

ØF-rapport 01/2017

Sosialhjelp i Hamarregionen

Sluttrapport fase 2

av

Maria Taivalasari Røhnebæk

Tina Billbo

Per Olav Lund

Østlandsforskning ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark og Oppland fylkeskommuner, Høgskolen i Lillehammer, Sparebanken Hedmark og Stiftelsen Østlandsforskning som eiere. Østlandsforskning er lokalisert på Lillehammer, men har også et kontor på Hamar.

Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling. Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunalforskning

Østlandsforskning viktigste oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-rapport 01/2017

Sosialhjelp i Hamarregionen

Sluttrapport fase 2

Av

Maria Røhnebæk

Tina Billbo

Per Olav Lund

Tittel: Sosialhjelp i Hamarregionen – Sluttrapport fase 2.

Forfatter: Maria Røhnebæk, Tina Billbo og Per Olav Lund

ØF-rapport nr.: 01/2017

ISBN nr.: 978-82-7356-766-6

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: 1306

Prosjektnavn: Prosjekt økte sosialhjelpsutgifter

Oppdragsgiver: Ringsaker kommune

Prosjektleder: Maria Røhnebæk

Referat: Hensikten med prosjekt økte sosialhjelpsutgifter er å identifisere årsaker til de senere års økning i sosialhjelpsutgifter i de fire kommunene som utgjør Hamarregionen. Denne rapporten sammenstiller funn fra prosjektets fase 2 som består av statistisk analyse, kartlegging av organisering, og en kvalitativ studie av saksbehandlingspraksis og lovanvendelse. Rapporten presenterer prosjektets samlede funn og anbefalinger om aktuelle tiltak.

Emneord: Økonomisk sosialhjelp, sosialhjelpsutgifter, saksbehandlingspraksis, lovanvendelse, organisering sosialhjelp.

Dato: Februar 2017

Antall sider: 102

Pris: Kr 170,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00

epost: post@ostforsk.no

<http://www.ostforsk.no>

Publikasjonen er vernet etter åndsverkloven. Eksemplarframstilling utover til privatbruk, er bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtalt med Kopinor (www.kopinor.no). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

FORORD

Denne rapporten oppsummerer fase 2 av «prosjekt økte sosialhjelpsutgifter». Prosjektet er initiert av Ringsaker kommune, og inkluderer i tillegg kommunene Hamar, Løten og Stange. Prosjektet finansieres av Fylkesmannen i Hedmark. Prosjektets formål er å finne årsaker til senere års økning i sosialhjelpsutgiftene i Hamarregionen. Østlandsforskning og Høgskolen i Lillehammer har i fase 2 av prosjektet samarbeidet om å undersøke årsaker, og identifisere mulige tiltak.

Østlandsforskning ved Maria Rønnebak har hatt prosjektlederansvaret. Rønnebak har videre hatt ansvar for den delen av rapporten som omhandler organisering av sosialhjelp. Per Olav Lund (Østlandsforskning) har hatt hovedansvaret for rapportens statistikkdel, mens Tina Billbo ved Høgskolen i Lillehammer har hatt ansvar for studien av saksbehandlingspraksis. Forskningsleder Trude Hella Eide ved Østlandsforskning og professor Liv Solheim ved Høgskolen i Lillehammer har kvalitetssikret rapporten.

Vi vil takke for et godt samarbeid med NAV-kontorene i kommunene i forbindelse med gjennomføring av intervjuer, mappeinnsyn og av fremskaffing av tallmateriale. Takk til NAV-Hedmark for hjelp til å få tilgang til NAVs registerdata. Vi vil også takke NAV Ringsaker og prosjektets styringsgruppe for tildelingen av oppdraget, og for godt samarbeid gjennom prosjektperioden.

Lillehammer 22. februar 2017


Trude Hella Eide
forskningsleder


Maria Taivalaari Rønnebak
prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Formål og tilnærminger	14
1.3 Data og metode	15
1.4 Rapportens oppbygging	16
2 Sosialhjelp	17
2.1 Generelt om sosialhjelp	17
2.2 Sosialhjelp i NAV	17
2.3 Regelverk	18
2.4 Vilårssetting og aktivitetsplikt	19
2.5 Saksbehandling, veiledning og oppfølging	22
2.6 Sosialhjelpsutgifter og sosialhjelpsutbetalinger	23
3 Utviklingen i sosialhjelp i kommunene	25
3.1 Innledning	25
3.2 Metode	25
3.3 Kommunenes utvikling og særtrekk	28
3.3.1 Ringsaker	28
3.3.2 Hamar	33
3.3.3 Stange	38
3.3.4 Løten	43
3.4 Arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp	48
3.4.1 Arbeidsavklaringspenger	48
3.5 Oppsummering	50
4 Organisering	51
4.1 Innledning	51
4.2 Om metode	52
4.3 Organisering av sosialhjelp i Hamarregionen	53
4.4 Kommunenes organisatoriske løsninger	53
4.4.1 Ringsaker	53
4.4.2 Hamar	55
4.4.3 Stange	58
4.4.4 Løten	60
4.5 Oppsummering	62
4.5.1 Organisatoriske løsninger	63
4.5.2 Diskusjon av løsninger	64

5	Saksbehandlingspraksis – lovanvendelse	67
5.1	Metode.....	67
5.2	Om lovanvendelsen av §§ 18, 19 og 20.....	68
5.3	Sammenligning og vurdering av saksbehandlingspraksisen ved kontorene	72
5.4	Oppsummering	75
6	Konklusjoner og anbefalinger.....	77
6.1	Sentrale funn	77
6.2	Samlede konklusjoner og anbefalinger	79
7	Referanseliste	81
8	Vedlegg.....	85
8.1	Vedlegg 1: Variabler som inngår i statistisk analyse	85
8.2	Vedlegg 2: Ringsaker kommune – Statistisk analyse	87
8.3	Vedlegg 3: Hamar kommune – Statistisk analyse.....	92
8.4	Vedlegg 4: Stange kommune – Statistisk analyse	95
8.5	Vedlegg 5: Løten kommune – Statistisk analyse	99
8.6	Vedlegg 6: Intervjuguide organisering.....	102

Figurer

Figur 3.1: Oversikt over antatt mulige faktorer som påvirker kommunenes økonomiske sosialhjelpsutgifter og som inngår i datagrunnlaget for analysene.	26
Figur 3.2: Brutto og netto sosialhjelpsutgifter i Ringsaker kommune, april 2010 – mai 2016, faste mai 2016 kr.	29
Figur 3.3: Relativ utvikling i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, utvikling i gjennomsnittlig månedsutbetaling (faste mai 2016 kr). Ringsaker, april 2014-mai 2016.	30
Figur 3.4: Relativ utvikling i helt ledige og utgifter til sosialhjelp. Ringsaker kommune, april 2010 – mai 2016. Faste mai 2016 kr.	31
Figur 3.5: Relativ utvikling i helt ledige, deltakere i KVP og AAP, og hovedmottakere økonomisk sosialhjelp. Ringsaker kommune, januar 2012 – mai 2016.	32
Figur 3.6: Brutto sosialhjelpsutgifter i Hamar kommune, april 2010 – mai 2016, faste mai 2016 kr.	34
Figur 3.7: Brutto sosialhjelpsutgifter i Hamar kommune, 3 mnd., april 2010 – april 2016, faste mai 2016 kr.	34
Figur 3.8: Relativ utvikling i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, utvikling i gjennomsnittlig månedsutbetaling (faste mai 2016 kr). Hamar, april 2010-mars 2016.	35
Figur 3.9: Relativ utvikling i arbeidsledighet og antall hovedmottakere av sosialhjelp. Hamar kommune, juni 2012 – mai 2016.	36
Figur 3.10: Relativ utvikling i antallet mottar økonomis sosialhjelp, og deltakere i AAP og KVP. Hamar kommune, juni 2010 – mai 2016.	37
Figur 3.11: Brutto sosialhjelpsutgifter i Stange kommune, april 2010 – mai 2016, faste mai 2016 kr.	38
Figur 3.12: Relativ utvikling i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, utvikling i gjennomsnittlig månedsutbetaling (faste mai 2016 kr). Stange, april 2010-mai 2016.	40
Figur 3.13: Relativ utvikling i arbeidsledighet og utgifter til sosialhjelp. Stange kommune, juni 2010 – mai 2016. Faste mai 2016 kr.	41
Figur 3.14: Relativ utvikling i antallet mottar økonomis sosialhjelp, og deltakere i AAP og KVP. Stange kommune, juni 2010 – mai 2016. Faste mai 2016 kr.	42
Figur 3.15: Sosialhjelpsutgifter i Løten kommune, april 2010 – mai 2016, faste mai 2016 kr.	44
Figur 3.16: Relativ utvikling i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, utvikling i gjennomsnittlig månedsutbetaling (faste mai 2016 kr). Løten, april 2014-mai 2016.	45
Figur 3.17: Relativ utvikling i arbeidsledighet og utgifter til sosialhjelp. Løten kommune, april 2010 – mai 2016. Faste mai 2016 kr.	46
Figur 3.18: Relativ utvikling i arbeidsledighet, personer på AAP og KVP, samt hovedmottakere økonomisk sosialhjelp. Løten kommune, juli 2012 – mai 2016.	46
Figur 3.19: Relativ utvikling i antall personer med AAP, mars 2010 – mai 2016.	48
Figur 3.20: Relativ tilgang og avgang AAP, januar 2013 – mai 2016.	49
Figur 8.1: Regresjonsdata, Ringsaker, april 2010-april 2016.	89
Figur 8.2: Regresjonsmodell, Stange, april 2010-april 2016.	97

Tabeller

Tabell 1: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Ringsaker kommune, April 2010- april 2016.	87
Tabell 2: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Ringsaker kommune, April 2010- april 2016 og 2014-2016 (i parentes).	90
Tabell 3: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Ringsaker kommune, 2013-2014.	91
Tabell 4: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Hamar kommune, April 2010- april 2016.	92
Tabell 5: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Hamar kommune, April 2010- april 2016, og 2013-2014 (parentes).	93
Tabell 6: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Stange kommune, April 2010- april 2016.	95
Tabell 7: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Stange kommune, April 2010- desember 2014, mai 2016 kr.	96

Tabell 8: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Stange kommune, April 2010- april 2016, og 2013-2014 (i parentes).....	98
Tabell 9: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Løten kommune, April 2010- april 2016	99
Tabell 10: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Løten kommune, April 2010- april 2016 og 2013-2014 (i parentes).....	101

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Denne rapporten formidler funn fra en studie som har undersøkt årsaker til økningen i sosialhjelpsutgifter i kommunene i Hamarregionen de siste årene. Målet har vært å identifisere aktuelle tiltak for å håndtere utviklingen. Studien inngår i «Prosjekt økte sosialhjelpsutgifter» som har blitt initiert av Ringsaker kommune, med finansiering fra Fylkesmannen i Hedmark. Studien ble gjennomført i perioden april 2015 til februar 2017, og har vært inndelt i to faser. Denne rapporten omhandler fase 2.

For å skape et mest mulig helhetlig bilde av det samlede prosjektet innledes sammendraget med en oppsummering av fase 1.

Fase 1

Målet med fase 1 var å etablere et bredt kunnskapsgrunnlag om sosialhjelp i Hamarregionen. Kunnskapsgrunnlaget fra fase 1 har blitt publisert som en egen delrapport (tilgjengelig <http://www.ostforsk.no/publikasjoner/sosialhjelp-i-hamarregionen/>). Delrapporten inneholder en litteraturgjennomgang av relevant forskning og utredning, en kartlegging av organiseringen av sosialhjelpen i de fire deltakerkommunene; og gjennomgang av relevant statistikk. Relevant statistikk vil si tall om arbeidsmarkedet, om utviklingstrekk på sosialhjelpsområdet i deltakerkommunen, og om samspill mellom sosialhjelp og andre stønadsområder.

En slik innledende etablering av et kunnskapsgrunnlag var nødvendig fordi prosjektet skulle besvare komplekse problemstillinger som til nå i liten grad har vært gjenstand for undersøkelser. Vekst i sosialhjelpsutgifter fra 2013 er en nasjonal trend, og SSB antyder at dette skyldes et svekket arbeidsmarked og at kommunene etter hvert benytter høyere veiledende satser enn tidligere (SSB, 2016). Det er imidlertid ikke gjennomført en systematisk analyse av årsaker til veksten nasjonalt, men en slik utredning gjennomføres i 2017 på oppdrag fra KS.

Det finnes likevel mye kunnskap som er relevant for å forstå mekanismer som påvirker sosialhjelpsområdet, som vi har redegjort for i rapporten fra fase 1. Vi har strukturert litteraturgjennomgangen i tre deler: 1) For det første påvirkes sosialhjelpsutbetalingene av samfunnsforhold og levekår i kommunen, og av strukturelle samfunnsforhold som bidrar til at fattigdom og sosialhjelpsmottak er noe som har tendens til å gå i arv mellom

generasjoner. 2) Videre påvirkes sosialhjelpen i kommunene av den nasjonale arbeids- og velferdspolitikken, og vi har særlig vært opptatt av å se på betydningen av NAV-reformen og etableringen av NAV-kontorene. 3) I tillegg vil kommunenes satsninger og prioriteringer ha betydning, og NAV-kontorenes ledelse, organisering, ressursfordeling og arbeidspraksis. Det er viktig å se på utviklingen og vurdere aktuelle tiltak på sosialhjelpsområdet ut fra et slikt helhetlig bilde. Kunnskapen vi formidlet fra fase 1 er derfor et viktig fundament for den videre utredningen i fase 2.

Kunnskapsstatusen og analyse av statistikk i fase 1 ga også innsikt i hva som kunne være aktuelle forklaringsfaktorer på veksten i Hamarregionen, og det ga grunnlag for valg av variabler som vi så nærmere på i fase 2. Den innledende statistikkanalysen viste at nivået på sosialhjelpen lå høyt i de fire kommunene, sett i forhold til sammenlignbare kommuner. Videre viste analysen et sammenfallende mønster med klar vekst i sosialhjelpsutbetalingene fra 2013. Når vi så på samspill mellom sosialhjelp og andre stønadsområder fant vi at sosialhjelpsutgiftene økte i samme perioden som det var tydelig nedgang i andelen som mottok arbeidsavklaringspenger (som er en statlig stønadsordning). Frem til 2013 var nivået på andelen som mottok arbeidsavklaringspenger (AAP) i Hamarregionen tilnærmet lik som i landet, mens det fra 2013 er et stort avvik mellom nivået i landet og i Hamarregionen (samt Hedmark for øvrig). Dette var noe vi ønsket å se nærmere på i fase 2.

Vi observerte også at det var lave ledighetstall og vekst i sysselsettingen i samme periode som sosialhjelpsutgiftene økte. Som nevnt brukes vanligvis lavkonjunktur og et svekket arbeidsmarked som forklaringer på sosialhjelpsutviklingen nasjonalt, men dette kan ikke forklare veksten i Hamarregionen.

Fase 2

I fase 2 har vi analysert utviklingen i kommunene mer inngående med utgangspunkt innsikten fra fase 1, for å finne svar på årsakene til veksten særlig fra 2013. Fase 2 har i tillegg omfattet undersøkelse av saksbehandlingspraksis, og kartlegging av organisering av sosialhjelpen innad i NAV-kontorene. Hensikten med å innhente ulike typer data på forskjellige nivåer har vært å få et helhetlig bilde av sosialhjelpsområdet. En slik helhetsforståelse er viktig for å kunne identifisere aktuelle tiltak, som er prosjektets overordnede mål.

I statistikkdelen i fase 2 har vi undersøkt hvilke variabler som kan forklare veksten. Denne analysen ga ikke så klare funn som vi hadde håpet, og dette skyldes delvis svakheter i datamaterialet fordi regnskapet føres på ulike måter i kommunene. I ettertid ser vi også at vi kunne valgt andre metodiske tilnærminger som kunne gitt bedre innsikt, slik som å velge færre variabler og undersøke disse mer inngående, eller følge individuelle sakshistorikker. Vi har likevel fått bekreftet at veksten skyldes økning i andelen mottakere av sosialhjelp. Dette kan kanskje virke selvsagt, men større utbetalinger pr. mottaker eller

lengre stønadsperioder kunne også vært forklaringer på veksten. Vi har dessuten sett at ledigheten har gått ned og sysselsettingen har vokst samtidig som sosialhjelpen har økt i Hamarregionen, som bekrefter at endringer i arbeidsmarkedet i liten grad kan forklare veksten i deltakerkommunene. Når det gjelder utviklingen på Arbeidsavklaringspenger (AAP) ser vi antydninger til at reduksjonen i andelen som tildeles AAP har innvirkning på andelen mottakere av sosialhjelp, men det er ikke tydelig i alle kommunene. For øvrig er sammenhengen mellom nedgangen i AAP og vekst i sosialhjelp mindre tydelig i den statistiske analysen enn hva vi forventet ut fra fase 1.

Videre har vi sett på om det er tendenser til at de som går ut av AAP går over på sosialhjelp. Vi ser en svak indikasjon på dette, men samtidig ser vi at det er en langt sterkere samvariasjon mellom de som går ut av AAP og inngangen på uføretrygd. Det vil si at det er relativt stor andel som går over på uføretrygd etter å ha mottatt AAP, mens relativt få mottar sosialhjelp. Det er også som forventet fordi det er «arbeid» og «uføretrygd» som er de to hovedalternativene etter mottak av AAP. Sosialhjelp kan være aktuelt i noen tilfeller der mottakere ikke kommer i (full) jobb og heller ikke er aktuell for uføretrygd. Men det er altså relativt sjeldent, slik at tall på avgang AAP kan i liten grad forklare den tydelige veksten i sosialhjelpsutgiftene fra 2013.

Analysene viser videre indikasjoner på at antall deltakere i introduksjonsprogrammet for flyktninger påvirker sosialhjelp etter avsluttet program, men her er det også visse forskjeller mellom kommunene.

Når vi i fase 2 av utredningen har sett på sosialhjelpsutgiftene i et lengre tidsperspektiv (frem til april 2016) ser vi også eksempler på nedgang i utgiftene. I Ringsaker og Hamar er det en nedgang som kan ha sammenheng med innføringen av aktivitetsplikten i henholdsvis november og desember 2015.

Alle kommuner må nå jobbe mer systematisk med bruk av arbeid og aktivitet som vilkår for mottakere av sosialhjelp i forbindelse med at det fra 2017 ble innført lovfestet aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Som påpekt over kan bruk av vilkår om arbeid eller aktivitet bidra til å redusere sosialhjelpsutbetalingene. Samtidig vil en mer systematisk praksis med bruk av arbeid og aktivitet som vilkår kreve omstilling, ny kompetanse og mer ressurser i NAV-kontorene og kommunene. Vi belyser dette i fase 2 ved å se på organisatoriske endringer og utfordringer i de fire NAV-kontorene i kapittel 4. Undersøkelse av organisering gir ikke svar på årsaker til økningen i sosialhjelpsutbetalingene, men innsikt i organisering er viktig for å kunne gi anbefalinger om aktuelle tiltak.

Vi har i fase 2 også undersøkt lovanvendelse i behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp, basert på intervjuer og innsyn i saksmapper. Denne undersøkelsen viser at det ikke er forhold ved saksbehandlingen som tilsier at sosialhjelpsutbetalingene burde vært

lavere i de aktuelle kommunene. Tvert imot viser undersøkelsen eksempler på at utbetalingene i en del tilfeller burde vært høyere ut fra gjeldende regelverk. Samtidig fremkommer det at fastsetting og oppfølging av vilkår (for eksempel vilkår om arbeid) kan praktiseres mer aktivt, og som påpekt over kan dette forventes å ha innvirkning på sosialhjelpsutbetalingene. Samtidig vil mer systematisk bruk av arbeid og aktivitet som vilkår kreve mer ressurser i NAV-kontorene når det gjelder tid til saksbehandling (utforming av vedtak) oppfølging av vilkår. Vi ser også at det i noen kontorer stiller nye krav til kompetanse, slik som kunnskap om bruk av NAVs tiltaksapparat og NAVs arbeidsrettede oppfølgingsmetodikk.

Konklusjoner og anbefalinger av tiltak

Våre statistiske analyser har ikke gitt noen klare svar på hva som er årsaker til økningen i sosialhjelpsutgiftene i Hamarregionen. Dette skyldes nok at det ikke er noen enkle årsaksforklaringer på veksten, men at det er flere forhold som spiller inn. Vi antar også at veksten skyldes forhold som kan være vanskelig å tallfeste og beregne statistisk. Det er sannsynlig at den tydelige økningen fra 2013 har sammenheng med endringer som fulgte av NAV-reformen, og det handler om ulike mekanismer. Siden økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens «siste sikkerhetsnett» vil endringer i statlige ytelser og ordninger ha konsekvenser for sosialhjelpen. Vi har påpekt at det kan være grunn til å se på sammenheng med innføringen av den statlige ytelsen arbeidsavklaringspenger (AAP) fordi det er en tydelig nedgang i andelen som mottar AAP samtidig som sosialhjelpsutgiftene øker i kommunene i Hamarregionen. Det fremgår imidlertid ikke tydelig av våre statistiske tester i fase 2 at nedgangen i AAP fører til økning i sosialhjelp, men det er deler av datamaterialet som viser tendenser til det. Disse tendensene gir grunn for å anbefale at NAV og kommunene er bevisste på samspillet mellom kommunale og statlige ytelser, og at disse ses i sammenheng.

Når økonomisk sosialhjelp ble innlemmet i NAV-kontorene, som en del av NAV-reformen, var intensjonen å redusere stigmaet knyttet til sosialhjelp. Reduseres stigmaet vil også terskelen for å søke og motta sosialhjelp senkes, og sosialhjelpsutbetalingene vil øke. Vi viser i rapporten til forskning som har dokumentert at veiledere opplever at NAV-reformen har ført til slik nedbygging av stigma. Det er grunn til å tro at dette også gjelder for Hamarregionen, og at det kan være noe av forklaringen på hvorfor andelen mottakere av sosialhjelp øker. Dette er utviklingstrekk som ikke lar seg fange opp i statistiske analyser av registerdata.

Siden det ikke er åpenbare forklaringer på hvorfor sosialhjelpsutgiftene øker, er det heller ikke enkle svar på hvilke tiltak som kan gjøre kommunene i stand til å håndtere utviklingen. Vi har påpekt at det er viktig at NAV og kommunal ledelse ser helhetlig på sosial- og velferdstjenestene, og er bevisste på at økonomisk sosialhjelp påvirkes av endringer i de statlige velferdsordningene.

Vi vil også understreke at økningen i sosialhjelpsutbetalingene, som følge av økning i andel mottakere, innebærer økt press på saksbehandling og oppfølgingsoppgaver. Det er da viktig at kontorene har tilstrekkelig ressurser til å sikre kvalitet i saksbehandlingen, og til å drive veiledning og oppfølgingsarbeid som kan gjøre mottakere i stand til å komme ut av situasjonen. Ressurser handler i denne sammenhengen både om kapasitet og kompetanse. Investerings i tilstrekkelig personalressurser og kompetanseutvikling på sosialhjelpsområdet er viktig for å kunne kontrollere sosialhjelpsutbetalingene i et langsiktig perspektiv. Kapasitetspress over tid kan gjøre at veiledning og oppfølgingsarbeidet nedprioriteres, og at det primært fokuseres på saksbehandling og utbetaling av stønad. Dette vil gjøre det vanskelig for NAV-kontorene å snu utviklingen med økte utbetalinger. Regelverket for økonomisk sosialhjelp åpner dessuten for stor grad av skjønnsutøvelse, og det stiller høye krav til kvalitet i saksbehandlingen og utforming av vedtak for å sikre brukernes rettsikkerhet. Når presset øker på tjenestene må kontorene ha ressurser til å sikre at saksbehandlingen er juridisk forsvarlig.

Det må derfor investeres i sosialhjelpsområdet for at kontorene skal kunne håndtere de økte sosialhjelpsutgiftene. Det er noe ulike behov i kontorene, som spesifiseres nærmere i kapitlene i rapporten. Følgende kompetansetiltak kan likevel nevnes som aktuelle for sosialhjelpsområdet i kontorene generelt:

- Styrking av kompetanse i bruk av NAVs arbeidsrettede oppfølgingsmetodikk (behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger)
- Styrking av kompetanse i bruk av fagsystemet Arena som oppfølgingsverktøy
- Styrking av kompetanse om NAVs tiltaksapparat og muligheter for bruk av tiltak for sosialhjelpsmottakere
- Styrking av kompetanse i lovanvendelse etter §§ 18, 19 og 20 i lov om sosiale tjenester

Rapporten viser at kontorene i Hamarregionen allerede jobber med organisatoriske endringer som skal bidra til å styrke arbeidet med sosialhjelp. Tiltak knyttet til organisering er derfor allerede delvis implementert, og på dette området er det primært behov for å følge opp om de løsningene som er valgt fungerer etter intensjonen. I rapporten (kapittel 4) drøfter vi styrker og svakheter ved de ulike modellene. Kontorene bør følge opp om de evner å utnytte styrkene og kompensere for svakhetene i de modellene som er valgt, slik at sosialhjelpsområdet er hensiktsmessig integrert med NAV-kontorenes samlede tjenester.

I begge fasene av dette prosjektet har det fremkommet at det er uklarheter ved regnskapstall og rapporterte KOSTRA-tall knyttet til sosialhjelp i kommunene. Svakheter i tallmaterialet gjør det lite egnet som styringsverktøy, og det svekker kommunenes evne til å ha oversikt over og kontrollere utviklingen på sosialhjelpsområdet. Gjennomgang av rutiner for regnskapsføring og KOSTRA-rapportering er derfor også aktuelle tiltak, som kan bidra til utvikling av bedre kontroll og styring på sosialhjelpsområdet.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Denne rapporten presenterer funn fra fase 2 av «Prosjekt økte sosialhjelpsutgifter». Prosjektet startet i 2015, og er et samarbeid mellom kommunene Hamar, Løten, Gjøvik og Stange. Disse fire kommunene utgjør «Hamarregionen». Prosjektet ble initiert av Ringsaker kommune, og er finansiert av Fylkesmannen i Hedmark.

Hensikten med prosjektet er å finne årsaker til de siste års økning i sosialhjelpsutgifter i kommunene i Hamarregionen, og identifisere aktuelle tiltak for å håndtere utfordringene i kommunene. Første fase av prosjektet omfattet sammenstilling av et bredt kunnskapsgrunnlag om situasjonen på sosialhjelpsområdet, og bestod av følgende deler:

- Litteraturstudie av relevant forskning og utredninger
- Kartlegging av kommunenes organisering og samhandling på sosialhjelpsområdet
- Statistikkanalyse av regionens befolkningsstruktur og arbeidsmarked
- Statistikkanalyse av utviklingstrekk i sosialhjelpsutgiftene i de fire kommunene
- Analyse av utviklingen av andre deler av velferdstjenestene som kan ha innvirkning på sosialhjelpsområdet

Detaljer om funnene fra første fase er presentert i en egen rapport (Røhnebæk, Lund & Lauritzen, 2012). Oppsummert kan vi si at rapporten fra fase 1 bekrefter kommunenes inntrykk av at sosialhjelpsutgiftene øker i regionen. Vi fant en tydelig økning i utgiftene fra 2013 i alle fire kommunene, mens det i tidligere år ikke var noen klare sammenfallende mønstre på tvers av kommunene. På bakgrunn av tall fra 2014 så vi også at nivået på driftsutgifter til sosialhjelp (utbetalinger) var høyt i de fire kommunene, sett i forhold til sammenlignbare kommuner, dvs. kommuner innenfor samme kommunegruppe.

Samtidig er alle fire kommunene såkalte «utviklingskommuner», det vil si at det er vekst i både befolkning og arbeidsplasser. Det er lave ledighetstall sammenlignet med landet forøvrig. Et robust arbeidsmarked og lave ledighetstall tilsier gjerne også et lavt nivå i kommunenes sosialhjelpsutbetalinger (Kann & Naper, 2012). Det er derfor flere grunner til å se nærmere på situasjonen på sosialhjelpsområdet i Hamarregionen.

1.2 Formål og tilnærminger

I denne fasen av prosjektet belyser vi sosialhjelpsutviklingen i Hamarregionen fra flere ståsteder, med utgangspunkt i funnene fra fase 1:

1. Vi følger opp de *statistiske analysene*:
 - a) Vi ser nærmere på hva som gjør at driftsutgiftene til sosialhjelp øker i kommunene. I analysene har vi innhentet tallmateriale fra januar 2009 til mai 2016, og vi ser nærmere på perioden april 2010 - mai 2016. Vi ser også på en mer avgrenset periode basert på utviklingen i den enkelte kommune. Spørsmålet vi har stilt oss er hvilke faktorer som påvirker sosialhjelpen: Er det andelen sosialhjelpsmottakere som øker eller er det størrelsen på utbetalingene til den enkelte som øker? Vi ser også på om det er det spesielle utviklingstrekk ved kommunen som forklarer utviklingen i økonomisk sosialhjelp. Det skilles mellom boutgifter og utgifter til livsopphold. Vi ser på om det er samme utviklingstrekk som gjelder for alle fire kommunene, eller om det er forskjeller mellom kommunene.
 - b) Videre ser vi på sammenhenger mellom økningen i driftsutgifter til sosialhjelp og utvikling på andre stønadsområder:
 - Arbeidsavklaringspenger
 - Uførepensjon
 - Introduksjonsprogrammet
 - KvalifiseringsprogrammetOg vi ser på sammenhengen i sosialhjelpsutviklingen og utviklingen i
 - Arbeidsledighet og sysselsetting
 - c) Vi undersøker om variabler som sier noe om levekårsforholdene i kommunen kan bidra til å forklare utviklingen.
2. Vi følger opp kartleggingen av *organisering og samhandling*:

Fase 1 omfattet kartlegging av NAVs plassering i kommunenes organisasjonskart, og sosialhjelpens plassering i NAV-kontoret. I fase 2 ser vi nærmere på organisering og oppgavefordeling innad på sosialhjelpsområdet, med vekt på fordeling av ressurser til henholdsvis saksbehandling av stønadskrav, veiledning og oppfølging.
3. Vi undersøker *saksbehandlingspraksis*:

I fase 2 av prosjektet legger vi også til undersøkelser av saksbehandlingspraksis. Vi undersøker lovanvendelsen ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp ved de fire kontorene.

Samlet gir dette en tilnærming som belyser ulike sider ved sosialhjelpssituasjonen i Hamarregionen. Som påpekt i rapporten fra fase 1 (Røhnebæk, m.fl., 2015), er årsakssammenhengene om hvorfor sosialhjelpsutgiftene øker komplekse. Det er derfor nødvendig å se på dette på ulike nivåer, både når det gjelder å forstå utviklingen og når det gjelder å identifisere tiltak som kan bidra til å håndtere situasjonen.

Å finne klare årsaks-virkningssammenhenger om utviklingen er ikke mulig fordi sosialhjelpstjenesten eksisterer i en samfunnskontekst der mange ulike faktorer spiller inn. Man kan lete etter forklaringer på ulike nivåer: 1) Utviklingen i sosialhjelp kan knyttes til generelle samfunnsforhold og levekår i kommunene. 2) Videre har den nasjonale velferds- og sosialpolitikken betydning, og i denne sammenhengen er det særlig virkningene av NAV-reformen som er relevant. 3) Til slutt kan NAV-kontorenes organisering og prioritering av sosialhjelpsområdet ha betydning, herunder veiledning-, oppfølging og saksbehandlerpraksis (Røhnebæk, m.fl. 2015, p. 21-30). Vi har laget et forskningsdesign som belyser aspekter ved sosialhjelpen på de ulike nivåene, og det omfatter bruk av flere metodiske tilnærminger. Vi beskriver videre metodetilnærminger og datagrunnlag for de ulike delene.

1.3 Data og metode

Statistiske analyser

I denne fasen av prosjektet er de statistiske analysene basert på data innhentet fra NAV, og tallmateriale som er innhentet direkte fra kommunene. De kvantitative analysene i fase 1 var i stor grad basert Kostra-tall (KOMMUNE STAT RAPPORTERING) som kan hentes fra SSBs statistikkbank. En av erfaringene fra arbeidet med fase 1 var at tallgrunnlaget basert på Kostra ikke var direkte sammenlignbart. Kommunene har ulik praksis for registrering og kontoføring, og de har valgt ulike valgfrie kommuneparametere i målekortene. Dette kompliserte analysearbeidet, og begrenset mulighetene for å sammenligne kommunene og forstå regionens utvikling på sosialhjelpsområdet. For å spisse og videreutvikle de statistiske analysene fra fase 1 kombinerer vi derfor registerdata fra NAV med tall hentet fra kommunene. Det redegjøres nærmere for metode og datagrunnlag for denne delen i kapittel 4.

Organisering og oppgavefordeling

Studie av organisering er i denne fasen basert på intervjuer med mellomledere med ansvar for sosialhjelp ved de fire kontorene. To av intervjuene ble gjennomført med én NAV-ansatte, i de to andre intervjuene var det flere deltakere. Intervjuene fulgte en felles intervjuguide, og tok opp spørsmål knyttet til arbeidsdeling, ressursfordeling, formalkompetanse, rutiner og saksgang samt vurderingsspørsmål knyttet til utfordringer og forbedringspotensial. Gjennomgang av interne dokumenter inngår også i datamaterialet i denne delen.

Saksbehandlingspraksis

Studien av saksbehandlerpraksis er basert intervjuer med veiledere (saksbehandlere) og mellomledere ved de fire kontorene, samt mappeinnsyn. Intervjuene ble gjennomført med veiledere som fatter vedtak etter lov om sosiale tjenester, basert på lovens § 18, 19 og 20. Intervjuene tok utgangspunkt i en intervjuguide, der spørsmålene var rettet mot skjønnsutøvelse og lovanvendelse. Intervjuguiden ble også brukt som strukturerende grunnlag for innsyn i saksmapper. Nærmere detaljer om metode for denne delen beskrives i kapittel 5.

Personvern

Prosjektet er meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning (NSD). Videre har Arbeids- og velferdsdirektoratet innvilget søknad om dispensasjon fra taushetsplikten etter forvaltningslovens § 13 d.

1.4 Rapportens oppbygging

Rapporten er videre strukturert som følger: I neste kapittel gjør vi rede for hva sosialhjelp er; vi beskriver status og utvikling på sosialhjelpsområdet generelt, og vi definerer sentrale begreper. I kapittel 3 presenteres funn fra de statistiske analysene som er basert på tall fra kommunene og fra NAVs registre. Kapittel 4 omhandler organisering, arbeidsdeling og ressursfordeling på sosialhjelpsområdet. I kapittel 5 formidles funn fra studien av saksbehandlingspraksis. Kapittel 6 samler funn og innsikt fra prosjektets fase 2. På bakgrunn av den samlede analysen og konklusjoner gir vi anbefalinger til aktuelle tiltak.

2 SOSIALHJELP

2.1 Generelt om sosialhjelp

Sosialhjelp viser til stønadsordningen økonomisk sosialhjelp, samt til opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problem. Reglene for sosialhjelp er hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Søknader om økonomisk sosialhjelp behandles i NAV-kontorene, men er en kommunal ytelse. I denne fasen, som i forrige fase, fokuserer vi primært på økonomisk sosialhjelp. Samtidig peker vi på at behandlingen og tildeling av økonomisk sosialhjelp må ses i sammenheng med ressurser som brukes til råd, veiledning, opplysning og oppfølging.

Økonomisk sosialhjelp beskrives ofte som velferdsstatens siste økonomisk sikkerhetsnett, og det er en subsidiær ytelse. Det vil si at man bare har rett til stønaden hvis alle andre muligheter for å forsørge seg er prøvd ut. Det er imidlertid hjelpebehovet på søketidspunktet som skal vurderes. Økonomisk sosialhjelp kan både utgjøre eneste inntekt for mottakeren, og det kan gis som supplement til andre ytelser fra folketrygden eller som supplement til annen inntekt. Det er tenkt som en midlertidig inntektssikring som skal sørge for at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold, mens målet er at mottakerne på sikt skal bli selvhjulpne. Sosialhjelpsmottakere er personer som er registrert som mottakere av økonomisk sosialhjelp i et bestemt tidsrom.

Nasjonalt har det vært en økning i utbetaling av økonomisk sosialhjelp fra 2013. Dette skyldes både økning i andelen mottakere, men også at utbetalingene pr. mottaker har økt. Det har dessuten vært økning i andelen langtidsmottakere, og andelen som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde (Langeland, Dokken & Barstad, 2016). Nasjonalt var veksten noe svakere i 2015 enn året før, men utgiftene økte likevel med 3 prosent i faste priser til 5,9 milliarder (SSB, 2016).

2.2 Sosialhjelp i NAV

NAV-reformen innebar at sosialhjelp ble flyttet fra kommunale sosialkontor til NAV-kontoret, og det har medført store endringer for sosialhjelpsområdet (Langeland & Stene 2010). Det er grunn til å tro at reformen har påvirket utviklingen på sosialhjelpsområdet på flere måter. Sammenhengene her er komplekse, men vi vil peke på noen forhold ved utviklingen som er viktig å ha med seg for å forstå situasjonen i Hamarregionen.

For det første innebar NAV-reformen mer krevende endringer og et større reformpress enn man hadde forventet (se bl.a. Andreassen & Fossestøl, 2011). Konsekvensene av dette synes å ha hatt lange ettervirkninger i mange NAV-kontor. Tanken med NAV-reformen var at ansatte ved NAV-kontorene (veiledere) i mindre grad skulle ha ansvar forvaltningsmessige og byråkratiske oppgaver knyttet til bestemte stønadsordninger, og i større grad skulle fokusere på veiledning og oppfølging rettet mot å få brukere i arbeid og aktivitet. I praksis har mange NAV-kontor hatt problemer med å frigjøre tilstrekkelig ressurser til å drive tett individuell oppfølging slik det opprinnelig var tenkt, og det tidligere ytelsesfokus har på mange måter blitt videreført (Andreassen & Fossestøl, 2014; Arbeids- og velferdsdepartementet, 2015). Dette speiles i NAV-kontorenes organisering, arbeidsformer og prinsipper for arbeidsdeling (Andreassen, 2011b; Rønnebak m.fl. 2015). For sosialhjelpsområdet betyr det at NAVs oppfølgingsmetodikk, samt tiltak og virkemidler ikke har vært tatt i bruk i tilstrekkelig grad slik det var tenkt. Tiltaksapparatet har fortsatt vært knyttet til statlige ytelser, selv om ikke var tenkt at man skulle ha en slik deling mellom statlige og kommunale ytelser når det gjaldt oppfølgingsarbeidet og vurdering av tiltak. Videre representerte NAV-reformen en dreining i den nasjonale velferds- og sosialpolitikken der arbeidslinja har blitt langt tydeligere kommunisert. Målet med reformen var å få flere i arbeid og færre på stønad, noe som kan forstås å innebære innstramming i velferdsordningene. Det er pekt på at innstramminger i de statlige velferdsordningene, slik som arbeidsavklaringspenger, vil kunne påvirke økonomiske sosialhjelp som fungerer som det siste sikkerhetsnettet (Djuve m.fl., 2014; Rønnebak m.fl., 2015).

NAV-reformen bidro i tillegg til at skillet mellom statlige folketrygdytelser og kommunal sosialhjelp ble mindre tydelig, ved at begge stønadstypene ble tilgjengelig ved samme kontor. En konsekvens av dette synes å være at det er mindre stigma assosiert med sosialhjelp enn det har vært tidligere, og dette var også noe av intensjonen. I fase 1 av dette prosjektet ble en slik holdningsendring pekt på som en mulig årsak til hvorfor utbetalingene øker (Rønnebak m.fl. 2015). I en større spørreundersøkelse som omfatter veiledere i 200 NAV-kontor kom det også frem at veilederne opplevde at stigmaet knyttet til sosialhjelp var redusert etter NAV-reformen (Bråthen, Hyggen, Lien & Nielsen, 2016).

Når vi i dette prosjektet skal forsøke å forstå veksten i sosialhjelpsutgiftene i Hamarregionen, er det viktig å se dette i forhold til utviklingen nasjonalt. Vi må også ha med oss at den nasjonale velferdspolitikken, og NAV-reformen spesielt, har betydning for utviklingen i kommunene. Vi vil ha med oss dette som et bakteppe i våre analyser.

2.3 Regelverk

Lov om sosiale tjenester i NAV, med tilhørende rundskriv, utgjør de sentrale rettskildene i behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp. Saksbehandlingen er på mange

måter krevende fordi det er en behovsprøvd og skjønnsbasert ytelse. Det vil si at NAV-kontorene har rett og plikt til å utøve skjønn ved tildeling og utmåling av stønaden.

Det er flere studier og utredninger som viser til utfordringer knyttet til det skønnsmessige ved økonomisk sosialhjelp. Skønnsutøvelsen som regelverket forutsetter kan true likebehandlingsprinsippet og brukernes rettssikkerhet. Krav om likebehandling skal i prinsippet ivaretas ved at grunnlaget for vurderingene skal være det samme i ulike saker. Likevel er det flere studier som viser at det i praksis ofte er store forskjeller i skønnsutøvelsen og utmåling av stønadsbeløp, også i saker hvor brukernes situasjon er tilnærmet like (Brandtzæg, Flermoen, Lunder, Løyland, Møller & Sannes, 2006; Billbo, m.fl., 2014). Det er derfor behov for å jobbe kontinuerlig med å sikre kvalitet og forsvarlig skønnsutøvelse i saksbehandlingen (Terum, 2003).

Kvalitetssikring handler om å sikre rett kompetanse blant saksbehandlere, og det handler om å ha tilstrekkelige ressurser til forsvarlig saksbehandling. Vedtak som fattes innenfor et regelverk med et stort rom for skjønn fordrer grundig saksbehandling i den forstand at det må fremgå tydelig hvilke vurderinger og begrunnelser som ligger til grunn for beslutningene som fattes. Videre fordrer regelverket at saksbehandlingen ikke standardiseres, men at det gjøres individuelle vurderinger i hver sak. Dette kan være ressurskrevende, men er samtidig nødvendig for å ivareta rettssikkerhetsprinsipper og for sørge for at lovens formål ivaretas.

Når vi i en del av dette prosjektet undersøker kvalitet i saksbehandlingen (se kapittel 5) har dette to sider. For det første belyser en sånn undersøkelse om det er forhold ved saksbehandlingen som kan gi svar på hvorfor sosialhjelpsutgiftene er relativt høye og økende i Hamarregionen. Videre kan det antas at utgiftsøkningen handler om at saksmengden øker og at det dermed er økt press på saksbehandlingen, noe som kan gå utover kvaliteten. I vurderingen av aktuelle tiltak er det derfor viktig å ha kunnskap om dagens saksbehandlingspraksis, fordi kvaliteten skal ivaretas også når presset på tjenestene øker.

I behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp er vurderinger etter § 18, 19 og 20 sentralt, og det er forvaltningen av disse paragrafene som vektlegges i vår studie av saksbehandlingspraksis. Detaljer om skønnsutøvelse og lovanvendelse etter de nevnte paragrafene beskrives nærmere i kapittel 5. Vilårssetting etter § 20 kommenteres imidlertid nærmere nedenfor fordi det er knyttet til innføring av «aktivitetsplikten».

2.4 Vilårssetting og aktivitetsplikt

Å sette vilkår innebærer at det knyttes en plikt eller en begrensning til vedtaket om å tildele sosialhjelp. Det kan settes vilkår under visse betingelser. Bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp har i det senere fått økt oppmerksomhet i forbindelse med

diskusjoner om innføring av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere. Kommunene har tidligere kunnet velge å sette vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. I 2015 vedtok imidlertid Stortinget at loven skulle endres fra at «det kan settes» til at det «skal settes vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.» Det betyr at fastsetting av vilkår skal være hovedregelen. Samtidig åpnes det for unntak ved tungtveiende grunner, men unntak må begrunnes.

Det har tatt tid før lovendringen har trådd i kraft fordi vedtaket forutsetter at kommunene kompenseres for eventuelle merutgifter som følger av aktivitetsplikten. For å gjøre en slik kompensasjon har det vært nødvendig å beregne merkostnader for kommunene. Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra KS beregnet kostnads- og nyttevirkninger av de planlagte endringene (Proba samfunnsanalyse, 2015). Rapporten anslår at innføring av aktivitetsplikt vil redusere andelen som søker sosialhjelp og det vil føre til kortere stønadsløp, noe som antas å føre til betydelig reduksjon i sosialhjelpsutgiftene. Samtidig vil lovendringen føre til betydelige merutgifter for kommunene når det gjelder å dekke tiltaksbehov og følge opp brukere i tiltak. I statsbudsjettet for 2017 foreslo regjeringen å bevilge 60 millioner til innføring av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år fra 1.januar 2017. Beslutningen bygger på studier som har dokumentert at effekten av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere er stor, men at effekten avtar med økende alder (Hernæs, Markussen & Røed, 2016). «Effekt» viser her både til reduksjon i andelen som søker om økonomisk sosialhjelp og økning i andelen som gjennomfører videregående utdanning.

I påvente av lovendringen har mange kommuner innført en egen form for aktivitetsplikt. Det vil si at arbeid eller aktivitet har blitt satt som vilkår etter § 20 på en mer systematisk og omfattende måte enn det som har vært gjort tidligere. Dette gjelder kommunene Hamar, Ringsaker og Stange i Hamarregionen. Kommunenes krav om aktivitet ved tildeling av sosialhjelp har blitt aktivt kommunisert i NAV-kontorenes mottak og media. Denne vilkårssettingen har frem til januar 2017 fulgt det tidligere regelverket der det het: «De [vilkårene] må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte». Dette er forhold som må vurderes i hver sak, og beslutningen om å sette vilkår må begrunnes i vedtaket.

Sosialhjelp beskrives ofte som en «passiv ytelse», det vil si at ytelsen kan tildeles uten at det nødvendigvis knyttes til krav om aktivitet som kan bidra til at personen kommer ut av situasjonen som stønadsmottaker. Siden sosialhjelp i hovedsak er tenkt som en midlertidig ytelse kan man tenke at tilbud om tiltak ikke er så aktuelt, og arbeidsrettet oppfølging og bruk av tiltak har primært vært knyttet til statlige ytelser hjemlet i folketrygdloven. Etter NAV-reformen har det imidlertid vært en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår (Proba samfunnsanalyse, 2013). Når andelen langtidsmottakere av sosialhjelp øker, vokser det frem et behov for å tilby virkemidler og arbeidsrettede tiltak for denne gruppen. Størsteparten av sosialhjelpsmottakerne har et midlertidig hjelpebehov, men hele 39

prosent av mottakerne hadde sosialhjelp i seks måneder eller mer, og 11 prosent hadde sosialhjelp gjennom hele året (Melding til Stortinget 33 (2015-2016):41).

Innføringen av kvalifiseringsprogrammet, i forbindelse med NAV-reformen, innebar en tydelig satsning på bruk av arbeidsrettede tiltak for personer med begrenset rett til folketrygdytelser. Programmet er hjemlet i sosialtjenesteloven § 29-40 og er rettet mot personer som står særlig langt unna arbeidsmarkedet, og som har store sammensatte problemer. Programmet kombinerer aktiv bruk av ulike arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med tett oppfølging fra veiledere. En effektevaluering viser at programmet har økt deltakernes muligheter for sysselsetting betraktelig, men det påpekes samtidig at de administrative kostnadene ved programmet er høye (Markussen & Røed, 2016). På grunn av at kvalifiseringsprogrammet er kostbart er deltakelse her kun forbeholdt enkelte langtidsmottakere av sosialhjelp. Den planlagte innføringen av aktivitetsplikt kan ses som en måte å gi flere sosialhjelpsmottakere tilbud om arbeidsrettede tiltak som kan styrke muligheter for overgang til arbeid. Dermed vil sosialhjelp i mindre grad vil være en «passiv ytelse», og sosialhjelpsmottakere vil muligvis gis økte muligheter. Samtidig forventes aktivitetsplikten å fungere preventivt, det vil si at krav om aktivitet forventer å begrense andelen som søker sosialhjelp (Arbeids- og velferdsdepartementet, 2015). Innføring av aktivitetsplikt gir også økt fokus på sanksjonsmuligheter; slik som stopp eller reduksjon i utbetaling (Proba samfunnsanalyse, 2015).

Mer aktiv bruk av arbeid som vilkår for sosialhjelp kan altså bidra til reduksjon i sosialhjelpsutbetalingene, men samtidig vil det medføre økte kostnader for kommunene (Hernæs m.fl., 2016; Proba samfunnsanalyse, 2015). Aktivitetsplikt vil bety at det stilles større krav til saksbehandlingen og utformingen av vedtak. Fastsetting av vedtak må begrunnes, og det må fremgå hva som kan være mulige konsekvenser hvis vilkåret ikke overholdes (4.20.1.1 i Rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012). Når det settes vilkår krever det også oppfølging av eventuelle brudd på vilkårene, og mulige sanksjoner skal vurderes og håndteres (4.20.2.8 i Rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012). Videre vil økt bruk av arbeid og aktivitet som vilkår forutsette at det finnes passende tiltaksplasser i kommunene, og det vil være kostnader knyttet til å opprette og drive tilbud om arbeid og aktivitet. De økte administrative kostnadene knyttet til innføring av aktivitetsplikt må samtidig ses opp mot de potensielle gevinstene (Proba samfunnsanalyse, 2015). Gevinster kan i denne sammenheng ses fra et kommuneøkonomiperspektiv og muligheten for reduksjon i sosialhjelpsutbetalinger, samt mulig reduksjon i frafall fra videregående opplæring (Hernæs, m.fl.). Samtidig kan gevinster knyttes til at aktivitetsplikten vil gi sosialhjelpsmottakere et utbedret tilbud om arbeid og aktivitet som tidligere har vært lite prioritert. Et slikt tilbud kan ha verdi for den enkelte i den forstand at det kan styrke muligheter for overgang til ordinært arbeid.

Innføring av aktivitetsplikten kan slikt sett ses å innebære at sosialhjelp i mindre grad blir en «passiv» ytelse. Det stiller økte krav til mottakere, men det stiller også økte krav til NAV

og kommune når det gjelder saksbehandling, oppfølging og tilrettelegging for tilgang til passende arbeid og aktivitetstilbud.

2.5 Saksbehandling, veiledning og oppfølging

Som vi har vært inne på vil økt vilkårsbruk og innføring av aktivitetsplikt innebære endringer når det gjelder arbeidsformer på sosialhjelpsområdet. På en side vil det stille større krav til selve saksbehandlingen og utformingen av vedtak. I tillegg vil det være behov for at det gjøres grundigere kartlegginger av brukerne for å kunne vurdere passende vilkår og tiltak. Dessuten vil arbeidsoppgaver knyttet til arbeidsrettet oppfølging i større grad bli en del av oppgavene som skal utføres på sosialhjelpsområde, noe som kan bety at den kommunale sosialhjelpen i større grad vil integreres med arbeidsformer i den statelige delen av NAV-kontorene. Det omfatter blant annet økt bruk av prinsipper og rutiner knyttet til arbeidsmetodikken som ble introdusert med NAV-reformen. Denne metodikken ble introdusert som en felles tilnærming for hvordan NAV skulle samhandle med brukerne. Den skulle gi felles faglighet og systematikk i avklarings- og oppfølgingsarbeidet, som skulle være kjernen i NAV-kontorenes oppgaver (Heum, 2010). Metodikken omfatter blant annet gjennomføring av behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger. Behovsvurderingene skal gi svar på hvilken innsatsgruppe en bruker tilhører. Det skilles mellom fire innsatsbehov: 1) standard innsats, 2) situasjonsbestemt innsats, 3) spesielt tilpasset innsats, og 4) varig tilpasset innsats. Innsatsbehovene sier noen om hvilket bistandsbehov en person har når det gjelder NAVs tjenester.

Selv om arbeidsmetodikken som ble innført med NAV i utgangspunktet skulle gjennomsyre hele NAV-kontoret, har metodikken i mindre grad blitt integrert i arbeidet knyttet til sosialhjelp som er en kommunal oppgave. Sosialhjelp er forankret i sosialt arbeid som fag, og har skjermet seg, eller blitt skjermet fra integrering med den statlige delen av NAV (Andreassen 2011a). Det kan være ulike årsaker til det. Det kan handle om at den faglige identiteten knyttet til sosialfaglig arbeid har vært sett som motstridende til tankesett og metodikk i NAV (ibid). Videre kan det knyttes til NAVs partnerskapsorganisering og en krevende modell med to styringslinjer; stat og kommune (Syversen, 2011). Det kan også handle om at arbeidsmetodikkens prinsipper, tankesett og konkrete prosedyrer er "innskrevet i» eller integrert med etatens IKT-løsninger og spesielt fagsystemet Arena (Røhnebæk, 2014; Røhnebæk, 2016). Selv om Arena skulle brukes som et felles oppfølgingssystem i NAV er det opprinnelig utviklet og brukt av den tidligere statlige arbeidsetaten; Aetat. Egne kommunale fagsystemer brukes i saksbehandlingen av sosialhjelp, og bruk av Arena kan oppleves som dobbeltarbeid, som krevende, og som en type oppgave som er knyttet til «NAV stat». Dette kan ha bidratt til å skape et skille mellom stat og kommune som preger mange NAV-kontor (Andreassen 2011a).

Vi vurderer det slik at innføringen av aktivitetsplikten fører til, og forutsetter, at skillet mellom stat og kommune i NAV-kontorene bygges ned. Endringen vil føre til at arbeid med sosialhjelp i økende grad også vil omfatte veiledning, kartlegginger og arbeidsrettet oppfølging i tråd med NAVs felles arbeidsmetodikk. Dette vil berøre organiseringen og prinsipper for oppgavefordeling ved NAV-kontorene. Det er ulike muligheter for hvordan utvidelsen av oppgaver knyttet til sosialhjelp kan løses, dette kommer vi tilbake til i kapittel 4 og 6.

2.6 Sosialhjelpsutgifter og sosialhjelpsutbetalinger

Kommunens sosialhjelpsutgifter omfatter imidlertid både selve utbetalingene, men også utgifter til personalressurser og forvaltningen av sosialhjelp. Som påpekt over kan iverksetting av tiltak for å redusere vekst i utbetalinger innebære økte kostnader til administrasjon og personalressurser (Proba samfunnsanalyse 2015; Hernæs, 2016). Ved videre vurdering av aktuelle tiltak i dette prosjektet, må forholdet mellom utbetalingene og samlede utgifter til sosialhjelp ses i sammenheng.

3 UTVIKLINGEN I SOSIALHJELP I KOMMUNENE

3.1 Innledning

I dette kapittelet analyserer og beskriver vi utviklingen i økonomisk sosialhjelp i kommunene. Vi har tatt utgangspunkt i brutto og netto utgifter¹ til økonomisk sosialhjelp fordelt på boutgifter og utgifter til livsopphold. Formålet med analysene er å finne årsaker til veksten i sosialhjelpsutgiftene.

Vi ser i kapittelet nærmere på hvordan sosialhjelpen har utviklet seg, samspillet med andre stønadsområder, og vi ser på sosialhjelpsutviklingen i sammenheng med andre utviklingstrekk i kommunene. Videre ser vi på utviklingen i landet opp mot Hedmark, og mot hver enkelt kommune så langt datagrunnlaget har gitt slike muligheter.

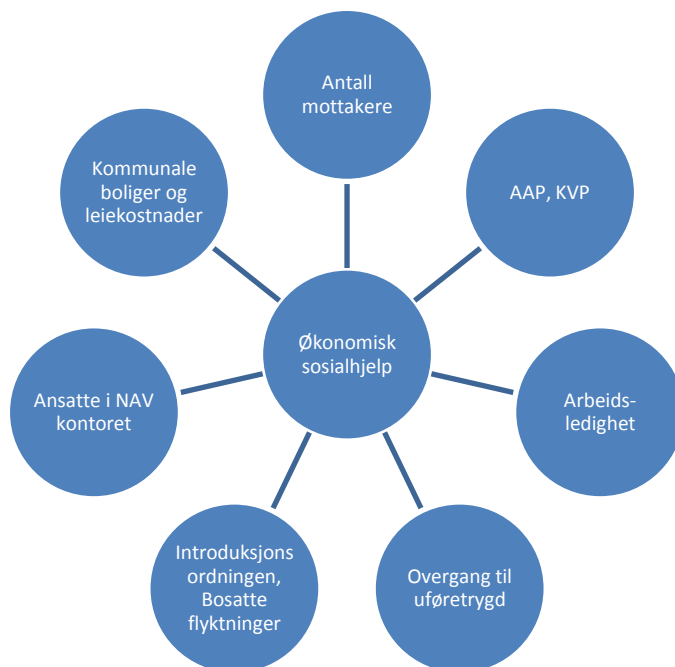
3.2 Metode

Innenfor rammen av prosjektet har vi analysert månedsbaserte data. For å komme frem til hvilke variabler som er aktuelle å undersøke har vi tatt utgangspunkt i ulike forhold og kjennetegn som antas å påvirke kommunenes sosialhjelputbetalinger. Vi har tatt utgangspunkt i resultatene i Fase 1, de kriterier som inngår i delkostandsnøkkel for økonomisk sosialhjelp, samt drøftet mulige faktorer med representanter fra NAV-kontorene. I kommunenes inntektssystem kompenseres kommunene for utgiftsbehovet. Formålet med utgiftsutjevningen er å jevne ut forskjeller mellom kommunene med utgangspunkt i befolkningens ulike tjenestebehov. Kostnadsnøkler består av bestemte kriterier som brukes for å forklare hvorfor utgiftene til ulike kommunale tjenester er forskjellig fra kommune til kommune. Økonomisk sosialhjelp er en delkostnadsnøkkel hvor det inngår kriterier som sier noe om levekårsforholdene i kommunen, som igjen brukes som grunnlag for å beregne et sannsynlig utgiftsnivå til sosialhjelp. Kriteriene som inngår i kostnadsnøklerne er altså forhold som man på nasjonalt nivå mener i stor grad forklarer kommunenes kostander til sosialhjelp. Disse kriteriene er derfor også brukt som utgangspunkt for å finne frem til aktuelle variabler som kan forklare utgiftsutviklingen i dette prosjektet.

¹ Brutto driftsutgifter er utbetalinger/ kostnader belastet regnskapet. Netto driftsutgifter er brutto driftsutgiftene fratrasket inntekter (f.eks. tilbakebetaling av økonomisk bistand).

De mulige sammenhenger som er sett nærmere på er illustrert i figuren nedenfor:

Figur 3.1: Oversikt over antatt mulige faktorer som påvirker kommunenes økonomiske sosialhjelpsutgifter og som inngår i datagrunnlaget for analysene.



Tallgrunnlaget som analysene er basert på er månedstall innhentet fra kommunene og NAV. Den metodiske tilnærmingen er deskriptiv statistikk og regresjonsanalyse. En liste over variabler som inngår i analysene fremgår av vedlegg 1.

Regresjonsanalyse er en tallanalyse som ser på sammenhenger mellom variabler. Det skilles mellom avhengige og uavhengige variabler. En avhengig variabel er det fenomenet man forsøker å forklare; i dette tilfellet er det sosialhjelpsutgiftene. De uavhengige variablene er ulike forklaringsfaktorer som kan antas å ha en sammenheng med sosialhjelpsutgiftene, for eksempel arbeidsledighet. I en regresjonsanalyse beregner man samvariasjon mellom den avhengige variabelen og ulike uavhengige variabler, og dette sier noe om hvor sannsynlig det er at variasjon i den avhengige variabelen kan forklares ut fra de ulike uavhengige variablene. Det vil si at vi for eksempel kan undersøke i hvor stor grad endringer i arbeidsledighet kan forklare utviklingen i sosialhjelpsutgiftene sammenlignet med andre forklaringsfaktorer.

Som grunnlag for regresjonsanalysene har vi valgt uavhengig variabler som har en samvariasjon (s.k. korrelasjon) med den avhengige variabelen, og som for øvrig oppfyller metodiske krav til å inngå i en regresjonsmodell. Grunnlagsdataene vi bruker er tidsseriedata. For å unngå de problemer tidsserier medfører i regresjon er analysene basert på endringer fra foregående måned. For å undersøke om det er sammenheng mellom endring i en variabel en måned og den avhengige variabelen, har vi vi testet for

tidsforsinkelse (for eksempel at økt arbeidsledighet en måned først kan gi utslag måneden etter når det gjelder endrede utbetalinger til sosialhjelp).

Vi har forsøkt å avdekke både hvilke faktorer som påvirker endringer i utbetalinger sosialhjelp, og hvilke faktorer som påvirker endringene i antallet som mottar økonomisk sosialhjelp.

Signifikansnivå beskriver sannsynligheten for om et forhold er et resultat av tilfeldigheter. I våre analyser har vi brukt 5 prosent signifikansnivå, et vanlig krav til å trekke slutninger på bakgrunn av regresjon. Når vi i regresjonsanalysen trekker slutning på bakgrunn av det valgte signifikansnivået, må vi være bevisste på at denne analyseformen ikke nødvendigvis påviser reelle årsak-virkningsforhold. Vi må derfor tolke resultatene og drøfte disse som en del av en samlet vurdering. I dette kapitlet har vi valgt å presentere variabler med signifikante resultater. De variabler som ikke er signifikante, vil av plasshensyn ikke fremstå i tabellen. I de tilfeller vi ikke har signifikante resultat, kommenteres dette der det er relevant, f.eks. på denne måten; «*Basert på våre tall kan vi ikke se at reduser bruk av AAP i kommune N har påvirket utbetalt sosialhjelp*».

Datakvalitet

Det har vist seg at regnskapsdataene til kommunene skaper noen uforutsette utfordringer. Ringsaker har en praksis der mer-/ mindre forbruk i ett år skal overføres til det påfølgende året. Regnskapsteknisk fører kommunen mer-/ mindre forbruket mot balansen, noe som medfører at noen måneder viser driftsutgifter som ikke gjenspeiler den reelle kostnaden i disse månedene. Det er korrigert for disse posteringene i tallgrunnlaget som inngår i analysen. Det er ikke gjort korreksjoner i regnskapet til de tre øvrige kommunenes tallgrunnlag.

Alle kommunene har store periodesvingninger i regnskapstallene. Disse er kommentert under hver kommune. Store svingninger i tallmaterialet som ikke gjenspeiler den reelle kostnaden i den aktuelle måneden reduserer muligheten til å avdekke årsaker til utviklingen i analysene.

Der vi har oppdaget eller mistenkt feil i datamaterialet har vi tatt dette opp med kommunen det gjelder. Utover dette har vi lagt til grunn at materialet som er mottatt er periodisert i hht. måneden ressursen er påløpt. Regnskapstallene preges av at etterslep i vedtak gir forhøyede kostnader i enkeltmåneder. Opprydding i husleierestanser har også medført at utgifter for flere måneder fremgår regnskapsmessig i en måned. Basert på innledende analyser av regnskapsdataene til Ringsaker valgte vi å bruke bruttoutgifter fremfor nettoutgiftene². Årsaken til dette er at månedsavvikene i nettoutgiftene fremsto mer tilfeldig i vår analyse. Vi brukte derfor bruttoutgiftene også for de tre øvrige

² Brutto driftsutgifter er utbetalinger/ kostnader belastet regnskapet. Netto driftsutgifter er brutto driftsutgiftene fratrukket inntekter (f.eks. tilbakebetaling av økonomisk bistand).

kommunene. Vi har for øvrig testet for nettoutgifter i Hamar, Stange og Løten uten at det tilførte noe til resultatene av analysene.

Perioder som er undersøkt

Vi har samlet inn data fra januar 2009 til mai 2016. Økt antall observasjoner gir bedre grunnlag for å avdekke underliggende sammenhenger. AAP ordningen ble innført i april 2010, og vi valgte å avgrense analysene til april 2010 – mai 2016. For å unngå problemer i tidsseriedata er det beregnet endring etter formelen $\Delta \text{variabelverdi}(t) = \text{variabelverdi}(t) - \text{variabelverdi}(t-1)$, der t er måned. Når vi bruker notasjonen $(t-1)$ sammen med variabel i teksten senere i rapporten, henviser det til observasjonsverdien i foregående måned, f.eks. sosialhjelpen blir påvirket av arbeidsledighet i foregående måned.

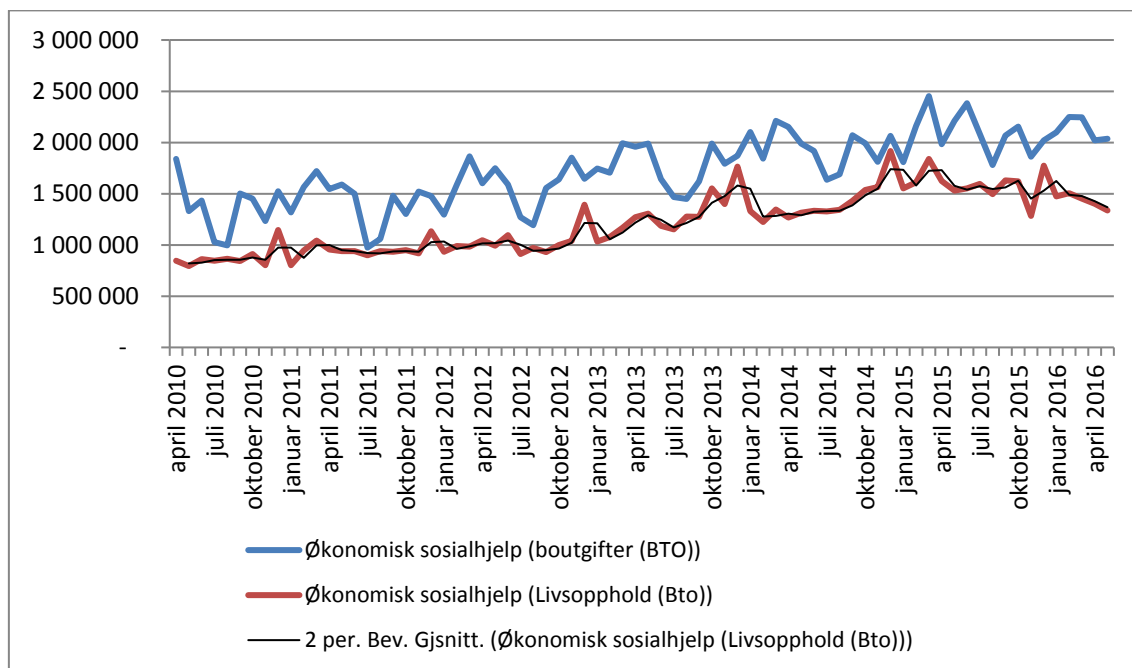
Vi har analysert kommunene med basis i hele perioden, og i en avgrenset periode basert på kunnskapen fra Fase 1 av prosjektet og de deskriptive kommunevise analysene. Dette er det redegjort for under hver kommune.

3.3 Kommunenes utvikling og særtrekk

3.3.1 Ringsaker

Figuren nedenfor viser Ringsaker kommunes kostnadsutvikling i økonomisk sosialhjelp. Det skilles mellom boutgifter og livsopphold. Kostnaden er omregnet i faste mai 2016 kr. Figuren viser en reell kostnadsvekst for kommunen på begge områder. Den sorte linjen viser bevegelig gjennomsnitt for to måneder.

Figur 3.2: Brutto og netto sosialhjelpsutgifter i Ringsaker kommune, april 2010 – mai 2016, faste mai 2016 kr.

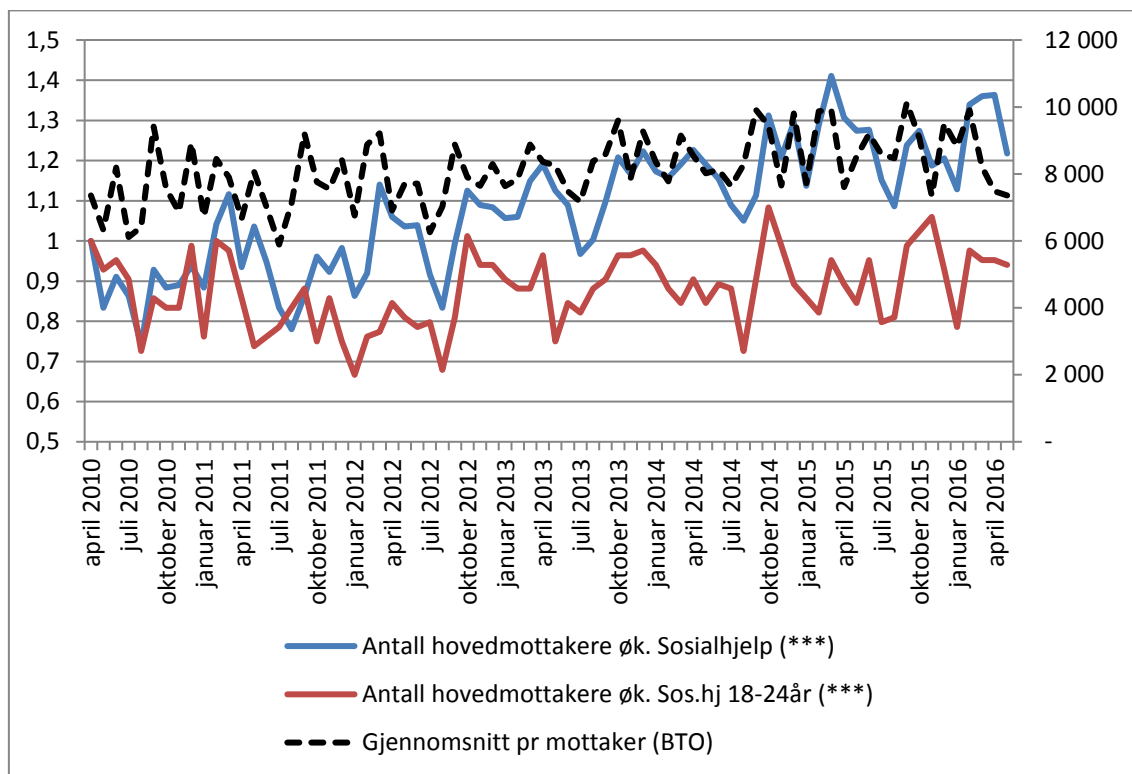


Kilde: Ringsaker kommune, beregninger ved Østlandsforskning

Kommunens kostnader til boutgifter og livsopphold følger hverandre i stor grad. Det er svak vekst frem til medio 2012 hvor den tiltar og vokser relativt jevnt frem til årsskiftet 2014/ 2015 hvor den synes å flate ut. Fra 2016 synes kostnadene til livsopphold å reduseres mens boutgiftenes utvikling er stabil.

Figuren under viser den relative utviklingen i antall hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp. Figuren viser at det er store sesongsvingninger. Andelen yngre mottakere er relativt stabilt fra medio 2011 mens antallet hovedmottakere totalt sett øker i den samme perioden. I faste kroner er det også en økning i den gjennomsnittlige månedlige utbetalingen pr hovedmottaker, men denne synes å stabilisere seg fra medio 2014.

Figur 3.3: Relativ utvikling i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, utvikling i gjennomsnittlig månedsutbetaling (faste mai 2016 kr). Ringsaker, april 2014-mai 2016.

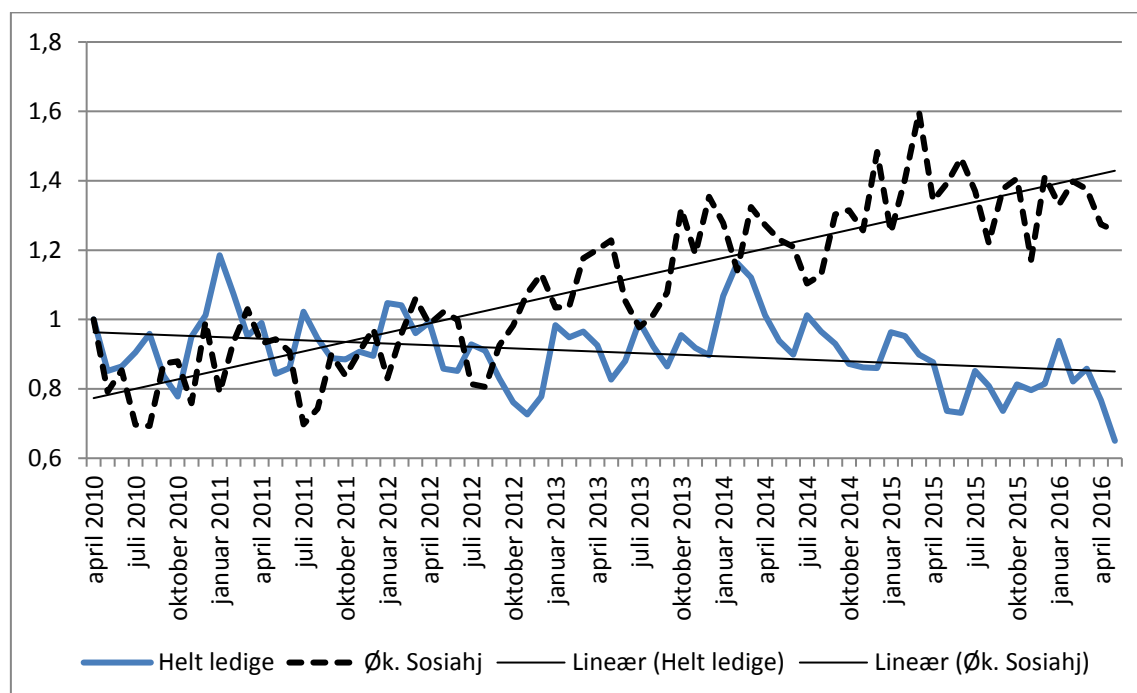


Kilde: Ringsaker kommune, beregninger ved Østlandsforskning

Figuren nedenfor viser utviklingen i helt arbeidsledige og utgifter til sosialhjelp i Ringsaker. Utviklingen i helt ledige og delvis ledige er i stor grad av sammenfallende trendutvikling og delvis ledige er derfor ikke tatt med i figuren.

Utviklingen i arbeidsledighet i tidsperioden er svak nedgang, mens utgiftene til sosialhjelp øker. Det betyr at arbeidsledighet ikke forklarer kostnadsutviklingen i økonomisk sosialhjelp i Ringsaker.

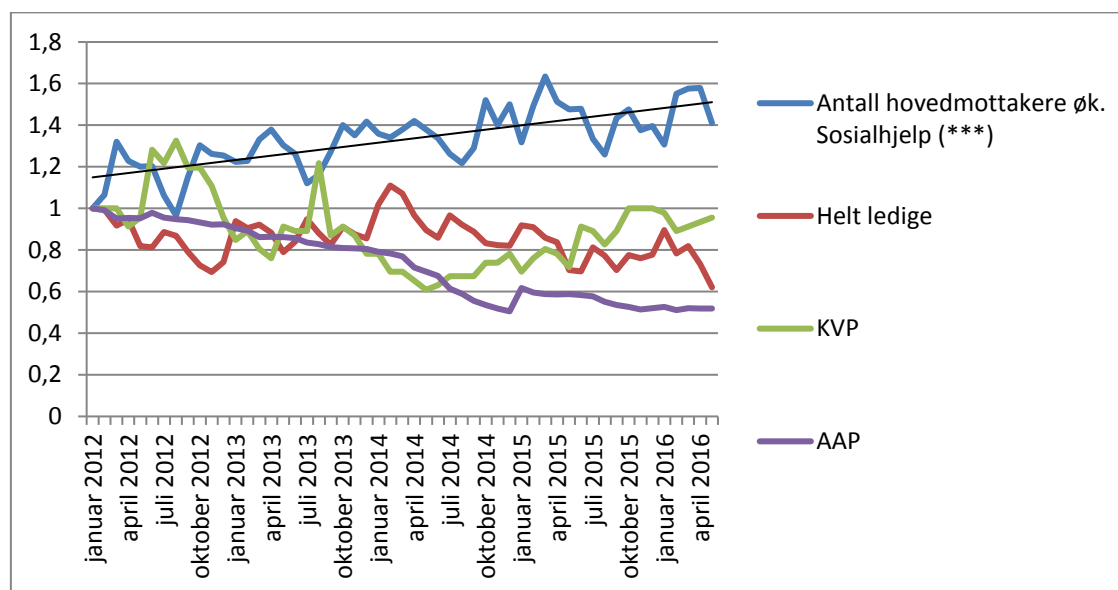
Figur 3.4: Relativ utvikling i helt ledige og utgifter til sosialhjelp. Ringsaker kommune, april 2010 – mai 2016. Faste mai 2016 kr.



Kilde: NAV og Ringsaker kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Sosialhjelpsutgiftene i Ringsaker har økt i perioden fra 2012. Figuren under viser at det i perioden fra januar 2012 har vært en sammenfallende reduksjon i registrerte heltidsledige, deltakere i AAP ordningen og personer på KVP, samtidig som antallet mottakere av sosialhjelp har økt. Fra våren 2014 har antallet på KVP hatt noe sterkere veksttakt enn antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Figur 3.5: Relativ utvikling i helt ledige, deltakere i KVP og AAP, og hovedmottakere økonomisk sosialhjelp. Ringsaker kommune, januar 2012 – mai 2016.



Kilde: NAV og Ringsaker kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Utviklingen gir grunnlag for å undersøke om det er overvelting fra AAP ordningen til kommunalt ansvarsområdet. Vi ser her nærmere på mulig sammenfall med økningen i økonomisk sosialhjelp.

Statistisk analyse

For å undersøke hva som påvirker utbetalingen av økonomisk sosialhjelp har vi tatt utgangspunkt i variablene som er beskrevet nærmere i kapittel 3.2. Vi summerer opp funnene i her, mens analysen er utførlig beskrevet i vedlegg 2.

Det er stor grad av samvariasjon mellom antallet hovedmottakere og boutgiftene, og det er antallet mottakere som er 25 og eldre som forklarer hoveddelen av utbetalingene. Vi har ikke klart å fange opp endringer i utbetalingsnivået i analysene. Når det gjelder utgifter til livsopphold er det større spredning i kildematerialet, og analysene viser lavere grad av samvariasjon med antallet mottakere.

Resultatene fra analysene styrker vår tidligere konklusjon om at arbeidsledighet ikke forklarer utviklingen i økonomisk sosialhjelp i Ringsaker.

Basert på analysene synes KVP å avlaste sosialhjelpsutgiftene. Dette var også et forventet resultat.

Vi har ikke hold for hevde at redusert inntak på AAP-ordningen påvirker boutgiftene eller livsoppholdsutgiftene i Ringsaker. Vi har i den statistiske analysen ikke klart å påvise en

sammenheng mellom innført aktivitetsplikt og redusert utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Konklusjon

Fra medio 2012 til medio 2014 er det en realvekst i gjennomsnittlig utbetalt per hovedmottaker pr måned. Veksten i mottakere fra 25 år er høyere enn mottakere i aldersgruppen 18 - 24 år. De statistiske analysene gir i liten grad støtte til en påstand om at redusert bruk av AAP i Ringsaker har medført økte utbetalinger til boutgifter eller livsopphold.

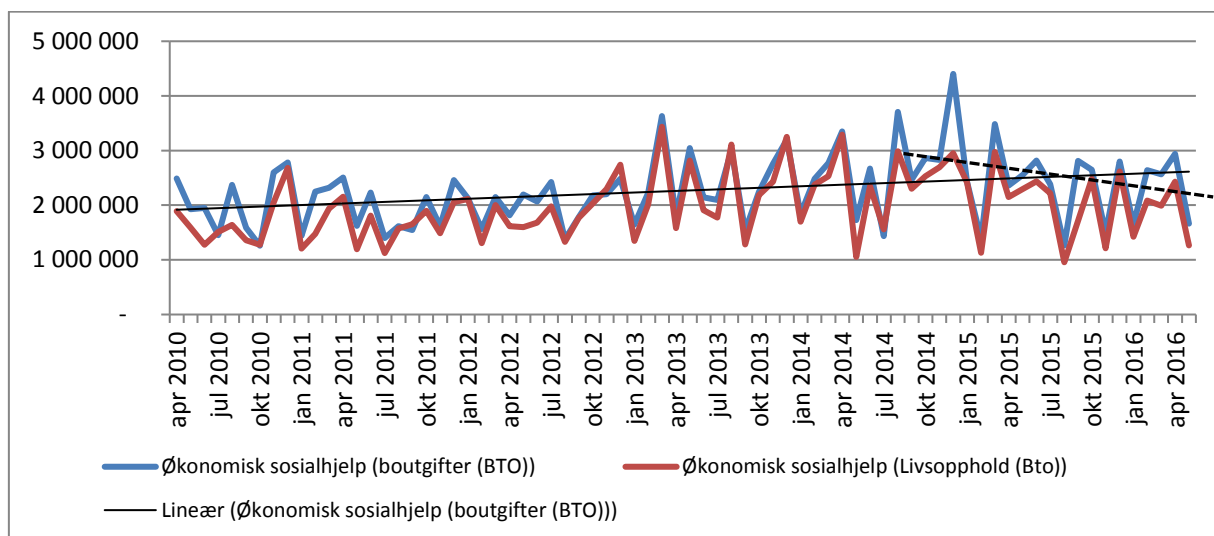
Etter vår oppfatning er arbeidsledighet en underordnet forklaringsfaktor mht. de økte sosialhjelpsutgifter kommunen har erfart de siste årene. Våre analyser indikerer at sosialhjelpsutgiftene øker samtidig som antallet helt ledige reduseres. Likevel ser vi at økningen delvis ledige kan ha sammenheng med økning i boutgiftene.

Vi har ikke klart å statistisk underbygge at aktivitetsplikten har medført reduserte utbetaling av økonomisk sosialhjelp, men basert på en visuell betraktning i utviklingen av antall mottakere og utbetalt støtte, kan det synes om tiltaket gir en slik effekt.

3.3.2 Hamar

Figuren nedenfor viser Hamar kommunes kostnadsutvikling i økonomisk sosialhjelp. Det skilles mellom boutgifter og livsopphold. Kostnaden er omregnet i faste mai 2016 kroner. Figuren viser at en reell kostnadsvekst for kommunen på begge områder frem til årsskiftet 2014/ 2015, hvor utgiftene pr måned begynner en nedadgående trend. Boutgifter og livsoppholdsutgiftene er relativt like og utvikler seg også forholdsvis likt.

Figur 3.6: Brutto sosialhjelpsutgifter i Hamar kommune, april 2010 – mai 2016, faste mai 2016 kr.

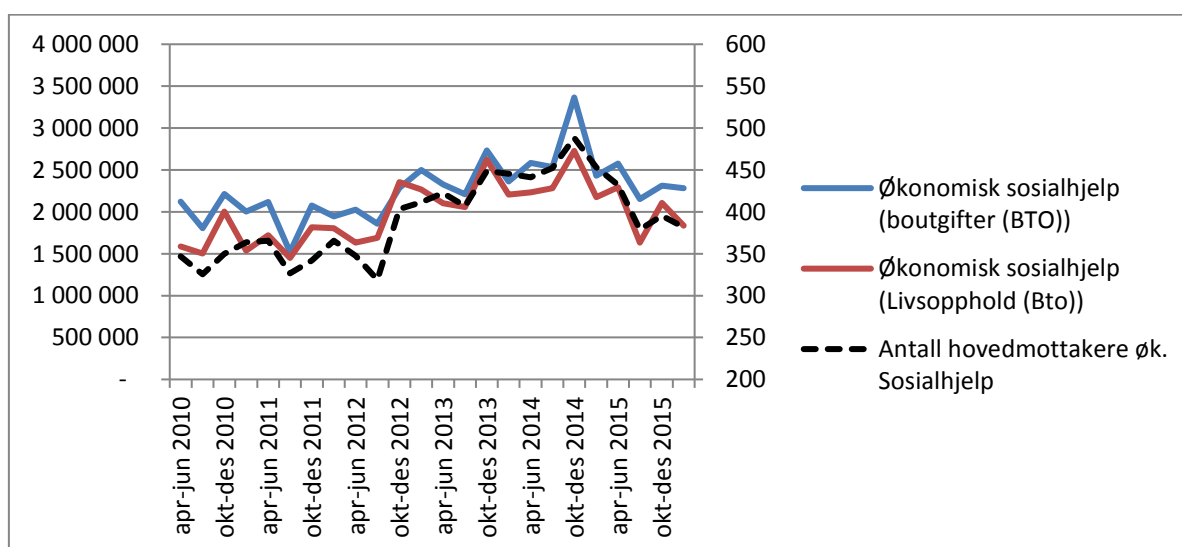


Kilde: Hamar kommune, beregninger ved Østlandsforskning

Linjen viser utviklingen i boutgiftene. I siste halvdel av 2014 er utgiftene høyere enn trendlinjen og det synes å være en nedgang i månedskostnadene fra årsskiftet 2014/ 2015 (stiplet linje, lagt inn manuelt). Men dette er vanskelig å vurdere på bakgrunn av store svingninger i utgifter pr. måned.

I figuren nedenfor har vi summert opp gjennomsnittutbetalingen pr måned i tremånedersperioder. Figuren viser også utviklingen i antallet hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Figur 3.7: Brutto sosialhjelpsutgifter i Hamar kommune, 3 mnd., april 2010 – april 2016, faste mai 2016 kr.



Kilde: Hamar kommune, beregninger ved Østlandsforskning

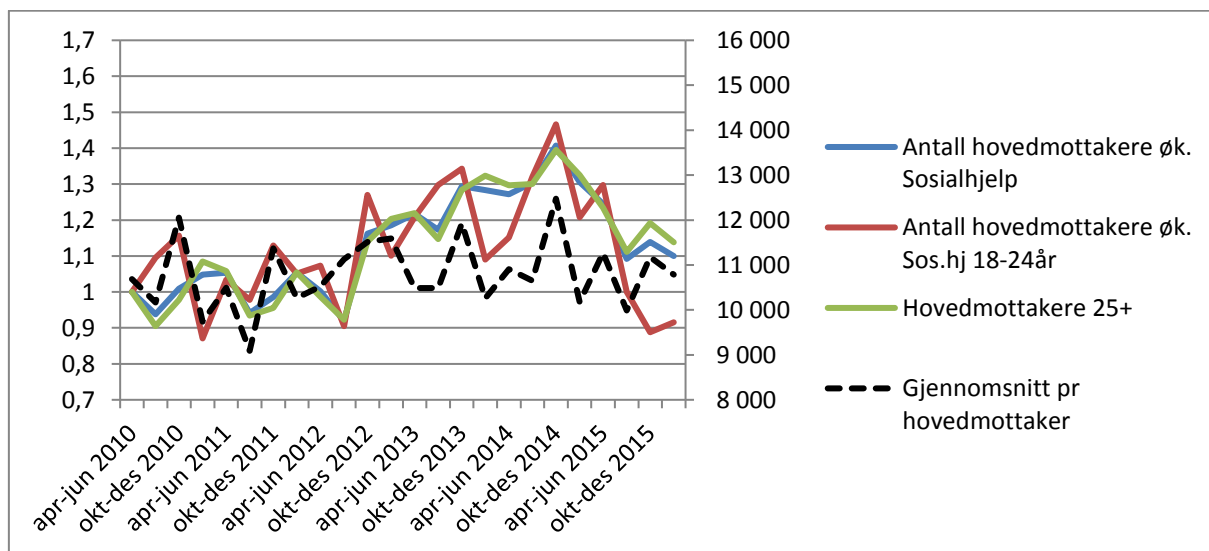
Hamar kommunens kostnadsvekst skjer hovedsakelig fra sommeren 2012 til årsskiftet 2014/ 2015. I 2015 reduseres utgiftene før de synes å stabilisere seg fra senhøsten 2015. Det er en nedgang i antallet mottakere i 2016 som kan ha sammenheng med innføring av aktivitetsplikt i desember 2015.

Mottakere av økonomisk sosialhjelp

Figuren under viser den relative utviklingen i antall hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp. Pga. store variasjoner mellom månedene viser figuren tre måneders gjennomsnitt for både antall mottakere og gjennomsnitt beløp pr hovedmottaker. Det er vanskelig å lese trender ut av grafen selv når 3 måneder gjennomsnitt benyttes. Den store variasjonen i gjennomsnittlig utbetalt beløp skyldes at antallet mottakere og utbetalt sosialhjelp pr måned ikke svinger i takt.

Det er i perioden desember 2014 flest mottakere av økonomisk sosialhjelp. Til sammen 524 mottakere, hvor 88 var 18-24 år. I Gjennomsnitt var det 488 hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp pr måned i perioden oktober 2014 – desember 2015, og disse mottok i gjennomsnitt ca. 12 400,- pr måned. I perioden juli – september 2015 er antallet mottakere redusert med ¼ del til 379, og gjennomsnittlig utbetalt beløp med om lag 1/5 del til ca. 10 000,- pr hovedmottaker. Av figuren ser vi at det er mottakere i aldersgruppen 18 - 24 år som har størst reduksjon.

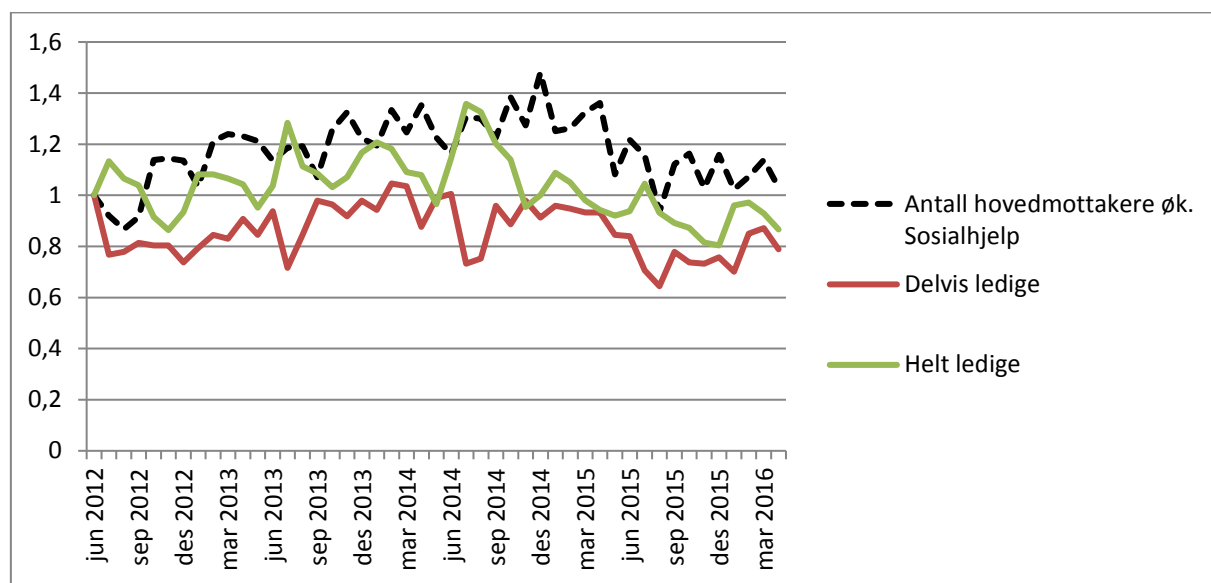
Figur 3.8: Relativ utvikling i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, utvikling i gjennomsnittlig månedsutbetaling (faste mai 2016 kr). Hamar, april 2010-mars 2016.



Kilde: Hamar kommune, beregninger ved Østlandsforskning

I figuren nedenfor bruker vi tidsintervallet juni 2012 - mai 2016. Figuren viser at utviklingen i antallet hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp følger utviklingen i ledighet.

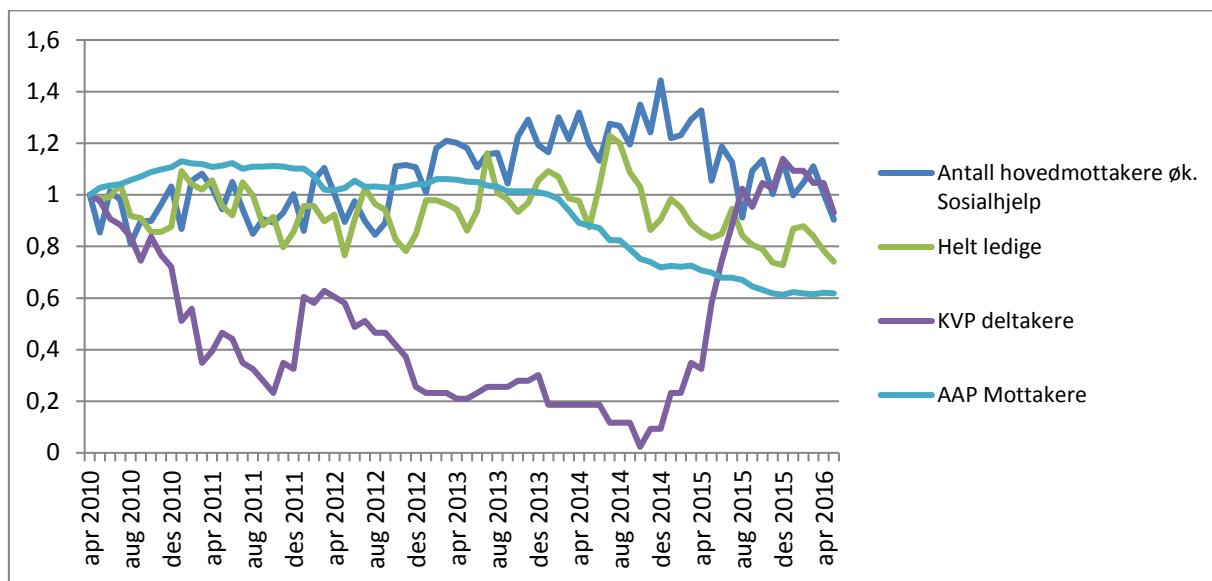
Figur 3.9: Relativ utvikling i arbeidsledighet og antall hovedmottakere av sosialhjelp. Hamar kommune, juni 2012 – mai 2016.



Kilde: NAV og Hamar kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

I figuren nedenfor fremgår den relative utviklingen i helt ledige, AAP mottakere, KVP og antall sosialhjelpsmottakere. Det er samvariasjon mellom ledighet og hovedmottakere i store deler av perioden. Nedgangen i antallet som er på AAP ordningen begynner svakt i Hamar ved årsskiftet 2010/ 2011, og tiltar betydelig fra årsskiftet 2013/ 2014. Vi ser at personer som er på KVP ordningen ble redusert kraftig fra 2010 til 3. kvartal 2014. I denne perioden reduseres også antall hovedmottakere betydelig. Den kraftige veksten i antallet KVP deltakere fra høsten 2014, sammen med reduksjonen i registrerte helt ledige og antallet hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp, skal vi se nærmere på senere i kapitlet.

Figur 3.10: Relativ utvikling i antallet mottar økonomisk sosialhjelp, og deltakere i AAP og KVP. Hamar kommune, juni 2010 – mai 2016.



Kilde: NAV og Hamar kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Statistisk analyse

For å undersøke hva som påvirker utbetalingen av økonomisk sosialhjelp har vi tatt utgangspunkt i variablene som er beskrevet nærmere i kapittel 3.2. Vi summerer opp funnene her, mens analysen er utførlig beskrevet i vedlegg 3.

Det er en signifikant sammenheng mellom antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp og utgifter til både boutgifter og livsopphold. Sammenhengen er imidlertid så lav som 0,4. Analysene indikerer ikke om det er mottakere i 18-24 år eller de fra 25 år og eldre som påvirker endringene i utbetalingsnivået mest.

For Hamar ga regresjonsanalysene ingen signifikante resultater som kan bidra til å forklare utviklingen i økonomisk sosialhjelp. Vi tror dette skyldes at periodisering av kostnadene i regnskapet ikke samsvarer med faktisk periode for støtte (f.eks. at flere måneders støtte blir registrert på den samme måneden). Vi har ingen tydelige svar på hva som er driver for økt antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. Det er påvist svak sammenheng med bl.a. utbetalt ledighetstrygd, delvis ledighet og introduksjonsprogrammet. KVP og AAP har vi ikke klart å påvise at påvirker sosialhjelpen til Hamar kommune.

Konklusjon

Regnet i faste kroner var det en kraftig økning i sosialhjelpsutgiftene pr måned fra 2012 til årsskiftet 2014/ 2015. Utgiftene reduseres deretter ganske kraftig, før de synes å flate ut fra høsten 2015. Boutgifter og livsoppholdsutgiftene har relativt lik utvikling i hele perioden. Livsoppholdsutgiftene er omtrent på samme nivå i 2016 som i 2010, mens boutgiftene ligger i 2016 noe over nivået i 2010. Antallet hovedmottakere av sosialhjelp er kraftig

redusert fra 2015 til 2016, og det er de mottakere i aldersgruppen 18-24 år som har den største reduksjonen. Regnet i faste kroner, er gjennomsnittlig utbetalt pr hovedmottaker relativt stabilt fra 2012 – 2016, dog med store månedsvariasjoner.

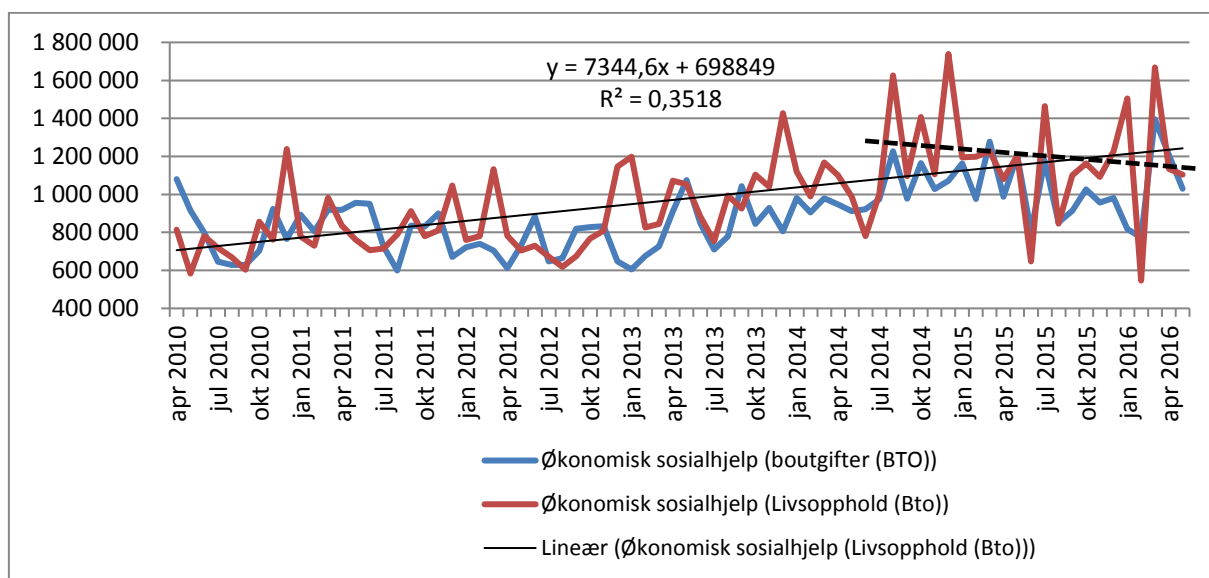
Basert på våre tall kan vi ikke se at redusert bruk av AAP i Hamar har påvirket sosialhjelpen i stor grad.

Store månedsvariasjoner gir grunnlag for å mistenke periodiseringsproblematikk. Dette gjelder både regnskapsmaterialet vi har mottatt og deler av materialet på andre faktorer som inngår i analysene. Feil i kildegrunnlaget reduserer muligheten til å avdekke årsak - virkningssammenhenger. Resultater fra de statistikkbaserte testene må av den grunn behandles med forsiktighet.

3.3.3 Stange

Figuren nedenfor viser Stange kommunes kostnadsutvikling i økonomisk sosialhjelp. Det skilles mellom boutgifter og livsopphold. Kostnaden er omregnet i faste mai 2016 kroner. Figuren viser at en reell kostnadsvekst for kommunen på begge områder.

Figur 3.11: Brutto sosialhjelpsutgifter i Stange kommune, april 2010 – mai 2016, faste mai 2016 kr.



Kilde: Stange kommune, beregninger ved Østlandsforskning

Kommunens kostnader til boutgifter og livsopphold utvikler seg relativt likt frem til våren 2015. Utgiftene pr måned svinger betydelig noe som gjør det vanskelige å vurdere utviklingen. Fra medio 2015 ser det ut som boutgiftene har en svak negativ trend. Trendlinjen viser utviklingen i utgiftene til livsopphold i hele tidsperioden. Fra høsten 2014 synes kostnadene til livsopphold å gå inn i en svakt reduserende trend (stiplet linje,

manuelt lagt inn). Boutgiftenes utvikling i 2016 er uklar pga. stor variasjon mellom månedene.

Stor variasjon mellom månedene

Figuren over viser at det er betydelige svingninger i utbetalt bidrag fra måned til måned. Økte utbetalinger i desember som følge av julen er fremtredende i Stange, og som skyldes fast utbetaling av ekstra julebidrag. Men det er også andre måneder som har enten et veldig høyt månedsbeløp eller et veldig lavt ett. Disse variasjonene mellom måneder synes å øke fra årsskiftet 2013/ 2014.

Vi har spurt kommunen om det kan være endring i regnskapsføring eller andre tekniske forhold som forklarer de store svingningene. To mulige forklaringer kan være at strømgjeld forfaller hver tredje måned eller at utbetalingsdato er den første i måneden. Faller den første på en helge-/ helligdag, betales bistanden ut siste arbeidsdag før månedsskifte. Dette gir forskyvning mellom utbetalt bistand mellom måneder. En konsekvens av dette vil være at maistøtte utbetales i april, og at det ikke utbetales støtte i mai. Med mindre ikke 1. juli også er en helge-/helligdag blir julistøtten utbetalt i juni, og juli blir en måned med lav utbetaling. Det utbetales også bidrag gjennom måneden som vi ikke har detaljert nok materiale til å analysere. Vi har forsøkt å avdekke om det er systematikk i de mulige forklaringer som er gitt. Vi finner ikke hold for at utbetalingstidspunktet fremskyndes i måneder der den første faller på en lørdag, søndag eller helligdag. Vi har heller ikke klart å avdekke andre systematiske sammenhenger som kunne bidratt til at analysene blir mer robuste.

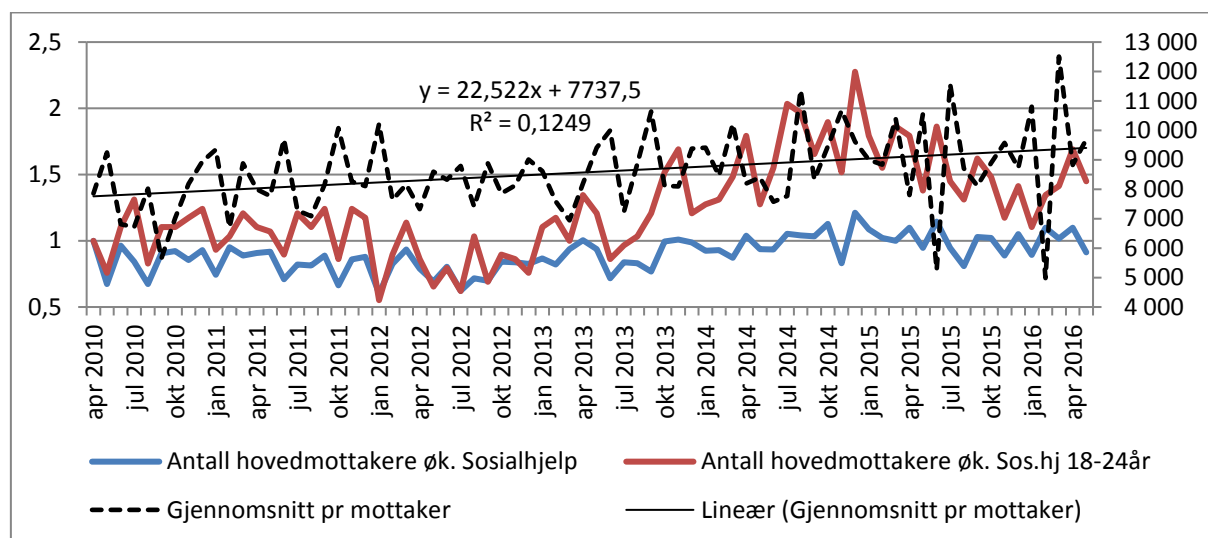
Mottakere av økonomisk sosialhjelp

Figuren under viser den relative utviklingen i antall hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp. Figuren viser at det er store sesongsvingninger både i antallet yngre mottakere og utbetalt beløp pr hovedmottaker. Variasjonen i utbetalt beløp pr måned som vi så på ovenfor gjenspeiler seg i gjennomsnittstallene vi ser på her. I denne grafen er det benyttet faste mai 2016 kroner, og grafen viser en tydelig økning i gjennomsnitt utbetalt pr mottaker. Dette kan skyldes økt støttebehov fra de som har behov for det. En annen forklaring kan være at kommunen har endret praksis til å innvilge høyere ytelser, sammenlignet med hva en gjorde tidligere, og at flere innvilges supplerende stønad. Endringer i saksbehandlingspraksis kan ha sammenheng med at det ble gjennomført tilsyn i Stange våren 2011, hvor det kom frem at det ikke i tilstrekkelig grad ble gjort konkrete individuelle vurderinger i tildelingen av sosialhjelp. Vi antar at kontoret endret praksis etter tilsynet som kan ha påvirket gjennomsnittsutbetalingene

Grafen viser at det er betydelige variasjoner i gjennomsnittet hver måned også i hele tidsperioden, og at disse variasjonene tiltar med fem veldig store utslag i 2015 - 2016.

Andelen yngre mottakere økte ganske betydelig fra midt i 2012 og ut 2014 hvor den går inn i negativ trend. Det samlede antallet mottaker viser en svak vekst i hele perioden, med tendens til utflating fra høsten 2015.

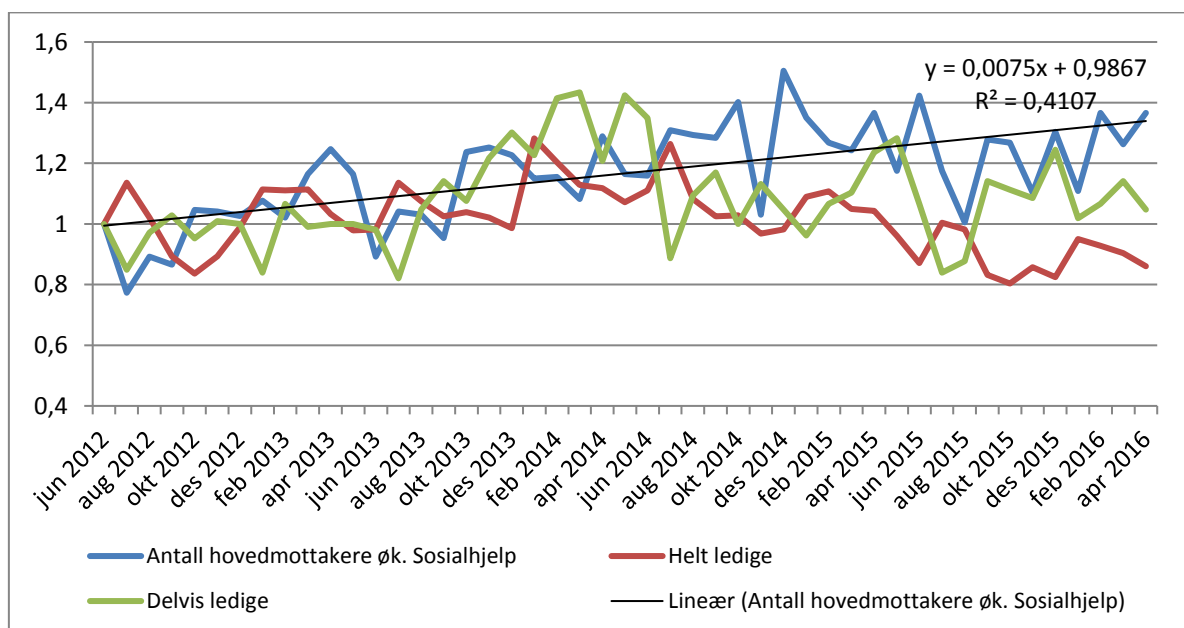
Figur 3.12: Relativ utvikling i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, utvikling i gjennomsnittlig månedsutbetaling (faste mai 2016 kr). Stange, april 2010-mai 2016.



Kilde: Stange kommune, beregninger ved Østlandsforskning

I figuren nedenfor bruker vi tidsintervallet juni 2012-mai 2016. Trendlinjen viser at antallet mottakere i denne perioden har en relativt stabil vekst. Arbeidsledighet synes i liten grad å samvariere med antallet hovedmottakere fra medio 2014. En nedgang i ledighet fra 2014 gir ikke en tilsvarende nedgang i antallet mottakere. De må derfor være andre forklaringsfaktorer på økningen i antallet mottakere av sosialhjelp.

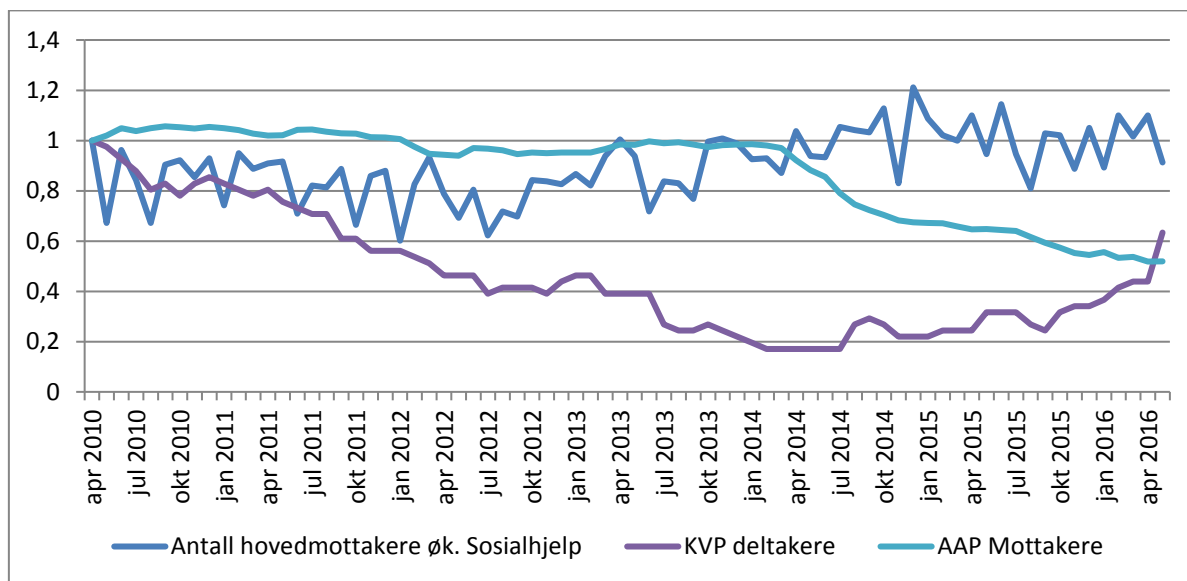
Figur 3.13: Relativ utvikling i arbeidsledighet og utgifter til sosialhjelp. Stange kommune, juni 2010 – mai 2016. Faste mai 2016 kr.



Kilde: NAV og Stange kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

I figuren nedenfor er den relative utviklingen i AAP mottakere, KVP og sosialhjelp sammenstilt. Plottet viser at det i liten grad er sammenfallende utvikling av mottakere av sosialhjelp og de som er på hhv AAP eller KVP. Det synes å være en utflating i nedgangen i KVP som sammenfaller med nedgangen i antallet på APP ordningen. Det er ellers en utflating i antallet på sosialhjelp fra 2015 som faller sammen med økningen i KVP. Disse sammenhengene skal vi se nærmere på lengre ned.

Figur 3.14: Relativ utvikling i antallet mottar økonomisk sosialhjelp, og deltakere i AAP og KVP. Stange kommune, juni 2010 – mai 2016. Faste mai 2016 kr.



Kilde: NAV og Stange kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Statistisk analyse

For å undersøke hva som påvirker utbetalingen av økonomisk sosialhjelp tar vi utgangspunkt i variablene som er beskrevet nærmere i kapittel 3.2. Vi summerer opp funnene her, mens analysen er utførlig beskrevet i vedlegg 4. Det er store variasjoner mellom periodene i tallmaterialet til Stange kommune, noe som påvirker resultatene. Vi har pekt på noen mulige sammenhenger i vedlegget som ikke er tilstrekkelig tydelige til å bli trukket frem her.

Analysene viser en samvariasjon mellom antall mottakere av økonomisk sosialhjelp og utgiftene kommunen har til livsopphold, men analysen viser også at antallet påvirker i liten grad. Det er mottakere fra 25 år og eldre som gir signifikante resultater. Vi får ikke påvist sammenheng mellom antallet mottakere og boutgiftene.

Resultatene tyder også på at de som blir tatt inn i, eller går ut av, introduksjonsprogrammet, påvirker utgiftene til livsopphold. Det er ingen statistisk påvisbar sammenheng mellom introduksjonsprogrammet og boutgiftene.

Konklusjon

Realverdien av den gjennomsnittlig utbetalte sosialhjelp pr hovedmottaker økte frem til 2014, hvor den flatet ut og har vært stabil ut analyseperioden. Mottakere i aldersgruppen 18-24 år økte kraftig fra 2012 til 2014. Fra 2015 har antallet sunket. I den samme perioden har det være relativt stabilt antall hovedmottakere totalt sett.

I analysene av hva som påvirker antallet mottakere, er resultatene svake og fremstår til en viss grad som tilfeldige sammenhenger som ikke beskriver reelle årsak-virkninger. Det er en signifikant sammenheng som tilsier at en reduksjon i andelen som innvilges AAP, gir flere sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24år. Vi finner ikke en tilsvarende sammenheng for mottakere i aldersgruppen 25+. Vi har sett at antallet som innvilges AAP reduseres, og en konsekvens kan være at dette bidrar til økte livsoppholdsutgifter.

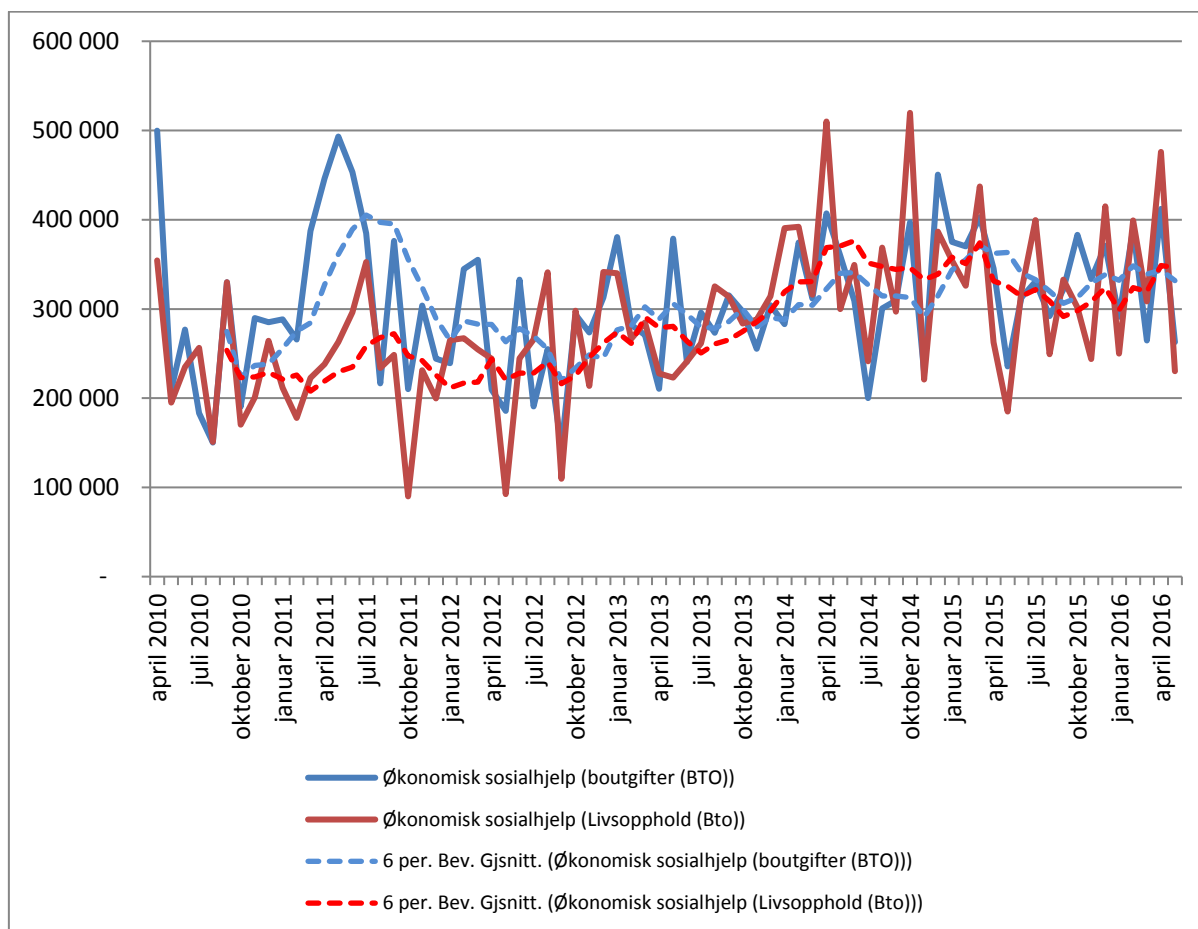
Store variasjoner mellom måneder gjør det vanskelig å finne sammenhenger i den metodiske tilnærmingen som er valgt. Vi har vi ikke klart avdekke tydelige, relevante sammenhenger med utviklingen i utgiftene. En samlet vurdering av variasjonen i regnskapstallene og de øvrige variablene vi har sett nærmere på indikerer periodiseringsfeil i regnskapstallene.

Treffsikre kvantitative analyser forutsetter et kvalitetsmessige godt datagrunnlag. Stange kommune bør gjennomgå prosessen fra registrering til utbetaling, og hvordan dette blir ført i de ulike fagsystemene til kommunen. Dersom kommunen ønsker kvantitativ beslutningsstøtte må tallgrunnlaget være periodisert til korrekt måned. En bør vurdere hvordan en i større grad kan få frem registerdata som gjenspeiler den reelle ressursbruken pr måned, slik at tallgrunnlaget i større grad kan brukes som styringsverktøy.

3.3.4 Løten

Figuren nedenfor viser Løten kommunes kostnadsutvikling til økonomisk sosialhjelp. Det skilles mellom boutgifter og livsopphold. Kostnaden er omregnet i faste mai 2016 kroner. For lettere å se utviklingen er det lagt inn trendlinjer som viser gjennomsnittlig 6 måneders utbetaling («6 per. Bev. Gjennitt.» i figuren). En må være oppmerksom på at trendlinjer gir en faseforskyvning av utviklingen.

Figur 3.15: Sosialhjelpsutgifter i Løten kommune, april 2010 – mai 2016, faste mai 2016 kr.



Kilde: Løten kommune, beregninger ved Østlandsforskning

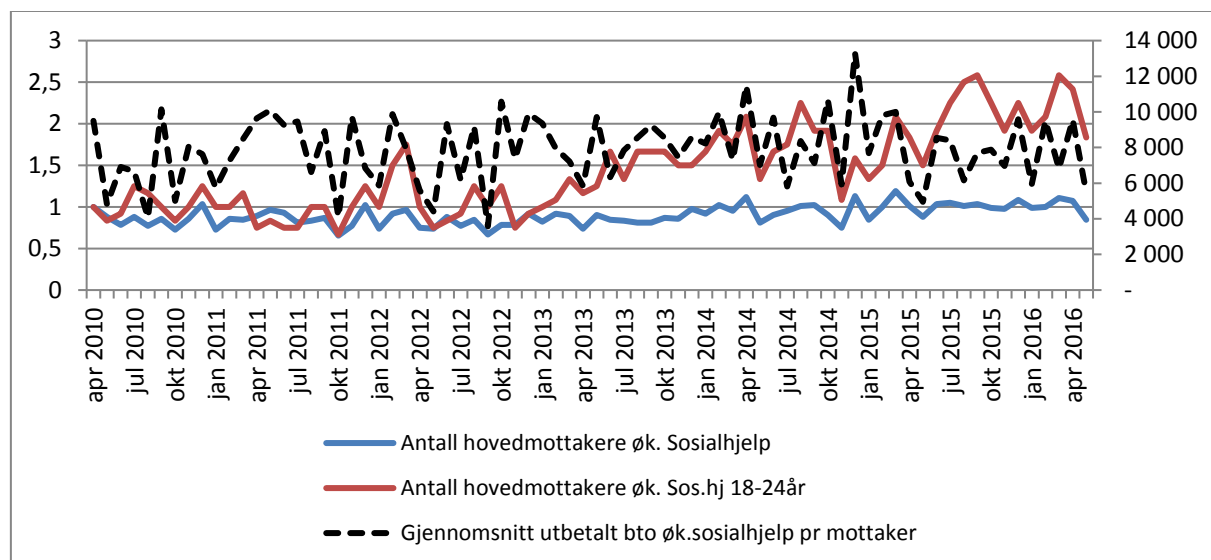
Fra 2012 har det vært økning i utgiftene pr måned. Trenden i boutgifter og livsopphold viser i stor grad samme utvikling med noen unntak. I de fleste måneder er boutgiftene høyere enn livsopphold. Et særtrekk ved figuren er også at det er store variasjoner i månedsbeløpene, og dette gjør seg særlig gjeldende fra våren 2014. Store variasjoner i kildematerialet skaper problemer når målsettingen er å finne forklaringsvariabler/ drivere.

Figuren under viser den relative utviklingen i antall hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp. Andelen hovedmottakere er relativt stabilt i perioden, men med svak vekst fra 2012. Yngre hovedmottakere øker fra 2013. Store månedsvariasjoner gjør det vanskelig å vurdere utviklingen i antall yngre mottakere i 2016.

De gjennomsnittlige utbetalingene per mottaker varierer også mye fra måned til måned (høyre skala). Det er en svak vekst i gjennomsnittlig utbetalt pr registrerte hovedmottaker om en betrakter hele perioden under ett, men grafen indikerer også at gjennomsnittutbetalingen har vært relativt stabile fra 2. kvartal 2015. Utviklingen er vanskelig å vurdere når variasjonen fra måned til måned er så stor. Med

månedssvariasjoner mellom 7 og 12 tusen per måned er det mye som taler for at det er periodiseringsfeil i regnskapet.

Figur 3.16: Relativ utvikling i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, utvikling i gjennomsnittlig månedsutbetaling (faste mai 2016 kr). Løten, april 2014-mai 2016.

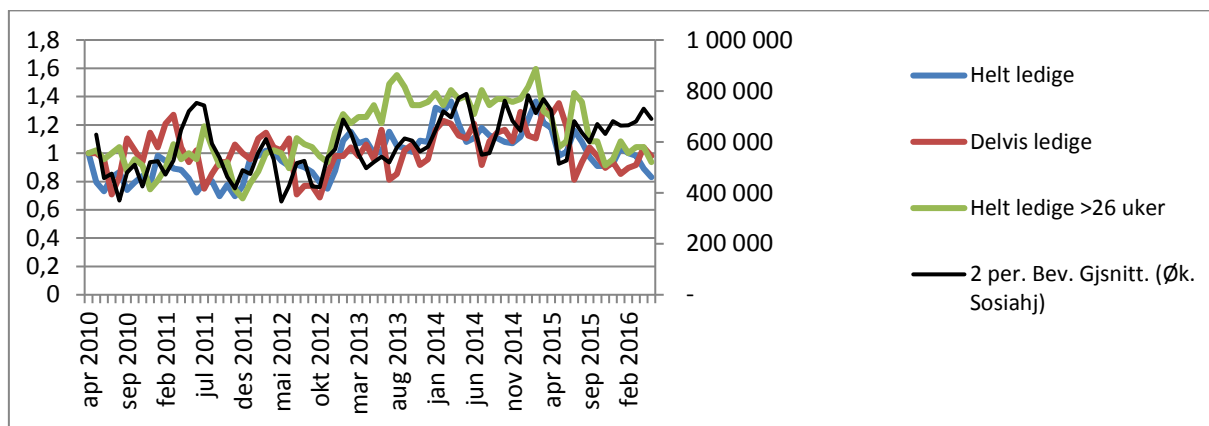


Kilde: Løten kommune, beregninger ved Østlandsforskning

Figuren nedenfor viser utviklingen i arbeidsledighet i Løten kommune. I figuren er også relativ utvikling i utgiftene til økonomisk sosialhjelp tatt med. I denne figuren er det brukt 2 måneders gjennomsnitt for å unngå tidsforskyvning mellom ledighet og utbetalt økonomisk sosialhjelp.

Det er sammenfallende trender mellom arbeidsledighet og utbetalt økonomisk sosialhjelp. Fra våren 2015 avviker utviklingen der økonomisk sosialhjelp økte samtidig som det er nedgang med stabilisering i 2016. I Løten ser det følgelig ut som ledighet er en viktig driver av økonomisk Sosialhjelp.

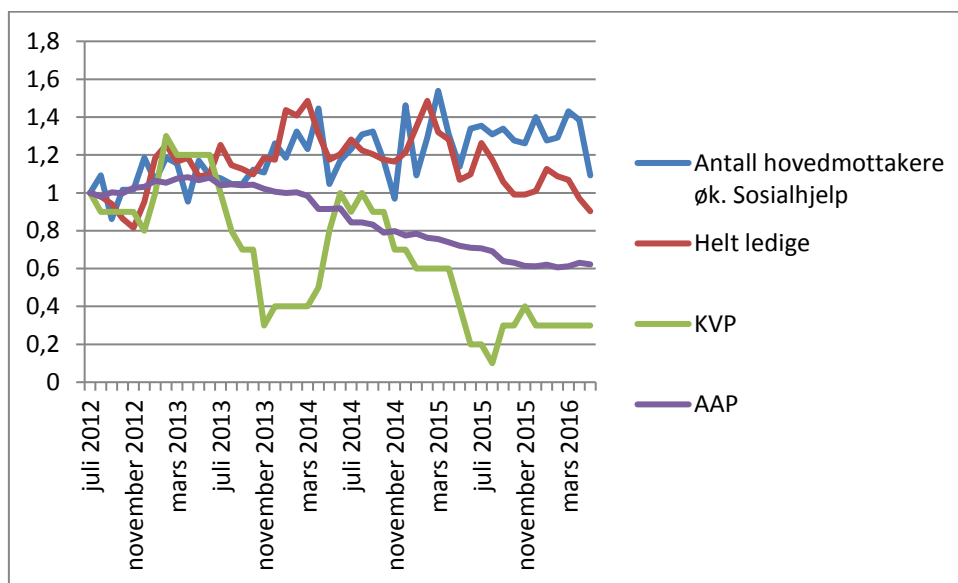
Figur 3.17: Relativ utvikling i arbeidsledighet og utgifter til sosialhjelp. Løten kommune, april 2010 – mai 2016. Faste mai 2016 kr.



Kilde: NAV og Løten kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

I Hedmark har det vært en reduksjon i andelen som mottar AAP og av figuren under ser vi at dette også er tilfelle i Løten. Fra 2013 har det vært store endringer i antallet på KVP programmet. Utviklingen i antallet på AAP reduseres ganske jevnt fra våren 2013. Nedgang i ledighet, KVP og AAP skjer samtidig som antallet hovedmottakere vokser svakt fra 2. kvartal 2014. I 2016 viser grafen en kraftig nedgang i antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp. I denne perioden synker ledigheten, samtidig som AAP og KVP deltakerantallet er relativt stabilt. Nedgangen i antallet mottakere i 2016 kan ha sammenheng med omorganisering som har frigjort ressurser til oppfølging og veiledning som vi ser nærmere på i kapittel 4. Den grafiske drøftingen underbygger også at det kan være andre forhold enn de vi har sett på her som påvirker antallet sosialhjelpsmottakere i Løten. Det ser vi nærmere på nedenfor.

Figur 3.18: Relativ utvikling i arbeidsledighet, personer på AAP og KVP, samt hovedmottakere økonomisk sosialhjelp. Løten kommune, juli 2012 – mai 2016.



Kilde: NAV og Løten kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Statistisk analyse

For å undersøke hva som påvirker utbetalingen av økonomisk sosialhjelp tar vi utgangspunkt i variablene som er beskrevet nærmere i kapittel 3.2. Vi summerer opp funnene her, mens analysen er utførlig beskrevet i vedlegg 5.

Antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp samvarierer med både boutgifter og utgifter til livsopphold i Løten. Det er imidlertid lav samvariasjonsfaktor. Dette skyldes trolig store svingninger fra måned til måned, samtidig som antallet mottakere er relativt stabilt. Det kan tyde på periodiseringsfeil i regnskapet.

Resultatene tyder på at de som går ut av introduksjonsprogrammet forklarer en mindre andel av økningen i både boutgifter og livsopphold. Arbeidsledigheten synes også påvirke boutgiftene men ikke utgiftene til livsopphold.

Analysen kan også, om veldig svakt, indikere at redusert bruk av AAP bidrar til å øke antallet som mottar sosialhjelp. Økt ledighet synes også øke antallet mottakere, men det fremstår ikke å være en viktig driver.

Konklusjon

Det har vært realvekst i økonomisk sosialhjelp pr måned fra medio 2012 til medio 2014. Fra 2014 har utgiftene vært relativt stabile. Regnet i faste kroner har utbetalingene pr. hovedmottaker i gjennomsnitt pr måned vært relativt stabilt fra 2010 til 2016. Antallet yngre mottakere er doblet fra årsskiftet 2012/ 2013 til 2016.

Samlet vurdert er det vår oppfatning av arbeidsledighet i noen grad påvirker sosialhjelpsutgiftene i Løten. Avgang fra introduksjonsprogrammet synes også å påvirke antallet mottakere noe.

For Løten er det en sammenheng mellom antallet som er på AAP ordningen og mottakere av sosialhjelp. Når NAV har redusert antallet på APP indikerer våre resultater at dette har medvirket til økte sosialhjelpsutgifter for kommunen. Vi kan imidlertid ikke si noe om omfanget, og det er usikkerhet forbundet med konklusjonen.

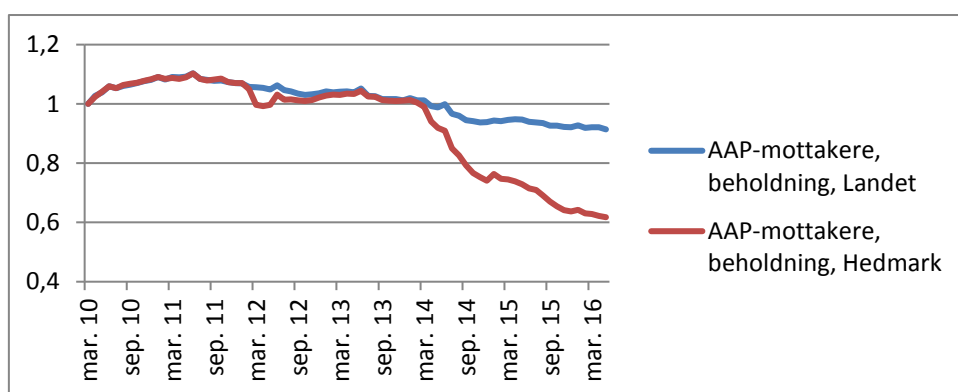
Regnskapsmaterialet er viktig kilde til å finne sammenhenger mellom utgiftene og faktorer som påvirker utgiftene. Store månedlige variasjoner som ikke gjenspeiler seg i endringer i de faktorer som inngår i analyse materialet kompliserer analysene og gjør det vanskelig å hente ut tydelige resultater.

3.4 Arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp

3.4.1 Arbeidsavklaringspenger

Figuren under viser den relative utviklingen i antall personer på AAP ordningen. Referansegrunnlaget er antallet med AAP i mars 2010. Figuren viser at antallet personer med AAP i hhv landet og i Hedmark fylke har en tilnærmet lik utvikling frem til 3. kvartal i 2011, og i hele 2013. I 1. kvartal 2014 går antallet med AAP kraftig ned i Hedmark, mens det er svak nedgang i landet som helhet.

Figur 3.19: Relativ utvikling i antall personer med AAP, mars 2010 – mai 2016.



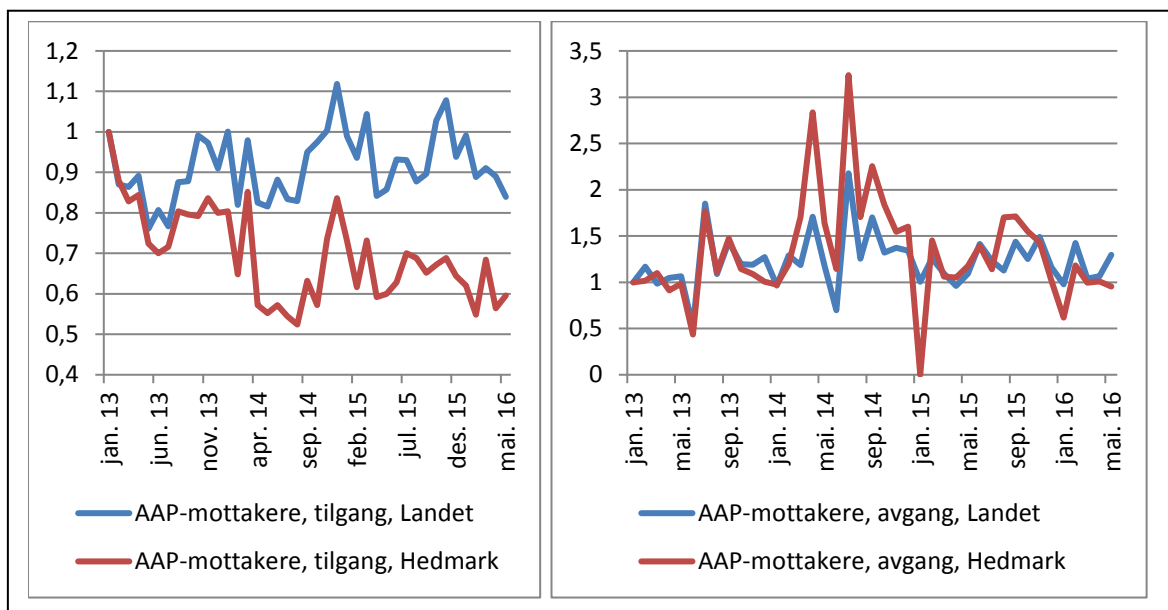
Kilde; NAV

I analysene av kommunene fant vi klare indikasjoner på at de som går ut av AAP ordningen i relativt stor grad går over på uføretrygd. Analysene av enkelte av kommunene underbygger at redusert inntak på AAP øker antallet mottakere av sosialhjelp og/ eller økte utgifter til sosialhjelp. Vi fant svak indikasjon på at de som går ut av AAP blir mottakere av økonomisk sosialhjelp.

I figuren nedenfor fremgår den relative tilgangen av personer med AAP, mens diagrammet til høyre viser avgang. Tilgangen av personer med AAP er de som kommer inn i ordningen³. Avgang er de som går ut av AAP. Begge figurer har starttidspunkt i januar 2013. Som vi så i figuren over var det relativt lik utvikling i landet og i Hedmark frem til 2014.

³ Antall personer med AAP og tilgang pr måneder mottatt fra NAV. Avgang er beregnet netto endring fra en måned til den neste, fratrukket tilgang.

Figur 3.20: Relativ tilgang og avgang AAP, januar 2013 – mai 2016



Kilde: NAV Hedmark, Beregninger ved Østlandsforskning

Av figuren ser vi at det er store månedlige variasjoner i antallet personer som kommer inn i AAP ordningen, og de som går ut av den. Det er avgangen som har størst månedsvariasjon. Større månedsvariasjoner på fylkesnivå enn landsnivå er heller ikke så overraskende. Det er naturlig at det er større utjevning mellom månedene på landsbasis enn på fylkesnivå.

I første tertial 2013 reduseres tilgangen på AAP både i Hedmark og landet som helhet. I landet øker tilgangen i 2. tertial og tilgangen stabiliseres på et nivå som ligger om lag på 95% av nivået ved årsskiftet 2012/ 2013. Nivået i Hedmark reduseres ytterligere og stabiliseres på om lag 60-65% av nivået ved årsskifte 2012/ 2013. I perioden fra april 2010 og ut 2012 var avgangen fra AAP relativt lik for Hedmark og landet. Fra 2013 innvilger Hedmark færre til AAP ordningen.

Figuren til høyre over viser at avgangen fra AAP holder relativt likt nivå i både landet og Hedmark fra 2013 til 2016.

Tilgangen i Hedmark synes å gjøre et skift til en lavere nivå i begynnelsen av 2014.

Konklusjon

Andelen som innvilges AAP har blitt tydelig redusert fra 2013. Endringen i inntakspraksis på AAP ordningen kan ha medført at kommunene får en økt belastning i økonomisk sosialhjelp.

3.5 Oppsummering

Kommunene har hatt en generell økning i utgiftene i til sosialhjelp i analyseperioden, samtidig ser vi at utgiftsnivået etter hvert har blitt redusert i Hamar og Ringsaker. Endringen faller i tid sammen med innføring av aktivitetsplikt. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å hevde at aktivitetsplikt er årsaken til endringene, men det kan se slik ut.

Analysene av regnskaps- og aktivitetstall indikerer at NAV Hedmarks reduksjon i antallet som får plass på AAP kan ha bidratt til å øke antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp og kommunens kostnader. Graden av denne effekten er ulik mellom kommunene. For de som går ut av AAP indikerer analysene at disse i stor grad går over på uføretrygd, men vi har ikke sett på andelen som går over til uføre, til arbeid, eller andre ordninger slik som alderspensjon.

Arbeidsledighet fremstår som en mindre viktig driver av behovet for sosialhjelp enn man kunne forvente. Vi har sett at sosialhjelpsutgiftene har økt mens ledigheten har gått ned og sysselsettingen har økt.

Analysene gir klare indikasjoner på at deltakere i introduksjonsprogrammet påvirker sosialhjelp ved avsluttet program. Det er derfor viktig å investere i tiltak i kommunene som er med å styrke introduksjonsprogrammet, og deltakernes overgang til arbeid etter introduksjonsprogrammet. Samtidig vil økt bosetting av flytninger som følge av flyktningkrisen i en viss periode medføre økning i sosialhjelpsutgiftene, men dette er også utgifter som kommunene kompenseres for i integreringstilskuddet.

Analysene er gjort med basis i månedstall innhentet fra NAV og kommunene. I deler av tallmateriale har det vært store månedsvise variasjoner som våre analyser ikke har klart å forklare. Det er naturlig at det er noe variasjon mellom måneder, men for enkelte av kommunene har variasjonene vært så store at de bærer preg av periodiseringsproblemer. Kvaliteten på analyseresultater avhenger av kvaliteten på tallgrunnlaget og vi vil foreslå for kommunene at de gjennomgår periodiseringspremissene som er innarbeidet i fagsystemet sosialhjelp registreres i, og overveltingsmodellen til økonomi/regnskapssystemet.

Vi kommer tilbake til øvrige anbefalinger om tiltak i siste kapittel.

4 ORGANISERING

4.1 Innledning

Vi følger opp kartleggingen av organisering og samhandling som ble gjennomført i fase 1 av prosjektet, men retter nå fokuset mot organisering, samhandling og oppgavefordeling innad på sosialhjelpsområdet. I en slik kartlegging ser vi det som særlig viktig å se på organisatoriske løsninger og ressursfordeling mellom forvaltningsoppgaver knyttet til saksbehandlingen av stønadskrav på den ene siden, og veiledning, kartlegging og oppfølging på den andre siden. Innføring av aktivitetsplikten gjør spørsmålet om ressursfordeling mellom disse oppgavene særlig aktuelt (se kapittel 2).

Organisering handler om hvordan arbeid deles, koordineres, styres og kontrolleres, samt om samarbeid internt og eksternt (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Når vi fokuserer på organisering i dette kapitlet er det altså prinsipper for arbeidsdeling og koordinering av arbeidet knyttet til økonomisk sosialhjelp innad i NAV-kontorene vi er opptatt av. Arbeidsdeling handler om å dele arbeidsprosesser inn i spesialiserte deloppgaver.

Mange NAV-kontor har i årene etter at de ble etablert prøvd ut ulike modeller for spesialisering og oppgavedeling, og det synes krevende å komme frem til en ideell løsning (Andreassen, 2011b, Helgøy, Kildal & Nilssen, 2011.; Billbo m.fl., 2015; Røhnebæk m.fl. 2015). Det vil sannsynligvis være behov for kontinuerlige justeringer av modeller for spesialisering i tråd med utvikling av kompetanse ved kontorene; i tråd med teknologisk utvikling; og i tråd med endringer i velferdsordningene. Dessuten vil ikke én type modell passe for alle kontorer. Blant annet vil kontorets størrelse og sammensetning av personalressurser ha betydning for hvilke løsninger som vil passe.

Sosialhjelp har i mange NAV-kontor vært adskilt fra eller lite integrert med de øvrige NAV-tjenestene (Andreassen, 2011a). Det kan henge sammen med en tanke om at sosialhjelp er en kommunal oppgave som løses av kommunalt ansatte, og dette har gjerne vært bekreftet i kontorenes organisasjonsstruktur (Andreassen, 2011a). Vi har pekt på at innføring av aktivitetsplikten for sosialhjelp vil drive frem og forutsette større grad av integrering av sosialhjelp med NAV-kontorets øvrige arbeid. Det handler blant annet om at bruk av NAVs metodikk for arbeidsrettet oppfølging i større grad blir aktuell for sosialhjelpsområdet. Vi har dette som et bakteppe for vår kartlegging av NAV-kontorenes organisering av sosialhjelpen.

4.2 Om metode

I organisasjonslitteraturen skiller man mellom formelle prinsipper og strukturer for organisering, og uformell praksis som ikke nødvendigvis sammenfaller med formelle føringer (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Vi ser primært på sider ved den formelle organiseringen av sosialhjelpen i dette prosjektet. I denne fasen har vi intervjuet teamledere med ansvar for sosialhjelp. Ansatte i disse stillingene har både kjennskap til detaljer om regelverk og rutiner i saksgangen, og de har overordnet kunnskap om organisering. De er derfor valgt ut som egnede informanter i denne fasen. I Stange deltok også en veileder og NAV-leder, og i Ringsaker deltok en veileder med faglederansvar. Det er altså gjennomført fire intervjuer med til sammen sju personer. Disse intervjuene bygger dessuten på kartleggingen som ble gjort i fase 1, der NAV-ledere og avdelingsledere ble intervjuet.

Intervjuene ble gjennomført ansikt-til-ansikt som en samtale med én forsker ute på NAV-kontorene. Det ble gjort notater for hånd i løpet av intervjuet, og notatene ble skrevet ut i etterkant. Vi brukte en felles intervjuguide som tok opp spørsmål knyttet til arbeidsdeling, ressursfordeling, formalkompetanse, rutiner og saksgang, samt vurderingsspørsmål knyttet til utfordringer og forbedringspotensial (se vedlegg 6). En intervjuguide brukes for å strukturere intervjuforløpet, og kan gi mer eller mindre stramme rammer (Kvale & Brinkmann, 2009). Her ga intervjuguiden klare føringer for intervjuet i den forstand at de samme spørsmålene ble stilt og besvart i alle fire intervjuene. Samtidig ble det gjort tilpasninger med støttespørsmål ut fra hva som kom frem i intervjuene, og intervjuene kan derfor betegnes som semistrukturerte.

Intervjuene kan for øvrig beskrives som «faktuelle intervjuer» (Kvale & Brinkmann, 2009:162). Det vil si at målet har vært å hente ut informasjon om hvordan organiseringen av sosialhjelp fungerer, mens vi i mindre grad har vært opptatt av informantenes vurderinger. To av spørsmålene kan likevel ses mer som vurderingsspørsmål. I fremstilling av empirien nedenfor skiller vi mellom den faktuelle empirien og den delen av empirien som er basert på informantenes mer subjektive vurderinger.

Vi belyser forhold ved organiseringen for å fremskaffe et helhetsbilde av arbeidet med sosialhjelp i Hamarregionen. Svarene på økningen i sosialhjelpsutgiftene kan ikke leses ut av denne kartleggingen, men kunnskap om organiseringen er viktig for oppdragets mandat om å foreslå aktuelle tiltak - som *kan* være knyttet til organisering. Vi drøfter derfor funn i kartleggingen av organisering opp mot vår vurdering av aktuelle tiltak i den avsluttende delen av dette kapittelet.

4.3 Organisering av sosialhjelp i Hamarregionen

Størsteparten av de som jobber med økonomisk sosialhjelp ved NAV-kontorene i Hamarregionen er utdannet sosionomer, eller har tilsvarende høyskoleutdannelse. Det mindretallet som ikke har slik utdanningsbakgrunn har såkalt «etatsutdanning», det vil si lang arbeidserfaring fra sosialtjenesten, trygdeetaten eller Aetat.

Kontorene følger noe ulike prinsipper for å dele arbeidsoppgaver mellom de ansatte som jobber med sosialhjelp. Felles for kontorene er at de på en eller annen måte står i prosesser som handler om å finne organisatoriske løsninger som sikrer at de har tilstrekkelige ressurser til å gjøre kartlegginger og drive veilednings- og oppfølgingsarbeid, i tillegg til å sikre kvalitet i saksbehandlingen. Vi beskriver videre detaljer i kontorenes løsninger.

4.4 Kommunenes organisatoriske løsninger

4.4.1 Ringsaker

Organisering

Ringsaker er den største av de fire kommunene i Hamarregionen, med 33597 pr.1.jan. 2016 ifølge SSB. NAV-kontoret har én felles leder, ansatt på kommunale vilkår. For øvrig er kontoret organisert i tre avdelinger: To oppfølgingsavdelinger, en statlig og kommunal, som ledes av henholdsvis en statlig og en kommunal avdelingsleder. I tillegg er det en avdeling for jobb- og servicesenter med en statlig avdelingsleder.

Den kommunale avdelingen består av fire team: Sosialfaglig team ungdomsteam, kvalifiseringsteam, og et administrativt team. Vi fokuserer her på det sosialfaglige teamet som har ansvar for saksbehandling og oppfølging av brukere over 25 år.

Fem veiledere jobber i det sosialfaglige teamet, i tillegg til teamleder. (To av veilederne er ansatt i 60 prosent stillinger, så teamet har til sammen 5,2 årsverk). De ansatte i teamet er utdannet sosionomer. Arbeidsfordelingen følger sortering etter fødselsdato, det vil si at veilederne har ansvar for «sine» brukere ut fra fødselsdato. En veileder har da en saksportefølje som dekker ca. fem datoer. Veilederne har ansvar for å fatte vedtak om økonomisk sosialhjelp, herunder vurdere vilkår, og å veilede og følge opp brukere når det er aktuelt. Veilederne har ansvar for saksbehandling og oppfølging av brukere som søker og mottar økonomisk sosialhjelp uavhengig av innsatsbehov.

Ringsaker innførte aktivitetsplikt for brukere under 25 år fra 1.november 2015, og har også etablert en kommunal arbeidssentral som gir muligheter for aktivisering og arbeidstrening.

Ulike tjenesteområder i kommunen melder inn oppgaver som kan være aktuelle. To veiledere har ansvar for administrering og drift av arbeidssenteret.

Behovsvurderinger, arbeidsevnevurderinger og inndeling i innsatsgrupper er sentralt i NAVs oppfølgingsmetodikk som vi omtalte i kapittel 2. Metodikken ble blant annet innført for å sikre at brukernes tilgang til virkemidler ikke styres av den ytelsen de mottar, men av behovet for bistand. Denne metodikken har til nå i liten grad vært brukt i sosialfaglig team i Ringsaker, delvis fordi metodikken er integrert i fagsystemet Arena som har vært lite brukt i teamet. Fra 1.januar 2016 ble imidlertid Arena tatt i bruk som oppfølgingsverktøy i sosialfaglig team.

Saksgangen

1. Søkere av økonomisk sosialhjelp i Ringsaker kan finne informasjon om ytelsen, regelverk og saksbehandlingen på kommunens nettsider. Søknadsskjema er ikke tilgjengelig på nettet, men må hentes på NAV-kontoret og leveres der, eventuelt sendes. Det skjer en viss «siling» i servicesenteret, det vil si at det gjøres en enkel vurdering om søker er aktuell mottaker av økonomisk sosialhjelp.
2. Søknaden skannes lokalt, og mottas og journalføres i fagsystemet Velferd. I tillegg legges papirsøknaden i veileders posthylle. Ved førstegangssøkere skal det gjennomføres en samtale innen to uker fra søknaden mottas. Det er utviklet et eget kartleggingsskjema for disse samtaler. Skjema og notater skal vedlegges søknaden.
3. Når alle nødvendige dokumenter i saken er mottatt fattes det vedtak, og det vurderes og fastsettes vilkår i nye saker. Krav om registrering som arbeidssøker på NAV.no kan settes som vilkår.
4. Når bruker registrerer seg som arbeidssøker på NAV.no kommer oppgaven «motta selvregistrert person» opp i fagsystemet Arena, og dette innebærer at det må gjøres en behovsvurdering. En person som kontakter NAV for å få bistand knyttet til arbeid og aktivitet, har etter NAV-loven § 14a rett til å få en skriftlig vurdering av sitt bistandsbehov. Behovsvurderingen viser hvilken innsatsgruppe brukeren tilhører, og det skal fremgå av vedtaket. Behovsvurderingen skal også avklare om det er behov for å utarbeide en aktivitetsplan, og om det skal gjøres en grundigere arbeidsevnevurdering.

Det fremkom ikke tydelig av intervjuet om teamet følger et klart system for gjennomføring av behovsvurderinger og eventuelt arbeidsevnevurderinger blant mottakere av økonomisk sosialhjelp. Strukturering av arbeidsmengde og arbeidsoppgaver styres i hovedsak av søknadene som kommer inn og skal behandles i Velferd.

Vurderinger vedrørende forbedringspotensial

I intervjuet ved Ringsaker kom det frem at ansatte i sosialfaglig team opplever at innføringen av aktivitetsplikten har fungert bedre enn de forventet. De opplever at det

fungerer mer som et verktøy enn som en straff. Det gir muligheter for brukerne, tidligere var det i hovedsak kvalifiseringsprogrammet som kunne vurderes hvis det var brukere som ønsket tilbud om aktivitet. Det er mange av mottakerne som ønsker det tilbudet som gis, og det har vært lite klager. De opplever også at utbetalingene har blitt redusert. Samtidig ble det påpekt at det var viktig å ha tett dialog med brukerne med tydelig avklaring av forventninger om aktivitetsplikt. Det er også behov for grundige vurderinger av hvilke tiltak som er rett for ulike personer.

De ansatte som ble intervjuet vurderte videre at organiseringen i sosialfagligteam der veiledere hadde ansvar for både saksbehandling og oppfølging fungerte bra. «Vi vil gjerne ha hele løpet» ble det sagt. Dessuten ble det påpekt at i forbindelse med sosialhjelp så blir økonomien svært viktig for brukeren gjennom hele saksgangen. Slik sett så blir det vanskeligere å skille oppgaver knyttet til utbetalinger og behandling av stønadskrav fra oppgaver knyttet til veiledning og oppfølging.

De ansatte i sosialfaglig team har som beskrevet over fått nye oppgaver dette året i forbindelse med innføring av aktivitetsplikt som innebærer ny praksis for vilkårsbruk. Det betyr at de får flere oppgaver knyttet til metodikk for arbeidsrettet oppfølging og oppgaver som er knyttet til tiltakssystemet. Dette er oppgaver som forutsetter bruk av fagsystemet Arena. Siden sosialfaglig team i Ringsaker har lite erfaring med bruk av Arena fra før mener de som er intervjuet at det er behov for opplæring som kan styrke teamets Arenakompetanse, både når det gjelder det datatekniske og prosedyrer knyttet til oppfølgingsmetodikken. De ser dette som et større kompetansebehov enn generell veiledningskompetanse. Veiledningskompetansen vedlikeholdes og utvikles gjennom månedlig gruppeveiledning basert på NAVs veiledningsplattform.⁴

Videre opplever de at det er behov for mer kompetanse om virkemiddelapparatet både når det gjelder hvilke muligheter som er aktuelle, og når det gjelder det praktiske rutiner for å søke om plasser. De mener at de opplever å ha tilstrekkelig tilgang til varierte tiltak, men trenger kunnskap om hvilke muligheter som eksisterer og hvordan de kan benyttes. De mener også at det er behov for å gå gjennom og fastsette eller oppdatere innsatsbehov i sosialhjelpssakene for å drive oppfølgingsarbeid. De fremheves dessuten at det behov for å ha tilstrekkelig tid til oppfølgingsarbeid.

4.4.2 Hamar

Organisering

Hamar er den nest største kommunen i Hamarregionen med 30120 innbyggere pr. 1.januar 2016 ifølge SSB. Kontoret har en enhetlig ledelsesmodell med en statlig NAV-leder. I fase 1

⁴ Veiledningsplattformen er utviklet av arbeids- og velferdsdirektoratet og skal gi støtte og kunnskap om profesjonell veiledning. Plattformen består av en samling av metoder og verktøy som skal gi en felles retning for veiledning i NAV.

av dette prosjektet var NAV Hamar midt i en omfattende omorganisering av kontoret, og vi beskrev både gammel og ny organisasjonsmodell i forrige rapport (Røhnebæk, m.fl. 2015). Den nye modellen bygger i stor grad på en tanke om at det er brukerens innsats- og oppfølgingsbehov og de ansattes ekspertise knyttet til oppfølging som skal legge premissene for organisering og arbeidsdeling. Den tidligere modellen var i større grad basert på spesialisering knyttet til ytelsene.

I den nye modellen er det tre oppfølgingsavdelinger, en avdeling for jobbsenter, og en stabsavdeling. En oppfølgingsavdeling har ansvar oppfølging av ungdom og flyktninger innenfor fem år etter bosetting i kommunen. De to øvrige oppfølgingsavdelingene vil ha ansvar for alle brukere med oppfølgingsbehov. Fordeling av brukere mellom avdelingene baseres på fødselsnummer. Arbeidet innenfor avdelingen organiseres i tverrfaglige team som settes sammen av veiledere med ulike kompetanse som kan utfylle hverandre.

For sosialhjelp får den nye organiseringen stor betydning fordi den juridiske saksbehandlingen og utbetalingen av sosialhjelp skilles ut som egne administrative oppgaver som legges til stabsavdelingen. En innledende kartlegging av søkere gjennomføres i jobbsenteret, og mottakere følges opp av oppfølgingsavdelingene. Mottakere av sosialhjelp kan dermed få oppfølging innenfor alle tre avdelingene. Denne omorganiseringen trådte i kraft våren 2016.

Sju veiledere (ca. 6,5 årsverk) jobber i teamet som har ansvar for utbetalinger og behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Fem av disse har sosionombakgrunn og to har lang arbeidserfaring fra tidligere Aetat. En av de sju veilederne har spesifikt ansvar for søknader om supplerende stønad, samt utføre og alderspensjon. I resten av teamet følger fordeling av saker inndeling etter fødselsnummer.

Det betyr at Hamar har tilnærmet samme formalkompetanse og ressurser til saksbehandling av økonomisk sosialhjelp som Ringsaker, som er en sammenlignbar kommune når det gjelder innbyggertall. De som jobber med saksbehandling av økonomisk sosialhjelp i Hamar har imidlertid kun ansvar for saksbehandling og utbetalinger, og ikke for oppfølging. Oppfølgingsressursene er lagt til oppfølgingsteamene som dekker alle stønadsområder, og det er derfor vanskelig å skille ut hvor mye av oppfølgingsressursene som går til mottakere av sosialhjelp. Samlet sett vil det uansett være en større andel personalressurser som dekker saksbehandling og oppfølging av sosialhjelpsmottakere i Hamar sammenlignet med Ringsaker.

Hamar innførte aktivitetsplikt for sosialhjelp i desember 2015, med spesielt fokus på de under 30 år. Det har vært jobbet med å skaffe arbeidstreningsplasser i ulike deler av kommunen. I tillegg ble det etablert et kommunalt møbellager som skulle gi arbeidstreningsplasser.

Saksgangen

5. Søkere av økonomisk sosialhjelp i Hamar kan hente informasjon om ordningen og regelverk, samt hente ut søknadsskjema på kommunens nettsider eller motta skjema på NAV-kontoret. Skjemaet sendes eller leveres på NAV-kontoret. Det gjøres først en kort avklaring i mottaket om hva som er søkers situasjon, og om sosialhjelp er aktuell stønad å søke om. Det gis informasjon om hva slags basisdokumentasjon som må legges ved.
6. Når søknaden leveres gjennomføres det en grundig, times kartleggingssamtale i mottaket, som inneholder råd og veiledning. Det gjøres et grundig notat fra denne samtalen som lagres i Arena. Mottatt papirsøknad legges deretter i posthylla til rett saksbehandler.
7. Søknaden journalføres og registreres i fagsystemet Sosio, og det sendes ut forvaltningsmelding når det er aktuelt med informasjon om saksbehandlingstid og innhenting av dokumentasjon.
8. Når all nødvendig dokumentasjon er innhentet fattes det vedtak. Det antydes da hva som kan bli aktuelle vilkår.
9. Hvis det i kartleggingssamtalen i mottaket orienteres om at bruker må registrere seg som arbeidssøker på NAV.no (se pkt. 2) vil oppgaven «motta selvregistrert person» aktiveres i Arena. Når denne behandles i Arena vil det omfatte gjennomføring av behovsvurdering, fastsetting av innsatsbehov og 14a vedtak. Behovsvurderingen kan vise at det også skal gjennomføres arbeidsevnevurdering
10. Det lages aktivitetsplan (eventuelt plan om aktivitet) ⁵ og settes opp en struktur for møtepunkter hver 3. måned.

Vurderinger vedrørende forbedringspotensial

Når intervjuet ved Hamar ble gjennomført (23.september 2016) var flere forhold ved den nye organisasjonsmodellen uavklart. Som påpekt over var det spesielt svakheter i grenseoppgangene og samarbeidet mellom de som har ansvar for saksbehandling og utbetaling av sosialhjelp i stabsavdelingen, og de som skulle ha ansvar for oppfølging. Det ble sagt at den nye modellen «ikke ble slik vi hadde tenkt» og at «vi sitter fremdeles på hver vår tue». En av de tingene som ble fremhevet som viktig å få på plass var faste strukturer som sikrer godt samarbeid mellom økonomi og oppfølging. (Vi er kjent med at kontoret har jobbet med å etablere faste samarbeidsfora og arenaer for dialog på tvers av avdelingene i etterkant av intervjuet.)

Det var uklart hvem som hadde ansvar for de ulike sidene ved behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger. Deler av disse arbeidsprosessene kan knyttes til den administrative saksbehandlingen, men først og fremst er dette verktøy for kartlegging, veiledning og oppfølging. I intervjuet ble nevnt at det er en fare for at det tekniske ved gjennomføringen av disse arbeidsprosessene i Arena får større oppmerksomhet enn

⁵ Aktivitetsplan er et dokument i Arena som inngår i den arbeidsrettede oppfølgingsmetodikken. Plan om aktivitet er et enklere dokument som kan brukes som et alternativ i sosialhjelpssaker.

dialogen med bruker som skal brukes som grunnlag for behovs- og arbeidsevnevurderingene.

Behov for integrering mellom økonomi og oppfølging ble knyttet til ulike typer utfordringer. Det som handler om personlig økonomi preger gjerne en sosialhjelpsmottaker på alle måter, og kan være vanskelig å skille ut som en egen del fra arbeidsrettet oppfølging (se også Ringsaker). Det ble påpekt at de som jobber med oppfølging unnlot å ta opp spørsmål knyttet til økonomi i oppfølgingsarbeidet fordi det var ukomfortabelt. På den andre siden ble det påpekt at økonomiteamet bare «sitter og produserer vedtak» og slik sett var mindre opptatt av oppfølgingsdelen. Delingen mellom økonomi og oppfølging kan slik sett gå utover helheten i saksgangen, og det er derfor behov for mekanismer som motvirker det.

På samme måte som i Ringsaker ble det også påpekt at det var behov for å gjennomføre behovsvurderinger i sakene til langtidsmottakere for å fastsette eller oppdatere innsatsbehov. Videre ble det uttrykt ønske om mer tid til kartlegging og oppfølging. Slik situasjonen er nå, begrenses bruken av vilkår fordi dette er noe som generer kontroll- og oppfølgingsoppgaver som de ikke har kapasitet til å gjennomføre.

På grunn av omorganisering og intern uro ved kontoret har ikke kontoret gjennomført gruppeveiledning på veiledningsplattformen det siste året. Vi så at i Ringsaker gjennomføres slik gruppeveiledning jevnlig for å sikre og utvikle kontorets veiledningskompetanse.

Bedre dialog med andre instanser i kommunen slik som boligkontoret, innfordring og ROP (Rus og psykiatri) ble også nevnt som områder hvor det var potensial for forbedringer.

4.4.3 Stange

Organisering

Stange har 20119 innbyggere (pr. januar 2016 i følge SSB). Kontoret er basert på en enhetlig modell for ledelse, og har nå en leder som er statlig ansatt. (Kontoret fikk ny leder i august 2016). Kontoret er organisert i to oppfølgingsavdelinger, og en stabsavdeling. Avdeling 1 har ansvar for oppfølging av brukere med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov, og Avdeling 2 har ansvar for oppfølging av brukere med spesialtilpasset og varig tilpasset innsatsbehov. Sosialhjelp er lagt til Avdeling 2.

Fem veiledere jobber med økonomisk sosialhjelp, fordelt på ca. 4 ½ årsverk. Av disse har tre sosionomutdannelse eller tilsvarende relevant høyskoleutdannelse, og én har lang arbeidserfaring fra sosialtjenesten. Av de fem veilederne som jobber med sosialhjelp så har én ansvar for saker der mottakeren er under 25 år, de øvrige sakene er fordelt på fire

veiledere etter fødselsnummer. Det betyr at det brukes mindre personalressurser på forvaltning av sosialhjelp sammenlignet med Hamar og Stange, noe som også er rimelig ut fra innbyggertallet.

Organiseringen av sosialhjelp i Stange betyr at veiledere både har ansvar for saksbehandling og oppfølging av sosialhjelpsmottakere, på samme måte som i Ringsaker. I intervjuet ved NAV Stange kom det imidlertid frem at det reelt sett brukes lite ressurser på oppfølging på grunn av at tiden går med til å behandle stønadskrav. De har restanser på søknader (saker som er klare til behandling) på grunn av sykemeldinger og dermed høyt arbeidspress. Kontoret jobber derfor med en ny organisasjonsmodell som blant annet skal bidra til å frigjøre ressurser til veiledning og oppfølging av sosialhjelpsmottakere.

Den nye organisasjonsmodellen i Stange ble implementert 1.november 2016, mens vårt intervju ble gjennomført 23.september. Det betyr at vi beskriver ny modell slik den var skissert på intervjuutidspunktet, før implementeringen. Etter planen skulle den nye organiseringen innebære en inndeling av kontoret i to avdelinger, og hver avdeling skulle bestå av to team, til sammen fire team: 1) Ett oppfølgingsteam skal ha ansvar for oppfølging av brukere over 30 år med situasjonsbestemt, tilpasset og varig innsatsbehov. 2) Et annet team vil være et «tidlig innsats»-oppfølgingsteam som omfatter oppfølging av sykemeldte og et ungdomsteam (alle innsatsbehov). 3) Det vil være et eget team for såkalt merkantile oppgaver og administrative støttefunksjoner. 4) Det største teamet vil være team for «arbeid og kartlegging», det vil blant annet omfatte jobb- og veiledningssenter, oppfølging standard innsats, og her skal også saksbehandling av sosialhjelp ligge.

Detaljene i den nye organisasjonsmodellen i Stange var ikke ferdig avklart da intervjuet ble gjennomført, men vi har forstått det slik at det Stange i den nye modellen vil dele mellom saksbehandling av sosialhjelp, og oppfølging av sosialhjelpsmottakere. Dette følger noe av de samme arbeidsdelingsprinsippene som i Hamar.

NAV Stange innførte aktivitetsplikt for de under 25 år våren 2016. Det gis tilbud om aktivitet for sosialhjelpsmottakere opp til 30 år. Tilbudet omfatter ulike arbeidstreningsarenaer i kommunen. Aktivitetsplikten koordineres av en person i en egen koordinatorstilling. Dette har vært en prosjektstilling, som nå blir en fast stilling.

Saksgang

11. Søkere av sosialhjelp i Stange kan finne informasjon om stønaden og regelverk på kommunens nettsider, og hente ut søknadsskjema der. Skjema kan sendes, eller leveres på NAV-kontoret.
12. Når søknaden er mottatt skannes den lokalt, og journalføres og registreres i fagsystemet Sosio.

13. Saksbehandler vurderer om det er en søknad som haster og som må behandles med en gang. Ellers sendes det forvaltningsmelding med eventuelt innhenting av dokumentasjon, og søknaden behandles når den er klar.
14. På grunn av saksmengden er det for lite muligheter til å gjennomføre samtaler.
15. I utgangspunktet skal søkere av økonomisk sosialhjelp melde seg som arbeidssøker. Det gjøres behovsvurderinger og fattes 14 a vedtak av og til.

Vurderinger vedrørende forbedringspotensial

Som det fremgår av beskrivelsen av organiseringen i Stange, så har kontoret utfordringer med å frigjøre kapasitet til å drive kartlegging, veiledning og oppfølging av søkere og mottakere av sosialhjelp. Kontoret er i gang med å jobbe frem en ny organisasjonsmodell som skal frigjøre og sikre ressurser til oppfølging. Hvordan denne modellen vil fungere, og hvilken betydning den vil ha for kontorets arbeid med sosialhjelp, er det ikke grunnlag for å si noe om innenfor rammene av denne studien. Den nye modellen handler om å tenke mindre ytelsesstyrt i organiseringen av arbeidsoppgaver, samtidig ble det poengtert i intervjuet at sosialhjelp er en særegen yttelse der tankegangen i oppfølgingsarbeidet blir annerledes. I tråd med regelverket så forutsetter sosialhjelp en større grad av helhetstenkning der veiledere ikke bare skal ha fokus på individet, men også på familien og familiesituasjonen.

De som ble intervjuet i Stange fortalte at de opplevde at aktivitetsplikten fungerte bra, og de opplevde at det reduserte andelen sosialhjelpsmottakere. De mente også at det syntes å bidra til at flere fullførte videregående skole.

De vurderte kapasiteten og variasjonen i tiltakene og arbeidstreningsarenaene som god. De opplevde også at de ansatte samlet hadde god kompetanse om tiltak og virkemidler, og hvordan de kunne benyttes. Kompetansen var litt ulikt fordelt, men veiledere som hadde behov for råd og hjelp om innsøking til tiltak osv. hadde ressurspersoner å spørre.

4.4.4 Løten

Organisering

Løten er den minste kommunen i Hamarregionen med 7588 innbyggere (pr. 1.januar 2016 i følge SSB). Det betyr at NAV-kontoret og sosialtjenesten er langt mindre enn i de andre kommunene.

Kontoret er basert på en enhetlig ledermodell, der leder er statlig ansatt. Etter fase 1 har kontoret gjennomført en stor omorganisering med ny oppgavedeling fra april 2016. Kontoret var tidligere inndelt i et økonomi-/mottaksteam og et oppfølgingsteam. De har nå en inndeling i oppfølgingsteam 1 og 2. Noe av bakgrunnen for omorganiseringen var at ressursene ble sett som skjevfordelt mellom de to tidligere teamene, og det var blant annet

behov for å frigjøre ressurser til veiledning og oppfølging på sosialhjelp.

Personalressursene gikk tidligere primært til å behandle søknader om sosialhjelp, og lite gikk til veiledning, oppfølging og forebygging. Dette ble sett som utfordrende særlig med tanke på at andelen unge mottakere ved kontoret er høy (Se også rapporten fra fase 1).

Sosialhjelpen er nå lagt til et av oppfølgingsteamene, som for øvrig har ansvar for kvalifiseringsprogrammet, enslige forsørgere, og oppfølging av brukere med standard og situasjonsbestemt innsats. Teamet består til sammen av seks fulle årsverk. Fire veiledere jobber med sosialhjelp. To jobber kun med merkanthilse/ administrative oppgaver og saksbehandling av sosialhjelp, i saker der det ikke er aktuelt med arbeidsrettet oppfølging. Det gjelder saker der sosialhjelp kun gis som supplerende stønad, og hvor brukeren da får oppfølging av andre (for eksempel AAP, sykepenger eller introduksjonsprogrammet) eller det kan være andre saker der arbeidsrettet oppfølging er vurdert som lite aktuelt. De andre to har ansvar for både saksbehandling, veiledning og oppfølging i de øvrige sosialhjelpssakene.

Den nye modellen er implementert, men på grunn av sykefravær har de ikke sett helt hvordan den vil fungere. På grunn av sykefraværet må personalressurser som skulle vært brukt på oppfølging brukes til saksbehandling. Omorganiseringen har likevel ført til et større fokus på oppfølging. Det er fastsatt resultatmål i kontorets målekort som innebærer at brukere skal følges opp hver tredje måned. Kontoret har i tillegg satt som mål at brukere under 25 år skal følges opp tettere, det vil si en gang pr. måned. Oppfølgingen struktureres via fagsystemet Arena, og resultater i forhold til fastsatt mål følges opp av teamleder.

Tidligere hadde kontoret bemanning i mottaket som skulle håndtere krisesaker. Det er nå i stedet opprettet en krisetelefon for å frigjøre ressurser. De opplever at dette også reduserer andelen kriser. Generelt har det vært jobbet med å fjerne «støy» i arbeidet med sosialhjelp slik at de i større grad kan fokusere på oppfølging.

NAV Løten har foreløpig ikke innført aktivitetsplikt, men ønsker å gjøre det. De mangler imidlertid aktuelle tiltaksplasser og aktiviseringsstilbud for å kunne sette arbeid og aktivitet som vilkår.

Saksgangen

16. Søkere av sosialhjelp i Løten kan ta ut søknadsskjema på kommunens nettsider, og sende eller levere papirskjema i NAV-kontoret.
17. Søknaden journalføres i Modia (nytt system). Registreringen i Modia speiles på «mitt NAV» slik at søkeren informeres der.
18. Mottatt søknadsskjema skannes lokalt og kommer opp i fagsystemet Sosio
19. Det gjennomføres kartleggingssamtale med gjennomgang av CV og søker veiledes om registrering som arbeidssøker. Kartleggingssamtalen tar utgangspunkt i en guide/mal for samtalen.

20. Søknaden behandles i sosio og teamleder godkjenner alle vedtak (elektronisk godkjenning). Vedtaket sendes fra lokalkontoret.
21. Det skal også gjennomføres behovsvurdering og sendes ut 14 a vedtak, dette gjøres i Arena, og vedtaket sendes ut fra NAV sentralt.
22. Det registreres plan med møtepunkter for oppfølging på arenabenken, og brukeren følges opp i tråd med denne planen (hver 3.mnd for brukere over 25 år, hver måned for brukere under 25 år).

Vurderinger vedrørende forbedringspotensial

Løten ønsker i større grad å sette arbeid og aktivitet som vilkår for sosialhjelp, men opplever at de i for liten grad har mulighet til det fordi de ikke har aktuelle tiltak tilgjengelig. De samarbeider med kommunen om å få på plass flere og mer varierte kommunale tiltaksplasser. Det er behov for tilgang til arbeidsrettede tiltaksplasser som passer til unge sosialhjelpsmottakere.

NAV Løten har gjennomført en omorganisering som har gjort at flere ansatte har fått nye arbeidsoppgaver. Omorganiseringen innebærer at oppfølging av brukere som mottar sosialhjelp har fått større plass. I følge teamleder som ble intervjuet opplever de ansatte at de er trygge på brukermøter og veiledning, men at de trenger mengdetrening på prosedyrer og det tekniske ved oppfølgingsmetodikken. Det er også behov for mer kompetanse om muligheter i virkemiddelapparatet– hvem som kan ha rett til hva og hvordan man praktisk og teknisk går frem for å søke om tiltaksplasser. Det er også et potensiale å bruke kvalifiseringsprogrammet i større grad. Det har i liten grad vært deltakere i KVP, og dette har vært knyttet til organisatoriske forhold. Det har vært uklart hvem som skulle vurdere aktuelle kandidater for KVP, og hvem som skulle administrere ordningen og følge opp deltakere. Dette er nå avklart, og ansvaret for KVP er lagt til teamet som også har ansvar for sosialhjelp.

4.5 Oppsummering

Sosialhjelpsprosjektet handler om å finne årsaker til de siste års økninger i sosialhjelpsutgiftene, og identifisere aktuelle tiltak. Dette er imidlertid en utvikling som har gått over flere år, og som er utfordrende for kommuneøkonomien (Rønnebak, m.fl. 2015). Som det fremgår av dette kapittelet er både kommunene og NAV-kontorene allerede i gang med utprøving av tiltak, og vi ser det som rimelig å bygge vår vurdering og anbefalinger av tiltak på kunnskap om de prosessene som pågår. Dette kapittelet har derfor fokusert på planlagte og pågående omorganiseringsprosesser på sosialhjelpsområdet i NAV-kontorene, som kan ses som forsøk på å møte utfordringene knyttet til økningen i sosialhjelpsutgifter. Det handler om å finne organisatoriske løsninger som sikrer at NAV-kontorene har tilstrekkelige ressurser til å gjøre kartlegginger og drive veilednings- og oppfølgingsarbeid, og samtidig sikre kvalitet i saksbehandlingen.

Vekst i sosialhjelpsutgiftene er dessuten en utfordring nasjonalt (Langeland m.fl., 2016), og det betyr at det iverksettes nasjonale tiltak. Innføringen av aktivitetsplikt for sosialhjelp kan ses som et nasjonalt tiltak som legger føringer for arbeidet med sosialhjelp i kommunene (Proba samfunnsanalyse, 2015). Både Stange, Hamar og Ringsaker er i forkant når det gjelder aktivitetsplikten, i den forstand at arbeid og aktivitet har vært brukt mer aktivt som vilkår etter paragraf 20 i lov om sosiale tjenester før lovendringen knyttet til aktivitetsplikten trådte i kraft. (Lovendringen knyttet til aktivitetsplikt er vedtatt av Stortinget, og iverksatt fra januar 2017. Se for øvrig delkapittel 2.4).

De organisatoriske endringene i NAV-kontorene kan kobles til aktivitetsplikten og en mer generell dreining mot å gjøre sosialhjelp til en mindre passiv og mer «arbeidsrettet» ytelse, i tråd med NAVs prioriteringer generelt (Arbeids- og velferdsdepartementet, 2015). Det forutsetter at kontorene har ressurser til veiledning og arbeidsrettet oppfølging. Vi har beskrevet kontorenes ulike måter å løse dette på, og vi vil avslutningsvis diskutere implikasjoner ved det vi mener er to hovedtyper av løsninger.

4.5.1 Organisatoriske løsninger

Presentasjonen av kommunenes organisering i dette kapittelet viser at vi kan skille mellom to typer løsninger:

1. Oppgavedeling: saksbehandling av sosialhjelp og veiledning/oppfølging av sosialhjelpsmottakere er delt; det håndteres av ulike personer og er delt mellom ulike team/avdelinger
2. Integrering: Arbeidet med saksbehandling, veiledning og oppfølging er integrert; det håndteres av samme personer innenfor samme team eller avdeling

Hamar skiller seg ut fordi de har valgt en modell med klar oppgavedeling mellom saksbehandling og oppfølging (løsning 1). Oppgaver knyttet til utbetalinger og den juridiske saksbehandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp håndteres i et eget team av ansatte, mens oppgaver knyttet til veiledning og oppfølging av sosialhjelpsmottakere håndteres av veiledere som har spesifikt ansvar for oppfølging (en slags generalistmodell for oppfølging).

Stange innfører en ny organisasjonsmodell som på følger løsning 1 med oppgavedeling. De følger da noe av den samme tankegangen som ligger til grunn for Hamars modell, der oppgaver knyttet til utbetaling og saksbehandling av stønadskrav skilles fra oppgaver knyttet til veiledning og oppfølging.

Det er likevel forskjeller mellom Hamars implementerte modell, og Stanges modell. Saksbehandlingen i Hamar er lagt til avdeling oppfølging økonomi. Stange har derimot lagt opp til en modell der saksbehandlingen av sosialhjelp skal skje i avdelingen som også har ansvar for jobb- og veiledningssenter, og som vi antar håndterer oppgaver som i større

grad er knyttet til direkte brukerkontakt. I Hamars modell kan det synes som det blir en tredelt oppgavedeling knyttet til sosialhjelp ved at det foregår en viss kartlegging i jobbsenteret, saksbehandling og utbetaling i stabsavdelingen, og oppfølging i egen oppfølgingsavdeling. Dette vil kreve at det settes av tid til dialog og samordning på tvers av tre avdelinger.

Løten og Ringsaker følger i hovedsak organisatorisk løsning 2, med integrering av sosialhjelpsoppgaver. Det vil si at de samme veilederne har ansvar både for saksbehandling og oppfølging. Løten har imidlertid en viss form for spesialisering i den forstand at en ansatt kun har ansvar for saksbehandling av søknader om supplerende stønad, og andre saker hvor arbeidsrettet oppfølging ikke er aktivitet. Løten er dessuten et lite kontor sammenlignet med de andre slik at her er de ansatte tettere på hverandre og kontoret står ikke overfor de samme type koordinerings- og samordningsutfordringer som i de største kontorene.

4.5.2 Diskusjon av løsninger

Sosialhjelpens rolle i NAV har lenge vært et tema (Langeng & Stene, 2010; Andreassen 2011a). Det kan diskuteres om sosialhjelpen har en særegen karakter som gjør at det er rimelig at arbeidet med sosialhjelp til en viss grad holdes adskilt fra NAVs øvrige tjenesteområder. Sosialhjelpen preges av en helhetstenkning og er nært knyttet til sosialt arbeid som fag. I tillegg er det individuelle og skjønnsmessige ved ytelsen helt grunnleggende. Dette gjør at sosialhjelpen står i kontrast til de mer standardiserte og rettighetsbaserte statlige ytelsene i NAV. Dette er noe av forklaringen på hvorfor sosialhjelpen har vært «skjermet» fra de statlige tjenesteområdene i mange NAV-kontor (Andreassen, 2011a). Med en dreining mot et mer «arbeidsrettet» fokus på sosialhjelpsområdet blir det aktuelt å se på løsninger der sosialhjelpen i større grad integreres i NAVs øvrige arbeid. Som vi har sett løses dette på ulike måter i kommunene i Hamarregionen. Vi vil diskutere ulike sider ved de to løsningene som vi har beskrevet.

1) Oppgavedeling mellom saksbehandling og oppfølging/veiledning

Styrken i denne modellen er at man i større grad kan få integrert veiledning, kartlegging og oppfølging av sosialhjelpsmottakere med NAV-kontorets øvrige veilednings- og oppfølgingsarbeid. En slik integrering kan bety at veiledning og oppfølging av sosialhjelpsmottakere vil følge NAVs arbeidsrettede oppfølgingsmetodikk, slik at det systematisk også gjennomføres behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger i sosialhjelpssakene. Det kan gi bedre oversikt over gruppen av sosialhjelpsmottakere, og bedre grunnlag for å vurdere om andre ordninger enn sosialhjelp kan være aktuelle.

Viktigere er det at en slik modell kan åpne muligheter for bruk av et større sett av tiltak og virkemidler på kommunal side, som tidligere har vært mer brukt i tilknytning til statlige stønadsområder. Oppgavedeling kan bety at oppfølgingen håndteres av personer som har

god kunnskap og oversikt om hvilke muligheter som ligger i virkemiddelapparatet, og som har god erfaring med oppfølgingsarbeid. En slik modell kan bidra til å frigjøre vurderingen av aktuelle tiltak fra vurdering om rettigheter i forhold til stønad, slik tanken bak NAV-reformen opprinnelig var (Andreassen, 2011b).

Videre kan en slik deling være en markering og tydeliggjøring av at oppfølging av sosialhjelpsmottakere er en egen, prioritert oppgave slik at det frigjøres ressurser til oppfølgingsarbeid. Løsningen kan dessuten være effektiv hvis det er slik at oppgavedelingen betyr at de ansatte får jobbe med spesialiserte oppgaver som de trives med, og som de kan best.

På en annen side kan utfordringer ved denne modellen knyttes til at sosialhjelpen har en karakter som gjør delingen mellom saksbehandling og oppfølging blir vanskelig og uhensiktsmessig. Vi har påpekt at det skjønnsmessige og individuelle er helt grunnleggende for sosialhjelpen, noe som forutsetter at beslutningstaker har tett dialog og direkte kjennskap til søkerens situasjon og behov. Når oppgavene deles på flere personer kan det gå utover den tette kontakten med brukeren. Oppgavedelingen vil dessuten forutsette at ansatte i ulike team eller avdelinger må samarbeide og koordinere oppgavene for å sikre helhet i saksgangen. Slik koordinering og samarbeid kan i seg selv bli tid- og ressurskrevende. Som påpekt i noen av intervjuene i dette kapittelet er dessuten forhold knyttet til økonomi en så stor del av sosialhjelpsmottakernes hverdagsliv at det kan være vanskelig å skille dette fra arbeidsrettet oppfølgingsarbeid.

2) Integrering mellom saksbehandling og veiledning/oppfølging

Styrken i denne modellen er at man får helhet i saksgangen, og at veilederen kan ha inngående kjennskap til brukerens behov og situasjon. De ansatte vil ha ekspertise i saksbehandling og oppfølging av sosialhjelpsmottakere, som kan ses å ha en spesiell situasjon sammenlignet med andre NAV-brukere. Faren er at saksbehandlingsoppgaver tar mye tid, og at det blir for lite ressurser til å jobbe med kartlegging, veiledning og arbeidsrettet oppfølging. En annen svakhet kan være at ansatte som jobber med sosialhjelp blir adskilt fra det øvrige arbeidet i NAV-kontoret, og at tiltaksapparatet ikke benyttes tilstrekkelig fordi det har kobles i større grad til de statlige ytelsene. Integrering med de statlige tjenestene i NAV kan være viktig for å sikre kompetanse om muligheter i tiltaksapparatet, og for at felles oppfølgingsmetodikk skal tas i bruk.

Begge løsninger kan slik sett ses å ha ulike styrker og svakheter. Det vil være viktig at kontorene er bevisste på styrker og svakheter i de ulike løsningene, slik at man utnytter styrkene og kompenserer for svakheterne. I løsningen med oppgavedelingen kan det bety at man må sikre gode rutiner for samarbeid mellom saksbehandling og oppfølging. I den integrerte modellen må man legge til rette for at de som jobber med sosialhjelp får tilgang til kompetanse om oppfølgingsmetodikk og tiltaksbruk i andre deler av NAV-kontoret. Slik

sett vil våre anbefalinger om tiltak være knyttet til kontorenes organisatoriske løsninger, og det forbedringspotensialet som informantene i intervjuene selv har nevnt.

Vi kommer nærmere tilbake til våre anbefalinger i siste kapittel.

5 SAKSBEHANDLINGSPRAKSIS – LOVANVENDELSE

I dette kapitlet redegjøres det for studiens juridiske del. Problemstillingen som søkes besvart i denne delen er om saksbehandlingspraksisen, henholdsvis lovanvendelsen⁶, kan forklare økningen i utbetaling av økonomisk stønad ved de fire NAV kontorene.

Først gjennomgås valg av metode og datagrunnlag. Deretter redegjøres det for §§ 18, 19 og 20 etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. des. 2009 nr. 131, heretter sosialtjenesteloven, med henvisning til rundskriv. Så fremlegges empiriske funn etter intervju og innsyn i mapper og funnene vurderes opp mot problemstilling, lovtekst og tilhørende rundskriv.

5.1 Metode

For å få innblikk i saksbehandlingspraksisen ved de enkelte kontorene valgte vi å gjennomføre intervjuer med to saksbehandlere og en leder pr. kontor og innsyn i saksmapper. Et kriterium for utvalget var at informantene arbeidet med saksbehandling av søknader etter sosialtjenestelovens §§ 18, 19 og 20. Hensikten med å gjennomføre intervju og innsyn var å finne ut om feil og mangler ved lovanvendelsen kunne være en mulig forklaring på økningen i utbetaling av økonomisk stønad.

Intervjuene med ledere og saksbehandlere ble gjennomført ved de ulike NAV-kontorene i mai 2016. Hvert intervju varte i ca. to timer. I juni måned 2016 ble det gjennomført innsyn i 25 tilfeldig utvalgte saksmapper, med særlig fokus på vedtak, ved hvert av de fire NAV-kontorene. Både under intervju og ved innsyn ble det benyttet en guide som skisserte ulike spørsmål knyttet til lovanvendelsen av §§ 18, 19 og 20. Guiden fungerte som en sjekkliste for å sikre at alle sider ved saksbehandlingen ble undersøkt.

⁶ Lovanvendelse er betegnelsen på en prosess som foregår når forvaltning eller domstoler avgjør i en konkret sak om betingelsene i lov foreligger for å treffe avgjørelsen som loven hjemler. Lovanvendelse består av tre stadier: Tolking av regelen, fastslå hvilke fakta som foreligger og subsumsjon (Gisle, 2010).

5.2 Om lovanvendelsen av §§ 18, 19 og 20

Når saksbehandler skal vurdere om bruker har rett til å få dekket økonomiske behov som definert i en søknad er det §§ 18 og 19 som er hjemmel for beslutningen/vurderingen. I tillegg kan det settes vilkår etter § 20. I redegjørelsen tas det således utgangspunkt i lovtekst med tilhørende merknader i rundskrivet til loven, jf. rundskriv om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012.

§ 18

Lovens § 18 hjemler retten til økonomisk stønad til livsopphold hvis lovens betingelser er oppfylt. I bestemmelsen står det at:

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

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

Etter § 18 1. ledd har en person rettskrav på økonomisk stønad hvis vedkommende «ikke kan sørge for sitt livsopphold» ved «arbeid» eller «ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter». Bestemmelsens primære mål er å sikre alle som oppholder seg lovlig i Norge et forsvarlig livsopphold, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012.

Lovteksten til § 18 beskriver ikke livsoppholdsbegrepets nærmere innhold, men rundskrivet definerer til en viss grad hva begrepet livsopphold er. Livsoppholdet omfatter blant annet grunnleggende behov som mat, klær, sko og bolig av alminnelig standard og nødvendig behov som strøm, telefon, avis, tv- lisens, internett, lege, tannlege, frisør, medisiner, fritidsaktiviteter, innboforsikring med mer. I tillegg kan det ytes stønad ved spesielle behov som den enkelte måtte ha, som for eksempel ekstrautgifter i forbindelse med fødsel, barnedåp, konfirmasjon, ferie etc., jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012.

Listen over behov som kan anses å omfattes av livsoppholdsbegrepet etter § 18 1. ledd er ikke uttømmende. Livsoppholdsbegrepet er ment å skulle være dynamisk ved at det endres over tid, tilpasses velstandsutviklingen og den enkeltes behov. Rundskrivet åpner således for skjønn ved at behovene til den enkelte bruker skal vurderes

individuelt, men beskriver ikke konkret vurderingskriteriene for hva et grunnleggende behov av en alminnelig standard er eller hva som omfattes av begrepet nødvendig.

Imidlertid viser rundskrivet blant annet til enkelte vurderingsmomenter for skjønnsutøvelsen som for eksempel brukers alder, kjønn, bosted og helse, samt transportmuligheter på stedet, familiens størrelse, antall barn i husholdningen mm., jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012.

I tillegg gir lovens §§ 1 og 4 veiledning om nivået på den økonomiske hjelpen. Lovens § 1 angir lovens formål om å være et sikkerhetsnett for vanskeligstilte. Bestemmelsen er retningsgivende og veiledende ved tolking og ved skjønnsutøvelse etter § 18. Lovens § 4 hjemler retten til forsvarlige tjenester og derigjennom blant annet retten til at livsoppholdet skal være forsvarlig. Ved skjønnsutøvelsen kan det være åpenbart urimelig ikke å dekke utgifter utover kjerneområdet i livsoppholdet hvis utgiftene er nødvendig for at bruker skal få et forsvarlig livsopphold. I rundskrivet står det at bruker skal gis muligheten til å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå. Rundskrivet beskriver ikke nærmere hva et slikt rimelig og nøkternt nivå er annet enn at vurderingen skal tilpasses den generelle velstandsutviklingen, det lokale samfunnet som bruker er en del av og personer det er naturlig å sammenlikne seg med. Rundskrivet nevner særlig at det skal tas hensyn til barns behov. Det presiseres i rundskrivet at barn skal sikres en trygg oppvekst uavhengig av foreldrenes vanskelige økonomi. Rundskrivet viser til at det skal kunne tas hensyn til barna utover rammen for livsoppholdsutgifter til voksne som for eksempel ved skole- og fritidsaktiviteter. Rundskrivet viser også til at det kan tas hensyn til å dekke utgifter utover kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet for eksempel i forbindelse med overgangs- eller etableringsfaser, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012. Stønad som ikke sikrer den enkelte et forsvarlig livsopphold, vil kunne være i strid med forsvarlighetskravet som følger av § 4 og formålsbestemmelsen etter § 1.

Statens sats for økonomisk sosialhjelp, sosialhjelpsnormen, er veiledende, jf. § 18 4. ledd. Når det står i lovteksten at de statlige satsene er veiledende, innebærer det at NAV ved beregning av økonomisk stønad har rett og plikt til å beregne og begrunne økonomisk stønad individuelt og skjønnsmessig ut fra søkers helhetlige situasjon. En søknad om økonomisk stønad kan således ikke avslås med den begrunnelse at bruker har inntekter tilsvarende eller over statens eller kommunens sats for sammenlignbar husholdningstype, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012. NAV må foreta en grundig kartlegging av brukers helhetlige situasjon. Hensikten er å sikre at bruker får dekket nødvendige utgifter slik at vedkommende får et forsvarlig livsopphold. Skjønnsutøvelsen kan resultere i at en familie som for eksempel har høye utgifter til bolig og transport kan motta høyere utbetaling av økonomisk stønad enn en familie med lave bo- og transportutgifter. Hvis forskjellene er saklig begrunnet er

vedtaket i samsvar med loven. I følge rundskrivet er kravet til forsvarlige tjenester uavhengig av ytre rammebetingelser som arbeidsmengde, manglende kompetanse og tidspress.

Med «arbeid» menes etter § 18 1. ledd alt inntektsgivende arbeid. Kravet om «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» innebærer at bruker må utnytte alle reelle inntektsmuligheter fullt ut, som for eksempel bankinnskudd, sparepenger, bortlånte penger, trygdeytelser, krav på underholdsbidrag mm, for selv å dekke sitt livsopphold. Hvis bruker hverken gjennom arbeid eller etter å ha utnyttet sine reelle inntektsmuligheter ikke har penger nok til å dekke sine levekostnader, så har vedkommende krav på økonomisk stønad. Hvis en person har behov for økonomisk stønad er det brukers nåværende situasjon som skal legges til grunn for vurderingen, og ikke om bruker burde hatt penger til å sørge for sitt livsopphold. NAV har plikt til å gi økonomisk hjelp hvis vilkårene er oppfylt, uavhengig av årsaken til behovet for hjelp, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012.

Lovteksten hjemler således at hvis lovens vilkår er oppfylt så har vedkommende et rettslig krav på økonomisk sosialhjelp etter § 18 1. ledd. Regelen er det en kaller på juridisk fagspråk en «hvis, så skal regel» (Boe, 2010). En hvis så, skal regel innebærer at hvis vilkårene/betingelsene er oppfylt, så har NAV plikt til å yte økonomisk stønad. Målet er at bruker skal bli selvhjulpen, jf § 18 2. ledd. Begrepet selvhjulpen betyr at bruker skal klare seg selv økonomisk ut ifra egne muligheter, ressurser og begrensninger, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012.

§ 19

Dersom det fattes vedtak om avslag på økonomisk stønad etter § 18, skal søknaden vurderes etter § 19 som hjemler de særskilte tilfellene. I § 19 står det at:

“Kommunen kan i særlige tilfelle, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.”

Inngangsvilkåret for å yte stønad etter denne bestemmelsen er at det foreligger et særskilt tilfelle. I rundskrivet fremgår det at lovtekstens “særlige tilfelle” kan omfatte to typer situasjoner. Det ene tilfelle omfatter situasjoner hvor bruker har fått avslag etter § 18 med begrunnelsen at utgiften ikke er nødvendig for å dekke et forsvarlig livsopphold, men etter en helhetlig vurdering kan økonomisk stønad likevel innvilges etter § 19. Et eksempel på avslag etter § 18 kan være at bruker søker om å få dekket utgiftene til en feriereise, et kurs ol. men har fått avslag da vilkårene ikke er oppfylt etter § 18. Det andre tilfelle kan være situasjoner hvor bruker har mottatt vedtak om avslag etter § 18 fordi vedkommende ikke har utnyttet alle reelle inntektsmuligheter.

Et eksempel kan være at bruker har en mindre sum sparepenger som ikke er utnyttet fullt ut. Det kan vurderes dithen at økonomisk stønad innvilges etter § 19 da det kan få negative konsekvenser på lang sikt å utnytte alle inntektsmuligheter fullt ut, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012. Bestemmelsen hjemler således retten til å kunne yte økonomisk stønad selv om vilkårene ikke er oppfylt etter § 18.

Videre er det et vilkår at den som fremsetter krav om økonomisk stønad må ha behov for det for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. § 19 åpner for et sterkt forvaltningsskjønn. Dette innebærer blant annet at selv om NAV ikke ha plikt til å yte økonomisk stønad etter § 19, så kan det være åpenbart urimelig ikke å yte hjelp. Bestemmelsen må, som ved vurdering av § 18, også vurderes opp mot forsvarlighetskravet som følger av § 4 og lovens formål etter § 1. Det må også tas hensyn til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som likhetsprinsippet, forutberegnelighetsprinsippet, prinsippet om usaklig forskjellsbehandling med mer. Felles for prinsippene er at de skal ivareta brukers rettssikkerhet.

Bestemmelsen gir således ikke et rettslig krav på stønad, men lovtekstens ordlyd åpner for vide skjønnsmessige rammer til å innvilge stønad. Regelen er det en kaller for en «hvis, så kan regel» (Boe, 2010). Det at regelen er en «hvis, så kan regel» betyr at kommunen ikke har plikt til å gi økonomisk stønad etter denne bestemmelsen.

§ 20

Økonomisk stønad etter §§ 18 og 19 gis i utgangspunktet uten at det settes vilkår, dvs. krav i form av forpliktelser, pålegg og begrensninger, ovenfor bruker. § 20 hjemler NAV sin rett til å sette vilkår:

«Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.»

Bestemmelsen lovfester den alminnelige forvaltningsrettslige læren, den såkalte vilkårlæren, om adgangen til å fastsette tyngende tilleggsvilkår ved begunstigede vedtak. Med begunstigende vedtak menes her at stønadsmottaker har fått helt eller delvis innvilget krav om økonomisk stønad etter §§ 18 og/eller 19. Vilkår som kan settes er eksempelvis at bruker må utføre aktivitet, følge et opplærings- eller arbeidsrettet tiltak, motta råd og veiledning med mer. Vilkårene som eventuelt settes skal vurderes individuelt og skjønnsmessig i hvert enkelt tilfelle. Tre krav må være

oppfylt for å sette vilkår etter § 20. Det første kravet er at vilkåret må ha nær sammenheng med vedtaket. Det andre kravet er at vilkåret ikke må være uforholdsmessig byrdefullt eller urimelig begrense tjenestemottakers handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Det tredje kravet er at vilkår som settes ikke må være rettsstridig, dvs. i strid med loven her eller andre lover. Hvis disse tre kravene er oppfylt kan det settes vilkår etter § 20 ved begunstigende vedtak etter §§ 18 og 19. Vilkår etter § 20 skal nedtegnes og begrunnes i vedtaket, jf. §§ 24 og 25.

Det følger av rundskrivet at dersom NAV ikke følger opp vilkår som er satt, så skal det ikke settes vilkår. Vilkår vil ofte ha et element av kontroll i seg, men skal ikke stilles ut fra straffebetraktninger, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012.

Som nevnt ovenfor åpner sosialtjenesteloven for et sterkt skjønn, hvor vurderingene som gjøres er av normativ karakter med henvisning til lovens formål § 1 og forsvarlighetskravet § 4. Det er vanlig å skille mellom ulike former for skjønn. To sentrale former for skjønn er rettsanvendelsesskjønnet og forvaltningsskjønnet. Rettsanvendelsesskjønn anvendes for å fastlegge innholdet i en regel og regelens anvendelse i et konkret tilfelle. Rettsanvendelsesskjønnet innebærer å vurdere om reglene mer eller mindre skjønnsbestemte vilkår/betingelser og dertil rettsfølger er oppfylt (Graver, 2007). Forvaltningsskjønnet innebærer at saksbehandler tar i bruk kunnskap og teorier og anvender disse på en faglig og vitenskapelig måte i skjønnsutøvelsen. Saksbehandler må bruke både rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn når juridiske spørsmål skal besvares etter §§ 18, 19 og 20. Det har ikke vært ønskelig at sosialtjenestelovens §§ 18, 19 og 20 skal gi svar ned i minste detalj, men anvendelsen av reglene og derigjennom utøvelsen av skjønn krever rettsriktige og sporbare avgjørelser i tråd med lovverket og tilhørende rundskriv slik at brukernes rettssikkerhet ivaretas. Begrepet rettssikkerhet forstås i denne sammenheng som beskyttelse mot vilkårlig saksbehandling for at brukerne skal kunne forutberegne og ivareta sine interesser (Eckhoff, Smith 2014).

5.3 Sammenligning og vurdering av saksbehandlingspraksisen ved kontorene

Problemstillingen som vurderes er i hvilken grad feil og mangler ved saksbehandlingspraksisen kan forklare økte utbetalinger av økonomisk stønad ved de fire NAV kontorene.

Intervju med informanter viste at NAV-kontorene i det store og det hele forstår begrepene «livsopphold», «arbeid» og det «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» i § 18 likt, og at forståelsen i all hovedsak stemmer overens med rundskrivet. Innsyn

avdekket dog at det er ulik praksis med hensyn til å vurdere om livsoppholdet er forsvarlig, og at praksisen varierer både mellom saksbehandlerne innad ved det enkelte kontor og mellom de ulike kontorene. Generelt tas det ikke hensyn til eller i for liten grad hensyn til at livsoppholdet skal være forsvarlig, og funnene viser at tre av fire kontor har en for streng tolking av brukers krav på et forsvarlig livsopphold etter § 18, jf. § 4. Eksempler på overnevnte er manglende vurdering eller en for streng vurdering av forsvarlighetskravet ovenfor nylig enslige mødre med mindreårige barn; ovenfor unge voksne som fortsatt bor hos foreldrene som foreldrene ikke lenger har underholdsplikt for; og ovenfor langtidsmottakere av sosialhjelp som for eksempel rusmisbrukere.

Rundskrivet beskriver at stønad som ikke sikrer den enkelte et forsvarlig livsopphold vil kunne være i strid med forsvarlighetskravet som følger av § 4 og formålsbestemmelsen etter § 1.

Ved den skjønnsmessige og individuelle vurderingen kan det, ifølge rundskrivet, tas hensyn til å dekke utgifter utover kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet i overgangs- eller etableringsfaser, som for eksempel samlivsbrudd, med den hensikt at bruker skal bli selvhjulp. I rundskrivet står det også at det skal tas ekstra hensyn til barns behov, og også behov barnet måtte ha utover rammen for livsopphold. Det fremheves at barn ikke skal måtte lide for foreldrenes vanskelige økonomiske situasjon, men derimot sikres en trygg oppvekst. Det vil kunne være åpenbart urimelig ikke å dekke utgifter utover kjerneområdet for et forsvarlig livsopphold ovenfor overnevnte grupper, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012.

Funnene viser feil og mangler ved lovanvendelsen når det gjelder å sikre brukers rett til et forsvarlig livsopphold ovenfor overnevnte grupper brukere. Når det ikke er gjennomført en vurdering av hva som er et forsvarlig livsopphold utfra den enkeltes konkrete livssituasjon og/eller vurderingen ikke er innenfor lovens formål og rammer, vil følgen kunne være at kravet om forsvarlighet ikke er oppfylt. Stønadsnivå som ikke sikrer bruker et forsvarlig livsopphold og ikke bidrar til å fremme lovens formål vil være i strid med loven, og kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem for bruker. Når enkelte saksbehandlere systematisk ikke gjennomfører en vurdering av om livsoppholdet er forsvarlig ovenfor overnevnte grupper brukere, indikerer det at utbetalingene av økonomisk stønad på generelt grunnlag blir lavere enn ved en rettsriktig anvendelse av lovverket.

Under intervjuene kom det frem at kontorene, i all hovedsak, tar utgangspunkt i statens veiledende sats ved beregning av økonomisk stønad etter § 18, og at det gjøres individuelle skjønnsmessige vurderinger i tillegg. Innsyn i mapper viste også at det i all hovedsak tas utgangspunkt i veiledende sats ved utbetaling av økonomisk stønad,

men at praksisen med å utøve skjønn ved å gjøre individuelle og skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle varierer mellom kontorene, og mellom de enkelte saksbehandlerne innad ved kontorene. Innsyn viser også at det kan være en viss praksis blant enkelte saksbehandlere ved enkelte kontor for å vurdere om supplerende ytes avhengig av om bruker etter en økonomisk beregning har inntekter tilsvarende eller under norm. Enkelte vedtak ved kontorene viser at hvis bruker har inntekter over veiledende normsats gjøres ikke en individuell og skjønnsmessig vurdering av brukers helhetlige livssituasjon. Undersøkelsen viste at ved to av kontorene er det fokus på å ikke yte stønad utover statens veiledende normsats. Innsyn viste også at ved samtlige kontor begrunnes en del avslag etter en økonomisk beregning av brukers samlede økonomi med at bruker burde hatt penger til å dekke eget livsopphold. I tillegg viser undersøkelsen at ved enkelte kontor har det utviklet seg en praksis for i liten grad å skulle yte tilleggsstønader.

Etter lovtekstens § 18 4. ledd står det at statens sats er veiledende. Det at satsen er veiledende innebærer at NAV har rett og plikt til å gjøre individuelle og skjønnsmessige vurderinger utfra den enkeltes helhetlige livssituasjon, jf. rundskriv til lov om sosiale tjenester, hovednr. 35-2012. I tillegg har bruker krav på et livsopphold som er forsvarlig etter § 4 og i tråd med lovens formål, se tidligere kommentarer. Våre funn viser feil og mangler ved skjønnsutøvelsen. En lovanvendelse hvor det ikke gjennomføres individuelle og skjønnsmessige vurderinger på bakgrunn av husholdningens konkrete og helhetlige situasjon er lovstridig. Det gjelder også praksisen ved enkelte kontor med i liten grad å yte tilleggsstønader. Praksisen er i strid med gjeldende lovverk og tilhørende rundskriv. Praksisen kan medføre at brukers rettsikkerhet ikke ivaretas, og at utbetalingene av økonomisk stønad er lavere enn hva tallene reelt sett burde ha vært. De feilene og manglene som påpekes kan imidlertid ikke forklare økningen i utbetaling av økonomisk stønad. Tvert imot vil manglende individuelle vurderinger innebære at utbetalingene blir lavere enn hvis skjønnet hadde vært utøvd etter lovgivers intensjon og i tråd med rundskrivet.

Når det gjelder vurdering av § 19 ved avslag etter § 18 viser både intervju og innsyn i mapper at dette praktiseres ulikt ved kontorene, og at § 19 ikke alltid vurderes ved avslag etter § 18. Funn viser også at lovforståelsen i noen av vedtakene ikke er i tråd med gjeldende regelverk. I enkelte vedtak ble avslag etter § 19 begrunnet med at bruker har realiserbare midler som feriepenger, skattepenger ol. Felles for disse vedtakene er at utestående penger ikke er realiserbare på søknadstidspunktet.

I rundskrivet står det at § 19 skal vurderes ved avslag etter § 18. Videre står det at det kan være slik at en utgift ikke er nødvendig for å dekke et forsvarlig livsopphold etter § 18, men etter en helhetlig og skjønnsmessig vurdering kan økonomisk stønad likevel innvilges etter § 19. I følge rundskrivet er § 19 i utgangspunktet ment å skulle dekke to

typer situasjoner. Situasjonene er like ved at begge vurderes ved avslag etter § 18. Den ene situasjonen kan gjelde tilfeller hvor begrunnelsen for avslag etter § 18 er at det omsøkte behov ikke er nødvendig for et forsvarlig livsopphold. Den andre situasjonen kan gjelde tilfeller hvor bruker ikke har utnyttet sine reelle inntektsmuligheter fullt ut. Rundskrivet legger til grunn at det er brukers nåværende situasjon som skal vurderes, og at det skal tas hensyn til at det vil kunne ta noe tid å realisere de utestående midlene. Det å gi avslag på omsøkte behov med den begrunnelse at bruker har realiserbare midler uten å ta hensyn til her og nå situasjonen er i strid med lovgivers intensjon og rundskrivet. Avslag på økonomisk stønad på overnevnte grunnlag vil kunne indikere at utbetalingen av økonomisk stønad er lavere enn en kunne ha forventet etter en rettsriktig lovanvendelse.

Funn viste at kontorene i større eller mindre grad kunne ha satt flere vilkår etter § 20 ved begunstigende vedtak etter §§ 18 og 19. Innsynet viste at ved flere av kontorene ble ikke vilkårssettingen eksplisitt hjemlet i § 20. Undersøkelsen avdekket også en viss praksis for ikke å beskrive konsekvensen av vilkårsbrudd i vedtaket, og mangler i forhold til oppfølging av om fastsatte vilkår var gjennomført fra brukers side. I rundskrivet står det at konsekvensene av å ikke følge opp vilkår skal fremgå av vedtak, og at det ikke er hjemmel for å sette vilkår som ikke følges opp av NAV. Det å ikke sette vilkår og ikke følge opp bruker i etterkant kan være en indikator på at sosialhjelpsutbetalingene blir høye av den grunn at sosialhjelpsmottakere blir langtidsmottakere av sosialhjelp i stedet for å ha fokus på at brukers skal bli selvhjulpen og istandsettes for arbeidslivet.

Funnene viste også at kartlegging av brukers helhetlige situasjon var mangelfull for eksempel ved at søknadsskjema ikke var fullstendig utfyllt, manglende journalnotat ol. Manglende kartlegging av brukers helhetlige livssituasjon kan indikere at bruker blir stønadsmottakere over en lenger periode enn nødvendig og medføre høyere utgifter til utbetaling av økonomisk stønad.

5.4 Oppsummering

Innledningsvis skisserte vi at vi skulle vurdere om feil og mangler ved saksbehandlingen etter §§ 18, 19 og 20 kunne forklare høye utbetalinger av økonomisk stønad. Vi fant ikke at feil og mangler ved lovanvendelsen etter §§ 18 og 19 kan forklare de høye utbetalingene på økonomisk stønad ved de fire kontorene, snarere tvert imot at ved en rettsriktig lovanvendelse ville utbetalingene av økonomisk stønad vært høyere. Derimot fant vi at det kunne ha vært satt flere vilkår ovenfor bruker etter § 20 ved kontorene, og at ved å sette flere vilkår ville de økonomiske utbetalingene på sikt vært lavere.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Hensikten med denne studien har vært å finne årsaker til de senere års vekst i sosialhjelpsutgiftene i Hamarregionen, og å identifisere mulige tiltak for å håndtere utviklingen. I dette avsluttende kapittelet oppsummerer vi studiens sentrale funn, og vi presenterer våre samlede konklusjoner og anbefalinger.

6.1 Sentrale funn

Studien har bestått av tre hoveddeler. Vi presenterer først sentrale funn fra hver av de tre delene og presenterer til slutt våre samlede konklusjoner og anbefalinger.

1. Statistikk: Vi har analysert tallmateriale som viser kostnadsutviklingen for økonomisk sosialhjelp i de fire kommunene. Hensikten med denne analysen var å få innsikt i hva som gjør at utgiftene øker (f.eks. er det andel mottakere som øker, eller størrelsen på utbetalingene, eller er det flere langtidsmottakere). Videre har vi i denne delen undersøkt hvordan veksten i sosialhjelpsutgiftene kan ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet, og utvikling på andre stønadsområder.

Den statistiske analysen ga ikke så klare funn som vi hadde håpet, og dette skyldes delvis svakheter i datamaterialet fordi regnskapet føres på ulike måter i kommunene. I ettertid ser vi også at vi kunne valgt andre metodiske tilnærminger som kunne gitt bedre innsikt, slik som å velge færre variabler og undersøke disse mer inngående, eller undersøke individuell sakshistorikk.

Vi har likevel fått bekreftet at veksten skyldes økning i andelen mottakere av sosialhjelp. Dette kan kanskje virke innlysende, men større utbetalinger pr. mottaker eller lengre stønadsperioder kunne også vært forklaringer på veksten. Når det er andelen mottakere som øker tilsier dette at det er viktig å prioritere forebyggende arbeid i kommunen og veiledning og oppfølgingsarbeid på sosialhjelpsområdet.

Vi har dessuten sett at ledigheten har gått ned og sysselsettingen har vokst samtidig som sosialhjelpen har økt i Hamarregionen, som bekrefter at endringer i arbeidsmarkedet i liten grad kan forklare veksten i deltakerkommunene.

Når det gjelder utviklingen på Arbeidsavklaringspenger (AAP) ser vi antydninger til at reduksjonen i andelen som tildeles AAP har innvirkning på andelen mottakere av sosialhjelp, men det er ikke tydelig i alle kommunene. For øvrig er sammenhengen mellom nedgangen i AAP og vekst i sosialhjelp mindre tydelig i den statistiske analysen enn hva vi forventet ut fra fase 1.

Analysene viser videre indikasjoner på at antall deltakere i introduksjonsprogrammet for flyktninger påvirker sosialhjelp etter avsluttet program, men her er det også visse forskjeller mellom kommunene.

2. Organisering: Vi har kartlagt organiseringen av sosialhjelpsområdet i NAV-kontorene. I kartleggingen har vi blant annet sett på fordeling av personalressurser og prinsipper for oppgavefordeling på sosialhjelpsområdet. Vi har også belyst organiseringen ved å se på saksgangen ved kontorene. Ved å undersøke organiseringen får vi blant annet innsikt i om kontorene prioriterer kartlegging, veiledning, oppfølging og arbeidsretting på sosialhjelpsområdet, eller om arbeidet med økonomisk sosialhjelp primært er knyttet til utbetalinger og saksbehandling av stønadskrav. Hvis kontorene er organisert slik at de har kapasitet til å drive veiledning og arbeidsrettet oppfølging, kan dette ha betydning for sosialhjelpsutgiftene.

Kartleggingen av organisering viser at kontorene er godt dekket når det gjelder formalkompetanse på sosialhjelpsområdet. Alle kontorene jobber med endringer av organisasjonsmodellene som skal gjøre kontorene bedre i stand til å jobbe med sosialhjelp som en mer aktiv eller «arbeidsrettet» ytelse. Dette er blant annet knyttet til innføring av aktivitetsplikten for sosialhjelp. Kontorenes modeller har ulike styrker og svakheter som drøftes i kapittel 4. Kontorene må være bevisste på styrker og svakheter i de modellene som er valgt, slik at de evner å utnytte styrkene og kompensere for svakheter i de ulike løsningene. Å finne gode organisatoriske modeller krever kontinuerlig innsats. Dette handler om å se på om systemer for oppgavefordeling er hensiktsmessig, og om ansatte har rett kompetanse til å løse de oppgavene de har ansvaret for. I intervjuene fremkommer det at kontorene har noe ulike behov for kompetanseutvikling, dette er det redegjort for under presentasjon av hver av kommunene i kapittel 4.

3. Saksbehandling: Vi har undersøkt lovanvendelse i saksbehandlingen ved kontorene. Hensikten med denne delen var å se på om det var forhold ved saksbehandlingen av stønadskrav som kan bidra til å forklare de høye utbetalingene. Videre har målet vært å se på kvaliteten i saksbehandlingen generelt for å undersøke mulige forbedringspotensial.

Undersøkelsen viser at det ikke er forhold ved saksbehandlingen som tilsier at sosialhjelpsutbetalingene burde vært lavere i deltakerkommunene. Tvert imot viser

undersøkelsen eksempler på at utbetalingene i en del tilfeller burde vært høyere ut fra gjeldende regelverk. Samtidig fremkommer det at fastsetting og oppfølging av vilkår (for eksempel vilkår om arbeid) kan praktiseres mer aktivt, og som påpekt over kan dette forventes å ha innvirkning på sosialhjelpsutbetalingene. Samtidig vil mer systematisk bruk av arbeid og aktivitet som vilkår kreve mer ressurser i NAV-kontorene når det gjelder tid til saksbehandling (utforming av vedtak) og oppfølging av vilkår.

Undersøkelsen av saksbehandlingspraksis viser for øvrig at det er krevende å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp fordi regelverket åpner for stor grad av skjønnsutøvelse. Dette stiller høye krav til saksbehandlingen for å sikre kvalitet og brukernes rettssikkerhet. Studien viser eksempler på at saksbehandlingen kan styrkes gjennom kompetansetiltak knyttet til skjønnsutøvelse og lovanvendelse.

6.2 Samlede konklusjoner og anbefalinger

Vi har sett på utviklingen i sosialhjelpsutgiftene i Hamarregionen fra ulike ståsted i dette prosjektet. Studien har ikke gitt noen klare svar på hva som er årsaker til økningen, men vi har pekt på flere mulige årsaksforhold. Når det ikke er noen enkeltforklaringer som peker seg tydelig ut så skyldes nok dette at det er flere forhold som spiller inn. Studien viser også at veksten skyldes forhold som kan være vanskelig å tallfeste og beregne statistisk.

Det er sannsynlig at den tydelige økningen fra 2013 har sammenheng med endringer som fulgte av NAV-reformen, og vi har beskrevet at dette handler om ulike mekanismer. Sosialhjelpen er sårbar for endringer i samfunnet og i de statlige stønadsordningene fordi det er velferdsstatens siste sikkerhetsnett som skal sikre forsvarlig livsopphold for utsatte grupper. Det betyr at utviklingen i sosialhjelp må ses i sammenheng med andre samfunnsendringer. Vi mener det er viktig at NAV og kommunal ledelse ser helhetlig på sosial- og velferdstjenestene, og er bevisste på at økonomisk sosialhjelp påvirkes av endringer i de statlige velferdsordningene.

Studien har vist at økningen i sosialhjelpsutgiftene i hovedsak skyldes økning i andel mottakere. Det betyr også at det blir økt press på tjenestene, og det blir mer krevende å håndtere saksbehandling og oppfølgingsoppgaver. Det er da viktig at kontorene har tilstrekkelig ressurser til å sikre kvalitet i saksbehandlingen, og til å drive veiledning og oppfølgingsarbeid som kan gjøre mottakere i stand til å komme ut av situasjonen.

Kapasitetspress over tid kan gjøre at veiledning og oppfølgingsarbeidet nedprioriteres, og at det primært fokuseres på saksbehandling og utbetaling av stønad. Dette vil gjøre det vanskelig for NAV-kontorene å snu utviklingen med økte utbetalinger. Det må derfor *investeres* i sosialhjelpsområdet for at kontorene skal kunne håndtere de økte sosialhjelpsutgiftene på sikt. Vi har i rapporten redegjort for at det er behov for noe ulike

tiltak og satsninger i de forskjellige kommunene. Det er likevel mulig å komme med noen generelle anbefalinger om tiltak.

Kompetansetiltak:

- Styrking av kompetanse i bruk av NAVs arbeidsrettede oppfølgingsmetodikk (behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger)
- Styrking av kompetanse i bruk av fagsystemet Arena som oppfølgingsverktøy
- Styrking av kompetanse om NAVs tiltaksapparat og muligheter for bruk av tiltak for sosialhjelpsmottakere
- Styrking av kompetanse i lovanvendelse etter §§ 18, 19 og 20 i lov om sosiale tjenester
- Sikre vedlikehold og utvikling av veiledningskompetanse ved at det jevnlig gjennomføres gruppeveiledning på NAVs veiledningsplattform

Organisering:

Rapporten viser at kontorene i Hamarregionen allerede jobber med organisatoriske endringer som skal bidra til å styrke arbeidet med sosialhjelp. Tiltak knyttet til organisering er derfor allerede delvis implementert, og på dette området er det primært behov for å følge opp om de løsningene som er valgt fungerer etter intensjonen. I rapporten (kapittel 4) drøfter vi styrker og svakheter ved de ulike modellene. Kontorene bør følge opp om de evner å utnytte styrkene og kompensere for svakhetene i de modellene som er valgt, slik at sosialhjelpsområdet er hensiktsmessig integrert med NAV-kontorenes samlede tjenester.

I deler av vår analyse har vi vist at sosialhjelpsutgiftene påvirkes av introduksjonsprogrammet for nybosatte flyktninger. Med økt andel bosatte flyktninger og deltakere i introduksjonsprogrammet, er det viktig at det sikres godt samarbeid mellom NAV, flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Slikt samarbeid er viktig for å sikre arbeidsretting i introduksjonsprogrammet, som vil gjøre flere i stand til å gå over i arbeid etter deltakelse i programmet.

Styringsverktøy:

I begge fasene av dette prosjektet har det fremkommet at det er uklarheter knyttet til regnskapstall og rapporterte KOSTRA-tall knyttet til sosialhjelp i kommunene. Svakheter i tallmaterialet gjør det lite egnet som styringsverktøy, og det svekker kommunenes evne til å ha oversikt over utviklingen på sosialhjelpsområdet. Gjennomgang av rutiner for regnskapsføring og KOSTRA-rapportering er derfor også aktuelle tiltak som kan gi bedre forutsetninger for kontroll og styring av sosialhjelpsområdet.

7 REFERANSELISTE

Andreassen, T.A. (2011a). 'Kommunale' oppgaver og brukere – en lukkende representasjon av sosialt arbeid i NAV-kontoret. *Fontene Forskning*, 2(11), 53-65.

Andreassen, T.A. (2011b). Brespektret og brukerrettet bistand – endrer NAV-reformen arbeidsformen? I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (red.) (2011). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Andreassen, T.A. & Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk. Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2(55), 173-202.

Billbo, T., Mydland, Ø., Syversen, T.L., Glemmestad, H. & Solheim, L.J. (2014). *Kommunal forskjeller i Økonomisk sosialhjelp - En studie av forskjeller i organisering og praktisering i seks kommuner* (HIL rapport nr. 161/2014). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

Billbo, T. & Glemmestad, H. (2014). *Saksbehandlingspraksis ved lovanvendelse og skjønnsutøvelse etter lov om sosiale tjenester i NAV*. (Arbeidsnotat nr. 201/2014). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

Boe, E. M. (2010). *Innføring i juss*. Oslo: Universitetsforlaget.

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

Bråthen, M., Hyggen, C. Lien, L. & Nielsen, R.A. (2016). *Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene*. (Faforapport 2016:13). Oslo: Fafo.

Djuve, A.B., Nielsen, R. A & Strand, A.H. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgifter*. (Faforapport 2012:63). Oslo: Fafo.

Dokken, T. (2016). Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, *Arbeid og velferd nr. 1*, 2016. Oslo: Arbeids og velferdsdirektoratet.

Eckhoff, T. & Smith, E. (2014) *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Gisle, J. (2010). *Jusleksikon*. Oslo: Gyldendal ASA.

Graver, H. P. (2007). *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Helgøy, I., N. Kildal & Nilssen, E. (2011). *Mot en spesialisert veilederrolle i NAV?* Notat 12-2011, Bergen: Uni Rokkansenteret.

Hernæs, Ø., Markussen, S. & Røed, K. (2016). *Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout?* IZA Discussion Paper no. 9644. Tilgjengelig på nett: <http://ftp.iza.org/dp9644.pdf>

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*, 4.utgave, Bergen: Fagbokforlaget.

Kann, I.C. & Naper, S.O. (2012). Utviklingen i økonomisk sosialhjelp, *Arbeid og velferd nr. 3*, 2012. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2.utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Langeland, S., Dokken, T. & Barstad, A. (2016). *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk 2015*. (NAV-rapport 1, 2016). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Langeland, P.I. & Stene, E. (2010). Sosialt arbeid i nye omgivelser i T.Hernes, I.Heum & P.Haavorsen (red.) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Markussen, S. og Røed, K. (2016). Leaving Poverty Behind? - The Effects of Generous Income Support Paired with Activation, *American Economic Journal: Economic Policy* 8 (1), 180-211.

Nielsen, R. A. & Bråthen, M. (2015). *Evalueringskriteriene for budsjettformidling til barne og familietjenesten og sosialtjenesten i Trondheim*. (Faforapport 2015:02). Oslo: Fafo.

Proba Samfunnanalyse (2015). *Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – virkninger for kommunene* (Proba-rapport 2015-12). Oslo: Proba Samfunnsanalyse.

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

Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati, *Tidsskrift for velferdsforskning* 19(4), 288-304.

Røhnebæk, M. (2014). *Standardized flexibility: on the role of ICT in the Norwegian Employment and Welfare Services (NAV)*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.

Røhnebæk, M., Lund, P.O. & Lauritzen, T. (2015). *Sosialhjelp i Hamarregionen. Et kunnskapsgrunnlag* (ØF-rapport 11/2015). Lillehammer: Østlandsforskning.

SSB (2016). *Økonomisk sosialhjelp 2015*, lokalisert 3.november, 2016 på <https://www.ssb.no/soshjelpk/>

Terum, L.I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Offentlige dokumenter

Arbeids- og velferdsdepartementet (2015) *Et NAV med muligheter – Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Sluttrapport fra ekspertgruppen. Oslo: AVD.

Melding til Stortinget 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*.

Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.desember 2009 nr.131

Rundskriv A- 2/2011 *Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold*.

Rundskriv hovednr. 35 - Lov om sosiale tjenester i NAV.

8 VEDLEGG

8.1 Vedlegg 1: Variabler som inngår i statistisk analyse

Kommunens utgifter	Kilde	Periode
Δ Økonomisk sosialhjelp (boutgifter (BTO))	Kommunene	Måned
Δ Økonomisk sosialhjelp (boutgifter (NTO))	Kommunene	Måned
Δ Økonomisk sosialhjelp (Livsopphold (Bto))	Kommunene	Måned
Δ Økonomisk sosialhjelp (Livsopphold (NTO))	Kommunene	Måned
Mottakere		
Δ Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp	Kommunene	Måned
Δ Antall hovedmottakere øk. Sos.hj 18-24år	Kommunene	Måned
Δ Antall hovedmottakere øk. Sos.hj 24 år ->	Kommunene	Måned
Arbeidsledighet og arbeidsmarked		
Δ Helt ledige	NAV	Måned
Δ Helt ledige tom 26uker	NAV	Måned
Δ Helt ledige > 26 uker	NAV	Måned
Δ Delvis ledige	NAV	Måned
Δ Dagpenger Utbetaling	NAV	Måned
Δ Ledige stillinger Tilgang	NAV	Måned
Uførhet		
Δ Uføre Mottakere	NAV	Måned
Uføre Tilgang	NAV	Måned
Uføre Avgang	NAV	Måned
ΔUføre 18 - 49år	NAV	Måned
Arbeidsavklaringspenger		
Δ AAP Mottakere	NAV	Måned
AAP Tilgang	NAV	Måned
AAP Avgang	NAV	Måned
Δ AAP Utbetaling	NAV	Måned
Kvalifiseringsprogrammet		
Δ KVP 18-24år	Kommunene	Måned
Δ KVP 25-66 år	Kommunene	Måned

Introduksjonsordningen	Kilde	Periode
Δ Antall personer på introduksjonsordningen	Kommunene	Måned
Antall nye på introduksjonsordningen	Kommunene	Måned
Intro Avgang	Kommunene	Måned
Δ Utgifter introduksjonsordningen (Bto)	Kommunene	Måned
Δ Utgifter introduksjonsordningen (Nto)	Kommunene	Måned
 Bemanning med sosialhjelp som arbeidsområde		
Δ Årsverk	Kommunene	Måned
Δ Antall ansatte	Kommunene	Måned
 Kommunale boliger og - leieprisutvikling		
Δ Antall utleieboliger	Kommunene	Måned
Δ Gjennomsnittlig leiepris (*)	Kommunene	Måned
 Befolkningsendringer		
Δ Folketall	SSB	Kvartal
Δ Folketall 16-66	SSB	Kvartal
 Delkostnadsnøkkel Økonomisk sosialhjelp *		
Δ Uføre	Grønt hefte	År
Δ Fattige	Grønt hefte	År
Δ Flyktninger	Grønt hefte	År
Δ Ant. Skilte/ separerte	Grønt hefte	År
Δ Arbeidsledige 16-59	Grønt hefte	År

* For å beregne finne verdi i mellomliggende måneder

Δ Angir at variabelen som benytter er differansen mellom resultatet i måneden og i måneden før.

8.2 Vedlegg 2: Ringsaker kommune – Statistisk analyse

For å undersøke hva som påvirker utbetalingen av økonomisk sosialhjelp har vi tatt utgangspunkt i variablene som er beskrevet nærmere i kapittel 3.2. I Ringsakers analyser er det trukket ut 13 observasjoner som er vurdert som ekstremverdier ⁷.

Tabellen nedenfor viser i hvilken grad variablene samvarierer med hhv boutgifter og utgifter til livsopphold. Samvariasjon som ikke oppfyller signifikanskravet står åpent.

Tabell 1: Samvariasjon, signifikante⁸ resultater, 5% nivå, Ringsaker kommune, April 2010- april 2016

	Boutgifter (bto) *	Livsopphold (bto)
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp *	0,65	0,43
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp 18 -24 år *	0,28	0,02
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp 25 -> år *	0,63	0,39
Gjennomsnittlig leiepris *	-0,32	
AAP avgang, t-1		0,417
KVP deltakere, t-1	-0,30	-0,31
Helt arbeidsledige *	-0,47	
Delvis arbeidsledige	0,42	
Helt langtidsledige (>26 uker) *	-0,50	
Helt langtidsledige (<=26 uker) *	-0,27	

* Variabelen er normalfordelt (Shapiro Wilk test)

Kilde: NAV og Ringsaker kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Vi drøfter først sammenhengen mellom utbetalingene og antallet som mottar ytelser, og ser deretter på faktorer som kan påvirke utbetalingene. Avslutningsvis ser vi på faktorer som kan påvirke antallet mottakere av sosialhjelpsyttelsene.

Samvariasjon mot Hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp

Tabellen viser at det er stor grad av samvariasjon mellom boutgiftene og antallet hovedmottakere. Det er økning i antallet mottakere eldre enn 25 år som forklarer hoveddelen av utbetalingene. Vi så tidligere at det er store variasjoner i gjennomsnittlige utbetalinger til mottakerne hver måned, og det er derfor ikke så overraskende at samvariasjonen ikke er høyere enn om lag 0,65. Endringer i utbetalingsnivået klarer vi ikke fange opp i registerdataene som benyttes i denne analysen.

Utgiftene til livsopphold har større spredning og dette gjenspeiles i en lavere samvariasjonsfaktor. Korrelasjonen mellom mottakere i aldersgruppen 18- 24 år og

⁷ En ekstremverdi er en verdi som skiller seg sterkt fra de øvrige måleverdiene, og de kan påvirke resultatet betydelig. Verdiene som er trukket ut er basert på markering som ekstremverdi i SPSS.

⁸ Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt.

Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

livsopphold er signifikant med 0,02, men konfidensintervallet omfatter også 0, og vi kan derfor ikke med 95 % sikkerhet konkludere med at mottakere i denne aldersgruppen påvirker utbetalingene. Vi ser også at alle hovedmottakere er marginalt høyere korrelert med boutgiftene enn mottakere fra 25 år og oppover, og vi kan derfor ikke konkludere med at det er forskjell i hva som gir best forklaring.

Samvariasjon mot Øvrige variabler

Ovenfor konkluderte vi med at veksten i sosialhjelp ikke kan forklares ut fra andelen arbeidsledige. I denne analysen av samvariasjon ser vi det er en sterk negativ samvariasjon mellom helt ledige og utbetalt sosialhjelp. Dette forsterker vår konklusjon tidligere om at arbeidsledighet ikke forklarer utviklingen i sosialhjelp i Ringsaker.

Analysen indikerer også en sammenheng mellom antallet som går ut av AAP ordningen og økt utbetaling til livsopphold i den påfølgende måneden (t-1). Dette kan tyde på at det er en sammenheng mellom de som går ut av AAP og økte utgifter til sosialhjelp. Som vi skal se litt senere er det sannsynlig at denne samvariasjonen er tilfeldig. Avgang fra AAP er i større grad knytte til overgang til uføretrygd. Vi finner ingen sammenhenger som tilsier at redusert bruk av AAP i Ringsaker har medført økte utbetalinger til boutgifter eller livsopphold.

Endringer i antallet på KVP ordningen korrelerer negativt med utbetalingene til både boutgifter og livsopphold. Effekten kommer på sosialhjelp måneden etter endringen i mottakere av KVP. Det vil si at KVP avlaster sosialhjelpsutgiftene fordi deltakere på KVP mottar kvalifiseringsstønad i stedet for sosialhjelp.

Utover dette er det en signifikant, negativ samvariasjon mellom leiepris og boutgifter. En negativ samvariasjon vil si at når leieprisen øker, reduseres boutgiftene. Dette må ses som en tilfeldig samvariasjon som ikke kan tillegges vekt. For øvrig indikerer det at nivået på leiepriser i kommunen i liten grad kan forklare utviklingen i sosialhjelp. For de øvrige variablene vi har kartlagt finner vi ingen signifikant sammenheng med utbetaling av økonomisk sosialhjelp i Ringsaker.

Regresjon

Som vi redegjorde for i kapittel 3.2 har vi analysert endringer i kommunens utgifter mot endringer i variablene som inngår i analysene. Nedenfor går vi gjennom resultatene av analysene for hhv boutgifter og livsoppholdsutgifter. Vi har begynt analysene med basis i de funnene vi har gjort i samvariasjonsanalysen, og supplert med ytterligere analyser og tester. Hensikten er å finne hvilke variabler som påvirker utbetalingene av økonomisk sosialhjelp.

Boutgifter

I analyser basert på multippel lineær regresjon får vi best forklart modell ved å bruke endringene i kommunale husleiepriser og ledighet. I modellen nedenfor inngår Δ Gjennomsnittlig leiepris og Δ Helt ledige. Modellen er signifikant, og har en $R^2 = 0,35$. I denne modellen er alle forklaringsvariablene normalfordelt, en forutsetning som må være oppfylt for å bruke regresjon.

Figur 8.1: Regresjonsdata, Ringsaker, april 2010-april 2016

Coefficients ^a					
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	Sig.
		B	Std. Error	Beta	
1	(Constant)	-52942,216	27755,655		,061
	Δ Gjennomsnittlig leiepris (*)	-3276,478	1103,728	-,308	,004
	Δ Helt ledige	-3424,013	717,765	-,495	,000

a. Dependent Variable: Δ Økonomisk sosialhjelp (boutgifter (BTO))

Kilde: NAV og Ringsaker kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Med $R^2 = 0,35$ har vi forklart 35 % av variasjonen i modellen. Vi har ikke klart å finne modellsammensetninger der normalfordeltkravet er oppfylt som gir bedre forklaring på endringer i utbetalingene til boutgifter. Vi finner ingen signifikant sammenheng mellom endringer i folketall og utbetaling, hverken på totalt antall innbyggere eller i aldersgruppen 16-59 år. Det er ingen påvisbar sammenheng mellom endringer i utbetalinger av dagpenger eller til AAP mottakere. Vi har også forsøkt å finne trender i materialet ved å forskyve tidsperiodene.

Det trendsiftet i utbetaling av sosialhjelp som følger av aktivitetsplikt fra desember 2015 har vi heller ikke klart å påvise ved bruk av statistisk metode.

Livsopphold

Utgiftene til livsopphold får i flere måneder ekstremverdier, og variabelen er ikke normalfordelt. Normalfordelte variabler er en forutsetning for å bruke regresjon som metode. Vi har forsøkt å ta ut ekstremverdier for å se om det bidrar til at kravet om normalfordeling oppnås. Det må fjernes mange observasjoner (måneder) for å oppnå normalfordeling. En slik reduksjon av datagrunnlaget gjør at materialet samtidig mister mye av sin verdi. Konklusjon som følger av dette er at det ikke kan gjøres regresjonsanalyser med Δ Livsopphold som avhengig variabel (det som blir forklart) med basis i data fra 2010 til 2016.

Hva påvirker antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp i Ringsaker?

Regresjonsanalysene ga svake resultater med henblikk på å finne sammenheng mellom utbetalingene til boutgifter. Er det så mulig å påvise hva som påvirker endringene i antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp?

I tabellen nedenfor er korrelasjonen mellom antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp testet mot aktuelle variabler vi har sett på tidligere. Tabellen viser signifikante resultater. Det er gjort analyser på to perioder. Vi har sett på perioden april 2010 – april 2014, og perioden januar 2014 – april 2016. Resultatene fra perioden 2014-2016 står i parentes.

Tabellen viser at det er en sterk negativ sammenheng mellom endringer i antallet som er arbeidsledige og antallet hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp i Ringsaker. For de som er delvis ledige er det en positiv sammenheng som tilsier at økt antall delvis ledige medfører flere sosialhjelpsmottakere. Det kan indikere at økt antall delvis ledige gir økning andel som mottar supplerende sosialstønad. Resultatene støtter det vi fant under regresjonsanalysene som er at arbeidsledighet ikke er en sterk driver av sosialhjelpen i Ringsaker.

Analysen gir ingen indikasjon på hvilke faktorer som påvirker antallet yngre mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Tabell 2: Samvariasjon, signifikante⁹ resultater, 5% nivå, Ringsaker kommune, April 2010- april 2016 og 2014-2016 (i parentes).

	Antall hovedmottakere øk. Sos. hjelp	Antall hovedmottakere øk. Sos.hjelp 18 – 24 år	Uføre tilgang
Avgang AAP	0,217		0,667* (0,860)
Helt ledige	-0,453 (-0,363)		
Delvis ledige	0,474 (0,582)		(-0,470)
Helt ledige, lengre enn 26 uker	-0,508 (-0,426)		

Kilde: NAV og Ringsaker kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Analysen indikerer at det er sterk sammenheng mellom avgang fra AAP og tilgang på uføretrygd. Det vil si at en stor andel av de som går ut av AAP, går over på uføretrygd.

⁹ Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt.

Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

Dette gjelder både i korte og lange tidsperioder. Samvariasjonen er markert høyere i perioden 2014-2016 sammenlignet med 2010 – 2016.

Når vi ser på hele perioden fra 2010 – 2016 gir analysene indikasjon på noe samvariasjon mellom de som går ut av AAP og økt antall mottakere av sosialhjelp.

Basert på det tallmaterialet som benyttes i denne analysen finner vi for øvrig lite hold for å hevde at redusert inntak til AAP har bidratt til økteutgifter til økonomisk sosialhjelp i Ringsaker.

Vi finner heller ikke andre signifikante sammenhenger i vårt materiale som kan forklare endringene i antallet hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp.

2013 og 2014

Vi har gjennomført samme metodiske tilnærming på årene 2013 og 2014 med sikte på å finne årsakssammenheng mellom hhv utbetalt økonomisk sosialhjelp og antallet hovedmottakere av sosialhjelp. I tabellene nedenfor har vi summert opp signifikante samvariasjoner.

Tabell 3: Samvariasjon, signifikante¹⁰ resultater, 5% nivå, Ringsaker kommune, 2013-2014.

	Boutgifter	Livsopphold
Dagpenger	0,494	
Helt ledige >26 uker	-0,444	-0,438
Folketall		-0,445
KVP t-1		-0,457

Kilde: NAV og Ringsaker kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

To år gir 24 målinger. I våre analyser har vi trukket ut tre av månedene som følge av ekstreme måleverdier (uteliggere). Det gir oss 21 observasjoner å analysere. Som for tidsperioden 2010 – 2016 finner vi at ledighet også i denne tidsperioden korrelerer negativt med boutgiftene. Boutgifter korrelerer positivt med dagpenger i vår analyse. Som vi har vært inne på tidligere er vår oppfatning at samvariasjon mellom sosialhjelpsutgifter og ledighet/ dagpenger ikke kan tilleggs mye vekt.

Det er en negativ sammenheng mellom KVP og utgifter til livsopphold som støtter en oppfatning om at deltakere i KVP avlaster utgiftene til livsopphold. Vi finner ingen sammenhenger av betydning når vi analyserer mottakere av økonomisk sosialhjelp mot de øvrige forklaringsvariablene.

10 Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt. Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

8.3 Vedlegg 3: Hamar kommune – Statistisk analyse

For å undersøke hva som påvirker utbetalingen av økonomisk sosialhjelp tar vi utgangspunkt i variablene som er beskrevet nærmere i kapittel 3.2. Denne analysen tar utgangspunkt i endringer i variablene på månedsbasis.

Tabellen nedenfor viser i hvilken grad variablene samvarierer med hhv boutgifter og utgifter til livsopphold.

Tabell 4: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Hamar¹¹ kommune, April 2010- april 2016

	Boutgifter (bto) *	Livsopphold (bto) *
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp *	0,443	0,412
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp 18 -24 år *	0,343	0,341
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp 25 -> år *	0,412	0,388
Utgifter til introduksjonsordningen bto	0,261	0,255
Utgifter til introduksjonsordningen nto		0,236
Desember (ja/ nei)	0,251	0,277

* Variabelen er normalfordelt (Shapiro Wilk test)

Vi drøfter først sammenhengen mellom utbetalingene og antallet som mottar ytelser, og ser deretter på faktorer som kan påvirke utbetalingene. Avslutningsvis ser vi på faktorer som kan påvirke antallet mottakere av sosialhjelpsyttelsene.

Av tabellen over ser vi at det er en tydelig sammenheng mellom endringen i antallet registrerte hovedmottakere og endringer i utbetalt økonomisk sosialhjelp. Dette gjelder både for boutgifter og livsopphold. Vi hadde imidlertid forventet større samvariasjon enn faktorer rundt 0,4. Differansen mellom faktoren på hhv 18-24 år og de som er 25+ er så vidt liten at vi ikke kan konkludere med at hovedmottakere fra 25 år forklarer mere av utviklingen enn de mottakere i aldersgruppen 18- 24 år.

For øvrige variabler finner vi at utbetalingene i desember ligger systematisk høyre enn gjennomsnittsmåned. Videre følger kommunens utgifter til introduksjonsordningen samme utvikling som sosialhjelpsutgiftene. Samvariasjonen mellom introduksjonsordningen og sosialhjelpsutgiftene skyldes nok mer en tilfeldighet en reell årsak-virkningssammenheng. Bakgrunnen for det er at vi ikke finner at endringer i antallet som går ut av introduksjonsprogrammet følger utviklingen i sosialhjelpsutgiftene.

Regresjon

Som vi redegjorde for i kapittel 3.2 har vi analysert endringer i kommunens utgifter mot endringer i variablene som inngår i analysene. Gjennom å kombinere utviklingen i flere

11 Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt.

Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

variabler kan regresjon bidra til å avdekke sammenhenger som ikke fremkommer når det kontrolleres for samvariasjon mellom to variabler.

Vi har ikke klart å finne troverdige, signifikante forklaringsmodeller basert på regresjon som metodisk tilnærming for å forklare utviklingen i boutgifter eller livsoppholdsutgiftene. Vi tror dette bl.a. skyldes manglende periodisering i deler av datagrunnlaget som inngår i analysene.

Hva påvirker antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp i Hamar?

Regresjonsanalysene ga i liten grad svar på sammenheng mellom utbetalingene til boutgifter og livsopphold. Er det så mulig å påvise hva som påvirker endringene i antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp?

I tabellen nedenfor er korrelasjonen mellom antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp testet mot aktuelle parametere vi har sett på tidligere. Tabellen viser signifikante resultater. Det er gjort analyser på to perioder. Vi har sett på perioden april 2010 – april 2016, og perioden januar 2013 – desember 2014. Resultatene fra perioden 2013-2014 står i parentes.

Tabellen gir ingen tydelige svar på hva som er drivere for økt antall mottakere av sosialhjelp. Det er fortsatt en ganske tydelig sammenheng mellom utgiftene kommunen har til sosialhjelp og til introduksjonsordningen. Deltakere på introduksjonsprogrammet kan motta sosialhjelp som supplerende bistand, men omfanget av denne støtten kan ikke være så stor at det forklarer endringene i antallet mottakere av sosialhjelp, eller endringer i utbetalt økonomisk sosialhjelp. Vi mener derfor at sammenhengen er tilfeldig så lenge det ikke samtidig følges med signifikant sammenheng med avgang fra introduksjonsprogrammet. Vi ser ingen sammenheng mellom antallet personer som er på introduksjonsordningen, eller at de som går ut av ordningen samvarierer med endringer i antallet mottakere.

Tabell 5: Samvariasjon, signifikante resultater, 5% nivå, Hamar¹² kommune, April 2010- april 2016, og 2013-2014 (parentes)

	Antall hovedmottakere øk. Sos. hjelp 25+ år	Antall hovedmottakere øk. Sos. hjelp 18-24 år	Uføre tilgang
Utgifter introduksjonsord. Bto	0,269 (0,635)	0,232 (0,452)	
Utgifter introduksjonsord. Nto	0,238 (0,666)	(0,456)	
AAP utbetaling		-0,285	
AAP avgang			0,419 (0,520)

12 Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt.

Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

AAP avgang, t+1	0,284	0,254	
Dagpenger	-0,397	-0,443 -(0,424)	
Ledige stillinger			
Delvis ledige	(-0,546)	(-0,675)	
Uføre avgang	0,243		
Uføre avgang, t-1		-0,260 (-0,674)	
Uføre 16-49 år	(-0,450)		
Uføre tilgang, t+1		(0,461)	
Personer med lav inntekt		(-0,720)	
Flyktninger		(-0,414)	

Kilde: NAV og Hamar kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

AAP-ordningen synes å påvirke antallet mottakere av sosialhjelp. Korrelasjonene har lav verdi noe som tilsier at påvirkningsgraden er lav. For de som går ut av AAP ordningen er det sterkere samvariasjon mot de som blir uføretrygdet, dvs. det indikerer at de som går ut av AAP går over på uføretrygd, og i liten grad over på sosialhjelp. Utbetalt til AAP korrelerer negativt med antallet mottakere av sosialhjelp i aldersgruppen 18-24 år. Vi har ingen resultater utover dette som styrker en oppfatning om at færre personer som kommer inn i AAP medfører flere sosialhjelpsmottakere eller økte utgifter til sosialhjelp. Samlet vurdert kan vi derfor ikke konkludere med at redusert bruk av AAP i Hamar har påvirket sosialhjelpsbudsjettet.

Våre analyser gir ikke signifikant samvariasjon mellom KVP og AAP, eller mellom KVP og mottakere av økonomisk sosialhjelp. Vi ser ellers at dagpenger og antallet delvis ledige påvirker sosialhjelpsmottakere. Det synes også å være en svak sammenheng mellom avgang fra uføretrygd og antallet som mottar økonomisk sosialhjelp, men her peker resultatene mot både økt og redusert antall sosialhjelpsmottakere.

I motsetning til de tre andre kommunene, synes det å være en sammenheng mellom kriteriedata fra inntektssystemet og antallet mottakere. Både antallet personer med lav inntekt og antallet flyktninger synes å samvariere med antallet mottakere i aldersgruppen 18 - 24 år. Antall uføre i aldersgruppen 16 - 49 år samvarierer med en faktor -0,68 som må betraktes å være relativt stor grad av samvariasjon.

8.4 Vedlegg 4: Stange kommune – Statistisk analyse

For å undersøke hva som påvirker utbetalingen av økonomisk sosialhjelp tar vi utgangspunkt i variablene som er beskrevet nærmere i kapittel 3.2. Denne analysen tar utgangspunkt i endringer i variablene på månedsbasis.

Tabellen nedenfor viser i hvilken grad variablene samvarierer med hhv boutgifter og utgifter til livsopphold.

Tabell 6: Samvariasjon, signifikante¹³ resultater, 5% nivå, Stange kommune, April 2010- april 2016

	Boutgifter (bto) *	Livsopphold (bto) *
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp *		0,257
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp 18 -24 år *		
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp 25 -> år *		0,261
Nye på introduksjonsprogrammet t-1		0,277
Introduksjonsprogrammet avgang, t-1		0,297
Desember (ja/ nei)		0,388

* Variabelen er normalfordelt (Shapiro Wilk test)

Kilde: NAV og Stange kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Vi drøfter først sammenhengen mellom utbetalingene og antallet som mottar ytelser, og ser deretter på faktorer som kan påvirke utbetalingene. Avslutningsvis ser på faktorer som kan påvirke antallet mottakere av sosialhjelpsyttelsene.

Tabellen over viser at det er samvariasjon mellom livsoppholdsutgiftene og antallet hovedmottakere for utgiftene til livsopphold, mens det ikke er det for boutgiftene. Det er endringer i antallet mottakere eldre enn 25 år som forklarer hoveddelen av utbetalingene. Vi viste tidligere til store variasjoner i gjennomsnittlige utbetalinger hver måned. Disse svingningene er så langt den statistiske analysen viser, ikke samvarierende med antallet mottakere av bistand til boutgifter. For livsopphold er samvariasjonen 0,26 med antallet mottakere av sosialhjelp, noe som må betraktes som svært lavt.

For de øvrige variablene vi tester mot, er det tre variabler som samvarierer signifikant med livsoppholdsutgiftene. Ingen variabler samvarierer signifikant med boutgiftene.

Resultatene indikerer at introduksjonsprogrammets deltakere påvirker utgiftene til livsopphold når de kommer inn i ordningen og/ eller når de går ut av den.

¹³ Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt.

Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

Vi ser også at desember avviker fra gjennomsnittlig utbetalt de øvrige månedene. Dette viser at den praksis NAV Stange har for ekstra utbetalinger i desember blir identifisert i den statistiske analysen.

Regnskapstallene i Stange

Av de 10 mest ekstreme boutgiftene i hele måleperioden, er fem av dem i 2015. De øvrige fem fordeler seg jevnt på 2011-2014. Det er problematisk å fjerne mange observasjoner fra materialet, og vi har derfor i stedet valgt å kontrollere samvariasjon i perioden fra april 2010 – desember 2014. Det gir resultatene som fremgår i tabellen nedenfor:

Tabell 7: Samvariasjon, signifikante¹⁴ resultater, 5% nivå, Stange kommune, April 2010- desember 2014, mai 2016 kr.

	Boutgifter (bto) *	Livsopphold (bto) *
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp *		0,474
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp 18 -24 år *		,395
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp 25 -> år *		0,484
Nye på introduksjonsprogrammet t-1		
Introduksjonsprogrammet avgang	-0,356	0,287
Ledige stillinger	0,413	
Januar (ja/ nei)		-0,271
Desember (ja/ nei)		0,452

Kilde: NAV og Stange kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Med unntak av at de som går ut av introduksjonsprogrammet samvarierer med utgiftene, gir analysen på et redusert datasett lite interessante resultater.

Regresjon

Som vi redegjorde for i kapittel 3.2 har vi analysert endringer i kommunens utgifter mot endringer i variablene som inngår i analysene. Gjennom å kombinere flere variabler kan regresjon bidra til å avdekke sammenhenger som ikke fremkommer når det kontrolleres for samvariasjon mellom to variabler. Når vi analyserer perioden april 2010 – april 2016 gir ikke en regresjonstilnærming resultater som kan bidra til å forklare hva som påvirker boutgiftene.

I analysen av utgiftene til livsopphold finner vi at andelen ledige stillinger¹⁵ har sammenheng med utbetalingene. I tillegg ligger desember systematisk høyere enn øvrige måneder med ca. 341 000,-. Modellen med ledige stillinger og variabelen desember (ja/nei)

¹⁴ Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt.

Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

¹⁵ Variabelen oppfyller ikke kravet til normalfordelt. Shapiro-Wilk = 0,024. Vi har likevel valgt å ta den med da et redusert krav til normalfordeling ville akseptert testresultatet for normalfordelt variabel..

forklarer 14 prosent av avviket. Dvs at 86 prosent av avviket påvirkes av andre forhold. Modellen bidrar følgelig i liten grad til å besvare det vi ønsker å avdekke.

Figur 8.2: Regresjonsmodell, Stange, april 2010-april 2016

Coefficients ^a								
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
1	(Constant)	-364426,226	146495,350		-2,488	,015	-656601,990	-72250,463
	Desember	341250,128	131279,817	,290	2,599	,011	79420,788	603079,468
	Δ Ledige stillinger Tilgang	-2262,430	1112,361	-,227	-2,034	,046	-4480,964	-43,897

a. Dependent Variable: Δ Økonomisk sosialhjelp (Livsopphold (Bto))

Kilde: NAV og Stange kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Hva påvirker antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp i Stange?

Regresjonsanalysene ga i liten grad svar på hvilke forhold som påvirker utbetalt økonomisk sosialhjelp. Er det så mulig å påvise hva som påvirker endringene i antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp?

I tabellen nedenfor er korrelasjonen mellom antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp testet mot aktuelle parametere vi har sett på tidligere. Tabellen viser signifikante resultater. Det er gjort analyser på to perioder. Vi har sett på perioden april 2010 – april 2016, og perioden januar 2013 – desember 2014. Resultatene fra perioden 2013-2014 står i parentes.

Tabellen gir ingen tydelige svar på hva som er drivere på økt antall mottakere av sosialhjelp. I hele analyseperioden påvirker antallet deltakere på introduksjonsordningen antallet mottakere av sosialhjelp fra 25 år og eldre. Ut fra testresultatene ser det ut som sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18 - 24 år går over på AAP. For begge disse områdene er effekten større i 2013-2014 enn når vi ser på hele måleperioden. Dagpenger og helt ledige indikerer at antallet mottakere øker når ledigheten og dagpenger går ned. Vi hadde forventet motsatt effekt, og legger til grunn at denne sammenhengen er tilfeldig i vårt materiale.

I perioden 2013 og 2014 ser det ut til at økt antall utlyste stillinger i kommunen gir nedgang i mottakere fra 25 år, samt økt ledighet gir flere mottakere i aldersgruppen 18-24 år. Analysene indikerer også at overgang fra uføretrygd til alderspensjon gir en økning i antallet mottakere av sosialhjelp. Dette kan ha sammenheng med pensjonsreformen som medførte endringer fra 2011, ved at overgang fra uføretrygd til alderspensjon fikk lavere månedlige utbetalinger. Det kan hende det medfører at sosialhjelp gis som supplerende stønad i tillegg til alderspensjonen.

Tabell 8: Samvariasjon, signifikante¹⁶ resultater, 5% nivå, Stange kommune, April 2010- april 2016, og 2013-2014 (i parentes)

	Antall hovedmottakere øk. Sos.hjelp 25+	Antall hovedmottakere øk. Sos.hjelp 18- 24år	Uføre tilgang
Avgang introduksjonsord.	0,231 (0,464)		
Tilgang Introduksjonsord, t-1	-0,255 (-0,455)		
AAP tilgang, t-1		-0,230 (-0,586)	
AAP avgang			0,756 (0,742)
Dagpenger	-0,233		
Helt ledige tom 26 uker		-0,242	
Januar (ja/ nei)	-0,277		
Ledige stillinger	(-0,555)		
Delvis ledige	(-0,516)	(-0,574)	
Helt ledige		(0,481)	
Uføre avgang	(0,410)		

Kilde: NAV og Stange kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Analysene indikerer at det er sterk sammenheng mellom avgang fra AAP og tilgang på uføretrygd. Dette gjelder både i kort og lang tidsperioder. Vi fant ingen signifikant sammenheng mellom avgang fra AAP og økt utbetaling av sosialhjelp ovenfor, og resultatene fra denne analysen indikerer ikke noe annet. Videre viser analyseresultatet at en nedgang i antall som innvilges AAP har medført en økning i antallet sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18 - 24 år. Denne effekten ser også ut til å være sterkere i perioden 2013-2014 enn når vi ser på hele perioden fra 2010-2016.

Utover dette finner vi ikke andre signifikante sammenhenger i vårt materiale som kan forklare endringene i antallet hovedmottakere av økonomisk sosialhjelp.

¹⁶ Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt.

Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

8.5 Vedlegg 5: Løten kommune – Statistisk analyse

Analysen tar utgangspunkt i endringer i variablene på månedsbasis.

Tabellen nedenfor viser i hvilken grad variablene samvarierer med hhv boutgifter og utgifter til livsopphold. Det er ikke så overraskende at det er stor grad av samvariasjon mellom utgiftene og antallet som mottar økonomisk sosialhjelp. Det gjelder både totalt antall hovedmottakere og-- hovedmottakere i aldersgruppen 18 – 24 år. Samvariasjonen er omtrent lik for boutgifter og livsopphold. En samvariasjon på om lag 0,5 er lavt og skyldes de store svingninger i månedsutbetalingene, samtidig som antall hovedmottakere er relativt stabilt over tid.

Tabell 9: Samvariasjon, signifikante¹⁷ resultater, 5% nivå, Løten kommune, April 2010- april 2016

	Boutgifter (bto) *	Livsopphold (bto)*
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp *	0,494	0,452
Antall hovedmottakere øk. Sosialhjelp 18 -24 år	0,298	0,529
Antall deltakere i introduksjonsordningen	0,289	
Avgang introduksjonsordningen	0,330	0,304
Avgang introduksjonsordningen, t-1	0,307	
Helt arbeidsledige *	0,268	
Desember		-0,237

* Variabelen er normalfordelt (Shapiro Wilk test)

Kilde: NAV og Løten kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Det er samvariasjon mellom endringer i sosialhjelpsutgiftene og endringer i antallet som deltar i introduksjonsordningen, og dette gjelder både boutgifter og livsoppholdsutgiftene til kommunen. Avgang er de som går ut av introduksjonsprogrammet. En positiv samvariasjon med utgifter til økonomisk sosialhjelp indikerer at de som avslutter introduksjonsprogrammet mottar sosialhjelp. En samvariasjonsfaktor på 0,3 er svak samvariasjon og den sier ingenting om omfang eller nivå på hva en som går ut av programmet medfører i økt sosialhjelpsutgift. Løten har få personer i introduksjonsprogrammet og analyseresultatet er derfor også omfattet med usikkerhet. Analysen indikerer at noen av de som går ut av introduksjonsprogrammet først mottar sosialhjelp den påfølgende måneden etter avgang (t-1). Vi ser at dette gjelder boutgifter, hvilket kan forklares med at leie er betalt ut den måneden avgang fra programmet blir registrert eller at det er etterslep i registrering av boutgifter.

¹⁷ Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt.

Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

For Løten indikerer analysene at arbeidsledighet påvirker boutgiftene, men vi finner ikke en slik sammenheng med utgiftene til livsopphold. En så vidt lav samvariasjon som 0,27 indikerer svak sammenheng med boutgiftene. En positiv samvariasjon indikerer at ved økt ledighet øker utgiftene. Vi ser ellers at livsoppholdsutgiftene samvarierer systematisk med desember, og at vi ikke finner en tilsvarende samvariasjon for boutgiftene. Desember er en måned med gjennomgående høyere utgifter enn gjennomsnittsmåned. Høyere bidrag i desember skyldes bistand i forbindelse med julehøytiden.

Tabellen over gir begrenset indikasjon på hva som er drivere av sosialhjelpsutgiftene i Løten. Vi finner ingen målbar effekt mot eksempelvis avgang fra AAP. Faktorer som inngår inn fordelingen av inntektssystemet finner heller ingen signifikant samvariasjon til. Utgiftene viser ingen sammenheng med innbyggertall eller antall innbyggere 16 – 66 år.

Modell for utgiftsutviklingen

Som vi redegjorde for i kapittel 3.2 har vi analysert endringer i kommunens utgifter mot endringer i variablene som inngår i analysene. Resultatet fra disse analysene er at vi ikke klarer å finne signifikante sammenhenger mellom utgiftene og de ulike forklaringsvariablene. Neste steg er derfor å se om det kan vi kan avdekke om, og på hvilken måte, ulike trekk ved kommunen påvirker antallet som mottar økonomisk sosialhjelp.

Hva påvirker antallet hovedmottakere?

I tabellen nedenfor er korrelasjonen mellom antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp testet mot aktuelle parametere vi har sett på tidligere. Tabellen viser signifikante resultater. Det er gjort analyser på to perioder. Vi har sett på perioden april 2010 – april 2014, og perioden 2013-2014. Resultatene fra den siste perioden står i parentes. På bakgrunn av den innledende drøftingen av Løten har vi også analysert perioden 2013 - april 2016, jfr. Figur 3.18. Dette ga ikke mer informasjon og er derfor ikke tatt med i rapporten. Når vi ser på de som kommer inn i AAP ordningen, finner vi ingen signifikant sammenheng med endring i antallet som mottar økonomisk sosialhjelp. Men resultatene indikerer at når antallet AAP mottakere går ned, øker antallet som mottar sosialhjelp. Fra sommeren 2013 har det vært en nedgang i antallet personer som er på AAP ordningen. Vi kan ikke tydelig konkludere med at et redusert inntak på AAP har bidratt til et økt antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, men resultatene indikerer at det er en slik sammenheng.

Når vi bare ser på de som går ut av AAP ordningen finner vi ikke en sammenheng med økning i boutgifter men det er en svak samvariasjon mot de yngste mottakerne. Det er en tydelig samvariasjon mellom avgang fra AAP og økning i antall uføre. Samvariasjonen er signifikant i begge tidsperiodene og ligger rundt 0,5, hvilket indikerer at en større andel av de som går ut av AAP ordningen går over på uføretrygd, noe som også er forventet.

Når vi så på samvariasjon mot utgiftene over, påviste vi en sammenheng mellom boutgifter og helt ledige. Når vi analyserer mottakere av sosialhjelp er det delvis ledige som synes å påvirke antallet som mottar sosialhjelp. For Løten er samvariasjonen mellom helt ledige og delvis ledige svak i perioden april 2014 – april 2016 (-0,3) og ikke signifikant i perioden 2014-2016. Basert på testresultatene er det rimelig å legge til grunn at økt ledighet medfører at flere har behov for økonomisk sosialhjelp, men at det ikke er en sentral kostnadsdriver.

Tabell 10: Samvariasjon, signifikante¹⁸ resultater, 5% nivå, Løten kommune, April 2010- april 2016 og 2013-2014 (i parentes).

	Antall hovedmottakere øk. Sos. hjelp	Antall hovedmottakere øk. Sos. hjelp 18- 24år	Uføre tilgang
AAP deltakere	-0,339		
Avgang AAP			0,483 (0,576)
Avgang AAP, t-1		0,240	
Delvis ledige	0,255	0,286 (0,471)	
Tilgang Intro		0,254	
Avgang Intro	0,253		
Desember	0,401 (0,436)	0,237	

Kilde: NAV og Løten kommune, beregninger ved Østlandsforskning.

Som for analysen mot sosialhjelpsutgiftene tidligere i kapittelet, viser avgang fra introduksjonsprogrammet positiv samvariasjon med antallet mottakere av sosialhjelp. Dette resultatet støtter vår drøfting ovenfor. Vi ser også at det er en økning i antallet som mottar sosialhjelp i desember sammenlignet med øvrige måneder i året

18 Det er brukt Spearman r_s korrelasjonstest med bakgrunn i at denne ikke krever at variablene er normalfordelt.

Det er differansen mellom to påfølgende måneder ($\Delta t = t - t_{-1}$)

8.6 Vedlegg 6: Intervjuguide organisering

Intervjuguide: Veiledning og oppfølging sosialhjelp

Til gjennomføring av intervjuer med fagansvarlig/ teamleder el. for sosialhjelpsområdet.

1. Kontorets ressurser/ kompetanse på sosialhjelpsområdet

(antall årsverk, fordeling, formalkompetanse)

2. Forholdet mellom saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp og kartlegging/veiledning/oppfølging av sosialhjelpsområdet

(Organisasjonsmodell, arbeidsdeling, ressursfordeling, integrering av oppgavene/ strukturer for samarbeid mellom medarbeidere)

3. Saksgang/ brukerforløp ved søknad om økonomisk sosialhjelp

(Tegn og forklar)

4. Rutiner og verktøy for mottak, kartlegging og veiledning av (nye) sosialhjelpsmottakere

(innhente relevante dokumenter)

5. Praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp (paragraf 20)

(kontorets/kommunens håndtering av vilkårssetting, praktisering av aktivitetsplikten)

6. Begrensninger ved bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp

(Eks. tilgang på relevante aktiviteter, ressurser til oppfølging, sanksjonsmuligheter,

7. Kontorets forbedringspotensial på sosialhjelpsområdet?

Sosialhjelp i Hamarregionen. Sluttrapport fra fase 2

Hensikten med prosjekt økte sosialhjelpsutgifter er å identifisere årsaker til de senere års økning i sosialhjelpsutgifter i de fire kommunene som utgjør Hamarregionen. Denne rapporten sammenstiller funn fra prosjektets fase 2 som består av statistisk analyse, kartlegging av organisering, og en kvalitativ studie av saksbehandlingspraksis og lovanvendelse. Rapporten presenterer prosjektets samlede funn og anbefalinger om aktuelle tiltak.

ØF-rapport 01/2017

ISBN nr: 978-82-7356-766-6