

Oppfølging av sosialhjelpsmottakere

Strand kommune, 2024



INNHOOLD

Oppdraget.....	4
Sammendrag	5
Kommunedirektørens kommentar	9
1 Metode og avgrensning	11
1.1 Sentrale begreper	12
2 Fakta og vurderinger	13
2.1 Innledning.....	13
2.1.1 Rapportens oppbygging.....	13
2.2 Kommunens overordnede styringsdokumenter	13
2.2.1 Et lagarbeid mot felles målsettinger	13
2.2.2 Målkraft både fra stat og kommune.....	15
2.2.3 Vurdering.....	16
2.3 Oppfølgingstiltak.....	17
2.3.1 Revisjonskriterier	17
2.3.2 Et partnerskap mellom stat og kommune	18
2.3.3 Sosialhjelpsmottakere under 30 år er en prioritert gruppe	18
2.3.4 Kartlegging og responstid	18
2.3.5 Aktivitets- og arbeidstreningstilbud	20
2.3.6 Utdanningsrelaterte tiltak	22
2.3.7 Tiltaket Et steg videre.....	22
2.3.8 Ungdomslos	24
2.3.9 Kvalifiseringsprogrammet.....	25

2.3.10	Implementering av arbeidsmodellen Nye Mønstre i lavinntektsfamilier.....	27
2.3.11	Statlige tiltak.....	27
2.3.12	Tilbakemeldinger fra et tilfeldig utvalg deltakere	29
2.3.13	Vurdering av tiltaksbruk og resultater	30
2.4	Ivaretagelse av aktivitetsplikten	31
2.4.1	Revisjonskriterier	31
2.4.2	Antallet med og uten aktivitetsplikt	31
2.4.3	Hvorvidt aktivitetsplikten blir oppfylt.....	32
2.4.4	Vurdering av om Kvalifiseringsprogram kan være aktuelt	34
2.4.5	Vurdering.....	36
2.5	Blir deltakerne økonomisk uavhengige og kommer de ut i jobb?.....	36
2.5.1	Revisjonskriterier	36
2.5.2	To innfallsvinkler	37
2.5.3	Utviklingen i antallet arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere	37
2.5.4	Stønadslengde	42
2.5.5	Graden av økonomisk selvstendighet.....	43
2.5.6	Vurdering.....	44
	Vedlegg	45

OPPDRAGET

Bestilling

Kontrollutvalget i Strand kommune bestilte i møte 04.05.2023 en forvaltningsrevisjon om temaet «Oppfølging av sosialhjelpsmottakere».

Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om NAV-kontoret i Strand evner å gi god oppfølging til sosialhjelpsmottakere, og om NAV-kontoret evner å forebygge at særlig unge mottakere blir stående varig utenfor utdanning og arbeidsliv.

Hovedproblemstilling:

- I hvilken grad evner Strand kommune å forebygge utenforskap blant unge sosialhjelpsmottakere?

Problemstillinger:

- Hvilke tiltak blir benyttet for å aktivisere sosialhjelpsmottakere, og hvordan fungerer tiltakene?
- Hvordan ivaretar den kommunale delen av NAV aktivitetsplikten overfor mottakere under 30 år?
- I hvilken grad blir sosialhjelpsmottakerne mer økonomisk uavhengige, og i hvilken grad kommer de – helt eller delvis – i jobb?

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen og gjennomgått av fagleder for forvaltningsrevisjon, Bjørn G. Sæbø.

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om NAV-kontoret i Strand evner å gi god oppfølging til sosialhjelpsmottakere, og om NAV-kontoret evner å forebygge at særlig unge mottakere blir stående varig utenfor utdanning og arbeidsliv.

Hovedbudskap/konklusjoner

- Strand kommune ivaretar aktivitetsplikten overfor sosialhjelpsmottakere under 30 år. Vår gjennomgang viser at samtlige får en eller annen form for oppfølging eller aktivitet.
- Kommunen utarbeider ingen oversikt over gjennomsnittlig oppholdstid og resultater av kommunens arbeids- og aktivitetsrettede tiltak på aggregert nivå. Deltakerne vi har intervjuet fremhever at de er usikre på om innholdet i tiltakene gir effekt/ resultater, og om innholdet er i tråd med behovet.
- Kommunen gjennomfører ikke generelle, systematiske brukerundersøkelser blant NAV Strands registrerte brukere.
- Deltakerne i det kommunale tiltaket Et steg videre forteller at tiltaket er viktig for å skape struktur i hverdagen og for å ha en sosial møteplass. Men flere skulle ønsket at de ved oppstart hadde fått tilbud om å få ta opp igjen manglende fag fra videregående, som en del av innholdet i tiltaket.

Kommunens overordnede styringsdokumenter

I kontrollutvalgets behandling av prosjektmandatet for denne forvaltningsrevisjonen 04.05.2023, ble vi bedt om å vurdere kommunens styringsdokumenter på området. Nærmere bestemt om styringsdokumentene er å anse som hensiktsmessige og fornuftige.

Vår gjennomgang av kommunens styringsdokumenter på området viser at Strand kommune har overordnede planer og temaplaner på plass, som gir generelle føringer for NAV-kontorets arbeid. Sett i lys av at økonomisk sosialhjelp er en lovfestet rett som skal utbetales ved behov, er det ikke å forvente at kommunen har fastsatt konkrete føringer for omfanget. I tillegg til de generelle føringene i kommunens styringsdokumenter, er utarbeidet en lokal partnerskapsavtale som regulerer samarbeidet mellom NAV Strand og Strand kommune. Kombinert med tertialvise rapporteringer og hyppige samarbeidsmøter, anses kommunens behov for oversikt, styring og kontroll godt ivaretatt, etter vår vurdering.

Hvilke oppfølgingstiltak som blir satt inn og resultater

I NAV Strand er sosialhjelpsmottakere under 30 år en prioritert gruppe. NAV-kontoret har valgt å opprette et eget ungdomsteam, hvor de ansatte setter av mer tid til oppfølging av mottakerne sammenlignet med andre registrerte ved NAV-kontoret. Ved knapphet på kommunale og statlige tiltak, gis personer under 30 år prioritet. Kommunen har valgt å opprette egne arbeids- og aktivitetstilbud, som benyttes i stor utstrekning i oppfølgingen. Blant de deltakerne vi har intervjuet, forteller samtlige at de har fått tildelt en fast kontaktperson i NAV, og at vedkommende er tilgjengelig ved behov.

De viktigste kommunale tiltakene overfor sosialhjelpsmottakere under 30 år er tiltaket Et steg videre og Akora. Dette er tiltak som i stor grad benyttes for å få kartlagt hva som hindrer en overgang til utdanning eller arbeid.

De intervjuede i tiltaket Et steg videre forteller at de er fornøyde med tilbudet som en sosial møteplass, men at de er usikre på om innholdet er i tråd med behovet.

Etter vår oppfatning kan NAV Strand med fordel skaffe seg bedre oversikt over antallet deltakere, gjennomsnittlig oppholdstid og resultater/effekter av de kommunale tiltakene på aggregert nivå, for å ha bedre mulighet til å vurdere om innholdet bør endres eller justeres.

Deltakerne forteller at de ved oppstart gjerne skulle fått tilbud om å ta opp igjen enkeltfag fra videregående. Deltakerne fremhever at tilbud om å ta manglende fag burde vært en del av kartleggingssamtalen ved oppstart. Overfor nye deltakere er det deres ønske at både veilederne fra Strand videregående og NAV deltar i denne første samtalen, slik at alle parter bli orientert om hva deltakeren selv ønsker å oppnå med å delta i Et steg videre. Etter vår vurdering har samhandlingen mellom NAV og Strand videregående et forbedringspotensial her.

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er personer med nedsatt arbeidsevne som ikke har rett til ytelser etter folketrygdloven. Sammen med brukeren bestemmer den enkelte NAV-veileder hvilke elementer som skal inngå i programmet¹. Når det gjelder Strands bruk av kvalifiseringsprogrammet, ser vi at kommunen ligger under både fylkes- og landssnittet. Samtidig

¹ De kommunale tiltakene Et steg videre og Akora er tiltak som kan inngå som en del av kvalifiseringsprogrammet, sammen med andre elementer som livsmestringstiltak eller arbeidstrening i ordinær virksomhet.

viser vår gjennomgang at samtlige sosialhjelpsmottakere blir vurdert for kvalifiseringsprogram. NAV fremhever at tildeling av kvalifiseringsprogram forutsetter at andre muligheter for inntekt/statlige ytelser er vurdert først. Siden loven er utformet slik, vil det ikke være mange flere kandidater som kan være aktuelle til programmet.

NAV opplyser at antallet som gikk fra kvalifiseringsprogram til jobb i 2022 og -23 var 9 personer, av totalt 34 deltakere. Dette programmet skal tildeles de som står lengst borte fra utdanning og arbeid, og en overgang kan derfor er krevende å få til.

Ivaretagelse av aktivitetsplikten

Lov om sosialtjenester stiller krav om at alle sosialhjelpsmottakere under 30 år skal være i en eller annen form for aktivitet eller oppfølging. Vår gjennomgang viser at samtlige under 30 år som mottok økonomisk sosialhjelp i en tilfeldig valgt tidsperiode fikk slik oppfølging. Dette indikerer at aktivitetsplikten blir oppfylt ved NAV Strand.

I kommunebrevet, som inneholder statens forventninger til kommunenes forvaltning av de sosiale tjenestene, heter det at «personer som søker om økonomisk sosialhjelp og får vilkår om aktivitet, skal vurderes for kvalifiseringsprogram før iverksettelse av aktivitetsplikt». Vår gjennomgang viser at samtlige sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt blir vurdert for kvalifiseringsprogram før iverksettelse av aktivitetsplikten.

Rekordmange bosatte flyktninger og høy prisvekst bidrar til flere sosialhjelpsmottakere

Selv om antallet arbeidsledige i Strand har gått kraftig ned de siste årene, har antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp gått opp. Denne økningen har funnet sted både i aldersgruppen 18-24 år og 18-66 år. Vi ser at antallet sosialhjelpsmottakere med flyktningbakgrunn har økt, noe som kan relateres direkte til et rekordhøyt antall bosatte flyktninger. I løpet av de to siste årene har Strand bosatt et betydelig høyere antall flyktninger enn snittet i både kommunegruppa i KOSTRA, Rogaland og landet. NAV Strand opplyser at en høy andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet har behov for sosialhjelp ved siden av introduksjonsstøtten. Kombinert med generell høy prisvekst bidrar dette til flere sosialhjelpsmottakere i Strand, til tross for et bedret arbeidsmarked.

Etter en nedgang i 2021 og -22, er andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde tilbake på nivået i år 2020. NAV opplyser at nedgangen først og fremst kan knyttes til statlige ordninger som arbeidsavklaringspenger og dagpenger som ble forlenget og/eller styrket under koronapandemien. Disse er nå strammet inn igjen.

Våre anbefalinger til Strand kommune:

- Gjennomføre brukerundersøkelser blant NAV Strands registrerte brukere.
- Styrke samhandlingen mellom deltaker, NAV og Strand videregående om innholdet i tiltaket Et steg videre.
- Skaffe seg oversikt over gjennomsnittlig oppholdstid og resultater av kommunens arbeids- og aktivitetsrettede tiltak, for mer kunnskap om hvorvidt tiltakets innhold treffer målgruppens behov og bidrar til at deltakerne kommer nærmere en overgang til utdanning eller arbeid.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Nav Strand opplever å ha hatt god dialog med Rogaland Revisjon i dette arbeidet, og vi har hatt noen gode drøftinger underveis. Her er våre tilbakemeldinger på anbefalingene i rapporten:

- *Kommunen bør gjennomføre brukerundersøkelser blant NAV Strands registrerte brukere.*

Kommunen har foreløpig ikke noen konkrete planer om å gjennomføre en brukerundersøkelse. Vi legger vekt på brukermedvirkning i møte med ungdommen, vi har få serviceklager og vi opplever at ungdommene generelt er godt fornøyde med tjenestene.

- *Kommunen bør styrke samhandlingen mellom deltaker, NAV og Strand videregående om innholdet i tiltaket Et steg videre. Deltakerne forteller at tiltaket er viktig for å skape struktur i hverdagen og for å ha en sosial møteplass. Imidlertid er det flere som gjerne skulle ønske at de hadde fått tilbud om å få ta opp igjen manglende fag fra videregående, som en del av innholdet i tiltaket.*

Deltakerne i Ett steg videre får av Strand videregående skole veiledning som inneholder karriereveiledning med utgangspunkt i hva de har gjort, og hva de kan gjøre og hva de vil gjøre videre. Manglende fag kommer frem i denne samtalen. Muligheter belyses i ulik grad til deltakerne, alt etter hva de er klare for å motta. Som rapporten viser er det praktisk umulig at deltakerne kan starte opp med enkeltfag når som helst i løpet av året. Ett steg videre har derimot kontinuerlig opptak.

Rapporten peker også på at samarbeidet mellom Strand videregående og NAV Strand kunne vært bedre når det gjelder gjennomføring av den første samtalen med kandidaten. Denne samtalen er lagt opp som en trekantsamtale hvor både deltaker, Strand videregående og NAV-veileder er med. Fordi oppmøte er en utfordring for noen av deltakerne, er noen av disse samtalene gjennomført når ungdommen har klart å møte ad-hoc, og da har det ikke alltid vært mulig å få til at NAV-veileder også har deltatt. Det er likevel hovedregelen, og både Nav og Strand videregående opplever et godt og tett samarbeid med ukentlig kontakt. I dette tiltaket er det også gjennomført en brukerundersøkelse.

- *Kommunen bør skaffe seg oversikt over gjennomsnittlig oppholdstid og resultater av kommunens arbeids- og aktivitetsrettede tiltak, for mer kunnskap om hvorvidt tiltakets innhold treffer målgruppens behov og bidrar til at deltakerne kommer nærmere en overgang til utdanning eller arbeid.*

Når det gjelder oversikt knyttet til tiltakene Akora og Jobb for Livet på aggregert nivå, stemmer det at vi ikke har en slik oversikt. Vi er likevel usikre på om statistikk på et lav-terskel tiltak vil kunne gi nyttig informasjon. Deltakerne har ulike målsettinger med deltakelsen og dette gjenspeiles også i hvor lenge de deltar i tiltaket og hva de går til.

1 METODE OG AVGRENŚNING

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om NAV Strand evner å gi god oppfølging til sosialhjelpsmottakere, med særlig søkelys på sosialhjelpsmottakere under 30 år med aktivitetsplikt. Datakildene består av tilgjengelig dokumentasjon og tallmateriale, supplert med informasjon kommet frem i intervju.

I tillegg til intervju med ansatte, har vi hentet inn og analysert tallmateriale fra KOSTRA og kommunen. Her er det gjort sammenligninger med snittet i Rogaland, kommunegruppa Strand tilhører og landet². I tillegg har vi intervjuet et knippe sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt. Problemstillingene er med andre ord belyst gjennom ulike kilder. Våre funn er deretter vurdert mot lovbestemmelser og kommunens politiske og administrative vedtak på området.

I den grad det er mulig har vi forsøkt å si noe om måloppnåelse/resultater, dvs. virkninger av tiltakene som settes inn overfor mottakerne, for å vurdere i hvilken grad mottakerne av sosialhjelp blir økonomisk selvstendige. For å svare på dette har vi brukt tilgjengelig statistikk, og vurdert tallmaterialet opp mot tilbakemeldinger framkommet i intervju. En utfordring er at et positivt resultat/en positiv effekt ikke nødvendigvis trenger å være knyttet til tiltaket. Det er ikke mulig å vite hva som ville skjedd dersom vedkommende ikke hadde deltatt. For å vurdere dette trenger man vanligvis en kontrollgruppe, noe vi ikke har mulighet til å etablere her.

Spørsmålet om i hvilken grad deltakerne blir økonomisk uavhengige og kommer ut i jobb, er forsøkt besvart gjennom to forskjellige innfallsvinkler. I den grad det er mulig, har vi hentet ut resultater for det enkelte tiltak som settes inn. I tillegg har vi hentet inn og analysert tall på kommunenivå, med et spesielt søkelys på aldersgruppen 18-30 år.

I denne sammenheng er det viktig å være klar over at antallet sosialhjelpsmottakere påvirkes av flere ulike faktorer. For det første skal økonomisk sosialhjelp utbetales ved behov. Med andre ord er dette noe mottakeren har en lovfestet rett til. I tillegg vil den økonomiske utviklingen generelt og eventuelle endringer i kriterier for tildeling og størrelsen på statlige ytelser, ha stor innvirkning på både antallet og den gjennomsnittlige stønadslengden.

I arbeidet med rapporten har vi dratt veksler på gjennomførte forvaltningsrevisjoner i Stavanger, Sandnes, Sola og Eigersund, som har hatt beslektede problemstillinger. En nærmere omtale av metode og kilder er lagt i rapportens [vedlegg](#).

² Mer informasjon om Statistisk sentralbyrå sin inndeling av kommunene i grupper er lagt i rapportens vedleggsdel.

1.1 SENTRALE BEGREPER

Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse til personer som ikke kan sørge for livsopphold gjennom arbeid eller andre økonomiske rettigheter. Stønadene har som mål å gjøre mottakeren selvhjulpne. Sosialhjelpsmottakere kan ha sosialhjelp som hovedinntekt eller som supplerende inntekt.

Skillet mellom arbeidssøkere og sosialhjelpsmottakere: Et viktig skille i rapporten går mellom arbeidssøkere og sosialhjelpsmottakere. Blant arbeidssøkere vil det kun være en viss andel som har behov for sosialhjelp, og da som hovedregel etter utløpet av permitterings- og dagpengeperioden. Som det går fram av rapporten, er antallet personer i gruppen sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt betydelig lavere enn antallet arbeidssøkere under 30 år.

Skillet mellom sosialhjelpsmottakere med og uten aktivitetsplikt: Aktivitetsplikt etter lov om sosiale tjenester ble innført 1. januar 2017, og innebærer at alle kommuner skal sørge for at mottakere av økonomisk sosialhjelp under 30 år er i en eller annen form for aktivitet. Formålet er å gi tettere oppfølging for slik å øke den enkeltes mulighet for overgang til utdanning eller arbeid. Når vi i rapporten benytter begrepet «sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt», er dette underforstått personer i alderen 18-30 år, da det i hovedsak er denne aldersgruppen som har aktivitetsplikt³.

³ Da aktivitetsplikten ble innført i 2017, var denne rettet mot aldersgruppen 18-30 år. Sosialtjenesteloven gir imidlertid mulighet til å stille vilkår også for mottakere av sosialhjelp over 30 år, men da under visse forutsetninger.

2 FAKTA OG VURDERINGER

2.1 INNLEDNING

2.1.1 RAPPORTENS OPPBYGGING

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om NAV Strand evner å gi god oppfølging til sosialhjelpsmottakere, med særlig søkelys på mottakere i alderen 18-30 år.

I kontrollutvalgets behandling av prosjektmandatet for denne forvaltningsrevisjonen i møte 04.05.2023, ba utvalget revisjonen også vurdere kommunens styringsdokumenter på området. Nærmere bestemt om styringsdokumentene er å anse som hensiktsmessige. I første kapittel vil vi forsøke å gi svar på dette spørsmålet.

I neste kapittel vil vi gå nærmere inn på hvilke kommunale og statlige tiltak som inngår i oppfølgingsarbeidet overfor sosialmottakere generelt, og sosialhjelpsmottakere under 30 år spesielt. Her vil vi si noe om hvordan disse fungerer, herunder hvordan et knippe tilfeldig deltakere i tiltakene opplever disse.

I det tredje kapittelet vil vi gå nærmere inn på aktivitetsplikten som kommer frem av lov om av sosiale tjenester, og som gjelder for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Her har vi sett nærmere på omfang og i hvilken grad aktivitetsplikten blir ivaretatt.

I fjerde kapittel har vi sett nærmere på i hvilken grad sosialhjelpsmottakerne blir helt eller delvis økonomisk uavhengige og kommer seg i jobb.

2.2 KOMMUNENS OVERORDNEDE STYRINGSDOKUMENTER

2.2.1 ET LAGARBEID MOT FELLES MÅLSETTINGER

De viktigste kommunale styringsdokumentene Strand kommune har som gir føringer på området, er følgende dokumenter;

- Kommuneplan m/ samfunnsdel 2019-2035
- Oppvekstplan 2018-30, med tittelen Trivsel i fokus.

- Plan for forebyggende arbeid blant barn og unge i alderen 0-25 år, med tittelen Sammen om en god oppvekst.

I kommuneplanen peker samfunnsdelen ut fire strategiske mål fram mot år 2025. Spesielt mål nummer 3, *Strand skal ha et inkluderende lokalsamfunn med høy livskvalitet*, er førende for kommunens arbeid for å forhindre utenforskap. Og siden 2018 har Strand kommune hatt en oppvekstplan, Trivsel i fokus, som definerer syv mål for en god oppvekst i Strand. Disse målene bygger alle på FNs barnekonvensjon;

- **Medbestemmelse:** Barn og unge skal bli sett og hørt
- **God omsorg:** Barn og unge skal oppleve trygghet i familien
- **Særskilt vern og støtte:** Barn og unge som ikke kan bo i sitt opprinnelige familiemiljø skal sikres en god oppvekst og forberedes til voksenlivet
- **Vern mot overgrep:** Barn og unge skal beskyttes mot vold og overgrep
- **Fullverdig liv:** Barn og unge skal inkluderes i samfunnet uavhengig av funksjonsnivå
- **God helse:** Stranda-samfunnet skal fremme god fysisk og psykisk helse for barn og unge
- **God utdanning:** Barn og unge skal få opplæring som ruster dem for livet

Foruten kommuneplan og oppvekstplan, vedtok kommunestyret i møte 14.12.2023 en egen plan for det forebyggende arbeidet blant barn og unge⁴. Planen «Sammen om en god oppvekst» er gitt planperiode 2024-28 og skal revideres årlig.

I tillegg til disse planene som viser til kommunens overordnede mål og strategier for det forebyggende arbeidet, har kommunen flere temaplaner som er relevante i denne sammenheng:

- Handlingsplan for barn som lever i lavinntektsfamilier 2016-2020 (revideres i 2023)
- Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2022-2026
- Boligsosial handlingsplan 2021-26
- Strategi for folkehelse 2017-22
- Utviklingsplan for Strandaskolen 2021-25
- Plan for kultur, idrett og friluftsliv 2023-27
- Pårørende strategi og handlingsplan 2023-28
- Handlingsplan for forebygging av selvmord og selvskading -og ivaretagelse av etterlatte 2023-29

⁴ Sak 19/2642.

Tema som omhandles i kommunens planverk og som er særlig relevant å trekke frem er kommunens arbeid for å fremme tidlig innsats, hvordan Strand kommune ønsker å komme oppvekstreformen i møte, og hvordan endringer i barneverns- og velferdslovgivningen påvirker kommunens forebyggende arbeid. I intervju fremhever kommuneledelsen at NAV Strand er en del av tjenesteområdet Levekår, og at de ansatte i NAV jobber tett sammen med de andre tjenesteområdene i kommunen om det forebyggende arbeidet. Og de overfor nevnte planene legger føringer for hvordan NAV-kontoret arbeider. I intervju fremhever kommuneledelsen at Strand kommunes deltakelse i Partnerskapsløftet kan illustrere som et godt eksempel på hvordan kommunen jobber i lag:

Partnerskapsløftet er et prosjekt initiert av den statlige delen av NAV og KS, og siden starten av 2023 har Strand kommune deltatt. Prosjektet handler om hvordan kommunens partnerskap med NAV kan bidra til god samhandling mellom ulike instanser internt, og hvordan man kan lære av hverandre. Så langt har både kommunedirektør og samtlige kommunalsjefer deltatt på samlingene hvor aktuelle tiltak og endringer er blitt drøftet. Eksempelvis har kommunen nylig endret hvordan tildeling av kommunale boliger skal foregå og valgt å ta i bruk arbeidsmodellen Nye Mønstre⁵.

For sikre tett samarbeid rapporterer NAV Strand til kommunedirektøren hvert tertial. I rapporteringen er søkelyset særlig rettet mot utviklingen i sosialhjelpsutgiftene og hva som gjør seg gjeldende av utfordringer, om det er bolig, å få flyktninger i arbeid mv. Leder for NAV-kontoret deltar fast på ledermøter i Levekår hver 14. dag, og har individuelle samtaler med kommunalsjefen.

I intervju fremhever kommunen at det ikke er ønskelig å fastsette konkrete målsettinger for omfanget av sosialhjelp, da sosialhjelp er en skjønnsmessig ytelse som skal tilpasses den enkeltes behov og situasjon. NAV-kontoret er pliktig til å vurdere om det skal gis stønad, og hvor mye stønad som skal gis. Antallet sosialhjelpsmottakere påvirkes også av den økonomiske utviklingen generelt og eventuelle endringer i kriterier for tildeling og størrelsen på statlige ytelser.

2.2.2 MÅLKRAV BÅDE FRA STAT OG KOMMUNE

NAV sitt hovedmål er flere i arbeid og aktivitet, jf. NAV-lovens paragraf 1. Hvordan NAV-kontoret skal jobbe for å nå målet, blir nærmere spesifisert i mål- og resultatkrav både fra stat og kommune, og med to eiere har kontoret en rekke mål. Mens statens målsettinger framgår av mål-

⁵ Mer informasjon om arbeidsmodellen «Nye Mønstre» er lagt i rapportens vedleggsdel.

og disponeringsbrevet⁶, framgår kommunens krav av kommunale styringsdokumenter som nevnt. Men i tillegg til dette er samarbeidet mellom stat og kommune regulert gjennom en partnerskapsavtale, et «oppdragsbrev» og et «kommunebrev»⁷. Partnerskapsavtale, oppdragsbrev og kommunebrev er med andre ord også med å regulere samarbeidet mellom stat og kommune i NAV:

- **Partnerskapsavtalen** er en forpliktende avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen om hvordan de skal drive NAV-kontoret sammen. Avtalen inneholder blant annet bestemmelser om hvilke tjenester som skal inngå, hvordan styring og ledelse skal foregå, og hvordan økonomi og ressurser skal fordeles. Gjeldende avtale mellom Strand kommune og NAV Rogaland ble inngått i 2021, og gjelder så lenge den blir erstattet av ny avtale. I henhold til avtalen «gjelder avtalen frem til den blir erstattet av ny avtale, og evalueringsintervall for avtalen er annet hvert år».
- **Oppdragsbrevet** er et årlig brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet, som gir føringer for mål, prioriteringer og ressurser for Arbeids- og velferdsetaten. Oppdragsbrevet er dermed et viktig styringsverktøy for å sikre at etaten leverer på de nasjonale målene for arbeids- og velferdspolitikken.
- **Kommunebrevet** er et årlig brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til kommunene, som gir informasjon om oppdragsbrevet, og inviterer til dialog om lokale mål og tiltak for NAV-kontorene.

Mens partnerskapsavtalen ofte har en gyldighet på flere år, utarbeides oppdragsbrev og kommunebrev på årlig basis. Forskjellen mellom partnerskapsavtalen og de to sistnevnte er med andre ord at den første er en lokal avtale mellom stat og kommune om hvordan de skal drive NAV-kontoret sammen, mens den andre er en nasjonal styringsinstruks fra departementet til etaten om hva de skal oppnå med sin virksomhet.

2.2.3 VURDERING

⁶ NAV Rogaland mottar hvert år et mål- og disponeringsbrev som tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet og langtidsplanen for 2018-21.

⁷ En Partnerskapsavtale inngås mellom den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten.

Strand kommune sine overordnede planer og temaplaner gir overordnede føringer for NAV-kontorets arbeid, og NAV-kontoret er forpliktet til å ivareta disse. Sett i lys av at økonomisk sosialhjelp skal utbetales ved behov, og ytelsen er noe mottakeren har en lovfestet rett til, er det ikke å forvente at kommunen fastsetter mer konkrete føringer i sitt planverk, etter vår vurdering.

I tillegg til de overordnede kommunale styringsdokumentene, er samarbeidet mellom Strand kommune og NAV om oppfølgingen av sosialhjelpsmottakerne regulert gjennom en lokal partnerskapsavtale, «oppdragsbrev» og «kommunebrev». Kombinert med tertialvise rapporteringer og hyppige samarbeidsmøter, ivaretar dette kommunens styringsbehov, etter vår vurdering.

2.3 OPPFØLGINGSTILTAK

2.3.1 REVISJONSKRITERIER

I partnerskapsavtalen mellom Strand kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Rogaland står det at NAV Strand skal arbeide for «å for å få flere innbyggere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad». Og i henhold til Mål- og disponeringsbrev for 2023 skal unge under 30 år prioriteres for arbeidsrettet bistand⁸.

1. juli 2023 ble det innført en ny nasjonal ungdomsgaranti i NAV, som skal sikre tett oppfølging av unge mellom 16 og 30 år som har behov for hjelp til å fullføre utdanning eller komme i arbeid. Garantien innebærer at alle i målgruppen skal få rask og tett oppfølging så lenge det er nødvendig, og samtlige skal tilbys en fast kontaktperson i NAV.

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

- Sosialhjelpsmottakere som står utenfor utdanning eller arbeid, skal tilbys tiltak som øker sjansene for en overgang.
- Unge under 30 år skal prioriteres, få rask oppfølging og få en fast kontaktperson i NAV.

⁸ Dette fremgår også av Kommunebrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 2023 hvor det heter at «Unge under 30 år som står utenfor arbeid og utdanning er en prioritert gruppe i NAV».

2.3.2 ET PARTNERSKAP MELLOM STAT OG KOMMUNE

I intervju fremheves det at NAV-kontorets hovedoppgave er oppfølging for arbeid og aktivitet, og at både kommunale og statlige tiltak inngår i arbeidet. Intensjonen med opprettelsen av NAV, som var å samle både arbeidsmarkedstiltak, trygdeytelser og sosialhjelp under samme tak, åpner for å vurdere behovet for sosialhjelp mot andre ytelser, som for eksempel arbeidsavklaringspenger. Mens førstnevnte er en kommunal ytelse, er sistnevnte statlig.

2.3.3 SOSIALHJELPSMOTTAKERE UNDER 30 ÅR ER EN PRIORITERT GRUPPE

I intervju med NAV Strand får vi opplyst at sosialhjelpsmottakere under 30 år er en prioritert gruppe. De blir kartlagt raskere, får prioritet ved knapphet på tiltak, og de ansatte setter av mer tid til oppfølging, sammenlignet med andre. For å få til dette har NAV Strand opprettet et eget Ungdomsteam, som skal jobbe særskilt overfor personer under 30 år. Vi får opplyst at de ansatte her er gitt ansvaret for om lag halvparten så mange personer som resterende veiledere. Dette er nærmere bestemt 30-50 personer, mot 70-100.

2.3.4 KARTLEGGING OG RESPONSTID

I intervju får vi opplyst at NAV gjennomfører kartleggingssamtaler kort tid etter at sosialhjelpssøker tar kontakt. Er vedkommende under 30 år, blir samtalen gjennomført av en veileder fra Ungdomsteamet, og valg av mål og tiltak avgjøres utfra kartleggingen. I tillegg blir alle sosialhjelpssøkere oppfordret til å registrere seg som arbeidssøkere.

NAV Strand forteller at de ikke opererer med noen konkret frist for når kartleggingssamtalen skal finne sted, men at den generelle oppfatningen er at «jo før jo bedre». Hvor raskt vil være avhengig av hva som er oppgitt i søknaden, hvor mye det haster for vedkommende å få utbetalt sosialhjelpen, og om vedkommende søker om økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt eller supplerende.

Ofte kommer søkerne inn via fylkeskommunens oppfølgingstjeneste, noe som innebærer at vedkommende allerede er kartlagt og fulgt opp over lengre tid. Andre ganger kan det være nærstående familiemedlemmer som tar kontakt, og hvor NAV Strand må forsøke å komme i kontakt med vedkommende. I kartleggingssamtalen innhentes:

- personalia (sivilstatus, forsørgeransvar mm)
- årsak til henvendelse
- økonomisk situasjon
- utdanning og arbeidserfaring

- familiesituasjon og boligforhold
- helse/rus el. andre forhold som har betydning for arbeidsevnen

De vanligste inntektssikringsordningene for unge under 30 år som står utenfor utdanning eller arbeid er kvalifiseringsprogram, arbeidsavklaringspenger og/eller økonomisk sosialhjelp. Oppfølgingen som gis handler ikke bare om avklaring med hensyn til jobb og utdanning, men også om retten til andre ytelser, så som arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Etter lov om sosiale tjenester er NAV pålagt å undersøke om en person har rettigheter i henhold til folketrygdloven, før andre rettigheter til inntektssikring vurderes. Har vedkommende rett på arbeidsavklaringspenger, vil det ikke være behov for økonomisk sosialhjelp, men de fleste vil ha behov for økonomisk sosialhjelp inntil det er avklart hvilke ytelser vedkommende har krav på.

NAV Strand fører statistikk på gjennomførte oppfølgings-/veiledningssamtaler måned for måned, og i desember 2023 endte andelen på 76 prosent. Blant de 24 prosentene hvor det ikke er gjennomført en veiledningssamtale, får vi opplyst at dette kan skyldes flere forhold. Det kan være at vedkommende er i et arbeidsrettet tiltak eller utdanningsløp, og at det derfor ikke er nødvendig med månedlige samtaler. Men det kan også være avlysninger eller ikke møtt. NAV har imidlertid ikke statistikk som viser omfanget av sistnevnte kategorier.

De ansatte i NAV fremhever at arbeidet med å få sosialhjelpsmottakerne over til utdanning eller arbeid, ikke bare handler om å få til et godt samarbeid med sosialhjelpsmottakeren, men også med eksterne samarbeidspartnere. Dette inkluderer arbeidsgivere, kommunale og statlige helsetjenester, fylkeskommunen (videregående opplæring og oppfølgingstjenesten), samt kriminalomsorgen. I tillegg samarbeider NAV-kontoret i Strand med private og offentlige tiltaksarrangører.

I det følgende vil vi gå nærmere inn på de viktigste kommunale og statlige tiltakene som benyttes overfor sosialhjelpsmottakere under 30 år. I den grad det er mulig, vil vi også se på resultater/effekter av tiltakene. Overfor denne prioriterte gruppen tilbys i hovedsak følgende tiltak:

- Kommunale tiltak:
 - Arbeids- og aktivitetsrettede tiltak
 - Utdanningsrelaterte tiltak
- Statlige tiltak i regi av NAV:
 - Arbeidstrening
 - Lønnstilskudd
 - Oppfølgingstiltak
 - Opplæringstiltak

Tabell 1 – Hvilken aktivitet den enkelte sosialhjelpsmottaker har i Strand i 2022 og -23. Alle aldersgrupper

	2022	2023
Deltaker introduksjonsordning (antall)	65	113
Heltidsjobb (antall)	17	30
Deltidsjobb (antall)	35	29
Kommunalt arbeidsmarkedstiltak (antall)	6	14
Statlig arbeidsmarkedstiltak (antall)	18	12
Under utdanning (antall)	17	10
Kvalifiseringsprogram (antall)	4	5

(Kilde: KOSTRA. Tabell 13990. Ureviderte tall for 2023. Tall for foregående år finnes ikke)

Alle aldersgrupper sett under ett, ser vi at mange av sosialhjelpsmottakerne deltar i kommunens introduksjonsprogram for flyktninger (introduksjonsprogrammet), som har en varighet fra 6 måneder til 3 år. Tallene indikerer at introduksjonsstønadene ikke er tilstrekkelig til å dekke deltakernes utgifter til livsopphold. Vi ser også at antallet som er i full jobb, men som har behov for supplerende sosialhjelp, har økt.

I det følgende vil vi gå nærmere inn på de ulike kommunale og statlige tiltakene som Strand kommune tilbyr til sosialhjelpsmottakere, med særlig fokus på de under 30 år;

2.3.5 AKTIVITETS- OG ARBEIDSTRENINGSTILBUD

Akora er et kommunalt, arbeidsrettet lavterskeltilbud hvor målgruppen er personer som av ulike årsaker har havnet utenfor utdanning eller arbeid. Arbeidslederne som er ansatt i NAV sørger for ulike arbeidsoppgaver, hovedsakelig for Strand kommune, tre dager i uka. Tilbudet har kontinuerlig opptak, og oppgavene omfatter rydding, tømning av søppeldunker, flytting, vedproduksjon og annet forefallende arbeid⁹.

Formålet med tiltaket er å skape rutiner i hverdagen, øve på sosial kompetanse og arbeidslivets regler, og gi deltakerne en opplevelse av å være en del av et arbeidsmiljø. Slik sett er tilbudet ment å være en forsmak på ordinært arbeidsliv. Deltakerne kan få en referanse som kan benyttes ved søking på ordinære jobber. Vi får opplyst at dette kommunale lavterskeltilbudet ofte vil være

⁹ Strand kommune har for øvrig også et eget aktivitetstilbud som er rettet mot rusavhengige og tidligere rusavhengige, kalt «Stasjonen». Aktivitetene varierer noe etter ønske fra deltakerne, men omfatter også praktiske oppgaver i samarbeid med veilederne og deltakerne i Akora.

et første steg på veien mot utdanning eller arbeid, og gjerne et steg før vedkommende kan nyttiggjøre seg andre tiltak, som for eksempel lønnstilskudd.

Under det kommunale arbeidstreningstilbudet Akora finner vi tiltaket kalt Jobb for Livet, som er et lavterskel arbeidstreningstilbud hvor deltakerne får prøve seg på oppgaver relatert til butikk- og cafédrift, som bestilling, baking, salg, kundehåndtering og renhold. Tilbudet gis til alle aldersgrupper og opptak skjer kontinuerlig.

Målet både med begge tiltakene er å hjelpe personer å komme nærmere arbeidslivet gjennom praktisk erfaring, veiledning og støtte. Arbeidstrening gir kompetanse som føres opp på CV-en, og deltakelse kan dermed være et steg mot jobb i det ordinære arbeidslivet.

På spørsmål om NAV Strand har noe tallmateriale å vise til i tilknytning til tiltakene, er svaret at det ikke er etablert noen rutiner for å føre en slik statistikk, verken når det gjelder antallet deltakere, gjennomsnittlig oppholdstid eller resultater. Hvor lenge den enkelte deltar i gjennomsnitt er dermed ikke enkelt å gi noe klart svar på. Blant dem vi har intervjuet, er det flere som forteller at de har vært med i over 6 måneder, men under ett år.

For å sikre at deltakerne ikke blir stående for lenge i tiltakene, gjennomføres evalueringsmøter hver tredje måned som fast rutine. På disse møtene deltar både NAV-veileder, arbeidsleder og deltakeren selv. Spørsmål som drøftes er hvorvidt deltakeren er på rett vei, om timeantallet skal økes eller reduseres mv.

NAV fremhever i intervju at selv om hovedmålet er overgang til utdanning eller arbeid, kan det for noen deltakere være aktuelt å avslutte til medisinsk behandling eller annen oppfølging. I slike tilfeller blir vedkommende ført tilbake til NAV for videre utredning. En viktig funksjon med tiltakene er dermed å få kartlagt utfordringer og behov, som et steg i en lengre oppfølgingsprosess.

Før vi går videre til utdanningsrettede tiltak, vil vi kort nevne Strand kommunes avtale med den lokale bedriften Comrod om arbeidstrening, som ble inngått sommeren 2023. Målet er at deltakerne skal bli i stand til å søke seg inn på ledige stillinger i Comrod, eller få gode referanser til å søke jobb hos andre arbeidsgivere. Så langt har NAV Strand sendt tre deltakere hit, og

antallet kan økes dersom alle parter ser at dette fungerer¹⁰. Arbeidstreningsoppholdet har en varighet fra tre måneder til maksimalt ett år.

2.3.6 UTDANNINGSRELATERTE TILTAK

Regjeringen (2021) har satt som mål at i år 2030 skal ni av ti klare å fullføre og bestå videregående opplæring innenfor en tidsperiode på seks år, og ifølge Statistisk sentralbyrå var andelen som fullførte åtte av ti i tidsperioden 2016-2022 på landsbasis. I 2023 var andelen som fullførte videregående opplæring høyere i Strand enn landsgjennomsnittet, med 82 prosent mot 79 prosent på landsbasis¹¹.

I de senere år har NAV hatt en bred satsing for å få flere ungdommer til å ta utdanning. Blant annet er det åpnet for å ta utdanning som en del av kvalifiseringsprogrammet, og at mottakere av arbeidsavklaringspenger kan ta opp igjen fag. I intervju forteller NAV Strand at de samarbeider med fylkeskommunen om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, Oppfølgingstjenesten (OT) og helsetjenesten for å hjelpe sosialhjelpsmottakerne tilbake til skolebenken. I flere år har NAV Strand samarbeidet med Strand videregående om et eget utdannings- og yrkesveiledningstiltak kalt Et steg videre, som vi vil gå nærmere inn på i neste avsnitt.

2.3.7 TILTAKET ET STEG VIDERE

Tiltaket Et steg videre retter seg mot elever uten fullført videregående opplæring eller som står i fare for å droppe ut. Målgruppen er inkluderer også unge som opplevde at de valgte feil, og som trenger bistand til å komme videre. Hovedformålet med tiltaket er å bevisstgjøre deltakerne på hva han eller hun ønsker å utdanne seg til og jobbe med. Gjennom samtaler og informasjon om utdannings- og yrkesmuligheter skal deltakerne bli motiverte til å starte på utdanning, arbeidsrettet tiltak eller jobb. Et annet viktig mål er å skape gode hverdagsrutiner og en sosial arena for unge som står utenfor både utdanning og arbeid.

Tiltaket har eksistert i flere år, men tok en pause fra desember 2022 til oktober 2023. I løpet av årene har innholdet endret seg noe. Mens det tidligere hadde et innhold som hadde som formål å treffe «gamere», er vektleggingen nå på utdannings- og yrkesveiledning. Deltakerne møtes to

¹⁰ Samtlige av dagens deltakere er for øvrig over 30 år, men dette er ikke noe krav.

¹¹ Kilde: Folkehelseinstituttets Folkehelseprofil for Strand kommune 2023.

dager i uka, tirsdager og onsdager, og tilbudet omfatter undervisning, bedriftsbesøk, fysisk aktivitet, og matlaging¹².

Alle som deltar i tiltaket Et steg videre vil ha et mål om å fullføre faget yrkesfaglig fordypning, som er hentet fra læreplanen til videregående opplæring. Her er det lærere fra Strand videregående som kommer og underviser tirsdager fra 09.00-12.00. Utover dette er det ikke lagt opp til å manglende utdanning som en del av tilbudet. Dagen starter med frokost for å samle ungdommene, og de som ikke har møtt, blir oppringt. Tiltaket har for øvrig kontinuerlig opptak.

I intervju fremhever de ansatte i NAV at deltakerne ofte er usikre på hva de ønsker å utdanne seg til, og at tiltaket først og fremst har som mål å bevisstgjøre ungdommene. NAV Strand påpeker at mange har helsemessige utfordringer og behov for avklaring av disse, samtidig som de har behov for å bli sett, ha samtaler og oppleve mestring for å skape motivasjon og håp for fremtiden. Målet er å trygge dem til å ta neste steg på veien mot mer utdanning og/eller arbeid. I møte med de unge forsøker NAV å utvise en viss fleksibilitet og takhøyde, siden mange av deltakerne sliter psykisk og/eller med lav motivasjon.

NAV Strand forteller at det vil være mulig å kombinere deltakelse i Et steg videre med å ta opp igjen andre skolefag fra videregående, men at dette fordrer at deltakeren er motivert og overholder de frister som et utdanningsløp krever (tidspunkt for oppstart, frister for innlevering og dato for eksamen osv.). En annen utfordring for å få dette til, kan være at deltakerne starter i tiltaket Et steg videre underveis i skoleåret. Det kan da bli vanskelig å starte i et ordinært utdanningsløp eller ta opp igjen enkeltfag fra videregående midt i skoleåret.

Samtidig fremhever NAV Strand at de kan bli bedre til å informere deltakerne om hvilke muligheter de har til å gjøre innholdet mer skole- og utdanningsrettet. NAV fremhever at tiltaket også kan gjøres mer skole- og utdanningsrettet på andre måter, som for eksempel å la deltakerne være med i skoletimer ved Strand videregående for å se nærmere på fagenes innhold.

¹² I tillegg til bedriftsbesøk, har NAV Strand i lag med Strand videregående skole nylig diskutert om økonomisk rådgivning også skal bli en del av innholdet.

Hvilken ytelse til livsopphold deltakerne har varierer, men siden de deltar i et tiltak, vil de ha rett på tiltakspenger. Ved behov, kan de også motta supplerende sosialhjelp. For dem som går videre til ordinær utdanning vil lån og stipend fra Statens lånekasse være aktuelt¹³.

I likhet med arbeidstreningstiltakene i Akora, gjennomføres evalueringsmøter hver tredje måned som fast rutine, for å sikre at deltakerne ikke blir gående for lenge i tiltaket. På disse møtene deltar både NAV-veileder, arbeidsleder og deltakeren selv. Her drøftes hvorvidt deltakeren er på rett vei og planene videre.

2.3.8 UNGDOMSLOS

Under Familiens Hus i Strand kommune finner vi tilbudet Ungdomslos, som er et tilbud til ungdom som ønsker hjelp til å fullføre utdanningen sin. Ungdomslosen jobber 50 prosent stilling og forsøker å komme i posisjon til ungdommene for å kunne motivere og gi støtte, slik at de kan få mindre fravær, økt mestringsfølelse og økt trivsel på skolen¹⁴. Målgruppen er unge fra 12 år opp til og med videregående. Siden oppstart i 2015 har Ungdomslosen fulgt opp til sammen 58 ungdommer.

Fra Ungdomslosen får vi opplyst at hvor lenge og hvor mye ungdommene trenger av bistand, varierer mye. Flere av ungdommene har hatt oppfølging over flere år, på det meste 5-6 år. Spesielt i overgangen fra ungdomstrinn til videregående opplæring er det mange som trenger hjelp og støtte.

Dette er et frivillig tilbud, og den enkelte kan når som helst takke nei til videre oppfølging. Blant de 58 ungdommene som har fått oppfølging siden 2015, er det av denne grunn et relativt stort antall (39) som har takket nei til videre oppfølging før fullført skole. Ungdomslosen opplyser at disse har takket nei fordi de mente at de klarte seg selv, de flyttet til en annen kommune eller fordi de ikke ønsket mer oppfølging. Antallet som med sikkerhet har fullført videregående skole, enten på normert eller utvidet tid er 11, får vi opplyst. Utover dette er flere av 58 ungdommene som til nå har fått bistand blitt henvist videre til oppfølging fra spesialisthelsetjenesten.

¹³ Det er ikke mulig å få supplerende sosialhjelp ved siden av lån og stipend fra Statens lånekasse til dekning av levekostnader. Men lovverket åpner for å dekke engangsutgifter til for eksempel PC eller tannlege. Hovedregelen er at dersom vedkommende har rett til stipend, skal vedkommende ikke motta økonomisk sosialhjelp.

¹⁴ De første tre årene etter oppstart i 2015 var dette et prosjekt i samarbeid med Bufdir. Tilbudet er nå en del av ordinær drift. I prosjektperioden jobbet ungdomslosen i 100 prosent stilling.

Ungdomslosen har for øvrig også ansvaret for Glidelåsen. I prosjektet Glidelåsen samarbeider Strand kommune med Rogaland fylkeskommune om økt gjennomføring i videregående opplæring. Vi får opplyst at mens Ungdomslosen har et mer omfattende virkeområde og arbeider overfor flere aldersgrupper, er arbeidet gjennom prosjektet Glidelåsen rettet mot elever som går siste året på ungdomsskolen og som søker et ordinært løp på videregående med sikte på full kompetanse. Formålet er å sikre overgangen fra grunnskole til videregående opplæring. Ofte vil det være sosiallærer på grunnskolen som melder vedkommende inn, for å sikre vedkommende støtte i overgangen. Målgruppen er ungdommer hvor det foreligger bekymringer, og hvor bekymringene ikke nødvendigvis er knyttet til lærevansker.

2.3.9 KVALIFISERINGSPROGRAMMET

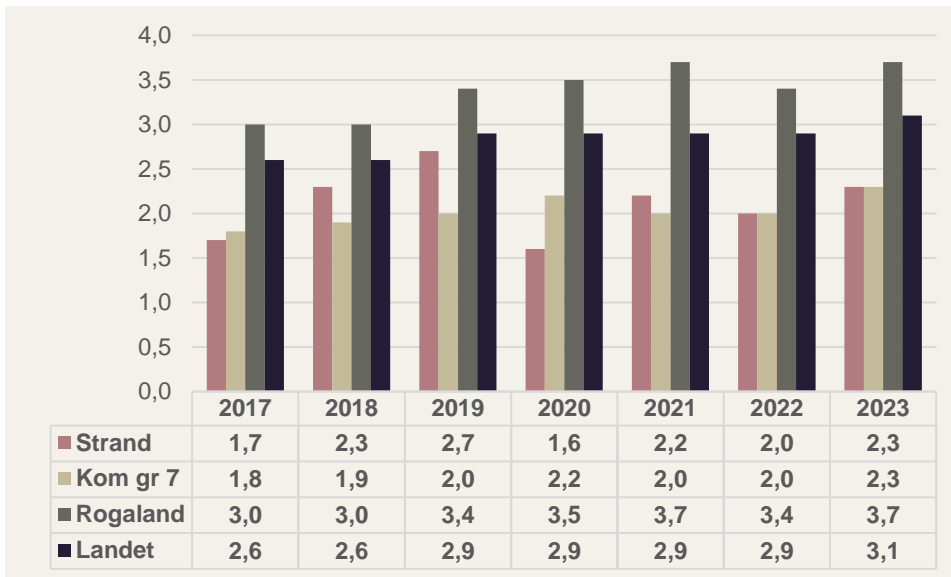
Kvalifiseringsprogrammet kan sies å være både en ytelse og en type oppfølging, og er en rettighet for personer som fyller vilkårene etter sosialtjenesteloven § 29. Kvalifiseringsprogrammet er ikke å regne som et tiltak, men er et program hvor kommunale og statlige tiltak inngår. I stedet for sosialhjelp, mottar den enkelte kvalifiseringspenger. Programmet er en del av kommunens sosialhjelpsbudsjett, men kommunen mottar statlige tilskudd.

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er personer med nedsatt arbeidsevne som ikke har rett til ytelser etter folketryktdloven. Den enkelte NAV-veileder bestemmer sammen med brukeren hvilke elementer programmet skal inneholde. De kommunale tiltakene Et steg videre og Akora er tiltak som kan inngå som en del av Kvalifiseringsprogrammet, sammen med andre elementer som livsmestringstiltak eller arbeidstrening i ordinær virksomhet.

Felles for personer som er aktuelle for tildeling av kvalifiseringsprogram er at de står utenfor utdanning og arbeid, og at de trenger ekstra tilrettelegging og oppfølging for en periode. Her handler det om å få kartlagt hva som hindrer en overgang til utdanning eller arbeid. For mange vil det være tale om helseutfordringer som fordrer ulike tilretteleggings- og kvalifiseringstiltak. For eksempel vil det være mulig å legge inn trening eller behandling som en del av arbeidsdagen. Tildeling av programmet innebærer tett oppfølging, hvor NAV-veileder er gitt rom for hyppigere kontakt sammenlignet med andre personer med behov for støtte og hjelp fra NAV.

Mens noen går fra sosialhjelp til deltakelse i kvalifiseringsprogram (og mottar kvalifiseringsstønad), kan programmet også benyttes som et middel for å forebygge behov for sosialhjelp. Som hovedregel tildeles Kvalifiseringsprogram for ett år om gangen, men programmet kan forlenges til maksimalt to år. Som vi ser av figuren nedenfor, er det til dels store variasjoner i hvilken grad kommunene tilbyr kvalifiseringsprogrammet:

Figur 1 - Antallet mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 18-66 år



(Kilde: KOSTRA¹⁵)

Både i Strand, kommunegruppa, fylket og landet har andelen økt fra 2022 til -23. Strand kommune ligger nå på linje med snittet i kommunegruppa, men under Rogalands- og landssnittet. I intervju fremhever NAV Strand at dette er som forventet, da det er mer naturlig å sammenligne Strand med kommunegruppa enn med fylkes- og landssnittet. I kommunegruppa finner vi kommuner med samme størrelse og rammebetingelser.

NAV fremhever at bruken av kvalifiseringsprogram varierer over tid som følge av individuelle variasjoner, men at svingningene også kan ha sammenheng med hvor stor oppmerksomhet tiltaket vies blant de ansatte til enhver tid. Ved NAV-kontoret får de ansatte jevnlig påminnelser om å motivere aktuelle personer for deltakelse i programmet.

Sosialtjenesteloven stiller krav om at kommunen skal tilby kvalifiseringsprogram til alle som fyller vilkårene for å delta, men det er ikke fastsatt noe nasjonalt mål for hvor stor andel som skal gå videre til arbeid eller utdanning. NAV Strand fører ingen statistikk på resultater/effekter av kvalifiseringsprogrammet, og kan derfor ikke gi oss noe fullgodt tallmateriale for de fire siste årene. Men opplyser at antallet som gikk fra Kvalifiseringsprogram til jobb i 2022 og -23 var 9 personer, av totalt 34 deltakere. NAV Strand fremhever at dette er et program som tildeles de som står lengst borte fra utdanning og arbeid, og at en overgang av denne grunn er krevende å få til.

¹⁵ På denne indikatoren finnes kun tall for aldersgruppen 18-66 år i KOSTRA. Ureviderte tall for 2023.

Før vi går nærmere inn på de statlige tiltakene overfor sosialhjelpsmottakere under 30 år, vil vi kort si litt om Strand kommunes implementering av en ny arbeidsmodell overfor barn i familier med lav inntekt, nærmere bestemt Nye Mønstre. Dette tiltaket er ikke spesielt rettet mot sosialhjelpsmottakere under 30 år, men vi velger likevel å si litt om dette tiltaket her. Et av målene med tiltaket er å få foreldre i lavinntektsfamilier i arbeid/ aktivitet, og bort fra sosialhjelp.

2.3.10 IMPLEMENTERING AV ARBEIDSMODELLEN NYE MØNSTRE I LAVINNTEKTSFAMILIER

Nylig har Strand kommune valgt å ta i bruk en arbeidsmodell utviklet av Kristiansand kommune, hvor formålet er å samordne tiltak rettet mot barn i lavinntektsfamilier. Foreldre og barn i utvalgte familier får tilbud om koordinert tverrfaglig og tverrsektoriell oppfølging fra en familiekoordinator ansatt i NAV. Hovedmålsettingen er å hindre at neste generasjon også får lav inntekt og blir avhengig av økonomisk sosialhjelp til livsopphold. Eller sagt på en annen måte; Målet er å bryte mønsteret hvor utfordringer knyttet til lavinntekt ofte blir overført fra en generasjon til neste.

På kort sikt er det delmål at familiene skal få bedre oversikt over inntekter og utgifter, og at barna i større grad skal delta i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter. I tillegg skal deltakerfamiliene sikres en trygg, stabil og tilfredsstillende bosituasjon, nærmere bestemt at familien får bo et sted som er stort nok for deres behov slik at de blir værende i nærmiljøet over tid. Som nevnt er det også en målsetting at foreldrene kommer i en eller annen for aktivitet, enten det er arbeidsrettet aktivitet, utdanning eller å engasjere seg i frivillig arbeid. På noe lenger sikt er målet at barna skal få bedre skoleresultater, og både barn og foreldre skal i større grad delta på ulike samfunnsarenaer. Det langsiktige målet er at barna (når de blir voksne) skal få sine inntekter fra arbeidsrelaterte aktiviteter, og at de har god mental helse.

I forbindelse med at Strand har valgt å ta i bruk arbeidsmodellen Nye Mønstre, har kommunen ansatt to familiekoordinatorer fra 30.10.2023, som skal jobbe overfor utvalgte lavinntektsfamilier. I implementeringen og utøvelsen av arbeidsmodellen samarbeider Strand kommune tett med Kristiansand i tillegg til andre kommuner som har tatt denne modellen i bruk. Blant annet er de ansatte med i et Teams-nettverk for utveksling av informasjon og erfaringer.

I intervju opplyser kommunen at siden oppstarten for implementeringen var i slutten av oktober 2023, vil det foreløpig være for tidlig å si noe om effekter/resultater. Vi får opplyst at så langt har tre familier fått tildelt en familiekoordinator og flere søknader er under vurdering.

2.3.11 STATLIGE TILTAK

Hittil har vi rettet søkelyset mot kommunale tiltak rettet mot sosialhjelpsmottakere. Som nevnt innledningsvis benyttes også statlige tiltak, og de kommunale og statlige tiltakene kombineres gjerne på ulike måter. I det følgende skal vi ikke revidere de statlige tiltakene, men de er relevante for å få en forståelse av NAV sin samlede innsats.

I intervju får vi opplyst at NAV Strand tilbyr statlige arbeidsmarkedstiltak som kurs, utdanning, arbeidspraksis og lønnstilskudd hvor unge under 30 år, langtidsledige og flykninger gis prioritet. For mange vil det være aktuelt med en lengre tiltakskjede, som ofte starter med kommunale tiltak, for deretter å gå over til statlige tiltak som arbeidstrening eller lønnstilskudd. Ved tildeling av statlige tiltak mottas tiltakspenger, men vedkommende vil ofte ha behov for supplerende sosialhjelp i tillegg.

Statlige tiltak fordeles mellom de ulike NAV-kontorene i fylket av NAV Rogaland, og tiltaksbudsjettet til NAV Rogaland er i hovedsak todelt. Mens den ene delen går til innkjøp av felles kurs som fordeles mellom kontorene, går den andre delen til innkjøp av tiltaksplasser fra private tiltaksleverandører, som tildeles det enkelte kontor/kommune¹⁶. NAV benytter her tildelingsmodeller som baserer seg på arbeidsledighetstall og sammensetningen av arbeidsledigheten i den enkelte kontor/kommune, måned for måned. Dette er nærmere bestemt antall ordinære arbeidsledige, antall med nedsatt arbeidsevne, antall unge arbeidsledige og antall arbeidsledige fra landgruppe 3 (utenfor EU/EØS), hvor disse gruppene får ulik vektning.

For å få en oversikt over bruken av statlige tiltak, vil det være nødvendig å utvide målgruppen fra sosialhjelpsmottakere til arbeidssøkere generelt, hvor sistnevnte er en betydelig større gruppe i antall. I forbindelse med prosjektet har vi bedt om en status ved årsskiftet 2023/24 for å se nærmere på bruken¹⁷.

Ved årsskiftet 2023/24 var det registrert 245 arbeidssøkere. Av disse var 64 under 30 år. Disse utgjør dermed en andel på 26 prosent. Videre får vi opplyst at av det totale antallet arbeidssøkere,

¹⁶ Statlige oppfølgingstiltak leveres i stor grad av eksterne tiltaksleverandører på oppdrag for NAV Rogaland, og tiltaksplassene fordeles etter påmelding. Fra NAV får vi opplyst at det som regel er lagt inn i avtalen med tiltaksleverandøren at antallet tiltaksplasser kan justeres ved behov.

¹⁷ Omfanget av statlige tiltak varierer fra måned til måned, så dette er kun et «øyeblikksbilde».

deltok 59 personer (24 prosent) i statlige tiltak. Blant de 64 arbeidssøkerne som var under 30 år deltok 19 personer (30 prosent) i arbeidsrettede tiltak¹⁸.

Med andre ord viser vår gjennomgang at av den totale populasjonen arbeidssøkere som fikk tildelt statlige tiltak, la gruppen under 30 år beslag på en noe større andel av tiltaksplassene enn antallet skulle tilsi. Dette indikerer at de unge under 30 år gis prioritet, også i tildelingen av statlige tiltak.

2.3.12 TILBAKEMELDINGER FRA ET TILFELDIG UTVALG DELTAKERE

I forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi intervjuet 15 tilfeldig valgte deltakere i tiltakene Et steg videre og Akora. Dette er tiltak som i stor grad benyttes overfor sosialhjelpsmottakere i alderen 18-30 år som står utenfor arbeid eller utdanning. Deltakerne ble spurt om:

- Hvordan de opplever tiltaket de deltar i (relevans, nytteverdi)
- Hvordan de opplever samarbeidet mellom veileder i tiltaket og veileder i NAV
- Hva de mener kan være god bistand for å få til en overgang til utdanning eller arbeid

De intervjuede i Akora forteller om et variert arbeidstilbud, hvor de får anledning til å prøve seg på ulike oppgaver. Dette er for eksempel kløyving av ved og flising av greiner, høste epler, plukke søppel eller henting og transportering av møbler.

De intervjuede i Akora forteller at de trives, og har vært deltakere et halvt års tid. De forteller at deltakelsen har flere formål. Et viktig mål med deltakelsen er å finne ut hva de selv mestrer av oppgaver, siden de har store helseplager. Grunnet dårlig helse er ordinært arbeid ikke aktuelt på nåværende tidspunkt.

Både deltakerne i Et steg videre og Akora forteller at deltakelsen har flere formål, herunder å skape struktur i hverdagen, og ha en sosial arena å gå til. Tiltakene oppleves som en kjærkommen mulighet til å komme seg ut blant folk, som et alternativ til å sitte hjemme.

¹⁸ Her får vi oppgitt at oppfølgingstiltak, arbeidsforberedende trening og lønnstilskudd er statlige tiltak som i stor grad blir benyttet. Mer informasjon om disse tiltakene er lagt i rapportens vedleggsdel.

Kontakten med veileder i NAV foregår både gjennom fysisk oppmøte, telefon og gjennom vedkommende sin egen individuelle plan, som er tilgjengelig elektronisk for begge parter. Her vil det være mulig å skrive inn kommentarer og spørsmål. På spørsmål om de har en fast veileder i NAV, er svaret bekreftende. Hvorvidt deltakerne er fornøyde med sin veileder i NAV varierer, og flere fremhever at dette er personavhengig. Flere forteller om hyppige bytter, men at veilederne er tilgjengelige på telefon. På spørsmål om hvor ofte de er i kontakt med NAV-veileder, svarer deltakerne at dette varierer, men at det som hovedregel er én gang i måneden.

I den individuelle planen legges planer for veien videre, og flere forteller at de har planlagt å begynne på en ny utdanning til høsten. Samtidig forteller flere at de har begynt og sluttet på utdanning flere ganger. Noen forteller at de ikke har klart å skaffe seg lære plass eller arbeid etter endt videregående skole.

De intervjuede i tiltaket Et steg videre forteller at de er fornøyde med tilbudet som en sosial møteplass, men at de er usikre på effekten av tiltaket. Ved oppstart skulle de gjerne fått tilbud om å ta opp igjen enkeltfag fra videregående. Deltakerne fremhever at tilbud om å ta manglende fag burde vært en del av kartleggingssamtalen ved oppstart. Overfor nye deltakere er det deres ønske at både veilederne fra Strand videregående og NAV deltar i denne første samtalen, slik at alle parter bli orientert om hva deltakeren selv ønsker å oppnå med å delta i Et steg videre.

På spørsmål til NAV om de har gjennomført brukerundersøkelser blant deltakerne i de ulike kommunale tiltakene er svaret at NAV Strand så langt ikke har gjennomført dette. NAV Strand fremhever at de følger sin egen rutine som stiller krav til individuelle evalueringssamtaler hver tredje måned.

2.3.13 VURDERING AV TILTAKSBRUK OG RESULTATER

Vår gjennomgang tyder på at sosialhjelpsmottakere under 30 år er en prioritert gruppe i NAV. Disse får prioritet ved knapphet på kommunale og statlige tiltak, og de ansatte setter av mer tid til oppfølging, sammenlignet med andre grupper registrert hos NAV. Det faktum at NAV Strand har opprettet et eget ungdomsteam, indikerer at NAV-kontoret følger opp sentrale styringssignaler om å prioritere de unge. Strand kommune tilbyr egne kommunale arbeids- og aktivitetstilbud, og disse benyttes i stor utstrekning overfor sosialhjelpsmottakere under 30 år. Positivt er også at alle vi har intervjuet, forteller at de har en fast kontaktperson i NAV, og at denne personen er tilgjengelig ved behov.

Både det kommunale tiltaket Et steg videre og Akora gir veilederne en mulighet til å bli kjent og kartlegge deltakerne. Etter vår vurdering har tiltakene en viktig funksjon for å få kartlagt hva som hindrer en overgang til utdanning eller arbeid. Men etter vår oppfatning bør NAV Strand skaffe

seg en bedre oversikt over antallet deltakere over tid, gjennomsnittlig oppholdstid og resultater/effekter av de kommunale tiltakene, for å se om disse bør endres eller justeres.

Blant de intervjuede i tiltaket Et steg videre understøttes dette også av deltakerne selv. Her kan NAV Strand bli tydeligere på å kommunisere hva som er formålet med tiltaket, hva som kan inngå som en del av innholdet og hvordan tiltaket kan inngå i en langsiktig plan. Etter vår vurdering har samhandlingen mellom NAV og Strand videregående et forbedringspotensial her.

2.4 IVARETAKELSE AV AKTIVITETSPLIKTEN

2.4.1 REVISJONSKRITERIER

Fra 1. januar 2017 er kommunen i henhold til lov om sosiale tjenester pliktig til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Formålet er å styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller utdanning, eller bli selvforsørget på annen måte.

I kommunebrevet, heter det at «kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad er et hovedvirkemiddel i sosialtjenesteloven for å hjelpe personer som har behov for ekstra støtte til å komme i arbeid¹⁹. Videre kan vi lese at «personer som søker om økonomisk sosialhjelp og får vilkår om aktivitet, skal vurderes for kvalifiseringsprogram før iverksettelse av aktivitetsplikt».

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

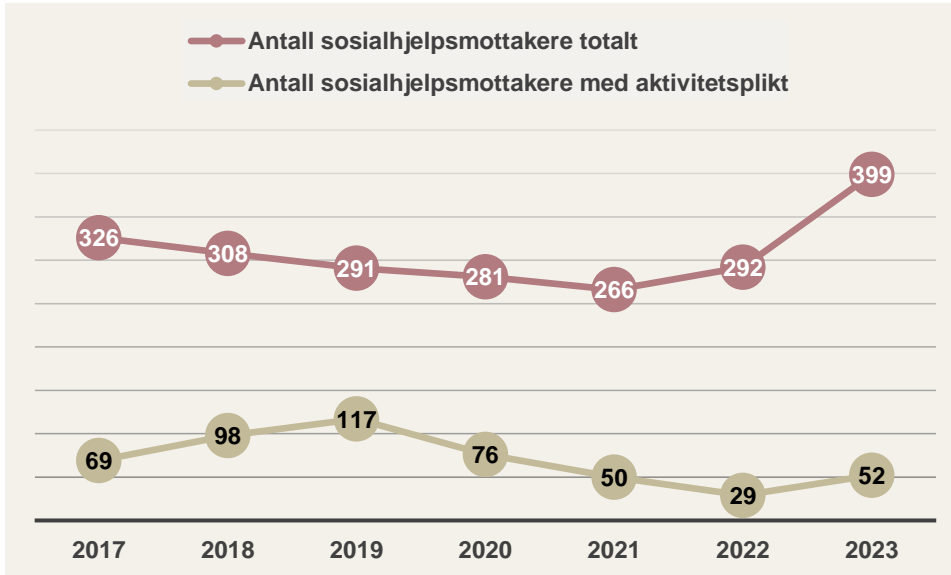
- Sosialhjelpsmottakere under 30 år skal være i en eller annen form for oppfølging eller aktivitet.
- Sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt skal vurderes for kvalifiseringsprogram før iverksettelse av aktivitetsplikten.

2.4.2 ANTALLET MED OG UTEN AKTIVITETSPLIKT

¹⁹ Det offisielle navnet til kommunebrevet er «*Nasjonale mål- og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2023*». Dette er Arbeids- og velferdsdirektoratets styringsbrev til alle NAV-kontor i Norge

Gruppen sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt utgjør en forholdsvis liten andel av sosialhjelpsmottakerne, alle aldersgrupper sett under ett;

Figur 2 – Antall sosialhjelpsmottakere med og uten aktivitetsplikt i Strand (alle aldersgrupper)



(Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 12210, 13991 og 14019. Ureviderte tall for 2023)

I 2023 utgjorde andelen sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt om lag 13 prosent av det totale antallet, mot 10 prosent året før. Sosialhjelpsmottakere som er aktuelle for aktivitetsplikt er personer under 30 år som ikke allerede er i en eller annen form for aktivitet (skole, arbeidsrettet tiltak mv.). Fra NAV får vi opplyst at unntak fra aktivitetsplikt kan være aktuelt å innvilge ved

- Store og åpenbare tilleggsproblemer (somatikk, psykiatri- og rusproblemer)
- Vedkommende mottar sosialhjelp kun som en engangsyttelse (for eksempel til dekning av tannbehandling, medisiner, reiseutgifter og/eller flytteutgifter)
- Vedkommende mottar sosialhjelp som et lite supplement til egen inntekt
- Fødselspermisjon
- Innleggelse i behandlingsinstitusjon
- Fængselsopphold
- Sykemelding

Unntak markeres i fagsystemet, men i intervju får vi opplyst at NAV Strand ikke fører noen statistikk over omfanget. Av denne grunn vil det ikke være mulig å få en oversikt over prosentandelen som får unntak.

2.4.3 HVORVIDT AKTIVITETSPLIKTEN BLIR OPPFYLT

I forbindelse med prosjektet har vi foretatt en manuell gjennomgang av alle mottakere av sosialhjelp i januar 2024, for å sjekke om aktivitetsplikten ble oppfylt. I denne måneden mottok 56 personer under 30 år økonomisk sosialhjelp fra NAV Strand;

Av disse 56, fikk 12 innvilget sosialhjelp som en engangsstønad, og som nevnt settes da ikke vilkår om aktivitet. Dermed reduseres det reelle antallet med aktivitetsplikt til 44. Av disse 44 fikk 5 unntak fra aktivitetsplikten (jamfør unntaksgrunner nevnt ovenfor). Av vår gjennomgang ser vi at samtlige som ikke har fått innvilget unntak, har fått en eller annen form for oppfølging eller aktivitet. Og disse sosialhjelpsmottakerne fordeler seg slik:

Tabell 2 - Sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt og type oppfølging de har fått

	Antall
Deltakere i introduksjonsprogram for flyktninger	19
Innvilget Kvalifiseringsprogram	5
Oppfølging i form av behandling grunnet helseutfordringer	5
Deltar i statlige arbeidsrettede tiltak/ mottar overgangsstønad	4
Deltar i kvalifiserende tiltak	3
Deltar i arbeidstreningstiltak	2
Nylig registrert sosialhjelpsmottaker - i en kartleggingsfase	1

(Kilde: NAV Strand)

Gjennomgangen viser at samtlige har fått en eller annen oppfølging eller aktivitet. Dette inkluderer personer hvor aktiviteten er behandling²⁰. Kravet om oppfølging er med andre ord oppfylt, slik loven krever.

I intervju fremhever de ansatte at det viktig å stille krav til de unge, samtidig som de får nødvendig støtte og hjelp. Å stille krav viser at de ansatte har tro på dem, noe som også er et underliggende moment i aktivitetsplikten. Sistnevnte skal ikke være en «straff», men en mulighet til å oppleve mestring, fremheves det. Vi får opplyst at ivaretagelse av aktivitetsplikten blir kontrollert ved godkjenning av nye vedtak om tildeling av sosialhjelp. Varighet på et vedtak om sosialhjelp vil typisk være fra 1 til 3 måneder for mottakere av økonomisk sosialhjelp under 30 år.

²⁰ Og som mottar arbeidsavklaringspenger som følge av dette.

I henhold til lov om sosiale tjenester er det anledning til å stille vilkår for økonomisk sosialhjelp også for mottakere over 30 år. I tilhørende rundskriv (nummer 35) blir det presisert at økonomisk sosialhjelp er en rettighet for dem som ikke har andre muligheter til å forsørge seg selv, og at hjelpen derfor i utgangspunktet skal gis uten vilkår. Vilkår kan likevel settes dersom dette kan bidra til å motivere og påvirke tjenestemottakeren til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Videre heter det at vilkår skal fastsettes i samarbeid med tjenestemottakeren, men at dette ikke er en forutsetning.

I intervju får vi opplyst at NAV Strand har som mål at alle mottakere av sosialhjelp skal ha en plan for arbeidsrettet eller medisinskfaglig oppfølging, noe som også gjelder mottakere over 30 år. Forutsatt at dette anses å øke motivasjonen, settes også vilkår for personer over 30 år.

2.4.4 VURDERING AV OM KVALIFISERINGSPROGRAM KAN VÆRE AKTUELT

I intervju fremhever NAV Strand at tildeling av kvalifiseringsprogram blir vurdert før iverksettelse av aktivitetsplikten, og at dette er fast rutine. Kravet om vurdering av Kvalifiseringsprogram for sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt blir således oppfylt.

I intervju forteller NAV Strand at de ikke fører statistikk over antallet deltakere i kvalifiseringsprogrammet over og under 30 år. Men i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi foretatt en manuell optelling²¹;

Tabell 3 – Bruken av Kvalifiseringsprogrammet blant sosialhjelpsmottakere i Strand kommune

	2019	2020	2021	2022	2023
Antallet deltakere i Kvalifiseringsprogram totalt	21	13	18	16	19
Under 30 år			10	8	6

(Kilde: NAV Strand²²)

²¹ NAV Strand lyktes ikke med få finne antall mottakere av kvalifiseringsprogram under 30 år i 2019 og 2020. Tallene er rapportert inn, men senere slettet.

²² Tall for 2019 og -20 finnes ikke.

Tallmaterialet vi har fått viser at omfanget av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet under 30 år er lavt, og at antallet har gått ned fra 10 til 6. NAV Strand fremhever at de fleste som får tildelt kvalifiseringsprogram er over 30 år, fordi personer under 30 år i stor grad har helsemessige utfordringer som krever utredning, noe som gir dem rett til arbeidsavklaringer²³. Tildeling av kvalifiseringsprogram forutsetter nemlig at helsemessige utfordringer er avklart og at vedkommende er klar for arbeidsrettet oppfølging. Et kvalifiseringsprogram vil som hovedregel ha et innhold som innebærer arbeidsrettet oppfølging, og ikke helsemessig oppfølging, men her er det glidende overganger.

Mens kvalifiseringsprogram stiller krav om et program på fulltid, stilles det ikke noe krav til fulltidsprogram for ivaretagelse av aktivitetsplikten. Lovgiver har med andre ord ikke spesifisert hvor mye program og oppfølging sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt skal få. Å tildele kvalifiseringsprogram vil derfor være betydelig mer arbeidskrevende for de ansatte i NAV.

NAV Strand fremhever i intervju at verken de ansattes kjennskap til kvalifiseringsprogrammet eller de ansattes tid til å følge opp har betydning for omfanget. Det samme gjelder hvorvidt NAV-kontoret har et tilstrekkelig antall plasser. Avgjørende for tildeling vil være om sosialhjelpsmottakeren anses motivert og i stand til å gjennomføre et program med ulike oppfølgingstiltak på fulltid.

NAV Strand forteller i intervju at det overfor personer under 30 år ofte vil være en avveining mellom tid brukt på kartlegging og innhenting av helseopplysninger kontra motivering til deltakelse i arbeidsrettede tiltak. Med andre ord må de ansatte i NAV balansere mellom å grave stadig dypere i helseutfordringer med dertil begrensninger på den ene siden, kontra muligheter og ressurser på den andre. Vi får opplyst at tiltakene som benyttes overfor unge deltakere som oftest er en blanding av arbeidsrettede- og livsmestrende tiltak.

Videre blir det fremhevet at lovgiver har åpnet for at programmets innhold kan være fleksibelt. Eksempelvis vil være mulig å ha en plan for programmet det første halve året som ikke inneholder noen arbeidsrettede aktiviteter i det hele tatt, men hvor målet er å få etablert gode rutiner og skape livsmestring. Dette kan for eksempel være å få en god døgnrytme. NAV Strand

²³ For å få arbeidsavklaringspenger stilles det krav om minimum 50 prosent nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte, og dette skal være dokumentert. Mens arbeidsavklaringspenger en statlig finansiert ytelse, er det kommunene som finansierer kvalifiseringsprogrammet.

fremhever at mange av dem som får tildelt kvalifiseringsprogram, i stor grad har slike elementer i sin plan, selv om arbeidsrettet oppfølging er hovedmålet²⁴.

Videre fremheves at de ansatte i NAV er pliktig til å undersøke om personer som søker om sosialhjelp har rett til ytelser etter folketrygdloven. Dette er en plikt som i mange tilfeller fører vedkommende over på et helseavklaringsspor. Og dersom sosialhjelpssøkeren har rett på arbeidsavklaringer, er det denne ytelsen som skal velges, siden det er et vilkår for få tildelt kvalifiseringsprogram at vedkommende ikke har rett på ytelser etter folketrygdloven. De ansatte fremhever at flere av de unge har psykiske vansker som krever involvering fra helsevesenet, i tillegg til arbeidsrettet oppfølging og/eller aktivitet.

2.4.5 VURDERING

Lov om sosialtjenester stiller krav om at alle sosialhjelpsmottakere under 30 år skal være i en eller annen form for aktivitet eller oppfølging. Vår gjennomgang viser alle under 30 år som mottok økonomisk sosialhjelp får en eller annen form for aktivitet eller oppfølging. Dette indikerer at aktivitetsplikten blir oppfylt, og må sies å være bra.

Videre heter det i kommunebrevet at personer som søker om økonomisk sosialhjelp og får vilkår om aktivitet, skal vurderes for Kvalifiseringsprogram før iverksettelse av aktivitetsplikt. Vår gjennomgang viser at sosialhjelpsmottakere med aktivitetsplikt blir vurdert for kvalifiseringsprogram før iverksettelse av aktivitetsplikten, og NAV oppgir at en slik vurdering er fast rutine.

2.5 BLIR DELTAKERNE ØKONOMISK UAVHENGIGE OG KOMMER DE UT I JOBB?

2.5.1 REVISJONSKRITERIER

NAV sitt hovedmål er som nevnt flere i arbeid og aktivitet, jf. NAV-lovens paragraf 1. I henhold til partnerskapsavtalen mellom Strand kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Rogaland heter

²⁴ Både tildeling av kvalifiseringsprogram og arbeidsavklaringspenger stiller krav om gjennomføring av en arbeidsevnevurdering i forkant, og plassering i innsatsnivået «Spesielt tilpasset innsats» For å få arbeidsavklaringspenger må det foreligge medisinsk dokumentasjon som grunnlag for at de er plassert i innsatsnivået «spesielt tilpasset innsats».

det at «et vesentlig mål er å arbeide for å få flere innbyggere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad».

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunen):

- Antallet sosialhjelpsmottakere, herunder også mottakere med aktivitetsplikt, skal reduseres i Strand kommune.

2.5.2 TO INNFALLSVINKLER

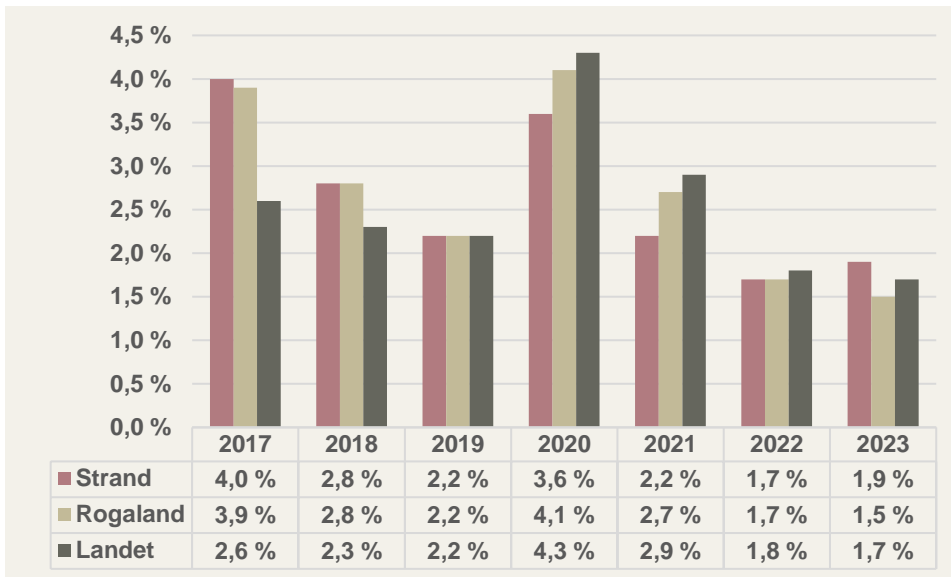
I omtalen av kommunale tiltak over så vi nærmere på omfang og resultater der dette var mulig. I dette kapittelet vil vi konsentrere oss om tall på kommunenivå. I den grad det er mulig, vil vi avgrense tallmaterialet til sosialhjelpsmottakere under 30 år.

2.5.3 UTVIKLINGEN I ANTALLET ARBEIDSLEDIGE OG SOSIALHJELPSMOTTAKERE

Antallet sosialhjelpsmottakere henger nøye sammen med utviklingen i arbeidsmarkedet. De to neste figurene viser andel arbeidsledige, fordelt på to ulike aldersgrupperinger²⁵.

Figur 3 - Andel arbeidsledige i alderen 16-67 år av befolkningen 16-67 år

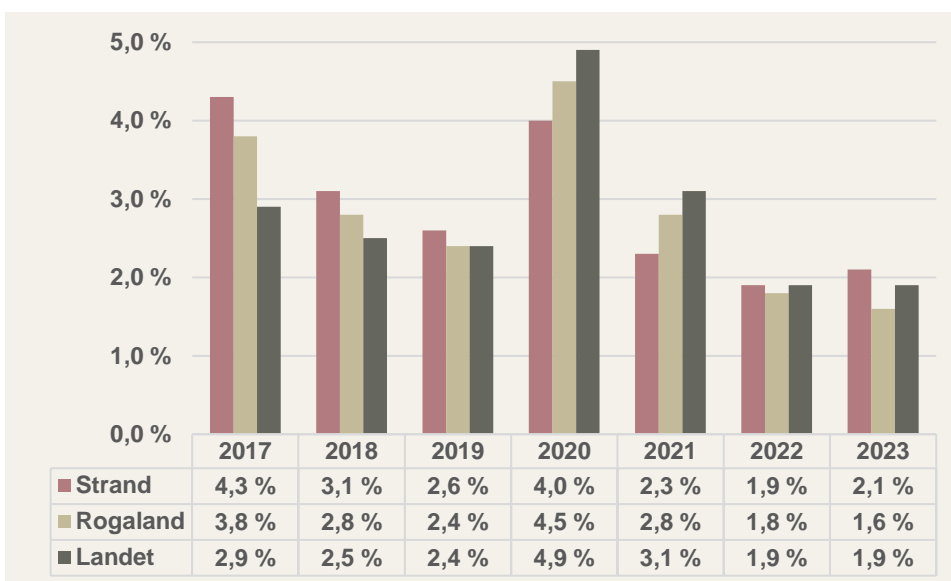
²⁵ Begrepet «arbeidsledig» omfatter her både helt ledige og antall i arbeidsrettede tiltak (også kalt «brutto arbeidsledighet»).



(Kilde: NAV Rogaland)

Da koronapandemien gjorde sitt inntog i 2020, steg andelen arbeidsledige både i Strand, Rogaland og landet. De siste årene har tallene bedret seg, og sammenlignet med før pandemien, ser vi at andelen er blitt lavere. Dette gjelder både i Strand, i Rogaland og på landsbasis.

Figur 4 - Andel arbeidsledige i alderen 16-29 år av befolkningen 16-29 år

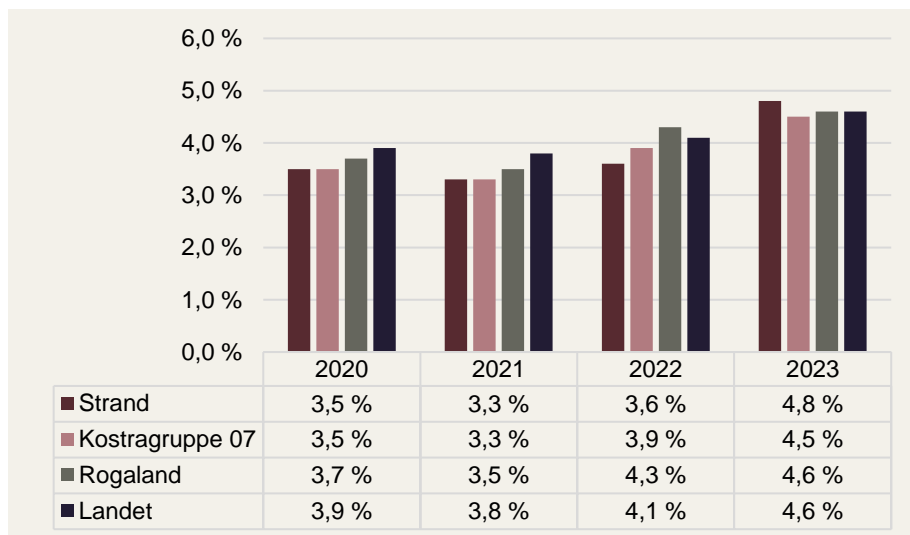


(Kilde: NAV Rogaland)

De samme tendensene gjør seg gjeldende om vi avgrenser til aldersgruppen 16-29 år. I tidsperioden som er tatt med her, er ledigheten rekordlav i 2022, for så å stige litt i 2023.

I de neste figurene vil vi gå fra å se på omfanget av arbeidsledige, til å se på omfanget av sosialhjelpsmottakere. Her strekker tallmaterialet seg tilbake til 2020²⁶. Verdt å nevne er at tallene omfatter både personer som har sosialhjelp som hovedinntekt, som supplerende inntekt eller som en engangsyttelse;

Figur 5 – Andel sosialhjelpsmottakere 18-66 år av innbyggere 18-66 år



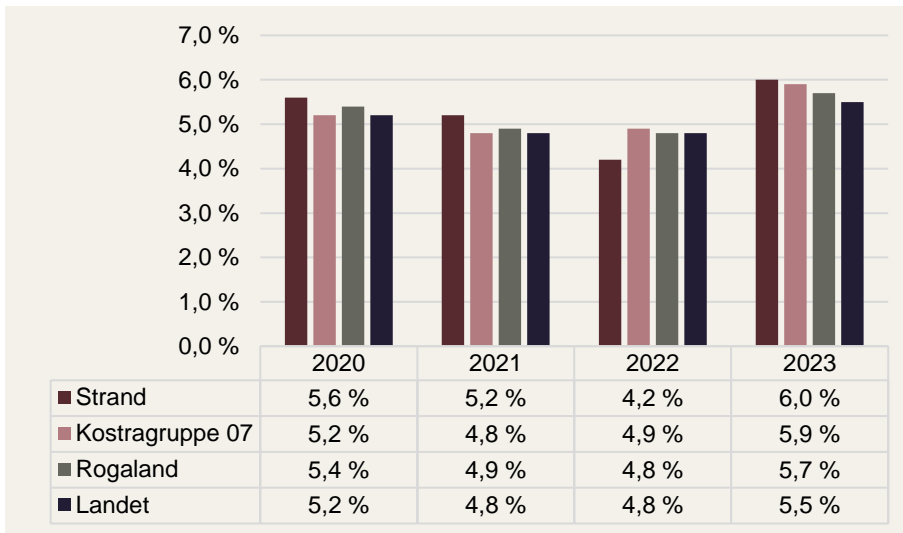
(Kilde: Framsikt)

Fra NAV får vi opplyst at statlige ordninger som arbeidsavklaringspenger og dagpenger som ble forlenget og/eller styrket under koronapandemien. Dette er noe av forklaringen på de lave nivåene i 2020 og -21. Dette resulterte i færre med behov for økonomisk sosialhjelp. Samtidig fremheves at prisvekst og en kraftig økning i antall bosatte flyktninger har bidratt til en økning i 2022 og -23. Dette understøttes av økningen vi ser generelt, både i kommunegruppa, Rogaland og landet. Før vi går nærmere inn på effekten av bosetting av flyktninger, vil vi kort si litt om utviklingen i aldersgruppen 18-24 år²⁷;

Figur 6 – Andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år av innbyggere 18-24 år (prosent)

²⁶ Statistikkbanken Framsikt har kun tall for tre år tilbake i tid. Men inneholder tall for kommunegruppa Strand tilhører.

²⁷ Både Framsikt og SSB opererer med denne aldersinndelingen.



(Kilde: Framsikt)

Målt i andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år av innbyggere 18-24 år, ligger Strand litt over snittet, både i kommunegruppa, Rogaland og landet. I perioden 2020-22 gikk imidlertid andelen ned, noe som ifølge NAV kan knyttes til at de unge ble prioritert for tiltak og oppfølging under pandemien.

Hvert år bosetter Strand kommune flyktninger basert på Inkluderings- og mangfolddirektoratets anmodning og kommunens politiske vedtak.

Tabell 3 - Bosettingstall, 2022-2024

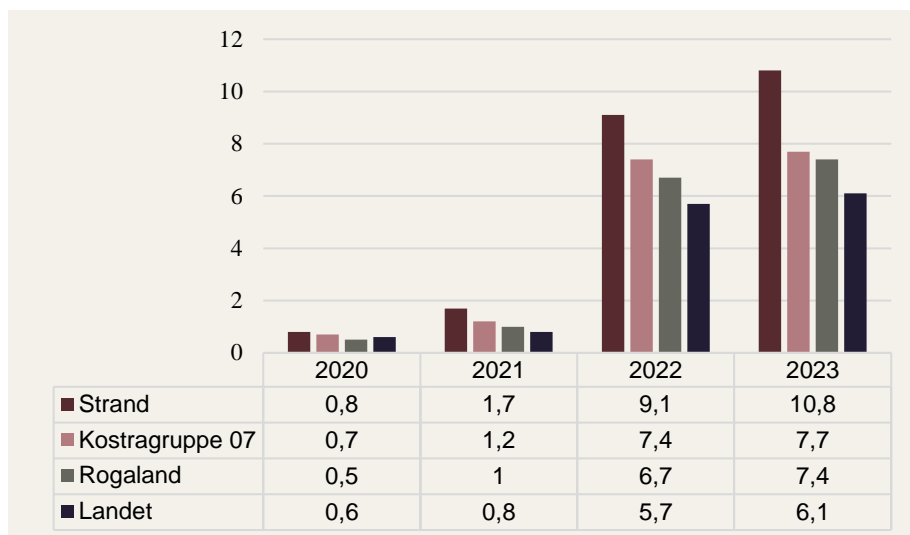
	Antall personer kommunen har blitt anmodet om å bosette	Antall personer kommunen har vedtatt å bosette	Antall faktisk bosatte personer
2022	165	165	123
2023	175	170	148
2024	130	30	

(Kilde: Integrerings- og mangfolds-direktoratet)

I 2023 bosatte Strand kommune 148 flyktninger, noe som er lavere enn antallet anmodet og vedtatt. I 2024 er kommunen anmodet om å bosette 130 personer, mens antallet som er vedtatt bosatt er 30.

Målt i antall bosatte flyktninger per 1000 innbyggere ser vi at Strand har hatt en kraftig økning sammenlignet med tidligere år. I tillegg ser vi at Strand de siste to årene har bosatt et betydelig høyere antall flyktninger enn snittet i kommunegruppa, Rogaland og landet:

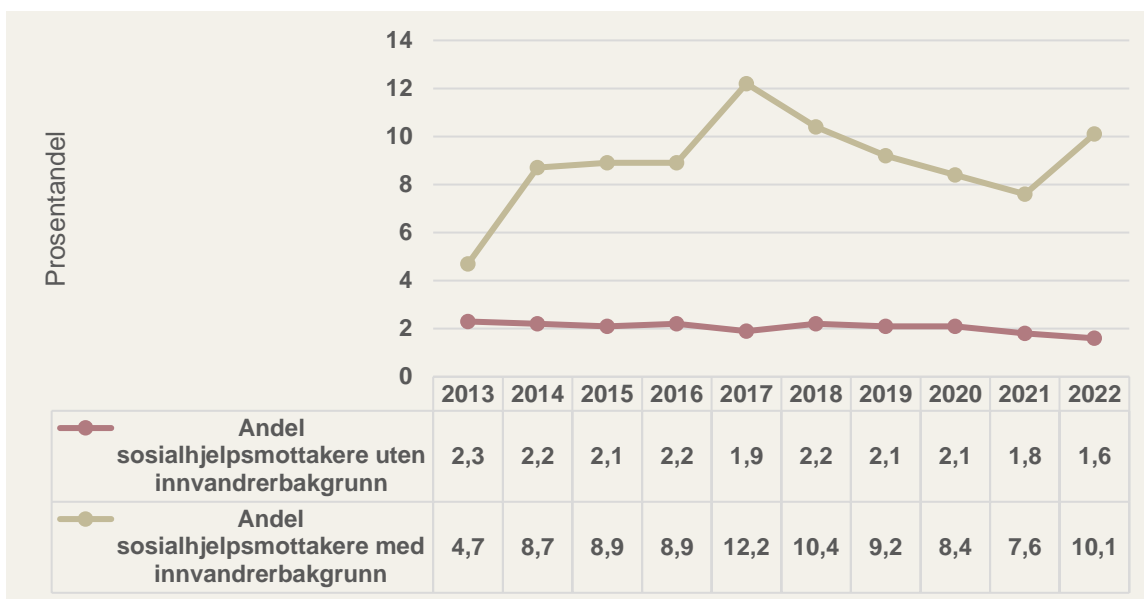
Figur 7 – Antall bosatte flyktninger per 1000 innbyggere



(Kilde: Framsikt)

Kommunen opplyser at en høy andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet har behov for supplerende sosialhjelp, siden introduksjonsstønad på 15.000 kroner netto per måned for mange ikke er tilstrekkelig. I stor grad gjelder dette barnefamilier. Dessuten har flyktninger over 55 år ikke rett på introduksjonsprogram og -stønad, ei heller andre offentlige ytelser. Dette fører til at flere blir mottakere av sosialhjelp livet ut. Økningen i antallet bosatte flyktninger bidrar på denne måten til flere sosialhjelpsmottakere.

Figur 8 - Andel sosialhjelpsmottakere med og uten innvandrerbakgrunn i Strand i perioden 2013-22



(Kilde: IMDI²⁸)

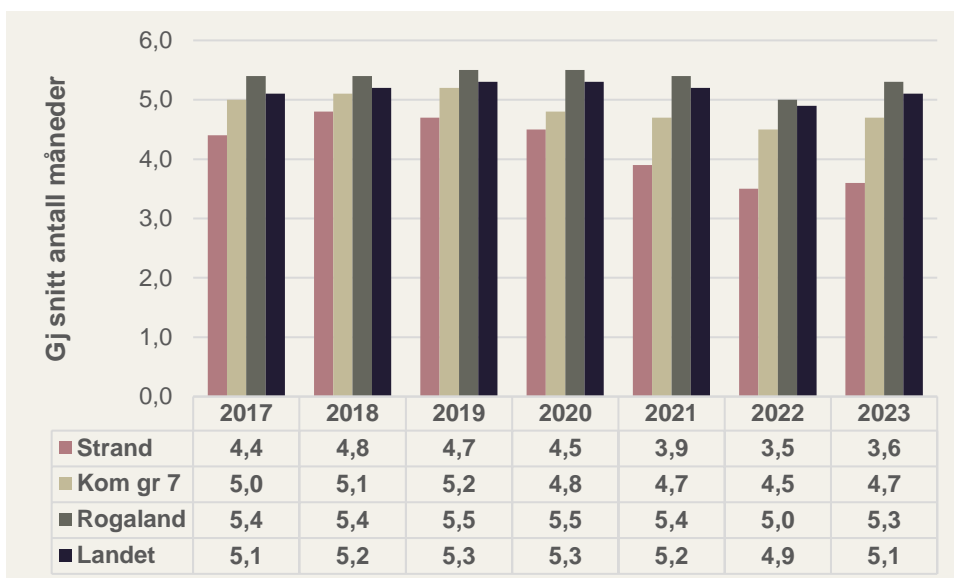
Figuren viser at prosentandelen sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn er høyere enn prosentandel uten.

2.5.4 STØNADSLENGDE

Målt i gjennomsnittlig antall måneder per år blant sosialhjelpsmottakere 20-66 år, ligger Strand lavere enn snittet i Rogaland, kommunegruppa og landet. Vi ser også at Strand har ligget lavere over lengre tid;

Figur 9 - Stønads lengde sosialhjelpsmottakere. Gjennomsnittlig antall måneder per år

²⁸ Tall for 2023 publiseres høsten 2024.



(Kilde: KOSTRA. Tabell 13138 og 13995. Ureviderte tall for 2023)

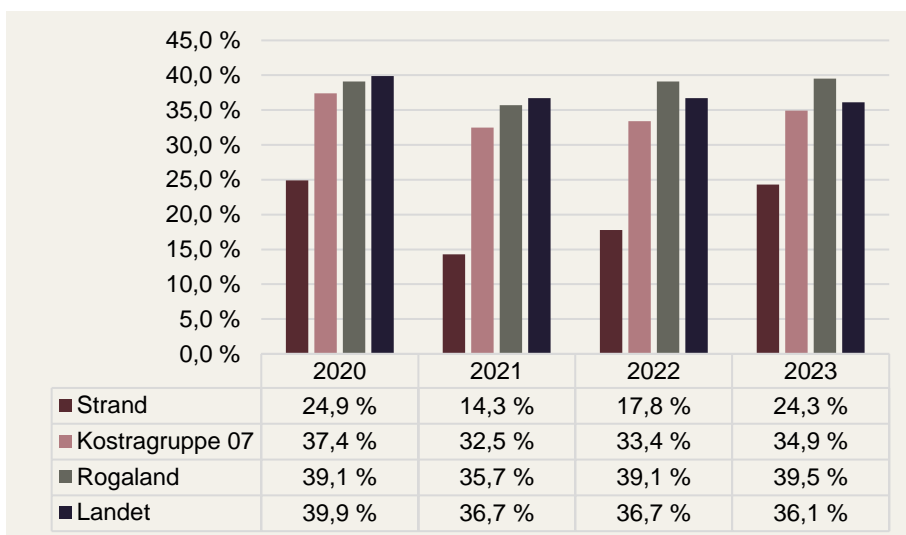
Som vist tidligere ligger Strand høyt målt i andel sosialhjelpsmottakere blant innbyggerne, både avgrenset til aldersgruppen 18-24 år og aldersgruppen 20-66 år. Målt i stønadslengde ligger imidlertid Strand lavere enn gjennomsnittet i kommunegruppa, Rogaland og landet. Med andre ord har Strand relativt mange sosialhjelpsmottakere, men de er sosialhjelpsmottakere kortere tid enn andre steder.

I intervju fremheves at det er et viktig mål for NAV Strand at sosialhjelpsmottakerne kommer over til arbeid, utdanning eller andre ytelser. Et viktig mål på veien dit er å få til en god kartlegging. Aktivitetsplikten ses ikke på som en plikt, men mer som et virkemiddel for å vise at NAV har tro på mottakerne. Her er det viktig å oppnå en god relasjon til vedkommende, og motivasjon til å gjøre noe med situasjonen. Alle har behov for en eller annen form for aktivitet i det daglige, fremheves det. Samtidig er NAV i stor grad prisgitt den generelle utviklingen i arbeidsmarkedet, både når det gjelder antall og stønadslengde.

2.5.5 GRADEN AV ØKONOMISK SELVSTENDIGHET

For å undersøke om sosialhjelpsmottakerne kommer helt eller delvis i jobb, har vi sett på graden av økonomisk selvstendighet på aggregert nivå over tid. Nærmere bestemt omfanget av sosialhjelpsmottakere som er helt eller delvis avhengig av sosialhjelp;

Figur 10 – Andel mottakere (alle aldersgrupper) med sosialhjelp som hovedinntektskilde



(Kilde: Framsikt/SSB)

Vi ser at andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde er tilbake på nivået i 2020. Fra NAV får vi opplyst at nedgangen i 2021 først og fremst kan knyttes til statlige ordninger som arbeidsavklaringspenger og dagpenger som ble forlenget og/eller styrket under pandemien, men dette er senere strammet inn igjen. I 2023 er det igjen flere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde.

2.5.6 VURDERING

Selv om antallet arbeidsledige har gått kraftig ned, har antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp gått opp i Strand. Økningen har funnet sted både i aldersgruppen 18-24 år og i gruppen sosialhjelpsmottakere som helhet. Vi ser også at antallet sosialhjelpsmottakere med flyktningbakgrunn har økt, noe som trolig kan relateres til et rekordhøyt antall bosatte flyktninger. De to siste årene har Strand bosatt et betydelig høyere antall flyktninger enn snittet i kommunegruppa, Rogaland og landet. NAV Strand opplyser at en høy andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet vil ha behov for sosialhjelp, ved siden av introduksjonsstøtten. Kombinert med generell høy prisvekst bidrar dette til flere sosialhjelpsmottakere i Strand, til tross for et bedret arbeidsmarked.

Andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde er tilbake på nivået i 2020, etter en nedgang i 2021 og -22. Fra NAV får vi opplyst at nedgangen først og fremst knytter til statlige ordninger som arbeidsavklaringspenger og dagpenger som ble forlenget og/eller styrket under pandemien, men som senere er strammet inn igjen.

VEDLEGG

Muntlige kilder:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef Levekår
- Leder NAV Strand
- Fagleger/ rådgiver NAV
- Ungdomslos og familieterapeut Familiens Hus
- Veileder/ rådgiver i NAV
- Veileder/ rådgiver i NAV
- 15 deltakere i tiltakene i tiltaket «Et steg videre» og Akora

Skriftlige kilder:

- Kommuneplan 2019-35, Strand kommune
- Sammen om en god oppvekst. Plan for Strand kommunes forebyggende arbeid 0-25 år. Planperiode 2024-28
- Handlingsplan for barn som lever i lavinntektsfamilier 2023-29
- Mål og disponeringsbrev 2023 NAV
- Oppdragsbrev fra arbeids- og velferdsforvaltningen til kommunene 2023
- Partnerskapsavtale Strand kommune og NAV Rogaland
- Årsberetning 2022 Strand kommune
- Veileder Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Velferdsordninger til unge. FAFO rapport 2021
- Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene. FAFO rapport 2016
- Kunnskapsgrunnlag for integrering Rogaland fylkeskommune 2020

Metodisk tilnærming

Mandatet for prosjektet inneholder både deskriptive og normative problemstillinger. Et eksempel på en deskriptiv problemstilling er «Hvilke tiltak blir benyttet for å aktivisere sosialhjelpsmottakere?». Her er hensikten å beskrive hvilke tiltak som blir benyttet, og i mindre grad vurdere oppfølgingen mot kriterier utledet av autorative kilder. «Hvordan fungerer

tiltakene?» er et eksempel på en normativ problemstilling, der kommunens praksis vurderes opp mot føringer i lov og kommunale styringsdokumenter.

I prosjektet har vi i tett samarbeid med kommunen intervjuet et tilfeldig utvalg deltakere på de kommunale tiltakene Et steg videre og Akora. Disse tiltakene er valgt fordi kommunen oppgir at det er disse som blir benyttet mest. Hensikten har vært å se nærmere på hvilken oppfølging disse har fått og hvordan de opplever oppfølgingen. Utvalget er basert på samtykke.

Alle intervjuene er verifisert. Revisjonen har deretter kvalitetssikret rapporten i to ledd. I første omgang er rapporten kvalitetssikret internt. Deretter er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren som har fått anledning til å gi tilbakemeldinger på eventuelle faktafeil, og mulighet til å sende et høringssvar til rapportens vurderinger og anbefalinger.

Dataenes pålitelighet er sikret ved nøyaktig datainnsamling og behandling av dataene. Gyldighet betegner dataenes relevans for problemstillingene som er valgt. Revisjonen mener at dataene rapporten bygger på, samlet sett er pålitelige og gyldige, og at de gir et godt grunnlag for revisjonens vurderinger og anbefalinger.

Relevant tilleggsinformasjon lagt i rapportens vedleggsdel

Om retten til arbeidsavklaringspenger

Ved helseutfordringer mottar vedkommende arbeidsavklaringspenger for en periode mens vedkommende blir kartlagt. Hvor lenge den enkelte kan motta arbeidsavklaringspenger vil variere, men et vedtak om tildeling gis som hovedregel for ett år om gangen. I henhold til folketryktdloven er det mulig å motta arbeidsavklaringspenger så lenge man mottar vilkårene om minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, og er i behandling/ oppfølging som kan føre til bedring. I det øyeblikket vedkommende sin helsesituasjon er ferdig kartlagt/ avklart, og ingen videre behandling vil føre til bedring, mister vedkommende retten til arbeidsavklaringspenger.

Boligrådgivningsgruppa i Strand kommune

Boligrådgivningsgruppa jobber med konkrete saker og gir råd og veiledning omkring boligsosialt arbeid i kommunen. Arbeidet omfatter økonomisk rådgivning, rådgivning i forhold til tilpasning av bolig og rådgivning i forhold til Husbankens virkemidler som startlån og tilskudd. Gruppas medlemmer møtes én gang i måneden og består av veileder fra NAV Strand, en saksbehandler fra Økonomiavdelingen, en rådgiver fra Bygg og eiendom ergoterapeut, Psykiatritjenesten og Omsorg.

Kommunens SLT-koordinator

Kommunens SLT-koordinator organisert under Familiens hus har oppgaven med å sørge for at Strand kommune jobber etter en samordningsmodell kalt SLT. SLT er en samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet. SLT-koordinatorens roller og oppgaver er å sørge for at kommunens forebyggende resurser blir samordnet og mest mulig effektive, identifisere problemområder, initiere tiltak og produsere kunnskap.

KOSTRA og kommunegruppering

KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og er et system for rapportering og formidling av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. KOSTRA-gruppene er en måte å gruppere kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser for å gjøre det lettere å sammenligne KOSTRA-data på tvers av kommuner. Strand kommune tilhører KOSTRA-gruppe 7, som består av kommuner med 10 000 - 19 999 innbyggere, lave bundne kostnader og lave frie disponible inntekter per innbygger (Kilde: SSB).