

Magne Bråthen, Christer Hyggen, Lise Lien
og Roy A. Nielsen

Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene

Magne Bråthen, Christer Hyggen, Lise Lien
og Roy A. Nielsen

Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0292-2 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0293-9 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
Bakgrunn	8
Ungdom og sosialhjelp	8
Forskningsspørsmål	11
2 Data og metodisk tilnærming	13
Analyse av sosialhjelpsbruk i storbyene	13
Spørreundersøkelse blant veiledere hos NAV	14
Dokumenter	16
Kvalitative intervjuer	17
3 Mottak av sosialhjelp blant unge	19
Utviklingen i antall unge sosialhjelpsmottakere i storbyene	19
Kjennetegn ved mottakerne av sosialhjelp i storbyene	23
Sannsynligheten for å motta sosialhjelp i storbyene	26
4 NAV-kontorenes oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere	37
Retningslinjer, planer og prioriteringer	37
Organisering av ungdomsarbeidet	41
Oppfølgingspraksis	48
Styringssignaler, organisering og praksis	62
5 Oppsummering	65
Befolknings sammensetning forklarer noe, men ikke alt	66
Oppfølgingsarbeidet – små forskjeller i prioriteringer og praksis	68
Hovedfunn	71
Litteratur	77
Vedlegg: Spørreundersøkelse (websurvey)	79

Forord

Denne rapporten undersøker variasjon i sosialhjelpsmottak blant unge i alderen 18–24 år bosatt i de fem norske storbyene Bergen, Oslo, Kristiansand, Stavanger og Trondheim. Prosjektet er finansiert av KS Program for storbyrettet forskning. I rapporten benyttes data fra administrative registre for å undersøke i hvilken grad befolknings-sammensetningen i de fem storbyene kan forklare at andelen unge mottakere av sosialhjelp er forskjellig. I tillegg har vi gått igjennom retningslinjer, planer og prioriteringer for ungdomsarbeidet i kommunene, og vi har kartlagt hvordan unge sosialhjelpsmottakere følges opp på de lokale NAV-kontorene gjennom en spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer. Selv om hovedformålet med rapporten har vært å forklare årsakene til forskjellene i bruk av sosialhjelp blant unge, er det også et mål at funnene skal være til hjelp for storbyenes videre arbeid med ungdom som har behov for oppfølging.

Forskergruppen har gjennom prosjektperioden hatt en god dialog med en referansegruppe bestående av representanter fra de fem storbyene, som har gitt nyttige innspill til rapporten. Referansegruppen har i tillegg til å kommentere våre analyser og funn underveis i prosjektet, bidratt til kontakt med aktuelle NAV-kontorer til de kvalitative intervjuene. Takk til Hanne Bogen for kvalitetssikring av rapporten, og en spesiell takk til Birgit Molland i Stavanger kommune for et godt samarbeid gjennom prosjektperioden.

Oslo, mai 2016

Magne Bråthen Christer Hyggen Lise Lien Roy A. Nielsen

1 Innledning

En større andel unge i aldersgruppen 18–24 år mottar økonomisk stønad til livsopphold i Kristiansand og Stavanger enn i Trondheim, Bergen og Oslo. Risikoen for at en ung person mottar sosialhjelp, varierer altså med hvor han eller hun bor. Hva skyldes dette? Handler det om at sammensetningen av ungdomsbefolkningen er forskjellig i de ulike storbyene? Er det flere som tilhører bestemte risikogrupper i noen av de norske storbyene enn i andre? Handler det om forskjeller i muligheter i utdanningssystem og arbeidsmarked? Eller handler det om hvordan de unge møtes av velferdsapparatet – om ulike prioriteringer, ulik organisering og tilgang på ressurser eller ulik bruk av virkemidler ved NAV-kontorene i storbyene?

På bakgrunn av forskjellene i andelen unge sosialhjelpsmottakere mellom storbyene, sammen med et uttalt mål om å redusere antall unge stønadsmottakere, utlyste KS sammen med Program for storbyrettet forskning prosjektet «Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene – hvilke faktorer kan forklare ulikheten i forekomst og hvilke faktorer har kommunene selv mulighet til å påvirke gjennom sine tjenester?».

Hovedformålet med prosjektet skulle være å belyse hvilke forhold som påvirker andel unge sosialhjelpsmottakere i en kommune, og bevisstgjøre kommunene om hvilke grep som kan være hensiktsmessige for å øke andelen unge som fullfører skolegang, deltar i arbeidslivet eller mottar tiltak fra NAV.

Denne rapporten er utformet som et svar til denne utlysningen og utfordringen fra Program for storbyrettet forskning. I kapittel 2 presenterer vi prosjektets analytiske strategi, metodisk tilnærming og datagrunnlaget som ligger til grunn for analysene. Kapittel 3 beskriver mottak av sosialhjelp blant unge i storbyene Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Her viser vi omfang og utvikling i sosialhjelpsmottak blant unge, før vi utvikler en modell som beregner sosialhjelpssannsynlighet i hver enkelt by når vi tar høyde for befolkningssammensetningen. I kapittel 4 ser vi nærmere på NAV-kontorenes oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere, før vi i kapittel 5 oppsummerer funnene fra analysene og diskuterer disse. I dette innledende kapitlet gir vi en kort oppsummering av kunnskap på feltet og presenterer bakgrunnen for interessen – og bekymringen – for nettopp unge sosialhjelpsmottakere.

Bakgrunn

Unge sosialhjelpsmottakere er en utsatt gruppe i det norske samfunnet. Ikke bare risikerer de dårlige levekår i hverdagen, stigmatisering eller utenforskap, men også langsiktig marginalisering og sosial eksklusjon. I tillegg utgjør de en økonomisk belastning for kommunale budsjetter på kort sikt og trygdebudsjetter på lengre sikt, som følge av forhøyet risiko for varig marginalisering.

Unge sosialhjelpsmottakere utgjør dermed en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad, men det er også personlige kostnader knyttet til situasjonen som sosialhjelpsmottaker for den enkelte unge her og nå, samt mulige langsiktige konsekvenser av å være i en slik situasjon. Dette er et direkte imperativ for politikk.

Ideelt sett er det slik at en politikk som utformes for å håndtere en spesifikk utfordring, som i dette tilfellet utfordringer knyttet til unge sosialhjelpsmottakere i storbyene, bør bygge på kunnskap om og forståelse av årsakene til problemet. For å kunne dimensjonere innsatsene bør man dessuten ha kunnskap om omfang av, utvikling i og mulige konsekvenser av ulike innsatsalternativer. Ideelt sett bør man også ha et visst begrep om de kan sies å lønne seg – altså om utgiftene står i forhold til innsatsen (Hyggen 2015).

I denne rapporten skal vi nærme oss noen av disse problemstillingene. Formålet er å belyse hvilke forhold som påvirker andel unge sosialhjelpsmottakere i en kommune, og bevisstgjøre kommunene på hvilke grep som kan være hensiktsmessige for å øke antallet unge som fullfører skolegang, deltar i arbeidslivet eller mottar tiltak fra NAV.

Ungdom og sosialhjelp

Unge er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne. Dette skyldes flere forhold. De har jevnt over en dårligere tilknytning til arbeidsmarkedet enn eldre, der de aller fleste nordmenn har sin viktigste inntektskilde. Den svakere tilknytningen til arbeidsmarkedet gjør at mange unge ikke har opptjent fullverdige rettigheter i folketrygden. Dette betyr at de er avskåret fra ytelser som for eksempel dagpenger ved ledighet. Ved behov for økonomisk støtte dukker dermed de unge ofte opp i sosialhjelpsstatistikken heller enn i statistikken over dagpengemottakere. Gruppen av unge sosialhjelpsmottakere som helhet skiller seg altså fra gruppen av eldre sosialhjelpsmottakere. Dette kan bety at gruppen av unge sosialhjelpsmottakere er mer heterogen, og det er større variasjon innad i denne gruppen enn i gruppen av eldre sosialhjelpsmottakere.

Unge sosialhjelpsmottakere er en sammensatt gruppe, der utfordringen for noen kan være forbigående økonomiske problemer knyttet til ledighet og manglende opptjening i folketrygden, mens andre kan ha en mer sammensatt problematikk som kan medføre at de har et mer langvarig behov for sosialhjelp og annen støtte. Ungdommer

med et enklere problemkompleks vil kanskje kun ha behov for mindre justeringer for å være i stand til å fullføre videregående utdanning eller komme seg i arbeid, mens andre trenger tett motivasjons- og kanskje helsemessig oppfølging over tid, der veien til målet kan være lang og tidvis preget av tilbakeslag (Follesø 2010). Tilsvarende vil noen ungdommer kun ha behov for begrenset innsats fra en liten del av hjelpeapparatet, mens andre har behov for langvarig og tverrfaglig innsats der ulike deler av det kommunale og fylkeskommunale hjelpeapparatet mobiliseres over tid. Fordi ungdommenes behov er så forskjellige, kan like tiltak dermed føre til ulikt utbytte både på individuelt nivå og på systemnivå.

En hovedårsak til at unge mottar sosialhjelp er at de har havnet utenfor skole og arbeidsliv. Årsakene til dette er sammensatte og kan oppstå i ulike faser av livet (Clausen & Kristofersen 2008; Lorentzen & Nielsen 2008; Hammer & Hyggen 2013b; Lyng et al. 2011). Bak de ulike forklaringene på hvorfor ungdom faller utenfor skole og arbeidsliv, ligger det for mange en komplisert livssituasjon med problematiske familieforhold, omsorgssvikt og barnevernsproblematikk. Andre har et skoleløp preget av alvorlige lærevesker, med gjentatte nederlag faglig og sosialt, eller de har særskilte tilleggsutfordringer knyttet til sosial angst, fysisk helse, ADHD, atferdsproblemer og rus. Oppfølgingsbarometeret¹ viser dessuten at innvandrere fra ikke-vestlige land er overrepresentert blant dem som tilmeldes oppfølgingstjenesten; det viser seg at denne gruppen har forhøyet risiko for sosialhjelpsmottak. Det er grunn til å tro at flere av disse vil ha tilleggsutfordringer knyttet til språk og mangelfull grunnskoleopplæring fra hjemlandet (Frøyland & Neumann 2012; Sletten & Engebrigtsen 2011).

Det å motta sosialhjelp som følge av å stå utenfor skole og arbeidsliv i tenårene, er for mange del av en marginaliserings- eller utstøtingsprosess som har startet tidlig og som har en kompleks karakter. Tidlig sosialhjelpsdebut kan dessuten bidra til å akselerere problemene, og med økende alder vil problemene gjerne være mer omfattende og sammensatte.

Det er landets NAV-kontorer som har ansvaret for å motta søknader og avgjøre om kravene for å bli innvilget økonomisk stønad tilfredsstilles. Grunnlaget for denne beslutningen er en skjønsmessig vurdering. Økonomisk stønad tildeles etter en individuell totalvurdering av den enkelte søkers behov for økonomisk hjelp. Tidligere forskning har blant annet funnet at selve prosessen med behovsprøving og skjønnsutøvelse kan føre til redusert tillit til hjelpeapparatet blant unge sosialhjelpsmottakere (Hyggen 2010).

For å motvirke marginalisering er det viktig med tiltak tidlig i prosessen. For de mest risikoutsatte vil det dessuten være nødvendig å tenke helhetlig og involvere et bredt tiltaksapparat i arbeidet for å motvirke frafall fra skole, eller for å hjelpe dem som har falt utenfor, tilbake i utdanning eller arbeid (Kristiansen & Skårberg 2010; Lyng et al. 2011).

¹ Se Sletten, Bakken & Sandlie (NOVA Rapport 13/2013)

Som en følge av målgruppens sammensatte karakter, er det også en stor variasjon i eksisterende tiltak rettet mot å bistå unge i storbyene ut av sosialhjelpsmottak og tilbake til videregående opplæring eller over i ordinært arbeid. Tiltakene varierer mellom aktiviteter som tar sikte på å hjelpe ungdommene til å oppnå ordinære opplæringsmål i videregående utdanning gjennom kombinasjoner av skole og praktisk arbeid (for eksempel ved at opplæring i bedrift benyttes som en alternativ læringsarena), via løp mot planlagt grunnkompetanse og praksisbrev, til korte og klart definerte kurs i praktiske og yrkesrettede ferdigheter (for eksempel webdesign, truckkjøring, bilmekanikk) og arbeidspraksis/arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller praksisplasser i frivillig sektor. Det finnes også typiske lavterskeltilbud (for eksempel trening i sosiale ferdigheter) og mer omfattende oppfølgings- og veiledningstilbud som tar sikte på å hjelpe de mest utsatte ungdommene til å mestre flere sider av livet enn dem som er direkte relatert til skole og arbeid (for eksempel LOS²-prosjektet).

Generelt er mengden av ulike typer tiltak stor. Dels preges tiltakstilbudet av aktørmangfold, men også av regionale forskjeller. Mye tidligere forskning og flere evalueringer har pekt på store utfordringer knyttet til samordning av ulike tiltak og koordinering av arbeidet mellom ulike aktører på feltet (Rasmussen, Dyb, Heldal & Strøm 2010). I analyser av unge sosialhjelpsmottakere i storbyene vil det derfor være viktig å ta høyde for heterogeniteten i gruppen av mottakere, kompleksiteten i årsaksprosessene og i tiltaksapparatet, og samarbeidsrelasjonene og koordineringen av tiltaksapparatet.

Nå er det ikke sånn at mottak av sosialhjelp i seg selv er problematisk, heller ikke for unge. Økonomisk stønad (økonomisk sosialhjelp) er hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og er ment å være en midlertidig ytelse som har til formål å bidra til økonomisk selvhjulpenhet for mottakerne. Dersom en periode med sosialhjelp kan hjelpe en ung person gjennom en enkeltstående hendelse som har ført til et akutt økonomisk behov, har stønaden virket etter hensikten. Nivået på andelen unge sosialhjelpsmottakere gjennom et år trenger derfor ikke være en direkte indikasjon på feilslått politikk. Vi må også ta hensyn til stønadens størrelse og varighet.

Vi vet for eksempel at unge mottakere av sosialhjelp i gjennomsnitt mottar stønad i kortere perioder enn voksne, og de har større sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning etter endt stønadperiode. Samtidig vet vi at tidlig debut med sosialhjelp og mottak av sosialhjelp i overgangen mellom utdanning og arbeidsliv, predikerer senere sosialhjelpsmottak, trygdemottak, arbeidsmarginalisering og også dårligere arbeidsvilkår i jobb i voksen alder (Hammer & Hyggen 2013a). Risikoen øker med økende lengde på mottaksperiodene. Dersom antallet langtidsmottakere av sosialhjelp blant unge i storbyene øker, er det derfor større grunn for bekymring.

² Se Backe-Hansen m.fl. (2014)

Forsknings spørsmål

I det foregående har vi kort beskrevet forskningsfeltet og trukket frem det spesielle med unge sosialhjelpsmottakere. På bakgrunn av denne gjennomgangen stiller vi i det videre følgende forsknings spørsmål, som skal hjelpe oss til å identifisere faktorer kommunene selv kan påvirke for å redusere andelen unge sosialhjelpsmottakere i storbyene.

- I hvilken grad kan forskjeller i andelen unge i aldersgruppen 18–24 år som mottar økonomisk stønad, forklares av befolknings sammensetning i storbyene?
- I hvor stor grad kan variasjon i organisering og praksis i sosialtjenesten og tilstøtende tjenester bidra til å forklare variasjon i andelen unge sosialhjelpsmottakere mellom storbyene?

2 Data og metodisk tilnærming

For å kartlegge og forklare variasjon i sosialhjelpsbruk blant unge i storbyene Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand, benyttes tre ulike datakilder som til sammen vil gi et godt grunnlag for å besvare problemstillingene i denne undersøkelsen. For det første benyttes registerdata som dekker hele befolkningen i disse byene, i tillegg benyttes data fra en survey rettet mot veiledere ansatt ved 172 NAV-kontorer i de 200 største kommunene. Den tredje datakilden er kvalitative intervjuer rettet mot ansatte i sosialtjenesten ved ni kontorer i de fem storbyene som inngår i undersøkelsen. De ulike datakildene og analysene av disse beskrives nærmere under.

Analyse av sosialhjelpsbruk i storbyene

Datagrunnlag

I rapporten presenterer vi statistikk over utviklingen i antall mottakere av sosialhjelp i de fem storbyene, gjennomsnittlig størrelse på utbetalingene og hvor mange måneder personene i gjennomsnitt mottar ytelsen. Denne statistikken er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå og er basert på data fra KOSTRA, som står for Kommune-Stat-Rapportering.

For å kunne analysere i hvilken grad befolknings sammensetningen i de fem storbyene kan forklare forskjeller i bruken av sosialhjelp blant unge, er det nødvendig å benytte individdata. Disse dataene er hentet fra ulike administrative kilder (registerdata). Fra Folkeregisteret hentes demografiske kjennetegn, som hvor personene som mottar sosialhjelp er bosatt, i tillegg til deres landbakgrunn, kjønn og alder. Opplysninger om utbetalt sosialhjelp og arbeidsinntekt kommer fra inntektsregistrene som ligger til grunn for SSBs Inntekts- og formuesstatistikk. Dette omfatter Selvangivelsesregisteret, Likningsregisteret og Lønns- og trekkoppgaverregisteret. Ved hjelp av ARENA, som er et av NAVs saksbehandlingssystemer, får vi opplysninger om arbeidsledighet og deltakelse på arbeidsrettede tiltak og om personene har rett på dagpenger, arbeidsavklaringspenger og individstønad. I tillegg benyttes informasjon om mottak av uførepensjon fra NAVs register over mottakere av ytelsen.

For data om eventuelle arbeidsforhold benyttes Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (Aa-registeret), hvor alle arbeidsforhold av en viss størrelse og varighet er

registrert (jf. kriteriet for å bli innmeldt i Aa-registeret: Forventet gjennomsnittlig arbeidstid på 4 timer eller mer i uken og et ansettelsesforhold som strekker ut over 7 dager). Opplysninger om sosialhjelpsmottakernes høyeste fullførte utdanning og om de er i gang med utdanning, er registrert i Utdanningsregisteret fra SSB. Dataene beskrevet ovenfor, inngår i databasen FD-trygd, som er utviklet og blir forvaltet av SSB.

Metodisk tilnærming

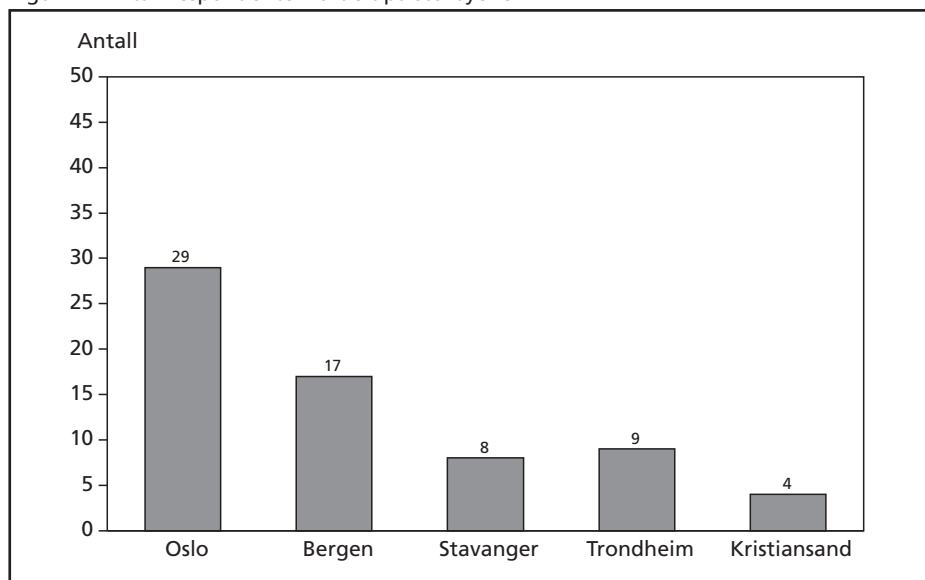
For å undersøke om forskjellene i mottak av sosialhjelp er en følge av befolknings-sammensetningen i storbyene, beregnes sannsynligheten for å motta ytelsen for en referanseperson med et gitt sett av bakgrunnskjenne-tegn. I analyser hvor den avhen-gige variabelen kan anta to verdier (en dikotom variabel), i dette tilfellet mottak av sosialhjelp/ikke mottak av sosialhjelp, er binær logistisk regresjon en hensiktsmessig analyseteknikk. Metoden gjør det også mulig å måle i hvor stor grad de ulike forklaringsvariablene har påvirket det observerte utfallet. Det vil si at man kan identifisere hvordan kjennetegnene som inngår i modellen påvirker sannsynligheten for å motta sosialhjelp. Koeffisientestimatorene gir endringen i log-oddsraten av en enhets økning i tilhørende variabel. Fordi dette er vanskelig å tolke, beregnes det altså tilstandssann-synligheter, her sosialhjelpssannsynlighet. For en nærmere innføring av denne typen regresjoner, se for eksempel Hosmer og Lemeshow (2000).

Spørreundersøkelse blant veiledere hos NAV

I ukene 24 til 26 i 2015 ble det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot veiledere ansatt i de 200 største NAV-kontorene i landet. Undersøkelsen, som ble gjennom-ført ved hjelp av en websurvey, skulle i tillegg til dette prosjektet også benyttes som datagrunnlag i Fafo-prosjektet NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere (Strand, Bråthen & Grønningsæter 2015). I utvalget inngikk også alle NAV-kontorene i de fem tidlige nevnte storbyene. Respondentene ble invitert til å delta ved hjelp av en epost sendt til de ulike NAV-kontorenes fellespostkasse. Invitasjonen ble videreformidlet av de respektive lederne til dem av de ansatte som fulgte opp unge brukere. Spørreskje-maet omfattet spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver som inngikk i oppfølgingen av unge brukere, hvilke utfordringer den enkelte veileder opplevde i denne sammenheng, prioriteringer og gjennomføring av tiltak og samarbeid med andre tiltaksaktører (se vedlegg 2). Etter en runde med purringer hadde i alt 346 personer ved 172 NAV-kontorer (86 prosent) besvart undersøkelsen. I undersøkelsen inngår 67 personer fra de fem storbyene. Figur 2.1 viser fordelingen mellom byene.

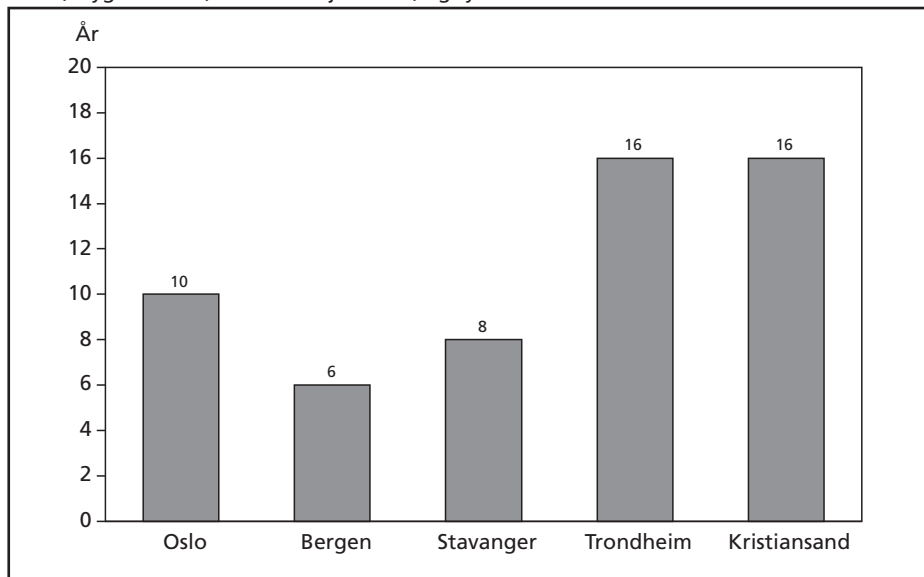
NAV har utarbeidet overordnede retningslinjer for hvordan brukerne skal følges opp. Det stilles også krav til bruk av arbeidsmetodikk, som blant annet omfatter bruk av behovs- og arbeidsevnevurderinger og utarbeidelse av aktivitetsplaner. Ut over dette står kontorene fritt til å bestemme hvordan de skal organisere oppfølgingsarbeidet (Myklebø 2012). NAV-kontorene har benyttet denne fleksibiliteten til å organisere oppfølgingsarbeidet av unge brukere på ulike måter. De største kontorene har i stor grad valgt å spesialisere oppfølgingen av de yngste brukerne i såkalte ungdomsteam (Strand, Bråthen & Grønningsæter 2015). Siden de fleste respondentene fra de fem storbyene er ansatt på et kontor med flere enn 60 ansatte (87 prosent), oppgir to tredjedeler av veilederne som deltar i undersøkelsen at de har et slikt team. I tillegg har 60 prosent av disse kontorene også en ungdomskontakt. En fjerdedel svarer at de kun har en ungdomskontakt, mens de resterende 10 prosentene verken har ungdomskontakt eller ungdomsteam.

Figur 2.1 Antall respondenter fordelt på storbyene.



Det er forskjeller når det gjelder hvor lenge veilederne som har besvart websurveyen har vært ansatt i NAV. I gjennomsnitt har respondentene jobbet i NAV, medregnet tidligere Aetat, trygdeetaten, eller sosialtjenesten, i ni år. Flest antall år i NAV har ansatte i Kristiansand og Trondheim, med 16 år, færrest i Bergen og Stavanger, med henholdsvis seks og åtte år gjennomsnittlig ansiennitet. Her bør det nevnes at aldersfordelingen i Trondheim er mer spredt enn i de andre byene.

Figur 2.2 Respondenter fordelt på gjennomsnittlig antall år ansatt i NAV, medregnet tidligere Aetat, trygdeetaten, eller sosialtjenesten, og fylke.



Dokumenter

For å danne oss et bredere bilde av variasjonen i organisering og forankring av arbeidet rettet mot unge i storbyene, lette vi også i sentrale dokumenter i disse byene. Vi ba kontaktpersoner i hver av storbyene bistå oss i arbeidet med å skaffe til veie relevant skriftlig dokumentasjon. Vi ba om dokumenter som beskrev sosialtjenestens arbeid og satsinger rettet mot unge i kommunen, som for eksempel overordnede strategiplaner for sosialtjenestens oppfølging av unge, beskrivelser av hvordan byen/bydelene organiserer dette arbeidet og beskrivelser av sentrale satsinger eller tiltak rettet mot målgruppen.

Siden målet med gjennomgangen av disse dokumentene var å få et overordnet bilde av arbeidet som gjøres lokalt, ba vi derfor ikke om en fullstendig oversikt eller beskrivelse av alle pågående eller nylig avsluttede prosjekter. Hensikten med gjennomgangen av dokumentene var ikke å gi en systematisk sammenligning av sosialtjenestenes arbeid, men var mer ment som støtte- og bakgrunnsinformasjon.

Kvalitative intervjuer

Intervjuer er ofte en egnet og effektiv metode for å få dybdekunnskap om kvalitative forhold innenfor et felt. Ved å intervjuer forskjellige informanter, kan man få en rekke ulike perspektiver på samme fenomen. Ved å samle sammen disse ulike bitene av kunnskap, vil man kunne danne seg et mer helhetlig bilde av det feltet man studerer (Rubin & Rubin 1995). Data fra kvalitative intervjuer kan dermed bidra til å utfylle det informasjonsbildet man får gjennom spørreundersøkelser og registerdata, og de gir ofte en rikere innsikt i den kompleksiteten og de dilemmaer som ofte eksisterer innenfor ulike felt.

I denne studien ønsket vi innsikt i NAV-veiledernes erfaringer med oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere. Vi ønsket blant annet informasjon om hvordan de legger opp dette arbeidet i praksis, hvilke utfordringer de opplever i det daglige arbeidet, hvilke prioriteringer som blir gjort, og hvordan de vurderer samarbeidet om ungdommen med andre aktører. For å få svar på dette, har vi intervjuet 22 NAV-veiledere ved ti NAV-kontorer i de fem storbyene Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Kristiansand. NAV-veiledere vil i denne sammenhengen si veiledere som enten er organisatorisk tilknyttet et ungdomsteam, eller som har ansvar for å jobbe ungdomsrettet, uavhengig av lokal organisering.

I Oslo ble gruppeintervjuer valgt som metode, mens i de andre storbyene ble intervjuene foretatt per telefon. Dette ble gjort på grunn av økonomiske og tidsmessige hensyn. Vi benyttet henholdsvis semistrukturerte individuelle telefonintervjuer og semistrukturerte gruppeintervjuer. At et intervju er semistrukturert betyr at en benytter stikkordsmessige intervjuguides og åpner for spørsmål som ikke er planlagt på forhånd. Vi valgte dette opplegget for også å kunne fange opp problemstillinger vi på forhånd ikke hadde god kjennskap til.

Intervjuene ble foretatt i tidsrommet november–desember 2015.

3 Mottak av sosialhjelp blant unge

Formålet med prosjektet om unge sosialhjelpsmottakere i storbyene er å identifisere hvilke faktorer som kan tenkes å forklare ulikheter i forekomsten av unge på sosialhjelp i de fem byene Oslo, Trondheim, Bergen Stavanger og Kristiansand. En slik mulig faktor kan være hvordan befolkningen er sammensatt i disse byene. Utgangspunktet er at ulike grupper mottar sosialhjelp i større eller mindre grad. For eksempel er unge menn mer avhengige av denne ytelsen enn eldre menn (Tønseth 2015), og det er en større andel sosialhjelpsmottakere blant innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS (ikke-vestlige innvandrere) enn blant personer med en annen landbakgrunn (Nielsen & Bråthen 2015). Hvis det er forskjeller mellom de fem storbyene når det gjelder hvor stor andel disse gruppene utgjør av befolkningen, vil dette kunne påvirke utbetalingene av sosialhjelp.

Før vi undersøker i hvilken grad befolkningssammensetningen kan forklare forskjellene i bruk av sosialhjelp blant unge, gis det innledningsvis en beskrivelse av utviklingen i antall mottakere av ytelsen i hver by. Videre ser vi på hva som kjennetegner sosialhjelpsmottakerne i de fem storbyene. For å avdekke om ulik bruk av sosialhjelp er knyttet til befolkningssammensetningen, er det beregnet sannsynligheter for å motta ytelsen kontrollert for bakgrunnskjennetegn. Disse sannsynlighetene tar utgangspunkt i en person bosatt i en annen kommune enn de fem storbyene, hvor det bor mer enn 10 000 innbyggere. Dette gjør det mulig også å identifisere om det er forskjeller i sosialhjelpshyppigheten når vi sammenligner Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand med andre større kommuner.

Utviklingen i antall unge sosialhjelpsmottakere i storbyene

Det er tre forhold som bestemmer hvor mye de fem storbykommunene utbetaler i økonomisk sosialhjelp til unge: antall personer som mottar sosialhjelp, hvor mye hver enkelt får utbetalt og over hvor lang tid personene mottar ytelsen. For å kartlegge utviklingen i sosialhjelpsbruken, presenterer vi derfor først statistikk over disse tre størrelsene i perioden 2007 til 2014.

Antall mottakere av sosialhjelp

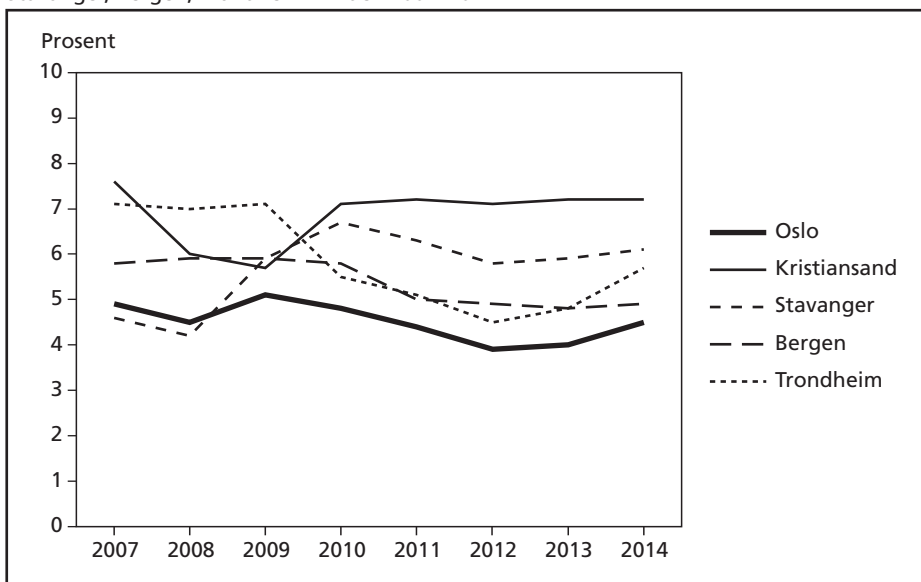
I 2014 mottok 2628 personer mellom 18 og 24 år sosialhjelp i Oslo. Dette utgjorde 4,5 prosent av befolkningen mellom 18 og 24 år. Tilsvarende tall for Kristiansand var 657 personer (7,2 prosent), for Stavanger 756 personer (6,1 prosent), for Bergen 1394 personer (4,9 prosent), og Trondheim 1176 personer (5,7 prosent). Det vil med andre ord si at sett i forhold til størrelsen på befolkningen, var andelen unge mottakere av sosialhjelp høyest i Kristiansand og lavest i Oslo. I perioden fra 2010 til 2013 var det for øvrig en nedgang i andelen sosialhjelpsmottakere i alle byene bortsett fra Kristiansand, mens det fra 2013 til 2014 var en liten økning igjen (jf. figur 3.1).

Tabell 3.1 Personer i aldersgruppen 18–24 år som har mottatt sosialhjelp i Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim. Antall. 2007–2014.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo	2 228	2 151	2 544	2 507	2 406	2 237	2 327	2 628
Kristiansand	546	448	445	572	605	616	643	657
Stavanger	480	456	653	763	749	689	710	756
Bergen	1 275	1 366	1 425	1 465	1 339	1 312	1 343	1 394
Trondheim	1 088	1 156	1 227	989	968	884	980	1176

Kilde: KOSTRA

Figur 3.1 Personer i aldersgruppen 18–24 år som har mottatt sosialhjelp i Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim. Andel. 2007–2014.



Kilde: KOSTRA

Størrelsen på utbetalinger av sosialhjelp

Det ligger ikke tall tilgjengelig på Statistisk sentralbyrås hjemmesider over gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp per person i aldersgruppen mellom 18 og 24 år. Ved hjelp av individdata fra FD-trygd har vi derfor beregnet utbetalingene basert på opplysninger fra skattemyndighetenes likningsregister. Disse dataene strekker seg som nevnt kun frem til 2012. Høyest utbetaling per person i dette året finner vi i Oslo, med 39 700 kroner, mens tilsvarende tall for de andre byene er 34 500 i Stavanger, 33 700 i Bergen, 29 600 i Kristiansand og 25 900 i Trondheim. De observerte forskjellene i størrelsen på utbetalinger kan reflektere forskjeller i kostnadsnivået i byene, hvor bo-utgifter utgjør en særlig stor del. En annen mulig forklaring kan være ulik bruk av andre midlertidige ytelser som kvalifiseringsstønad, dagpenger og arbeidsavklaringspenger.

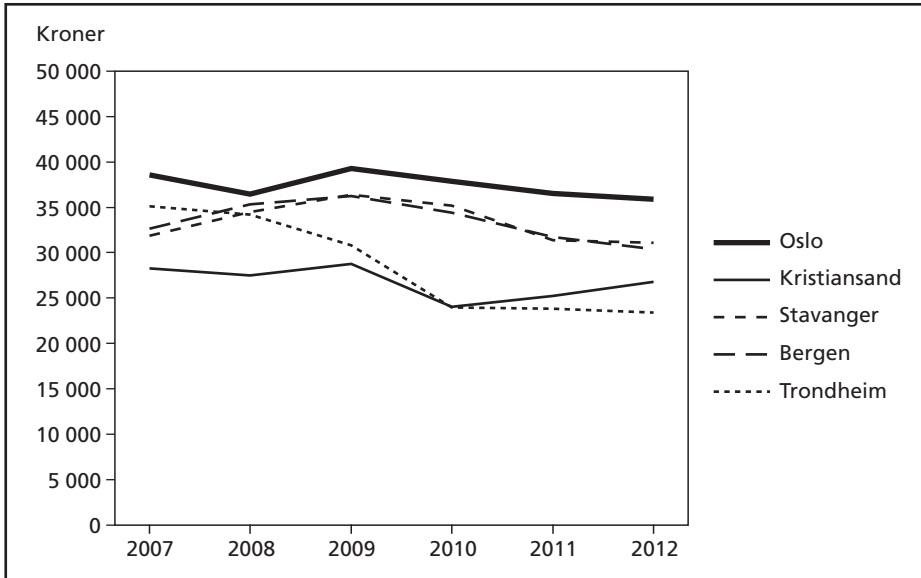
Bortsett fra i Kristiansand er det en nedgang i størrelsen på utbetalingene de siste tre årene i perioden. Størst er nedgangen i Trondheim. I figur 3.2 (på neste side) er de gjennomsnittlige utbetalingene justert for endringer i konsumprisindeksen, noe som forsterker bildet av at nedgangen i perioden blir enda sterkere.

Tabell 3.2 Gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp per tilfelle for personer i aldersgruppen 18–24 år. Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim. Kroner. 2007–2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Oslo	38 591	37 805	41 636	41 106	40 171	39 718
Kristiansand	28 299	28 537	30 489	26 131	27 763	29 636
Stavanger	31 830	35 797	38 553	38 167	34 496	34 452
Bergen	32 633	36 626	38 425	37 341	34 875	33 684
Trondheim	35 134	35 510	32 661	26 051	26 176	25 895

Kilde: FD-Trygd

Figur 3.2 Gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp per tilfelle for personer i aldersgruppen 18–24 år, justert for endringer i konsumprisindeksen. Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim. Kroner. 2007–2012.



Kilde FD-Trygd

Varigheten på utbetalinger av sosialhjelp

Sosialhjelpsmottakerne i Stavanger og Bergen er de som i gjennomsnitt får utbetalt en ytelse i flest antall måneder i løpet av et år. I 2014 var gjennomsnittlig stønadslengde henholdsvis 5,1 og 4,9 måneder. Gjennomsnittlig antall måneder er lavest i Trondheim, som også er den storbykommunen med sterkest nedgang i stønadslengden de fem årene.

Tabell 3.3 Gjennomsnittlig stønadslengde i antall måneder i løpet av året for personer i alderen 18–24 år. Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim. 2007–2014.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo	4,2	4,0	4,5	4,7	4,4	4,8	5,0	4,6
Kristiansand	4,4	4,3	4,1	3,6	3,7	3,9	4,1	3,9
Stavanger	5,0	4,6	5,0	5,1	4,9	4,7	5,0	5,1
Bergen	4,7	4,5	5,4	5,7	5,0	4,8	4,9	4,9
Trondheim	4,6	4,5	5,2	4,6	4,8	4,6	3,5	3,9

Kilde: KOSTRA

Utbetaling av kvalifiseringsstønad

Utviklingen som er beskrevet over, kan være påvirket av innføringen av kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden i november 2007. Programmet, som ble kalt regjeringens viktigste virkemiddel mot fattigdom, er rettet mot grupper med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Dette omfatter i stor grad personer som ellers ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Vi har verken tilgang til samme statistikk eller detaljert datamateriale for mottakerne av kvalifiseringsstønaden på samme måte som vi har for mottakerne av sosialhjelp. For å få en indikasjon på forskjeller i bruken av programmet i de fem storbyene, viser vi i tabell 3.4 antall deltakere i alderen 18 til 24 år for årene 2013 og 2014, samt hvor stor andel av befolkningen deltakerne utgjør. Andelen deltakere er lavest i Oslo og Stavanger og høyest i Bergen og Trondheim. Omfanget i bruken av programmet er relativt lite og forskjellene er små mellom byene.

Tabell 3.4 Deltakere på kvalifiseringsprogrammet i alderen 18–24 år. Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim. 2013–2014. Antall og andel.

Byer	2013		2014	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Oslo	90	0,2	130	0,2
Kristiansand	29	0,3	40	0,4
Stavanger	40	0,3	39	0,3
Bergen	140	0,5	130	0,5
Trondheim	94	0,5	95	0,5

Kilde: KOSTRA

Kjennetegn ved mottakerne av sosialhjelp i storbyene

Tallene presentert i foregående avsnitt, viste at Kristiansand var den storbyen av de fem med høyest andel sosialhjelpsmottakere, etterfulgt av Stavanger og Trondheim. Oslo og Bergen hadde den laveste andelen sett i forhold til hele befolkningen. Selv om vi tar hensyn til ulikheter når det gjelder bruk av kvalifiseringsstønad, står disse forskjellene seg. Før vi ser videre på om forskjeller i befolkningssammensetningen kan forklare disse forskjellene, skal vi ved hjelp av individdata gi en nærmere beskrivelse av hva som kjennetegner mottakerne av sosialhjelp i de fem storbyene.

I tabell 3.5 er mottakerne av sosialhjelp fordelt på en rekke bakgrunnskjennetegn. Datagrunnlaget (for grupperingen) er hentet fra FD-trygd. Personene er identifisert ut fra om de er bosatt i kommunen ved utgangen av året og om de ifølge Likningsregisteret har mottatt sosialhjelp.

Tabell 3.5 Mottakere av sosialhjelp i alderen 18–24 år, fordelt på utvalgte kjennetegn. Antall og andel. 2012.

	Oslo	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Trondheim	Resten av landet
Mottak av sosialhjelp						
Antall	1 828	507	586	1 078	789	19 331
Andel som mottak sosialhjelp året før	56,3	60,4	63,7	57,2	51,3	44,4
Andel som har mottatt sosialhjelp siste to år	32,1	33,7	38,9	33,9	26,9	32,4
Demografi						
Andel kvinner	48,2	40,4	46,3	43,4	42,7	44,8
Andel under 20 år (i prosent av 18-24 år)	11,5	18,7	17,4	17,0	12,6	19,2
Andel ikke-vestlige innvandrere	61,1	43,2	34,5	32,0	31,4	21,5
Andel aleneboende	41,2	43,2	41,6	31,1	38,4	27,0
Andel gift eller partnerskap	3,0	1,6	1,0	1,8	2,2	1,4
Andel med barn under 12 år	16,3	12,6	14,9	19,6	16,2	18,2
Andre ytelser						
Andel midl. NAV-ytelse (DP,AAP, IS)	42,4	47,7	38,4	43,9	44,5	47,7
Andel uførepensjon	0,4	1,0	1,9	0,8	0,8	0,9
Utdanning/opplæring						
Andel som ikke har fullført videregående	84,7	88,6	91,5	88,1	82,9	86,9
Andel med igangværende utdanning	18,9	25,8	22,2	19,7	20,9	22,3
Andel deltatt på et arbeidsrettet tiltak NAV	35,9	38,5	35,7	35,3	39,2	41,4
Arbeidsinntekt						
Andel med arbeidsinntekt	52,5	53,5	64,3	55,4	59,4	60,9
Arbeidsmarkedet i kommunen						
Sysselsettingsandel 20-24 år	66,7	63,9	67,6	68,1	63,5	67,7
Ledighetsrate 15-29 år	3,0	4,2	1,9	2,5	2,9	3,4

Kilde: FD-Trygd

Nedenfor følger en kort beskrivelse av utvalgte forskjeller i sammensetningen av unge sosialhjelpsmottakere i storbyene:

- Høyest andel av gjengangere når det gjelder mottak av sosialhjelp, det vil her si personer som har fått en eller flere utbetalinger i to eller tre år på rad, finner vi i Stavanger. 64 prosent av dem som mottok sosialhjelp i 2012, mottok også sosialhjelp i 2011, mens 39 prosent hadde fått en utbetaling både i 2012, 2011 og 2010. Lavest andel gjengangere har Trondheim, med henholdsvis 51 og 27 prosent.
- Det er flere unge menn enn unge kvinner som mottar sosialhjelp. Størst er kjønnsforskjellen i Kristiansand, hvor tre av fem er menn. I Oslo er andelen omtrent den samme.
- Størst andel mottakere under 20 år har Kristiansand og Stavanger, mens andelen er lavest i Oslo og Trondheim.
- Som en naturlig følge av at Oslo er den byen av de fem med høyest andel innvandrere, har den også den høyeste andelen sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn. Over tre av fem er registrert med en landbakgrunn som ikke er norsk. Nest høyest er Kristiansand.
- Flest aleneboende sosialhjelpsmottakere finner vi i Kristiansand, Stavanger og Oslo, færrest i Bergen.
- En viss andel av mottakerne av sosialhjelp har i løpet av 2012 også mottatt statlige ytelser som dagpenger, arbeidsavklaringspenger og tiltakspenger (individstønad), om enn i noe forskjellig grad. I Kristiansand er nærmere 48 prosent av de unge sosialhjelpsmottakerne registrert som mottakere av en av de tre ytelsene. I Stavanger er tilsvarende andel 38 prosent.
- Andelen av unge sosialhjelpsmottakere som ikke har fullført videregående utdanning, varierer fra 83 (Trondheim) til 91,5 prosent (Stavanger).
- I Oslo er om lag 19 prosent av de unge sosialhjelpsmottakerne registrert med igangværende utdanning, mens tilsvarende tall for Kristiansand er i underkant av 26 prosent.
- Andelen unge sosialhjelpsmottakere som har en tilknytning til arbeidslivet, er høyest i Stavanger, hvor 64 prosent av dem som mottok sosialhjelp i 2012 også hadde arbeidsinntekt. Lavest er andelen i Oslo, 53 prosent.

Sannsynligheten for å motta sosialhjelp i storbyene

Den beskrivende analysen av de unge sosialhjelpsmottakerne viste at det er forskjeller når det gjelder andelen i den yngste aldersgruppen som mottar ytelsen, og hvem som mottar den. Dette kan være et resultat av ulik tildelingspraksis i storbykommunene. Det er imidlertid ulik sosialhjelpshyppighet i forskjellige grupper i befolkningen. Gruppen av unge som ikke har fullført videregående, har for eksempel en høyere andel mottakere enn gruppen av unge som har fullført. Det er flere blant innvandrere med kort botid i landet som mottar sosialhjelp enn personer som ikke har en innvandrerbakgrunn. Hvis det er forskjeller i befolkningssammensetningen mellom byene, det vil for eksempel si at det finnes flere personer uten fullført videregående i én by enn i en annen, kan dette påvirke det observerte mønsteret vi fant innledningsvis. En måte for å undersøke om det er ulik tildelingspraksis eller ulik befolkningssammensetning som ligger til grunn for sosialhjelpsbruken, er å beregne sannsynligheten for å motta sosialhjelp for en person med et gitt sett av bakgrunnskjenntegn (en referanseperson). På denne måten kan man sammenligne personer som ut fra bakgrunnskjenntegn i utgangspunktet skulle ha lik sosialhjelpstilbøyelighet, for så å se om sannsynligheten for å motta ytelsen for disse likevel varierer mellom byene.

Med utgangspunkt i de individdataene vi har tilgjengelig, kan vi ved hjelp av logistisk regresjon kontrollere for kjennetegn eller variabler som kan tenkes å påvirke om en person har mottatt sosialhjelp eller ikke i løpet av et gitt år. Dette er bakgrunnskjenntegn ved individene som kjønn, innvandrerbakgrunn, fullført utdanning også videre. I tillegg vil også kjennetegn ved kommunen kunne påvirke resultatet. For eksempel vil etterspørselen etter arbeidskraft i regionen kunne påvirke behovet for ytelser blant innbyggerne. Derfor inkluderes også forklaringsvariabler som beskriver situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet i analysemodellen.

For å illustrere hvordan de ulike kjennetegnene påvirker sannsynligheten for å motta sosialhjelp, har vi valgt å dele analysen inn i fire trinn, hvor vi for hvert trinn utvider modellen med et nytt sett forklaringsvariabler. Siden vi forutsetter at det er ulike levekårsutfordringer i store og små kommuner, har vi begrenset datagrunnlaget til kun å omfatte personer i alderen 18 til 24 år som er bosatt i en kommune med mer enn 10 000 innbyggere. Vi har videre valgt å sammenligne sosialhjelpssannsynligheten for unge som bor i en av de fem storbyene med sosialhjelpssannsynligheten for personer som bor i en kommune med flere enn 10 000 innbyggere. Med en slik tilnærming får vi også frem om det observerte mønsteret når det gjelder sosialhjelpsbruk blant unge i Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand skiller seg fra andre større kommuner.

Bosted

I det første trinnet i analysen inngår kun én forklaringsvariabel, nemlig bostedskommune. I tabell 3.6 er sannsynligheten for å motta sosialhjelp angitt. Denne leses på følgende måte:

Sannsynligheten for en gitt referanseperson er beregnet til 5,6 prosent. Denne referansepersonen er mellom 18 og 24 år og bor i en kommune med mer enn 10 000 innbyggere, men ikke i en av storbyene.

Hvis vi skifter bosted for denne referansepersonen til Oslo, reduseres sosialhjelpssannsynligheten til 3,7 prosent. Oslo har en statistisk signifikant lavere sosialhjelpssannsynlighet enn de andre storkommunene.

Før vi kontrollerer for kjennetegn som kan tenkes å påvirke mottak av sosialhjelp, er altså sannsynligheten for sosialhjelp lavest i Oslo, Bergen og Trondheim. Sosialhjelpssannsynligheten i Kristiansand og Stavanger er ikke signifikant forskjellig fra de andre kommunene med mer enn 10 000 innbyggere.

Tabell 3.6 Beregnede sosialhjelpssannsynligheter. Modell 1.

	Sannsynlighet for å motta sosialhjelp	Endring
Referanseperson	5,6	
Oslo	3,7	-
Kristiansand*	6,0	.
Stavanger*	5,2	.
Bergen	4,2	-
Trondheim	4,4	-

*= ikke signifikant på 5-prosentsnivå

Referanseperson: Personer i alderen 18–24 år bosatt i en kommune med flere enn 10 000 innbyggere, men ikke i de fem storbyene.

Befolkningssammensetning (demografivariabler, utdanning og arbeidsinntekt)

Modellens trinn 2 inneholder kjennetegn ved de unge som kan tenkes å påvirke hvorvidt de mottar sosialhjelp eller ikke. Tabell 3.7 leses på følgende måte:

Sannsynligheten for en gitt referanseperson i denne andre modellen er beregnet til 3,7 prosent. Referansepersonen er en mann i alderen 18–24 år, bosatt i en kommune med flere enn 10 000 innbyggere, men ikke i en av de fem storbyene, han har ikke innvandrerbakgrunn, er aleneboende, ikke gift og har ikke barn, har fullført videregående utdanning, er ikke fattig, er ikke under utdanning, men har arbeidsinntekt.

Tabell 3.7 Beregnede sosialhjelpssannsynligheter 2012. Modell 2.

	Sannsynlighet for å motta sosialhjelp	Endring fra referanseperson
Referanseperson	3,7	
Oslo	1,7	-
Kristiansand*	3,5	.
Stavanger*	3,5	.
Bergen	2,7	-
Trondheim	2,8	-
Kvinne	3,4	-
Innvandrer	6,2	+
Aleneboende	1,4	-
Barn under 12	7,3	+
Gift eller partnerskap	1,9	-
Ikke fullført vgs	19,1	+
Fattig	5,2	+
Igangværende utdanning	1,1	-
Uten arbeidsinntekt	9,7	-

*= ikke signifikant på 5-prosentsnivå

Hvis vi endrer bosted for denne referansepersonen til Oslo, reduseres sosialhjelpssannsynligheten til 1,7 prosent. Denne endringen er statistisk signifikant. Det er med andre ord lavere sannsynlighet for å motta sosialhjelp i Oslo enn i de andre kommunene med over 10 000 innbyggere som ikke omfatter Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Selv om vi kontrollerer for kjennetegn knyttet til bosted, kjønn, innvandrerbakgrunn, familieforhold, sivilstatus, utdanning og arbeidsinntekt,

består forskjellen i sannsynligheten for å motta sosialhjelp mellom storbykommunene. Lavest sosialhjelpssannsynlighet finner vi i Oslo. Bergen og Trondheim har en noe høyere sannsynlighet, men den er likevel signifikant lavere enn i de andre kommunene med mer enn 10 000 innbyggere. De beregnede sannsynlighetene for Kristiansand og Stavanger er høyest blant storbyene, og ikke signifikant forskjellig fra andre kommuner med mer enn 10 000 innbyggere.

Modellen gir også mulighet for å se hvordan andre kjennetegn enn bosted påvirker sannsynligheten for å motta sosialhjelp. Ved å bytte ut ett og ett kjennetegn ved referansepersonen, kan vi måle hvilken innvirkning de ulike variablene har på sannsynligheten for å motta sosialhjelp. For en person med samme kjennetegn som referansepersonen, men som ikke har fullført videregående skole, vil den beregnede sannsynligheten øke til 19,1 prosent. Det vil si at hvis en person ikke har fullført videregående skole, femdobles sannsynligheten for at vedkommende mottar sosialhjelp.

Mottak av NAV-ytelser (arbeidsavklaringspenger og uførepensjon)

Sannsynligheten for å motta sosialhjelp vil kunne påvirkes av i hvilken grad personene mottar andre offentlige ytelser, som arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Inkluderer vi variabler som angir om innbyggerne har mottatt disse ytelsene fra NAV, endres sosialhjelpssannsynligheten for Kristiansand til å bli signifikant lavere enn referansekommunene. Forskjellen storbykommunene imellom er imidlertid den samme. Beregningene bekrefter at Oslo er signifikant forskjellig fra resten av kommunene, at Bergen og Trondheim har om lag samme sosialhjelpssannsynlighet, mens Stavanger har signifikant høyere sannsynlighet enn de fire andre byene.

Tabell 3.8 (på neste side) leses på følgende måte:

Sannsynligheten for en gitt referanseperson i denne tredje modellen er beregnet til 3,5 prosent. Referansepersonen er en mann i alderen 18–24 år, bosatt i en kommune med flere enn 10 000 innbyggere, men ikke i en av de fem storbyene, han har ikke innvandrerbakgrunn, er aleneboende, ikke gift og har ikke barn, har fullført videregående utdanning, er ikke fattig, er ikke under utdanning, men har arbeidsinntekt. Referansepersonen mottar verken AAP eller uførepensjon det aktuelle året.

Tabell 3.8 Beregnede sosialhjelpssannsynligheter 2012. Modell 3.

	Sannsynlighet for å motta sosialhjelp	Endring fra referanseperson
Referanseperson	3,5	
Oslo	1,6	-
Kristiansand	3,2	-
Stavanger*	3,3	.
Bergen	2,6	-
Trondheim	2,7	-
Kvinne	3,1	.
Innvandrere	6,3	+
Aleneboende	1,4	-
Barn under 12	6,9	+
Gift eller partnerskap	1,8	-
Ikke fullført vgs	17,9	+
Fattig	5,2	+
AAP	8,1	+
Igangværende utdanning	1,1	-
Uten arbeidsinntekt	8,4	+
Mottar uførepensjon	0,7	-

*= ikke signifikant på 5-prosentsnivå

Arbeidsmarked og studietilbud

Bruken av offentlige ytelser i en kommune blir naturlig nok påvirket av situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet. Desto større etterspørsel etter arbeidskraft, jo større er muligheten for at innbyggerne er i lønnet arbeid. For å identifisere om det er ulik praksis i forvaltningen/tildeling av sosialhjelp som ligger til grunn for de observerte forskjellene i utbetalinger til de unge, må vi derfor ta hensyn til arbeidsmarkedssituasjonen i storbyene. Dette gjør vi ved å inkludere en variabel som angir ledighetsratene blant personer 15–24 år.

Referansepersonen er den samme som i modell tre, det vil si:

En mann i alderen 18–24 år, ikke bosatt i de fem storbyene, men i en kommune med flere enn 10 000 innbyggere, har ikke innvandrerbakgrunn, er aleneboende, er ikke gift og har ikke barn, har fullført videregående utdanning, er ikke definert som fattig, er ikke under utdanning, og har arbeidsinntekt. Han har ikke mottatt AAP eller uførepensjon i det aktuelle året. Ledighetsraten holdes konstant i de ulike kommunene.

Selv om vi tar hensyn til forskjellene i arbeidsmarkedet i kommunene, står forskjellene i sosialhjelpssannsynligheten seg, selv om de blir redusert noe. I Oslo er sannsynligheten signifikant lavere enn i de fire andre storbyene. Kristiansand, Bergen og Trondheim har om lag samme sosialhjelpssannsynlighet. Høyest er sosialhjelpssannsynligheten i Stavanger.

Sosialhjelpsratene blant unge kan også påvirkes av studietilbudet i regionen. For å fange opp dette ble det inkludert lærlingrater og studentrater i modellen. Siden disse ikke ga økt forklaringskraft, ble de tatt ut igjen. Det vil med andre ord si at studietilbudet og tilgangen til lærlingsplasser i kommunene ikke påvirket sosialhjelpsbruken i vår analysemodell.

Tabell 3.9 Beregnede sosialhjelpssannsynligheter 2012. Modell 4.

	Sannsynlighet for å motta sosialhjelp	Endring fra referanseperson
Referanseperson	2,5	
Oslo	1,3	-
Kristiansand	2,2	-
Stavanger	3,0	+
Bergen	2,2	-
Trondheim	2,1	-
Kvinne	2,2	-
Innvandrere	4,5	+
Ikke aleneboende	1,0	-
Barn under 12	5,0	+
Gift eller partnerskap	1,3	-
Ikke fullført vgs	13,4	+
Fattig	3,7	+
AAP	5,9	+
Igangværende utdanning	0,8	-
Uten arbeidsinntekt	6,0	+
Mottar uførepensjon	0,5	-
Ledighetsrater		+

Hvor forskjellige er storbyene?

Andelen sosialhjelpsmottakere i storbyene i alderen 18 til 24 år varierte, som vi har sett, i 2014 mellom 4,5 (Oslo) og 7,2 prosent (Kristiansand). I perioden 2007–2014 har andelen unge sosialhjelpsmottakere i de fem byene stort sett ligget mellom 4 og 7 prosent (jf. figur 3.1 foran), og variasjonen har stort sett vært 2 til 3 prosentpoeng.

Også rangeringen av kommunene har holdt seg stabil – Oslo har hatt lavest andel, mens Kristiansand i store deler av perioden har hatt høyest andel unge mottakere av sosialhjelp.

Ser vi på alle kommunene i landet, finner vi at andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 18–24 år varierer fra under 2 prosent til 20 prosent.³ Til sammenligning er de observerte forskjellene mellom de fem storbyene ganske liten. Siden storbyene har mange innbyggere, vil imidlertid små endringer i andelen mottakere kunne ha stor betydning for den enkelte storbys samlede utgifter til sosialhjelp. Samtidig er det viktig å huske på at selv om Oslo og Kristiansand ligger i hver sin ende av storbyenes fordeling av unge sosialhjelpsmottakere, vil disse forskjellenes betydning for de samlede sosialhjelpsutgiftene delvis utlignes av at Oslos sosialhjelpsmottakere i gjennomsnitt mottar høyest stønadsbeløp, mens stønadsbeløpene er langt lavere i Kristiansand (jf. tabell 3.2). Videre er gjennomsnittlig stønadslengde blant unge mottakere høyere i Oslo enn i Kristiansand (jf. tabell 3.3). Stavanger er den storbyen som jevnt over har høyest gjennomsnittlig stønadslengde, og de har det nest høyeste gjennomsnittlige stønadsbeløpet per måned (blant de fem storbyene som inngår i undersøkelsen).

Ved hjelp av analyser som gjør det mulig å ta hensyn til flere faktorer samtidig, har vi undersøkt hvordan forskjeller i befolkningssammensetning kan bidra til å forklare de observerte forskjellene mellom storbyene i unges mottak av sosialhjelp. I analysene har vi kontrollert for demografiske kjennetegn, utdanning, arbeidsinntekt og mottak av andre NAV-ytelser. I tillegg har vi undersøkt om ulik tilgang til arbeid, målt gjennom lokale ledighetsrater, påvirker ulikhet i mottak av sosialhjelp.

Etter å ha tatt hensyn til variasjoner i befolkningskjennetegn, reduseres forskjellene i sannsynligheten for sosialhjelpsmottak, men bare i begrenset grad. Det er fortsatt unge i Oslo som har lavest sannsynlighet for å motta sosialhjelp, mens risikoen er høyest i Stavanger og Kristiansand. Når vi i tillegg tar hensyn til lokale ledighetsrater, er det Stavanger som utmerker seg med høyest risiko for sosialhjelpsmottak, men likevel bare med 1,7 prosentpoeng høyere risiko enn Oslo, som har lavest risiko.

Unge sosialhjelpsmottakere i bydelene

I tillegg til at det er forskjeller mellom storbyene når det gjelder andelen unge som mottar sosialhjelp, er det også store forskjeller mellom bydelene i hver enkelt kommune, se tabell 3.10. I Oslo varierer mottakere blant personer mellom 18 og 24 år fra 1,3 (Vestre Aker) til 7,7 prosent (Gamle Oslo). Også i Stavanger og Bergen er det store forskjeller mellom bydelene. I Stavanger mottok 2,9 prosent av de bosatte i Hinna mellom 18 og 24 år sosialhjelp i løpet av 2012, mens tilsvarende andel for Storhaug var 8,8 prosent.

³ Tall fra Statistikkbanken, www.ssb.no

Tabell 3.10 Brutto og beregnede sosialhjelpssannsynligheter 2012. Bydeler, prosent. Modell 5.

Bydel	Andel	Beregnet sosialhjelps-sannsynlighet*	Endring fra referanseperson*
Oslo	3,7		
Gamle Oslo	7,7	2,4	-
Grünerløkka	5,0	1,7	-
Sagene	6,7	2,7	.
St. Hanshaugen	4,3	2,1	-
Frogner	2,2	1,5	-
Ullern	1,5	1,3	-
Vestre Aker	1,3	1,2	-
Nordre Aker	1,8	1,5	-
Bjerke	4,7	1,9	-
Grorud	5,8	2,5	-
Stovner	4,0	1,5	-
Alna	3,5	1,1	-
Østensjø	3,4	2,0	-
Nordstrand	1,8	1,3	-
Søndre Nordstrand	3,7	1,4	-
Kristiansand	6,0		
Stavanger	5,2		
Hundvåg	5,9	5,0	+
Tasta	5,4	5,0	+
Eiganes/Våland	6,6	5,4	+
Madla	3,7	3,1	.
Storhaug	8,8	5,6	+
Hillevåg	4,6	3,9	.
Hinna	2,9	2,8	.
Bergen	4,2		
Arna	6,1	4,5	+
Bergenhús	4,9	3,4	.
Fana	3,1	2,3	-
Fyllingsdalen	3,1	2,3	-
Laksevåg	4,3	2,3	-
Ytrebygda	2,4	1,6	-
Årstad	6,0	3,2	.
Åsane	3,7	2,5	-
Trondheim	4,4		
Midtbyen	4,5	2,7	-
Østbyen	4,0	2,6	-
Lerkendal	4,1	2,7	-
Heimdal	5,3	2,8	.

* Referanseperson er en mann i alderen 18–24 år, ikke bosatt i de fem storbyene men i en kommune med flere enn 10 000 innbyggere, har ikke innvandrerbakgrunn, er aleneboende, ikke gift og har ikke barn, har fullført videregående utdanning, er ikke definert som fattig, er ikke under utdanning, og har arbeidsinntekt. Han har ikke mottatt AAP eller uførepensjon i det aktuelle året. Ledighetsraten holdes konstant i de ulike kommunene.

I Bergen var ikke forskjellene like store. Ytrebygda hadde lavest andel, med 2,4 prosent, mens Arna lå høyest, med 6,1 prosent. I Trondheim er det mindre forskjeller mellom bydelene. Her varierer andelene mellom 4 og 5,3 prosent.

I utgangspunktet kan det synes som om forskjellene bydelene imellom er vel så store som dem vi observerer mellom de fem storbyene. Hvis vi imidlertid kontrollerer for ulike kjennetegn ved sosialhjelpsmottakerne, og beregner sosialhjelpssannsynligheter for sammenlignbare personer ved hjelp av samme tilnærming som tidligere i avsnittet, blir bildet et annet.

I tabell 3.10 er sosialhjelpssannsynligheten estimert for en definert referanseperson i hver enkelt bydel. I tillegg angis det om denne sannsynligheten er signifikant forskjellig fra en person bosatt i en annen norsk kommune med mer enn 10 000 innbyggere enn de fem storbyene. Beregningen viser at i Oslo har alle bydelene bortsett fra Sagene en lavere sosialhjelpssannsynlighet enn de andre storkommunene. Bortsett fra Arna er sosialhjelpssannsynlighetene i bydelene i Bergen enten lavere eller ikke signifikant forskjellig fra de samme referansekommunene. I Trondheim har alle bydelene bortsett fra Heimdal en lavere beregnet sosialhjelpssannsynlighet. Stavanger skiller seg fra de andre storbykommunene ved at fire av de syv bydelene har høyere sosialhjelpssannsynlighet, mens de tre resterende ikke har signifikant forskjellig sannsynlighet.

I motsetning til hva som var tilfellet da vi analyserte byene, har befolkningssammensetning svært mye å si for variasjonen mellom bydelene i unges sosialhjelpsmottak, men i ulik grad i hver av byene. I Trondheim, hvor bruttoforskjellene var små, er det i praksis ingen forskjell mellom bydelene etter at vi har kontrollert for befolkningssammensetningen. Tilsvarende finner vi at forskjellene nesten forsvinner i Oslo etter kontroll for befolkningssammensetningen, selv om det der var størst relativ forskjell mellom høyeste og laveste andel med unge sosialhjelpsmottakere. I Bergen og Stavanger skiller det nesten 3 prosentpoeng mellom høyeste og laveste andel unge sosialhjelpsmottakere i bydelene etter kontroll for de samme befolkningsskjennetegnene. I Bergen er det én bydel (Arna) som har en noe høyere andel enn de andre bydelene, mens det i Stavanger er fire bydeler (Hundvåg/Storhaug og Tasta/Eiganes) som har en høy beregnet andel unge mottakere av sosialhjelp.

Vi kan ikke utelukke at det finnes andre befolkningsskjennetegn enn dem vi har inkludert i våre analyser som kunne bidratt til å redusere de beregnede forskjellene mellom byene og bydelene ytterligere. Samtidig finner vi at det er noen bydeler, én i Bergen og fire i Stavanger, som utmerker seg. Som nevnt kan det være at disse forskjellene skyldes befolkningsskjennetegn vi ikke har hatt tilgang til, men disse fem bydelene er også representert ved hvert sitt NAV-kontor,⁴ og en kan tenke seg at noen av forskjellene mellom byene og mellom bydelene kan tilskrives ulik organisering og praksis i sosialtjenesten og tilstøtende tjenester ved ulike NAV-kontorer.

⁴ De fire bydelene i Stavanger med høyest andel unge sosialhjelpsmottakere er fordelt på to NAV-kontor.

Befolknings sammensetningen og situasjonen på arbeidsmarkedet påvirker storbyenes bruk av sosialhjelp rettet mot dem mellom 18 og 24 år. De observerte forskjellene i andelen mottakere reduseres når vi tar hensyn til individuelle kjennetegn ved hver enkelt bruker og arbeidsledigheten i kommunen. Det er fortsatt unge i Oslo som har lavest sannsynlighet for å motta sosialhjelp, mens risikoen er høyest i Stavanger. Forskjellene i sosialhjelpssannsynligheten kan være et resultat av at vi i vår modell ikke har klart å fange opp alle kjennetegn som påvirker det at man får innvilget utbetaling av ytelsen. Resultatene gir imidlertid et grunnlag for å gå videre, for å se om det kan være forskjeller i organisering og praksis av oppfølgingen av de yngste brukerne i NAV som er årsaken til at andelen mottakere varierer i byene.

4 NAV-kontorenes oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere

For å hjelpe oss med å forstå variasjon i andel unge sosialhjelpsmottakere mellom storbyene i Norge, har vi ønsket å se nærmere på organiseringen og praksisen ved NAV-kontorene når det gjelder oppfølgingen av de yngste brukerne. Vi har gjort dette ved å studere tilgjengelige dokumenter, gjennomføre en survey rettet mot førstelinjetjenesten og en kvalitativ intervjuundersøkelse med ansatte ved et utvalg NAV-kontorer i storbyene. Innledningsvis i dette kapitlet fokuserer vi på hvilke signaler om strategi, styring, mål og praksis i arbeidet som gis i dokumentene på kommunalt nivå.

Videre gis det en beskrivelse av hvordan ungdomsarbeidet organiseres ved NAV-kontorene, med særlig vekt på i hvilken grad man har spesialisert arbeidet i egne team, og hvordan samarbeidet mellom den kommunale og statlige delen av NAV praktiseres.

For å lykkes med oppfølgingen av unge brukere, det vil si få dem videre i utdanningsløp eller over i ordinært arbeid, har tidligere studier vist at det er noen forutsetninger som må ligge til grunn for at dette skal lykkes. Veilederne på NAV-kontorene må starte oppfølgingen tidlig og være tett på brukerne med en oppfølging som er tilpasset den enkeltes behov. I tillegg må man ha tilgang til relevante tiltak. For å hjelpe unge brukere må også NAV samarbeide med eksterne aktører, som for eksempel oppfølgingstjenesten, helsevesenet, barnevernet og politiet. Derfor har vi sett nærmere på både omfanget av dette tverrfaglige samarbeidet og i hvilken grad NAV-veilederne vurderer at det fungerer.

For å få frem forskjeller og likheter mellom storbyene i oppfølgingsarbeidet som gjøres rettet mot de yngste brukerne, er det i dette kapitlet viet stor plass til beskrivelser og vurderinger gjort av NAV-veilederne som deltok i intervjuene. Målet er å knytte eventuelle forskjeller i beskrivelsene av planer og praksis for oppfølgingen, til forskjeller i bruken av sosialhjelp.

Retningslinjer, planer og prioriteringer

Regelverk og retningslinjer for sosiale tjenester

Felles for alle norske kommuner, også storbyene, er at ytelser og tjenester til unge sosialhjelpsmottakere er forankret i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsfor-

valtningen (sosialtjenesteloven - Lov 2009-12-18 nr. 131). De forholder seg altså til et sett av dokumenter som regulerer det kommunale ansvaret for stønad til livsopphold. I tillegg forholder de seg til de statlige retningslinjene for økonomisk stønad. Lovverket og retningslinjene gir et stort rom for kommunal og lokal tilpasning og skjønn når det gjelder organisering og praksis. Det er også i stor grad opp til hver enkelt kommune, og i storbyenes tilfelle hver enkelt bydel, hvordan den kommunale delen av ansvaret ivaretas sammen med resten av NAVs tjenester.

I tillegg til det lovfestede pålegget om å yte økonomisk stønad og dekke tjenestene som kommunene har ansvar for, gir staten veiledende retningslinjer om stønadsnivået (Rundskriv fra AVdir 35 – 2012/ Rundskriv 11/5713). De veiledende retningslinjene for økonomisk stønad til livsopphold justeres årlig og omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer. De skal også ta hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Det som ikke er inkludert i fastsettelse av de veiledende retningslinjene, er utgifter til andre nødvendigheter som bolig, siden dette er utgifter som varierer mye. De veiledende satsene er nettopp veiledende. Også i utmåling av stønad finnes det altså en vesentlig grad av handlingsrom i hver enkelt kommune og hver enkelt bydel.

Økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er en skjønnsmessig ytelse. Dette betyr at de kommunale sosiale tjenestene ved NAV-kontoret både har rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes en stønad og når det skal bestemmes hvor mye den enkelte skal få.

Unge en prioritert gruppe i de overordnede strategiene

På et overordnet plan er det liten tvil om at unge generelt, og unge sosialhjelpsmottakere spesielt, er en prioritert gruppe. I gjennomgangen av de kommunale dokumentene vi har fått tilgang til, kommer det tydelig frem at unge, og da særlig unge sosialhjelpsmottakere, skal prioriteres med hensyn til hjelp og oppfølging. Gjennom oppdragsbrev, oppdragsnotater, strategidokumenter og ulike former for samarbeids- og virkemiddelavtaler sendes det signaler om at innsatsen som rettes mot unge, skal opprettholdes eller forsterkes. Gjennom disse dokumentene settes det som mål å redusere antallet unge sosialhjelpsmottakere, særlig unge langtidsmottakere av sosialhjelp. Begrunnelsen ligger i et uttalt ønske om å redusere de kommunale utgiftene og samtidig bedre levekårene for vanskeligstilte.

Virkemidlene som anbefales, er å få flere unge ut i arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet. Et viktig virkemiddel som gjenfinnes i de overordnede strategiene i alle storbyene, er utdanning som strategi for å få unge ut i arbeid.

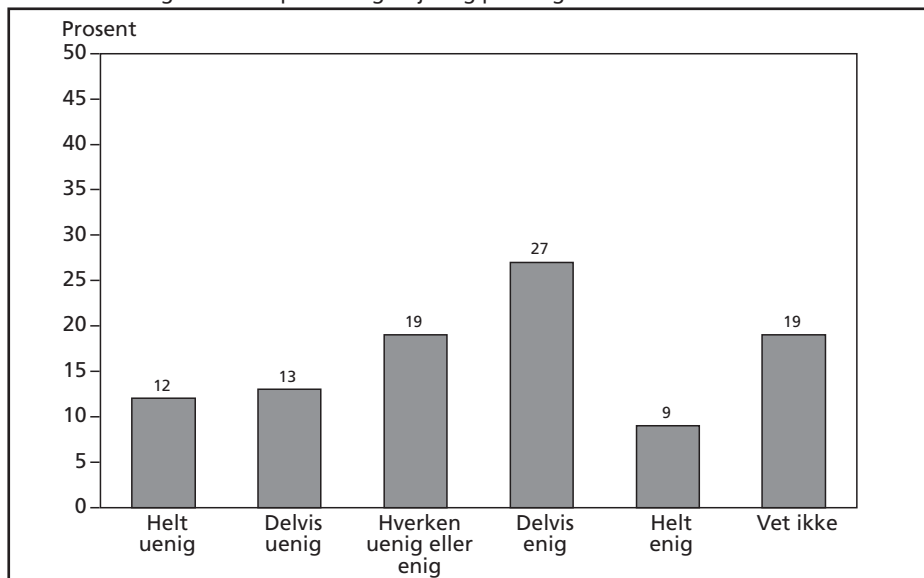
Om prioriteringene er klare i de sentrale styringsdokumentene, er de konkrete virkemidlene gjennom organisering og praksis vanskeligere å få øye på. Styringsdokumentene legger i stor grad opp til at de enkelte NAV-kontorene må utarbeide egne

tiltaksplaner og strategier, som kan konkretisere hvilke tiltak som skal benyttes, og på hvilken måte arbeidet skal organiseres og gjennomføres lokalt.

Unge beskrives med andre ord jevnt over som en prioritert målgruppe i de dokumentene vi har hatt tilgang til. Omsetting til praksis i det lokale hjelpeapparatet ved de enkelte NAV-kontorene i storbyene, kan vi lese mindre om. Målene angis på et overordnet nivå og er lite egnet til å styre praksisen blant førstelinje og saksbehandler i detalj. Det kan virke som om det er en avstand mellom mål og strategi på overordnet kommunalt nivå og de strategier og virkemidler det enkelte NAV-kontor på bydelsnivå forholder seg til.

Avstanden mellom overordnede strategier, mål, virkemiddelavtaler og så videre til anvendbare styringssignaler i førstelinjetjenesten, kan virke lang – noe som vel også reflekteres i svarene fra respondentene våre. I spørreundersøkelsen ble NAV-veilederne bedt om å ta stilling til i hvilken grad oppfølgingen av unge sosialhjelpsmottakere var basert på retningslinjer gitt fra kommunen. Svarene viser at det er få av dem som jobber i førstelinjen som forholder seg til styringssignalene som gis fra kommunen (se figur 4.1). Under 10 prosent svarer at de er helt enige i påstanden om at oppfølgingen i stor grad er basert på retningslinjer og planer gitt fra kommunen, mens 27 prosent er delvis enige. I underkant av to tredjedeler av de spurte oppgir at de enten er uenige, nøytrale til påstanden eller svarer at de ikke vet. Det er noen forskjeller storbyene imellom. I Stavanger, Trondheim og Kristiansand sier for eksempel ingen seg helt enige i denne påstanden.

Figur 4.1 Veilederne i NAVs vurdering av påstanden «Min oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere er i stor grad basert på retningslinjer og planer gitt fra kommunen». Prosent. N=67.

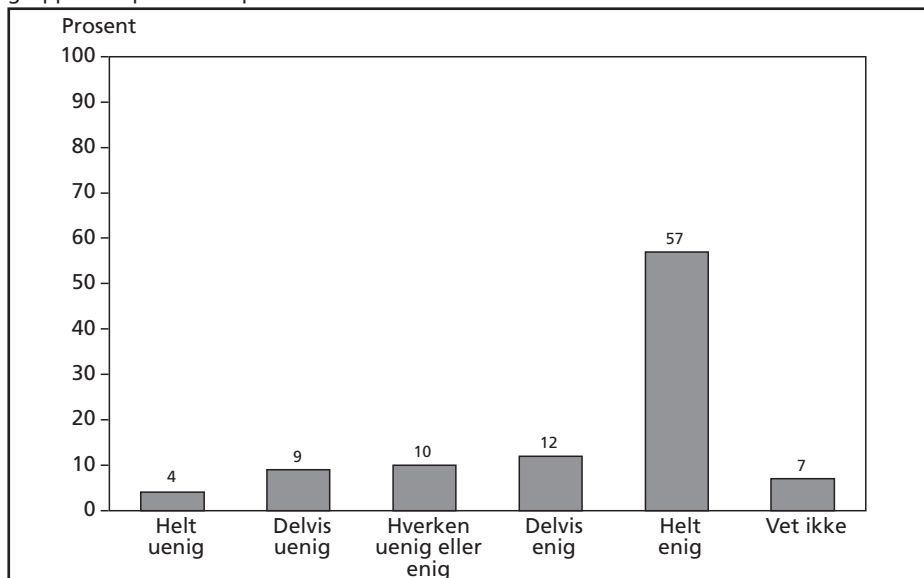


Svarene gitt i spørreundersøkelsen bekreftes i intervjuene. Det varierer i hvilken grad veilederne har kjennskap til sentrale føringer i form av skriftlige dokumenter for deres arbeid.

Det er sagt fra kontoret, og gjelder for byen. Unge under 25 år er, og skal være, et satsningsområde. (...) Kjenner ikke til noe dokument, men sagt fra kommunen at det skal være et fokus og det har vært oppe i bystyret det med aktivitetsplikt. Enighet om at det er viktig. Vi utarbeider egne rutiner på kontoret for hvordan en skal drive med henvisning til de ulike tiltakene. (Lerkendal)

Det er imidlertid liten tvil om at signalene om at unge er en prioritert gruppe, ligger til grunn for arbeidet som gjøres. I spørreundersøkelsen svarer 70 prosent av de spurte at de enten er helt eller delvis enige i at unge sosialhjelpsmottakere er en brukergruppe som prioriteres ved deres kontor. Dette gjelder særlig Trondheim og Kristiansand, hvor over tre av fire er helt enige, og til en viss grad Bergen, hvor i underkant av 65 prosent oppgir det samme. Lavest andel finner vi i Stavanger, hvor om lag 37 prosent svarer at de er helt enige i at unge sosialhjelpsmottakere prioriteres ved deres kontor

Figur 4.2 Veilederne i NAVs vurdering av påstanden «Unge sosialhjelpsmottakere er en brukergruppe som prioriteres på vårt kontor». Prosent. N=67.



Også i intervjuene fremkommer det at alle kontorene prioriterer unge sosialhjelpsmottakere. Nedenfor er et knippe sitater som illustrerer dette.

(...) lederne er opptatt av ungdom. (...) Målet deres er å redusere antallet unge sosialhjelpsmottakere. (Nordre Aker)

Ungdom er en prioritert gruppe. Har alltid vært det, men nå har vi fått et ungdomsteam bestående av to personer. Det er forventninger til at vi skal følge ungdommen tett opp og at de ikke skal gå for lenge. (Eiganes og Tasta)

(...) ledelsen lokalt har vært tydelige på at vi skal prioritere unge til tiltak og aktivitet. Dette er en prioritert gruppe. Det hører vi hele tiden. (Kristiansand)

(...) Mye fokus på de unge i bydelen. Bydelsledelsen bestemte seg for noen år siden for dette. Derfor ble det satt ned et ungdomsteam. Vi har hatt det rundt fem år. (Grünerløkka)

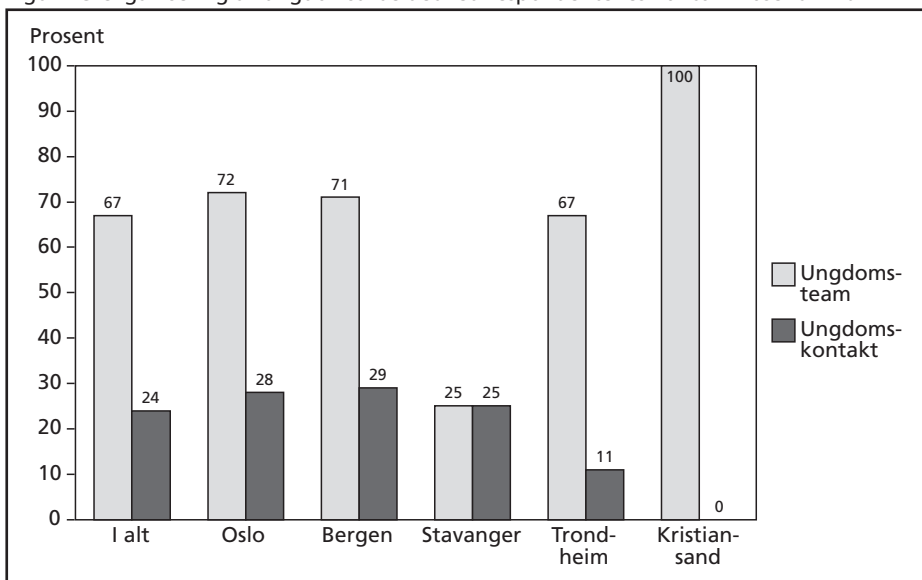
I de sentrale dokumentene finnes det få tydelige virkemidler som direkte kan benyttes i organisering eller praksis knyttet til unge sosialhjelpsmottakere i storbyene, og veilederne ved NAV-kontorene forholder seg da også i liten grad direkte til de overordnede føringene. Det er dessuten vanskelig å identifisere noen systematiske forskjeller mellom storbyene med hensyn til skriftliggjorte mål og strategier. De unge er en prioritert brukergruppe i alle de fem kommunene. For å kunne nærme oss dette ytterligere, må vi ned på bydelsnivå og lete etter forskjeller i praksis på det enkelte NAV-kontor

Organisering av ungdomsarbeidet

Spesialist- eller generalisttilnærming i oppfølgingen av unge

NAV har utarbeidet overordnede retningslinjer for hvordan brukerne som oppsøker etaten skal følges opp, og stiller bestemte krav til bruk av enkelte standarder. Ut over dette står kontorene fritt til å bestemme hvordan de skal organisere oppfølgingsarbeidet (Myklebø 2012). Hovedskillet går mellom de kontorene som har spesialisert oppfølgingen ved å opprette egne ungdomsteam eller lignende, og de kontorene hvor de unge følges opp på linje med alle andre brukere. Organiseringen ved NAV-kontorene kan med andre ord deles inn etter en «spesialistmodell» og en «generalistmodell». Innenfor disse hovedmodellene finnes det noen ulike varianter. Noen NAV-kontorer har for eksempel en egen ungdomskontakt, som kun jobber med å følge opp enkeltgrupper av unge brukere. Dette kan være mottakere av sosialhjelp, unge i en spesifikk innsatskategori eller unge med innvandrerbakgrunn.

Figur 4.3 Organisering av ungdomsarbeidet ved respondentenes kontor. Prosent. N=67.



Av dem som har besvart vår spørreundersøkelse, oppgir 90 prosent at de enten har et ungdomsteam, en ungdomskontakt eller begge deler (figur 4.3). Dette betyr at arbeidet rettet mot unge brukere i storbyene i stor grad er spesialisert. Dette bekreftes også i våre intervjuer. Flere av kontorene har de siste par årene vært igjennom en omorganisering som i stor grad har innebåret opprettelsen av et eget ungdomsteam, og de har dermed liten erfaring med denne måten å jobbe på. Felles for alle de intervjuede er at de mener det er en fordel å organisere seg slik at en har et spesifikt søkelys på de unge som gruppe. Dette fordi denne gruppen har enkelte særskilte utfordringer som i stor grad kan knyttes til alder, som manglende skolegang og lite erfaring med jobbsøking og arbeidsliv.

I intervjurunden fikk vi en nærmere beskrivelse av hvordan NAV-kontorenes oppfølging av unge var organisert. Beskrivelsene synliggjorde forskjellene når det gjaldt bruk av ungdomsteam eller ikke, men også forskjeller i samarbeidet mellom den kommunale og statlige delen av NAV-kontorene, og forskjeller i størrelsen på teamene. Ved noen kontorer omfattet ungdomsteamene både ansatte fra sosialtjenesten og veiledere som forvaltet de statlige ytelsene og tjenestene, mens ved andre kontorer jobbet de mer adskilt. For å gi et bilde av hvordan ungdomsarbeidet er organisert, er det nedenfor gjengitt et utvalg av beskrivelsene fra intervjuene.

Åsane

I bydelen Åsane er det to personer som jobber i mottaksavdelingen med unge som søker sosialhjelp. Kontoret har også en egen oppfølgingsavdeling som jobber med ungdom, og da gjerne mottakere av AAP og eller andre som er for syke til å jobbe. De har i tillegg to stillinger på statlig mottak som jobber spesielt rettet mot ungdom. De har ikke et ungdomsteam, men det oppgis at organiseringen ligger tett opp til en slik organisering. De har en felles gruppe – Aktiv ungdom – som har brukere knyttet til både den kommunale og den statlige delen av NAV.

Fyllingsdalen

Den statlige delen av NAV Fyllingsdalen har organisert seg i et ungdomsteam med ansvar for unge mellom 18 og 30 år som mottar AAP. Det er tre saksbehandlere som utgjør dette teamet. Tidligere samarbeidet stat og kommune om tiltaket Snu i tide. Den statlige delen trakk seg ut av dette samarbeidet høsten 2015, fordi de opplevde å ha så mange ungdommer på AAP at de så seg nødt til å bruke ressursene fra tiltaket til å utarbeide et spesialtilpasset opplegg for denne gruppen av mottakere. Tidligere var det slik at alle ungdommer som var registrert på kontoret – uavhengig av ytelse – ble knyttet til tiltaket Snu i tide. Endringene innebærer at det nå kun er unge søkere av økonomisk sosialhjelp som fanges opp av tiltaket, og det driftes nå bare av kommunalt ansatte. Det oppgis at denne endringen ikke har ført til store endringer i oppfølgingsarbeidet rettet mot de unge. På kommunal side har en organisert seg med ungdomskordinator for dem fra 18 til og med 24 år.

Eiganes og Tasta

NAV-kontoret i Eiganes og Tasta har nylig blitt omorganisert. Det har nå en struktur hvor ansvaret for ungdom eller unge brukere er fordelt på alle avdelinger. Økonomi- og forvaltningssenheten har med omorganiseringen blitt en egen avdeling, med ansvar for vedtak om sosialhjelp. I mottaksavdelingen har en nettopp startet opp (høsten 2015) et ungdomsteam som består av to personer. Disse veilederne tar ansvar for alle unge som har standard eller situasjonsbestemt innsats⁵ og som er under 25 år. Dette er ungdom som i utgangspunktet skal «snus i døren», det vil si er formidlingsklare. Her gjøres en vurdering av om brukerne trenger mer bistand eller hjelp fra NAV enn det mottaket kan tilby. Det som er nytt, er at ungdomsteamet raskt skal foreta en kartleggings samtale med alle nye ungdommer, for at veilederne skal bli bedre kjent med dem. De som blir vurdert å ha behov for mer bistand, blir sendt til oppfølgingsavdelingen for en arbeidsevnevurdering. Selv om oppfølgingsavdelingen ikke kun har ansvar for unge brukere, skal kontoret ha særskilt oppmerksomhet mot dem i alderen 18–25 år.

⁵ NAVs brukere blir klassifisert i fire ulike kategorier ut fra en vurdering av hvilket oppfølgingsbehov de har; *standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats, og varig tilrettelagt innsats.*

Madla

Høsten 2012 opprettet NAV Madla et ungdomsteam for oppfølging av brukere med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov i aldersgruppen 18–25 år. De ønsket å fokusere spesielt på denne brukergruppen da de så at disse ungdommene hadde behov for tettere oppfølging enn andre med samme servicebehov. Samtidig med opprettelsen av ungdomsteamet skilte de ut vedtaksbehandling av økonomisk sosialhjelp og la dette arbeidet til dedikerte personer i mottaket. Nå er det 3 personer som jobber i ungdomsteamet. Målet i oppfølgingsarbeidet er først og fremst jobb, men der det er aktuelt, veiledes det også med tanke på fullføring av skolegang og utdanning. Oppfølgingen foregår i én-til-én-samtaler og i grupper. Dersom det avdekkes ytterligere hjelpe- og bistandsbehov, overføres brukerne til oppfølgingsavdelingen. Også der har ungdom en særskilt oppmerksomhet.

Kristiansand

Kristiansand har kun ett NAV-kontor og er inndelt i ni avdelinger, etter en omorganisering høsten 2014. Avdelingene omfatter en stab, en markedsavdeling og tre oppfølgingsavdelinger med hver sin avdelingsleder som har ansvaret for dem over 25 år. De har videre en ungdomsavdeling, en tiltaksavdeling, en introduksjonsavdeling og en mottaksavdeling. Omorganiseringen i 2014 berørte i liten grad ungdomsavdelingen. Ungdomsavdelingen har ansvaret for alle fagfelt bortsett fra sykemeldte med arbeidsgiver. Et eget fagteam har ansvaret for brukere med behov for standard og situasjonsbestemt innsats, mens et annet team jobber med brukere som trenger tilpasset eller varig tilpasset innsats. Dette siste er brukergrupper som trenger mer og tettere oppfølging. De fordeler brukerne etter dato, og saksbehandlernes har de samme brukerne uansett hvor de er i systemet. Alle fagfelt er representert i alle avdelinger. Det er tre som og en halv saksbehandler – årsverk som er satt av til å jobbe med unge med økonomisk sosialhjelp.

Midtbyen

Våren 2014 ble NAV-kontoret i Midtbyen omorganisert. I Midtbyen sitter stat og kommunal tjeneste sammen i åpent landskap. Midtbyen har et ungdomsteam som jobber arbeidsrettet med dem i aldersgruppen 18–30 år som er på vei mot arbeid eller aktivitet. Kommunen har tre stillinger i ungdomsteamet, hvorav én jobber deltid. Stat har én stilling i ungdomsteamet. Fordelingen av brukerne skjer på grunnlag av veiledernes tid og kapasitet. Det er ungdom i alderen 18–30 år som mottar økonomisk sosialhjelp eller som står i fare for å motta økonomisk sosialhjelp som blir overført til ungdomsteamet. Ungdom som søker de statlige ytelsene dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, faller utenfor teamets ansvarsområde.

Lerkendal

NAV-kontoret i Lerkendal er oppdelt i et mottaksteam som har ansvaret for lett arbeidsoppfølging og sosialhjelp, et jobb- og veiledningssenter og to oppfølgingsavdelinger. De har et oppfølgingsteam samt et «Tett på»-team, som består av to ansatte. De jobber med Kvalifiseringsprogrammet, men de har også litt tettere oppfølging av brukere som trenger dette uavhengig av ytelse. De unge kommer først til jobb- og veiledningssenteret. Det kan være unge som søker om økonomisk sosialhjelp, men det kan også være unge som akkurat har fullført skole, men ennå ikke har fått jobb.

Gamle Oslo

Bydel Gamle Oslo har om lag 50 000 innbyggere og er den bydelen i Oslo som er forventet å ha størst befolkningsvekst de nærmeste ti årene.⁶ I 2014 etablerte NAV-kontoret et ungdomsteam på tvers av stat og kommune. Hele sosialtjenesten ble omorganisert, og en gikk fra en generalistmodell til en spesialistmodell. Før denne omorganiseringen hadde kontoret to ungdomskonsulenter som var tilknyttet Kvalifiseringsprogrammet. Omorganiseringen bidro til at alle i teamet jobber spesifikt med ungdom.

Bydelen har et ungdomsteam bestående av ni ansatte. Det er tre veiledere som arbeider med arbeidsavklaringspenger, tre som arbeider med sosialhjelp, en som følger opp registrerte arbeidssøkere – det vil si personer som mottar dagpenger, tiltakspenger og personer uten en økonomisk ytelse fra NAV, en fagressurs på psykisk helse og en teamleder. De har også en konsulent som arbeider på Senter for aktivitet og kvalifisering, og som er bydelens OT-kontakt. Denne personen har arbeidssted hos NAV hver onsdag. Vedkommende samarbeider med ungdomsteamet i de sakene der en mener at ungdommen trenger en praksisplass. Det er denne konsulenten som ringer rundt til bedrifter og spør om muligheter for praksisplass, og som følger opp unge når de er i praksis.

Grünerløkka

Bydel Grünerløkka har et oppfølgingsteam (Ungdomsteamet) som består av tolv ansatte. Teamet har to ledere, en psykolog, en ansatt i kafé, to ansatte i Fremtidshuset⁷ og seks saksbehandlere/veiledere. Ungdomsavdelingen har to egne stillinger i mottaket, som møter alle de unge nye som oppsøker sosialtjenesten. Bydelen har valgt en spesialistmodell, hvor en har følgende organisatoriske inndeling: rus- og psykiatriavdeling, boligavdeling, ungdomsavdeling, avklaringsavdeling, familieavdeling og en mottaksavdeling. Veilederne der jobber

⁶ <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/bydeler/bydel-gamle-oslo/>

⁷ Etablert i 2012 som et botilbud til unge. Bydelen leier 10 leiligheter som blir utleid til ungdom som er i kontakt med sosialtjenesten ved NAV-kontoret. En av leilighetene er base for personalet som jobber med ungdommene. Meld. St. 17 (2012–2013) Byggje – bu – leve.

i team og har ansvaret for en gruppe av ungdommer. De har også en veileder som er ansatt i rusavdelingen. Relativt nylig har en veileder i ungdomsavdelingen fått ansvaret for de aller fleste unge brukerne som går på videregående skole.

Nordre Aker

NAV-kontoret består av om lag 30 ansatte på stat og 30 ansatte på kommune. Sett i forhold til innbyggertallet, er det relativt få brukere, noe som påvirker størrelsen på bemanningen.

Etter en omorganisering høsten 2015 har bydelen nå to ansatte, som hovedsakelig jobber ungdomsrettet. Én av disse jobber med mottak, som avklarer om de unge som søker sosialhjelp har rett til å få dette. Mottakskonsulenten følger opp de unge med hensyn til økonomi og har til enhver tid stor oppmerksomhet på at de unge må benytte seg av andre økonomiske kilder enn sosialhjelp, som for eksempel bruk av eventuelle andre trygderettigheter, formue og stipend/lån gjennom lånekassen. Hvis arbeidsrettet oppfølging er aktuelt, henvises brukeren til det interne jobbsøkingstiltaket Jobbfinner'n, hvor de følges opp av en sysselsettingskonsulent. Dette oppgis å være en god avklaringsarena. Sysselsettingskonsulentene er ansatt i prosjektet Ung og aktiv, som er finansiert av Fylkesmannen. Den prosjektansatte har ansvaret for oppfølging av arbeid, sysselsetting, kurs og utdanning for unge mellom 18–24 år, i tillegg til kartlegging av brukere mellom 15–18 år som er barn av sosialhjelpsmottakere. Våren 2015 ansatte NAV-kontoret også en ressurs som skal jobbe tett med arbeidsgivere. Unge som har deltatt i tiltaket Jobbfinner'n uten at dette har ført til jobb og som er klar for arbeid eller arbeidspraksis, blir som regel overført til denne konsulenten.

Eksempelene over viser at ungdomsarbeidet ved NAV-kontorene i stor grad er spesialisert, men at denne spesialiseringen tar ulike former. Forskjeller i størrelsen på teamene gjør at enkelte kontorer har større muligheter for å splitte opp og fordele oppgaver alt etter hvilke behov den enkelte bruker har for ytelse og oppfølging. Det er også forskjeller når det gjelder hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV samarbeider.

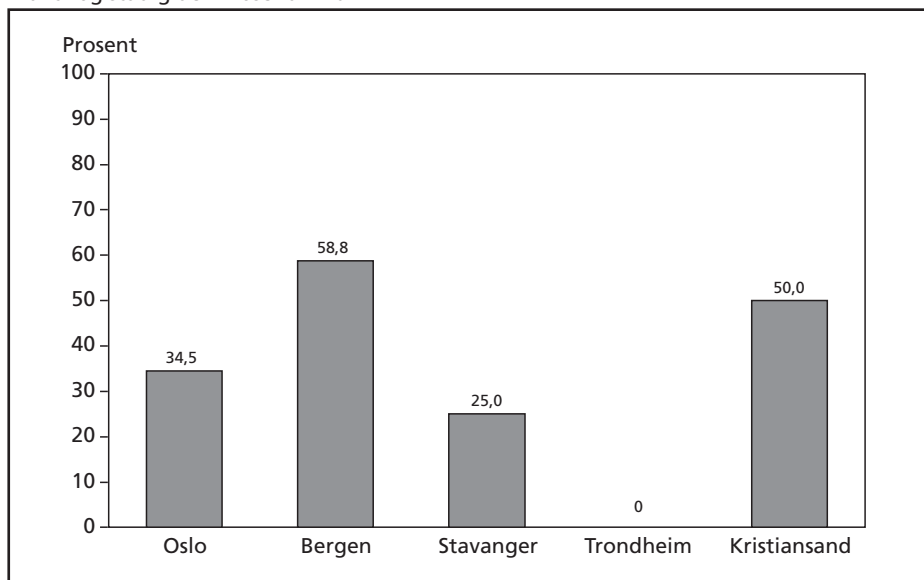
Samarbeid mellom den kommunale og den statlige delen i NAV

Et av hovedgrepene i NAV-reformen er nettopp partnerskapet mellom kommune og stat. Dette partnerskapet er ment å gi brukerne én dør inn til de offentlige velferdstjenestene. Hvordan dette partnerskapet organiseres på hvert enkelt kontor, vil kunne påvirke hvordan de unge møtes på NAV-kontoret og hvilken rolle sosialhjelpen har i oppfølgingen av unge NAV-brukere. I de kontorene som inngår i den kvalitative undersøkelsen, utøves dette samarbeidet forskjellig. Beskrivelsene ovenfor viste for eksempel at ved NAV-kontoret i bydelen Lerkendal sitter de kommunale og statlige ansatte sammen i åpent landskap, og det oppgis at man ikke opplever store skiller mellom hva som er kommunale og hva som er statlige oppgaver. I bydel Grünerløkka i Oslo

oppleves det annerledes. Den kommunale og statlige delen av NAV er plassert i ulike etasjer. Her gis det også uttrykk for at ulike IKT-systemer og ansattes taushetsplikt bidrar til lavere effektivitet i arbeidet med ungdom. At brukerne må forholde seg til forskjellige ansatte som ikke vet hva de andre gjør, oppgis å være lite optimalt.

I spørreundersøkelsen har vi bedt veilederne om å svare på om oppfølgingsarbeidet på NAV-kontoret bærer preg av en todeling mellom den kommunale og den statlige delen. Figur 4.4 viser at forskjellene med hensyn til todeling er store, slik veilederne oppfatter det. I Bergen gir i underkant av 60 prosent av veilederne uttrykk for at de er helt enige i denne påstanden, mens ingen svarer dette i Trondheim. Selv om dette kan påvirke kvaliteten og helheten i oppfølgingsarbeidet rettet mot de unge, er det likevel vanskelig å knytte disse forskjellene i oppfatning til forskjeller i bruk av sosialhjelp. Som vi viste i kapittel 3, har begge kommunene om lag samme sosialhjelpssannsynlighet (2,6 prosent sannsynlighet i Bergen og 2,7 prosent i Trondheim, jf. modell 3).

Figur 4.4 Oppfølgingsarbeidet på mitt NAV-kontor bærer preg av en todeling mellom kommunal og statlig del. Prosent. N=67.



Oppfølgingspraksis

Hva vet vi om forutsetninger for en vellykket oppfølging av unge?

Det er gjort flere analyser som fokuserer på hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for en vellykket oppfølging av unge brukere (se Hyggen 2015 og Strand m.fl. 2015). Fire grunnleggende momenter som ofte går igjen, er:

1. Tidlig intervensjon

For å forhindre at de yngste brukerne blir gående passive, er det viktig å komme raskt i gang med oppfølging.

2. Individuell tilpasning

Unge brukere er en svært sammensatt gruppe, med ulike forutsetninger for å klare seg selv. På den ene siden er det personer som har fullført utdanning og har tidligere arbeidserfaring, og som dermed har et godt utgangspunkt for å komme seg i jobb. Andre har et mer omfattende hjelpebehov; de kan ha mangelfull skolegang, lite arbeidserfaring eller helse- og rusproblemer. Derfor er individuelt tilrettelagt oppfølging viktig for denne gruppen.

3. Tett oppfølging

Behovet for å være tett på de yngste brukerne for å sikre kontinuitet og beholde motivasjonen blir også vektlagt som et viktig suksesskriterium.

4. Tverrfaglig samarbeid

Til sist nevnes også samarbeid med eksterne aktører som for eksempel skole, arbeidsliv og helsetjenesten som et viktig premiss for et vellykket oppfølgingsarbeid.

I denne delen av rapporten ser vi nærmere på om disse forutsetningene blir ivaretatt i oppfølgingsarbeidet som utføres ved NAV-kontorene i storbykommunene.

Tidlig og tett på med individuelt tilpasset oppfølging

Ved hjelp av intervjurunden på NAV-kontorene i storbyene ønsket vi å få bedre innsikt i hvordan de ulike kontorene arbeidet med de unge brukerne. Ut fra det innsamlede materialet tegner deg seg et felles mønster. Oppfølgingsarbeidet som gjøres og de tiltakene som settes i gang, er basert på en bevissthet om å komme raskt i gang, ligge tett på og gi en oppfølging basert på den enkeltes behov, altså i tråd med suksesskriteriene nevnt over. Nedenfor følger en rekke beskrivelser av oppfølgingsarbeidet og uttalelser fra veiledere som illustrerer hvordan det jobbes for å oppnå dette i praksis, og hvordan tiltakene som tilbys er innrettet for nettopp å imøtekomme disse behovene.

NAV-kontor Bergen (Åsane)

Ungdommen som melder seg til NAV-kontoret, blir innkalt til en kartleggings samtale hvor en snakker om bakgrunn, fremtidsplaner, om de går til behandling o.l. Hvis det vurderes at brukeren har større utfordringer, henvises de til en oppfølgingsavdeling som har ansvar for Kvalifiseringsprogrammet. Her får ungdommen individuell oppfølging, hvor det blant annet blir utarbeidet ukeplaner. Saksbehandlerne har hyppige møter med ungdommen, slik KVP har forutsatt.

NAV-kontor Stavanger (Eiganes og Tasta)

Kontoret (Eiganes og Tasta) har to personer som arbeider med unge brukere. De oppgir at de er opptatt av å agere raskt når unge tar kontakt. Ofte tas samtalen umiddelbart i mot-taket. Hvis ikke, tar NAV-kontoret kontakt for å gjøre en avtale.

«Mitt mål med alle samtaler er at de vet at de har et valg når de går herfra. At det er klart for dem hvilke retninger de kan velge, hva NAV kan gjøre ut fra det de selv har sagt. Spør dem om hvorfor de vil prioritere mer tid på dette enn på noe annet. (...) Prøver å få til en bevisstgjøring hos dem.» (Ansatt ved NAV-kontoret)

NAV-kontor 2 Stavanger (Madla)

Unge som tar kontakt og fyller ut en søknad om en ytelse, får umiddelbart råd og veiledning. De ungdommene som har rett på en ytelse, blir innkalt til en avklarings samtale innen én til to uker. I mottakssamtalene kartlegges arbeidserfaring, utdanning, familiesituasjon, helse, rus, økonomi, bolig osv. I løpet av denne tiden får saksbehandler en god indikasjon på deres hjelpebehov. Denne kunnskapen bidrar til tettere oppfølging enn andre.

«Noen kommer hver uke, andre annenhver uke, andre hver tredje uke. De har mailen min og de ringer meg. De har veldig forskjellige behov, men hadde jeg spurt ungdommene, så hadde de nok kommet en gang i uken.» (Ansatt ved NAV-kontoret)

Det kan ofte være slik at en person står langt unna arbeidsmarkedet på grunn av rusproblematikk. For ikke å miste disse unge av syne, gjorde kontoret noen tekniske grep:

«Målsettingen med oppfølgingen blir registrert definert systemet med 'økt deltakelse' – i stedet for 'å skaffe arbeid'. Det betyr at vi skal følge dem opp, ikke glemme dem utover den økonomiske ytelsen. Skal kartlegge dem med tanke på hvilke aktiviteter som kan være aktuelle og som forhåpentligvis kan føre til arbeid. Vi vurderer og utreder helsetilstanden underveis for å finne ut hva de er i stand til. (...) Burde hatt noe mer konkret å melde dem på, men ikke veldig organiserte aktiviteter. Trenger aktiviteter hvor de kan møtes for å være sosiale.» (Ansatt ved NAV-kontoret)

NAV-kontor 2 Bergen (Fyllingsdalen)

Når en ny ungdom som aldri har vært i kontakt med NAV før søker om økonomisk sosialhjelp, går søknaden direkte til avdelingsleder, som vurderer om det er en reell arbeidssøker som skal ut i aktivitet eller utdanning eller om personen skal på en statlig ytelse, slik som AAP. Hvis det avdekkes at det handler om rus eller AAP, blir de overført til en annen avdeling. Dette oppgis å være den første silingen. Hvis en ser at det er en som er klar for jobb, ønsker utdanning eller som ønsker å komme seg ut i aktivitet på annen måte, eksempelvis til en praksisplass, blir de overført til ungdomskontakten. Ungdomskontakten kaller raskt inn ungdommen til en kartleggingsamtale. Ungdomskontakten spør om hva som er målet til ungdommen – eksempelvis om det er jobb, og hva slags type arbeid som kan være aktuelt, eller utdanning. Videre kartlegges det hva de har gjort frem til nå: om de har avbrutt skolegang, om de har vært i kontakt med OT eller PPT, hvilke jobber de har hatt, erfaring, ønsker og mål. De kartlegger familiesituasjonen, boligforhold, om de har nettverk, hva de gjør på fritiden, om de har hobbyer og om det er laget en plan for videre oppfølging mht. skole. De er opptatt av brukermedvirkning og påpeker at det viktig å lytte til ungdommen. Hvis ungdommen blir vurdert som aktuell for tiltaket *Snu i tide*, får ungdommen beskjed om å møte mandag kl. 9. I de tilfeller de har ungdom som har søkt flere ganger, og som er avklart tidligere, blir ungdommen direkte overført til ungdomskontakt for ungdom som deltar på tiltaket *Snu i tide*.

KVP er ikke bare for unge mellom 18–25 år, men også for dem som står litt lenger fra arbeidsmarkedet. Saksbehandleren som arbeider med KVP, kan blant annet få henvisning fra tiltaket *Snu i tide*. Det gis mye informasjon om KVP, siden søkerne må være klare for å begynne i programmet. Hvis ungdommen ønsker det, starter en med en kartleggingsprosess, hvor egen vurderingen til NAV blir benyttet for å få frem deres meninger og tanker. Alt blir skrevet ned og blir brukt som mal i kartleggingsprosessen. Dette:

«(...) for å få en samtale omkring hva deres mål er, deres ønsker, arbeidserfaring, andre ting de er flinke på, hva de har gjort, utdanning, fritid, bolig og økonomisk situasjon, nettverk – går i dybden på mye. Psykisk og fysisk helse, forholdet til familie. I kartleggingen ser jeg helhetlig på personen. Denne kartleggingen skal munne ut i en arbeidsevnevurdering. Den bruker jeg for å vurdere om de fyller vilkår for KVP eller ikke. Når de ønsker KVP, legges det mye arbeid i det. Blir samtidig kjent med personen. Det viktige er at de forstår hva som er bakgrunnen og at vi samtidig møter dem på en god måte.» (Ansatt ved NAV-kontoret)

NAV-kontor Trondheim (Midtbyen)

De unge som melder seg på NAV, blir innkalt til en samtale. Det er en fast person på kontoret som gjennomfører disse samtale. De unge fordeles på veilederne etter kapasitet og behov. Det er fem stykker som er ansatt i ungdomsteamet, noen av disse i reduserte stillinger. Kontoret har innført en ny struktur, hvor en møtes og fordeler saker i henhold til kapasiteten hos den enkelte veileder. Unge som trenger mer bistand enn vanlige ungdommer, kommer til ungdomsteamet. Teamet hjelper hverandre i arbeidet med ungdommene.

Det gjennomføres en avklaringsamtale innen én til to uker – avhengig av antall unge. Rask avklaring oppgis som viktig og at en viser at det stilles krav fra NAV. Ungdommen får ikke gå passiv. Informasjonen brukeren har registrert på nav.no inkludert CVen de har registrert, brukes gjerne som et utgangspunkt for samtalen. Samtalen kan starte rundt rolleavklaring. Videre med en kartlegging av interesser, hvilke jobber som kan være aktuelle, utdanning, økonomi, boforhold, nettverk – både mht. jobb og nære relasjoner.

Enkelte av veilederne oppgir at de er mye ute og snakker med lokale bedrifter. De inngår avtaler om arbeidspraksis og eventuelt lønnstilskudd, og de følger opp både arbeidsgiver og ungdommen når ungdommen er i arbeidspraksis.

«Hvis du mottar sosialhjelp og er uavklart mht. veien videre om arbeid og aktivitet, tar jeg en førstegangssamtale. I samtalen vil det handle om hva en har gjort frem til nå, om de har søkt jobber. Dette for å avklare om de er reelle arbeidssøkere. (...) Et annet alternativ kan være at brukeren har behov for tettere bistand og er aktuell for forskjellige tiltak. Da vil de få en ungdomsveileder. Ungdomsveilederne skal ha ansvaret for 20 ungdommer hver, men de har kanskje 30 de følger opp tett. Det lages avtaler rundt hva ungdommen selv skal ha ansvar for å følge opp og hva NAV skal følge opp. Vi prøver å matche dem opp mot ledige jobber, arbeidspraksiser og lønnstilskudd. (...) Vi gir ungdommen en kontaktperson med én gang for å kunne jobbe med CV, følge med om de følger opp avtaler som er gjort, om de kontakter arbeidsgivere.» (Ansatt ved NAV-kontoret)

NAV-kontor Kristiansand

NAV-kontoret i Kristiansand hadde tidligere organisert ungdomsarbeidet i Ung-etat. Etter at Ung-etat ble lagt ned, ble oppfølgingen av unge fordelt utover på kontoret. Erfaringen med en slik organisering var dårlig. Kontoret opprettet derfor en egen Ungdomsavdeling for brukere under 25 år.

«Vi har noen som jobber med økonomisk saksbehandling og noen som har ansvar for veiledning. Hvis de ansatte som utfører økonomisk saksbehandling ser at en bruker vil få innvilget sosialhjelp, gir de beskjed til veilederne om å finne en aktivitet som passer for vedkommende. Vi har et prosjekt som heter NAV i skole. De er med i forkant – før en elev skriver seg ut. Hvis eleven skriver seg ut, har eleven en link inn i NAV. Vi samarbeider med OT-veiledere for oppfølging av drop-outs. De blir koblet på med én gang. Hvis man ikke har begynt på eller gjort ferdig videregående skole og oppsøker mottaket på NAV for å få sosialhjelp, vil de få beskjed om å levere dokumentasjon, og så blir det gjort avtale om en kartleggingstime innen en uke. Det blir notert når de var her første gang. Mottaket har kartleggingstimene. Saken kommer så til en saksbehandler. Når jeg får den, sier jeg fra til veileder om vedkommende kan vurderes for aktivitet. Da kommer veileder med forslag og med oppstart.» (Ansatt ved NAV-kontoret)

NAV-kontor Trondheim (Lerkendal)

Alle ungdommer som søker om sosialhjelp får en førstegangssamtale, og på bakgrunn av den, blir det koblet på riktig veileder. Kontoret er opptatt av å agere raskt når det møter opp nye unge som søker økonomisk sosialhjelp, særlig hvis det er saker hvor de unge har droppet ut av skolen. De kartlegger om ungdommen fortsatt har rett til videregående opplæring. Hvis ikke, overtar OT oppfølgingen. Når ungdommen har fått en veileder, kalles de raskt inn til en kartleggingsamtale.

«Hvis det er en hastesak, ringer jeg og gjør en kartlegging før jeg innkaller til samtale. Vi har standardspørsmål og vi prøver å finne ut hvilke tanker den enkelte bruker har selv. Ungdommen bør ha med CV og vi tar utgangspunkt i den. (...) Vi spør om jobbsituasjon i dag, hvilket forhold de har til jobbsøking, hvilke kvalifikasjoner de har, hva de har gjort og om hva de har av nettverk både mht. jobb og familie. Vi spør også om hva som hindrer dem i å begynne i jobb i morgen. Videre snakker vi om fremtidsplaner og forventninger – mange tror de skal ut i drømmejobben. Vi fokuserer på viktigheten av å tjene penger. Kanskje oppfyller ikke en aktuell jobb de forventningene de har, men vi prøver å få dem til å se rundt det.» (Ansatt ved NAV-kontoret)

NAV-kontor Oslo (Grünerløkka)

Unge som kommer til kontoret og søker økonomisk sosialhjelp, møter en av to ansatte i mottaket. Der blir de kartlagt og informert om rettigheter og plikter. All ungdom – så fremt de ikke er syke og/eller har et rusproblem, blir bedt om å starte med en aktivitet raskt. Det kan være aktiviteter på NAV-kontoret eller i bydelen. Vilkåret er at de må være i en eller annen form for aktivitet for å motta sosialhjelp. Et viktig mål for arbeidet som gjøres i mottak er å «snu de unge i døren». Mottaket pleier å følge opp de unge i 3–6 måneder hvis de mener de kan få dem ut i aktivitet. Unge med større utfordringer, blir overført til oppfølgingsavdelingen. De unge blir fordelt av leder for avdelingen etter hva de har av utfordringer og etter den enkelte saksbehandlers erfaring og kompetanse. Saksbehandlerne er opptatt av å bli kjent med ungdommen. De stiller mange spørsmål som ikke bare dreier seg om kompetanse og ønsker for fremtiden, men bruker også en del tid på å kartlegge hvordan ungdommen benytter fritiden sin.

Saksbehandlerne oppgis å være svært tilgjengelige. De har mobiltelefon og svarer alltid de unge når de ringer. Tilgjengeligheten kommer også til uttrykk ved at de møter ungdommen på deres ulike arenaer. Saksbehandlerne drar på hjemmebesøk til de unge, og de kan følge dem til lege og eventuelt til DPS. De møter også de unge på arbeidsplassen hvis de er i praksis. De oppgis å ha få klagesaker og ingen konflikter. Dette knyttes til det faktum at de er tett på ungdommen og får løst utfordringene før de blir et problem. Arbeidet til saksbehandlerne blir styrt av planlegging av hvordan de unge skal kunne få seg en jobb. I dette arbeidet er avklaring av arbeidsevne viktig. De (saksbehandlerne) har flere ulike arenaer hvor de kan teste ut ungdommens arbeidsevne.

Beskrivelsen veilederne gir av arbeidet og vurderingene av hva som er viktig, gir et samstemt bilde av at man ønsker å starte med tidlig oppfølging, være tilgjengelig for den enkelte og gi bistand tilpasset den enkelte brukers behov. Dette gjelder uavhengig av om bruken av sosialhjelp er høyere eller lavere enn ved andre kontorer. I tillegg er det satt i gang en rekke lokale tiltak som gir klare rammer for oppfølgingen som ytes. Disse har ulike navn, men innholdet er stort sett knyttet til aktivisering, sosialisering og bistand til jobbsøking (jobbsøkerkurs, CV-skriving og trening på intervjusituasjoner) for de av de unge som vurderes å ikke være langt unna arbeidslivet. Tiltakene som beskrives nedenfor, er dem intervjupersonene selv trekker frem. Oversikten er altså ikke uttømmende.

Aktiv ungdom og Folk i arbeid (Åsane)

Aktiv ungdom har NAV-brukere som både mottar sosialhjelp og statlige ytelser, og det er én kommunalt og én statlig ansatt i disse gruppene. Tiltaket startet høsten 2014. De unge som kalles inn, er enten de som er nye sosialhjelpsmottakere eller de som er registrert som arbeidssøkere på NAV. I Aktiv ungdom møtes de unge en gang i uken. Tiltaket er tredelt: I to dager jobbes det med CV, i to dager jobbes det med søknadsskriving og i to dager trenes det på intervjusituasjonen. Ungdommen må møte på tiltaket til de enten har funnet seg et arbeid eller fått en praksisplass. Det betyr at de ikke slippes av NAV før de er i fast aktivitet. Det settes som vilkår for å motta sosialhjelp at de møter opp på tiltaket.

I tiltaket Folk i arbeid følges også deltakerne opp helt til de har funnet seg noe å gjøre. De unge blir innkalt til en samtale som gir viktig informasjon og innsikt i ungdommens situasjon. De unge må møte på tiltaket fire dager i uken. Vilkåret er at hvis de ikke møter, blir de trukket i den økonomiske sosialhjelpen. Kommer de for sent, blir de trukket en halv dag. Dette gjøres for å lære de unge at det å komme presis er en viktig forutsetning i arbeidslivet. I dette tiltaket jobber også de unge med CV og søknadsskriving, i tillegg til at det er lagt inn en dag med fysisk aktivitet. Tiltaket oppgis å være nyttig for avklaring av ungdommen. Tiltaket er relativt nyopprettet.

Snu i tide (Fyllingsdalen)

I Fyllingsdalen nevnes særlig tiltaket *Snu i tide*, som er en videreutvikling av det tidligere tiltaket Tett på som ble startet opp for fire år siden. Gjennom evalueringer har tiltaket blitt endret og forbedret. Snu i tide har en varighet på 5 uker. I begynnelsen møtte deltakerne opp tre dager i uken, noe som senere ble omgjort til fem dager i uken. Deretter er tiltaket utvidet til også å omfatte frokost (til alle). Deltakerne blir trukket i økonomisk sosialhjelp hvis de ikke møter opp. I tillegg til ungdomskontakten er det to ansatte som jobber fast med Snu i Tide (i tillegg til en vikar ved fravær). Ungdommene slippes ikke før de er i en form for aktivitet. Det er om lag 15 unge som møter til enhver tid.

Snu i tide omfatter bistand til å skrive CV og jobbsøknader, og de trener på jobbintervjuer. Deltakerne er også forventet å ta kontakt med aktuelle arbeidsgivere. I tillegg inviteres fagpersoner som for eksempel gjeldsrådgivere for å forklare hva som skjer hvis en ikke betaler regninger; disse gir også informasjon om selvangivelsen. Politiet informerer om vandal og hva det innebærer å få merknader. NAV-kontoret har en psykolog tilknyttet kontoret, og vedkommende inviteres inn og snakker om dagsaktuelle utfordringer ungdom kan ha. De lager også egne motivasjonsprogrammer, hvor de lærer om viljestyrke og personlige egenskaper. Tiltaket legger vekt på å ansvarliggjøre og formidle at de selv må gjøre en innsats for å komme seg videre i livet. Tydelighet og gode relasjoner mellom de unge og veilederne er viktig i dette arbeidet. Når ungdom tilknyttet tiltaket får seg en jobb eller en praksisplass, motiverer dette andre. Det varierer hvor lenge de unge er i tiltaket, alt fra en måned til ett år.

Ung Inn, Jobbskolen og NAV i skole (Kristiansand)

I Kristiansand trekkes tiltaket *Ung Inn* for unge sosialhjelpsmottakere frem. På kurset jobbes det med jobbsøking og utforming av CV, og det gis bistand til å finne praksisplasser for kursdeltakerne. Enkelte deltakere kombinerer tiltaket med en arbeidsdag i uken. Det settes krav til oppmøte. Hvis ikke, blir ytelsen stanset. Dette gjøres delvis for å luke ut dem som ikke har behov for hjelp, og delvis fordi stans i ytelsen betyr at de må ta kontakt med NAV. Da kan det eksempelvis fremkomme at det er helsemessige forhold – ofte psykisk helse – som gjør at de ikke møter. De ansvarlige for kurset har individuelle samtaler med de unge. Deres kartlegging av de unge kan også brukes av NAV-veileder. Hvis de ikke er i arbeid i løpet av disse ukene eller at andre tiltak vurderes som mer hensiktsmessige, eller hvis noen trenger annen og/eller tettere oppfølging, skriver kursveilederne rapporter til NAV-veilederne, som da vurderer andre tiltak. Det er mye oppmerksomhet rettet mot jobbsøking, og det er ofte individuelt tilrettelagt. Tiltaket Ung inn er også et godt tiltak for avklaring.

Et annet tiltak som oppgis, er *Jobbskolen*. Dette er et lavterskeltilbud, som fortrinnsvis benyttes for dem som ikke har fullført videregående skole. Jobbskolen består av en kombinasjon av gruppeundervisning og praksis. Tiltaket bidrar til at veilederne får jobbet tettere på de unge, og det gir bedre innsikt i brukernes utfordringer.

Kristiansand er også en av kommunene som gjennomfører *NAV i skole*, hvor NAV-veilederne blir koblet på før en elev skriver seg ut av skolen. I de tilfellene hvor en elev avslutter utdanningen før den er ferdig, blir oppfølgingstjenesten koblet på, og det arbeides hurtig med å skaffe en praksis- eller tiltaksplass.

Jobbverkstedet (Stavanger)

I Eiganes og Tasta blir tiltaket Jobbverkstedet nevnt. Tiltaket strekker seg over fire uker og er rettet mot dem mellom 19 og 25 år. Det er unge som nylig har registrert seg hos NAV, har rett på sosialhjelp og som ikke har vært tilknyttet et annet opplegg tidligere. Jobbverkstedet er en form for jobbklubb, hvor de unge får hjelp til CV- og søknadsskriving. Det er møteplikt, og det gjøres trekk i sosialhjelpen hvis deltakeren uteblir. For dem som ikke møter opp, gir NAV informasjon om hvorfor stønaden stoppes og tilbud om en annen form for hjelp hvis brukeren ønsker dette. Denne dialogen med de unge oppgis å være svært viktig.

Jobbhuset og Tettere Individuell Oppfølging (Midtbyen og Lerkendal)

Tiltaket *Jobbhuset* blir tilbudt i alle bydelene i kommunen. Dette er et kurs som varer i fire uker og som blir etterfulgt av tett veiledning når det er ferdig. Tiltaket er rettet mot unge som står langt unna arbeidslivet. Det kan være unge som har psykiatriske diagnoser og unge som trenger tid til å bygge opp selvtillit og motivasjon. På Jobbhuset foretas en kartlegging av de unge for å avklare hvilke muligheter de har og hva som er deres videre planer. Det blir oppgitt at de som ikke klarer å gjennomføre tiltaket, gjerne er unge med aktiv rusproblematikk. De som dropper ut av tiltaket, blir kalt inn til en samtale for å finne årsaken til manglende oppmøte.

I de tilfellene de unge har behov for enda tettere individuell tilrettelagt oppfølging, er TiO-gruppen eller KVP mulige tiltak. *Tettere individuell oppfølging* (TiO) er et tilbud for dem under 25 år. Det er flere ansatte i TiO. Tiltaket er aktuelt å benytte for unge som har problemer med å komme seg opp om morgenen og/eller som sliter med å stille opp på avtalte møter. Det er nylig opprettet en stilling for å følge også dem over 25 år.

Jobbsjansen og Intern arbeidstrening (Gamle Oslo)

Et prosjekt som nevnes i Gamle Oslo, er *Jobbsjansen*, som sorterer under IMDi. Det har eksistert i 10 år og har som mål å kvalifisere flyktning- og innvandrerdømt uten fast tilknytning til arbeidslivet til høyere utdanning og/eller arbeid, slik at de blir selvforsørgende og får økt livskvalitet, samt utvikle spesielt tilrettede kvalifiseringstiltak og metodikk for målgruppen. Jobbsjansen får henvist personer som har en sosialhjelpssak. Her har veilederne mulighet for å jobbe tettere med ungdommen enn det ungdomsteamet i bydelen har. Jobbsjansen har 3–4 veiledere, som hver følger opp mellom 10 til 15 brukere. Til sammenligning har ungdomsteamet i bydelen ansvaret for 50–60 personer per veileder. Jobbsjansen har de samme virkemidlene som ungdomsteamet, slik som praksisplass og utdanning, og skal i utgangspunktet være et fulltidstilbud.

I tillegg tilbys bydelens sosialhjelpsmottakere *Intern arbeidstrening*. Dette er et tiltak som ikke bare er tilgjengelig for ungdom. Intern arbeidstrening blir benyttet der veilederne er usikre på de unges arbeidsevne. Gamle Oslo har to kantiner med kokker som er ansatt som arbeidsledere. De har 10 til 15 plasser for sosialhjelpsmottakere på arbeidsutprøving. De unge som er med i tiltaket, bidrar til driften av kantinene. De har også andre former for arbeidstrening som innebærer mer fysisk arbeid, slik som vaktmestertjenester, flytteoppdrag, maleoppdrag og reparasjoner og vedlikehold av det offentlige rom. En av fordelene med intern arbeidstrening oppgis å være at det er et svært fleksibelt tiltak. Det finnes ungdom som ikke er i stand til å gjennomføre et fulltidsprogram, og en har da muligheter for å tilpasse antall timer ungdommen skal jobbe.

Jobbfinner'n (Nordre Aker)

Nordre Aker har et jobbsøkingstiltak de kaller *Jobbfinner'n*. Dagen etter at de unge henvender seg til en av mottakskonsulentene ved NAV, og vedkommende vurderer det slik at dette er en ungdom som kan jobbe eller som trenger bistand til jobbsøk, henvises vedkommende til sysselsettingskonsulenten. Jobbfinner'n varer fra klokken 9–11 hver dag og har en varighet på i hovedsak tre uker; denne perioden kan utvides hvis det vurderes som hensiktsmessig. Det settes som vilkår at det er obligatorisk oppmøte. Veilederne starter med en kartleggingsamtale, hvor de stiller spørsmål om de unge har fullført videregående skole. Hvis svaret er nei, blir det kartlagt hvorfor og om de ønsker å fullføre et utdanningsløp. Hvis dette ikke er aktuelt, stiller en spørsmål om arbeid og hva de kunne tenke seg av arbeid samt hva de har av arbeidserfaring. Det blir også stilt spørsmål om helse og rus. På Jobbfinner'n får de unge bistand til jobbsøk, CV, søknadsskriving og intervjutrening. Tiltaket oppgis å være nyttig ikke bare med tanke på jobbsøking, men også for kartlegging og avklaring av hver enkelt bruker. Møter ikke ungdommen opp på tiltaket, blir de ringt opp av sysselsettingskonsulent eller mottakskonsulent. Ved fravær vurderer mottakskonsulent å stoppe sosialhjelpen, alternativt blir utbetalingen delt opp i mindre summer for å sikre at ungdommen møter. Dette gjøres i samsvar med ungdommen. Det tydeliggjøres at det ikke handler om å straffe, men om å hjelpe. Det er for øvrig få unge som ikke møter. Rådgivning rundt hva som kan være aktuelle stillinger å søke på, oppgis også være en faktor som kan bidra til at de unge får arbeid.

Drømmeukene (Grünerløkka)

I bydel Grünerløkka har de et tiltak kalt *Drømmeukene*. Dette er et kurs som arrangeres 2–3 ganger i året og som varer over seks uker. Det er to personer som drifter dette tiltaket, og målgruppen er ungdom i bydelene Grünerløkka og Sagene. Kurset oppgis å skulle bidra til å skape motivasjon samt avdekke ulike utfordringer i ungdommenes liv. Målsettingen er at alle som deltar på kurset, skal være i en arbeidspraksis med mulighet for jobb etter endt kurs. Det en har erfart, er at kurset avdekker en rekke ulike forhold ved ungdommen, og en lærer å kjenne ungdommen på en god måte.

Det finnes også jobbsøkerkurs for dem som er klare for arbeid, men som trenger litt ekstra bistand for å komme seg inn i arbeidsmarkedet. Disse kursene arrangeres av mottaksavdelingen. En betingelse for å kunne delta på jobbsøkerkurs, er at man har arbeidserfaring.

Bydelen har et relativt nytt tiltak – en *kafé* – som brukes for avklaring. Der får de unge tett oppfølging av en egen arbeidsleder og en sosionom som har ansvaret for det sosialfaglige. De unge lærer seg alt rundt drift av en kafé. Veilederen følger opp ungdommene i denne avklaringsprosessen. Hvis det går bra og ungdommene opplever at de er klare for andre arbeidssteder, blir de hjulpet til å søke jobb eller arbeidspraksis.

Bydelen har også et botilbud som heter *Fremtidshuset*, hvor ungdommen kan bo. Dette tiltaket anses som viktig fordi det er mange unge som sliter med å få og å beholde bolig. Leiligheten er bemannet med to ansatte, og saksbehandlerne er også innom og besøker ungdommen der. Da mange sliter med diffuse og sammensatte problemer, anses alternative møtearenaer som dette som viktig for å få bedre innsikt i ungdommenes liv og utfordringer.

Et tiltak som blir nevnt som satsingsområde fremover, er *Mestring og arbeid*, hvor målgruppen er personer med lettere eller moderate psykiske lidelser.

Tilgangen på tiltaksplasser oppleves av NAV-veilederne generelt som god. De aller fleste er enige om at NAV har en god tiltakspakke, selv om det kan være en utfordring med relevante tiltak som er spesielt rettet mot den yngste målgruppen. Noen savner flere «lavterskeltilbud» som er mer tilpasset de utfordringene den enkelte har. Et eksempel på en målgruppe for et slikt lavterskeltilbud er ungdom med dårlige erfaringer fra skolen, og hvor det å gi personene klasseromsundervisning vil kunne føre til at de faller fra tidlig i tiltaksløpet.

Flere nevner utfordringene som følge av at arbeidsmarkedet har blitt slakkere og antallet ledige jobber synker. Dette kan gjøre det vanskeligere å gi de unge tiltrengt arbeidspraksis.

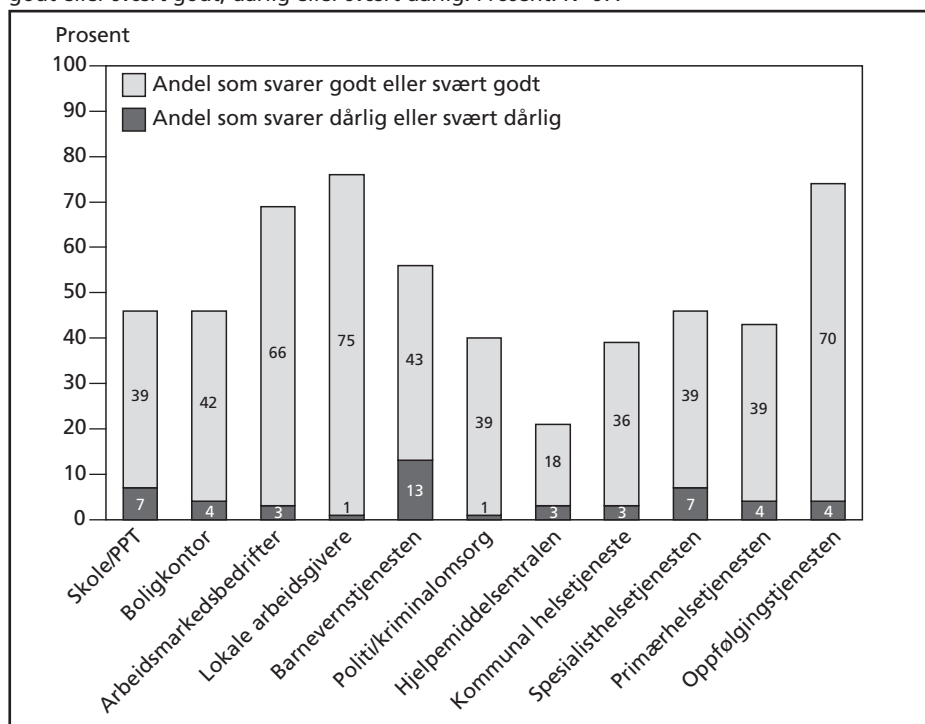
Vi bruker en del arbeidspraksis i ordinær virksomhet – tiltak der ungdom kan komme ut i arbeidspraksis med ordinær arbeidstid. De får spesiell oppfølging og de får tiltakspenger fra NAV. Målgruppen er ungdom med lite på CVen og som vil ha en fordel av å komme ut hos arbeidsgiver for å få arbeidserfaring og nyttig lærdom i å delta i arbeidslivet. De får noe på CVen: De har fått opplæring, har vist at de kan møte presis. De har vist at de kan følge arbeidslivets regler. Størst gevinst er erfaringen fra arbeidslivet. Ofte når de har vært i arbeidspraksis og hvis de har gjort en god jobb, er det store muligheter for dem å få jobb i bedriften etterpå. (Fyllingsdalen)

Tverrfaglig samarbeid

For å gi oppfølging til unge sosialhjelpsbrukerne må veilederne på NAV-kontorene i enkelte tilfeller forholde seg til andre aktører, som utdanningsetaten, arbeidslivet og helsevesenet. I spørreundersøkelsen ber vi veilederne om å oppgi hvor ofte de er i kontakt med ulike aktører og hvordan de vurderer at samarbeidet fungerer. De to aktørene som NAV har jevnligst kontakt med, er oppfølgingstjenesten, som bistår unge som har rett til videregående utdanning, og lokale arbeidsgivere. Dette er også de aktørene hvor samarbeidet vurderes som best.

I all hovedsak er veilederne positive til de fleste samarbeidspartnerne som blir oppgitt i undersøkelsen. Dette bekreftes i intervjuene, hvor det også gis tilbakemeldinger på hva som påvirker graden av og kvaliteten på samarbeidet. Våre informanter peker på forhold som personkemi, stabiliteten i arbeidsstokken, organisering av tjenesten, fysisk avstand, oppgave- og ansvarsfordeling, møtearenaer – internt og eksternt, taushetsplikten, ulike regelverk og ulike IKT-systemer.

Figur 4.5 Andel av veilederne som svarer at samarbeidet med den eksterne aktøren fungerer godt eller svært godt, dårlig eller svært dårlig. Prosent. N=67.



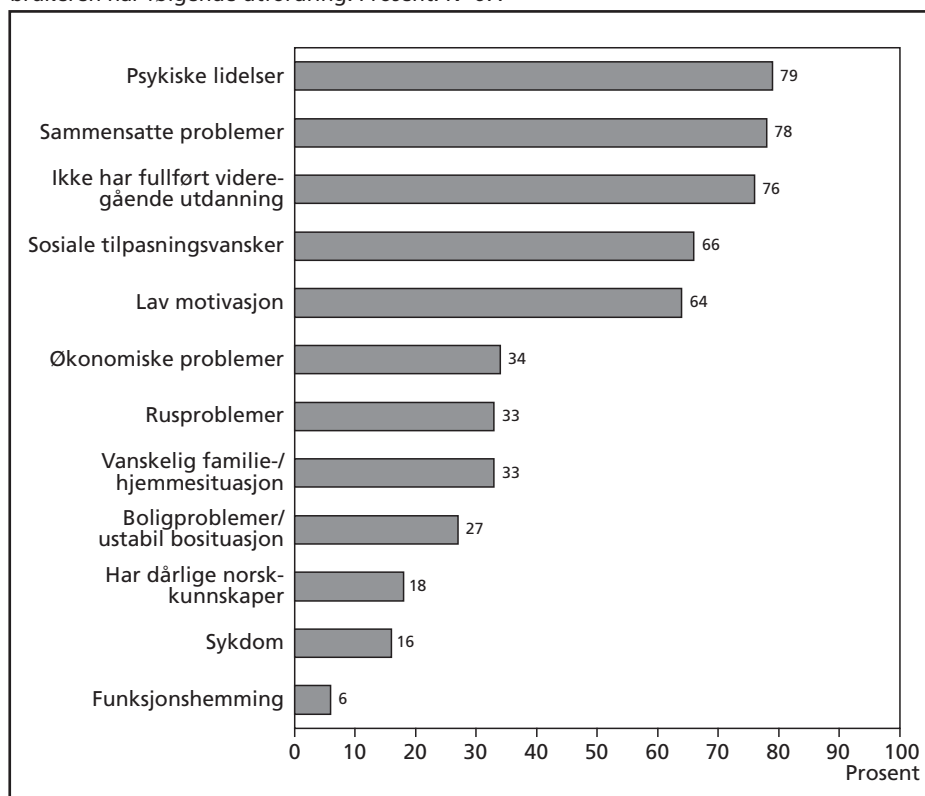
I de tilfellene en opplever dårlig samarbeid med andre etater, er det typisk i saker der brukere faller mellom ulike rettigheter, og hvor det er uklare oppgave- og ansvarsforhold.

Tilbakemeldingen fra både spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at barnevernet er den aktøren hvor samarbeidet med NAV fungerer dårligst, selv om de fleste også her er fornøyde. Det kontoret som gir den mest positive beskrivelsen, oppgir at de har et tett og jevnt samarbeid med barnevernet. De har månedlige møter hvor de sammen drøfter saker. Her deltar teamlederen fra NAV-kontoret samt leder fra ettervernsteamet i barnevernet. Det utarbeides felles planer for de ungdommene det gjelder, og man enes om hva som er NAVs oppgaver og hva barnevernet skal ha ansvar for. Fordelen med en slik tilnærming oppgis å være at aktørenes oppmerksomhet og lojalitet i større grad rettes mot den enkelte bruker og sak, heller enn de respektive systemene de representerer.

Utfordringer i oppfølgingen av unge

Ulike grupper av unge brukere har ulikt behov for oppfølging. I spørreundersøkelsen spurte vi derfor veilederne om i hvilken grad tiden som brukes på oppfølging varierer med de utfordringene brukerne har. Bildet som tegnes, er likt i de fem storbyene.

Figur 4.6 Andelen NAV-veiledere som oppgir at tiden til oppfølging i stor grad påvirkes av om brukeren har følgende utfordring. Prosent. N=67.



Psykiske lidelser, sammensatte problemer, ikke fullført videregående, sosiale tilpasningsvansker og lav motivasjon er de faktorene som trekkes frem som særlig tidkrevende.

I intervjuene spurte vi også om NAV-veilederne kunne beskrive hva som kjenner tegner en typisk ung sosialhjelpsmottaker, om det er noen faktorer som nevnes hyppigere enn andre. Den viktigste er at de ikke har gjennomført videregående skole. Mange av disse ungdommene mangler kun et fag eller to. Videre kjennetegnes de unge sosialhjelpsmottakerne av lav selvfølelse, lav mestringsfølelse, liten grad av selvdisiplin, lav motivasjon, liten eller ingen arbeidserfaring og en snudd døgnrytme. I tillegg har en del av dem utfordringer knyttet til psykisk helse og/eller rus.

Mange har egendefinert sosial angst. Inntrykket er at prestasjonskravene har økt. De stiller så høye krav til seg selv at de kanskje ikke mestrer det. Da detter de ekstra langt ned. Mange har vært hjemme lenge. De har ramlet ut av videregående og fått økonomisk støtte fra familien frem til de blir 18–19 år og så blir de sendt til NAV. Da har det gått mange år hvor vi kunne jobbet med dem uten at vi har kommet i kontakt med dem. Da har de allerede vært for lenge alene i barndomshjemmet uten oppfølging. (Lerkendal)

Diffuse med sammensatte problemer. Kanskje *litt* sosial angst, røyker *litt* hasj, *litt* dårlig sosialt – hvis de eksempelvis er i arbeidspraksis, fungerer de ikke i lunsjen sammen med de andre. Mange av ungdommene har hatt vanskelig oppvekst og har ikke hatt stabile voksenpersoner rundt seg. De har få støttepersoner. De har ofte ikke erfaring med å ha fått til ting i livet. Det blir lett å gi opp. De har kanskje ikke andre enn oss som støtter og pusher dem – det en familie normalt ville gjort. Andre har sittet mye på rommet sitt. Vi er bydelen med flest drop-outs. De som har snudd døgnen og ikke klarer å stå opp om morgenen. (Grünerløkka)

Det er en rekke unge som har utfordringer med å få seg arbeid eller praksisplass, men samtidig gis det eksempler på unge som faktisk lykkes med å få seg arbeid. På spørsmål om hva som kjennetegner denne gruppen av unge, får vi eksempelvis følgende svar:

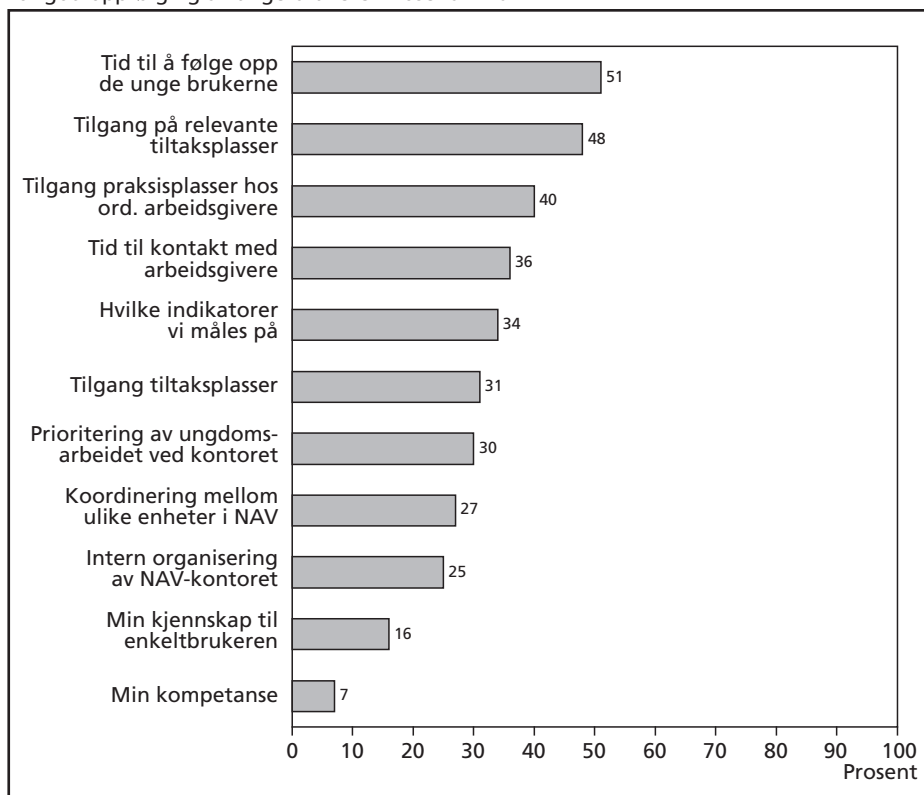
Indre motivasjon til å fullføre ting. De møter opp til tiden og jobber hardere enn de andre ansatte. De klarer å tenke frem i tid. Ser at hvis de yter ekstra nå, gir det en gevinst om seks måneder. I tillegg til at de klarer å se seg selv i samspill med andre: Hva må jeg må bidra med for at dette skal gå bra? Og ikke hva andre må gjøre for at jeg skal lykkes. (...) Det handler om mer enn å klare arbeidsoppgavene. Det handler om å kunne kodene. De som klarer å komme i jobb, har det med seg – enten fordi de er vokst opp i et hjem hvor det er kunnskap om det eller at de har en egen drivkraft. (Grünerløkka)

De er «selgertyper». De er utadvendte. De står veldig på og er flinke til å snakke for seg. Det er et stort fortrinn. Det er for øvrig et fåtall. (Nordre Aker)

Sistnevnte sitat illustrerer et poeng som er gjennomgående i nyere undersøkelser av unges inkludering i arbeidslivet, nemlig viktigheten av sosiale ferdigheter.

Ifølge våre intervjuer er det stor enighet om at ungdom er en krevende gruppe å følge opp og at tett oppfølging er noe av det viktigste for å lykkes. Tett oppfølging krever tid og oppmerksomhet. Når vi spør om hvilke forhold i de fem kommunene som legger hindringer for god oppfølging, trekkes *tid til å følge opp* de unge brukerne ikke uventet frem både i spørreundersøkelsen og intervjuene. Faktorer som bidrar til opplevelsen av å ha for få ressurser, er høyt sykefravær, konjunkturer (manglende jobber å formidle til), antall stillinger, antall brukere per veileder, men også kompleksiteten i arbeidet knyttet til enkeltbrukere.

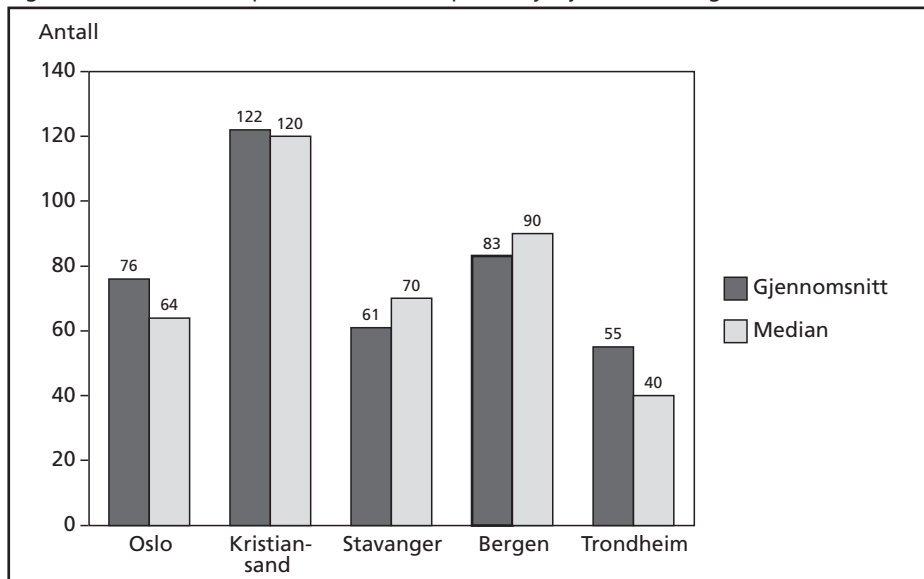
Figur 4.7 Andelen NAV-veiledere som oppgir at følgende forhold i stor grad legger hindringer for god oppfølging av unge brukere. Prosent. N=67.



Det er for øvrig store forskjeller mellom kontorene i hvor mange brukere de har ansvar for, men antall brukere i seg selv er ikke nødvendigvis en utfordring. Det er gjerne slik at behovet for tett oppfølging varierer en god del mellom brukerne. Noen trenger atskillig mindre oppfølging enn andre. I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål

om hvor mange brukere veilederne har ansvaret for å følge opp. Her varierer svarene en god del. I Kristiansand oppgir veilederne at de i snitt har ansvaret for 122 brukere, i Bergen 83 brukere og i Oslo 76 brukere. Stavanger og Trondheim oppgir å ha ansvaret for henholdsvis 61 og 55 brukere. Det betyr at Trondheim i snitt har ansvar for halvparten så mange brukere per veileder som Kristiansand.

Figur 4.8 Antall brukere per veileder fordelt på storby. Gjennomsnitt og median.



Styringssignaler, organisering og praksis

I dette kapitlet har vi gjengitt beskrivelser av føringer og prioriteringer som blir lagt for arbeidet rettet mot unge brukere som kommer til NAV-kontoret, hvordan arbeidet er organisert ved NAV-kontorene og hvordan arbeidet utføres i praksis. På et overordnet nivå er det et samstemt bilde som tegnes av rammevilkår, hva som skal til for å gi god oppfølging og hvilke utfordringer veilederne opplever at de har i de fem storbykommunene.

I de sentrale dokumentene er de unge brukerne av sosialhjelp en prioritert brukergruppe i alle de fem storbyene. Det er imidlertid beskrevet få konkrete virkemidler som kan benyttes direkte i oppfølgingen av de yngste sosialhjelpsmottakerne, og veilederne ved NAV-kontorene forholder seg da også i liten grad til de overordnede føringene. Konklusjonene er at det er vanskelig å identifisere noen systematiske forskjeller mellom storbyene med hensyn til overordnede skriftliggjorte mål og strategiene.

Ungdomsarbeidet ved NAV-kontorene er i stor grad spesialisert i egne team. Beskrivelsene av hvordan arbeidet forløper ved kontorene, synliggjør at denne spesialiseringen tar ulike former. Det er forskjeller på hvor mange ansatte som inngår i ungdomsteamene, noe som gjør at noen kontorer har større muligheter enn andre for å splitte opp og fordele oppgaver etter hvilke behov de enkelte brukerne har. Det er også forskjeller når det gjelder samarbeidet mellom den kommunale delen som forvalter sosialtjenesten og den delen som har ansvar for de statlige ytelsene og tiltakene, noe som i utgangspunktet vil kunne påvirke hvordan de unge møtes på NAV-kontoret og hvilken rolle sosialhjelpen har i oppfølgingen av denne yngste brukergruppen. Det er imidlertid ikke grunnlag for å knytte forskjellene i sosialhjelpsbruk blant unge til sammensetningen av ungdomsteamene.

Oppfølgingsarbeidet som gjøres i storbyene og de tiltakene som tilbys sosialhjelpsmottakerne, er basert på en bevissthet rundt viktigheten av å sette i gang oppfølgingen raskt, ligge tett på den enkelte brukeren og å gi oppfølging som er basert på den enkeltes utfordringer og behov. Selv om de lokale tiltakene har forskjellige navn, er innholdet i de fleste tiltakene knyttet til å aktivisere de unge, gi dem mulighet for å treffe andre mennesker og å bistå med jobsøking.

Det er i arbeidet med de yngste brukerne at det i størst grad kreves at NAV samarbeider med andre aktører, det være seg utdanningsetaten, arbeidsgivere eller helsevesenet. Samarbeidet med disse aktørene oppleves stort sett som velfungerende. Storbyenes vurdering er også her samstemte i hva som skal til for å oppnå et vellykket samarbeid.

Veilederne i de fem kommunene oppgir også de samme utfordringene i oppfølgingsarbeidet. Unge med psykiske lidelser og de som ikke har fullført videregående opplæring, er de som krever mest tid. Samtidig gis det uttrykk for at nettopp manglende tid til oppfølging er det som i størst grad hindrer oppfølgingen av denne målgruppen.

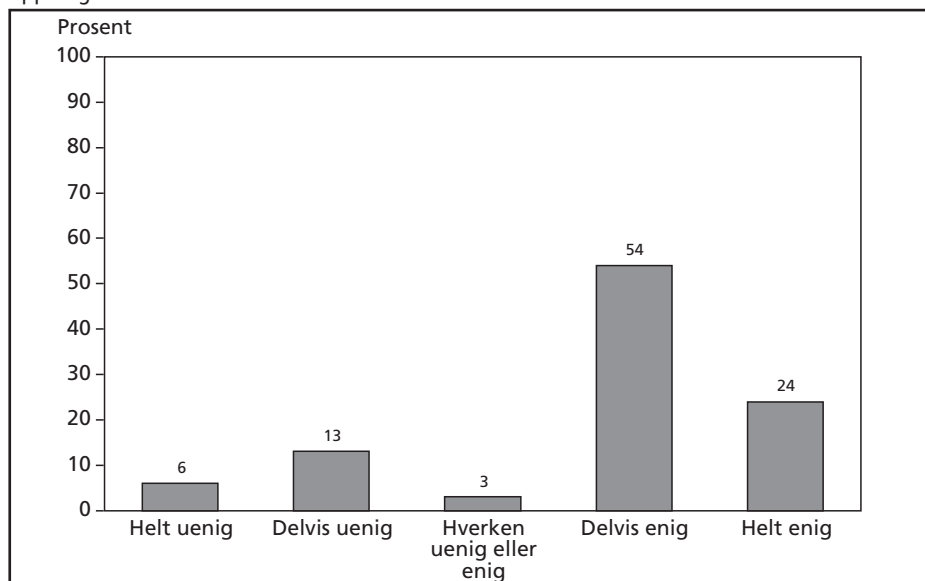
Alt i alt er likevel veilederne som jobber med ungdom tilfredse med tilbudet som NAV-kontoret gir. I underkant av 80 prosent svarer i spørreundersøkelsen at de er delvis eller helt enige i påstanden om at de er fornøyd med måten kontoret følger opp unge brukere.

De grunnleggende rammene og prioriteringene som ligger til grunn for arbeidet rettet mot unge, er hovedsakelig basert på samme de målsettingene i de fem storbyene. Beskrivelsene av hvordan oppfølgingen på NAV-kontorene forløper, synliggjør en felles oppfatning av hva som skal til for å lykkes med å få unge i aktivitet. Tilbakemeldinger om hvilke utfordringer veilederne møter, har også store likhetstrekk, både når det gjelder hvilke grupper brukere som oppleves som mest krevende å følge opp, og at ressurser i form av tid til oppfølging legger begrensninger på muligheten for å gi god oppfølging.

Siden det overordnede bildet som gis av prioriteringer og praksis er temmelig likt i de fem storbyene, er det ikke mulig å knytte disse små forskjellene til å forklare forskjellene i bruk av sosialhjelp blant de unge i de fem byene. Vi finner likevel noen særtrekk

ved praksisen i Stavanger, som også har den høyeste sosialhjelpssansynligheten blant dem mellom 18 og 24 år.

Figur 4.9 NAV-veiledernes vurdering av uttalelsen «Jeg er fornøyd med måten mitt kontor følger opp unge brukere». Prosent. N=67.



De NAV-veilederne som har deltatt i spørreundersøkelsen fra Stavanger, er av de fem byene minst fornøyd med kontorets oppfølging av de unge (jf. figur 4.8). De oppgir i større grad enn veiledere fra de andre byene at manglende prioritering er en utfordring når det gjelder å gi unge en god oppfølging, og de har også den laveste andelen som svarer at de er helt enige i at sosialhjelpsmottakerne prioriteres ved deres kontor. De har også den laveste andelen som er helt eller delvis enige i at ledelsen gir klare signaler om hvilke grupper som skal prioriteres. Når det gjelder retningslinjer og planer fra kommunen, er ingen helt enige i at ungdomsarbeidet er basert på disse. I tillegg er Stavanger den kommunen med lavest andel av veiledere som oppgir at kontoret har spesialisert oppfølgingen av unge i egne team. Når dette er sagt; forskjellene er små og utvalget er lite. Funnene bør derfor tolkes med forsiktighet. Det kan likevel være hensiktsmessig for kommunen å undersøke om de signalene som gis, når frem til førstelinjen, det vil si de som daglig jobber med brukerne, og om organiseringen er hensiktsmessig. Tilbakemeldingene fra kommunene viser at det å jobbe i egne ungdomsteam foretrekkes blant de veilederne som har deltatt i undersøkelsen.

5 Oppsummering

Unge er en prioritert gruppe i arbeids- og velferdspolitikken. Det at unge får muligheten til å fullføre utdanningsløp og etablere seg i arbeidslivet, er ikke bare viktig for at den enkelte skal få et økonomisk grunnlag for å realisere målene om et godt liv, men også for samfunnet for øvrig. De personlige og samfunnsøkonomiske kostnadene som følger et langt og kanskje også varig utenforskap som starter i ung alder, er store. Gjennom oppfølging og tiltak i NAV er det et mål at de som har behov for hjelp, skal få bistand til å avslutte et utdanningsløp eller komme i jobb. Selv om det gis inntektssikring i form av ulike statlige ytelser som er knyttet til det oppfølgingsbehovet hver enkelt har, arbeidssøkere får dagpenger og de med nedsatt arbeidsevne får arbeidsavklaringspenger, kan det oppstå akutte situasjoner hvor det er behov for økonomisk hjelp. For å hjelpe de unge som kommer i en slik situasjon, har kommunene anledning til å tildele sosialhjelp.

Den løpende statistikken over unge sosialhjelpsbrukere har vist at det er forskjeller mellom de fem storbyene Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Stavanger med hensyn til hvor stor andel av de unge som mottar denne ytelsen. I utgangspunktet ser vi at det er flere unge på sosialhjelp i Kristiansand og Stavanger enn i Bergen og Trondheim, og at alle disse fire byene dessuten har en høyere andel mottakere enn Oslo. Det kan være flere årsaker til dette. For det første kan ulik befolkningssammensetning i byene føre til at behovet for sosialhjelp er forskjellig. I tillegg kan prioriteringer og praksis i oppfølgingsarbeidet som skjer gjennom NAV, påvirke hvordan storbykommunene benytter denne ytelsen.

Prosjektet som ligger til grunn for denne rapporten, har hatt som formål å se nærmere på hva som kan være årsaken til de observerte forskjellene mellom storbyene i sosialhjelpsbruk blant unge, og om dette er faktorer som kommunene selv kan påvirke. Grunnlaget for analysene som er gjort, er individdata fra ulike administrative registre, en spørreundersøkelse rettet mot veiledere på NAV-kontorene og kvalitative intervjuer gjennomført ved NAV-kontorer i utvalgte bydeler i de fem storbyene. I tillegg har vi gjennomgått sentrale dokumenter fra disse byene, som beskriver sosialtjenestens arbeid og satsinger rettet mot unge.

Befolknings sammensetning forklarer noe, men ikke alt

Andelen sosialhjelpsmottakere i storbyene i aldersgruppen 18 til 24 år varierte i 2014 mellom 4,5 (Oslo) og 7,2 prosent (Kristiansand). Ser vi på tall tilbake til 2007, har det bortsett fra i Kristiansand vært en nedgang i denne andelen, men forskjellene mellom storbyene har holdt seg nokså stabil. Det samme gjelder rangeringen av kommunene – Oslo har hatt lavest andel, mens Kristiansand i store deler av perioden har hatt høyest andel unge mottakere av sosialhjelp.

Ser vi på alle kommunene i landet, finner vi at andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 18–24 år varierer fra under 2 prosent til 20 prosent.⁸ De observerte forskjellene mellom de fem studerte storbyene fremstår dermed som ganske liten, samlet sett. Siden storbyene har mange innbyggere, vil imidlertid små endringer i andelen mottakere kunne ha stor betydning for den enkelte kommunes samlede utgifter til sosialhjelp, og dermed utgjøre en belastning for kommunale budsjetter. Samtidig er det viktig å huske på at selv om Oslo og Kristiansand ligger i hver sin ende av storbyenes andel av unge sosialhjelpsmottakere, vil disse forskjellenes betydning for de samlede sosialhjelpsutgiftene til en viss grad utlignes av at Oslos sosialhjelpsmottakere i gjennomsnitt mottar høyest stønadsbeløp, mens stønadsbeløpene er langt lavere i Kristiansand (jf. tabell 3.2). Et annet moment som også påvirker de samlede utgiftene til sosialhjelp, er gjennomsnittlig stønadslengde. En ung mottaker av sosialhjelp i Oslo mottar ytelsen i 4,6 måneder, men varigheten i Kristiansand er 3,9 måneder i gjennomsnitt. Når vi har analysert sosialhjelpsbruk i storbyene, har vi imidlertid kun fokusert på forskjeller i forekomsten av sosialhjelpsmottak blant unge i alderen 18–24 år, det vil si hvor mange som mottar ytelsen.

En faktor som kan bidra til å forklare variasjonen i sosialhjelpsmottak mellom storbyene, er befolknings sammensetningen. Dersom andelen unge med hjelpebehov varierer mellom byene, kan dette være med på å forklare de observerte forskjellene. Vi fant for eksempel at innvandrerandelen blant unge sosialhjelpsmottakere er langt høyere i Oslo enn i de andre byene og i landet for øvrig (jf. tabell 3.5). Vi fant også at andelen som har mottatt sosialhjelp året før, andelen som ikke har fullført videregående utdanning og andelen som hadde mottatt arbeidsinntekt i løpet av året, var høyest i Stavanger, mens andelen som var registrert med igangværende utdanning, var høyest i Kristiansand.

Ved hjelp av analyser som gjør det mulig å ta hensyn til flere faktorer samtidig, har vi undersøkt hvordan slike forskjeller i befolknings sammensetning kan bidra til å forklare de observerte forskjellene mellom storbyene. I analysene har vi kontrollert for demografiske kjennetegn, utdanning, arbeidsinntekt og mottak av andre NAV-ytelser.

⁸ Tall fra Statistikkbanken, www.ssb.no

I tillegg har vi undersøkt om ulik tilgang til arbeid, målt gjennom lokale ledighetsrater, påvirker ulikhet i mottak av sosialhjelp blant unge i storbyene.

Analysen viser at når vi kontrollerer for forhold som kan tenkes å påvirke sannsynligheten for å motta sosialhjelp, finner vi først og fremst at forskjellene vi observerte i statistikken reduseres, men bare i begrenset grad. Ulik befolkningssammensetning forklarer i underkant av en tredjedel av bruttoforskjellene i sosialhjelpsmottak blant unge i alderen 18 til 24 år mellom de fem storbyene. Forskjellen mellom høyeste og laveste sosialhjelpssannsynlighet er i de siste analysemodellene redusert til 1,7 prosentpoeng. Forskjellene mellom storbyene er altså relativt små etter å ha kontrollert for befolkningssammensetningen.

Etter å ha tatt hensyn til variasjon i befolkningskjennetegn, er det fortsatt unge i Oslo som har lavest sannsynlighet for å motta sosialhjelp, mens risikoen er høyest i Stavanger og Kristiansand. Når vi i tillegg tar hensyn til lokale ledighetsrater, det vil si kontrollerer for situasjonen på arbeidsmarkedet, er det Stavanger som utmerker seg med høyest risiko for sosialhjelpsmottak, men likevel bare med 1,7 prosentpoeng høyere risiko enn Oslo.

Selv om Oslo samlet sett har lavest sosialhjelpsrisiko blant mottakere i alderen 18 til 24 år, er det godt kjent at det er stor variasjon i levekårene mellom bydelene i Oslo, og slik kan det også være i de andre storbyene (som har bydeler). Vi har derfor gjort tilsvarende analyser som beskrevet over, hvor bydelene inngår som uavhengige variabler.

Det som er mest iøynefallende når en ser på andelen unge sosialhjelpsmottakere i de ulike bydelene, er, med unntak av Trondheim, en større variasjon innad i de enkelte byene enn det er mellom byene. I Oslo varierte andelen fra 1,3 til 7,7 prosent i 2012, mens det i Bergen og Stavanger varierte mellom henholdsvis 2,4 og 6,1 prosent og mellom 2,9 og 8,8 prosent. Alle de tre byene har to bydeler hver hvor andelen er 6 prosent eller høyere.

I motsetning til hva som var tilfellet da vi analyserte byene, har befolkningssammensetning svært mye å si for variasjonen mellom bydelene, men i ulik grad i hver av byene. I Trondheim, hvor bruttoforskjellene var små, er det i praksis ingen forskjell mellom bydelene etter at vi har kontrollert for befolkningssammensetningen. Tilsvarende finner vi at forskjellene nesten forsvinner i Oslo etter kontroll for befolkningssammensetningen, selv om det der var størst relativ forskjell mellom høyeste og laveste andel med unge sosialhjelpsmottakere. I Bergen og Stavanger skiller det nesten 3 prosentpoeng mellom høyeste og laveste andel unge sosialhjelpsmottakere i bydelene etter kontroll for de samme befolkningskjennetegnene. I Bergen er det én bydel (Arna) som har en noe høyere andel enn de andre bydelene, mens det i Stavanger er fire bydeler⁹ (Hundvåg/Storhaug og Tasta/Eiganes) som har en høy beregnet andel unge mottakere av sosialhjelp.

⁹ Disse fire bydelene i Stavanger er fordelt på to NAV-kontorer.

Vi kan ikke utelukke at det finnes andre befolkningskjennetegn enn dem vi har inkludert i våre analyser som kunne bidratt til å redusere de beregnede forskjellene mellom byene og bydelene ytterligere. Med de befolkningskjennetegnene vi har inkludert og som bidro til å redusere bruttoforskjellene, finner vi imidlertid at det er noen bydeler, én i Bergen og fire i Stavanger, som utmerker seg med høye andeler unge sosialhjelpsmottakere. Som nevnt kan det være at disse forskjellene skyldes befolkningskjennetegn vi ikke har hatt tilgang til, men disse fem bydelene er også representert med hvert sitt NAV-kontor;¹⁰ og en kan derfor tenke seg at noe av forskjellen mellom byene og bydelene kan tilskrives ulik organisering og praksis i sosialtjenesten og tilstøtende tjenester ved de ulike NAV-kontorene i byene.

Oppfølgingsarbeidet – små forskjeller i prioriteringer og praksis

For å kunne identifisere om forskjeller i organisering og praksis kan forklare de ulike sosialhjelpsratene blant unge i storbyene, er det i prosjektet foretatt en gjennomgang av overordnede styringsdokumenter, utført en spørreundersøkelse blant veilederne ved NAV-kontorene og gjort kvalitative intervjuer med ansatte. Med dette som grunnlag er det fokusert på:

- prioriteringer i storbykommunen,
- organisering av ungdomsarbeidet ved NAV-kontorene,
- hva veilederne opplever som utfordringer og hindringer i oppfølgingsarbeidet,
- tiltak og virkemidler som de ulike NAV-kontorene har til rådighet, og
- hvordan samarbeidet med eksterne aktører fungerer.

Overordnede føringer

De sentrale styringsdokumentene i de fem storbykommunene er utformet som oppdragsbrev, oppdragsnotater, strategidokumenter og ulike former for samarbeids- og virkemiddelavtaler. Disse gir klare signaler om at unge generelt og unge sosialhjelpsmottakere spesielt skal prioriteres i oppfølgingsarbeidet. Målet er å redusere antallet unge sosialhjelpsmottakere, særlig unge langtidsmottakere av sosialhjelp. Dette begrunnes med et ønske om å bedre levekårene for vanskeligstilte unge og samtidig redusere de kommunale utgiftene. Selv om prioriteringene i de sentrale styringsdokumentene er

¹⁰ De fire bydelene i Stavanger med høyest andel unge sosialhjelpsmottakere er fordelt på to NAV-kontorer.

klare, gis det få konkrete føringer for hvordan man kan oppnå disse målene gjennom organisering og praksis.

I spørreundersøkelsen og intervjuene som ble gjennomført, ga da også langt de fleste veilederne uttrykk for at unge er en prioritert gruppe i arbeidet ved kontorene, og at ledelsen ga klare signaler om disse prioriteringene. Kjennskapen til de sentrale føringene varierte imidlertid. Enkelte av de kontorene vi var i kontakt med, oppga at arbeidet som er rettet mot sosialhjelpsmottakerne tok utgangspunkt i handlingsplaner og strategier utarbeidet ved eget kontor. Utbredelsen av slike lokale planer varierte også.

Det innsamlede datamaterialet gir få holdepunkter for å hevde at det er markante forskjeller mellom storbykommunene når det gjelder å legge til rette for å prioritere de yngste brukerne.

Organisering av oppfølgingen av unge

NAV har utarbeidet noen overordnede retningslinjer for hvordan de yngste brukerne skal følges opp. Utover dette står hvert enkelt NAV-kontor relativt fritt til å organisere ungdomsarbeidet som det passer dem best (Myklebø 2012). I de fem storbyene har NAV-kontorene i stor grad spesialisert oppfølgingen av unge ved å opprette egne ungdomsteam og/eller ungdomskontakter. Tidligere analyser (se Strand, Bråthen og Grønningsæter 2015) har vist at veilederne og andre ansatte ved de kontorene som har spesialisert arbeidet i slike team, er de som er mest fornøyde med oppfølgingen av de yngste brukerne. En forutsetning for at en organisering i team skal lykkes, er at teamet er stort nok til at viktige funksjoner, som for eksempel det å kunne fatte vedtak om sosialhjelp, oppfølging av arbeidstrening, samarbeid med eksterne aktører som helsepersonell og skole, kan være en del av teamets ansvarsområde.

I intervjuene oppgir langt de fleste av veilederne ved NAV-kontorene i storbyene at det er opprettet egne team ved deres kontor de siste årene. Stavanger er et unntak, her oppgir over halvparten at de verken har ungdomskontakt eller team. Eiganes og Tasta har for eksempel fordelt ansvaret for unge i alle avdelinger. Enkelte av kontorene i de fem byene har kort erfaring med å jobbe i spesialiserte team. Likevel vurderer nær sagt alle veilederne det som en fordel at arbeidet organiseres slik at man har muligheten til å ha et spesifikt blikk på de unge. Dette begrunnes med at unge har noen særskilte behov som best kan ivaretas ved å spesialisere oppfølgingsarbeidet.

Selv om kontorene i stor grad benytter ungdomsteam eller har egne ungdomskontakter, og gir uttrykk for at en slik spesialisering er en fornuftig måte å drive oppfølging på, er det forskjeller i praksis. Dette kommer for eksempel til uttrykk i kontakten med det lokale næringslivet og hvordan man finner ledige jobber. Enkelte kontorer har egne rekrutteringsveiledere eller markedscoordinatorer som jobber overfor bedriftene for å skaffe potensielle stillinger til brukerne, og så blir det ungdomsveilederens oppgave å

finne aktuelle kandidater til stillingene. På andre kontorer tar veilederne direkte kontakt med aktuelle bedrifter på bakgrunn av en brukers kompetanse og ønsker.

Spørreundersøkelsen og intervjuene gir imidlertid ikke grunnlag for å knytte forskjeller i organisering av oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene til observerte forskjeller i andelen unge sosialhjelpsmottakere mellom de fem byene.

Oppfølgingspraksis

Det er gjort flere analyser som fokuserer på hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for en vellykket oppfølging av unge brukere. De momentene som oftest blir nevnt, er for det første betydningen av å komme raskt i gang med oppfølging for å forhindre at brukerne blir gående passive (*tidlig intervensjon*). Videre er unge brukere en svært sammensatt gruppe. Den består dels av personer som har både fullført utdanning og tidligere arbeidserfaring, og som dermed har et godt utgangspunkt for å komme seg i jobb. I tillegg er det unge med et mer omfattende hjelpebehov, som kan ha mangelfull skolegang, lite arbeidserfaring eller helse- og rusproblemer. Derfor er individuelt tilrettelagt oppfølging viktig for denne gruppen (*individuell tilpasning*). Behovet for *tett oppfølging* for å sikre kontinuitet og beholde motivasjonen blant de unge, blir også vektlagt. Tett oppfølging stiller for øvrig krav til at veilederne har tilgang på tilstrekkelige ressurser i form av tid. Til sist nevnes også et velfungerende samarbeid med eksterne aktører, som for eksempel skole, arbeidsliv og helsetjenesten, som et viktig premiss for et vellykket oppfølgingsarbeid (*tverrfaglig samarbeid*).

De samme momentene blir understreket som viktige forutsetninger for god oppfølging av de veilederne som enten har besvart spørreundersøkelsen eller deltatt i intervjuene. Selv om det er noen forskjeller i kontorenes praksis, er lokale tiltak og prosedyrer basert på en bevissthet rundt det å sette i gang oppfølgingsarbeidet raskt, ligge tett på, og gi en oppfølging basert på den enkeltes behov.

Når det gjelder samarbeid med eksterne, har vi i prosjektet undersøkt to aspekter. Det første er hvor ofte man har kontakt, og det andre er hvor godt dette samarbeidet fungerer. De tre aktørene som kontorene jobber tettest med, er lokale arbeidsgivere, arbeidsmarkedsbedriftene og oppfølgingstjenesten. Veilederne som har svart på spørreundersøkelsen, gir uttrykk for at dette samarbeidet i all hovedsak fungerer bra, men det nevnes også at manglende tilgjengelighet og det at man ikke har en fast kontaktperson kan være et problem. Alt i alt tilskrives dårlig samarbeid saker hvor brukerne faller mellom ulike rettigheter, og hvor oppgave- og ansvarsforhold er uklare.

Barnevernet er den aktøren hvor vurderingen av samarbeidet varierer mest, men det er vanskelig å knytte disse forskjellene til ulik praksis når det gjelder bruk av sosialhjelp i kommunene. Det kontoret som gir den mest positive beskrivelsen av dette samarbeidet, oppgir at de har et tett og jevnt samarbeid med Barnevernet. De har månedlige møter hvor de drøfter saker. Her deltar teamlederen fra NAV-kontoret samt leder fra

ettervernsteamet i Barnevernet. Det utarbeides felles planer for de ungdommene det gjelder, og man enes om hva som er NAVs oppgaver og hva Barnevernet skal ha ansvar for. Fordelen med en slik tilnærming oppgis å være at aktørenes oppmerksomhet og lojalitet i større grad rettes mot den enkelte bruker og sak enn de respektive systemene de representerer.

Selv om veilederne gir litt ulike tilbakemeldinger på hvordan deres praksis fungerer, er utgangspunktet for oppfølgingen i stor grad basert på en sammenfallende oppfatning av hva som må ligge til grunn for at arbeidet skal være vellykket. Vi finner derfor ikke grunnlag for å knytte de observerte forskjellene i bruk av sosialhjelp blant unge til eventuelle (små) forskjeller i arbeidspraksis ved NAV-kontorene.

Hovedfunn

I denne rapporten har vi forsøkt å finne svar på hvorfor andelen unge sosialhjelpsmottakere varierer mellom storbyene. Det har også vært et mål å identifisere faktorer kommunene har mulighet til å påvirke gjennom sine tjenester for å redusere antallet unge sosialhjelpsmottakere.

Vi har sett at befolkningssammensetningen i en kommune forklarer noe av variasjonen i andelen unge sosialhjelpsmottakere mellom storbyene, men ikke hele. Dette indikerer at man har ulik praksis når det gjelder selve innvilgelsen av ytelsen til dem mellom 18 og 24 år. Det er imidlertid ikke grunnlag for å knytte ulik praksis til forskjeller i prioriteringer eller hvordan NAV-kontorene jobber mot de yngste. Det at de unge skal prioriteres, fremgår både i de overordnede strategiene til kommunene og i oppfølgingsarbeidet som utføres på de lokale NAV-kontorene. Vi finner heller ingen substansielle forskjeller i hva kontorene legger vekt på som nødvendige forutsetninger for å gi den yngste aldersgruppen en god oppfølging, selv om det enkelte NAV-kontor står fritt til å organisere og praktisere sitt arbeid.

Undersøkelsen har likevel gitt et godt innblikk i den delen av aktiviteten hos NAV som er rettet mot unge, både sosialhjelpsmottakere og andre brukere av NAV, i de fem største byene. Det har ikke vært et mål å evaluere enkelttiltak i den enkelte by eller bydel, men det er tydelig at det finnes et mangfold av tiltak tilgjengelig for målgruppen. Søkelyset på de unge avtegner seg altså ikke bare i målsettinger, men også i praksis i den enkelte storbykommune. Vi har sett mange eksempler på god praksis i arbeidet.

Det er ikke her rom for å trekke frem enkelttiltak eller prosjekter fra byene eller bydelene. Vi har heller ikke grunnlag for å kunne si at dersom en storby eller en bydel med en høy andel unge sosialhjelpsmottakere følger eksemplene til eller gjør som en av de andre storbyene eller bydelene, vil de kunne redusere andelen unge som mottar

sosialhjelp. Det vi kan si noe om, er ganske generelt om hva veiledere i førstelinjetjenesten og ansatte i den kommunale delen av hjelpeapparatet opplever som viktig.

Samle ressurser og kompetanse i en spesialistmodell

I de aller fleste storbyene har man i løpet av de siste årene omorganisert eller styrket organisasjonen for å samle ansvaret for unge i ungdomsteam eller lignende. Fordelene med denne tilnærmingen handler om sammenfallende tematikk og utfordring for gruppen av unge. Utfordringene for unge handler ofte om ufullstendig og manglende utdanning. Med lite arbeidsmarkedserfaring havner de også gjerne lengre bak i køen av arbeidssøkere. Veilederne opplever likevel at unge, på tross av dette, har bedre prognoser og bedre utbytte av de målrettede tiltakene og innsatsene for kompetanseheving og kobling med arbeidsmarked enn brukere i andre aldersgrupper. Unge er også oftere mer mottagelige for råd og tiltak som skal styrke selvtillit og øke motivasjon som er nødvendig for selvstendigjøring.

En opprettholdelse og styrking av oppmerksomheten på unge sosialhjelpsmottakere gjennom organisering i en spesialistmodell heller enn en modell basert på generalisttilnærming, eller knyttet til spesifikke ytelser, kan på denne måten bidra til å gi en bedre utnyttelse av ressursene i NAV-systemet og føre til et bedre tilbud for unge med behov for assistanse. Ved små NAV-kontorer kan dette likevel være en sårbar modell. Ungdomsteamene er små, og ungdomskontaktene har begrenset kapasitet til alene å håndtere utfordringene de står overfor. En mulig løsning i slike tilfeller kan være å etablere bydelsovergripende samarbeid om arbeidet med unge.

Systematisk innhenting av kunnskap

Befolkningssammensetningen i en kommune eller en bydel er ikke noe man enkelt kan endre. Viktigere er kunnskap om nettopp befolkningssammensetningen og de behov for tjenester ulike grupper av befolkningen trenger og kan dra nytte av. Kunnskap om sammensetningen av befolkningen i geografisk avgrensede områder og om utbredelse, utvikling og behov for ulike tjenester for ulike grupper, gir et godt grunnlag for å innrette og dimensjonere tjenestene for å møte dette behovet. Dette er kunnskap som kan berede grunnen for forhold man kan gjøre noe med. Gruppen av unge sosialhjelpsmottakere er heterogen. Det er større variasjon i årsak og behov blant yngre sosialhjelpsmottakere enn blant eldre. Den store variasjonen betyr at noen unge kun har behov for enkel kortvarig økonomisk støtte til å komme over en vanskelig periode, mens andre vil ha behov for et sammensatt tilbud av tjenester fra ulike deler av støtteapparatet.

I denne undersøkelsen har vi sett at veilederne vurderer tids- og ressursbruk som betydelig høyere for unge sosialhjelpsmottakere med sammensatt problematikk, som rus og psykiatri, enn for andre grupper av mottakere. For å kunne dimensjonere og planlegge innsatsen blir det derfor viktig å ha en god og helhetlig oversikt over bru-

kerne. NAV-kontorene har gode verktøy for kartlegging, men også informasjon fra andre instanser, kanskje særlig fra OT, bør jevnlig gjennomgås systematisk for å kunne planlegge og dimensjonere ressursbruk og innsats.

Gjennom dette kan det utarbeides en sterkere bevissthet omkring spesifikke behov hos undergrupper av unge som søker om sosialhjelp. Denne oversikten og bevisstheten blir sentral når man skal lage strategier for samarbeid med andre. Tiltaket *NAV i skolen* ser ut til å ha en viktig forebyggende rolle, og er i tillegg en god måte å skaffe oversikt over behovet i ungdomsbefolkningen på.

Sikre et tett samarbeid mellom NAV og eksterne aktører

Et velfungerende samarbeid med eksterne aktører, som det lokale næringslivet, skole og helsetjenesten, trekkes særlig frem som en premiss for et vellykket oppfølgingsarbeid. I all hovedsak gir veilederne uttrykk for at dette samarbeidet fungerer bra, men det nevnes også at manglende tilgjengelighet, det at man ikke har en fast kontaktperson og det at brukerne faller mellom ulike rettigheter og ansvarsområder som gjør oppgave- og ansvarsforhold uklare, kan være et problem.

Betydningen av å opprettholde en tett dialog og lage faste møtearenaer mellom NAV-kontorene og lokale samarbeidspartnere, er en gjennomgående tilbakemelding. I intervjuene som er gjennomført, gis det konkrete eksempler på hvordan dette kan oppnås. Det legges særlig vekt på å ha jevnlig kontakt med lokale bedrifter. Dette håndteres noe ulikt ved NAV-kontorene, men også her trekkes personlig kontakt frem som en viktig bestanddel. Dette omfatter også oppfølging av de unge på arbeidsplassene ved plassering eller arbeidstrening, i tillegg til oppfølging av arbeidsgiveren

NAV-veilederne er viktige

Selv om det er mange forhold som påvirker andel og sammensetning av unge sosialhjelpsmottakere i storbyene, ligger kanskje den viktigste delen av arbeidet hos den enkelte NAV-veileder. Det blir derfor helt sentralt å skape gode arbeidsmuligheter og vilkår for dem som jobber med de unge i det daglige. Veilederne er ganske samstemte i sin forståelse av hva som skal til for å bistå unge i en vanskelig periode. Det er gjerne viktig med tidlig intervensjon, individuell tilpasning, tett oppfølging og tverrfaglig tilnærming. Gjennom god oversikt over brukergruppe og behov, øker muligheten for å kunne sette inn tiltak tidlig i en mulig marginaliseringsprosess. Gjennom stabilitet i ungdomsteam og egne kontaktpersoner med ansvar for navngitte ungdommer, økes muligheten for individuell tilpasning. Gjennom gode rutiner for samarbeid og gjennom forventningsavklaringer med samarbeidspartnere lokalt og regionalt, økes muligheten for en tverrfaglig tilnærming i praksis. Dersom alt dette er på plass, vil det også kunne gi rom for den tette oppfølgingen som i mange tilfeller er nødvendig for å bistå unge i den vanskelige overgangen fra ung til voksen, også for unge sosialhjelpsmottakere i storbyene.

Sosialhjelp – et virkemiddel på veien mot selvstendigjøring

Det er et uttalt mål i storbykommunene å redusere andelen unge sosialhjelpsmottakere, både av hensyn til den enkelte unges levekår og muligheter og av hensyn til kommunale budsjetter. Innledningsvis skrev vi at høyere andeler unge som mottar sosialhjelp i én kommune enn i en annen, ikke nødvendigvis betyr at én kommune gjør det dårligere enn en annen med hensyn til det ungdomsrettede arbeidet. Økonomisk stønad til livsopphold er en ytelse og et verktøy for å hjelpe borgere med et kortvarig økonomisk behov til å bli selvhjulpne.

På grunn av manglende opptjening i folketrygden er unge ofte overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere. Dette fordi de, selv om de ikke er forsikret, kan trenge økonomisk støtte i en kortere eller lengre periode. Om de får denne økonomiske støtten fra den kommunale kontoen eller den statlige kontoen, spiller i praksis liten rolle for den enkelte. Det viktigste for de unge er at den økonomiske støtten inngår i et sett av ulike økonomiske og praktiske tiltak og virkemidler for å bistå dem på veien mot selvstendigjøring.

Tidligere forskning har vist at økonomiske problemer kan være en belastning, med uheldige konsekvenser på kort og lang sikt. Det er blant annet en økt risiko for å havne i gjeldsforhold, det blir vanskeligere å planlegge fremover og det kan ta oppmerksomhet bort fra aktiviteter som utdanning og arbeidssøking.

Vi har i denne undersøkelsen sett varierende praksis mellom storbykommunene med hensyn til bruk av sosialhjelp for unge under utdanning. Dersom økonomisk stønad til livsopphold til unge muliggjør ferdigstillelse av utdanning, som igjen øker sjansen for sysselsetting og reduserer behov for opparbeidelse av gjeld, kan dette virke forebyggende og redusere belastningen på sosialhjelps- og trygdebudsjetter på lengre sikt. På bakgrunn av denne undersøkelsen har vi likevel ikke grunnlag for å si noe konkret om sammenhengen mellom sosialhjelp som investering i utdanning og risiko for senere mottak av sosialhjelp eller andre ytelser.

Tidligere undersøkelser har pekt på utfordringer knyttet til det å motta sosialhjelp generelt og for unge spesielt. Forhold som har vært trukket frem, handler blant annet om mekanismer knyttet til stigmatisering og reduksjon i tillit til hjelpeapparatet, og manglende tilgang til arbeidsrettede tiltak i den tidligere delingen mellom sosialtjeneste og arbeidsmarkedsetat (Hyggen 2010). Dette er begge forhold som kan synes å være i ferd med å endres. Med etableringen av NAV søkte man å overkomme skillet mellom den kommunale og den statlige delen av de kommunale tjenestene ved at, i det minste i de fleste kommuner, de to tidligere tjenestene kom nærmere hverandre både fysisk og arbeidsmessig. Et resultat av dette er blant annet at sosialhjelpsmottakere får større tilgang til verktøyene og tiltakene som finnes i NAV, til arbeidsmarkedskompetanse og kontaktflate mot arbeidslivet. Dette kan bety at sosialhjelpsmottak blant unge – som blant eldre – ikke i samme grad som tidligere er forbundet med risiko for varig marginalisering.

Et annet element som dukker opp i vår undersøkelse, er veiledernes opplevelse av at stigma knyttet til mottak av sosialhjelp er redusert. Sosialhjelp vurderes i større grad av brukerne som en rettighet de har – i likhet med ytelser fra folketrygden. Tjenester og ytelser fra den tidligere sosialtjenesten, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten kan med dette ha kommet nærmere hverandre, også i brukernes bevissthet. Sosialhjelp vurderes av brukerne, ifølge flere av veilederne vi har snakket med, som en rettighet på lik linje med for eksempel dagpenger ved ledighet eller arbeidsavklaringspenger. Navneendringen, fra sosialhjelp til stønad til livsopphold, kan ha bidratt til dette.

På den positive siden kan dette ha den konsekvens at sosialhjelpsmottakerne ikke i like stor grad opplever en økt belastning ved å søke om og motta økonomisk stønad. Den skjønsmessige vurderingen som ligger til grunn for tildeling, oppleves kanskje heller ikke i like stor grad som belastende for unge med behov, idet de i større grad føler seg likestilt med andre unge arbeidssøkende innenfor NAV-systemet. En naturlig konsekvens av dette kan være et økt press på sosialhjelp og økte andeler unge sosialhjelpsmottakere og utgifter for kommunene.

Med dette i bakhodet kan det være på sin plass igjen å vurdere motivasjonen for ønsket om å redusere unge mottakere av sosialhjelp. Handler det først og fremst om et ønske om å redusere de kommunale utgiftene, eller handler det om å sikre unges levkår og muligheter for selvstendig inntekt? Dersom det i hovedsak handler om det første, kan man lage strategier for å få unge over på statlige ytelser. Det virker ikke som om dette er en viktig strategi i storbyene.

Dersom vi derimot i hovedsak er opptatt av å sikre unges levkår og muligheter, blir det viktigere å se på arbeidet som gjøres for unge generelt i NAV enn å fokusere ensidig på dem som mottar stønad til livsopphold isolert sett. Sosialhjelp bør derfor i større grad betraktes som en integrert del av det helhetlige tilbudet av tjenester og ytelser for unge.

Litteratur

- Backe-Hansen, E., Løvgren, M., Aamodt, H. A. & Winsvold, A. I. (2014). *Til god hjelp for mange – Evaluering av Losprosjektet*. NOVA Rapport 13/2014. Oslo: NOVA.
- Clausen, S.-E. & Kristofersen, L. B. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990-2005: en longitudinell studie*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Djuve, A. B., Nielsen, R. A. & Strand, A. H. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012:63. Oslo: Fafo.
- Dølvik, T., Nadim, M. & Nielsen, R. A. (2008). *Levekår og sosialhjelp. Hopning av levekårsproblemer blant individer og kommuner – effekt på sosialhjelpsutgifter*. Fafo-rapport 2008:02. Oslo: Fafo
- Follesø, R. (2010). Ungdom, risiko og anerkjennelse. Hvordan støtte vilje til endring? *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 10(1), 73–87.
- Frøyland, K. & Neumann, C. B. (2012). *Ungdom i Ny sjanse. Kvalifisering av ungdom med innvandrerbakgrunn til skole og arbeid – metoder og erfaringer fra åtte prosjekter*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Grødem, A. S., Strand, A. H. & Nielsen, R. A. (2014). *Unge mottakere av helserelaterte ytelser. Endringer i økonomisk forsørgelse av unge voksne*. Fafo-rapport 2014:37. Oslo: Fafo.
- Hammer, T. & Hyggen, C. (2013a). Gårsdagens arbeidsløse, morgendagens arbeidskraft? I T. Hammer & C. Hyggen (red.), *Ung voksen og utenfor? Mestring og marginalisering fra ung til voksen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hammer, T. & Hyggen, C. (2013b). *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hjelmbrekke, S., Lunder, T. E. & Løyland, K. (2012). *Hopning av levekårsulemper i storbyene. Effekter på utgifter til sosialtjenesten*. Bø: Telemarksforskning
- Hosmer, D. W. & Lemeshow, S. (2000). *Applied Logistic Regression*. John Wiley & Sons.

- Hyggen, C. (2010). *Livsløp i velferdsstaten*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Hyggen, C. (2013). Søkelys på Norden: Unge i og utenfor arbeidsmarkedet i Norden. *Søkelys på arbeidslivet*, 30(4), 357–378.
- Hyggen, C. (2015). *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden. Utfordringer, innsatser og anbefalinger*. TemaNord. København: Nordisk Ministerråd.
- Kristiansen, I-H. & Skårberg, A. (2010). *Sluttevaluering av utviklingsarbeidet utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Lorentzen, T. & Nielsen, R. A. (2008). *Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. Fafo-rapport 2008:14. Oslo: Fafo.
- Lyng, S. T., Legard, S., Bergene, A. C., Anker, N., Jessen, J. E. & Reichborn-Kjennerud, K. (2011). *Tilbake til fremtiden? En studie av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv: Kjennetegn, resultater, suksessfaktorer og utfordringer*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Nielsen, R. A. (2013). *Levekårsutfordringer i Sandefjord*. Fafo-notat 2013:18. Oslo: Fafo.
- Rasmussen, I., Dyb, V. A., Heldal, N. & Strøm, S. (2010). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Oslo: Vista analyse.
- Sletten, M. Aa. & Engebrigtsen, A. I. (2011). *Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere*. Oslo: NOVA.
- Sletten, M. Aa. & Hyggen, C. (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering*. Temanotat. Oslo: Forskningsrådet.
- Sletten, M. Aa., Bakken, A. & Sandlie, H. C. (2013). *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV En kartleggingsundersøkelse*. NOVA Rapport 13/2013. Oslo: NOVA.

Vedlegg: Spørreundersøkelse (websurvey)

Informasjon sendt per epost

Vennligst videresend denne eposten med lenke til spørreskjemaet, til de ansatte ved ditt kontor som driver oppfølging av unge brukere (inntil 4 medarbeidere)

Spørreundersøkelse

FAFO skal på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet se på NAV-kontorenes oppfølging av ungdom. I tillegg skal FAFO i samarbeid med NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) foreta en undersøkelse av unge sosialhjelpsmottakere i storbyene på oppdrag fra KS. Et av formålene med prosjektene er å kartlegge oppfølgingsarbeidet som skjer på NAV-kontorene rettet mot de unge. I den forbindelse gjennomfører Arbeids- og velferdsdirektoratet en spørreundersøkelse rettet mot ansatte som jobber ut mot unge brukere, på vegne av Fafø og NOVA.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Spørreundersøkelsen omfatter spørsmål om dine erfaringer med oppfølging av unge brukere. Vi ønsker informasjon om hvilke utfordringer du opplever i ditt daglige arbeid, hvilke prioriteringer som blir gjort, og samarbeidet med andre aktører.

Hva skjer med informasjonen fra deg?

Undersøkelsen er konfidensiell. Det betyr at ansvarlig i direktoratet og forskerne som arbeider med undersøkelsen vil ha tilgang til informasjonen du gir. Det skal skrives to forskningsrapporter basert på funnene fra undersøkelsen. I disse rapportene vil det ikke være mulig å kjenne igjen enkeltsvar eller det enkelte NAV-kontor.

Prosjektene skal etter planen avsluttes henholdsvis september 2015 og februar 2016.

Det er frivillig å delta, og du kan når som helst trekke deg uten å oppgi noen grunn.

Det vil ta omlag 15 minutter å besvare spørsmålene. [Lenke]

Bakgrunnsinformasjon om NAV-kontoret du er ansatt ved

1. **I hvilket fylke ligger NAV-kontoret du arbeider ved?** [Velg fylke fra nedtrekks meny]
2. **Om lag hvor mange ansatte er det ved ditt NAV-kontor?** Inkluder både statlige og kommunalt ansatte. [Skriv inn antall ansatte]
3. **Har ditt NAV-kontor et eget ungdomsteam?** [Ja, Nei]
4. Hvis ja spm 3: **Har ditt kontor en egen ungdomskontakt i tillegg til ungdomsteamet?**
5. Hvis ja spm 3: **Er du en del av dette ungdomsteamet?** [Ja, Nei]
6. Hvis nei spm 3: **Har ditt NAV-kontor en egen ungdomskontakt med særlig ansvar for oppfølging av unge brukere?** [Ja, Nei, Vet ikke]
7. Hvis ja spm 5 eller spm 6: **Er du ungdomskontaktpersonen?** [Ja, Nei]

Arbeidsoppgaver knyttet til unge brukere

8. **Om lag hvor mange brukere har du ansvar for å følge opp per i dag? Inkluder alle brukerne dine.**

[Skriv inn antall]

9. **Hvordan fordeler disse brukerne seg etter alder?**

[Oppgi svaret i antall brukere]

- Under 20 år [] antall brukere
- 20 – 24 år [] antall brukere
- 25 – 29 år [] antall brukere
- 30 – 49 år [] antall brukere
- 50 år eller eldre [] antall brukere

10. **Hvordan vil du avgrense gruppen «Unge brukere»?**

[Flere kryss mulig]

- Til og med 19 år []
- Til og med 24 år []
- Til og med 26 år []
- Til og med 29 år []

11. Om lag hvor mye tid brukte du forrige arbeidsuke på følge opp dine UNGE brukere?

[Oppgi tidsbruk i antall timer brukt på hver av de listede arbeidsoppgavene. Gi et omtrentlig anslag.]

- Planlagte samtaler/personlig kontakt med unge brukere [] antall timer
- Ad-hoc kontakt med unge brukere (f.eks. per telefon, oppmøte uten avtale, straks kontakt med bruker o.l.) [] antall timer
- Kontakt med arbeidsgivere/tiltaksarrangører [] antall timer
- Saksbehandling og forberedende saksbehandling (f.eks. arbeidsevnevurderinger, aktivitetsplaner, vedtak, melde på tiltak o.l.) [] antall timer
- Kontakt med andre aktører (f.eks. foreldre, skole/PPT, oppfølgingstjenesten, primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten o.l.) [] antall timer

12. Tenk på de unge brukerne du har ansvaret for å følge opp. Hvilke innsatskategorier er dine unge brukere plassert i?

[Oppgi svaret i antall brukere. Gi et omtrentlig anslag.]

- Standard innsats [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Situasjonsbestemt innsats [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Spesielt tilpasset innsats [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Varig tilpasset innsats [] antall unge brukere jeg har ansvar for

13. Om lag hvor mange av dine unge brukere mottar følgende ytelser som HOVEDYTTELSE?

[Oppgi svaret i antall brukere. Gi et omtrentlig anslag.]

- Sosialhjelp [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Dagpenger [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Tiltakspenger [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Arbeidsavklaringspenger [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Kvalifiseringsstønad [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Sykepenger [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Andre ytelser [] antall unge brukere jeg har ansvar for
- Ingen ytelser [] antall unge brukere jeg har ansvar for

Utfordringer knyttet til de unge brukerne

14. Ulike grupper av unge brukere har ulikt behov for oppfølging. I hvilken grad bruker du mer tid du på oppfølging som følge av at han eller hun har:

Kategorier: I liten grad I noen grad I stor grad Ikke aktuelt

- En fysisk funksjonshemming
- Psykiske lidelser

- Sykdom som ikke er knyttet til fysisk funksjonshemming eller psykiske lidelser
- Sosiale tilpasningsvansker
- Rusproblemer
- Ikke har fullført videregående utdanning
- Har dårlige norskkunnskaper
- Lav motivasjon
- Boligproblemer/ustabil bosituasjon
- Økonomiske problemer
- Vanskelig familie-/hjemmesituasjon
- Sammensatte problemer

15. I hvilken grad reduseres muligheten for at brukeren kommer over i arbeid eller utdanning av:

Kategorier: I liten grad I noen grad I stor grad Ikke aktuelt

- En fysisk funksjonshemming
- Psykiske lidelser
- Sykdom som ikke er knyttet til fysisk funksjonshemming eller psykiske lidelser
- Sosiale tilpasningsvansker
- Rusproblemer
- Ikke har fullført videregående utdanning
- Har dårlige norskkunnskaper
- Lav motivasjon
- Boligproblemer/ustabil bosituasjon
- Økonomiske problemer
- Vanskelig familie-/hjemmesituasjon
- Sammensatte problemer
- Relasjon mellom NAV - veileder og bruker
- Tilbudet av arbeidsplasser
- Tilgangen på skoleplasser

16. I hvilken grad legger følgende forhold hindringer for god oppfølging av unge brukere?

Kategorier: I liten grad I noen grad I stor grad Ikke aktuelt

- Tilgang på tiltaksplasser
- Tilgang på relevante tiltaksplasser
- Tilgang på praksisplasser hos ordinære arbeidsgivere
- Prioritering av ungdomsarbeidet ved NAV-kontoret
- Tid til å følge opp de unge brukerne jeg har ansvar for
- Intern organisering av arbeidet ved NAV-kontoret
- Min kompetanse
- Hvilke indikatorer vi måles på
- Min kjennskap til enkeltbrukeren
- Tid til kontakt med arbeidsgivere
- Koordinering av innsatsen mellom ulike enheter i NAV

Prioriteringer og gjennomføring av oppfølgingsarbeidet

17. Nedenfor er det formulert en rekke påstander knyttet til prioriteringer og gjennomføring av oppfølgingsarbeidet. Vi ber deg ta stilling til om du er enig eller uenig i disse.

Kategorier: Helt uenig Delvis uenig Hverken uenig eller enig Delvis enig Helt enig Vet ikke

- a. Ved mitt NAV-kontor prioriteres oppfølging av unge brukere uavhengig av hvilken innsatskategori personen er plassert i
- b. Ved mitt NAV-kontor prioriteres oppfølging av unge brukere uavhengig av hvilken yttelse personen mottar
- c. Motstridende styringssignaler er en utfordring for mitt arbeid med oppfølging av unge brukere
- d. Ved mitt NAV-kontor blir brukere under 20 år i situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats prioritert ved tildeling av tiltaksplasser
- e. Ved mitt NAV-kontor får brukere under 20 år i situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats relevante tiltaksplasser
- f. Ved mitt NAV-kontor får unge brukere under 20 år tiltak i kombinasjon med videregående opplæring fra fylkeskommunen når det er behov for det
- g. Jeg etterstreber at alle mine unge brukere med behov for situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats skal få en aktivitetsplan i løpet av en måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak
- h. Mine unge brukere i situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats får relevante aktivitetsplaner
- i. Ved mitt NAV-kontor gir ledelsen klare signaler om hvilke brukergrupper som skal prioriteres i oppfølgingsarbeidet
- j. Oppfølgingsarbeidet på mitt NAV-kontor bærer preg av en todeling mellom kommunal og statlig del
- k. Unge sosialhjelpsmottakere er en brukergruppe som prioriteres ved vårt kontor
- l. Det er utarbeidet egne strategier og planer for oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere ved vårt kontor

- m. Min oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere er i stor grad basert på retningslinjer og planer gitt fra kommunen
- n. Jeg er fornøyd med måten mitt kontor følger opp unge brukere

Samarbeid med ulike aktører når det gjelder oppfølgingen av unge

18. Hvor ofte er du i kontakt med følgende aktører i forbindelse med oppfølgingen av unge brukere?

Kategorier: En eller flere ganger i uken En eller flere ganger i måneden Flere ganger i året En gang i året Ingen kontakt

- Skole/PPT
- Oppfølgingstjenesten
- Primærhelsetjenesten
- Spesialisthelsetjenesten
- Kommunal helsetjeneste
- Hjelpemiddelsentralen
- Politi/kriminalomsorg
- Barnevernstjenesten
- Lokale arbeidsgivere
- Arbeidsmarkedsbedrifter
- Boligkontor

19. Hvor godt fungerer samarbeidet med følgende aktører?

Kategorier: Svært dårlig Dårlig Verken godt eller dårlig Godt Svært godt

- Skole/PPT
- Oppfølgingstjenesten
- Primærhelsetjenesten
- Spesialisthelsetjenesten
- Kommunal helsetjeneste
- Hjelpemiddelsentralen
- Politi/kriminalomsorg
- Barnevernstjenesten
- Lokale arbeidsgivere
- Arbeidsmarkedsbedrifter
- Boligkontor

Avslutningsspørsmål

20. Er det noe dere gjør på ditt NAV-kontor i oppfølgingen av unge brukere som du opplever fungerer særlig godt? Gi en kort beskrivelse.

[Tekstfelt]

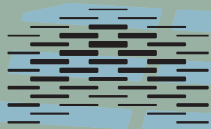
Bakgrunnsinformasjon om respondenten

21. **Hvor mange år har du vært ansatt i NAV, medregnet tidligere Aetat, trygdeetaten, eller sosialtjenesten?**

[Antall år]

Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene

Tema for denne rapporten er mottak av sosialhjelp blant unge i alderen 18 til 24 år som er bosatt i Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim. Prosjektet er finansiert av KS Program for storbyrettet forskning. Formålet har vært å forklare forskjellene i bruk av sosialhjelp blant unge i de fem byene, ved å se på befolkningssammensetningen, hvilke planer og strategier som ligger til grunn for oppfølgingen av ungdom, og hvordan de lokale NAV-kontorene følger opp unge sosialhjelpsmottakere. Analysene er basert på data hentet fra administrative registre, en spørreundersøkelse rettet mot veiledere på NAV-kontorene, og kvalitative intervjuer med ansatte hos NAV.



HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2016:13
ISBN 978-82-324-0292-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20575