



Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp

En undersøkelse av NAV sin oppfølging av langtidsmottakere
og vurdering av muligheter og barrierer innenfor eksisterende regelverk



Innhold

Sammendrag	4
1. Bakgrunn	5
1.1. Innledning	5
1.2. Tilnærming og avgrensning	5
1.3. Begrepsavklaringer	6
1.4. Oppbygning av rapporten	6
2. Studier av sosiale tjenester i NAV	6
3. Prosjektdesign og metode	8
3.1. Valg av prosjektdesign	8
3.2. Innsamling av data	8
4. Sosiale tjenester – samfunnets siste sikkerhetsnett	11
4.1. Sosialtjenesteloven	11
4.2. Sosialtjenesteloven § 1 Lovens formål:	11
4.3. Sosialtjenestelovens kapittel 4 - de fem individuelle tjenestene	11
4.4. Funn fra tilsyn:	15
4.5. Tilstøtende regelverk:	15
5. Oppfølging av tjenestemottakere	16
5.1. Hvordan utøver veilederne opplysning, råd og veiledning etter §17?	17
5.2. Hvordan utøver NAV-kontoret langsiktig oppfølging mot arbeid	17
5.3. Hvordan foregår avklaring av rettigheter til ytelser etter folketrygdloven for langtidsmottakere?	20
5.4. Hvordan integreres økonomisk rådgivning i oppfølgingen?	22
5.5. Hvordan driver NAV-kontoret råd og veiledning av personer uten bolig?	23
5.6. Hvordan gis tjenestemottaker mulighet til å medvirke i egen sak?	24
5.7. Oppsummering	28
6. Stønad til livsopphold og stønad i særlige tilfeller	25
6.1. Lovanvendelse, hvordan loven skal forstås og hvordan den blir forstått	25
6.2. Forvaltningsskjønnet og hvordan stønad tildeles med sikte på å gjøre tjenestemottakeren selvhjulpen	28
6.3. Forståelsen av §§ 18 og 19 og hvordan de forvaltes i praksis	29
6.4. Hvordan arbeider NAV-kontoret for å kartlegge og vurdere barns behov?	30
6.5. Hvordan vurderes stønad i særlige tilfeller?	30
6.6. Oppsummering	32
7. Vilkår for utbetaling av stønad	33
7.1. Hvordan benyttes vilkår om dokumentasjon?	33
7.2. Hva slags vilkår om aktivitet benyttes overfor langtidsmottakere?	34
7.3. Vilkår som virkemiddel i et arbeidsrettet forløp	37
7.4. Oppsummering	38
8. Kvalifiseringsprogrammet	39
8.1. Hvordan benyttes arbeidsrettede tiltak i kvalifiseringsprogrammet?	39
8.2. Kan vi se suksesskriterier for bruk av arbeidsrettede tiltak?	41
8.3. Hvordan benyttes kvalifiseringsprogrammet overfor mottakere med innvandrerbakgrunn og lav grunnkompetanse?	42
8.4. Hvordan utøves markedsarbeid overfor deltakere i program?	44
8.5. Oppsummering	45

9. Kan organisering av drift i NAV-kontoret påvirke oppfølging av langtidsmottakere?	46
9.1. Hvordan organiserer NAV-kontoret oppfølging av langtidsmottakere?	46
9.2. Registering av opplysninger	48
9.3. Hvordan fungerer samarbeidet internt i kontoret?	48
9.4. På hvilken måte prioriteres tjenestemottakere?	49
9.5. Digitalisering og tilgjengelighet	49
9.6. Oppsummering	50
10. Kort om forholdet til øvrig regelverk	50
10.1. Endring av praktisering i saker om overgangsstønad	51
10.2. Endringer i regelverk for AAP og vilkår om medlemskap i folketrygdloven	51
10.3. Forholdet til utlendingsloven	
11. Oppsummering	52
Referanser	54
Vedlegg 1. Intervjuguide leder	55
Vedlegg 2. Intervjuguide veileder	55
Vedlegg 3. Intervjuguide tjenestemottaker	55

Sammendrag

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet denne rapporten på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. Oppdraget var å gjøre en undersøkelse om oppfølgingen av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. For å undersøke oppfølgingen, benyttet direktoratet informasjon fra saksmapper og intervjuer med langtidsmottakere og ansatte ved NAV-kontorene.

Økonomisk sosialhjelp er omtalt som «velferdsstatens siste økonomiske sikkerhetsnett» og skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold. Hovedprinsippet er at det skal gjøres konkrete og individuelle vurderinger av både hjelpebehovet og stønadsbeløpet.

Selv om NAV-kontorene i mange tilfeller gir sosiale tjenester i tråd med loven, viser denne undersøkelsen at det også er bekymringsfulle forhold. Blant annet blir vurderingene knyttet til hjelpebehov og utmåling ofte standardiserte, og undersøkelsen viser få spor av de vurderingene sosialtjenesteloven forutsetter for å sikre forsvarlig stønad til hver enkelt. Det viser seg også at det lave stønadsnivået og bekymring knyttet til økonomi kan virke nedbrytende på langtidsmottakeren og være et hinder for å komme i arbeid.

Det kom også fram at når det gjelder vilkåret om aktivitet, bruker flere NAV-kontorer standardaktiviteter i stedet for at hver enkelt får en individuell vurdering av hva som er mest hensiktsmessig. Det gjør at aktivitetene ofte blir kortsiktige og lite målrettet, og at mulighetene for å komme nærmere arbeid i verste fall kan svekkes.

Tidspress og stramme kommunebudsjetter gjør at veiledere ved noen NAV-kontorer mener de ikke har anledning til å følge opp langtidsmottakerne av sosialhjelp slik de ønsker. Noen mener det er for tette skott mellom kommunale og statlige styringslinjer i kontorene.

De som er lengst unna arbeidslivet, er også de som lettest blir «innelåst» på økonomisk sosialhjelp. Noen barrierer peker seg ut: Utilstrekkelige ferdigheter i norsk, lav faglig kompetanse, og fysiske eller psykiske helseplager. Tiltak som retter seg direkte mot en eller flere av disse barrierene vil ha stor nytteverdi.

Det er også en rekke andre tiltak som kan bedre langtidsmottakeres situasjon. Flere kan gjøres internt i NAV, som eksempelvis kompetanseheving og utarbeiding av veiledning for kommunene. Funnene viser også at det fortsatt er potensial for å videreutvikle samarbeidet internt i NAV-kontoret om langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

1. Bakgrunn

1.1 Innledning

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet denne rapporten på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. Oppdraget ble gitt i 3. supplerende tildelingsbrev av mars 2017 vedrørende kap. 601 post 21, med tilhørende prosjektkatalog vedlagt. Oppdraget fra departementet lyder:

«Nærmere 16 prosent av alle som startet å motta økonomisk stønad i løpet av 2013 mottok stønad sammenhengende i 12 måneder eller mer. Sosialhjelpsmottakere fra visse innvandrergreper har høyere risiko for å bli langtidsmottakere sammenliknet med norskfødte mottakere. Langtidsmottak er mest utbredt i hovedstadsområdet og andre sentrumsnære områder (Arbeid og velferd, 2016). Langtidsmottak av økonomisk sosialhjelp er uheldig, og det er behov for kunnskap, blant annet om oppfølging av langtidsmottakere, samt muligheter og barrierer innenfor eksisterende regelverk.»

Basert på dette oppdraget har direktoratet ved Virkemiddelseksjonen foretatt en gjennomgang av saksforløp for tjenestemottakere, samt intervjuer med både tjenestemottakere og kommunalt ansatte ved seks NAV-kontor. Rapporten presenterer våre funn om muligheter og barrierer i regelverket for sosiale tjenester i NAV, og hvordan det etterleveres på NAV-kontor.

I 2017 var det ifølge SSBs tall fra kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA) rundt 53 400 personer som mottok økonomisk sosialhjelp i 6-12 måneder. Dette tilsvarte rundt 1,6 prosent av befolkningen i aldersgruppa 18–66 år. Omkring halvparten hadde økonomisk stønad i 10–12 måneder i 2017. Om lag 72 000 barn, eller 6,4 prosent av alle barn under 18 år, bodde i familier som mottok økonomisk sosialhjelp minst én gang i løpet av 2017. Familiene til omtrent halvparten av disse barna mottok økonomisk sosialhjelp i 6 måneder eller mer i løpet av året. I overkant av 20 000 barn bodde i familier som mottok økonomisk stønad i 10-12 måneder i 2017. Rapporten skal handle om sosialtjenestelovens muligheter til å gi god oppfølging mot arbeid eller annen inntektssikring, og barrierer som kan gjøre det vanskeligere å forsørge seg på annen måte.

1.2 Tilnærming og avgrensning

Sosialtjenesteloven er en skjønnsbasert lov som gir stort mulighetsrom for NAV-kontorene. Tilsyn har likevel funnet gjentatte avvik knyttet til kommunenes etterlevelse av regelverket. Vi besluttet derfor at det ikke er tilstrekkelig å kun undersøke regelverket, fordi det også er en rekke utenforliggende forhold som har betydning for hvorvidt langtidsmottakere får muligheter til andre former for inntektssikring. Ettersom bestillingen også presiserer behovet for kunnskap om oppfølgingen av målgruppen, ville vi undersøke hvordan regelverket etterleveres i NAV-kontorene. Det vil gi et innblikk i utfordringer langtidsmottakere møter i et løp mot annen inntektssikring. Lovens formålsparagraf sier at de sosiale tjenestene i NAV skal ta sikte på å gjøre tjenestemottakeren selvhjulpen.

Vi har i hovedsak konsentrert oss om hvordan regelverket etterleveres på NAV-kontorene, og i mindre grad sett på hvilke muligheter og barrierer som finnes i regelverket. Denne presiseringen av oppdraget, samt prosjektets design, er avklart med Arbeids- og sosialdepartementet.

I samråd med Arbeids- og sosialdepartementet har vi valgt en tematisk tilnærming. Vi vil konsentrere oss om utøvelse av de fem individuelle tjenestene i sosialtjenesteloven: Opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig bolig, kvalifiseringsprogrammet og individuell plan. Vi vil til slutt kort omtale endringer i tilstøtende regelverk, som folketrygdloven og utlendingsloven, og hvordan annet lovverk påvirker hvem som blir mottakere av økonomisk sosialhjelp. Vi konsentrerer oss utelukkende om tjenester etter sosialtjenesteloven. Vi diskuterer ikke rusbehandling, psykisk eller fysisk helsehjelp eller tjenester etter helse- og omsorgsloven. Vi vil bare nevne dem der de er relevante i et oppfølgingsløp. Vi vil heller ikke diskutere oppfølging av tjenestemottakere som mottar ytelser etter folketrygdloven.

Vi har valgt å undersøke perioden 2013–2017.

1.3. Begrepsavklaringer

«NAV-kontoret» er brukt når det er snakk om rollen som utfører og forvalter.

«Kommunen» er brukt om ansvar og oppgaver lagt til kommunens administrasjon.

«NAV» er brukt om arbeids- og velferdsforvaltningen.

«Tjenestemottaker» er en person som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen med anmodning om tjenester etter sosialtjenesteloven, eller som får eller blir tilbudt tjenester av arbeids- og velferdsforvaltningen. Begrepet omfatter søkere, mottaker og de som har fått avslag og omfatter alle som berøres av henvendelsen, søknaden og vedtaket, som ektefelle og barn.

«Bruker» er mottakere av statlige ytelser.

«Langtidsmottaker» er en person som har mottatt økonomisk stønad sammenhengende i 12 måneder eller mer.

«Deltaker» er brukt på tilsvarende måte som «tjenestemottaker» når det dreier seg om kvalifiseringsprogrammet.

«Innvandrere» er personer som er født i utlandet av to utenlandskfødte foreldre og som bor i Norge.

«Opplysning, råd og veiledning» er brukt om tjenesten opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17.

«Råd og veiledning» er brukt om den veiledning NAV-kontoret som forvaltningsorgan er pliktig til å tilby uavhengig om det er behov for mer omfattende og systematisk veiledning som faller inn under sosialtjenesteloven § 17.

«Økonomisk sosialhjelp» er stønad etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Annen inntekt fra det offentlige benevnes med andre begreper, eksempelvis introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad, samt ytelser fra folketrygden.

«KVP» er forkortelse for kvalifiseringsprogrammet.

«AAP» er folketrygdytelsen arbeidsavklaringspenger.

1.4. Oppbygning av rapporten

Innledningsvis vil vi presentere relevant nyere forskning om utøvelse av sosiale tjenester i NAV, og generelle utviklingstrekk i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. Vi vil deretter redegjøre for prosjektets design og metoden for innsamling av data. Så følger en kort beskrivelse av regelverket for sosiale tjenester i NAV. Vi beskriver lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) og hvilket samfunnsmandat den oppfyller, i tillegg til de viktigste prinsippene for skjønnsutøvelse etter loven og hvilke tjenester som er hjemlet i loven.

Vi har organisert funnene i rapporten etter de individuelle tjenestene som er hjemlet i sosialtjenesteloven kapittel 4: *Opplysning, råd og veiledning (herunder individuell plan), økonomisk stønad (herunder vilkår for utbetaling av stønad), samt kvalifiseringsprogrammet*. Hvert kapittel oppsummerer relevante bestemmelser i loven og beskriver våre hovedfunn om etterlevelse av bestemmelsene. Vi benytter både eksempler fra saksmappene og sitater fra intervjuer. Vi har etterstrebet å benytte illustrerende eksempler fra saksmappene, og representative sitater fra intervjuene. Vi beskriver kort fordeler og ulemper med ulike organisatoriske modeller NAV-kontorene har valgt og hva slags potensielle muligheter og risikofaktorer disse modellene gir for oppfølgingen av langtidsmottakere. Vi omtaler også utvikling i annet regelverk som kan ha konsekvenser for hvem som blir avhengige av økonomisk sosialhjelp.

2. Studier av sosiale tjenester i NAV

Nedenfor refererer vi kort fra noen studier som kan være et bakteppe for diskusjonen om forvaltningen av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret. Vi har valgt norske studier som undersøker praksis på NAV-kontor, eller generelle utviklingstrekk på velferdsområdet som er med å påvirke hvilket segment av befolkningen som står i risiko for å bli

langtidsmottakere. Vi har valgt noen få, sentrale studier som belyser kjernen av denne problematikken, og dette er ikke en uttømmende gjennomgang av nyere relevante studier.

De samlede utgiftene til økonomisk sosialhjelp har økt markant i den perioden vi undersøker. En studie utført av Proba samfunnsanalyse viser en samlet økning i utgiftene på omkring 30 prosent fra 2012-2017 (Gleinsvik m.fl. 2017). Studien peker på en vekst i antall innvandrere i denne perioden som den viktigste forklaringen. Blant norskfødte har andelen mottakere av økonomisk stønad sunket med 5 prosent. Andelen mottakere med innvandrerbakgrunn og født i Norge er stabilt lav, og lavere enn for befolkningen ellers. Utgiftene per husstand som mottar økonomisk sosialhjelp har også økt i den aktuelle perioden. Studien peker på et dyrere leiemarked som hovedårsaken til økte utbetalinger, kombinert med innstramminger i bostøtteordningen fra 2015. Basert på undersøkelser med kontor fra forskjellige steder i landet, konkluderer studien med at hvert enkelt NAV-kontor arbeider for å holde utgiftene nede, med aktivitetskrav og tett oppfølging som de viktigste virkemidlene.

Økonomisk sosialhjelp en subsidiær ytelse, hvilket innebærer at krav på hjelp først oppstår når alle andre muligheter er prøvd. Av denne grunn har utviklingstrekk i andre ytelser fra folketrygden konsekvenser for både brukerforløp og den samlede utbetalingen. Fra NAV-reformen og fremover har stadig flere personer utenfor arbeidsmarkedet mottatt ytelser som tildeles på bakgrunn av en svekket helsetilstand, som sykepenger og AAP, fremfor ytelser som tildeles på bakgrunn av tapt inntekt, som eksempelvis dagpenger (Vigtel 2016). Samtidig er det dokumentert flere ganger at en stor andel mottakere av sosiale tjenester i NAV oppgir å ha omfattende helseutfordringer (Løyland 2013). Sammenlagt kan funnene indikere helseutfordringer som følge av stressbelastninger ved å leve i fattigdom, eller utestengningsmekanismer i arbeidslivet hvor helseutfordringer har stor betydning.

Muligheten for innpass i arbeidsmarkedet har stor innvirkning på sannsynligheten for å bli langtidsmottaker av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, fordi personer som ikke har hatt arbeid ikke har rett til dagpenger eller sykepenger. De som rammes sterkest av vanskeligheter med å komme inn i arbeidslivet, er ungdom og personer med innvandrerbakgrunn (Dokken 2016). Ifølge Bråthen m.fl. (2016), er den viktigste utfordringen for unge mottakere av økonomisk sosialhjelp at de mangler relevante kvalifikasjoner. I tillegg er andelen unge med avhengighetstilstander og psykiske lidelser høyere blant mottakere av økonomisk sosialhjelp enn blant unge generelt (Løyland 2013).

Blant innvandrere er det spesielt personer født utenfor EØS som har stor sannsynlighet for å bli mottakere av økonomisk sosialhjelp. Innvandrere fra disse landene har i gjennomsnitt lavere lønn enn personer født i Europa, mer ustabile arbeidsforhold, mer fysisk krevende yrker og høyere sannsynlighet for å motta offentlige stønader (Kolsrud m.fl. 2016). Sannsynligheten for å motta økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er fire ganger høyere for innvandrere fra disse gruppene enn for etnisk norske (Dokken 2015). Denne forskjellen kan henge sammen med få kvalifiserende tiltak i introduksjonsprogrammet (Djuve m.fl. 2017). Andelen langtidsmottakere av sosiale tjenester i NAV blant disse gruppene synker ikke i takt med botid i Norge (Kolsrud m.fl. 2016). Andre studier har vist at arbeidsgivere er skeptiske til å ansette innvandrere generelt, og spesielt personer som har deltatt på arbeidsrettede tiltak (Horverak 2012, Birkelund m.fl. 2014). Studiene peker på diskriminering og vedvarende lave kvalifikasjoner som de viktigste grunnene til arbeidsløshet hos ikke-vestlige innvandrere.

De fleste ytelsene i folketrygdloven har begrenset varighet. Følgelig kan den oppfølgingen og tiltakene som tilbys langtidsmottakere av disse ytelsene ha konsekvenser for hvorvidt de går over til å motta økonomisk sosialhjelp når stønadsperioden utløper. Vi har ikke funnet studier som viser hva som skjer i oppfølgingen av dagpengemottakere. Det er imidlertid gjort noen få nyere studier av stønadsforløp for mottakere av AAP. To studier fra 2015 viser at flertallet av mottakere hadde lav utdanning (Mandal m.fl. 2015, Strand m.fl. 2015). Studiene peker på at sjansen for å komme tilbake i arbeid økte for de AAP-mottakerne som hadde fått kvalifiserende tiltak mot relevant arbeid under stønadsperioden. Andelen som gikk over til uføretrygd økte med mottakernes alder, men i alle aldre var en andel mottakere uavklart etter endt stønadsperiode og var verken i arbeid eller mottakere av en statlig ytelse da stønadsperioden opphørte. Studiene viser ikke tydelig hvor mange av disse som ble mottakere av økonomisk sosialhjelp. Både studiene av AAP og innvandreres inngang til arbeidsmarkedet fremhever mangel på kvalifikasjoner og diskriminering som begrensninger for tilgang til arbeid. Derfor kan innholdet i den aktiviteten NAV-kontoret tilbyr, ha stor betydning for muligheten til å skaffe arbeid. Enkelte studier peker på at skjermede tiltak eller praksisnære tiltak som ikke er klart retningsgivende mot en jobb, kan ha liten effekt på overgang til arbeid (Rønsen og Skarphamar 2009, Mandal m.fl. 2015). De peker på en mulig risiko for innlåsingseffekt i tiltak som ikke tilfører kompetanse. Disse studiene understreker betydningen av tiltak som er relevante for arbeidsmarkedet.

Det finnes færre studier av hva slags oppfølging tjenestemottakere får når de mottar økonomisk sosialhjelp. De fleste studier av NAV-reformen konsentrerer seg om NAV som en samordnet organisasjon med to styringslinjer og med institusjonelle logikker (Alm-Andreasen og Aars 2015, Ervik m.fl. 2015, Håvold m.fl. 2017). Studier av oppfølging av de som mottar kommunale tjenester, fokuserer i hovedsak på kvalifiseringsprogrammet. Arbeidsforskningsinstituttets sluttevaluering fra 2011 fremhevet tett oppfølging som det viktigste suksesskriteriet, men påpekte også at tiltakene tjenestemottakere tilbys bør være mer arbeidsrettet (Schaft og Spjelkavik 2011). Sluttevalueringen av et kompetansehevingsprosjekt ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet for veiledere i kvalifiseringsprogrammet, bekreftet at helhetlig, arbeidsrettet oppfølging hadde en moderat effekt på overgang til deltidsarbeid (Malberg-Heimonen 2015). Solvang (2016) viser likevel at veilederne i kvalifiseringsprogrammet strever med å tilby relevante arbeidsrettede tiltak til personer med lav fagkompetanse og helseutfordringer. I forlengelse av disse funnene har forskere stilt seg kritiske til om aktivitetsplikt for unge tjenestemottakere er et egnet virkemiddel for å øke overgang til arbeid (Kane m.fl. 2017).

Kort oppsummert viser studiene at personer med lav formalkompetanse, innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn og ungdom har høyere risiko for å bli langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Langtidsmottakere i vårt materiale var som regel i én eller flere av risikogruppene som er vist gjennom de overnevnte studiene. Mange hadde innvandrerbakgrunn, mange hadde helsemessige utfordringer, og mange hadde lav formalkompetanse. Bare én hadde høyere utdanning og mange hadde ikke fullført norsk videregående skole.

3. Prosjektdesign og metode

3.1. Valg av prosjektdesign

Oppdraget fra Arbeids- og sosialdepartementet besto i å skaffe dybdekunnskap om oppfølgingen av langtidsmottakere av økonomisk stønad. Det innebærer en metode som gir innsikt i oppfølgingen av tjenestemottakere over tid, og som ga kunnskap om eventuelle hindre de sto overfor når de søkte arbeid eller avklarte rettigheter til ytelser fra folketrygden. Arbeids- og velferdsdirektoratet besluttet våren 2017 at vi skulle benytte saksmapper med informasjon fra kommunale og statlige fagsystem, samt intervjuer, som datamateriale. Direktoratet fikk tilslutning til dette fra Arbeids- og sosialdepartementet. Denne metoden belyser både hvordan regelverket etterleves i praksis, og hvilke eventuelle hindre langtidsmottakere møter når de prøver å bli selvhjulpne.

Fordi saksmappene inneholder sensitiv informasjon, var det nødvendig å ta særskilte hensyn til personvern. Vi besluttet derfor at hvert enkelt NAV-kontor selv skulle velge ut et visst antall saksmapper som svarte til våre utvalgs-kriterier. Det ble samtidig besluttet at NAV-kontorene skulle anonymisere saksmappene, det vil si fjerne navn, fødselsnummer og andre opplysninger som kunne identifisere tjenestemottakerne.

3.2 Innsamling av data

Oppdraget fra Arbeids- og sosialdepartementet spesifiserer målgruppen for undersøkelsen, både geografisk og som segment av tjenestemottakere i NAV. I tillegg informerte direktoratet om oppdraget et møte i Storbynettverket i regi av Kommunenes sentralforbund (KS). Et innspill fra dette møtet var at vi også burde se på saksmappene til såkalte returnerende tjenestemottakere, det vil si personer som i perioder har annen inntektssikring, men som gjentatte ganger har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt.

På bakgrunn av bestillingen fra departementet og innspillet fra KS utformet vi følgende utvalgs-kriterier:

- Hvert NAV-kontor skulle velge 20 tilfeldige tjenestemottakerne med økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt i 12 måneder sammenhengende i perioden 2013-2017. Det bemerkes at enkelte av saksmappene som ble innlevert også inneholder dokumentasjon fra 2018, avhengig av når kontoret innleverte saksmapper. I saker som begynte før 2013, var eldre dokumentasjon inkludert.
- Hvert NAV-kontor skulle også velge 5 tjenestemottakerne med økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt i minst 12 måneder til sammen i perioden 2013-2017, men som også hadde andre former for hovedinntekt i perioder.

Kategoriseringen av langtidsmottakere og returnerende tjenestemottakere viste seg å være litt forenklet, ettersom mange av langtidsmottakerne i perioder har en kortvarig arbeidsinntekt eller en midlertidig trygdeytelse. Vi vil

derfor ikke diskutere de returnerende tjenestemottakerne spesielt i denne rapporten, men trekke dem inn der det er relevant i presentasjonen av funn om etterlevelse av regelverket.

Direktoratet sendte en forespørsel om deltakelse til den kommunale delen av 17 NAV-kontor, fordelt på de største byene i Norge. Forespørselen ble sendt vinteren 2017 og var adressert til rådmannen i hver enkelt kommune, med kopi til NAV-kontoret i kommunen. Forespørselen om deltakelse redegjorde detaljert for oppdraget, og inneholdt utvalgskriterier for saksmappene. Vedlagt forespørselen var samtykkeerklæring til tjenestemottakere for et eventuelt intervju.

Av de 17 kontorene som ble forespurt, valgte syv kontor å delta: NAV-kontorer fra to bydeler i Oslo, tre bydeler i Bergen, en bydel i Stavanger samt en by utenfor Stavanger. Den ene bydelen i Bergen valgte å trekke seg våren 2018 grunnet knapphet på ressurser, uten å ha innsendt dokumentasjon. Et annet kontor leverte 10 saksmapper uten å spesifisere hvilken kategori de tilhørte. Vi har altså innsamlet saksmapper og intervjuer fra seks kontorer, og gjennomgått til sammen 135 mapper.

Kontorene som samtykket til å delta, hadde noen kjennetegn som kan legge føringer på fortolkning av data. Fordi kontorene var fra tre store byer, kan det være en mulighet for at regelverket praktiseres med større variasjon enn det våre data viser, spesielt i mindre kommuner. Flertallet av kontorene som samtykket til deltakelse hadde også todelt ledelse, som er stadig mindre utbredt i NAV. Funn tilknyttet samhandling og utnyttelse av kompetanse på tvers av de to styringslinjene i NAV-kontoret kan være spesielt karakteristiske for kontor med todelt ledelse. Vi vurderer likevel at de også kan utgjøre risikoer for kontor med enhetlig ledelse. Fordi det er en kvalitativ studie, følger det at funn i vår undersøkelse ikke er generaliserbare. Imidlertid går de i dybden på oppfølgingen av langtidsmottakere i sentrumsnære kontor med en høy forekomst av langtidsmottakere, slik oppdraget beskriver. Vi mener følgelig undersøkelsen gir et godt grunnlag for å identifisere muligheter og barrierer i etterlevelsen av regelverket for sosiale tjenester.

Vi hadde løpende kontakt med kontorene underveis for avklaringer. Det viste seg nødvendig å formulere klare kriterier for hvilken type saksdokumenter vi ønsket. Vi ba om følgende sakspapirer:

- Søknader og vedtak på økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Arbeidsevnevurderinger med vedlagt dokumentasjon der dette er relevant
- Journalnotater (inkludert Arena-notat og samtalereferat)
- Rapporter fra tiltaksarrangører, kurs, interne helseavklaringer ol.
- Innvilgelse, avslag, klage og annen tilgjengelig dokumentasjon tilknyttet eventuelle statlige ytelser

Avgrensningen innebærer at vedlegg som dokumenterer tjenestemottakerens økonomi, er utelatt. I praksis var det også bare ett kontor som systematisk vedla dokumentasjon tilknyttet statlige ytelser. Vi valgte å ikke forfølge dette nærmere hos andre kontor av hensyn til ressursbruk i kontorene og personvern hos tjenestemottakerne. Det er viktig å merke seg at det kan ligge informasjon om ytelser etter folketryktdloven og om arbeidsrettet oppfølging i statlige fagsystemer som vi ikke har fått tilgang til. Begge kan gi verdifull informasjon om oppfølgingen av langtidsmottakere. Intervjuene ga imidlertid et klart inntrykk av at det aller meste av oppfølgingen ble foretatt av kommunale veiledere i kontoret, og at de registrerte arbeidsrettet oppfølging, herunder arbeidsrettede tiltak, i kommunale fagsystemer. Selv om dokumentasjon fra statlige fagsystemer ville hatt stor verdi, har vi likevel fått utdypende informasjon om oppfølgingen av langtidsmottakerne vi har mottatt saksmappene til.

To ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte intervjuer med kontorene vår og høst 2018. Ved hvert kontor intervjuet vi NAV-leder, teamleder for sosiale tjenester, veiledere og de tjenestemottakerne som hadde samtykket til å la seg intervju. Der NAV-kontoret hadde todelt ledelse, intervjuet vi kommunal leder. Alle tjenestemottakere vi intervjuet var anonyme og ble rekruttert av de ansatte ved NAV-kontoret, slik at vi ikke skulle vite hvem de var. Samtykkeinformasjon og informasjon om anonymisering ble gitt skriftlig og muntlig til tjenestemottakerne av de respektive NAV-kontorene, samt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i forkant av hvert intervju.

Vi utarbeidet tre intervjuguider: En til leder, en til veileder og en til tjenestemottaker. Hvert intervju varte i ca. 30 minutter. Intervjuguiden til ledere inneholdt noen spørsmål om demografiske forhold i kommunen/bydelen, hva kontoret la vekt på i målrettet arbeid med langtidsmottakere, og hva de mente hindret langtidsmottakere av sosiale tjenester å komme i arbeid eller få annen type inntekt. Intervjuguiden til veilederne inneholdt i hovedsak spørsmål om oppfølging av tjenestemottakere, og hvilke forbedringspotensial i regelverket eller utøvelsen av tjenestene de

mente å erfare gjennom sitt arbeid. Vi ba også veilederne beskrive hva som fungerte godt i saker hvor de lyktes med å gjøre tjenestemottakerne selvhjulpne. Begge intervjuguidene var semi-strukturerte og inneholdt åpne spørsmål. Intervjuguiden til tjenestemottakeren inneholdt spørsmål om opplevelse av samarbeidet med NAV, herunder hva som fungerte bra i oppfølgingen, og hva som eventuelt kunne vært bedre. I praksis lot vi dem snakke så åpent som mulig om sine erfaringer uten å stille for mange tilleggsspørsmål som kunne virke «invaderende» eller kunne avsløre deres identitet.

En bydel i Oslo ble valgt som pilot for gjennomføring av intervju. Den viktigste erfaringen vi gjorde, var at oppdraget måtte presenteres mer detaljert i forkant av hvert intervju, selv om vi hadde utarbeidet presentasjonsmaterieell som ble sendt NAV-kontoret på forhånd. I tillegg var det satt opp intervjuer med enkelte veiledere som ikke arbeidet med vår målgruppe. Vi forbedret rutiner for informasjon og for innhenting av informanter ved hvert kontor. Det viste seg også at enkelte tjenestemottakere hadde fått lite informasjon om intervjuet i forkant, selv om de hadde signert samtykkeerklæring. For å sikre at tjenestemottakere fikk tilstrekkelig informasjon, hadde vi derfor tettere kontakt med de andre kontorene. Etter piloten gjennomførte vi tilsvarende intervjuer ved de fem andre NAV-kontorene vi hadde mottatt saksmapper fra, med de nevnte justeringene.

Til sammen intervjuet vi 6 ledere, ca. 30 veiledere/teamledere og 11 tjenestemottakere. Vi hadde i utgangspunktet bedt kontorene om å henvende seg med forespørsel om intervju til de samme tjenestemottakere som vi hadde fått saksmappene til. Selv om vi ikke skulle kjenne til identiteten deres eller skreddersy intervju spesielt for hver tjenestemottaker, kunne denne typen data likevel gi verdifull informasjon. Av ulike årsaker viste dette seg å være vanskelig i praksis. Få av de tjenestemottakere vi mottok saksmappene til, hadde kommet i arbeid. Vi ba derfor de fem siste kontorene om blant annet å spørre tjenestemottakere som hadde kommet i arbeid, eller hadde utsikter til arbeid, om å la seg intervju. Enkelte av tjenestemottakerne vi intervjuet anså selv at de hadde gode utsikter til arbeid, og vi har benyttet deres arbeidsrettede løp som eksempler der det er relevant. Dette var likevel ikke flertallet av tjenestemottakerne vi intervjuet. Det var også færre tjenestemottakere som møtte til intervju enn de som på forhånd hadde avtalt å stille. Vi har følgelig ikke fått intervjuet så mange tjenestemottakere som vi hadde håpet.

Fordi oppdraget handler om å undersøke muligheter og barrierer i forvaltningen av regelverket, har vi valgt de individuelle tjenestene i sosialtjenesteloven som grunnlag for vår analyse, og som struktur for presentasjonen av funn. De to ansatte som foretok intervjuene gjennomgikk også saksmappene. Vi hadde planlagt å gå gjennom saksmappene med en forhåndsdefinert sjekklister, men dette viste seg å ikke fange opp saksforløpet tilstrekkelig. Derfor gikk vi nøye gjennom alle saksmappene og skrev utførlige oppsummeringer av saksforløp, samtalereferat og vedtak. Deretter organiserte vi eksempler, og funnene fra saksmappene samt sitat fra intervju på bakgrunn av hvilke individuelle tjenester i loven de belyste.

I de tilfellene vi har valgt å gjengi tjenestemottakeres oppfølgingsløp i sin helhet, har vi valgt å presentere løp som belyser generelle aspekter ved utøvelse av tjenestene, altså gjennomgående funn for et stort antall tjenestemottakere i kontorene vi har undersøkt. Vi presenterer i hovedsak typiske oppfølgingsløp. Et unntak er presentasjonen av funn tilknyttet langsiktig avklaring av helseutfordringer, hvor vi bevisst valgte saker som belyste kompleksiteten slike avklaringsprosesser kan inneholde. Selv om disse sakene var mer komplekse enn de fleste i vårt materiale, var de ikke unike, og de belyste problemstillinger som mange tjenestemottakere sto overfor.

Med unntak av to, hadde ingen av tjenestemottakerne vi fikk saksmapper for, utsikter til arbeidstilknytning. Den ene tjenestemottakeren hadde god rusmestring og fullførte høyere utdanning som arbeidsrettet tiltak omkring år 2000, som ga han arbeid i tre år før han mistet kontroll over rusavhengigheten igjen. Den andre hadde sporadisk arbeid gjennom familie og venner og mottok i perioder økonomisk sosialhjelp uten spesiell oppfølging. Vi kom fram til at disse to eksemplene ikke er karakteristiske for muligheter og barrierer i sosialtjenesteloven. De eksemplene vi har benyttet for å illustrere vellykkede arbeidsrettede forløp i denne rapporten, er tatt fra intervjuene, og vi har presisert dette fortløpende. Når vi presenterer funn tilknyttet vedtak om økonomisk sosialhjelp og sitater fra intervju, presenterer vi funn som er gjennomgående i vårt materiale. Sitater fra intervju er valgt fordi de tydeliggjør noe flere veiledere, NAV-ledere eller tjenestemottakere har gitt uttrykk for.

4. Sosiale tjenester – samfunnets siste sikkerhetsnett

4.1. Sosialtjenesteloven

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) trådte i kraft 01.01.2010. Sosialtjenesteloven regulerer de obligatoriske sosiale tjenestene i NAV-kontoret.

Det er gitt fire forskrifter med hjemmel i loven:

- forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge
- forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen
- forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen
- forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

I lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 13 fremgår det at NAV-kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven. Lovgiver har på denne måten lagt føringer for hvilke tjenester som skal inngå i NAV-kontoret. Samtidig understrekes det at NAV-kontoret er en enhet, og at både stat og kommune har et felles ansvar for kontorets tjenester og resultater.

4.2. Sosialtjenesteloven § 1 Lovens formål:

«Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.»

Formålsbestemmelsen klargjør de overordnede, sosialpolitiske mål som ligger til grunn for kommunens tjenester og oppgaver i NAV-kontoret. Bestemmelsen inngår i kommunens helhetlige ansvar for å etablere og opprettholde et grunnleggende velferdsmessig sikkerhetsnett for innbyggerne utover det som ivaretas av andre statlige eller kommunale velferdsordninger.

Lovens hovedmål er å være samfunnets siste sikkerhetsnett for dem som trenger det. Dette gjelder overfor enkeltpersoner som befinner seg i vanskelige livssituasjoner. Formålsbestemmelsen gjenspeiler grunnleggende menneskerettigheter som blant annet er nedfelt i FNs barnekonvensjon og konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Den enkelte skal gis mulighet til å være et selvstendig menneske i et sosialt fellesskap og oppnå et best mulig funksjons- og mestringsnivå.

I denne sammenhengen er det viktig å understreke at formålsbestemmelsen er retningsgivende og skal gi veiledning for tolkingen av enkeltbestemmelsene i loven. Innholdet av en bestemmelse skal alltid forstås i overensstemmelse med lovens formål. Ved valg mellom ulike tolkingsalternativer skal den løsningen som best fremmer lovens formål velges.

Videre skal den være retningsgivende for utøvelsen av skjønnet loven gir rom for. Loven gir i stor grad rom for bruk av faglig skjønn for å finne frem til fleksible løsninger tilpasset behovene til den enkelte som trenger hjelp. Tjenestene skal bidra til å oppnå formålene i loven, og skal så langt som mulig utformes i samarbeid med mottakeren.

4.3. Sosialtjenestelovens kapittel 4 - de fem individuelle tjenestene

Sosialtjenesteloven kapittel 4 omhandler de individuelle tjenestene. I det følgende vil vi særlig omtale opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad (herunder vilkår for utbetaling av stønad), individuell plan, midlertidig bolig og KVP.

Vi omtaler ikke krav til internkontroll eller saksbehandling særskilt i denne rapporten. Krav til forsvarlighet og internkontroll er imidlertid førende for NAV-kontorenes forvaltning av de sosiale tjenestene. Enhver tjeneste som ytes skal være forsvarlig jf. sosialtjenesteloven § 4. Forsvarlighetskravet kommer inn i tolkning av alle bestemmelsene i loven. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard, hvilket betyr at innholdet i rettsregelen er dynamisk, og vil endre

seg over tid. Hva som er forsvarlige tjenester må vurderes i forhold til faglig utvikling, endret verdioppfatning og det som vurderes som god praksis på området. Formålsbestemmelsen, samfunnsutviklingen og gjeldende normer for godt sosialfaglig arbeid vil være styrende for om tjenesten er forsvarlig.

Sosialtjenesteloven § 17. Opplysning, råd og veiledning:

«Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.»

Opplysning, råd og veiledning er en kjerneoppgave i NAV-kontorene. Hensikten er å løse eksisterende sosiale problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår. Retten til tjenesten er derfor uavhengig av om den som søker råd og veiledning allerede er kommet i en vanskelig situasjon, eller om personen søker eller mottar andre tjenester fra NAV.

Plikten til å gi opplysning, råd og veiledning har nær sammenheng med lovens formål. NAV-kontoret skal vurdere hvilke råd og veiledningsbehov den enkelte har, og tilpasse tjenesten ut fra dette. «Hjelp til selvhjelp» er et grunnleggende prinsipp for tjenestens innhold. NAV-kontoret har en alminnelig veiledningsplikt som forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 11. Veiledningsplikten etter § 11 er omfattende og gjelder NAV-kontorets plikt til å veilede innenfor eget saksområde (sosialtjenesteloven i dette tilfellet). Plikten gjelder både der det er pågående saker med forvaltningen, men også uavhengig av om en sak pågår.

Veiledning etter forvaltningsloven § 11 skal gjerne skje «her og nå», mens tjenesten etter sosialtjenesteloven § 17 er planlagt og avtalt, har et formål og et innhold tilpasset dette formålet, er en del av et oppfølgingsløp og skjer i samarbeid med brukeren. Tjenesten i sosialtjenesteloven § 17 skal tilpasses tjenestemottakers helhetlige situasjon og innebærer motivasjons – og endringsarbeid.

Sosialtjenesteloven § 18. Stønad til livsopphold:

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

Støna den bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

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

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.»

Økonomisk stønad til livsopphold er en individuell rettighet hjemlet i sosialtjenesteloven § 18. Vilkåret for å kunne gjøre krav på ytelsen er at man ikke kan sørge for sitt eget livsopphold gjennom å arbeide eller gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter. Dette innebærer for det første at ordningen ikke er knyttet opp til at søkeren er i en bestemt livssituasjon eller har opparbeidet seg særskilte rettigheter. Rettigheten er også uavhengig av årsaken til stønadsbehovet. For det andre innebærer bestemmelsen at ytelsen er subsidiær. Med det menes at alle andre forsørgelsesmuligheter, som for eksempel arbeid, offentlige eller private trygderettigheter, rett til privat forsørgelse eller underhold, eller realisasjon av formuesgoder, må være prøvd.

Sosialtjenesteloven er samfunnets siste sikkerhetsnett. Søkerne står i vidt forskjellige situasjoner og hjelpebehov. De vanligste ytelsene som tilkjennes etter bestemmelsen, er økonomisk stønad til livsopphold (mat, husholdningsartikler, transport, telefon etc), som også inkluderer boutgifter og strøm. Fordi loven er basert på utgiftsdekningsprinsippet, er utgangspunktet at økonomisk stønad skal utmåles etter en individuell vurdering av tjenestemottakerens utgifter. I forarbeidene til sosialtjenesteloven understrekes det at individuell behovsprøving er en forutsetning for at ordningen med økonomisk stønad kan fungere som et siste sikkerhetsnett.

NAV-kontorene anvender gjerne kommunale ellers statlig veiledende satser som et utgangspunkt for vurdering av utmåling i hver enkelt sak. Det understrekes både i forarbeider og rundskriv til loven at satsene ikke fratar NAV-kontoret plikt til en konkret og individuell vurdering av hver enkelt sak.

Hva en langtidsmottaker av økonomisk stønad har rettskrav på (både med tanke på formål og omfang), beror på en konkret vurdering. NAV-kontoret plikter å kartlegge den enkeltes situasjon og muligheter, herunder individuelt fastsette hva personen trenger for å ha et forsvarlig livsopphold. Noen formål, slik som mat, klær, bolig og strøm, er noe alle trenger for et forsvarlig livsopphold. Andre formål kan være nødvendig etter en konkret vurdering, for eksempel en spesiell diett grunnet sykdom, eller PC til bruk for arbeidssøking. I kjernen av § 18 og med bakgrunn i sosialtjenestelovens formål, er NAV sin viktigste innsats for å få folk i aktivitet den individuelle innsatsen og vurderingen av hver enkelt tjenestemottakers behov.

Sosialtjenesteloven § 19. Stønad i særlige tilfeller:

«Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.»

I særlige tilfeller kan NAV-kontoret tildele økonomisk stønad selv om personen ikke har krav etter § 18. Forutsetningen er at den økonomiske stønaden bidrar til at personen vil kunne «overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon». Bestemmelsen kan anvendes til å innvilge stønad til formål som ikke anses som nødvendig livsopphold, eller for tilfeller der man innvilger stønad utover det som anses som forsvarlig livsopphold etter § 18.

Bestemmelsen gir NAV-kontoret mange muligheter til å påvirke tjenestemottakers situasjon. Ordlyden gir vide rammer for å kunne hjelpe enkeltindivider eller familier ekstra der det vil være nødvendig. § 19 gir mulighet for å yte noe som en tjenestemottaker ikke vil ha rettskrav på, eksempelvis ferie eller treningskontingent for voksne, eller å yte et ekstra bidrag utover det man ville vurdere som nødvendig etter § 18, eksempelvis særlig kostbart fritidsutstyr.

Sosialtjenesteloven § 20. Bruk av vilkår:

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

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

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.»

Økonomisk stønad er en rettighet for de som ikke har andre muligheter til å forsørge seg selv, og skal i utgangspunktet gis uten vilkår. Bestemmelsen i sosialtjenesteloven § 20 gir NAV-kontoret under visse forutsetninger adgang til å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Vilår kan brukes i tilfeller der det bidrar til å gjøre tjenestemottaker i stand til å forsørge seg på annet vis enn ved økonomisk stønad. Tanken er at vilkårssetting skal bidra til å motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Vilår skal settes i vedtak om tildeling av økonomisk stønad som ledd i oppfølgingen av tjenestemottaker.

Vilår innebærer at det knyttes en plikt, et pålegg eller en begrensning til vedtaket om økonomisk stønad. Dermed inneholder vilkårssetting også plikter for NAV-kontoret ved at det må settes hensiktsmessige vilkår, det må foreligge et system for å fange opp om vilkår oppfylles eller ikke, og konsekvensen av at vilkår ikke oppfylles må håndteres.

Sosialtjenesteloven § 20a. Bruk av vilkår for personer under 30 år:

«Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter § 25.»

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

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.»

Bestemmelsen om bruk av vilkår for personer under 30 år, eller aktivitetsplikt, trådte i kraft 01.01.2017. Formålet med vilkår skal være å styrke tjenestemottakers muligheter til overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. Vilkårssetting har nær sammenheng med målet om «hjelp til selvhjelp». Når det stilles vilkår, skal det bidra til å motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Det er særlig viktig at unge kommer raskt ut i en aktivitet som kan hjelpe dem ut av en passiv tilværelse. Vilkår skal i utgangspunktet stilles i samarbeid med tjenestemottaker, men det er ikke en forutsetning.

Vilkår om aktivitet innebærer at det må kunne tilbys lavterskel aktivitetstiltak for tjenestemottakere som vil ha arbeid som et langsiktig, men usikkert mål, ulike grader av tilrettelagte og kompetansehevende eller kvalifiserende tiltak, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeidsevne, men som har behov for å vedlikeholde sin kompetanse i påvente av et egnet arbeidstilbud. Aktiviteten kan gjennomføres ved bruk av kommunale tiltak, statlige tiltak, tiltak i samarbeid med tiltaksleverandører, sosiale entreprenører, utdanningsinstitusjoner eller andre.

Sosialtjenesteloven § 27. Midlertidig botilbud:

«Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv»

Midlertidig botilbud skal avhjelpe akutt bostedsløshet og er ikke ment å vare over tid. «Akutt bostedsløshet» betyr at tjenestemottaker ikke har et sted å sove og oppholde seg neste døgn. Bestemmelsen innebærer en plikt til å gi en naturalytelse, hvilket betyr at NAV-kontoret må fremskaffe et konkret og tilgjengelig botilbud til de som ikke klarer det selv.

Det midlertidige botilbudet må ha en forsvarlig standard. Det skal normalt være god tilgang til bad og toalett, mulighet for matlaging og vask av tøy. Tjenestemottaker skal ha rett til privatliv og kunne motta besøk. Bruk av midlertidig botilbud skal begrenses i omfang og lengde, og opphold som varer mer enn tre måneder bør kun unntaksvis forekomme. Midlertidig botilbud skal kun unntaksvis benyttes til barnefamilier og ungdom og skal aldri vare mer enn tre måneder. Kravet til botilbudet skjerpes hvis det skal benyttes av barn og unge, og tilbudet må ikke være stigmatiserende. Botilbudet må ivareta barn og unges rett til privatliv og sosialt samvær med andre.

Når midlertidig botilbud benyttes, skal NAV-kontoret umiddelbart sette i verk tiltak for å sikre overgang til varig botilbud. For tjenestemottakere som ikke klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet, bør bolig og nødvendige tjenester for å sikre en stabil bosituasjon være en del av en individuell plan.

Sosialtjenesteloven § 28. Rett til individuell plan:

«Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, jf. § 42.

Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvem rettigheten gjelder for, og om planens innhold.»

Rett til en individuell plan innebærer at enhver som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til at det utarbeides en plan som sammenfatter helhetlige vurderinger av behov og virkemidler. Alle som deltar i kvalifiseringsprogram har krav på en individuell plan.

«Individuell plan» kan beskrives både som et verktøy og en prosess. Den legger til rette for å sette tjenestemottaker i sentrum. Arbeidsmetoden forutsetter en målrettet innsats fra NAV-kontoret og deres samarbeidspartnere for å løse felles utfordringer. Den individuelle planleggingen skal sikre at det blir gjort nødvendige kartlegginger og at det etableres et samarbeid på tvers av sektorer, etater og nivåer for at tjenestemottakeren skal få et helhetlig tilbud.

Planen skal utarbeides i samarbeid med tjenestemottaker. I arbeidet med planen skal tjenestemottaker kunne se sin rolle og sitt bidrag i sammenheng med innsatsen fra tjenesteyterne. Dersom tjenestemottaker ikke har et ønske om en individuell plan, skal planen ikke utarbeides.

Sosialtjenesteloven § 29. Kvalifiseringsprogram:

«Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,

b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og

c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program

For den tiden en person deltar i et kvalifiseringsprogram, har vedkommende rett til kvalifiseringsstønad etter bestemmelsene i § 35.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om retten til kvalifiseringsprogram og om bruken av arbeidsevnevurderinger, herunder faglig innhold og metode.»

Kvalifiseringsprogrammet er en av lovens hovedvirkemidler for å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til at den enkelte blir i stand til å komme i arbeid og beholde arbeid over tid. Programmet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne med ingen eller begrensede ytelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Personene må ha et behov for tett og koordinert bistand. Dette gjelder personer som vil ha liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet, mangler grunnleggende skolegang og utdanning, har fysiske eller psykiske plager eller sliter med rusproblemer. Målgruppen vil i stor grad omfatte personer som uten kvalifiseringsprogrammet ville vært avhengig av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde. De fleste deltakere rekrutteres fra NAV-kontorets langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

§§30 -40 omhandler også bestemmelser om kvalifiseringsprogrammet (innhold, iverksettelse, stønad mm), men vil ikke bli omtalt ytterligere her. For ordens skyld nevnes at bestemmelsene i §§ 29, 30, 32, 34, 35, 36, 37 og 38 har blitt endret ved lov 20.12.18, ikrafttredelse 01.01.19.

4.4. Funn fra tilsyn:

Fylkesmennene har hatt tilsynshjemmel siden sosialtjenesteloven trådte i kraft (01.01.10.). Det har vært avholdt landsomfattende tilsyn hvert år.

Landsomfattende tilsyn 2015/2016 omfattet tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år. Fylkesmannen undersøkte om kommunen sikret forsvarlige sosiale tjenester til unge i en kritisk overgangsfase fra barn til voksen. Bakgrunnen for tilsynet var at det er vesentlig at NAV-kontorene så tidlig som mulig klarer å fange opp unge med utfordringer. Tidlig innsats er viktig for å bidra til positiv utvikling med mål om sosial og økonomisk trygghet og aktiv deltakelse i samfunnet. Målet er å motvirke at unge mennesker blir langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Dette tilsynet viste, som i de andre landsomfattende tilsynene som er gjort tidligere, at NAV har utfordringer med alle deler av saksbehandlingen (se for øvrig Statens helsetilsyns oppsummering av tilsynet Rapport 3/2017: «Med lua i hånda».) Generelt kan man trekke ut følgende forhold som mangelfulle: manglende kartlegging av behov, manglende dokumentasjon knyttet til informasjon, tildeling (vurderinger) og oppfølging, manglende konkrete og individuelle vurderinger og mangelfull internkontroll og ledelse.

4.5. Tilstøtende regelverk:

Økonomisk sosialhjelp en subsidiær rettighet, og kan først tilkjennes der en søker ikke har andre rettigheter. Det vil derfor være naturlig å nevne folketrygdlovens bestemmelser som NAV-kontoret må bruke tid på å få avklart en tjenestemottaker opp mot:

Uføretrygd (folketrygdloven §§12-5 til 12-7)

Det er et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende har varig sykdom, skade eller lyte. Når det skal avgjøres om det foreligger sykdom, legges det til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis. Sosiale eller økonomiske problemer gir ikke rett til uføretrygd. Den medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen. Videre må evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) være varig nedsatt med minst halvparten.

AAP (AAP) (folketrygdloven §§ 11-5 og 11-6)

AAP er en ytelse som forutsetter at mottakeren har sykdom, skade eller lyte. Den sentrale vurderingen etter folketrygdloven § 11-5 knytter seg til den enkeltes muligheter til å fungere i et inntektsgivende arbeid, tross helseutfordringer. Mange arbeidstakere kan ha en diagnose/helseutfordringer uten at dette påvirker arbeidsevnen i vesentlig grad. Det er først når helseutfordringene fører til reduserte muligheter til å utføre inntektsgivende arbeid at retten til AAP kan oppstå.

Vilkårene i § 11-5 er inngangsvilkår for AAP. Når det er søkt om AAP, skal NAV vurdere om medlemmet har sykdom, skade eller lyte, om arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten og om det er årsakssammenheng mellom sykdom, skade eller lyte og den nedsatte arbeidsevnen. Sosiale, økonomiske eller andre livsproblemer kan gjøre det vanskelig for medlemmet å fungere i arbeidslivet, men godkjennes ikke som sykdom og gir derfor ikke grunnlag for AAP.

Det er i tillegg et vilkår for rett til AAP at medlemmet har behov for medisinsk behandling og/eller arbeidsrettede tiltak og oppfølging fra NAV, jf. folketrygdloven § 11-6. Formålet med bistanden skal være å sette vedkommende i stand til å skaffe seg eller beholde et arbeid som han eller hun kan utføre, med andre ord: å bedre evnen til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid.

Folketrygdloven § 11-6 er både et inngangsvilkår og et løpende vilkår for AAP. De som har behov for aktiv behandling eller arbeidsrettede tiltak, vil fylle vilkåret i § 11-6. AAP kan også gis til personer som etter å ha prøvd behandling og/eller tiltak, fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid og som får arbeidsrettet oppfølging fra NAV.

Overgangsstønad (folketrygdloven § 15-5 samt forutgående bestemmelser i §§15-2 til 15-4)

§ 15-5 setter vilkårene for når en enslig mor eller far har rett til overgangsstønad. Det er en forutsetning at vedkommende fyller de generelle vilkårene i §§ 15-2 til og med 15-4. Stønad kan gis dersom forsørgeren midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid på grunn av omsorg for barn. Det stilles krav om årsakssammenheng mellom muligheten til selvforsørgelse og omsorg for barn. Det er lagt til grunn at kravet om årsakssammenheng er oppfylt dersom forsørgeren finner det nødvendig å avstå fra lønnet arbeid for selv å ha omsorgen for barnet inntil det yngste barnet fyller ett år. Etter at det yngste barnet har fylt ett år, stilles det krav til yrkesrettet aktivitet, jf. folketrygdloven § 15-6.

NAV-loven § 14a

Alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av sine muligheter for å komme i arbeid, hva slags arbeid som skal være målet, behovet for bistand for å komme i arbeid, om –og eventuelt hvor mye – arbeidsevnen er nedsatt og hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren. Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan).

5. Oppfølging av tjenestemottakere

Vi vil presentere våre funn av endrings- og motivasjonsarbeidet som ytes etter sosialtjenestelovens §17, samt oppfølging av langtidsmottakere mot andre former for inntektssikring. I dette kapittelet vil vi undersøke følgende spørsmål:

- Hvordan utøver veilederne opplysning, råd og veiledning etter § 17?
- Hvordan utøver NAV-kontoret langsiktig oppfølging mot arbeid
- Hvilken rolle har NAV-kontoret i avklaring mot ytelser etter folketrygdloven?
- Hvordan integreres økonomisk rådgivning i oppfølgingen?
- Hvilken rolle har NAV-kontoret i råd og veiledning av personer uten bolig
- Hvordan gis tjenestemottaker muligheter til å medvirke i egen sak?

5.1. Hvordan utøver veilederne opplysning, råd og veiledning etter § 17?

Opplysning, råd og veiledning er en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret. Hensikten med tjenesten er å løse eksisterende sosiale problemer, og forebygge at slike problemer oppstår. Tjenesten omfatter alt fra enkel veiledning for å håndtere hverdagen, til faglig kvalifiserte råd og familieoppfølging. Innholdet i opplysning, råd og veiledningstjenesten vurderes ut fra behovene til hver enkelt tjenestemottaker. Gjennom motivasjons- og endringsarbeid skal tjenesten styrke den enkeltes mulighet til å mestre egen livssituasjon på ulike områder, som arbeid og aktivitet, økonomi, hjemme- og bosituasjon, helse, fritid og nettverk. Tjenesten skal bidra til at tjenestemottakeren i størst mulig grad kan leve selvstendig liv med mulighet til å forsørge seg selv gjennom arbeid.

Opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 omfatter en mer individuell og ofte mer omfattende råd og veiledning enn etter forvaltningsloven § 11. NAV-kontoret gir generell råd og veiledning i all kontakt med tjenestemottakere. Det meste av denne rådgivningen ligger innenfor forvaltningsloven § 11 og er ikke en tjeneste det skal fattes vedtak på.

For å ta stilling til om veiledningen følger av forvaltningsloven § 11 eller er en tjeneste som krever vedtak etter sosialtjenesteloven § 17, må man se på hva slags veiledning tjenestemottaker har behov for med hensyn til tema, innhold, omfang og grad av individuell tilpasning. Veiledning etter forvaltningsloven § 11 skal gjerne skje «her og nå», mens tjenesten etter sosialtjenesteloven § 17 er planlagt og avtalt, har et formål og et innhold tilpasset dette formålet, er en del av et oppfølgingsløp og skjer i samarbeid med brukeren. Tjenesten i sosialtjenesteloven § 17 skal tilpasses tjenestemottakers helhetlige situasjon og innebærer motivasjons – og endringsarbeid.

Langtidsmottakere er en gruppe som av ulike årsaker ofte står langt unna arbeidslivet og som har behov for individuell og omfattende råd- og veiledning etter sosialtjenesteloven. Vi mener langtidsmottakere ofte vil oppfylle vilkår for tjenesten *opplysning, råd og veiledning* og vil ha et rettskrav på tjenesten om de søker. Det vi vet fra landsomfattende tilsyn, er at ikke alle NAV-kontor fattet vedtak om tjeneste etter sosialtjenesteloven § 17, selv om tjenestemottakere rent faktisk får denne råd og veiledningen. Vi har ikke funnet vedtak om *opplysning, råd og veiledning* etter sosialtjenesteloven § 17 i saksmappene vi har gjennomgått. Vi har heller ikke sett at kontorene har inkorporert innvilgelse av § 17-tjeneste i vedtak om økonomisk sosialhjelp.

Selv om vi ikke fant vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning etter §17, betyr ikke dette at tjenesten ikke ble gitt i NAV-kontoret. Som vi skal se, var «tett oppfølging» noe av det veilederne selv anså som viktigst for å skape endringer i tjenestemottakernes situasjon. Flere av NAV-kontorene hadde også organisert seg etter intensjonen om å gi enkelte tjenestemottakere tett oppfølging. De mest utbredte eksemplene på dette var kontor som deltok i prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og familieteam som ga tett oppfølging til barnefamilier. I begge tilfeller var kartlegging av familiens behov for tjenester fra det offentlige og samordning av tjenester for hele familien, sentrale oppgaver. I våre intervjuer fortalte veilederne at de både hadde motiverende samtaler med foreldre om arbeid eller avklaring av helseproblemer, og at de forsøkte å kartlegge familiens helhetlige hjelpebehov, som eksempelvis behov for fritidsaktiviteter til barn. Vi har valgt ikke å omtale denne oppfølgingen spesielt, fordi det overlapper med andre former for oppfølging NAV-kontorene gir og som vi har beskrevet nedenfor.

Selv om dokumentasjonen vi har gjennomgått ikke viser at det har vært gjort vedtak om tjenester etter § 17, har tjenesten opplysning, råd og veiledning likevel blitt utført. Vi mener det er uheldig at det ikke er fattet vedtak. For det første, blir tjenesten *opplysning, råd og veiledning* mindre dokumentert enn det som faktisk er tilfellet, og det er ikke mulig for tjenestemottakere å klage på tjenesten. Det kan dessuten være behov for opplysning, råd og veiledning som ikke er avdekket fordi tjenestemottakere ikke har søkt om tjenesten.

5.2. Hvordan utøver NAV-kontoret langsiktig oppfølging mot arbeid

Nedenfor vil vi utelukkende diskutere oppfølging mot arbeid som skjer i NAV-kontoret, eller ved hjelp av arbeidsrettet aktivitet som tilbys internt i kommunen. Vi vil komme tilbake til bruk av statlige, arbeidsrettede tiltak i kapitlet om kvalifiseringsprogrammet, hvor de ble benyttet oftest. Personer som henvender seg til NAV-kontoret, skal få et vedtak etter NAV-lovens § 14a. Dette vedtaket skal gi en vurdering av behov for oppfølging fremover. De som er vurdert til å ha behov for mer omfattende bistand, har også rett til en arbeidsevnevurdering.

Som et ledd i behovsvurderingen, deles tjenestemottakere inn i fire innsatskategorier: *standard innsats*, som innebærer at tjenestemottakeren trolig vil komme i jobb på egenhånd; *situasjonsbestemt innsats*, som innebærer at

tjenestemottakeren kan ha enkelte helsemessige begrensninger (lav kompetanse og konjunkturer i arbeidsmarkedet kan spille inn i vurderingen av innsatsbehovet), men likevel vurderes å ha store muligheter til å skaffe seg arbeid; *spesielt tilpasset* innsats, som innebærer at tjenestemottakeren har omfattende helsemessige og/eller sosiale utfordringer og vil trenge langvarig og omfattende bistand for å kunne skaffe arbeid; og *varig tilpasset innsats*, som innebærer at tjenestemottakeren anses å være varig ute av stand til å arbeide i det ordinære arbeidsmarkedet. For at tjenestemottakere skal kunne bli vurdert til *spesielt tilpasset innsats* og *varig tilpasset innsats*, må det være gjennomført en arbeidsevnevurdering. *Spesielt tilpasset innsats* og *varig tilpasset innsats* kan også gi rett til AAP. De fleste som mottar økonomisk sosialhjelp, er følgelig vurdert til standard eller situasjonsbestemt innsats. Det skal bemerkes at innvandrere som har kommet syke til landet vil trolig være i gruppen med spesielt tilpasset innsatsbehov, men de har ikke krav på ytelser etter folketrygdloven. Rutiner for oppfølging, herunder behovsvurdering, er for øvrig under revidering.

Generelt ser vi at *oppfølging mot arbeid* var avhengig av de vurderingene som ble gjort da tjenestemottakerne opprettet kontakt med NAV. For tjenestemottakere som ble vurdert til å klare seg selv, ble arbeidsrettet oppfølging betraktet som en egenaktivitet for å komme i jobb. En måte å sikre egenaktivitet på, var å sette vilkår om å dokumentere jobbsøk.

Et eksempel på slik oppfølging er saken til en mann på omkring 30 år. I 2014 flyttet han til en by sammen med moren til sønnen på 5 år. Paret delte omsorgen likt. Han tok permisjon fra jobben på sitt opprinnelige bosted, og søkte nytt arbeid. I juni 2014 var vilkåret for utbetaling av stønad at han dokumenterte alle jobber han søkte, en såkalt jobblogg. Det var også et vilkår for utbetaling at han levert kopi av jobbsøknader og selvangivelse. Vilåret om jobblogg fortsatte hele stønadsperioden. I november samme år foretok veileder en jobbmatch og printet ut annonser med fire stillinger han kunne søke på. Tjenestemottakeren ble påmeldt et kortvarig jobbsøkerkurs i desember 2014. Ifølge et internt notat vurderte NAV-kontoret å be han dra tilbake til tidligere bostedskommune, men han lot være fordi han trodde han raskt kom ut i jobb. Avklaringskurs ble ikke vurdert som relevant fordi han ikke oppga å ha noen helseplager.

Fra vinteren 2014 og fremover hadde han kun samtaler med NAV-kontoret når utbetalingen var forsinket grunnet saksbehandlingstid for søknader, eller at pengene ikke var utbetalt, selv om han hadde fylt vilkåret om å levere jobblogg og jobbsøknader. Han fikk innvilget dagpenger med supplerende økonomisk stønad i juni 2015, og søkte fremdeles jobber. I 2018 søkte han fortsatt jobber og leverte dokumentasjon på dette hver måned. Ingen samtaler om jobbsøking eller muligheter for arbeid er journalført etter vinteren 2014. Vi tar forbehold om at oppfølging kan være gitt og registrert i det statlige saksbehandlingssystemet, som vi ikke har hatt tilgang til. I 2018 mottok mannen fremdeles økonomisk sosialhjelp.

En tjenestemottaker vi intervjuet, kunne fortelle noe liknende. Hun hadde innvandrerbakgrunn, men gjorde seg godt forstått på norsk. Hun hadde flere ganger spurt veileder om hun kunne få jobbrelaterte kurs, fordi hun ikke visste hvordan hun skulle søke jobber. Hun hadde også spurt om hjelp til å ta norsk videregående skole, men fikk vite at NAV ikke kunne hjelpe henne med dette. Hun hadde søkt barnehageplass for datteren for å kunne ta seg arbeid og hadde fortsatt å spørre om jobbsøkerkurs, eventuelt et pleie- og omsorgskurs og andre kurs som kunne gi henne kvalifikasjoner. På intervjutidspunktet hadde hun spurt om denne typen hjelp i ett år uten å få noen tilbakemelding fra veileder.

Disse sakene viser viktigheten av at også tjenestemottakere som blir vurdert til standard eller situasjonsbestemt innsats må følges opp jevnlig dersom de ikke kommer i arbeid. I intervjuene mente samtlige veiledere at det var dette som skulle til for å lykkes:

«Det jeg virkelig vil si er at det jeg opplever effekt av, er at den gode relasjonen er det som gir endring. Penger gir ikke endring i seg sjøl, men støtte og kontakt er det som gir endring. Det vil jeg dere skal ta med tilbake. Folk kommer jo ikke videre bare med penger. Så mengdebelastning og mindre oppfølging kan gi store hindringer. Det hindrer meg i jobben min jeg får ikke til endring når jeg har så mange jeg skal følge opp.»

(veileder)

«Relasjonsarbeid – det er dette vi har tro på. Men det tar tid og koster penger. Det er et dilemma når en har budsjetter og andre som presser på økonomien. Suksesskriterier er: få/færre brukere pr veileder, tett oppfølging, dette må til for å få til noe som er effektivt og ikke minst langvarig med henblikk på arbeid.»

(veileder)

De to eksemplene illustrerer også konsekvenser av NAV-kontorets prioriteringer, som også veilederne bekreftet i intervjuene:

«Jeg synes det er vanskelig å gi de den oppfølgingen de skulle hatt. Mer individuell oppfølging. (...) Jeg har heller ikke tid til de støttesamtalene vi skulle hatt. Våre prioriteringer endres også ut i fra hva som haster mest, saksbehandling, akutt situasjoner etc. De som har gått lenge er en tyngre materie å komme videre med. Perioder man jobber intensivt med dem vi ser kan snus tidlig. Noe av problemet er at langtidsmottakerne er der hele tida og kan nedprioriteres.»

(veileder)

Eksemplene over illustrerer tjenestemottakere som klarer seg godt, er tydelig motivert og kan gi inntrykk av å raskt kunne komme i arbeid. Både veilederes utsagn og saksmapper viste imidlertid at tett oppfølging var nødvendig i et langvarig, arbeidsrettet forløp, fordi tjenestemottakeren ikke fikk innpass i arbeidsmarkedet på egen hånd. Om vi ser litt nærmere på råd og veiledning som ble tilbudt de tjenestemottakerne som fikk arbeidsrettet oppfølging, kan vi se et mer nyansert bilde, både av råd og veiledning som ble gitt og hvilke oppfølgingsbehov tjenestemottakerne hadde. Vi vil her bare konsentrere oss om den oppfølgingen som skjer på NAV-kontoret og eventuelt via kommunale jobbsøkertiltak som samarbeider tett med NAV-kontoret, fordi oppfølging av eksterne tiltak ikke er en del av vår undersøkelse. Det er journalført få eksterne tiltak for disse tjenestemottakerne, og ettersom de ikke mottok statlige ytelser, er det mindre sannsynlig at de ville ha mottatt tjenester som ikke er registrert i det kommunale saksbehandlingssystemet vi har hatt tilgang til.

De fleste tjenestemottakere som ikke ga uttrykk for omfattende helsemessige utfordringer, ble fulgt opp mot arbeid gjennom samtaler på NAV-kontoret og gjennom kommunale jobbsøkertiltak. Enkelte kommuner og bydeler tilbød også interne praksisplasser, som regel i kantine. Her følger to eksempler fra forskjellige NAV-kontor, som illustrerer overlappende utfordringer langtidsmottakere kan ha i et arbeidsrettet forløp, og hvordan disse utfordringene ble fulgt opp av NAV-kontoret over tid ved hjelp av opplysning, råd og veiledning, samt kommunale aktivitetstiltak.

Det første eksempelet var en kvinne med utenlandsk opprinnelse som gikk i introduksjonsprogrammet fra 2009. Hun ble deretter vurdert for kvalifiseringsprogrammet. Hun var i en praksisplass i en butikk i noen måneder i 2011-2012. Etter 2012 gikk hun ut i foreldrepermisjon og ble ikke vurdert som aktuell for arbeid det første året. Fra 2014 og fremover hadde veilederen jevnlig motiverende samtaler med henne og hennes ektemann. Begge søkte kontinuerlig jobber. Mannen sendte jobbsøknader, og kona gikk til butikker i nærheten og spurte om de trengte hjelp. Hun hadde et inntrykk av at tidligere praksisperiode i butikk i introduksjonsprogrammet ikke hadde gått bra, mens saksdokumentene viste at arbeidsgiver var svært fornøyd.

Ekteparet vurderte etter hvert å dra til et annet europeisk land for å forsøke å få jobb der, fordi de, etter eget utsagn, ble «gale av å være i Norge og ikke komme seg inn i arbeidsmarkedet». Mannen fikk etter hvert et arbeidsforhold med variabel inntekt i hotell- og næringslivsbransjen. Kona hadde ikke fått arbeid i 2017, selv om hun fremdeles søkte jobber og fremdeles hadde motiverende samtaler med veilederen på NAV-kontoret.

Det andre eksempelet var en kvinne i slutten av tenårene. Hun hadde også utenlandsk opprinnelse, men hadde fullført grunnskole i Norge. Hun hadde droppet ut av videregående skole og ble henvist til kvalifiseringsprogrammet 2015-2016. Hun strevde med å følge opp samarbeidet med NAV grunnet en ustabil bosituasjon. Deretter ble hun henvist til det kommunale jobbsøkertiltaket. Hun fikk et jobbintervju, og da veilederen deretter spurte hvordan det hadde gått, svarte hun at hun kanskje hadde vært litt for ærlig med å si at hun noen ganger kunne være litt lat. Hun fikk beskjed om å ikke si den slags på intervjuer igjen. Etter hvert begynte hun i arbeidspraksis i en kommunalt drevet kantine. Hun tok i tillegg videregående skole på kveldstid, uten å ha avklart dette med NAV. I kantina fikk hun tilbakemelding om at hun stort sett trakk seg unna i pausene, og at det var viktig at de ansatte bidro til et arbeidsmiljø som var godt å være i for alle. Hun sa hun var sikker på at de andre ikke likte henne. Hun fikk ekstern praksis i

butikk mens hun fortsatt mottok økonomisk sosialhjelp og det samme gjentok seg. Hun hadde heller ikke kommet i arbeid eller høyere utdanning i 2017.

Disse eksemplene illustrerer både muligheter og begrensninger ved råd og veiledning mot arbeid overfor mottakere av sosiale tjenester. Tjenestemottakernes motivasjon og progresjon skal ha hovedoppmerksomheten i individuell oppfølging. Det finnes muligheter til å gi gode råd og god veiledning i godt relasjonsarbeid, og det kan gi nødvendig støtte og inngang til arbeidsrettede tjenester. Det er likevel grunn til å sette spørsmålsteget ved hvorvidt de tilgjengelige arbeidsrettede tjenestene benyttes tilstrekkelig, og om tjenestemottakerne faktisk får hjelpen de trenger for å komme i bedre posisjon på arbeidsmarkedet.

Det er to hovedutfordringer som illustreres gjennom disse eksemplene: Den ene er at det ikke blir foretatt systematiske vurderinger av hva slags arbeidsrettet oppfølging, inkludert statlige oppfølgingstiltak, tjenestemottakeren har behov for. Kunnskapen om når denne typen tiltak kan være nyttige for den enkelte, synes lite tilgjengelig for veiledere av kommunale tjenestemottakere. Vi kommer tilbake til dette under kapittelet om organisering av NAV-kontor. Den andre utfordringen er at tjenestemottakere som både kan og vil arbeide, ikke får innpass i arbeidsmarkedet fordi de ikke er attraktive for arbeidsgivere. Begge eksemplene viser dessuten at konsekvensen av å ikke få innpass i arbeidsmarkedet over tid, skaper utrygghet om egen kompetanse. Det er et potensial for å benytte statlige arbeidsrettede tiltak mer målrettet overfor disse tjenestemottakerne, inkludert råd og veiledning for å håndtere de konkrete vanskelighetene det innebærer å søke arbeid over lang tid. Det er også et potensial for å utvikle markedsarbeid som spesielt tar sikte på å øke antall ansettelser av langtidsmottakere.

For å oppsummere, viser våre data at det er muligheter i regelverket for å gi tett og individuelt tilpasset oppfølging mot arbeid. Det ser likevel ut til at NAV-kontorene ikke alltid har forutsetninger for å tilby den oppfølging som tjenestemottakerne trenger for å kunne skaffe seg tilknytning til arbeidsmarkedet. For det første, er det en risiko for at behovet for oppfølging mot arbeid ikke blir tilstrekkelig evaluert over tid. Våre data indikerer at det kan være nødvendig å revurdere innsatsgrupper for personer som forsøker å komme i arbeid over tid, og bedre benytte seg av statlige arbeidsrettede tiltak ovenfor disse tjenestemottakerne. For det andre, vitner saksmappene om at lav kjennskap til arbeidsmarkedet og belastningen ved å være langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp, fører til konkrete behov for råd og veiledning i å få innpass i arbeidsmarkedet med lite attraktiv kompetanse. Våre funn viser også at det er et potensial for markedsarbeid overfor langtidsmottakere, med sikte på å styrke deres posisjon overfor arbeidsgivere og øke deres muligheter til å bli ansatt.

5.3. Hvordan foregår avklaring av rettigheter til ytelser etter folketrygdløven for langtidsmottakere?

Det ligger en rekke forutsetninger til grunn for å motta ytelser etter folketrygdløven. De viktigste forutsetningene er at en person har arbeidsevnen midlertidig eller varig nedsatt grunnet helsemessige utfordringer, og at relevante behandlings- og arbeidsrettede tiltak blir eller har vært prøvd. De mest relevante ytelsene etter folketrygdløven for langtidsmottakere med helseutfordringer, er AAP og uføretrygd. AAP er en ytelse som skal sikre inntekt i et avklaringsløp mot arbeid. Personer som ikke kan arbeide i en periode, er ment å få inntektssikringen og hjelpen de trenger for å kunne komme i et arbeid de kan mestre med sine helseutfordringer. For å kunne motta uføretrygd, er det nødvendig at behandling og arbeidsrettet tiltak eller aktivitet har vært prøvd, og det må være dokumentert at arbeidsevnen er varig nedsatt.

Personer som mottar økonomisk sosialhjelp kan ha vedvarende helseplager. De vil ofte ha mindre tilknytning til arbeidsmarkedet enn befolkningen generelt, fordi de fleste som nylig har vært i arbeid, mottar dagpenger. Det innebærer at det sjelden vil være aktuelt å avklare langtidsmottakere med henblikk på å få eller beholde en konkret jobb. I tilfeller hvor tjenestemottakere oppgir å ha helseplager, har de enten ikke avklart sine rettigheter i folketrygden, eller de har fått avslag på folketrygdens ytelser. I begge disse tilfellene tilfaller det de kommunale veilederne å finne ut hvordan tjenestemottakeren best kan bli selvhjulpel ved annen inntekt enn økonomisk sosialhjelp. Personer med økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt, og som er vurdert for syke til å ta arbeid de er kvalifisert til, kan ha rettigheter etter folketrygdløven som ikke er tilstrekkelig avklart eller hvor tilstrekkelig dokumentasjon ikke foreligger. Undersøkelsen vår viste at det var tjenestemottakere som ble vurdert å være for syke til å utføre arbeid de var kvalifisert for. For disse tjenestemottakerne besto oppfølgingsarbeidet derfor i å avklare rettigheter til ytelser fra folketrygden. For mange tjenestemottakere var det nødvendig med en omfattende avklaringsprosess for å undersøke hvilke rettigheter de kunne ha. Det bemerkes her at dette i hovedsak var ufaglærte personer som ville være kvalifisert til yrker med fysisk krevende arbeidsoppgaver.

To saker eksemplifiserer langvarig oppfølging som kan være nødvendig i slike tilfeller og illustrerer samtidig hvorfor personer med helseutfordringer, få faglige kvalifikasjoner og liten arbeidstilknytning kan ha en spesiell risiko for å bli langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Det var ofte nødvendig med lange avklaringsprosesser for å få undersøkt rettigheter til trygdeytelser for personer med liten arbeidstilknytning. I våre data har de med behov for særskilt lange avklaringsprosesser også innvandrerbakgrunn. Forskning viser at vedvarende helseplager også er en utfordring for en stor andel etnisk norske tjenestemottakere, og vi vurderer at forhold som språkvansker og eventuell liten kjennskap til arbeidsmarkedet ikke er utslagsgivende i denne sammenhengen. Vi vurderer derfor disse sakene som relevante uavhengig av etnisk bakgrunn. Vi har valgt en sak hvor uføretrygd er innvilget, og en hvor det ikke har blitt innvilget, for å tydeliggjøre avklaringsprosessene som er nødvendig. Vi tar ikke stilling til hva slags ytelse tjenestemottakeren burde ha.

Det første eksempelet er en kvinnelig tjenestemottaker som kom til Norge på familiegjenforening omkring år 2000, hvor hele familien mottok økonomisk sosialhjelp. Fra 2005 og i en periode fremover forsøkte hun å delta i norskundervisning, men strevde med å komme seg dit grunnet vanskeligheter med å ta offentlig transport. En kort periode er det dokumentert at hun fikk betalt taxi til norskundervisningen. Det er journalført at hun ble søkt inn til flere avklaringstiltak, men avsluttet dem etter kort tid grunnet høyt fravær. Hun hadde en omfattende muskel- og skjelettlidelse i tillegg til psykiske utfordringer. Utover avklaringstiltakene kvinnen ikke var i stand til å møte på, er lite kontakt med NAV-kontoret journalført, men familien fikk besøk av kommunal booppfølger, og mannen deltok i norskundervisning. I 2014 mente DPS at hun burde søke uføretrygd, og de forklarte henne hva uføretrygd er. Hun søkte uføretrygd, med diagnosene angst, depresjon og muskel- og skjelettlidelser. Dette fikk hun avslag på fordi tilstrekkelig behandling ikke var utprøvd. Det er journalført at veilederen responderte med at det er hennes ansvar å gjøre seg i stand til å ta imot behandling og at norskkunnskapene er et problem selv etter 14 år i Norge. I 2015 konkluderte DPS med en posttraumatisk stressdiagnose (PTSD) og anbefalte henne å søke uføretrygd på nytt. Fastlegen mente at muskel- og skjelettlidelsen ikke er grunnlag for uføretrygd i seg selv, fordi den ikke fører til tilstrekkelig nedsatt arbeidsevne i ethvert yrke, og mange med denne diagnosen er yrkesaktive. DPS anbefalte ny norskopplæring så hun kunne settes i stand til å bli behandlet for PTSD. Hun mottok fortsatt økonomisk sosialhjelp i 2017.

Den andre tjenestemottakeren var også en kvinne med bakgrunn utenfor EØS. Hun kom til Norge på 1990-tallet og deltok i norskopplæring. Hun hadde stadige oftere besvimelsesanfall fra 2006, ifølge den medisinske dokumentasjonen som er vedlagt i saken. Ifølge denne dokumentasjonen var hun ikke ute av huset etter 2009, med mindre det var strengt nødvendig. Hun mottok noe behandling for diagnosen «moderat depressiv og agorafobi med panikk-lidelse» i 2007.

Etter en ny, kort periode med behandling på DPS, søkte tjenestemottaker uføretrygd i 2013. Uføretrygd ble avslått med grunnlag i behandlingskravet, og at mer behandling kunne føre til bedring av arbeidsevnen. Dessuten kunne arbeidsrettede tiltak tilrettelegges. Tjenestemottaker ble deretter avslått behandling på DPS i 2014, fordi nytteverdien av behandling i spesialisthelsetjenesten ikke var dokumentert. Mellom 2014 og 2017 ble hun fulgt opp av psykisk helsearbeider i kommunen og en ansvarsgruppe, hvor også NAV deltok. I 2017 initierte ansvarsgruppen en ny helseavklaring, hvor en psykisk helsearbeider kom hjem til tjenestemottaker. Helsearbeideren dokumenterte en rekke symptomer inkludert syns- og hørselshallusinasjoner og besvimelsesanfall i utrygge situasjoner som omfattet kontakt med det offentlige og helsevesenet. Følgende dokumentasjon ble vedlagt endelig søknad om uføretrygd: Endelig arbeidsevnevurdering fra DPS 2012, legeerklæring fastlege 2014, psykologuttalelse 2017, uttalelse psykisk helsearbeider 2017, uttalelse fra overlege 2017. Det later til at alle vedlegg bekrefter arbeidsevnen som sterkt og varig nedsatt. Uføretrygd ble innvilget i 2017.

Disse to sakene eksemplifiserer utfordringene med å avklare tjenestemottakeres rettigheter til ytelser etter folketrygdloven og deres restarbeidsevne, spesielt med henblikk på samarbeid mellom NAV-kontoret og relevante aktører i helsevesenet. Vi tar ikke stilling til om tjenestemottakerne burde ha rett til uføretrygd eller om noe burde ha vært gjort annerledes i deres sak. Det er ingenting i saksdokumentene som indikerer statlige arbeidsrettede tiltak, selv om vi tar forbehold om at vi ikke har hatt tilgang til det statlige saksbehandlingssystemet for tjenestemottakerne. De ble likevel ansett for å være for syke til å delta på arbeidsrettede tiltak, men vi tar ikke stilling til om de burde ha deltatt på statlige tiltak og eventuelt hvilke. I denne sammenhengen eksemplifiserer disse sakene store muligheter innenfor lovverket til å tilby relevant råd- og veiledning, og utfordringer NAV-kontoret kan ha med å gjennomføre nødvendige avklaringsprosesser grunnet tjenestemottakernes helsetilstand og vanskeligheter med tverrsektorielt samarbeid.

Vi har tidligere redegjort for at forskning har identifisert helseutfordringer hos en stor andel langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Veilederne vi intervjuet bekreftet dette og vurderte uavklart helseproblematikk som en av de største utfordringene for tjenestemottakerne:

«Sammenlagt så tenker jeg den største utfordringen jeg jobber med, er helse. Noen er ferdig avklart, men har ikke rettigheter. Andre er under avklaring, eller de sliter med å fylle kravene til AAP eller uføre.»

(veileder)

En veileder i en annen by så kompleksiteten i dette arbeidet i sammenheng med sanksjonsmulighetene i NAV og vanskeligheter med oppfølging av tiltak for personer med helseproblemer:

«Avklaring tar tid, fastleger skal henvide hit og dit. Når timen kommer, dukker kanskje ikke bruker opp. Lang ventetid på psykolog. (...) De statlig ansatte i mottak skal liksom hjelpe denne gruppa ut i jobb. Men de får det ikke til fordi de er for syke. Dette er en stor utfordring, inntektssikring og oppfølging er viktig. Når de er så syke, klarer de rett og slett ikke å følge opp de mulighetene de får. Det er ikke mange sjanser, så er de ute.»

(veileder)

Flere veiledere etterlyste tidligere avklaring av helseutfordringer for deltakere i introduksjonsprogrammet:

«På grunn av språkhinder er det vanskelig å finne ut hva som ligger bak at noen ikke kommer seg i aktivitet/arbeid. Det er eksempelvis traume, men en kommer ikke til dette. Språket er en barriere. Vi klarer ikke skape tillit via tolk. Vi mener at mange burde vært avklart på helse før intro. Men det er vi som må rydde opp. Vi mener mange av disse ikke nødvendigvis kan passe inn i undervisningssituasjonen slik man forventer.»

(veileder)

En annen veileder delte dette synspunktet:

«Fokus på språk og det å få langtidsmottakere ut i jobb krever et mer fleksibelt system. Tenker vi er nødt til å bygge opp tiltak rundt individet og hvor de er. Vi tror at alle skal inn i samme tiltak og bokser, dette er naivt! Først må vi få på plass helseavklaring. Det er ikke noe vits i å starte noe annet sted. Det er ikke noen vits å sende disse brukerne til norsk psykolog. Vi har et transkulturelt senter ved sykehuset i fylket, men dette er ikke nok. Burde vært mer av den typen tilbud.»

Langvarige helseutfordringer blant langtidsmottakere vitner om et stort potensial for å utvikle tverrfaglig samarbeid mellom NAV og relevante helseinstitusjoner. For å avklare restarbeidsevne, vil trolig ulike former for supported employment, som omfatter profesjonelle med god kunnskap om arbeidsmarkedet, være nødvendig. Gjennomgang av saksmappene viser få saker hvor tjenestemottakere potensielt kunne anses å ha rett til AAP eller uføretrygd og som også følges opp med tanke på arbeid. Det er også sannsynlig at eventuell lav arbeidsmarkedskunnskap hos tjenestemottakerne kan gjøre det vanskeligere for de med både språk- og helseproblemer å se for seg hvor de kan passe inn i det norske arbeidsmarkedet.

5.4. Hvordan integreres økonomisk rådgivning i oppfølgingen?

De fleste NAV-kontor har dedikerte personer som jobber med økonomisk rådgivning, eller de deltar i interkommunale samarbeid om denne tjenesten i mindre kommuner. Her vil vi forstå «økonomisk rådgivning» som all råd og veiledning tilknyttet tjenestemottakernes økonomi som blir gitt av NAV-kontoret, og ikke utelukkende som råd og veiledning tilbudt av profesjonell økonomisk rådgiver. Vi har ikke intervjuet ansatte som utelukkende driver økonomisk rådgivning, som gjeldsrådgivning, fordi de ofte ikke primært driver oppfølging og avklaring av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. I tillegg var det slik at de økonomiske rådgiverne i fleste kontorene vi undersøkte ikke journalførte i samme fagsystem som andre kommunalt ansatte på NAV-kontoret, og vi har følgelig ikke hatt tilgang på relevant informasjon i saksmappene. Vi vil derfor ikke gå inn på denne tjenesten spesielt. Mange av de som benytter kommunens økonomiske rådgivertjeneste vil dessuten ha andre typer hovedinntekt.

Veilederne observerte at de fleste tjenestemottakerne strevde med å få pengene til å strekke til. Enkelte kunne gjentatte ganger søke om matpenger frem til neste utbetaling. De fleste gjorde dette noen få ganger i løpet av stønadperioden. Unntaksvis kunne tjenestemottakere søke om matpenger med få måneders mellomrom. Konsekvensen ville ofte bli at veilederen antok at tjenestemottaker hadde vanskeligheter med å disponere sin økonomi. I slike tilfeller ville flere veiledere ofte løse dette ved å dele opp utbetalingene til flere utbetalinger per måned. Dette ville ofte skape vanskeligheter med å betale faste utgifter for tjenestemottakeren. En NAV-leder uttrykte:

«Det med ukentlige utbetalinger kommer an på hva veiledere tror de oppnår med det, noen kan ha tro på lønn, noen kan ha tro på sanksjoner.»

(NAV-leder)

Saksmappene dokumenterer oppdeling av stønad til livsopphold over tid. Enkelte tjenestemottakere fikk selv ha innflytelse på om de ville ha oppdelt stønad til livsopphold som ble utbetalt ukentlig eller annenhver uke. Disse tjenestemottakerne var som hovedregel personer med avhengighetstilstander, eller de hadde psykiske diagnoser og bodde i bemannede boliger. Når denne typen avgjørelser ble tatt i samarbeid med veilederen, var tjenestemottakerne enige i at de trengte oppdelte utbetalinger for at de ikke skulle bruke stønaden til ugunstige formål. Oppdeling av stønaden var en hjelp til økonomisk stabilitet for disse tjenestemottakerne. Den samme reaksjonen fikk ofte tjenestemottakere som ikke hadde utfordringer med helse og rus, hvis de hadde opparbeidet seg restanser eksempelvis til strømselskap eller utleier, eller hvis de gjentatte ganger i løpet av et år søkte om matpenger før neste utbetaling. I slike tilfeller ble utbetalingene oppdelt uten at veileder konfererte med tjenestemottaker. Disse tjenestemottakerne var ofte mindre komfortable med denne administreringen av økonomisk sosialhjelp, og det er ikke belegg i våre data for at denne løsningen var til hjelp for dem.

Personer med rusrelatert gjeld og forbruksgjeld ble som regel henvist til en økonomisk rådgiver internt i NAV. De som mottok økonomisk rådgivning i vårt materiale, hadde stor og uoversiktlig gjeldsproblematikk. Den største gruppen var personer med avhengighetstilstander som ikke visste hvor mye gjeld de hadde. En viktig rolle for den økonomiske rådgiveren ble derfor å kartlegge personens gjeld. Forhandlinger om nedbetaling av gjeld ble som hovedregel foretatt når personen hadde kontroll på rusbruk og mottok en stabil inntekt.

Ifølge våre data benyttes økonomisk rådgivning der det trengs spisskompetanse om kartlegging og gjeldsforhandling. Det kan være gunstig for tjenestemottakere å ha muligheten til å få økonomisk rådgivning som forebygger opparbeiding av gjeld, for eksempel hjelp til en omhyggelig håndtering av inntekter og utgifter på et stramt budsjett. Det kan være behov for ytterligere kompetanse blant ansatte på NAV-kontoret for å kunne gi slik veiledning.

5.5. Hvordan driver NAV-kontoret råd og veiledning av personer uten bolig?

NAV-kontoret tilbyr oppfølging av tjenestemottakere som bor på midlertidig overnatting etter sosialtjenesteloven § 27. Den kommunale delen av NAV-kontoret skal også ha en pådriverrolle i kommunens planlegging for å medvirke til et tilstrekkelig botilbud for de som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi vil ikke gå inn på booppfølging i kommunene her, fordi dette er hjemlet i helse- og omsorgsloven, som vanligvis ikke tilhører NAV-kontorets portefølje.

I våre data var de som bodde i midlertidig bolig hovedsakelig personer med rusmiddelavhengighet. I disse boligene var rusmiljøet en belastende faktor for beboerne. Denne gruppen langtidsmottakere ville ofte sove ute hvis de ikke likte seg på døgnovernatningsstedet. Som konsekvens ville de som regel få tilbudt et nytt døgnovernatningssted. Det er en mulighet i regelverket for å gi personer som ikke har fast bosted en mulighet til å få døgnovernatting, og ifølge våre data blir denne muligheten hovedsakelig håndtert på en fleksibel måte.

Midlertidig bolig ble unntaksvis benyttet av personer som ikke var i aktiv rus, men som hadde mistet boligen. I disse få sakene hadde den økonomiske belastningen ved å betale for døgnovernatting påvirkning på hvordan tjenestemottakerne ble fulgt opp. Et eksempel var en mann som hadde hatt et fengselsopphold på omkring ett år, og hvor det var skjedd et samlivsbrudd slik at han ikke kunne dra hjem til familien etter oppholdet. Mannen bodde i nærmere et halvt år på en campingplass mens han søkte på leiligheter i det private markedet uten hell. Veileder spurte etter noen måneder om han ville bo på et hospits, hvilket han takket nei til. Veilederen sa at det var dyrt å betale for en campingplass, og det kunne de ikke gjøre i lengden. Mannen sa han ikke ville kunne ha samvær med barna på et hospits, og det var veilederen enig i. Han flyttet likevel inn på hospisset og søkte kontinuerlig etter andre hybler innenfor NAV sitt forhåndsgodkjente pristak.

Et annet eksempel var en ung jente som ble kastet ut av moren sin og som sa hun ikke kunne flytte hjem. Jenta ble tilbudt et hospits som offisielt ikke skulle ha beboere i aktiv rus. Hun likte seg ikke der. Tjenestemottaker fikk høre at det var hennes plikt å være tilgjengelig for visninger, og at det var dyrt å ha henne på døgnovernatting. Hun bodde deretter hos forskjellige familiemedlemmer en periode, etter eget utsagn slik at NAV skulle slippe å betale for henne på døgnovernatting. Den største utfordringen var likevel å finne egnede midlertidige botilbud til en rimelig pris for personer som ikke var rusavhengige.

De fleste tjenestemottakerne hadde fast bopel, enten i kommunal bolig eller på det private markedet. Enkelte grupper av tjenestemottakere var overrepresentert i kommunale boliger. Disse boligene ble i hovedsak tildelt rusavhengige og personer med fluktbakgrunn bosatt i kommunen, med enkelte unntak. Den nøkterne standarden kunne innebære boliger som ikke var godt egnet, spesielt for barnefamilier. NAV-kontoret ville ofte foreta hjemmebesøk, spesielt ved søknader om møbler. Ved slike hjemmebesøk er det ofte dokumentert skader og manglende vedlikehold av boligen i saksmappene. Det er flere ganger journalført fuktskader i vegger og gulv, at gulv mangler eksempelvis på kjøkkenet og i gangen, at det drypper fra toalett og at det er mulige feil ved elektriske anlegg. Det var som regel vanskelig for tjenestemottakere å få nødvendig vedlikehold av boligene, og det er sjelden journalført at veiledere ved NAV-kontoret kommuniserte med kommunale eller private utleiere for å utbedre mangler ved boliger, eller at de ga tjenestemottakere råd og veiledning i hvordan de kunne håndtere slike problemstillinger.

Råd- og veiledning tilknyttet boligjenester avhenger av hva kommunen kan tilby av midlertidige og permanente boliger. NAV-kontoret bør ovenfor kommunal ledelse påpeke behovet for at tilgjengelige boliger sikres for dem som trenger det, og at boligen har en forsvarlig og god kvalitet. Funnene kan vitne om behov for mer konstruktiv råd og veiledning om å skaffe seg bolig i tråd med lovens formålsparagraf, og en styrking av kommunens pådriverrolle rundt planlegging og vedlikehold av kommunale boliger.

5.6. Hvordan gis tjenestemottaker mulighet til å medvirke i egen sak?

I sosialtjenesteloven § 42 heter det at «Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.»

Dette betyr at tjenestemottaker ut fra sine forutsetninger skal gis mulighet til å bidra til å utforme tjenestetilbudet. Tjenestemottaker skal medvirke og ha innflytelse i hele søknadsprosessen, fra henvendelse, søknad og kartlegging av behov til vedtak og utforming og tilrettelegging av tjenestetilbud.

To av de viktigste avgjørelsene tjenestemottakeren kan medvirke i, er avgjørelser om økonomisk sosialhjelp og avgjørelser om relevante vilkår og aktiviteter. Det var få kartlegginger av tjenestemottakerens reelle behov for økonomisk sosialhjelp. Dette er beskrevet nærmere i kapittelet om økonomisk sosialhjelp. Det var også ved utmåling av stønad at det hyppigst oppsto konflikter mellom veileder og tjenestemottaker. Spesielt nye tjenestemottakere, som vanligvis fikk lavere kjøpekraft sammenliknet med inntekten de hadde før de mottok økonomisk sosialhjelp, ville ofte forsøke å diskutere stønadsnivå eller stønad til konkrete formål. Denne typen diskusjoner hadde sjelden konsekvenser for utmåling av stønaden. Slike diskusjoner kan likevel indikere at flere tjenestemottakere synes at de ikke har særlig innflytelse på egen sak. De fleste så imidlertid ut til å tilpasse seg situasjonen som mottakere av økonomisk sosialhjelp bedre etter hvert, og det er færre konflikter journalført for langtidsmottakere av stønad, selv om flere fortsatt strevde økonomisk.

De fleste veilederne tok avgjørelser om hva slags aktivitetstiltak tjenestemottakeren skulle få, og hva slags vilkår for utbetaling av økonomisk sosialhjelp som ble krevd i vedtaket. De fleste tjenestemottakere så ut til å akseptere vilkårene som ble stilt. I en rekke saker er det imidlertid journalført at tjenestemottakere ikke leverte dokumentasjon det ble stilt vilkår om, og ikke oppfylte aktivitetskrav. Dette skjedde som regel fordi tjenestemottakeren ikke hadde sett vilkåret og ikke hadde fått tilstrekkelig informasjon for å oppfylle det. I tilfeller hvor tjenestemottaker ikke oppfylte aktivitetskravene, var de ofte uenige i kravene fordi de enten syntes aktiviteten var for vanskelig å gjennomføre, eller den ikke var relevant for dem. Standardisert praksis rundt vilkårssetting understreker dette funnet. Vi kommer tilbake til dette under kapittelet om vilkår etter sosialtjenesteloven § 20. Tjenestemottakerne vi intervjuet fortalte også generelt at de kommuniserte lite med sine kommunale veiledere, men dette bildet var mer nyansert for mottakere som deltok i kvalifiseringsprogrammet.

Ett av de viktigste verktøyene for medvirkning som er hjemlet i lov, er «individuell plan». Individuell plan er hjemlet i sosialtjenesteloven § 28. Tjenestemottakere som har behov for langvarig og koordinerte tjenester, har rett til at det

utarbeides en plan som sammenfatter helhetlige vurderinger av behov og hjelpemidler. Alle som deltar i kvalifiseringsprogrammet, har rett til individuell plan jf. sosialtjenesteloven § 33. Det var ikke dokumentert i saksmappene vi har sett at noen av tjenestemottakere hadde individuell plan hjemlet i sosialtjenesteloven. Det betyr ikke at ingen tjenestemottakere hadde en individuell plan. Man kan ha en individuell plan som er hjemlet i andre lovverk, og som NAV-kontoret ikke har koordineringsansvar for. Det er ikke sannsynlig at denne typen individuelle planer ligger i saksmappene. Det er likevel trolig et stort utviklingspotensial og mulighet for bevisstgjøring rundt hvordan en individuell plan kan være et verktøy for dem som får tjenester etter sosialtjenesteloven, både overfor veiledere og tjenestemottakere. Generelt viser våre funn at det er rom for å utvikle praksis for å ivareta plikten til å rådføre seg med tjenestemottaker.

5.7. Oppsummering

Vi har sett at mye av råd- og veiledningsplikten oppfylles i NAV-kontoret, men at det er sider ved plikten som ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Det gjelder særlig vedtak om systematisk opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17, og plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker.

Våre data viser at tjenesten opplysning, råd og veiledning gis, men at det sjelden er fattet vedtak. En risiko ved dette er at tjenestemottakerens rettssikkerhet ikke blir ivaretatt på en tilstrekkelig måte, og at de ikke kan klage på et eventuelt vedtak om den råd og veiledningen de får tilbud om. En annen risiko er at deres behov for opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 ikke blir kartlagt eller vurdert slik loven forutsetter. Manglende vedtak etter § 17 omfatter også en risiko for at behovet for individuell plan ikke kartlegges tilstrekkelig, ettersom data viser at planen sjelden benyttes som ledd i sosialtjenestens oppfølging. Vanskelighetene vi har funnet i avklaring av komplekse helseutfordringer, kan henge sammen med manglende samarbeid med helsetjenester, hvor individuell plan har et potensiale for å forplikte tjenestene mer konkret.

Våre funn peker også på forbedringspotensial i oppfølgingen mot arbeid. De indikerer at det bør foretas jevnlig behovs- og arbeidsevnevurderinger i oppfølgingen. Utfordringene langtidsmottakere kan ha med svekket selvfølelse og tro på egne ferdigheter, kan indikere et behov for supported employment eller andre tiltak/aktiviteter som kan tilføre noe av dette rettet spesielt mot langtidsmottakere av sosiale tjenester i NAV.

6. Stønad til livsopphold og stønad i særlige tilfeller

I dette kapittelet skal vi se på hvordan NAV-kontorene forvalter regelverket og anvender det handlingsrommet som finnes. Vi vil undersøke følgende spørsmål:

- Hvordan loven skal forstås og hvordan den blir forstått
- Hvordan forvaltes stønaden med sikte på å gjøre tjenestemottakeren selvhjulpen?
- Forståelsen av hva som inngår i §§ 18 og 19, og hvordan de forvaltes i praksis
- Hvordan arbeider NAV-kontoret for å kartlegge og vurdere barns behov?
- Hvordan vurderes stønad i særlige tilfeller?

6.1. Lovanvendelse, hvordan loven skal forstås og hvordan den blir forstått

Ved søknad om økonomisk sosialhjelp må NAV-kontoret foreta en konkret vurdering av om en søker har et rettskrav på tjenester etter § 18. Dersom man kommer frem til at vedkommende ikke har andre muligheter til å sørge for eget livsopphold, må NAV-kontoret ta stilling til hva som er forsvarlig livsopphold for den enkelte. Av vedtaket som NAV-kontoret fatter, skal det fremkomme en begrunnelse for innvilgelse eller avslag. Det er viktig for at tjenestemottaker kan forstå hvilke opplysninger NAV-kontoret har lagt til grunn for avgjørelsen og hvordan loven har blitt anvendt i det konkrete tilfellet.

Ved gjennomgang av saksmappene er det sjelden vi ser at NAV-kontoret viser til begrunnelse for innvilgelse utover standardtekst. Gjengivelse av faktum i saken er ofte likelydende over lengre perioder, altså at teksten ikke endres etter hvert som tiden går eller tilpasses til saken eller formålet det søkes om. Dette mener vi underbygger at kartlegging ikke skjer systematisk, og at det ikke innhentes opplysninger så hyppig som det burde. Mange av langtidsmottakere har en situasjon som er status quo. Samtidig er økonomisk sosialhjelp en midlertidig ytelse, og nødvendige opplysninger knyttet til tjenestemottakers situasjon og muligheter skal med i en vurdering, jf. kravet om konkret og individuell behandling.

Avslagene er som regel også lite begrunnet. I noen få tilfeller fremkommer kun standardtekst ved avslag. Dette er problematisk fordi tjenestemottaker ut fra disse vedtakene ikke alltid vil ha mulighet til å forstå hva NAV-kontoret har vektlagt i saken.

Foruten manglende begrunnelser, fant vi også manglende forståelse for hva tjenestemottaker skal fremlegge dokumentasjon om og hva slags type aktivitet som eventuelt kan kreves av en tjenestemottaker for å motta økonomisk sosialhjelp. Eksempelvis ble et ektepar bedt om dokumentasjon fra legen at deres helsetilstand tilsa at de ikke kunne delta i arbeidsrettet aktivitet eller kurs, hvis ikke ville de få avslag med begrunnelsen «manglende dokumentasjon». NAV-kontoret kan initiere samarbeid med relevante helsetjenester for å avklare tjenestemottakers helse-situasjon, og vilkår om å oppsøke lege kan være aktuelt for en tjenestemottaker som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet grunnet helseplager. Det er imidlertid ikke en del av dokumentasjonen NAV-kontoret kan kreve fremlagt ved søknad og som en forutsetning for å få vurdert hjelpebehovet «her og nå».

Et annet eksempel, er en norsk statsborger som hadde bodd i et asiatisk land en periode, men flyttet tilbake til Norge med sin sønn som skulle begynne på norsk videregående. De bodde noen måneder hos en slektning før familien fikk seg leilighet i ny bydel. Følgende dokumentasjon ble etterspurt av NAV-kontoret da de flyttet i leilighet: Selvangivelse for foregående år, foreløpig beregning av skatter og avgifter, totaloversikt fra alle bankforbindelser (dette gjaldt både fra [asiatisk land] og Norge), kontoutskrifter fra alle bankkontoer som fremkom av totaloversikten for de tre siste månedene (både fra [asiatisk land] og Norge), bekreftelse på at han hadde registrert seg som arbeidssøker på nav.no og at han sendte meldekort hver 14. dag, bekreftelse på at han hadde meldt seg opp på kursplass eller lignende, bekreftelse på jobbsøk, for eksempel ved å levere en jobblogg, en oversikt over hvilke arbeidsrettede tiltak han hadde gjort for å øke sin inntekt, kopi av vitnemål, bekreftelse på at sønnen hadde søkt Statens lånekasse om lån og stipend, skattepapirer for han og kona fra (asiatisk land) – eventuelt bekreftelse på at dette ikke foreligger, bekreftelse på at han hadde søkt om barnetrygd for sønnen, gyldig leiekontrakt og bekreftelse på innbetalt depositum, bekreftelse på sist betalte husleie, bekreftelse på sist betalte strømfaktura – at han var à jour, samt at han måtte melde fra til Skatteetaten at postadressen var i Norge og ikke [asiatisk land], melde ifra til Skatteetaten at han nå hadde bosatt seg i Norge ved å dokumentere bostedsadresse, inntektsbekreftelser fra [tidligere NAV-kontor], samt inntektsbekreftelser for de siste tre månedene.

Tjenestemottaker klarte ikke å fremskaffe all etterspurt dokumentasjon for perioden det ble søkt om livsopphold for, og søknaden ble avslått. Det bestrides ikke at tjenestemottaker for eksempel burde søke arbeid, registrere adresseendring og registrere CV samt å legge frem opplysninger om inntekt, eventuelt formue. Eksempelet viser likevel lav forståelse for hvilken type dokumentasjon som er nødvendig for å vurdere et hjelpebehov, og hvilken type dokumentasjon som ikke er relevant eller kan fremskaffes over tid. Behandlingen på dette punkt fremsto ofte som standardisert, der flere kontorer opererte med egne «lister» over dokumentasjon som skulle inn, uten at det ble foretatt en konkret vurdering av hva som var nødvendig i hvert enkelt tilfelle.

Videre har vi i saksgjennomgangen funnet flere eksempler på feil forståelse av § 18. Feil lovanvendelse medfører at tjenestemottaker ikke får det han eller hun har krav på. Det er et ledelsesansvar å sørge for at ansatte ved NAV-kontoret har nødvendig kompetanse og at vedtakskontrollen fanger opp eventuelle feil eller mangler ved forslag til vedtak.

Et eksempel på feil lovanvendelse: En tjenestemottaker søkte om penger til mat en bestemt dato. Søknaden er identifisert og behandlet som en søknad om nødhjelp samme dag. Søknaden er avslått med den begrunnelse at tjenestemottaker har et løpende vedtak, hvor siste utbetaling skal skje i slutten av måneden. NAV-kontoret yter dermed et forskudd på livsopphold som skal vare til en bestemt dato, da tjenestemottaker skal motta bostøtte. Samtidig fremkommer det at livsoppholdet for neste måned blir redusert tilsvarende beløpet som blir utbetalt. Tjenestemottakeren må da påfølgende måned klare seg med et svært lavt beløp til livsopphold.

Feil i anvendelse av loven i dette tilfellet består i at NAV-kontoret behandler en søknad om nødhjelp med å innvilge livsopphold og forskuttere hjelp, slik at neste måneds utbetaling blir tilsvarende lav. En kan stille spørsmål ved om stønaden til livsoppholdet påfølgende måned blir forsvarlig, men det kommer ikke frem av vedtaket hvilke vurderinger NAV-kontoret har foretatt rundt dette. Behandlingen bærer ikke preg av en konkret vurdering tatt i tråd med de prinsipper som fremkommer i formålsbestemmelsen. Saken som nevnes over er kun ment som eksempel, men illustrerer et større poeng: Feil lovforståelse får direkte konsekvens for den enkelte tjenestemottaker. Dette er personer som allerede lever på et minimum, og vi mener at økonomiske bekymringer ikke bidrar til å få disse

tjenestemottakerne nærmere arbeid eller annen aktivitet.

Et annet eksempel er en tjenestemottaker som satt i fengsel fra juli til august. Han fikk i denne perioden stønad til husleie og livsopphold etter ordinær sats, fordi han ikke hadde informert NAV-kontoret om oppholdet. I utgangspunktet har en tjenestemottaker ikke krav på økonomisk sosialhjelp til livsopphold mens man sitter i fengsel. Når det gjelder eventuelt dekning av husleie, er dette forhold NAV-kontoret må foreta en konkret vurdering av. Tjenestemottaker i dette tilfellet hadde fått omkring kr. 10.000,- til husleie og livsopphold, som da ble inntektsberegnet for september samme år. Han ble følgelig vurdert som selvhjulpen denne måneden uten at NAV-kontoret tok konkret stilling til hjelpebehovet. Da tjenestemottakeren påfølgende vinter søkte om vinterklær og sko, fikk han avslag fordi han hadde fått for mye utbetalt i august forrige år, uten at det ble vurdert om han fortsatt hadde noe av disse pengene til å dekke vintertøy.

Det er også andre eksempler hvor tjenestemottakere fikk avslag på etablering (møbler og annet nødvendig utstyr) eller klær fordi de ikke hadde vært til stede når NAV-kontoret foretok hjemmebesøk for å vurdere behovet. Feil forståelse av loven har vi også sett knyttet til hva som er nødvendig livsoppholdsutgifter etter § 18, og eventuelt hva som ligger under bestemmelsen i § 19. Dette skal vi komme nærmere tilbake til.

Vi har også sett eksempler på saker der NAV-kontoret har foretatt konkrete og individuelle vurderinger av stønadsbehov. Da kan det være slik at stønad til formål som tidligere har vært avslått, senere innvilges på bakgrunn av nye opplysninger. Et eksempel på en konkret og individuell vurdering av tjenestemottakerens behov finner vi i en sak med en mann i 30-årene som hadde 50 prosent samvær med en sønn. Han bodde i midlertidig bolig i en periode, men fikk etter hvert kommunal bolig. Han fikk innvilget stønad til etablering på bakgrunn av et fastlagt budsjett med brukte møbler. Vedtaket inneholdt ikke stønad til støvsuger. Han søkte om dette og fikk det innvilget. Han søkte om busskort i forbindelse med samvær. Han fikk det først avslått, men ba flere ganger om forskudd på livsoppholdet grunnet utgifter til transport. Han fikk deretter innvilget ekstra stønad til busskort. Han søkte om nye hvitevarer, og fikk innvilget stønad til formålet basert på nøktern standard. Mannen søkte om ekstra støtte til internett fordi sønnen trengte det til skolearbeidet. NAV-kontoret innvilget søknaden med begrunnelsen at barnet hans var i skolealder.

Selv om loven stiller krav om at hver sak skal være individuelt vurdert, var det sjelden vi kunne se tegn på reelle, individuelle vurderinger i vedtakene eller for øvrig dokumentert i saksmappene. I en sak refereres en kartlegging av barnas behov rutinemessig én gang i året, men denne kartleggingen blir ikke fulgt opp med vurdering av stønadsbehov eller konkrete tiltak. Utover dette fant vi lite eller ingen dokumentasjon i saksmappene på at enkeltpersoners eller familiers behov for økonomisk sosialhjelp ble individuelt kartlagt.

Stønadsbehovet ble i hovedsak vurdert på bakgrunn av statlig veiledende eller kommunale satser. Der tjenestemottakere fikk innvilget stønad til livsopphold, fremkom det sjeldent en begrunnelse for hvorfor NAV-kontoret mente kommunens sats (eller statlig veiledende sats) var tilstrekkelig i det konkrete tilfelle.

Tjenestemottakere som lå «på norm» – som betyr at de hadde inntekt tilsvarende kommunal eller statlig veiledende sats – fikk ofte rutinemessige avslag på stønad til formål som i utgangspunktet faller inn under livsopphold. Det er mange eksempler på avslag om stønad til denne type formål. Flere som hadde arbeidsinntekt eller trygdeinntekt på nivå med det som ble ansett som et forsvarlig livsopphold etter kommunens normerte satser, fikk avslag på tannbehandling. Vi tar ikke stilling til om enkelte tjenestemottakere hadde andre muligheter, eksempelvis slik som å spare opp beløp og å legge behandlingsplan med behandlende tannlege.

Flere fikk avslag på madrasser og annet inventar med samme begrunnelse, også når de mottok økonomisk sosialhjelp. Dette omfattet barnefamilier, hvor det er naturlig å tenke seg at behovet for utskifting av innbo er større, og muligheten for et forsvarlig livsopphold i en mangelfullt utstyrt bolig, er lavere. Saksmappene viser dessuten at

tjenestemottakere ble frarådet å søke om stønad til slike formål fordi de kom til å få avslag. Ved enkelte kontor var det mulig å søke om et ekstra tilskudd til vinterklær hvert år, som ofte utgjorde en fastsatt sum. Også i slike tilfeller kunne tjenestemottakere få avslag fordi de fikk stønad til samme formål for to eller tre år siden. Dette kunne også omfatte barnefamilier, hvor barn kan ha vokst fra klær kjøpt inn for flere år siden. Det er ikke journalført kartlegginger eller annet som vitner om konkrete, individuelle vurderinger i disse sakene.

Denne typen begrunnelser viser at det ikke alltid foreligger en realitetsvurdering av tjenestemottakerens behov. Gjennom landsomfattende tilsyn har man sett at kommunene ikke i tilstrekkelig grad vurderer søknader individuelt,

og at det tildeles stønad til livsopphold på bakgrunn av statlig veiledende eller kommunale retningslinjer uten at konkrete og individuelle vurderinger av omfanget er dokumentert. Saksmappene i våre data sammenfaller med disse funnene.

6.2. Forvaltningskjønnet og hvordan økonomisk sosialhjelp tildeles med sikte på å gjøre tjenestemottakeren selvhjulpen

Saksmappene og intervjuene viser at mange som mottar økonomisk sosialhjelp strever med å få endene til å møtes. Dette gjelder spesielt tjenestemottakere med barn, og tjenestemottakere som har mange ulike typer inntekt. En enslig forsørger kan for eksempel motta bostøtte, bidragsforskudd og supplerende økonomisk sosialhjelp. Supplerende stønad kan også utbetales på forskjellige datoer hver måned, avhengig av om stønad til husleie og livsopphold utbetales separat og avhengig av om det er stilt vilkår for utbetaling av én eller begge stønader. Det gis også ofte vedtak med en måneds varighet, noe som skaper uforutsigbarhet omkring tidspunktet for neste utbetaling og som vanskeliggjør håndtering av personlig økonomi.

En veileder beskrev hvordan denne uforutsigbarheten skapte vanskeligheter:

«Jeg tenker veldig ofte at økonomien er vanskelig, hvor de ofte får små beløp fra flere steder er det helt umulig å holde oversikt over. Noen av de hadde jo også ukentlige utbetalinger. Det å få de inn i KVP roa mas om penger nesten over natta, fordi de fikk bedre oversikt. De fikk ikke noe mer penger.»

(veileder)

En annen veileder beskrev den generelle stressbelastningen som følge av å leve på normert sats for et forsvarlig livsopphold over tid:

«Men i de gruppene jeg har jobba med før med barn er alt et slit, hvordan får du råd til den barnehagedressen, hvordan får du kjøpt de skoene. Men ungdommene er ikke så utslitt av det økonomiske.»

(veileder)

Flere uttrykte at de så det som et dilemma at tjenestemottakerne levde i en vanskelig økonomisk situasjon over tid, mens veiledernes hovedoppgave var å hjelpe tjenestemottakerne nærmere arbeid eller annen type inntektssikring. En veileder uttrykte dilemmaer rundt å vurdere stønad til nødvendige utgifter og tydeliggjorde at hun oppfattet sitt mandat som å være restriktiv:

«Men vi må tenke på at det skal ikke være attraktivt å gå på sosialhjelp. På sosialhjelp skal vi bare opprettholde [et forsvarlig livsopphold]. Den balansen med å være nøktern er veldig vanskelig. Jeg hadde en gang en diskusjon med en kollega hvorfor en alenefar skulle få stønad. Da var jeg helt satt ut fordi det var snakk om et busskort.»

(veileder)

En annen veileder pekte at på nøysomheten og tidsbruken som gikk med til vurdering av stønader både generelt og til konkrete formål var et hinder for god oppfølging og et potensielt hinder for selvhjulpenhet:

«Vi har også snakka om at det skal være skamfullt å søke sosialhjelp, det er ikke det. Å gå på sosialen, det gjør du bare ikke. Det er ikke noen skam å gå på NAV på samme måte som det kanskje var i -91. Ting som regulerte seg sjøl før, det burde være så enkelt at her er stønaden din, hva er målet. Ikke alt det smålige vi holder på med hele tida. Vi holder på med så mye smått underveis. Vi må tørre å tenke lengre løp.»

(veileder)

En NAV-leder delte ønske om mindre restriktiv tilnærming:

«Jeg skulle også ønske at det ikke var så kronestyrt ofte både på norm og at en viser til penger i vedtakene som en skulle hatt som en åpenbart ikke har lenger, du har fått igjen på skatten så du skulle hatt penger og jeg synes ingenting om det. Jeg synes det kan være litt moraliserende. Det som er, er at mange av dem har stor gjeld også, og så bruker de pengene på å betale gjeld, og da får de avslag gjerne og så blir det nødhjelpssøknad. Så jeg vet ikke hvor

mye vits i det der er.»

Loven og rundskrivet forutsetter en konkret, individuell vurdering av behovet i hver sak. Flere veiledere uttrykker et ønske om å kunne foreta flere individuelle vurderinger. Likevel viser saksmapper og veiledernes utsagn at dette sjelden blir gjort. Det er trolig et stort potensial for å utvikle og implementere rutiner for å foreta konkrete, individuelle vurderinger, samt å styrke forutsetningene for faglige vurderinger som sikrer en tilstrekkelig behandling av tjenestemottakerens sak, herunder praksiser for å realitetsbehandle tjenestemottakernes søknader om økonomisk sosialhjelp.

Forutsetningen om at stønaden skal ta sikte på å gjøre tjenestemottakeren selvhjulpel, medfører at NAV-kontoret skal foreta vurderinger knyttet til hva tjenestemottakerne egentlig trenger for å komme seg nærmere arbeid. Dette handler også om andre ting enn penger, men en relativt stor andel av veilederne i våre intervjuer har observert hvordan lav økonomisk sosialhjelp er en belastning for tjenestemottakere over tid og at det kan være et hinder for å komme nærmere arbeid.

6.3. Forståelsen av §§ 18 og 19 og hvordan de forvaltes i praksis

Saksmappene viser en uklar forståelse av hvilke vurderinger som omfattes av §§ 18 og 19, til tross for at det er avgjørende for en god forvaltning og for rettsikkerheten til den enkelte. At spesifikke formål feilaktig kategoriseres under § 19, kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. I de tilfellene hvor stønaden er innvilget, men hjemlet feil, kan en jo selvfølgelig hevde at tjenestemottaker har fått det han eller hun hadde krav på og at ingen skade har skjedd. Det som blir viktig, er å understreke at grunnforståelsen må være riktig for at alle sakene ved et kontor løses forsvarlig. Vi vet gjennom datainnhenting at § 19 anvendes relativt sjeldent. I det legger vi at det som hovedregel skal en del til for å innvilge stønad til formål som ikke er nødvendig til livsopphold, eller å utmåle stønad utover det rent forsvarlige i hver enkelt sak. Det kan bety at tjenestemottakere får avslag på stønader de kan ha krav på.

Hvis vi ser på bruken av §§ 18 og 19 knyttet til gjeld, kan dette tjene som et eksempel på feil forståelse av hva som ligger i bestemmelsene. Utgangspunktet er at dekning av gjeld ikke er nødvendig livsopphold, og at det følgelig ikke påligger NAV en plikt til å dekke disse utgiftene. Unntaket vil være der det er tale om tap av livsopphold, eksempelvis ved varsel om utkastelse fra bolig eller stenging av strøm. I disse tilfellene skal sakene vurderes etter § 18, da en konkret vurdering kan tilsi at det å ikke dekke gjelden vil innebære tap av livsopphold for den enkelte. I vår mappegjennomgang har vi sett flere eksempler på at dekning av gjeld kun er vurdert etter § 19 og avslått fordi det ikke er en «pliktmessig ytelse». Det er ikke tatt stilling til om det er fare for tap av livsopphold ei heller fremkommer en vurdering etter § 18. Når en har en slik forståelse som grunnlag for utøvelse av saksbehandling, står man i fare for å ikke ta med tap av livsopphold inn i vurderingene.

Et annet eksempel er stønad til etablering, innbo og utstyr. Dersom man ikke kan dekke disse utgiftene med egen inntekt, har man krav på stønad til innbo etter en nøktern og rimelig standard. Det mest nødvendig man trenger i et hjem, som møbler, lamper, tepper, hvitevarer samt bruksgjenstander som sengetøy, håndklær, kjøkkenutstyr og lignende, vil en tjenestemottaker ha krav på etter bestemmelsen i § 18. Beslutningen om stønad må selvsagt baseres på en konkret vurdering der man ser på husstandens størrelse, om det er barn i familien og ellers hva som er vanlig for personer i samme livssituasjon. Utgangspunktet er imidlertid klart: Nødvendig innbo er hjemlet i § 18. Vi har sett flere eksempler på at slike søknader er avslått av NAV-kontoret med hjemmel i § 19. Vi mener det er feil lovanvendelse, og en slik forståelse kan føre til at andre saker blir feilaktig avslått.

Det var uklarheter i kommunene om når stønad til et konkret formål skulle vurderes etter sosialtjenestelovens §§ 18 eller 19. Det var vanlig å innvilge stønad etter § 19 til formål som er nødvendig for å opprettholde et forsvarlig livsopphold, men som ikke inngikk i de løpende, månedlige utgiftene. I praksis betydde dette dekning av restanser på nødvendige utgifter som husleie, barnehage og strøm.

Et eksempel er en tjenestemottaker som mottok en liten sum til bostøtte hver måned, som NAV ikke inntektsberegnet ved utmåling av stønad. Da NAV-kontoret oppdaget denne feilen, innvilget de motsvarende lavere økonomisk stønad i en periode, noe som førte til husleierestanse og gjeld til barnehage. Disse utgiftene ble vurdert dekket med grunnlag i § 19, men burde (også) vært vurdert etter § 18. NAV-kontoret ville som regel dekke husleierestanser og restanser til barnehage og aktivitetsskole. Gjeld til strømleverandører ble også som regel dekket etter § 19, selv i tilfeller det var fare for at strømmen skulle bli stengt. Det ble også i enkelte tilfeller gitt avslag på stønad til disse formålene, fremdeles etter § 19. Det er et potensial for å heve kunnskapsnivået om formålet og innholdet i §§ 18 og 19.

6.4. Hvordan arbeider NAV-kontoret for å kartlegge og vurdere barns behov?

Flere av kontorene vi undersøkte, innvilget medlemskontingent til fritidsaktiviteter og noe fritidsutstyr til barn. Rutinen for innvilgelse av fritidsaktiviteter varierte mellom kommunene. Ved enkelte NAV-kontor fikk familier med barn dekket fritidsaktiviteter regelmessig. Måten dette ble gjennomført på, syntes nedfelt i kontorets rutiner, slik at det var stor grad av likebehandling for barnefamiliene. Enkelte fikk tildelt opplevelseskort, som ga tilgang til offentlige tilbud til redusert pris, og noen fikk også tildelt kinokort. Ved et kontor fikk foreldrene tilgodesett en bestemt utgiftsramme i halvåret og kunne søke om fritidsutgifter som klær, utstyr og medlemskontingent innenfor denne utgiftsrammen. Ved andre kontor søkte foreldrene om kontingent med vedlagt dokumentasjon på utgiften. Det var også kontor som avslo slike søknader fordi fritidsaktiviteter skulle dekkes av barnetrygd eller den generelle stønaden til livsopphold. En NAV-leder beskrev vurderingene rundt fritidsaktiviteter for barn slik:

«Vi har vært tydelige på barn sine behov. Det har vært tendenser til at kan ikke hun spille håndball istedenfor tennis, som er så dyrt. Det jobber vi med.»

(NAV-leder)

Det er liten informasjon om barn i våre data, det kan bety at barns behov sjelden blir systematisk kartlagt. Enkelte steder finnes data som indikerer at barn blir påvirket av foreldrenes økonomiske situasjon, men ingenting i våre data dokumenterer at deres situasjon blir systematisk kartlagt eller fulgt opp av NAV-kontoret. Følgende er eksempelvis journalført fra en samtale med norsk mann med 50 prosent samvær med sin sønn og som fortalte at sønnen på 6 år snart hadde bursdag:

De hadde vært i lekebutikken, men sønnen ønsket ikke å kjøpe noe. Da far spurte om hva han ønsket seg til bursdagen sin, hadde han svart at han ikke trengte noe, og at dersom han ville ha noe bare kunne kjøpe det selv med sparepengene sine. Han ble oppfordret av veileder til å søke om støtte til bursdagsfeiring og til å kjøpe en gave til ham.

Vi har lite informasjon om at barns behov ble kartlagt eller tilgodesett utover barnetillegg og eventuell stønad til fritidsaktiviteter. Sosialtjenesteloven § 18 pålegger kommunen å foreta en konkret vurdering av behov for økonomisk stønad og utmålingen av denne. For å foreta denne vurderingen, må NAV-kontoret ha kartlagt hva tjenestemottakerens behov rent faktisk er. Vi ser få tegn på denne kartleggingen i vårt materiale. Verktøy for å kartlegge barnas situasjon, og klarere retningslinjer for hva slags formål det kan gis støtte til for at barna skal ivaretas, kan være mulige tiltak for å bedre benytte muligheten for utøvelse av lovskjønn.

6.5. Hvordan vurderes stønad i særlige tilfeller?

Stønad i særlige tilfeller reguleres i sosialtjenestelovens § 19. Stønaden kan ytes til formål som ikke inngår i «nødvendig livsopphold» etter bestemmelsen i § 18. NAV-kontoret kan også innvilge ytterligere stønad og har både en rett og en plikt til å vurdere stønad i slike særlige tilfeller for å yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

Generelt fant vi få tilfeller hvor personer søkte om formål som ble vurdert etter § 19. Vi fant også at kommunen var restriktive med å innvilge stønad etter denne paragrafen.

Bortsett fra gjeld som omfattes av § 18 og stønad nødvendig innbo som nevnt tidligere, ble det eksempelvis gitt stønad til nødvendige ekstrautgifter etter § 19, som flytteutgifter eller utgifter til lagring av innbo mellom to boforhold. Ved de fleste kontor kunne tjenestemottakeren dessuten søke om en bestemt sum til høytidstillegg. Denne summen utgjorde som regel 10 prosent av familiens månedlige normerte sats for livsopphold. Høytidstillegget ble som regel innvilget etter § 19, men som hovedregel bare til langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Også med henblikk på etterlevelsen av § 19 så vi en forskjell på praksisen i vedtakene og de vurderingene veiledere uttrykte i intervjuene. Dette så ut til å være et litt annet dilemma enn det som viste seg i veiledernes betraktninger om praktisering av stønad til livsopphold etter § 18. Dette dilemmaet syntes mer å handle om hvordan skjønnsutøvelse etter § 19 kunne hatt sterkere innvirkning på å gjøre tjenestemottakerne selvhjulpne.

«Det bør satses mer på de som er i arbeidsrettet aktivitet, at de sikres det de trenger, for eksempel busskort. Det har vært stopp på å gi busskort hvis du ikke får det på statlig side, som dekker minimum 6 kilometer. (...) Klienter burde få mulighet til fysisk aktivitet: Det er så veldokumentert at fysisk aktivitet hjelper på den psykiske helsa, nesten alle vi har

jo i en grad problemer med psykisk helse. Det å få støtte til trening hvis du ønsker det sjøl i alle fall. I et av tiltaka har vi inngått en avtale med helsestudio her oppe hvor de får rabatt. (...) Mye av de gode tinga blir nedprioritert, og da blir man fanga. Jeg har fått gjennom disse små tinga, men det er omstendelig, det er veldig lite langsiktig tenkning. Vi ser i hvert fall at det har en effekt og det er avgjørende i enkelte tilfeller å innvilge ekstra til det man trenger i et løp mot arbeid.»

(veileder)

To veiledere håndterte dette dilemmaet ulikt. Den ene hadde en liknende innstilling som veilederen over:

«Det som er viktig hele veien, er å tilrettelegge mot arbeidsgiver, at vi sikrer de det de trenger av utstyr. Det var en jeg nettopp sendte til en arbeidsgiver, han har vært lenge på sosialhjelp. Han har ikke prioritert hårklipp, klær, han trenger disse tingene og trenger å få seg nye joggesko for han skal jobbe på sykehjem. Det kom på bordet fra arbeidsgiver med en gang. Vi har møtt en del motstand der, det har vært innskrenkninger i dag også, det som er ekstra blir nedprioritert, det er lite framtidsretta. Men han fikk sko og hårklipp. Men det krever mye av oss og vi må legge frem saken og du må liksom kjempe litt. Det er sånn inkluderingstilskudd arbeidsgiver kan søke om. Men det er ikke alt som går under der.»

(veileder)

Divergensen mellom det som var praksis i kontorene og de ulike veilederes faglige skjønn ble utdypet:

«Jeg skulle ønske at det var bedre muligheter til å gi ting, andre ting, ikke bare busskort men også annen type kanskje behandling, mer behovsvurdert ut ifra – dette gjelder primært barnefamilier. I forhold til ungdommene har jeg det jeg trenger fordi de får tett oppfølging så kan jeg tenke en logikk rundt tingene. Vi er opptatt av barneperspektivet, men jeg opplever at man kan se an mer hva den enkelte familien faktisk trenger. Hva er praksis på kontoret, det vil påvirke hvor mye vi gir. Hva kan vi innvilge, egentlig. Hva er kulturen for den måten å gjøre ting på. En tydelighet i forhold til hvordan vi skal tenke om det å ha et livsopphold og det vi trenger for å komme videre.»

(veileder)

Både veiledere og saksmapper vitner om at stønadsnivået har stor innvirkning på tjenestemottakernes livssituasjon og kan vanskeliggjøre et arbeidsrettet løp. Det kan være grunner til å vurdere stønadsbehovet på bakgrunn av hva slags arbeidsrettet løp tjenestemottakeren er i. Flere veiledere og NAV-ledere så et potensial for å innvilge økonomisk stønad for å få tjenestemottakere nærmere arbeid:

«Det er forskjellige kulturer på forskjellige avdelinger, og det er kanskje en kultur for å være streng. For å få folk ut i jobb. Men for de som har en indre motivasjon som går ut i jobb, de må du bare «booste» økonomisk. De må ha råd til nye sko og skolesekk til ungene og regntøy når høsten kommer. Og da prøver jeg å fjerne økonomisk stress. Så har de mental kapasitet til å tenke hvordan kan vi fikse dette. Og med den metoden der har jeg fått flere ut i jobb.»

(veileder)

En annen veileder ytret ønske om å ha muligheter for denne typen skjønnsutøvelse, men opplevde at det ikke var rom for denne typen skjønnsvurderinger innenfor gjeldende praksis:

«En tydelighet i forhold til hvordan vi skal tenke om det å ha et livsopphold og det vi trenger for å komme videre. Hvis jeg skulle motivert noen, så kunne jeg brukt penger som motivasjon, men jeg bruker de bare som straff. Hvis du gjør dette så synes vi som samfunn det er så viktig at du gjør det, at vi vil hjelpe deg komme videre. Sånn burde det være. Vi bruker det bare som straff. Det virker jo mot sin hensikt. Når vi skal opprettholde et nøkternt livsopphold så bruker vi det bare som straff og det er jo ingen balanse i den logikken. Og de lever jo allerede på grensa.»

En NAV-leder ved et annet kontor delte dette perspektivet:

«Prinsipielt skulle jeg ønske at det var mulighet for å belønne aktivitet i større grad enn vi gjør i dag, bruke skjønnnet bedre enn vi gjør. Jeg sender ofte vedtak tilbake. Selv om de lager vedtak, så må de forstå hvor brukeren er i prosessen sin, og noen ganger må du gi litt ekstra for det nytter ikke at du mangler tre tenner, klær til intervju, det er ting jeg kan

sette på agendaen. (...) Det er farlig å si at du skal ha en raushetskultur, men du holder de jo i en fattigdomsfelle, du gjør jo det. Da er kvalifiseringsstønad bedre. Vi skal jo holde sosialhjelpstallene nede. Ofte, hvis du er ny og usikker, så kan du bli ganske firkanta, det er en kultur også.»

Veiledere synes å uttrykke en oppfatning av at ekstra innsats overfor disse gruppene vil trolig lønne seg i det lange løp. Sosialtjenestelovens § 19 gir kommunen et handlingsrom til å innvilge en stønad i særlige tilfeller. På samme måte som for § 18, skal veilederne foreta en konkret vurdering av om det omsøkte kan medvirke til å gjøre tjenestemottakerne selvhjulpne. Vi fant eksempler på slike vurderinger til nødvendige formål til jobbintervju, samt bytte av delvis fungerende inventar. I saksmappene kunne vi sjelden se stønad innvilget etter § 19. Selv om enkelte veiledere uttaler at deres profesjonelle skjønn tilsier slike vurderinger, opplever de ikke at de har dette handlingsrommet i praksis.

6.6. Oppsummering

Sosialtjenestelovens bestemmelser om stønad til livsopphold og stønad i særlige tilfeller gir NAV-kontoret et mulighetsrom som kan benyttes for å få langtidsmottakere nærmere arbeid. I praksis virker det vanskelig for veiledere å se NAV-kontorets virkemidler under ett, og de synes sjelden å ha et langsiktig perspektiv i arbeidet med å få langtidsmottakere nærmere selvhjulpnet, slik lovens formålsparagraf beskriver.

Både sosialtjenestelovens §§ 18 og 19 gir rom for å innvilge en stønad på bakgrunn av en konkret vurdering av tjenestemottakerens behov. Våre funn viser likevel at det i hovedsak innvilges stønader på bakgrunn av standardiserte rutiner i NAV-kontoret, fremfor konkrete, individuelle vurderinger. Våre data viser videre at stønad til livsopphold og til spesielle formål utover en normert sats for livsopphold sjelden gis, og at det i hovedsak ikke blir gjort konkrete, individuelle vurderinger, slik loven forutsetter. Intervjuene viser også at veilederne skjønner i flere saker tilsa at de så det som hensiktsmessig å innvilge stønad til bestemte formål, for eksempel klær eller transport, men at det var vanskelig å få gjennomslag for slike avgjørelser.

Intervjuer og saksmapper viser at nivået på stønaden ofte er en belastning for langtidsmottakere. Det er pekt på flere dilemmaer ved diskusjonene omkring nivået på satsene for økonomisk stønad, slik som at stønaden ikke skal overstige lønn i lavt betalte jobber. Det er likevel argumenter for å vurdere økonomiske incitamentmer individuelt. Mange langtidsmottakere lever ikke lenger av en midlertidig ytelse. I praksis observerer veiledere dessuten at kontinuerlige økonomiske belastninger kan være til hinder for at tjenestemottakere, spesielt de som forsørger barn, klarer å komme seg nærmere arbeidsmarkedet. Overfor denne gruppen er det følgelig spesielle grunner til å gjøre konkrete, individuelle vurderinger både knyttet til hjelpebehov, utmåling og stønader i særlige tilfeller.

Videre ser vi at NAV-kontorene krever svært mye dokumentasjon i forbindelse med behandling av søknader. Det skal selvsagt pålegges tjenestemottaker en plikt til å opplyse egen sak og dermed gjøre NAV-kontoret i stand til å vurdere hjelpebehovet. Samtidig gjelder prinsippet om at det ikke skal innhentes flere opplysninger enn det som er nødvendig for å få avgjort om noen har et krav på tjenester eller nødvendig oppfølging. I de sakene vi har gjennomgått, har dokumentasjonskrav ved flere tilfeller fremstått som svært krevende for enkelte tjenestemottakere. Vi har også sett tilfeller der langtidsmottakere gang på gang blir spurt om samme type dokumentasjon for at NAV-kontoret skal vurdere en søknad. Sist, men ikke minst, har vi sett en manglende forståelse av hva som omfattes av §§ 18 og 19. Vi har sett stønad til konkrete formål som omfattes av § 18, blir innvilget etter § 19. Foruten denne typen formål har vi svært sjelden sett § 19 benyttet. Veiledere sier også at de i flere tilfeller har ønsket å innvilge stønader til konkrete formål etter § 19, men erfarer at det ikke er rom for denne typen avgjørelser.

Sosialtjenesteloven gir rom for å vurdere stønader og andre tiltak med et langsiktig perspektiv ut fra hva som er mest hensiktsmessig for at tjenestemottakeren kan bli selvhjulpnet. Både formålsparagrafen og §§ 18 og 19 forutsetter konkrete, individuelle vurderinger på bakgrunn av dette perspektivet. I praksis ser vi at vurderingene i all hovedsak er standardiserte, og at NAV-kontoret sjelden innvilger stønader i særlige tilfeller, selv i de tilfellene hvor veilederes oppfatning er at innvilgelser kunne vært hensiktsmessig. Vi ser også at det ofte er standardiserte krav til dokumentasjon, uten konkrete vurderinger av hva som er relevant dokumentasjon i hver enkelt sak. Disse funnene vitner om et stort behov for grunnleggende kompetanseheving i forståelse og anvendelse av §§ 18 og 19, samt forståelse av forvaltningsrett.

7. Vilkår for utbetaling av stønad

Sosialtjenesteloven setter visse krav til fastsettelse og oppfølging av vilkår for utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Vilkårene må ha «nær sammenheng med vedtaket», skal ikke være «uforholdsmessig byrdefulle» for tjenestemottakeren eller «begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte». I lov og rundskriv presiseres også at vilkårene skal være hensiktsmessige i hver enkelt sak. Det innebærer at vilkårene bør være formålstjenlige for at tjenestemottakeren skal bli selvhjulpen, i samsvar med prinsippene som underbygger de øvrige bestemmelsene i loven.

Vilkårssetting innebærer en sterk utøvelse av myndighet. Rundskrivet til loven understreker at NAV-veiledere må være bevisst maktutøvelsen som inngår i å sette vilkår for utbetaling av stønad. NAV-kontorene i vår undersøkelse satte som hovedregel dette som vilkår for utbetaling av stønad: enten vilkår om aktivitet, eller vilkår om å innlevere etterspurt dokumentasjon. Av rundskrivet fremgår det at dokumentasjon av hjelpebehov ikke må forveksles med vilkårene som stilles. Følgelig er det ikke anledning til å stille vilkår om dokumentasjon, slik som innlevering av kontoutskrift eller kvittering for betalt husleie. Det er mulig at slik dokumentasjon, ut fra en konkret vurdering, kan være relevant i en vurdering av stønadsbehovet etter lovens § 18.

Når vi nedenfor har redegjort for vilkårsbruken ved kontorene, benytter vi betegnelsen «vilkår om dokumentasjon» om den praksisen vi har sett. Vi vil innledningsvis understreke at dette er en gal forståelse av § 20/§ 20a og vilkårsstilling. Vi velger likevel å kalle dette «vilkår om dokumentasjon», fordi dokumentasjonskrav ble satt som vilkår etter § 20, selv om dette ikke er i samsvar med lovens bestemmelser.

I 2017 ble § 20a om aktivitetsplikt for tjenestemottakere under 30 år innført. Denne paragrafen inneholder en bestemmelse om at det stilles vilkår om aktivitet for alle personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler for et unntak. I våre saksmapper er det få tjenestemottakere som berøres av denne bestemmelsen, fordi den er relativt ny. Det er dessuten iverksatt evalueringer av ordningen. Vi vil derfor ikke diskutere § 20a spesielt i denne rapporten, men diskutere vilkår om aktivitet for tjenestemottakere generelt.

For å tydeliggjøre hva slags funksjon «vilkår om dokumentasjon» og «vilkår om aktivitet» hadde i oppfølging av tjenestemottakere, har vi valgt å diskutere disse to typene vilkår separat. I dette kapittelet vil vi undersøke følgende spørsmål:

- Hvordan benyttes vilkår om dokumentasjon?
- Hva slags vilkår om aktivitet benyttes overfor langtidsmottakere?
- Hvordan fungerer vilkår som virkemiddel i et arbeidsrettet forløp?

7.1. Hvordan benyttes vilkår om dokumentasjon?

Vilkår om å dokumentere inntekter og utgifter ble benyttet i de aller fleste sakene. De vanligste vilkårene var å levere kontoutskrift, eller å levere kvittering for betalt husleie.

Kontoutskriften skulle som regel dokumentere kontobevegelser siden forrige utbetaling, eller bevegelser de siste tre månedene. NAV-kontoret anså dette vilkåret som relevant i tilfeller hvor tjenestemottaker hadde variabel arbeidsinntekt som var supplert med økonomisk stønad, eller hadde søkt en ytelse som kunne bli utbetalt i løpet av vedtaksperioden. De anså vilkåret som relevant også i tilfeller med mistanke om at tjenestemottakeren hadde en ukjent inntekt, eller hadde store disponeringsproblemer. Vilket ble likevel stilt rutinemessig i mange saker, selv om tjenestemottakeren hadde økonomisk stønad som hovedinntekt og det ikke var noe i saken som tilsa at inntekter eller faste utgifter skulle endre seg. Kontroll av hvordan tjenestemottakeren benyttet sine midler, ble følgelig en potensielt utilsiktet funksjon av at vilkåret ble stilt i så godt som alle saker. Hvis tjenestemottakeren hadde mottatt penger via Vipps via slektinger, ble det eksempelvis trukket beløp på 100-300 kr fra neste utbetaling, selv om tjenestemottakeren etter eget utsagn hadde lånt disse pengene. Det ble også kommentert hvis tjenestemottaker brukte penger på en måte saksbehandler ikke var enig i. Det er ikke journalført at veiledere har gitt økonomisk rådgivning på bakgrunn av de innleverte kontoutskriftene, noe som kunne vist at dokumentasjonen var relevant.

Det andre vilkåret om dokumentasjon som ofte ble benyttet, var vilkår om å levere kvittering for betalt husleie. Dette vilkåret ble også benyttet på en standardisert måte i vedtak, altså til de fleste tjenestemottakere som mottok støtte til husleie, uten at det fremkom en konkret begrunnelse. I noen tilfeller fremkommer det at tjenestemott-

takere hadde tydelige vanskeligheter med å disponere sin økonomi. Det kunne være mistanke om rusmiddel-avhengighet eller de hadde forsømt å betale husleien tidligere. I disse sakene skulle vilkåret forebygge gjeld til utleier og sikre tjenestemottakerens boforhold.

Både å levere husleiekvitteringer og kontoutskrifter kan inngå som et dokumentasjonskrav i forbindelse med en vurdering av et hjelpebehov etter § 18, men ikke som vilkår om aktivitet som i seg selv vil føre tjenestemottaker nærmere selvhjulpenhet etter § 20. Som vi har beskrevet innledningsvis er denne måten å stille vilkår i strid med loven. I tillegg så vi at vilkårene ble satt uten en konkret vurdering i hver enkelt sak. På generelt grunnlag vil man måtte kunne hevde at dette blir svært belastende for tjenestemottakere og ressurskrevende for de enkelte kontor-ene å følge opp.

I intervjuer beskrev tjenestemottakere vilkår om dokumentasjon som en vedvarende belastning i samhandlingen med NAV. I tillegg til eventuelle konfliktsituasjoner om manglende utbetaling, var det ofte forvirring om vilkår. I en rekke saker var det vanskelig for tjenestemottakere å forstå hva vilkårene i vedtaket var og å holde oversikt over hvilke vilkår som ble stilt. I en sak fra saksmappene kom booppfølger jevnlig hjem til en familie med asiatisk opprinnelse for å lese og forklare vilkåret i vedtaket om økonomisk sosialhjelp. Dette indikerer også liten grad av individuell tilpasning av vilkår, fordi tjenestemottakere ville vært bedre informert om vilkår hvis det hadde vært et tettere samarbeid om fastsettingen. Den svake relevansen av mange dokumentasjonsvilkår, som husleiekvitteringer for personer som ikke har vist disponeringsproblemer eller kontoutskrift for alle tjenestemottakere, underbygger dette. Vi beskriver tilsvarende mangel på konkrete, individuelle vurderinger tilknyttet dokumentasjon ved søknad om stønader etter §§ 18 og 19.

En hovedutfordring ved vilkår om dokumentasjon, var mangel på gode rutiner for administrering av vilkårene. Tjenestemottakerne fikk ofte ikke tilstrekkelig informasjon om vilkåret, og det var ofte uklare rutiner for kontroll av hvorvidt vilkåret ble oppfylt. Det var ikke tilstrekkelige rutiner i NAV-kontorene for å sikre at dokumentasjon tilknyttet et vilkår ble levert raskt til saksbehandler. Vi har ikke foretatt undersøkelser av rutiner ved NAV-kontorene vi har besøkt. Likevel inneholder flere saksmapper fra de fleste kontorer journalnotater som beskriver konflikter hvor stønaden ikke har blitt utbetalt til tross for at tjenestemottaker har innlevert krevd dokumentasjon. Det er rom for å tilrettelegge for forenklinger og standardisering av rutinene både med henblikk på å informere om vilkår for stønad, og rutiner for å sikre registrering av dokumentasjon og korrekt utbetaling når vilkåret har blitt oppfylt.

7.2. Hva slags vilkår om aktivitet benyttes overfor langtidsmottakere?

Sosialtjenesteloven og rundskrivet forutsetter at NAV-kontoret stiller vilkår om en aktivitet og at denne aktiviteten vil bidra til å styrke tjenestemottakers muligheter til å bli selvhjulpen.

Eksempler på vilkår er blant annet å delta i en aktivitet på grunn av manglende arbeidserfaring, møte til veiledningssamtale, søke på relevante jobber, eller å delta i arbeidsrettede kurs og tiltak dersom man er helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Det er følgelig i tråd med lovens formål og prinsipper å stille vilkår om aktivitet hvis dette vilkåret blir vurdert til å styrke tjenestemottakerens muligheter for å bli selvhjulpen. Kontorene vi har undersøkt, differensierte relativt tydelig mellom hvilke tjenestemottakere over 30 år som skulle ha krav om aktivitet og hvilke som skulle unntas. Det var to typer aktivitet det ble stilt vilkår om: vilkår om å øke egne inntekter og vilkår om arbeidsrettet aktivitet.

I saker der veilederen vurderte det som hensiktsmessig, ble det stilt vilkår om å benytte alle andre muligheter til å bli selvhjulpen, inklusive å søke på offentlige ytelser eller søke arbeid. Eksempler på offentlige ytelser kunne være statlig bostøtte, overgangsstønad for enslige forsørgere og bidragsforskudd, dersom den andre forelderen ikke betalte barnebidrag. Gjennomgang av saksmappene viste skjønnsmessige vurderinger bak disse kravene, og lite standardisert praksis for dette, med unntak av at de fleste langtidsmottakere vil ha krav på bostøtte og følgelig ble bedt om å søke. På bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering ble det stilt vilkår om å søke stønader veilederen mente tjenestemottakeren ville få innvilget.

Tjenestemottakere som hadde uttalte problemer med helse eller avhengighetstilstander, deltok ofte i en prosess for å avklare rettigheter til AAP eller uføretrygd. De ville som regel få beskjed om å søke en av disse ytelsene, dersom veilederen mente helsetilstanden var avklart. Tjenestemottakere uten spesielle utfordringer måtte som regel dokumentere jobbsøk før stønaden ble utbetalt. De måtte som regel levere inn en liste over søkte jobber med eventuelt utfall, en såkalt jobblogg. Ofte måtte de i tillegg levere inn kopi av jobbsøknadene. Våre data viser imidlertid ikke at dokumentasjon av jobbsøk ble fulgt opp med veiledning om hvordan tjenestemottakeren kunne forbedre sine

ferdigheter i jobbsøking. Selv om vilkåret er relevant for at tjenestemottakeren skal bli selvhjulpen, benyttes ikke denne dokumentasjonen alltid i videre oppfølging.

Alle kontorene vi undersøkte, hadde tilgang til kommunale tiltak. Selv om kommunale tiltak ikke er en forutsetning for å stille vilkår om aktivitet, er de lettere å få tilgang til og lettere å administrere, ettersom statlige tiltaksplasser er regulert både med hensyn til innsøking, bestilling og tiltakets varighet. Differensieringen mellom de som hadde vilkår om aktivitet og de som ikke hadde det, gikk i hovedsak langs to akser: helse og aktiv rus. I enkelte saker var tjenestemottakerne ferdig avklart etter å ha mottatt AAP, men hadde ikke fått innvilget uføretrygd. Som hovedregel ble det ikke stilt krav om aktivitet til disse tjenestemottakerne. Dette gjaldt også personer som ble ansett som «pensjonert» på økonomisk sosialhjelp fordi de var vurdert til ikke å komme inn i arbeidsmarkedet grunnet helsemessige utfordringer. Tjenestemottakere som åpenbart var i aktiv rus, hadde som hovedregel ikke krav om aktivitet. Disse tjenestemottakerne ble oppfordret til behandling før vilkår om aktivitet ble vurdert.

Det var ulikt hva slags aktivitet tjenestemottakere ble tilbudt, og denne differensieringen ble gjort mellom ulike målgrupper. Mange personer med innvandrerbakgrunn utenfor EØS hadde aktivitetsløp mens de mottok økonomisk sosialhjelp. Dette gjaldt spesielt tjenestemottakere med svært lav formalkompetanse. Personer med innvandrerbakgrunn og få kvalifikasjoner deltok i hovedsak på grunnskoleopplæring og norskundervisning så lenge de hadde slike rettigheter. Slike aktivitetsvilkår ser som hovedregel ut til å ha fungert godt. Saksmappene viser få uklarheter om vilkåret, og få uenigheter om gjennomføring av aktivitetene.

Selv om personer med omfattende helseutfordringer eller rusavhengighet ikke hadde krav om aktivitet, var det mange tjenestemottakere med uavklarte helsevansker, og det var usikkerhet rundt hva de kunne klare av aktivitet. Dette stilte store krav til veilederens vurderinger. De fleste veilederne syntes å differensiere mellom tjenestemottakere som var reelle arbeidssøkere og tjenestemottakere som trengte kvalifisering.

Som en del av aktivitetsplikten etter § 20a ble kommunale jobbsøkertiltak som hovedregel tilbudt personer under 30 år. Som hovedregel var personer over 30 år ikke henvist til slike tiltak. De som ble vurdert til å være reelle arbeidssøkere i denne gruppen, ble vanligvis søkt inn på jobbsøkerkurs, eventuelt via statlig ansatt veileder, eller de ble bedt om å dokumentere jobbsøk. Det var likevel en differensiering som skjedde blant langtidsmottakere som hadde krav om jobbsøk over lang tid. Enkelte ble etter hvert vurdert til å ha behov for andre typer tiltak, ettersom de ikke fikk arbeid på egenhånd. Dette gjaldt i hovedsak personer med innvandrerbakgrunn som kunne få AMO-kurs med vekt på språk, eller tidligere rusavhengige som kunne få korte AMO-kurs med hovedvekt på avklaring eller jobbsøk. Tjenestemottakere som ikke hadde slik bakgrunn, kunne søke jobber over lange perioder uten å ha andre krav om aktivitet.

Tjenestemottakere som ikke ble vurdert til å være reelle arbeidssøkere, fikk ofte vilkår om deltakelse i kommunale tiltak som ikke inneholdt jobbsøk. Disse tiltakene inneholdt ofte forefallende arbeid i kommunen/bydelen. Flere kommuner/bydeler hadde et kommunalt tiltak for rengjøring, såkalt Rusken. Det er journalført at flere med språkvansker, spesielt menn, har gitt uttrykk for at de trives i dette tiltaket. En relativt stor andel av tjenestemottakerne hadde helsevansker. De fikk trekk per dag med fravær som ikke var dokumentert med sykmelding, og det var jevnlig dokumentert uregelmessig oppmøte for tjenestemottakere med helsevansker. Dette indikerer at tiltaket ikke var godt tilpasset de helseproblemene en del tjenestemottakere hadde, slik som ryggproblemer. Én veileder omtalte bruk av kommunale tiltak i bydelen som et ledd i et arbeidsrettet løp:

«Vi bruker bydelsrusken mye. Også i påvente av kvalifiseringsprogrammet. De som ikke har jobba i Norge før må finne ut hva de ønsker å jobbe med. Vi blir kjent med klienten for de dokumenterer oppmøte, motivasjon, hva er hindringene og hva må jobbes med. Noen nevner helse først. Masse konkurranse i arbeidsmarkedet må man forberedes på når man ikke har utdanning og ikke erfaring.»

(veileder)

En veileder i en annen by beskrev bruken av kommunale tiltak generelt på en liknende måte:

«Personer som trenger arbeidstrening, også dem i en liten deltidsjobb, kan sendes dit. Også frisk referanse. Litt forståelse av oppmøte, rutiner etc. Vi har også kjørt noen kurs for brukere. Noen CV-kurs og noen arbeidslivskurs. Foreldreveiledningskurs 2 timer i uka. Da får de også bygd nettverk seg imellom.»

(veileder)

Lederen hennes beskrev de kommunale tiltakene slik:

«Kommunen har lavterskeltiltak – du er i hvert fall i noe og ser om du kan stå i det. Det har vært en samlingsplass, men nå har vi fått midler fra Fylkesmannen for å drive sosialfaglig arbeid, hvor en sosialarbeider søker folk videre til andre tiltak, og det fungerer. Det er et ansvar og da må vi som NAV-kontor ha noe i andre enden. Jobbsøk for nye søkere hver morgen, og mulighetsverksted, jobbsøk gjelder formidlingsklare, gjerne ungdom. Vi har også litt norskopplæring. Vi har også et tiltak som heter [navn på tiltak], sosialt entreprenørskap hvor tre damer syr og får brukerne til å sy. Det er også et lavterskeltiltak. Men det sier litt om nivået på tiltaket når folk ikke lærer å sy rett søm på et år.»

(NAV-leder)

Et annet vanlig tiltak var arbeidspraksis i kantine. En veileder omtalte det slik:

«På den kommunale siden har vi kantine der man ikke trenger så gode norsk kunnskaper og Rusken. Det vi sjekker på disse kommunale tiltakene, er først og fremst oppmøtekompetanse og anser det som en god arena for å lære norsk. Vi må teste ut. Mange kan ha vært utenfor arbeidslivet en periode, få en «fersk» attest i dag, oppmøtekompetanse osv. Dette er fleksibelt og kan kombineres med jobbsøk.»

(veileder)

Generelt ser vi at der det ble stilt vilkår om aktivitet, innebar vilkårene i hovedsak dokumentasjon av jobbsøk eller deltakelse ved kommunale tiltak. Vår undersøkelse omfatter ikke en kartlegging av hvor mange kontor som har kommunale tiltak, eller hva slags kommunale tiltak de ulike kontorene kan tilby. Undersøkelsen gir derfor ikke grunnlag for å si noe generelt om kommunale tiltak. Det er likevel sannsynlig at de fleste kommunale tiltakene kan ha liknende funksjoner og utforming som i de kontorene vi besøkte. Kommunale tiltak var i hovedsak laget for å understøtte tjenestemottakernes jobbsøking, eller de var lavterskel aktivitetstiltak. Deltakelse ved kommunale tiltak har en uspesifisert varighet. Følgelig ligger det heller ikke til grunn en klar bestilling for den enkelte tjenestemottakeren, slik som det gjør for statlige tiltak. En utfordring med denne typen vilkår for aktivitet kan synes å være at de ikke var individuelt tilpasset og målrettet.

Rundskrivnet til loven fremhever at vilkåret skal være individuelt tilpasset. Ett NAV-kontor hadde forsøkt å knytte en sosialarbeider til det kommunale tiltaket for å legge aktivitetsløp for de ulike deltakerne, men de andre kontorene som hadde kommunale tiltak hadde ikke håndtert denne utfordringen. Alle kontor hadde deltakere som møtte ved de kommunale tiltakene over lengre tid, av og til avbrutt av kortvarige, statlige AMO-kurs. Selv om muligheten for at vilkår om aktivitet er individuelt tilpasset finnes i regelverket, syntes de fleste å være standardisert, og de syntes følgelig å gi få muligheter til individuelt tilpassede løp mot arbeid. Én NAV-leder hadde følgende å si om aktivitet som vilkår for økonomisk sosialhjelp:

«Aktivitetsplikten er heller ikke optimalt innretta nå. Burde være mer i tråd med utdanningsløp. Vi må samkjøre oss med utdanningsetaten. Motivasjon hos den enkelte til å komme seg videre og langsiktig tenkning.»

(NAV-leder)

En veileder omtalte bruken av kommunale tiltak generelt på liknende måte:

«Vi tenker da at det er bedre enn ingenting. Det er viktig å komme seg ut. Og disse tiltakene har mindre konsekvenser ved fravær.»

(veileder)

Kommunale tiltak rettet seg mot en stor gruppe tjenestemottakere. En konsekvens av den vide gruppen tjenestemottakere, var at tiltakene hadde en begrenset funksjon. Tjenestemottakere fikk erfaring med å gjøre regelmessige oppgaver, og de som trengte det, fikk norskkunnskaper i kommunikasjon med de andre tjenestemottakerne. På den måten fanget de opp tjenestemottakere som var i stand til å møte opp på tiltak, men hadde lave kvalifikasjoner. Dette skjedde på bekostning av muligheten til å gjøre tiltaket målrettet mot arbeid eller utdanning. Muligheten for referanse mot arbeidsgivere, som veilederne fremhevet, har begrenset relevans fordi arbeidsoppgavene sjelden har

relevans for en ordinær stilling. En veileder beskrev dette dilemmaet:

«Sosialtjenesten må være tettere på. Kjempe for at brukerne skal få muligheten. Ordinære sosialkonsulenter bør kunne få søke brukere inn i statlig tiltak. Vi har jo jobbsenter på KVP, og yrkesretta norsk gjennom jobbsjansen og KVP, men dette burde gjelde for alle.»

(veileder)

En NAV-leder ved et annet kontor hadde et liknende synspunkt:

«Vi har «svingdørsbrukere» eller brukere som kommer tilbake. Og de er det ganske mange av. Det er for lite tenkning rundt varig tilknytning [til arbeid]. Samfunnsøkonomisk er det lurt å investere mer i hvert enkelt løp – men dette er lite i tankene og koster penger, derfor blir det ikke alltid noe av.»

(NAV-leder)

Aktivitetstiltakene er laget for å nå en bred masse av tjenestemottakere. Som konsekvens blir vilkår om aktivitet også standardiserte. Også for vilkår om aktivitet ser vi at krav om hensiktsmessighet og sammenheng med formålet er lite etterlevd i praksis. Det er rom for økt bevissthet rundt målrettingen av vilkår om aktivitet og hvordan de kan bli en del av et lengre, arbeidsrettet forløp.

7.3. Vilkår som virkemiddel i et arbeidsrettet forløp

Veilederne hadde ulike holdninger til hva slags funksjon bruk av sanksjoner, og maktforskjellene det innebar, kunne ha i oppfølgingsarbeidet. Én veileder sa:

«Det er jeg som sitter med riset bak speilet og skriver de økonomiske vedtakene deres. Oppfyller de ikke vilkårene, får de ikke stønaden. (...). Når det gjelder vilkår, blir dette forskjellig fra individ til individ. Men å være aktiv arbeidssøker og sende meldekort har jeg stort sett alltid med. Er det behov for avklaring et cetera kan det være at det ikke er aktuelt å stille vilkår.»

(veileder)

Generelt var veilederne som uttalte seg om bruk av sanksjoner i oppfølgingen mer nyanserte i sitt syn på hva slags funksjon det kunne ha. Én veileder sa:

«Jeg hater det når det er maktforskjeller. Jeg setter svært sjelden økonomiske sanksjoner med mindre personen ikke utnytter andre muligheter etter § 18. Men fordi folk sliter med andre ting, så gidder jeg ikke å motivere med sanksjoner.»

(veileder)

Veiledere som ikke opplevde vilkår som et ubetinget gode, mente at sanksjoner burde benyttes på en gjennomtenkt og nøysom måte som ga forutsigbarhet og trygghet for tjenestemottakeren. Én veileder uttrykte det slik:

«Vi må ha tiltak til gruppa, og jeg har fått det til for jeg har 21 brukere. Men jeg kjenner jo at alt som har med tvang og saueflokk å gjøre, er at det får jeg frysninger av. Jeg trenger at brukerne må bli sett. Det skal ikke være sånn at hvis du ikke kommer på møtet så stenger jeg hjelpe di i en måned. Sanksjonene står ikke i forhold. Og tiltakene må være individuelt tilpassa.»

(veileder)

Saksmappene inneholder generelt lite dialog mellom veileder og tjenestemottakerne om hvilke vilkår som kunne være relevante. Det kan tyde på at samarbeidet loven forutsetter mellom begge parter, ikke alltid er til stede. Det er dessuten dokumentert få samtaler om hvordan tjenestemottakerne hadde opprettholdt sitt livsopphold dersom de ikke klarte å oppfylle vilkårene som var stilt, eller samtaler om hvorfor de ikke har lyktes med å oppfylle aktivitetskravet. Flere veiledere hadde likevel en oppfatning av at sanksjoner kunne vanskeliggjøre et arbeidsrettet løp for tjenestemottakerne på grunn av muligheten for å ikke oppfylle vilkårene for stønaden:

«Jeg jobber alltid ut fra tillit med mine brukere, og hører på dem, og samtidig tror jeg deres løsninger er bedre enn

mine. Men fordi sosialhjelp er så lite penger, så synes jeg det er vanskelig å bruke sanksjoner. De lever helt på grensen fra før på forsvarlig livsopphold. Hvis jeg bruker det, så skaper jeg mer kaos i livene deres. Jeg har såpass god kontakt med de jeg har og bruker det bare når det er nødvendig. Jeg savner ikke å bruke dem, for jeg har mye kontakt med ungdommene. Jeg har stort sett tre om gangen som jeg har jevnlig samtaler med. Da opplever jeg at det sjelden er nødvendig med sanksjoner.»

(veileder)

En annen veileder utdypet at vilkår kunne gjøre skade for tjenestemottakere dersom de ikke var individuelt tilpasset:

«En del av de som er sykest trekker seg unna og forsvinner hvis det er for mye vilkår. Jeg har sett flere som isolerer seg og kommer i dårlige situasjoner i forhold til å betale regninger. Igjen prøve og feile. Behandling for psykisk helse er i hvert fall viktig, en del av de tør ikke engang å møte opp på DPS. En del må vi jobbe med for klare å sende meldekort.»

(veileder)

Selv om enkelte veiledere hadde mer tro på negative insentiver gjennom vilkårssetting om aktivitet for å motivere tjenestemottakere, hadde flere veiledere vi snakket med heller tro på samarbeid som det viktigste virkemiddelet for å få tjenestemottakere nærmere arbeid. De observerte også hvordan vilkårssetting skapte belastninger for tjenestemottakere. Enkelte veiledere nevnte også bruk av positive intensiver som et ønskelig virkemiddel for å motivere tjenestemottakere:

«Hvis jeg skulle motivert noen, så kunne jeg brukt penger som motivasjon, men jeg bruker de bare som straff. Hvis du gjør dette, så synes vi som samfunn det er så viktig at du gjør det, at vi vil hjelpe deg komme videre. Sånn burde det være. Vi bruker det bare som straff. Det virker jo mot sin hensikt. (...) Det er jo ingen balanse [i den logikken]. Og de lever jo allerede på grensa.»

(veileder)

En annen veileder beskrev ønske om liknende endringer som en potensiell forbedring i arbeidshverdagen:

«Det er en av mine kjepphester. Jeg har lyst til at vi skal få et tiltak hvor vi ikke skal stå med pishen til brukerne, jeg føler ofte at tiltak er en straff, at de får straff hvis de ikke gjør noe. Straff hvis de ikke registrerer seg som arbeidssøker, og straff hvis de ikke sender meldekort.»

(veileder)

Selv om sosialtjenesteloven forutsetter aktivitet som er formålstjenlig for å få tjenestemottakeren i arbeid, viser våre data at dette er vanskelig å gjennomføre i praksis. De viser også at aktivitet og sanksjonering for mange tjenestemottakere og veiledere kan fremtre som en belastning eller en straff, fremfor en hjelp mot arbeid. Det er et potensial for å tilrettelegge vilkår om aktivitet på andre måter, slik at tjenestemottakerne kommer nærmere selvforsørgelse.

7.4. Oppsummering

NAV-kontoret har en stor oppgave i å veilede tjenestemottakere, spesielt i gruppa med langtidsmottakere. Det er mange dilemma NAV-kontoret er nødt til å ta hensyn til i hvert enkelt tilfelle. Generelt kan man hevde at det er en konstant utfordring i det å skulle være siste sikkerhetsnett, en balanse mellom å kreve aktivitet og deltakelse, og samtidig sørge for at personer som er avhengig av stønad lever på forsvarlig vis. Aktivitetskrav er ment for å sette tjenestemottakere i stand til å leve selvstendig ved hjelp av egen inntekt.

Det vi fant, var at NAV-kontorenes vilkårsstilling ofte ikke tar opp i seg dette, men i flere tilfeller fremstår mer som ren kontroll eller straff. For tjenestemottakere under 30 år er lovens utgangspunkt aktivitetsplikt. Her fant vi at NAV-kontorenes tilbud om aktivitet ofte er generelle lavterskel tilbud, og ikke nok spisset opp mot hver enkelt tjenestemottakers behov. Vi er også usikre på om kontorene er treffsikre nok i vurderinger knyttet til særlige grunner for å unnlate å stille krav om aktivitet. På generelt grunnlag viser våre data at det er et behov for å styrke sammenhengen mellom tjenestemottakerens individuelle situasjon og forutsetninger, og vilkårenes nytte for å føre tjenestemottakeren nærmere arbeidslivet. Det er nødvendig å tilrettelegge for en mer konkret vurdering av vilkårets

hensiktsmessighet i hver enkelt sak.

Både intervjuer og saksmapper viser at vilkår om dokumentasjon var tidkrevende og kunne være en stressbelastning for tjenestemottakerne. De var ofte ikke relevante for den enkelte sak. I tillegg viser saksmappene at vilkår om dokumentasjon ofte ikke ble registrert slik at utbetaling av stønad ble gjennomført på en forutsigbar måte. Tjenestemottakere måtte ofte purre i mottaket på NAV-kontoret før de fikk utbetaling, selv om vilkårene var oppfylt.

Slik vilkår for utbetaling av stønad praktiseres i øyeblikket, innebærer praksisen at vilkårssetting ofte fungerer som kontroll av tjenestemottakerne. Dette gjenspeiles i dokumentasjonskrav som stilles samt i tiltakene som tilbys gjennom vilkår for aktivitet, som ikke alltid er relevante for enkelte tjenestemottakerne. Det bør tilrettelegges for strengere vurdering av hva slags aktivitet som er formålstjenlig for hver enkelt tjenestemottaker, for å unngå faren for at tjenestemottakere deltar i en aktivitet som ikke hjelper dem videre mot arbeid. Funnene våre viser også at det er utfordringer med å administrere innlevert dokumentasjon slik at stønad utbetales i tide. Det er rom for å utvikle saksbehandlingsrutiner for å påse forsvarlig håndtering av innlevert dokumentasjon.

8. Kvalifiseringsprogrammet

Vi har i forbindelse med gjennomgang av saksmapper til langtidsmottakere sett på ulike punkter om oppfølging og innhold i kvalifiseringsprogrammet (i de mappene der tjenestemottaker på et tidspunkt hadde deltatt i programmet). På tidspunktet for innhenting av data hadde ikke lovendringer knyttet til kvalifiseringsprogrammet blitt vedtatt. Vårt utgangspunkt er dermed tatt i de reglene som gjaldt før 01.01.19.

Kvalifiseringsprogrammet er spesielt rettet mot langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, for å kunne tilby dem tett oppfølging og individuelt tilpassede tiltak mot arbeid. Det har vært fremhevet som regjeringens viktigste tiltak mot fattigdom (se eksempelvis Meld. St. 33 (2015-2016)). Kvalifiseringsprogrammet er regulert i sosialtjenestelovens §§ 29-40. Programmet skal være fulltid og ha en varighet på inntil to år. Programmet er ment for personer med lav tilknytning til arbeidsmarkedet, og hvor arbeidsevnen er vesentlig nedsatt. Av sosialtjenesteloven § 29 fremkommer det at det må gjennomføres en arbeidsevnevurdering som grunnlag for å beslutte at arbeidsevnen er vesentlig nedsatt. Endelig må NAV-kontoret vurdere at et kvalifiseringsprogram med tett og koordinert bistand er hensiktsmessig og nødvendig for at tjenestemottakeren skal kunne nå målet om arbeid.

Programmet skal tilsvare en full arbeidsuke. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkelte, men besto i de tilfeller vi så hovedsakelig av ulike arbeidsrettede tiltak. Vi vil rette oppmerksomhet mot bruk av arbeidsrettede tiltak i kvalifiseringsprogrammet. I dette kapittelet vil vi undersøke følgende spørsmål:

- Hvordan benyttes arbeidsrettede tiltak i kvalifiseringsprogrammet?
- Kan vi se suksesskriterier for bruk av arbeidsrettede tiltak?
- Hvordan benyttes kvalifiseringsprogrammet overfor mottakere med innvandrerbakgrunn og lav grunnkompetanse?
- Hvordan utøves markedsarbeid overfor deltakere i program?

8.1. Hvordan benyttes arbeidsrettede tiltak i kvalifiseringsprogrammet?

Kvalifiseringsprogrammet skal være individuelt tilpasset og skal føre den enkelte tjenestemottakeren nærmere arbeid. Det forutsetter en målrettet og fleksibel bruk av arbeidsrettede tiltak. Likevel beskrev mange av veilederne vi intervjuet at bruk av tiltak kunne bero på sedvane og standardiserte praksiser, fremfor en grundig vurdering av hva slags tjenester den enkelte trengte:

«Ikke alle er reelle arbeidssøkere, men blir sendt på ting for det. Man må skille ut de tingene som brukeren vil dra nytte av og ikke.»

(veileder)

Flere veiledere beskrev liknende bruk av arbeidsrettede tiltak. En årsak til denne tiltaksbruken kan være et misforhold veilederne så mellom hva slags kompetanse tjenestemottakerne fikk gjennom arbeidsrettede tiltak, og hva slags behov tjenestemottakerne hadde:

«Det å få langtidsmottakere ut i jobb krever et mer fleksibelt system. Tenker vi er nødt til å bygge opp tiltak rundt individet og hvor de er. Vi tror at alle skal inn i samme tiltak og bokser, dette er naivt!»

(veileder)

En annen årsak til lite målrettet bruk av tiltak, kan være utydelige sammenhenger mellom innholdet i de arbeidsrettede tiltakene og inngangskriterier til relevant arbeid i etterkant av tiltaket. For mange veiledere ble det et dilemma at de tiltakene som var tilgjengelig sjeldent ga tjenestemottakere med lav kompetanse nødvendige kvalifikasjoner.

En veileder beskrev det på denne måten:

«Basiskursene er nyttige, de er starten. Kursene som er etter jobb og muligheter fører ikke til noe spesielt. Man blir ikke helse- og omsorgsarbeider av å gå på helse- og omsorgskurset. Mange ønsker disse jobbene, men får ikke fast arbeid. Basiskursene gir språkopplæring og basisinformasjon. Mange blir gående på kurs etterpå. Vanskelig å vurdere hva man skal sette folk på – når folk har gjennomført 4-5 kurs fra før av så opplever jeg ofte at man melder folk på kurs for man vet ikke hva annet man skal gjøre og har ikke så mye andre muligheter, folk må jo være i en type aktivitet. Kurs blir en form for oppbevaring. Vi føler press fra den statlige delen å få folk inn på tiltak. Da bruker vi det også.»

(veileder)

En NAV-leder i en annen by utdypet dette dilemmaet fra et mer endringsrettet perspektiv:

«Det vi ser er at får brukere seg fagbrev, så er det det som fører til jobb. Ikke la oss late som seks måneder i barnehagepraksis fører til jobb i barnehage. Tenker det er helt avgjørende å tenke mer i retning av «Menn i Helse», tilby VG2 og læreplass, jobbe videre for fagbrev. «Menn i Helse» er det fem læreplasser som kommunen og fylkeskommunen har gått sammen med NAV om – to år. Da må alle bidra, fylkeskommunen med lærere og læreplasser, NAV med tiltakspenger og kandidater.»

(NAV-leder)

Den statlige tiltaksøkonomien kunne også virke begrensende for tjenestemottakere som deltok i kvalifiseringsprogrammet, selv om programmet er en kommunal ordning. Dette varierte mellom NAV-kontorene, fordi enkelte kommuner var villige til å finansiere tiltak som ellers blir statlig finansiert. En avdelingsleder beskrev den økonomiske situasjonen slik:

«Vi har bestemt oss for at fokus på arbeidsrettet aktivitet er viktig, jeg håper vi kan se resultater av det. Det er veien å gå. Men vi er også avhengige av virkemidler fra stat. Nå er det eksempelvis stopp på tiltaksmidler. Kun de under 20 år får tiltak, selv med de med spesielt tilpasset innsats får ikke lønnstilskudd, praksisplass, mentortilskudd et cetera. Vi har ingenting å gi lenger. Vi må skrive ut folk fra KVP. Vi har allerede spist en del av potten til høsten. Så det ser dårlig ut fremover også. Kanskje har vi hatt stor aktivitet, men jeg har ingenting med styringa av tiltaksmidler å gjøre. KVP er en rett etter loven, men vi kan ikke tilby et fulltidsprogram. Vi kan heller ikke ta inn nye som vi hadde tenkt. Vi går med på å gi tiltak til et arbeidssted vi hadde en avtale med før sommerferien. Vi må jo ha et hensiktsmessig program også, vi kan jo ikke legge inn en tur annenhver dag. 60 prosent av de som er i KVP skal på statlige tiltak. Jeg vet ikke hvordan NAV-kontoret får en pott og hvordan den plutselig kan bli brukt opp.»

(NAV-leder)

En NAV-leder ved et annet kontor beskrev en annen praksis:

«Hvis saksbehandler og bruker begge har tro på tiltaket, så kan sosialhjelp betale for det om så staten ikke gjør det. Om det så er taxikurs eller busslappen.»

Gjennomgang av saksmappene bekrefter bruk av tiltak mer som en standardisert praksis enn basert på konkrete, individuelle vurderinger av tjenestemottakerens forutsetninger, slik sosialtjenesteloven fremhever. Intervjuene bekreftet dette funnet. I mange tilfeller ønsket tjenestemottakere seg tiltak som sertifikat for buss eller taxi. I slike tilfeller ga kommunal veileder beskjed om at dette var klassifisert som individuell AMO og ikke kunne gis uten at tjenestemottakeren var tilknyttet en bedrift. Saksmappene inneholdt mange eksempler på kvalifiseringsprogram

som besto av flere kortvarige AMO-kurs i grunnleggende jobbsøking og ferdigheter i arbeidslivet. Disse kursene ble ofte kombinert med arbeidstrening i skjermet eller ordinær bedrift. For mange av tjenestemottakerne var det ikke journalført et målrettet løp mot arbeid som disse tiltakene inngikk i. Én veileder beskrev sine forutsetninger for bruk av arbeidsrettede tiltak på denne måten:

«Man må ha formalkompetanse, NAV må kunne tilby brukerne ordentlige kompetansebevis å slå i bordet med, fagbrev. Slik jeg ser det gir ikke regelverket rom for det i dag. (...) «Man må ha arbeidserfaring, men mange har ikke noe konkret å vise til.»

(veileder)

8.2. Kan vi se suksesskriterier for bruk av arbeidsrettede tiltak?

Ingen av tjenestemottakerne vi gjennomgikk saksmappene til, hadde utsikt til jobb etter avsluttet kvalifiseringsprogram. Da vi tok kontakt med NAV-kontorene, ba vi derfor blant annet om å få intervjuet tjenestemottakere som hadde lyktes med å komme i arbeid, eller hadde gode utsikter til å kunne få arbeid. Tjenestemottakerne vi intervjuet hadde følgelig mer varierte erfaringer med målrettet og individuelt tilpasset bruk av tiltak enn tjenestemottakerne vi gjennomgikk saksmappene til. To av tjenestemottakerne vi intervjuet, anså at de hadde gode muligheter til fast arbeid etter endt program og kunne beskrive relevant bruk av arbeidsrettede tiltak som de hadde hatt nytte av. Et kjennetegn ved begge disse løpene, var at tjenestemottakerne var lærlinger i bedrifter. De hadde også relevante kvalifikasjoner bedriftene trengte, eller fikk det gjennom programmet.

Den ene tjenestemottakeren var utdannet bilmekaniker, men hadde ikke fått fullført lærling-perioden. Han begynte som lærling i en bedrift mens han deltok i kvalifiseringsprogram. Han opplevde at NAV hadde vært en støtte i samhandling med bedriften om muligheter for fast arbeid, selv om han på intervjudispunktet ikke hadde oppnådd dette.

Den andre tjenestemottakeren hadde blitt kastet ut hjemmefra og vært uten fast bopel en periode før han begynte på KVP. Han gikk inn i et kombinert opplegg for kurs og praksis som en ordinær arbeidsgiver hadde laget med tanke på unge som hadde falt utenfor. Arbeidsgiveren samarbeidet med KVP om å kunne tilby relevante kurs og hadde et eksternt nettverk med andre bedrifter hvor tjenestemottakere eventuelt kunne få praksisplass med mål om ansettelse etter KVP, hvis alle parter vurderte slik praksis som en god ide. Tjenestemottakeren illustrerte behovet denne gruppen kan ha for å få et arbeid med både meningsfylt ansvar, et fungerende sosialt fellesskap og et konkret møte med de kravene arbeidslivet stiller:

«Det viktigste for å lykkes er at du hører det fra arbeidsgiver og vennene dine at de blir forbanna når du ikke møter på jobb i dag.»

(tjenestemottaker)

I begge disse arbeidsrettede forløpene hadde bedriften spesifikke behov for opplæring som ulike AMO-kurs kunne fylle. NAV-kontoret var behjelpelige med å tilby kurs bedriften etterspurte. En tjenestemottaker beskrev samarbeidet:

«Sjansen for tilsetning er ganske stor for de er gamle de som er der nå. Vi er mye ute på sjøen og har en innedag og må hente materialer, og sånne ting tror jeg NAV kan hjelpe med siden vi må ha billappen.»

(tjenestemottaker)

Disse tjenestemottakernes kvalifiseringsprogram illustrerer en langsiktig plan, målrettet tiltaksbruk og tett samarbeid med næringslivet. Tiltaksbruken blir eksempelvis bestemt i samarbeid med næringslivet, og tjenestemottakerne får en inngangsport til bedrifter som kan vurdere ansettelse. Altså står både tiltaksbruken og samarbeid med næringslivet i kontrast til det mer generelle bildet vi har tegnet ovenfor. Vi skal komme tilbake til markedsarbeid i NAV-kontorene som et verktøy for å få deltakere i KVP inn i varig arbeid. Først vil vi gå nærmere inn på utfordringer ved kvalifisering av personer med innvandrerbakgrunn og lave grunnleggende ferdigheter.

8.3. Hvordan benyttes kvalifiseringsprogrammet overfor mottakere med innvandrerbakgrunn og lav grunnkompetanse?

En relativt stor andel av de som deltok i program blant langtidsmottakerne i våre data, hadde opprinnelse fra land utenfor Europa. Noen av dem kunne ha utdanning fra hjemlandet som ikke var godkjent i Norge, men mange av tjenestemottakerne i denne målgruppa hadde ingen utdanning utover grunnskole. Enkelte hadde også utdanning under norsk grunnskolenivå. Disse tjenestemottakerne trengte grunnleggende kunnskaper og ferdigheter som vanligvis ansees som nødvendig for å klare seg i det norske samfunnet, inkludert norskopplæring. Det bør nevnes at dette bildet ikke er uttømmende for alle fra ikke-vestlige land, men at de med lave basiskunnskaper trolig er overrepresentert blant de som blir langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp etter avsluttet introduksjonsprogram.

Et typisk eksempel er en familie som kom til Norge på 1990-tallet. Kona var hjemme med fire barn, men deltok i perioder i norskundervisning frem til 2010. Det er journalført at hun fortsatt trengte tolk i 2008 og 2010. I 2011 ventet hun på oppstart av grunnskole gjennom voksenopplæringen. Veileder har journalført at voksenopplæringen internt diskuterte om videre norskopplæring eller grunnskole ville være det riktige for henne. Grunnskole ville ta tid, alderen og omsorgsbelastningene tatt i betraktning. Alternativet var å fortsette med norskopplæring, eventuelt i kombinasjon med noe arbeidspraksis, så lenge rettighetene til norskopplæring var til stede.

I 2014 ytret hun ønske om å delta i KVP og begynte i 2015. Hennes ønske var å jobbe innen helse og omsorg, og hun fikk en praksisplass i vaskeri på sykehjem. Hun fikk også arbeide på en vanlig avdeling på sykehjem. Etter praksisen, som varte i noen få måneder, var vaskeriet svært fornøyd, men det fantes ingen jobbmuligheter der. Det var ikke mulig med ansettelse på sykehjemsavdelingen så lenge tjenestemottakeren ikke hadde norskprøve 3. Hennes program besto av praksis på sykehjemmet to dager per uke og videre grunnskoleopplæring tre dager per uke. NAV-kontoret fikk tilbakemelding om at hun var den beste i klassen, selv om hun jobbet to dager i uka på sykehjem. Veileder foreslo at hun kunne ta norskopplæring på kveldstid, men da svarte tjenestemottaker at hun hadde fire barn som hun måtte ta seg av sammen med sin ektemann.

Tjenestemottaker besto norskprøve 2 skriftlig i 2016. Veileder mente norskkunnskaper og jobb burde være i fokus, og grunnskole er en rettighet hun kunne ta igjen senere. Hun ble søkt inn på AMO-kurset «jobb og muligheter» etter avsluttet skoleår i 2016. Hun ble deretter søkt inn på et liknende kurs: «arbeid og kommunikasjon». Begge disse kursene er laget for å øke ferdigheter i jobbsøk og arbeidslivkunnskap, men er ikke kvalifiserende. Tjenestemottaker ytret ønske om å gå pleie- og omsorgskurs, men arbeid innen pleie og omsorg er ikke mulig uten norskprøve 3, så det ble ikke gjennomført. Etter endt program fortsatte hun grunnskole. I januar 2017 snakket veileder med henne og journalførte at hun virket desillusjonert. Høsten 2017 rapporterte norskopplæringen at hun ikke ville ta forprøve til en norskprøve sammen med de andre, men i stedet satt passiv ved pulten.

Eksempelet illustrerer lange kvalifiseringsløp enkelte må gjennomføre for å få innpass i det norske arbeidslivet. Kvalifiseringsprogrammet gir begrensede muligheter for å møte behovet for opplæring som denne gruppa tjenestemottakere kan ha. Følgelig vil det også være store utfordringer forbundet med å gi denne gruppen stabil tilknytning til arbeidslivet ved hjelp av KVP. Eksempelet ovenfor viser tydelig dilemmaer tjenesteapparatet står i når de skal bedømme hva slags kunnskapsbakgrunn de skal anse som viktigst for denne gruppen tjenestemottakere: Arbeids erfaring, norskopplæring eller grunnskole. Én veileder hadde synspunkter på kompetanseheving for personer med lave grunnleggende ferdigheter:

«Vi burde kjørt norskkurs selv, som en slags lavterskel. Når vi vet at det er venteliste på ett år på grunnskole. Da burde vi satt i gang noe selv. Vi må ha et bredt fokus, livsstilssykdommer, grunnskole.... Alt tar tid å få gjort noe med. Man må også ha basiskunnskaper i dagens samfunn, som data og så videre. Det burde vi skaffet de som trenger det. Videre må flyktningfamiliene bli prioritert i forhold til barnehage. (...) For de som kommer med familiegjenforening med norsk statsborger er det ikke tilbud om norskundervisning. (...) Når det gjelder KVP, burde det vært større muligheter for språk og grunnopplæring. Vi må ta tak i språket først og få kvinnene ut av passive tilværelser.»

(veileder)

To andre veiledere beskrev de statlige tiltakene som utilgjengelige for tjenestemottakere med språkproblemer og lave grunnleggende ferdigheter:

«Vi har heller ikke tiltak for dem med språkproblemer eller som er analfabet. Kan for eksempel ikke benytte seg av rettigheter til grunnskole fordi de er analfabeter.»

(veileder)

En veileder i en annen by utdypet:

«Når det gjelder tiltak på stat, burde alle disse være mulig å ta på to språk. Vi er nødt til å bygge bro over språk og kulturbarrierer.»

(veileder)

En annen veileder beskrev behovet for arbeidsrettet kvalifisering av personer med lave norskkunnskaper, og dilemmaer tilknyttet hvordan NAV-kontoret skulle forholde seg til utdanning i voksen alder:

«Arbeidsmarkedet er så pressa at uten utdanning er det vanskelig å få seg en jobb. Studier og videregående finansierer ikke sosialtjenesten. Barnefamilier har kanskje ikke samme muligheter til å ta en kvelds- eller helgejobb heller. Det skulle jeg ønske. Og så skulle jeg ønske at NAV hadde mer et opplegg med norskopplæring og praksis, slik som voksenopplæringen tilbyr. De som har hatt tilbudet fra voksenopplæringen har hatt bedre resultater.»

(veileder)

Mange veiledere beskrev i tillegg helseutfordringer, spesielt blant personer med fluktbakgrunn, som et hinder for tilrettelegging av innhold i program:

«De er kanskje ikke syke nok eller har en diagnose – de får avslag eksempelvis på uføre og AAP, men har en subjektiv opplevelse av sykdom. Krav om å se på veien mot arbeid vil ta tid. Man kan jo kreve at de stiller i tiltak et cetera, se på veien mot arbeid, men de kommer ofte ikke fordi de er syke. Både i jobb og i tiltak vil denne gruppen ha mye sykefravær. Også for de som deltar i KVP har mye fravær. Dette er et stort problem.»

(veileder)

En veileder i en annen by utdypet utfordringene med uavklarte helsevansker for denne målgruppen:

«På grunn av språkhinder er det vanskelig å finne ut hva som ligger bak at noen ikke kommer seg i aktivitet eller arbeid. Det er eksempelvis traume, men en kommer ikke til dette. Språket er en barriere. Vi klarer ikke skape tillit via tolk. Vi mener at mange burde vært avklart på helse før intro. Men det er vi som må rydde opp i traume. Vi mener mange av disse ikke nødvendigvis kan passe inn i undervisningssituasjonen slik man forventer.»

(veileder)

For personer med lav eller ingen utdanning, vil helseutfordringer være svært hemmende for å skaffe og beholde arbeid. Arbeidspraksisene tjenestemottakere ble tilbudt, inneholdt som hovedregel fysisk krevende oppgaver. En tjenestemottaker med utenlandsk opprinnelse som hadde deltatt i KVP i en periode, beskrev sitt løp mot arbeid i KVP som en form for avklaringsprosess:

«I ny sjanse jobba jeg flere steder, barnehage, butikk, sykehjem. Fikk litt vondt i ryggen og migrene av arbeidet i barnehage og butikk, etter det søker jeg deltidsstillinger. Fikk også vondt i ryggen av en tung jobb i matbutikk. Jeg møtte veilederen og han sier at vi må finne en lettere jobb. Jeg er på jobbklubben i kommunen og får hjelp til å søke jobber.»

(tjenestemottaker)

En annen tjenestemottaker beskrev sitt løp i KVP på en liknende måte og fremhevet fysisk krevende arbeidsoppgaver og lave norskerferdigheter som hindre for å få innpass i ordinært arbeid:

«Jeg har ikke gått på norskkurs, men et sted man lærte jobb og norsk sammen [ville vært nyttig]. Veilederen spør hvor mange prosent jeg klarer å jobbe. For eksempel har jeg vært flere måneder sykemeldt, og det var for mange tunge løft

i jobben jeg hadde i Fretex. Så han prøvde ut hvor mange timer jeg tåler å jobbe i uka. Jeg tenker når arbeidsgivere ser på CV-en min, så ser de bare tiltak og ingen arbeidserfaring. Han har ikke spurt meg om norsk og jobb samtidig.»

(tjenestemottaker)

Én veileder beskrev hva som karakteriserte sakene der tjenestemottakere med lave kvalifikasjoner og innvandrerbakgrunn lyktes med å komme i arbeid:

«Vi har de som følger norskundervising, klarer å lære og parallelt kommer seg i jobb. Men dette er ressurssterke personer. Gjerne fått KVP eller annet arbeidsrettet tiltak. De får gode tilbakemeldinger og vi har erfaring med at de som er deltakere får jobber, men man må være tilgjengelig og interessert i arbeid. Det blir en treenighet: NORSK-KVP-PRAKSIS/JOBB.»

(veileder)

8.4. Hvordan utøves markedsarbeid overfor deltakere i program?

I gjennomgang av saksmappene er «markedsarbeid», altså hjelp til kontakt med potensielle arbeidsgivere for mulig ansettelse på sikt, sjelden eller aldri nevnt. Når vi besøkte NAV-kontorene, hadde likevel alle kontorene en form for markedsarbeid. Siden saksmappene kan strekke seg så langt tilbake som 2013, ofte lenger, er dette en indikasjon på at markedsarbeid er under utvikling i NAV-kontoret. Utviklingen av markedsarbeid kan være et svar på behovet NAV-kontoret ser for å bistå tjenestemottakerne inn mot arbeidsgivere. Markedsarbeid er ikke nevnt spesielt i sosialtjenesteloven, men blir kort diskutert her fordi langtidsmottakere vil ha særskilt store utfordringer med å komme i arbeid, og fordi det forutsettes i rundskrivet som en del av KVP-arbeidet i NAV-kontoret.

De fleste NAV-kontor hadde en markedskoordinator eller et markedsteam, som veiledere i kvalifiseringsprogrammet samarbeidet med. Flere veiledere beskrev markedsarbeid som et nødvendig, men komplekst, arbeidsfelt. En KVP-veileder beskrev vanskelig innpass i arbeidsmarkedet som et hensyn man kontinuerlig måtte forholde seg til i et kvalifiseringsløp: «De største utfordringene har vi i de sakene der brukerne har mistet motivasjonen. Utgangspunktet er at man vil klare seg selv. Vanskelig arbeidsmarked. Mange opplever å være én i mengden. De har vært i tiltak og arbeidstrening, men kommer seg ikke nærmere fast arbeid.»

(veileder)

Etablering av et velfungerende markedsarbeid overfor denne gruppen kan følgelig gjøre det lettere å gjennomføre de andre elementene som inngår i KVP. Veiledere beskrev også markedsarbeid som et element i oppfølgingsarbeidet av tjenestemottakere:

«Den tette oppfølginga er vel det som har gjort utslaget. Vært med på intervju, vært ute hos bedrifter, gjort seg kjent med markedet, passer denne arbeidsplassen for bruker.»

(veileder)

Likeledes understreket en veileder oppfølgingen av arbeidsgivere som nødvendig for å sikre et godt arbeidsrettet løp og ansettelse av tjenestemottakeren:

«Det å være veldig på arbeidsgiver er viktig, hvor mye innsats de legger inn og hvor langt løp de vil gå med oss for å få denne personen klar. Hvis du klarer å ha en tett relasjon, så oppnår du så mye mer. (...) Det må bli mer ressurser til kun det markedsarbeidet for andre oppgaver blir tidstyver du ikke klarer å unngå. Oppgavene som ikke er obligatoriske blir nedprioritert, selv om vi i KVP-teamet er flinke synes jeg. (...) Det er mange eksempler hvor de har fått jobb med den type oppfølging. En som kom inn i KVP i mars og han fikk lønnskudd i juni. Det arbeidsgiver sier, er at han kanskje produserer ordinært om 3 måneder. Han har foreløpig ikke fast stilling, det tenker vi han kan få, langsiktig hvis de ser han produserer i vikariatet over tid.»

(veileder)

Ett av kontorene hadde ansatt en veileder for å drive markedsarbeid utelukkende overfor sosialtjenestens brukere. Han understøttet behovet for en slik funksjon på denne måten:

«Kommunen er for dårlig i forhold til arbeidsrettet oppfølging, har jeg pekt på. De møter til jobbsøk tre ganger i uka to timer hver gang. Mange vet ikke hvordan de søker jobber. Mange har ikke nok skriveferdigheter, vet ikke hvor de skal finne jobben, tør ikke ta kontakt med arbeidsgiver. Jeg ringer på utlyste stillinger. Det fungerer i det private. Fikk en på Meny her nede.»

(veileder)

Markedskontakten vi intervjuet og som var ansatt for å arbeide spesielt med kommunale tjenestemottakere, bekreftet det utfordringsbildet mange tjenestemottakere også hadde beskrevet:

«Det jeg synes er den største utfordringen for personer som har vært lenge ledig, er at de stiller bak i køen. Vi er for avhengig av arbeidsgivere. Jeg er så heldig at jeg kan overbevise arbeidsgivere.»

(veileder)

Det var en gjennomgående oppfatning blant de ansatte at mange tjenestemottakere strevde med å få en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, og at de hadde gjentakende perioder som tjenestemottakere, selv om de skaffet arbeid i perioder. Hovedårsakene de ansatte pekte på, var ustabile arbeidsforhold og lave kvalifikasjoner. Det kunne være en kombinasjon av tjenestemottakernes fysiske og sosiale utfordringer, og egenskaper ved bransjer med mye ufaglært arbeidskraft. En NAV-leder beskrev «svingdørseffekten» på denne måten:

«Ingen tvil om at når vi går ut i næringslivet selger vi inn B-varer. Det er en del følgevanskeligheter med brukerne, mange sliter med overvekt, trangboddhet, helseplager. De fysiske krevende jobbene er ikke godt for folk med dårlig helse. Det er nesten det skumleste at man sitter med folk som blir sett på litt som B-varer. (...) Man er avhengig av arbeidsgiverens goodwill.»

En veileder ansatt i publikumsmottaket, så at brukere returnerte til NAV som konsekvens av midlertidige og ustabile arbeidsforhold:

«De som kommer igjen etter en liten stund, har ustabile boforhold over flere år, flere har ikke klart å fullføre VGS, mange har korte arbeidsforhold – vikariat to til tre måneder. Det er mange useriøse arbeidsgivere der ute. Vi ser ofte mange som går igjen. Det fører til at brukerne kommer i en ond sirkel – useriøs jobb, ustabil boforhold, kommer tilbake til NAV. Vi ser ofte dette for eksempel i utelivsbransjen. Bra med markedsteam, de kan følge opp mye tettere.»

(veileder)

Våre funn tyder på at markedsarbeid er under utvikling overfor deltakere i KVP, og at dette er en konstruktiv utvikling. Funnene tyder likevel på at de som kommer i arbeid generelt har store utfordringer med å bli værende i arbeidsmarkedet grunnet lave kvalifikasjoner og ustabile ansettelsesforhold. Det er et potensial for å følge opp personer som har fått deltidsarbeid eller midlertidige arbeidsforhold, slik at de beholder arbeidsforholdet.

8.5. Oppsummering

Gjennom å tilby tett oppfølging og individuelt tilpassede løp, er KVP fremhevet som et av de viktigste tiltakene for å få langtidsmottakere av sosiale tjenester over i arbeid. Vi har undersøkt KVP i en endringsperiode, hvor markedsarbeid implementeres på forskjellige måter i NAV-kontoret, og hvor en lovendring har inntrådt i etterkant av innhenting av data. Våre funn tyder på at begge disse utviklingstrekkene kan være gunstige for hvordan KVP utøves i tiden fremover.

Det er likevel noen utfordringer vi vil rette oppmerksomhet mot og som vi tror har betydning for programmets muligheter for å få tjenestemottakere nærmere arbeid.

Våre data viser at både tjenestemottakere og veiledere arbeider målrettet for kvalifisering mot arbeid. De som deltok i KVP fikk som hovedregel tett oppfølging, og våre data viste at det var et godt samarbeid mellom tjenestemottaker og veileder. For personer med innvandrerbakgrunn og lav formalkompetanse kan det være vanskelig å tilby tilstrekkelig kvalifisering innenfor varigheten av KVP. Det er et potensial for å intensivere grunnleggende opplæring, eller skape bedre betingelser for arbeidsinkludering av personer med lav kompetanse. Også norskfødte personer med grunnleggende kompetanse hadde vanskeligheter med å få innpass i arbeidsmarkedet grunnet lang tid uten

relevant arbeid. Det var begrenset samsvar mellom hva arbeidsrettede tiltak kunne tilby og etterspørselen i arbeidsmarkedet. Enkelte NAV-kontor tilbød å betale for kvalifiserende tiltak, for eksempel sertifikater, som kunne gi relevant kompetanse for arbeid. Andre kontor så seg ikke i stand til å gjøre noe med dette misforholdet. Lovendringene åpner for mer opplæring i KVP. Det gir potensial til å tilby arbeidsrettede tiltak som innretter seg bedre inn mot arbeidsmarkedets spesifikasjoner.

Vi fant også forhold tilknyttet prioriteringer i NAV-kontoret som hadde konsekvenser for hva slags tiltak KVP-deltakere ble tilbudt. Den statlige tiltaksøkonomien kunne ha store konsekvenser for hvilke tiltak som ble tilgjengelig for kommunale tjenestemottakere.

Enkelte kontor tilbød svært få tiltak når statlig finansiering ikke var til stede, og tjenestemottakere ble skrevet ut av program. Likeledes var markedsarbeid ulikt utformet i NAV-kontorene vi besøkte. Fordi mange av deltakerne er vanskeligstilte på arbeidsmarkedet, har dette et stort potensial for de som deltar i KVP. Det er likevel rom for å utrede hva som kan gjøres for å tilrettelegge bedre for ansettelse av vanskeligstilte på arbeidsmarkedet. Dette innebærer å sikre stabile arbeidsforhold, som var et utbredt problem for mange tjenestemottakere. Det er også rom for bedre utnyttelse av markedsarbeid rettet mot mottakere av sosiale tjenester.

9. Kan organisering av drift i NAV-kontoret påvirke oppfølging av langtidsmottakere?

Vi har i det følgende sett på organisering av drift i NAV-kontoret: hvor ulike oppgaver skal ligge, hvem som skal utføre dem, og så videre. Spørsmålet vi har stilt oss er om organisering av NAV-kontoret påvirker tjenestetilbudet eller servicen som ytes, og i så fall på hvilken måte. Hvert NAV-kontor og dets ledelse må ta stilling til hvilken organisering som gir mest effektiv drift. Vi har i løpet av mappegjennomgangen og intervjuene fått innblikk i ulike måter å organisere NAV-kontorene på. Vi har sett på forhold som organisering av saksbehandling og oppfølging, saksbehandlingssystem, tilganger og styring knyttet til kompetanse rundt arbeidsretting og tiltaksbruk, samt prioriteringer av ressursbruk overfor den enkelte tjenestemottaker. I dette kapitlet vil vi undersøke følgende spørsmål:

- Hvordan organiserer NAV-kontoret oppfølging av langtidsmottakere?
- Hvordan påvirkes oppfølgingen av registrering av opplysninger i ulike datasystem?
- Hvordan påvirker taushetsplikt samarbeidet internt i kontoret?
- På hvilken måte prioriteres tjenestemottakere?
- Hvilke konsekvenser kan digitalisering ha for oppfølgingen, ifølge veilederne?

9.1. Hvordan organiserer NAV-kontoret oppfølging av langtidsmottakere?

Vi besøkte seks NAV-kontor i forbindelse med datainnhenting. Flere hadde endret organisering slik at noen team gjorde beslutninger om vedtak etter sosialtjenesteloven, mens andre team drev (arbeidsrettet) oppfølging av tjenestemottakerne. Denne måten å organisere saksbehandlingen på ble begrunnet i at det er en fordel at den som fattet vedtak etter loven, og som eventuelt må sanksjonere vilkår som ikke ble oppfylte, ikke er den samme personen som skal drive oppfølging mot arbeid eller bistå tjenestemottakeren med eventuelle andre utfordringer.

Flere ansatte vi intervjuet sa at det var en bedring av arbeidshverdagen når oppgaveløsningen nå ble delt på denne måten. De som drev oppfølging kunne fokusere på møter med tjenestemottakere, enten ved kontoret eller der tjenestemottaker hadde et ønske om å møtes. Flere veiledere sa at det ga større grad av tillit mellom tjenestemottaker og veileder at man kun skulle snakke om avklaring mot arbeid eller andre ytelser, og ikke om pengene.

For tjenestemottakerne fortonte dette seg noe annerledes. Flere tjenestemottakere vi intervjuet, oppga at de synes det var vanskelig å forholde seg til flere saksbehandlere/veiledere. Ikke alle visste navnet på saksbehandleren som fattet vedtak og veilederen som drev oppfølging, eller hva som egentlig var forskjell på disse funksjonene. Flere ga også uttrykk for at det var vanskelig for tjenestemottakere å få kontakt med den ansatte som faktisk kunne bistå eller svare opp spørsmål:

«Synes at det er litt personavhengig hvem man får som saksbehandler, hvem som sitter med oppfølgingen. Det er strikt inndeling her. Synes ikke vi på kommunal side driver målretta med arbeidsrettet oppfølging. Ser at det kan få noen konsekvenser, men kan òg fungere.»

(veileder)

En tjenestemottaker forklarte at hun sto tilmeldt som arbeidssøker og sender meldekort. Når det gjelder vedtakene om økonomisk stønad, har hun ikke pratet direkte med noen om dem. Tjenestemottakeren opplyser at hun ikke vet hvem som per nå er hennes saksbehandler, hun vet bare at hun har én til økonomi og én til noe annet.

På den andre siden finner vi kontor som organiserer seg på den mer «tradisjonelle» måten, der tjenestemottaker blir tildelt en saksbehandler som både fatter vedtak om økonomisk stønad og skal drive oppfølging av vedkommende. Av de som drev på denne måten, ble det sagt at det var tidkrevende å følge opp enkelte tjenestemottakere. I tillegg gikk det mye tid med til bare vedtaksfattingen i seg selv. Veilederne uttrykte frustrasjon over at det er for mange tjenestemottakere per ansatt og for liten tid til å følge opp den enkelte på den måten man egentlig ønsker. Det ble en form for prioritering knyttet til hvilke tjenestemottakere det skulle satses på – og hvilke man måtte «sette på pause» og «ta opp igjen» senere. I de sistnevnte tilfellene ble det kun fattet vedtak om økonomisk sosialhjelp.

Der man rendyrker vedtak som én oppgave og oppfølging som en annen, må det fremheves at modellen krever høy grad av samarbeid mellom den som fatter vedtak og den som driver oppfølging. I loven er det krav om at NAV foretar konkrete og individuelle vurderinger i søknader om sosiale tjenester, og om vilkår etter sosialtjenesteloven §§ 20 og 20a ikke er fulgt opp, må man gjøre en konkret vurdering om sanksjon. Risikoen vil være at ikke alle relevante opplysninger om tjenestemottakers situasjon vil tilflyte den veilederen som fatter vedtakene etter sosialtjenesteloven.

Der saksbehandler både fatter vedtak om økonomisk stønad og driver oppfølging, er det som nevnt et spørsmål om hvor mange ressurser man får til av oppfølgingsdelen. Første prioritet er å sikre livsopphold, og dermed må vedtakene fattes. Flere medarbeidere oppgir at det er vanskelig å få til fullgod (arbeidsrettet) oppfølging med den tiden man har igjen. Videre vil det kunne være vanskeligere å stå i situasjoner med tjenestemottaker der man er nødt til å sanksjonere eksempelvis manglende oppmøte på krevd aktivitet på den ene siden, og så på andre siden få til et godt samarbeid om oppfølging og veien videre mot arbeid.

NAV-kontoret må organisere seg på den måten de ser hensiktsmessig for å behandle sine lovpålagte oppgaver, basert på en vurdering om lokale forhold, størrelse på kontoret og så videre. Vi kan ikke konkludere med at den ene eller andre organiseringen er den optimale for oppfølging av langtidsmottakere. Det vil være fordeler og ulemper med begge organiseringer av saksbehandling som gjengitt over. Det viktigste er at dette er forhold som ledelsen ved NAV-kontoret må være klar over og gjøre en risiko- og sårbarhetsanalyse av.

Vi vil også påpeke et annet forhold knyttet til hvordan man organiserer seg på tvers av skillet mellom stat og kommune. Her fant vi at det var vesensforskjeller mellom måter dette ble løst på ved de ulike kontorene. Ved noen NAV-kontor var det i hovedsak de statlige ansatte, ofte i mottaksseksjoner, som hadde ansvar for å drive arbeidsrettet oppfølging av nye tjenestemottakere. Det som fremkom under intervjuer, var at statlig ansatte i mottak hadde et stor arbeidspress og at det ofte var liten kontakt med og/eller oppfølging av den enkelte tjenestemottaker. Flere vi intervjuet mente av den grunn at den arbeidsrettede oppfølgingen tjenestemottakerne fikk i mottak var for liten og ikke treffsikker nok. Risikoen er at mottakere av økonomisk sosialhjelp blir gående for lenge i en innledende fase, enten de er passive, venter på tiltak eller blir satt på tiltak som ikke passer. Det er avgjørende at kartlegging av ressurser og behov ivaretas, og at tjenestemottaker selv blir tatt med i beslutninger om egen sak.

Videre så vi at NAV-kontorene ikke bare har ulik tilnærming til de kommunalt ansattes involvering i arbeidsrettet oppfølging, men også for selve innsøkingen i arbeidsrettede tiltak. Noen medarbeidere oppga at de kun søkte inn i kommunale tiltak, andre at de kunne søke inn også i statlig tiltak, men at de gjorde dette så sjeldent at de måtte ha andres (statlig ansattes) hjelp.

Fordi NAV-kontorets samlede tiltaksportefølje er så omfattende, innrømte flere at de rett og slett ikke hadde oversikten. Risikoen var derfor til stede for at man av vane valgte et tiltak som man hadde valgt tidligere og som allerede hadde fungert for en tjenestemottaker, eller at man valgte et kommunalt tilbud man hadde god kjennskap til. Med andre ord at spissingen opp mot tjenestemottakers behov og muligheter til tider kanskje ikke var god nok.

En veileder uttalte:

«Det er en stor tiltaksportefølje som er vanskelig for veiledere å ha oversikt over. Vi må bli bedre kjent med tiltakene gjennom å besøke dem – dra ut. Det er også noen tiltak som brukes mer enn andre. Har man for eksempel begynt å søke brukere inn på «Jobb og muligheter», så søker man gjerne neste bruker til det tiltaket også. Mulighetene er enorme, men for en nyansatt veileder i NAV så tar det tid å bli kjent med alle tiltakene i NAV. Alt ligger jo på Navet, men det er veldig mye å forholde seg til for veilederne.»

Det ble også sagt at:

«Det varierer veldig fra bruker til bruker. De kommunale tiltakene er mer fleksible enn de statlige. Jeg pleier å se hva som er gjort tidligere i saksmappen og hører med bruker hva slags type tiltak han/hun ønsker og prøver og matche det så godt det lar seg gjøre. Når det gjelder de statlige tiltakene, så er det som oftest avklaringstiltakene som brukes på langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.»

Vi vil understreke at dette ikke er et uttømmende inntrykk, mange redegjorde godt for NAV-kontorets strategi for tiltaksbruk, hadde god oversikt over tiltaksporteføljen (og hvor man kunne skaffe seg informasjon), og kunne selv søke inn sine tjenestemottakere på aktuelle tiltak. Vi finner likevel grunn til å nevne dette fordi vi mener at NAV-kontorene har forbedringspotensial på dette punktet. Vi anser det som særdeles viktig at man på et tidlig tidspunkt i et stønadsløp kommer inn med spisset innsats for å føre tjenestemottakere (tilbake) i arbeid.

Det kan være grunn til å påpeke at det synes som om de ansatte har stor erfaringsbasert kompetanse, men i mindre grad har kompetanse gjennom opplæring. Gjennom intervjuer fremkommer det altså at det ofte kan være de samme tiltakene som brukes rutinemessig. Vi mener de som arbeider med kommunale tjenester har behov for ytterligere kompetanse når det gjelder hvilke tiltak som er tilgjengelig.

Det kan i denne sammenheng også være grunn til å nevne at å satse på arbeidsrettet oppfølging og ansette arbeidsmarkedskontakter ved NAV-kontoret er et strategisk grep. Der NAV-ledelsen har identifisert et slikt behov og ansatt egne arbeidsmarkedskontakter, er tilbakemeldingene svært gode.

Ved et kontor ble vi fortalt:

«Vi har ca. 700 brukere på årsbasis. Vi har bestemt oss for at vi kan ikke lenger stole på at stat følger opp folk arbeidsrettet. Vi har ansatt en spesielt for dette formålet for å få folk fra AAP som kommer tilbake til sosialhjelp ut i jobb. Vi må få snudd den gamle sosialarbeidertanken fra en som sitter på et kontor og snakker med folk og få snudd den og drive aktiv oppfølging i forhold til arbeidsgivere. En del har stor vegring når det gjelder å ta kontakt med arbeidsgivere. Vi har egentlig tenkt at det var en del av stat sin jobb, men vi ser at vi må ta den biten selv ... (den ansatte arbeidsmarkedskontakten) har masse markedskompetanse.»

En annen sa:

«Vi må nesten prøve å få mest mulig ut av de rammene vi har. Alle må prøve å jobbe arbeidsrettet, som vi kanskje ikke er så flink til heller. (Den ansatte arbeidsmarkedskontakten) er et smart grep. Det har frigjort tid til annen oppfølging.»

9.2. Registrering av opplysninger

Gjennom intervjuene fikk vi også innblikk i en krevende arbeidshverdag for veiledere når det gjelder registrering av opplysninger, saksbehandling mm. i ulike datasystemer NAV eller kommunen benytter. Dobbeltarbeid, dårlig informasjonsflyt, forvirring med tanke på hvilke opplysninger som skal registreres hvor, er noe av frustrasjonen som fremkom blant medarbeiderne som ble intervjuet. Det ble også påpekt at taushetspliktsregler i sosialtjenesteloven er til hinder for en effektiv registrering og behandling av sakene til langtidsmottakere, eksempelvis kan ikke hele saken (sosialsak eller opplysninger som fremkommer der) leses i Modia eller andre (statlige) fagsystemer, og det var per nå heller ikke lagt opp til en innsynsløsning for de kommunale sakene på nav.no.

En medarbeider som ble intervjuet uttrykte det på følgende måte:

«Videre er det mange forhold rundt taushetsplikt, det funker ikke. Det betyr noe for den praktiske arbeidshverdagen og er til irritasjon for brukere. For eksempel ny digital aktivitetsplan: når man skriver referat så må vi kanskje hoppe over 1/3 av det vi faktisk snakket om, og bruker lurer jo: fikk ikke veilederen dette med seg? Det er useriøst.»

En annen medarbeider sa: «Vi skulle hatt et felles datasystem. Vi bruker mye unødig tidsbruk på opplæring, registrering og byråkrati. Vi burde hatt et hovedsystem og må bruke mye tid på å motivere for at folk skal registrere i fagsystemene. Modia er et eksempel på at det kommer bare flere systemer, men det er ingenting som erstatter noe. Det blir bare flere systemer. Det er altfor tungvint.»

Vi har mange fagsystem de ansatte skal lære og bruke. Arena, Modia, Gosys, Socio. Det er mange ulike systemer. Vi ser på det som krevende og dobbeltarbeid.»

9.3. Hvordan fungerer samarbeidet internt i kontoret?

NAV-loven § 14a åpner for at kommunen og etaten kan inngå avtale om å utføre oppgaver på hverandres områder, og at informasjon mellom stat og kommune kan deles i NAV-kontoret i den grad det er nødvendig for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning (§ 16). Dette betyr eksempelvis at der en driver arbeidsrettet oppfølging av en tjenestemottaker som også mottar kommunale ytelser, er det ingen juridiske hindre for at relevante opplysninger i det kommunale fagsystemet kan benyttes i oppfølgingen. Det vi imidlertid får opplyst, er at denne muligheten brukes sjeldent.

Vi mener det ligger forbedringspotensial her og at det kan være mulighet for besparelser for NAV-kontoret når man ser disse funnene i sammenheng med hvor mye tid saksbehandlerne bruker på kontroll av dokumentasjon, kartlegging og innhenting av opplysninger.

En veileder sa: «Når det gjelder de statlige ansatte har de tilgang til våre fagsystemer, men bruker det så å si aldri. Det er jo dumt. Vi samarbeider om de samme brukerne og det kunne være relevant informasjon i det kommunale systemet.»

9.4. På hvilken måte prioriteres tjenestemottakere?

Det vi fikk oppgitt er at NAV-kontoret ut fra kapasitet- og ressurs hensyn er nødt til å prioritere hvilke tjenestemottakere som skal følges opp aktivt. Det flere opplyser er at det oftest vil være slik at de kommunale tjenestemottakere som står nærmest arbeid blir prioritert, og at de tjenestemottakere som står lenger unna, må vente. Fordi veilederne ikke har tid og kapasitet til å følge opp alle tjenestemottakere like tett og intensivt, må noen «ligge» og oppfølgingen mot arbeid tas opp igjen når veileder kommer i bedre posisjon.

Det er naturlig og forståelig at NAV-kontoret må prioritere sine ressurser. Noen av langtidsmottakerne står langt unna, og for en del av disse vil det ikke være naturlig med oppfølging mot arbeid på lang tid. Samtidig vil det være viktig å unngå at man «skummer» tjenestemottakere med den konsekvens at de «vanskeligste», eller de lengst unna arbeid, må vente og at mulighetene for arbeid blir ytterligere svekket. Det finnes en metodikk NAV-kontoret kan anvende, IPS, som benyttes for å få eksempelvis de med alvorlige psykiske lidelser ut i arbeid. En bevisstgjøring om prioritering og inkludering av hele kontoret når det gjelder muligheter for den enkelte tjenestemottaker, vil være en viktig faktor for å lykkes med å få langtidsmottakere ut i lønnet aktivitet.

Ett eksempel fra et kontor var følgende:

«Vi hadde en fyr som i rundt 18 år var til og fra jobb, mye i konflikt med folk, sluttet i jobber, mistet dagpenger og sosialhjelp. Vi tenkte vi hadde prøvd det meste for ham. Så var det en kollega som mente at han så et visst mønster med dette: vært i jobb, kommer i konflikt, slutter osv. Derfor fikk vi han utredet ved ARK, habiliteringstjenesten. Det tok lang tid å arbeide frem selverkjenning og villighet til utredning hos brukeren. Når det endelig gikk, fikk vi påvist Asperger syndrom, og han får oppfølging. Nå er han innvilget AAP og har deltidsarbeid. «

9.5. Digitalisering og tilgjengelighet

Flere ansatte vi intervjuet ønsket digitalisering og mente at tjenestemottakerne forventer selvbetjeningsløsninger på lik linje med de som finnes for statlige brukere. Samtidig ble det fremhevet en bekymring for de tjenestemottakerne som av ulike årsaker ikke har mulighet til å bruke digitale tjenester eller har vansker med å orientere seg på internett. Det ble også understreket at de engstet seg for hva digitalisering og kanalstrategi hadde å si for det sosialfaglige arbeidet og den oppfølgingen som man anser som viktig for å komme i god posisjon med den enkelte tjenestemottaker.

Én medarbeider uttalte:

«Mange er ikke-digitale og synes det er vanskelig å fylle ut NAV-skjema. En utfordring er språk.»

En annen sa:

«Mye av det som foregår i NAV nå, på NAV stat sine premisser. Det er store endringer på de digitale flatene, og det er ikke lenger nødvendig å komme på NAV-kontoret lenger. Vi jobber jo ikke sånn med de sosiale tjenestene.»
Om den sosialfaglige delen av arbeidet ble det også sagt:

«Det sosialfaglige blir mindre og mindre viktig. Alle skal ha fokus på arbeid. Men mange er langt fra arbeidslivet. Vi kan ikke sitte her og «chatte».»

Kanalstrategien handler om hvordan Arbeids- og velferdsetaten kan levere bedre tjenester, gi riktig informasjon og samtidig frigjøre tid til tettere, arbeidsrettet oppfølging av brukerne som trenger det mest.

Kanalstrategien gjelder ikke for de sosiale tjenestene. Det er likevel flere som mener at strategien, og hvordan denne har blitt tatt i bruk på det enkelte NAV-kontor, også har fått konsekvenser for de sosiale tjenestene. Vi intervjuet flere som var bekymret for servicen som gis til tjenestemottakerne.

Det at sosialtjenesteloven er siste sikkerhetsnett, krever stor grad av tilgjengelighet, også når det gjelder åpningstider. Begrensede åpningstider må være begrunnet ut fra kunnskap om samfunnsmessige og sosiale forhold i kommunen, herunder innbyggernes behov. Våre undersøkelser vurderer ikke tjenestetilbudet ved det enkelte kontor. Det viktige i denne sammenhengen er å understreke at NAV-kontoret må gjøre sin vurdering av behov for tilgjengelighet i mottak og hvilke andre muligheter tjenestemottakere har for kontakt.

En veileder uttalte seg om service i felles mottak:

«Vi blir overkjørt – reduserte åpningstider i mottak. Det heter seg at frigjort tid skal brukes til oppfølging, men dette ser jeg ikke noe til.»

Synspunktene på kanalstrategien mener vi viser viktigheten av at forhold knyttet til tjenestetilbud og service til brukere og tjenestemottakerne tas i felleskap mellom stat og kommune.

9.6. Oppsummering

Data vi har hentet inn tyder på organisering av NAV-kontoret har innvirkning på oppfølgingen av tjenestemottakere. Ett eksempel er hvilke veiledere en tjenestemottaker har å forholde seg til og hvem som innhenter informasjon og driver oppfølging av vedkommende. Dette er forhold som NAV-ledelsen må vurdere og følge opp. Det viktige er at NAV-kontoret organiserer seg mest mulig hensiktsmessig.

Våre funn viser tre risikofaktorer knyttet til ulike måter å organisere kommunal oppfølging på i NAV-kontoret:

Den ene er at forhold i tjenestemottakerens liv som har betydning for saken aldri når saksbehandleren. Dette kan skje når behandling av søknader om økonomisk stønad og oppfølging mot arbeid eller ytelser er delt på flere saksbehandlere.

Den andre risikofaktoren er at det ikke er nok ressurser til å følge opp tjenestemottakeren tilstrekkelig. Dette kan særlig skje når veiledere har ansvar for både saksbehandling og oppfølging av tjenestemottakeren, men later uansett til å være et problem ved de kontorene vi har undersøkt.

En tredje risiko er at fordelingen av saker internt skjer på bakgrunn av en relativ tilfeldig behovsvurdering der den enkelte saksbehandlers erfaring og kompetanse avgjør hvilken type oppfølging personen vil få, eksempelvis egenaktivitet eller tett oppfølging, statlige eller kommunale tiltak. Denne risikoen forsterkes av at vi har sett tegn på relativt lav kunnskap om statlige tiltak på kommunal side i NAV-kontorene vi har undersøkt.

Disse risikofaktorene må være tydelige for NAV-leder og for de som tilrettelegger for utøvelse av kommunale tjenester på NAV-kontoret, slik at tjenestetilbudet blir best mulig innrettet for hver enkelt tjenestemottaker. En god internkontroll er verktøyet for å sikre at dette gjennomføres.

På samme måte er det viktig at ledelsen ved NAV-kontoret har en bevisst holdning til og strategi for hvilke tjenestemottakere man setter inn ekstra ressurser på, og hvem som blir gående over tid med mindre oppfølging. Våre funn viser at dette kan være vilkårlig. Videre er det nødvendig med mer detaljert kunnskap om relevante tiltak for oppfølging av langtidsmottakere. Det er derfor avgjørende at det finnes fora hvor hele kontoret er involvert, og det er nødvendig at man evner å se hele virkemiddelapparatet under ett. For å få et godt overblikk, må det eksempelvis

være en nær dialog mellom veilederne som følger opp langtidsmottakere og de som arbeider med KVP og annen arbeidsrettet aktivitet.

Andre forhold som påvirker oppfølgingen er knyttet til registrering av opplysninger i ulike datasystemer, samarbeid med den statlige delen av kontoret og føringer og strategier som kommer fra statlig hold, samt ressursituasjonen (budsjetter, ansettelser osv.) ved det enkelte kontor. Våre funn tyder på at disse forholdene, spesielt tiltaksøkonomi på statlig side, er med å skape «silobaserte» arbeidsformer der det går et skille mellom statlig og kommunalt ansatte. Det tyder videre på at slike hindringer kan vanskeliggjøre kunnskapsdeling, informasjonsflyt og samarbeid for å tilby kommunale tjenestemottakere tilpassede tiltaksforløp.

10. Kort om forholdet til øvrig regelverk

Sosiale tjenester kan ikke sees isolert. Både forutsetningene for å bli langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp og veier ut av en tilværelse som langtidsmottaker, vil avhenge av utviklingen på arbeidsmarkedet og endring i regelverket for andre ytelser. Vi vil derfor først peke på utviklingstrekk i øvrig regelverk som har innflytelse på hvem som blir mottakere av sosiale tjenester. Dette kan indikere behov for å innrette eller håndheve tilgrensende regelverk på andre måter.

Som nevnt innledningsvis, har det vakt bekymring at det totale budsjettet for utgifter til økonomisk sosialhjelp øker. Forskning peker på at årsaker til disse endringene er et økende antall personer med innvandrerbakgrunn utenfor arbeidsmarkedet, og høyere bostøtte kombinert med redusert bostøtte.

Det har i perioden vi undersøkte vært tre endringer i praktisering folketrygdloven som har konsekvenser for hvem som blir mottakere av økonomisk sosialhjelp: Endringer i maksimal varighet for AAP, endringer i dagpengeordningen, og endringer i praktisering av regelverket knyttet til overgangsstønad. I tillegg er det blitt restriksjoner i bostøtte til personer med lav inntekt. Vi vil ikke gå nærmere inn på restriksjonene i bostøtteordningen, fordi de vil arte seg ulikt avhengig av hvor i landet tjenestemottakeren bor, men disse endringene ble nevnt som utfordringer av flere veiledere. Endringer i dagpengeordningen, som ble innført fra 2018, har ikke gitt fullt utslag blant arbeidsløse enda, og veilederne vi intervjuet hadde lite erfaring med konsekvensene av endringene. Vi vil i det følgende konsentrere oss om endringer i regelverket for overgangsstønad og AAP. Vi vil til slutt kort nevne utfordringer tilknyttet inngangsvilkår til folketrygdloven, som også har konsekvenser for hvem som blir mottakere av økonomisk sosialhjelp.

10.1. Endring av praktisering i saker om overgangsstønad

Vi ser at i flere saker endret NAV på et tidspunkt praksis i saker om overgangsstønad. Tjenestemottakere som får flere barn med en mann de tidligere har opplyst at de ikke bor sammen med, blir ikke regnet som enslig forsørger. Saksmappene viser enkelte eksempler på tjenestemottakere som ikke hadde rett til overgangsstønad, selv om det ikke var aktuelt at den andre forelderen kunne forsørge barnet. I ett av tilfellene hadde en kvinne fått to barn med en mann som var gift og bodde i en annen by. Hun ble rådet av NAV-kontoret til å klage på avslaget fordi mannen var gift og hadde forsørgeransvar for sin egen familie, men fikk ikke medhold i klagen. I andre tilfeller hadde personen som ikke forsørget barnet en løsere tilknytning til Norge. I alle disse sakene var det vanskelig å tilby de som hadde fått avslag på overgangsstønad en relevant aktivitet. For det første, var det ikke mulig å få barnepass før barnet begynte i barnehage. For det andre, hadde disse tjenestemottakerne ingen høyere utdanning og lav tilknytning til arbeidsmarkedet, men variasjonen innad i denne gruppa vil selvsagt være stor. Med lave kvalifikasjoner og store omsorgsoppgaver var det vanskelig for disse enslige forsørgerne å få en stabil tilknytning til arbeidslivet.

10.2. Endringer i regelverk for AAP og vilkår om medlemskap i folketrygdloven

Det er to grupper som har uttalte helsevansker, men som ikke fyller vilkårene til ytelser fra folketrygden: Personer som har hatt AAP i maksimal stønadsperiode og som får økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde, og personer som ikke har medlemskap i folketrygden. Vi velger her å behandle disse gruppene under ett, fordi veilederne stilles overfor mange av de samme utfordringene når de skal samarbeide med disse tjenestemottakerne.

Innskrenkninger i regelverket for AAP trådte i kraft 01.01.2018. Gjennomgangen av saksmappene kan derfor ikke si noe om konsekvenser av denne innskrenkningen. Flere av veilederne vi intervjuet, var imidlertid fortvilet over tilfanget av nye grupper av tjenestemottakere som konsekvens av disse endringene. Mange av de som hadde mottatt AAP i maksimal stønadsperiode, står fremdeles langt unna arbeid. Mange var syke, og mange hadde vanskeligheter

med innpass i arbeidsmarkedet. Det vil kreve mye av NAV-kontoret å gi relevant oppfølging av denne gruppa fremover, enten det gjelder (re)-kvalifisering eller behandling hver enkelt tjenestemottaker trenger.

En annen gruppe som blir mottakere av økonomisk sosialhjelp, er de som ikke oppfyller folketrygdlovens inngangsbestemmelser om medlemskap og som var mer enn 50 prosent arbeidsufør før de kom til landet. Fordi grunnlaget for uførhet oppsto før de var medlem av folketrygden, har de ikke rett til uføretrygd. Det er usikkert hvorvidt og hvor mye de kan arbeide og hvordan de eventuelt kan kvalifiseres til arbeid som er mulig for dem å utføre. Denne gruppen har store og varige funksjonsnedsettelse, lave norskkunnskaper og sjelden utdanning som umiddelbart kvalifiserer for et yrke i Norge.

De som har restarbeidsevne, vil trenge lang og relevant kvalifisering for å kunne arbeide, eventuelt i tillegg til behandling. Eksempelvis hadde en i vårt datamateriale jusstudier fra hjemlandet og en varig fysisk funksjonsnedsettelse. Hun var passiv mottaker av økonomisk sosialhjelp, uten at det ble gjort forsøk på å hjelpe henne til relevant kvalifisering i Norge. Mange i denne gruppen vil ikke være friske nok til å ta arbeid og kan være nødt til å leve et liv på økonomisk sosialhjelp. Denne gruppa var større i vårt datamateriale enn vi antok, og det er uvisst hvor mange den utgjør på landsbasis. Det var få eller ingen tiltak som ble tilbudt denne gruppa.

Personer som har hatt en midlertidig trygdeytelse uten å komme nærmere arbeid, og personer som ikke har rettigheter etter folketrygdloven, kan ha mange av de samme utfordringene. De trenger trolig både helsehjelp og kvalifiserende tiltak før de kan finne et relevant arbeid. Dersom de ikke får hjelp til å få en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, vil utsiktene være langvarig mottak av økonomisk sosialhjelp. I alle tilfeller er det sannsynlig at begge disse gruppene vil motta økonomisk sosialhjelp over lang tid. Det er grunn til å vurdere om NAV-kontoret bør ha en lovmessig plikt til å vurdere særskilt utmåling for de som er langvarige mottakere av økonomisk sosialhjelp og der utsiktene til arbeid er små. Det er også grunn til å undersøke hva som kan gjøres for å tilby relevant kvalifisering til de som har restarbeidsevne.

10.3. Forholdet til utlendingsloven

Flere veiledere trakk frem vanskeligheter med arbeidsrettet oppfølging av personer med ulike typer midlertidig opphold. Mange mottok økonomisk sosialhjelp. Det var to problemstillinger som pekte seg ut: Rett til norskundervisning og grunnleggende kvalifisering, og praktiske vanskeligheter forbundet med verifisering av identitet.

Mange med midlertidig oppholdstillatelse hadde rettigheter til introduksjonsstønad og/eller norskundervisning. Det fantes imidlertid tjenestemottakere som ikke hadde slike rettigheter. Enkelte kommuner betalte norskundervisning dersom de hadde tro på at tjenestemottakeren kunne bli bedre kvalifisert for arbeid, enkelte gjorde det ikke. I tilfeller hvor tjenestemottakeren ikke hadde rettigheter til norskundervisning, var det vanskelig å kvalifisere mot arbeid samt å avklare eventuelle helseutfordringer.

En rekke tjenestemottakere med ulike typer midlertidig oppholdstillatelse hadde store praktiske vanskeligheter i samhandling med det offentlige og håndtering av sin økonomi. Dette skyldtes i hovedsak at de hadde vansker med å skaffe tilstrekkelig identifikasjon som kvalifiserte for rett til elektronisk id eller bankkort. Konsekvensen ble at de ikke kunne søke offentlige tjenester elektronisk, som nå er et stort satsingsområde for både NAV og andre offentlige instanser. De kunne heller ikke opprette bankkonto og måtte komme og hente utbetalingen sin som sjekk eller på

kontantkort. Dette vanskeliggjør også håndtering av personlig økonomi. Ved samtlige kontor vi undersøkte, fremhevet veilederne at dette ga store praktiske belastninger for tjenestemottakerne som ble berørt. Følgelig ble oppfølging mot arbeid og aktivitet vanskeligere.

11. Oppsummering

I denne rapporten har vi undersøkt muligheter og barrierer i regelverket for sosiale tjenester i NAV, med henblikk på langtidsmottakeres situasjon. Sosialtjenesteloven skal gi et siste sikkerhetsnett for alle i samfunnet. Loven gir et stort mulighetsrom til å utøve tjenester i samsvar med lovens formål: å gi økonomisk trygghet og samtidig langsiktig bistand for at tjenestemottakeren kan bli selvhjulpel. Våre funn viser at selv om NAV-kontoret i mange tilfeller utøver sosiale tjenester på en god måte, er det vesentlige bestemmelser i regelverket som ikke alltid etterleves i

samsvar med loven. I tillegg viser våre funn at mange langtidsmottakere med restarbeidsevne møter en rekke barrierer for å få innpass i arbeidsmarkedet.

Langtidsmottakere av sosiale tjenester i NAV er en uensartet gruppe. Med tanke på å komme i arbeid, er det likevel enkelte barrierer som peker seg ut for mange tjenestemottakere: Utilstrekkelige ferdigheter i norsk, lav faglig kompetanse, fysiske eller psykiske helseplager (som kan være uavklart), og vanskeligheter med å få innpass i arbeidsmarkedet – eksempelvis grunnet en lite attraktiv CV eller utestengningsmekanismer i markedet. Alle langtidsmottakere i vår undersøkelse sto overfor en eller flere av disse barrierene da de forsøkte å komme i arbeid. Tiltak som retter seg konkret mot disse barrierene, vil ha stort nyttepotensial for målgruppen.

Langtidsmottakere befinner seg i ulike livssituasjoner, og sosialtjenesteloven baserer seg på et premiss om at både stønad og aktivitetstilbud skal vurderes individuelt, med sikte på å gjøre tjenestemottakeren selvhjulpen. Det innebærer at både utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkår om aktivitet skal tilpasses hver enkelt. Våre funn viser tvert imot at det ofte gjøres en standardisert utmåling av stønad og få konkrete vurderinger om hva slags aktivitetskrav som skal stilles som vilkår for stønad. Standardisering av disse vurderingene innebærer at de blir kortsiktige, og at forutsetningene for å gjøre mottakeren selvhjulpen kan svekkes.

Gjennom våre undersøkelser har vi sett at det fortsatt er forbedringspotensial knyttet til samarbeid om brukere/ tjenestemottakere i NAV-kontoret. NAV-loven åpner for bruk av opplysninger på tvers av styringslinjene i kontoret innenfor rammene av § 16. Våre funn indikerer at samordningen på dette området ikke fungerer tilstrekkelig for tjenestemottakere i de kontorene vi har mottatt materiale fra. Videre skulle NAV-loven § 14a sikre at alle som kom til NAV-kontoret blir vurdert på samme måte og får samme mulighet til oppfølging, uavhengig av hvilken ytelse eller stønad de mottar. Våre funn viser at denne intensjonen ikke gjennomføres.

Kompetansen om tilgjengelige statlige tiltak er lav i flere kommuner, og det varierer hvor systematisk de to styringslinjene samarbeider. Som konsekvens blir statlige tiltak vanskelig tilgjengelig for mottakere av sosiale tjenester. Videre gjennomføres det ikke faste evalueringstidspunkter for behovsvurdering hos mottakere av sosiale tjenester, slik som for mottakere av statlige ytelser. Som konsekvens kan mennesker motta økonomisk sosialhjelp uten at deres behov for arbeidsrettede tjenester blir vurdert. Vi mener det er et stort potensial for samordning av rutiner, og bedre tilrettelegging for at den samlede kunnskapen og nettverket mot arbeidsmarkedet blir tilgjengelig for ansatte i begge styringslinjer.

De fleste langtidsmottakere ønsker å komme i arbeid. De må som regel utføre en aktivitet som vilkår for å motta økonomisk sosialhjelp, gjerne kommunale tiltak med enkle aktiviteter. Det er likevel sjelden disse aktivitetene gir ferdigheter som kan benyttes i et ordinært arbeid. Mange får tilbud om kortvarige, arbeidsrettede tiltak i regi av NAV, noe som sjelden gir nødvendige kvalifikasjoner. Langtidsmottakere strever ofte med å komme inn i arbeidsmarkedet fordi de ikke er attraktive for arbeidsgivere. Det vil ha stor nytteverdi å utvikle arbeidsrettede tiltak som tilfører relevant kompetanse i en egnet jobb, i tillegg til tiltak overfor arbeidsgivere som øker langtidsmottakeres muligheter for innpass i arbeidsmarkedet.

Referanser

- Alm-Andreassen, T., Aars, J. (2015). *Den store reformen – hvordan NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget
- Birkelund, G. E., Lillehagen, M., Ekre, V. P., Ugreninov, E. (2014). *Fra utdanning til sysselsetting. En forløpsanalyse av indiske og pakistanske etterkommere i Norge*. Tidsskrift for samfunnsforskning 55:385-414
- Bråthen, M., Hyggen, C., Lien, L., Nielsen, R. (2016). *Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene*. Fafo-rapport 2016:13. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B., Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker for hvem?* Fafo-rapport 2017:31. Oslo: Fafo.
- Dokken, T. (2015). *Innvandrere og økonomisk sosialhjelp*. *Arbeid og velferd* 2015 (3):45-60
- Dokken, T. (2016). *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. *Arbeid og velferd* 2016 (19):91-103
- Ervik, R., Kildal, N., Nilssen, E. (2015). *New Contractualism in European Welfare State Policies*. Farnham, UK: Ashgate Publishing, Ltd.
- Gleinsvik, A., El-Amrani, S., Thorbjørnsrud, T. (2017). *Sosialhjelpsutgiftene: Drivkrefter og tiltak*. Proba-rapport 2017-08. Oslo: Proba samfunnsanalyse
- Horverak, J.G. (2012). *Sense or sensibility in hiring processes: Interviewee and interviewer characteristics as antecedents of immigrant applicants` employment probabilities. An experimental approach*. Doktorgrad ved institutt for psykologi, utdanning og helse. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Håvold, O.K., Harsløf, I., Andreassen, T.A. (2018). *Externalizing an 'Asset Model' of Activation: Creative Institutional Work by Frontline Workers in the Norwegian Labour and Welfare Service*. *Social Policy & Administration*, 52:178–196.
- Kane, A., Köhler-Olsen, J., Reedtz, C. (2017). *Aktivisering av unge sosialhjelpsmottakere og forutsetninger for å sikre overgangen til arbeid*. Tidsskrift for velferdsforskning 20(2):117-133
- Kolsrud, D. Røed, M., Scheme, P., von Simson, K. (2016). *Bidra og belønning: Om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet*. Rapport 2016:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Løyland, B. (2013). *Chronic pain, psychological distress and health-related quality of life among long-term social assistance recipients in Norway*. PhD I sykepleievitenskap. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus
- Mandal, R., Ofte, H. J., Jensen, C., Ose, S. O. (2015). *Hvordan fungerer AAP (AAP) som ytelse og ordning?* Sintef-rapport A26778. Oslo: Sintef
- Malmberg-Heimonen, I. (2015). *Social Workers' Training Evaluated by a Cluster-Randomized Study: Reemployment for Welfare Recipients* *Research on Social Work Practice* 25(6):643–653.
- Meld. St. 33 (2015-2016). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids – og sosialdepartementet
- Rønsen, M., Skarphamar, T. (2009). *Do Welfare-to-Work Initiatives Work? Evidence From an Activation Programme Targeted at Social Assistance Recipients in Norway*. *Journal of European Social Policy* 19(1):61–77.
- Schaft, A., Spjelkavik, Ø. (2011). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet*. Sluttrapport. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Solvang, I. (2017). *Discretionary Approaches to Social Workers' Personalisation of Activation Services for Long-term Welfare Recipients*, *European Journal of Social Work*, 20(4): 536-547
- Strand, A.H., Nielsen, R. (2015). *Veien inn I, gjennom og ut av AAP*. Fafo-rapport 2015:29. Oslo: Fafo.
- Vigtel, T.C. (2016). *Endringer i tildeling av ytelser fra NAV*. *Søkelys på arbeidslivet* 2016:33(3):228–246.

Vedlegg 1. Intervjuguide leder

Tidsbruk ca. 30 min

Arbeids- og velferdsdirektoratet informerer om prosjektet.

- Kan du kort redegjøre for den sosioøkonomiske og demografiske situasjonen i kommunen/bydelen, spesielt hva som kjennetegner gruppa langtidsmottakere?
- Vi ser nå på de som har gått sammenhengende på økonomisk stønad i mer enn 12 måneder; hva tenker du er de største utfordringene i oppfølgingen av tjenestemottakere i denne gruppen?
- Hva mener du må til for å få flere langtidsmottakere over i jobb og/eller utdanning?
- Hvilke virkemidler mener du er viktig for å kunne oppnå bedre resultater for mottakere i denne gruppen?
- Er det noen virkemidler du savner?
- Hvordan bruker kontoret den samlede tiltaksporteføljen til NAV?
- Ser du noen praktiske hindringer som vanskeliggjør oppfølgingsarbeidet (taushetsplikt, datasystem, organisering)?
- Har du konkrete forslag til endringer i lovverket som vil kunne bidra til å få flere langtidsmottakere over i jobb og/eller utdanning?
- Andre synspunkter?

Vedlegg 2. Intervjuguide veileder

Tidsbruk ca. 30 min

Arbeids- og velferdsdirektoratet informerer om prosjektet.

- Kort redegjøre for oppgaver/stilling du har
- Vi ser nå på de som har gått sammenhengende på økonomisk stønad i mer enn 12 måneder og hatt dette som hovedinntektskilde; hva tenker du er de største utfordringene for tjenestemottakere i denne gruppen?
- Kan du gi noen konkrete eksempler på utfordringer i oppfølgingsarbeidet?
- Hvis du kunne komme med konkrete forslag som kunne hjelpe deg å arbeide målrettet med brukerne, hva ville du foreslå da?
- Kan du gi noen konkrete eksempler på saker der dere har lyktes, fått noen ut i arbeid selv om de hadde vært stønadsmottakere over tid? Hva tror du gjorde at dette ble vellykket?
- Hvordan samarbeider dere på tvers av kontoret med henhold til å tilby brukerne oppfølging?
- Hvordan bruker kontoret den samlede tiltaksporteføljen til NAV?
- Tillegg; kvalifiseringsprogrammet – hvordan benytter kontoret denne muligheten for kvalifisering?

Vedlegg 3. Intervjuguide tjenestemottaker

Tidsbruk ca. 30 min

Arbeids- og velferdsdirektoratet informerer om prosjektet og hva et samtykke til deltakelse innebærer.

Understreke at bruker ikke trenger å gi noen sensitive opplysninger, opplysninger om helse etc.

Samtykke kan trekkes tilbake. Signert samtykkeskjema skal fremvises før intervju.

- Kan du beskrive hvordan du opplever kontakten din med NAV
- Hva har du forsøkt å oppnå i samarbeidet med NAV – eksempelvis avklaring av helsen din, søkt på stønader, få jobb?
- Hva synes du har fungert godt i dette samarbeidet?
- Er det noe du trenger eller ønsker fra NAV sin side?
- Er det noe du tenker NAV burde ha gjort annerledes?
- (Hvis arbeid) Hva tror du skal til for at du kommer i jobb? (Hvis trygd) Har dere snakket om å prøve deg ut mer mot arbeid?
- Hvordan opplever du å bli involvert (bli hørt på dine synspunkter)
- Andre synspunkter?



Utgitt av:
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Økernveien 94, 0579 Oslo