



Sosiale tjenester i NAV-kontoret

Programnotat for tematisk satsingsområde under NAVs FoU-virksomhet

1. Innledning

Dette programnotatet er utarbeidet med bakgrunn i NAVs FoU-plan 2021-2025, som utpeker sosiale tjenester som ett av fire tematiske satsingsområder i planperioden. Hensikten med tematiske satsingsområder er å bygge opp et godt kunnskapsgrunnlag på områder hvor vi mangler kunnskap i dag, eller der det er særlig viktig med mer kunnskap for at NAV skal lykkes med å bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet. Dette er NAVs samfunnsoppdrag, utledet av NAV-loven § 1.

En av de sentrale ambisjonene i NAVs strategi mot 2030 er «Sammen finner vi løsninger med dem som trenger det mest». Dette tematiske satsingsområdet skal bidra til å få frem kunnskap om hvordan vi kan lykkes med det. Programnotatet utgjør grunnlaget for NAVs kunnskapsinnhenting på området, som blant annet omfatter en åpen utlysning der forskere blir invitert til å komme med prosjektidéer innenfor rammene av programnotatet. Alle virkemidlene i FoU-planen er aktuelle for å bygge opp et solid kunnskapsgrunnlag på dette satsingsområdet.

Programnotatet er utarbeidet av FoU-seksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, med innspill fra ulike fagmiljøer og samarbeidspartnere. Notatet er et vedlegg til NAVs FoU-plan, og skal være et levende dokument som revideres jevnlig, slik at beskrivelsene av kunnskapsbehov og aktuelle problemstillinger er oppdaterte.

2. Bakgrunn

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal bidra til å forebygge og redusere fattigdom og sosiale problemer, i kraft av å være ansvarlig for overordnet styring av Arbeids- og velferdsetaten og som fagdirektorat for de sosiale tjenestene. Rollen som fagdirektorat innebærer et ansvar for å utarbeide faglige råd og anbefalinger, samt stimulere til utvikling og forbedring av de sosiale tjenestene som er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Direktoratet forvalter blant annet ulike tilskuddsordninger rettet mot kommunene, sosiale entreprenører, frivillige organisasjoner og brukerstyrte organisasjoner som jobber mot fattigdom. Disse kan være viktige samarbeidspartnere for NAV-kontorene i innsatsen for å bedre levekårene for vanskeligstilte.

Direktoratet skal følge med på og vurdere forhold som påvirker levekårene for utsatte grupper, og bidra til oppdatert kunnskap om dette. Frem til og med 2022 har direktoratet utarbeidet en rapport om lavinntekt og levekår i Norge annethvert år. Her inngår både tallgrunnlag fra KOSTRA og funn fra egne analyser, samt direktoratets redegjørelse for hvordan NAV jobber med disse tjenestene.

I Norge har vi ingen offisielle mål på fattigdom, men det er ganske vanlig å omtale fattigdom som vedvarende lavinntekt. EU-60 (inntekter under 60 prosent av medianinntekt) brukes ofte som et lavinntektsmål, og i 2020 var det 11 prosent av befolkningen – i overkant av en halv million – som levde under fattigdomsgrensen, målt på denne måten (Furuberg m. fl., 2022). Kildene til fattigdom kan være mange, men det å stå utenfor arbeidslivet, ha lite eller ingen utdanning, være mottaker av trygd eller sosialhjelp, ha flukt- eller innvandringsbakgrunn, eller å være enslig forsørger, er noen av de vanligste årsakene.

Det siste tiåret har Norge opplevd velstandsvekst i alle befolkningsgrupper, om enn svakere de siste årene. I løpet av 2022 og 2023 har imidlertid mye endret seg. Økt rentenivå og høy prisvekst på strøm, matvarer og drivstoff har ført til vesentlig økte levekostnader, og dermed også fare for at flere vil få problemer med å få endene til å møtes. KOSTRA-tall viser at økningen i bruk av økonomisk sosialhjelp i 2022 i hovedsak henger sammen med høy tilstrømming av flyktninger fra Ukraina (Lima 2023). Selv om det er stor usikkerhet om levekårsutviklingen fremover, er det sannsynlig at flere vil kunne få behov for økonomisk sosialhjelp og andre sosiale tjenester fra NAV.

Det tematiske satsingsområdet *Sosiale tjenester* skal styrke kunnskapsgrunnlaget for å utvikle og forbedre de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, og støtte opp under kunnskapsbasert praksis på området. Innsatsen skal gi økt kunnskap om tilstanden og utviklingen på fattigdoms- og levekårsområdet, samt om hvordan de ulike sosiale tjenestene i NAV-kontoret fungerer vurdert opp mot lovens formål og overfor brukerne. Vi vil også få frem kunnskap om hvorvidt ordningene og virkemidlene NAV-kontorene forvalter på sosialtjenesteområdet bidrar til kvalifisering, arbeidsdeltakelse og selvforsørgelse blant personer i vanskelige livssituasjoner.

3. Partnerskap og styring

Stat og kommune har felles ansvar for driften av NAV-kontoret, og skal sammen sikre et samordnet og godt tilgjengelig tjenestetilbud til innbyggerne gjennom samarbeid i et partnerskap. NAV-kontorene har felles resultatansvar og skal fremstå som en samlet enhet, selv om ansvaret for ulike oppgaver og tjenester fortsatt er delt mellom stat og kommune. Stat og kommune er likeverdige parter i partnerskapet, og NAV-kontoret har som en følge av dette to eiere og to styringslinjer. Det er opp til hver enkelt kommune og den statlige Arbeids- og velferdsetaten å bestemme hvordan de vil organisere NAV-kontoret lokalt. Kommunene har ansvar for sosiale tjenester regulert i sosialtjenesteloven. Hvilke kommunale tjenester som legges til NAV-kontoret utover minimumsløsningen, avtales i partnerskapet.

Sosialtjenesteloven regulerer de kommunale oppgavene og tjenestene som skal inngå i NAV-kontoret. Lovens formål er formulert slik:

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.

- Sosialtjenesteloven § 1

NAV-kontoret forvalter både statlige og kommunale tjenester og virkemidler. Gjennom samordnet og koordinert bruk av statlige og kommunale virkemidler, skal NAV-kontoret kunne tilby gode og helhetlige tjenester til innbyggere med sammensatte behov.

Brukere som befinner seg i vanskelige livssituasjoner, kan også ha behov for tjenester fra andre velferdsaktører. Gjennom partnerskapet skal NAV-kontoret få til bedre koordinering mellom NAV-kontoret, andre kommunale tjenester og det øvrige hjelpeapparatet. NAV-kontoret skal ivareta brukerens helhetlige behov for bistand og tilby tilpasset oppfølging med de tjenester, tiltak og virkemidler som kontoret rår over.

Sentrale kunnskapsbehov

Det kan være hensiktsmessig å se på partnerskapet i NAV-kontoret som todelt: På den ene siden eiernivået, som består av NAVs fylkesdirektør og kommunedirektøren, og på den andre siden tjenestenivået, som leverer tjenester til brukere i NAV-kontoret. På eiernivå kan det være interessant med mer kunnskap om hvordan samarbeidet utøves. Hva er gode grep for samarbeidet mellom stat og kommune? I hvilken grad tar eierskapet del i formål og strategier for arbeid med felles utfordringer, for eksempel utenforskap? Hvordan organiseres samarbeidet? På tjenestenivå er det interessant å få belyst om brukere opplever at de møter én dør inn til NAV, uten å måtte forholde seg til skillet mellom statlig og kommunal del. I forlengelsen av dette er det også interessant å se nærmere på NAV-kontor som lykkes godt med sømløse overganger, og hvordan de jobber for å få det til.

Mange NAV-kontor har inngått avtaler om vertskommunesamarbeid. Hvordan fungerer denne løsningen med hensyn til leveranse av tjenester til de vanskeligst stilte brukerne?

Det trengs også kunnskap om hva som kan være gode og virksomme modeller for samarbeid, både mellom stat og kommune i NAV-kontoret, og mellom NAV-kontoret og øvrige kommunale tjenester. Her kan det blant annet være interessant å få belyst om partnerskapet støtter opp under samarbeid på tvers av sektorer for brukere med sammensatte tverrsektorielle hjelpebehov, og hva som eventuelt hemmer og fremmer slikt samarbeid mellom statlige og kommunale instanser og ulike sektorer.

4. Helhetlig oppfølging og familie- og barneperspektiv

4.1 Helhetlig oppfølging og sammenhengende tjenester

De sosiale tjenestene i NAV-kontoret skal være tilgjengelig for alle som henvender seg for å be om hjelp, og kontoret skal også fange opp hjelpebehov som ikke dekkes av andre tjenester og ordninger. De sosiale tjenestene inngår i mange tilfeller i et helhetlig tjenestetilbud til personer i en vanskelig livssituasjon som står utenfor arbeid og samfunnsliv. NAV-kontoret får i hovedsak kunnskap om innbyggernes levekår gjennom henvendelser til kontoret, men må også være kjent med trekk ved samfunnsutviklingen, generelle levekår i lokalsamfunnet og lokale utfordringer. Denne kunnskapen skal NAV-kontoret bruke som et grunnlag for forebyggende virksomhet overfor befolkningen generelt, og utsatte grupper spesielt.

NAV-kontorets arbeid med kartlegging og vurdering av den enkeltes behov er en viktig forutsetning for å kunne levere helhetlige og sammenhengende tjenester. Veilederne skal gi tilpasset veiledning om hva NAV kan bidra med og hvilke opplysninger som kreves, og NAV-kontoret må sørge for at ansatte har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse. I tillegg har NAV-kontoret et selvstendig ansvar for å identifisere hjelpebehov, og kontoret må derfor være aktive i kartleggingsprosessen for å avdekke hva den enkelte bruker har behov for. Omfanget av kartleggingen skal vurderes ut fra den enkeltes situasjon og hva det søkes om, og arbeidet er viktig for å fange opp og møte hans eller hennes behov for hjelp.

Sentrale kunnskapsbehov

Grensesnittet mellom de sosiale tjenestene og statlige tjenester og ytelser i NAV-kontoret er et lite utforsket område som vi ønsker å få tematisert og belyst. Et viktig spørsmål er hvor godt samarbeidet mellom stat og kommune fungerer i møte med utsatte grupper. Vi trenger kunnskap om faktorer som fremmer eller hemmer NAV-kontorene i å levere tjenester til brukerne i tråd med formålene i sosialtjenesteloven og NAV-loven.

Vi ønsker generelt mer kunnskap om hvordan NAV-kontorene jobber med å kartlegge brukernes og husholdningenes behov, og hvordan helheten rundt brukeren ivaretas i kartleggingen. I hvilken grad foretas det individuelle vurderinger i hver enkelt sak, hva bidrar til gode kartleggingsprosesser og hvordan er brukers medvirkning i egen sak? Det er også behov for kunnskap om hvordan NAV-kontoret jobber med kartlegging av barnefamilier spesielt, noe vi kommer tilbake til under punkt 4.2.

Det vil være interessant å få belyst i hvilken grad NAV-kontor driver oppsøkende og forebyggende virksomhet. I forlengelsen av dette vil det også være interessant å få mer kunnskap om hvordan samarbeid mellom NAV, utdanningsmyndigheter, barnevern og helsevesenet kan bli bedre. Samarbeidet mellom NAV og frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører er også ønskelig å få belyst.

Mye av arbeidet med de sosiale tjenestene er tett knyttet opp mot sosialt arbeid og hvordan dette forstås og praktiseres. Tradisjonelt har sosialt arbeid vektlagt relasjonsarbeid og å se

individuelle brukere inn i en sosial kontekst, det være seg lokalt eller samfunnsmessig. Det finnes en god del litteratur som tar for seg hvordan NAV-reformen har endret sosialarbeiderens arbeidsformer, særlig gjennom å legge mer vekt på standardisering, men også på arbeidsinkludering (se eksempelvis Øvrelid 2018, Glemmestad og Kleppe 2019). Vi trenger mer kunnskap om arbeidsmetodikk og sosialt arbeid i NAV-kontoret generelt – som for eksempel hva som vil være gode metoder i arbeidet for å forebygge og løse sosiale problemer. Det trengs også mer kunnskap om hva som kan være gode metoder i oppfølgingsarbeidet overfor enkeltgrupper, og hva som hemmer og fremmer utøvelse av sosialt arbeid i NAV.

Det er også ønskelig å få belyst hvilke faktorer som påvirker NAV-veiledernes utøvelse av skjønn i vurderinger av den enkeltes behov – både på veiledernivå og på kontornivå. Dette kan for eksempel handle om kompetanse, organisering av tjenester, ressursituasjon og føringer i den enkelte kommune. Vi ønsker også kunnskap om hvordan den enkelte veileder foretar konkrete og individuelle vurderinger i hver sak, og om hvordan NAV-kontoret sikrer at disse vurderingene er faglig og juridisk forsvarlige. I forlengelsen av dette kan det også være interessant å belyse om det finnes NAV-kontor som lykkes godt med dette arbeidet, og hva som eventuelt er suksesskriteriene.

Vi trenger kunnskap som bidrar til bedre forståelse av de ulike brukergruppene og hva som er deres barrierer mot å bli selvforsørget, og om hva som kan være de mest virksomme tiltakene overfor ulike grupper. Det omfatter også behov for kunnskap om eventuelle mangler i virkemiddelapparatet, som gjør at vi ikke klarer å gi individuelt tilpassede tilbud til ulike brukere og brukergrupper.

4.2 Familie- og barneperspektiv

I 2022 var det 67 500 barn som tilhørte en husholdning som mottok sosialhjelp i minst én måned. Omtrent halvparten av disse, 31 600 barn, tilhørte husholdninger som var langtidsmottakere av sosialhjelp. Av disse var det kun 5 000 (16 prosent) som tilhørte husholdninger med norskfødt mottaker. I de andre husholdningene var mottakeren utenlandsfødt (Lima, 2023). Forskning viser at det å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt kan gi økt risiko for svekket helse, lære- og adferdsvansker. Det kan også øke risikoen for sosialt utenforskap, ved at en ikke får deltatt i fritidsaktiviteter, og for dårligere skoleprestasjoner (Hyggen m. fl, 2018, Fløtten og Nilsen, 2020). En oppvekst i lavinntekt øker også sannsynligheten for å selv ha lav inntekt som voksen.

Med barnevernsreformen legges det større vekt på forebygging for utsatte barn og familier. Det er også innført en rett til barnekoordinator for familier med barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne som trenger ulike velferdstjenester. Barneperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen handler om å ta særlige hensyn til barnas behov i alle vurderinger som omfatter tjenestemottakere med barn, der det er relevant. Dette er både for å hjelpe barna, for å forebygge og hindre negativ sosial arv, bistå brukere til å komme arbeid og aktivitet. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

Sentrale kunnskapsbehov

[Helsetilsynet gjennomførte i 2020-2021 en risikovurdering av sosiale tjenester i NAV.](#) De områdene som ble vurdert med høyest risiko for svikt, var manglende kartlegging av barns behov når foreldrene søker sosiale tjenester, og at barn og unge ikke får et samordnet tjenestetilbud. I lys av dette vil det være særlig viktig å få frem kunnskap om hvordan NAV kan ivareta barneperspektivet på en god måte.

NAV-kontoret kartlegger familiesituasjonen og følger opp barna gjennom foreldre som mottar tjenester i NAV. Barnet beste skal tas hensyn til ved alle handlinger som berører barn, både direkte og indirekte. NAV trenger derfor kunnskap om hva som er virksomme tiltak som kan bidra til å redusere familiefattigdom og øke sosial inkludering. Dette er et område som krever tverrsektoriell innsats, og det vil derfor være naturlig å søke samarbeid med andre direktorater som har et ansvar for dette området, samt med statsforvalteren.

Helsetilsynet har besluttet at temaet for det [landsomfattende tilsynet med sosiale tjenester i NAV for 2022-2023 skal være ivaretagelse av barns behov når familien søker økonomisk stønad](#). Funnene i dette tilsynet gir nyttig kunnskap, men kan også utløse nye kunnskapsbehov.

Hvordan jobber NAV-kontorene som er gode på forebygging, barns rettigheter og helhetlige familieperspektiv? Hvordan er de rigget med hensyn til organisering, dedikerte ressurser på området og kompetanse? Er det forskjell mellom store, mellomstore og små kommuner?

NAV-kontoret skal være spesielt oppmerksomme på forhold som er av betydning for oppvekstvilkårene for barn og unge, herunder betydningen av en stabil bosituasjon. Vi trenger mer kunnskap om i hvilken grad NAV-kontorene kartlegger og vurderer barnas behov, og hvordan NAV-kontoret kan bidra til å sikre barn og unge en trygg oppvekst og muligheten til å delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes økonomi og andre barrierer.

5. Lovpålagte tjenester i NAV-kontoret

Sosialtjenestelovens kapittel 3 beskriver kommunens generelle oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjelder blant annet generell forebyggende virksomhet, informasjon til kommunens innbyggere, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, og boliger til vanskeligstilte. Kapittel 4 regulerer de individuelle tjenestene til brukerne.

Tjenestene som er regulert i sosialtjenesteloven, er i stor grad behovsbaserte rettigheter. Det innebærer at loven i stor grad gir rom for bruk av faglig skjønn for å finne frem til løsninger tilpasset den enkeltes behov, noe som igjen forutsetter individuelle vurderinger basert på kartlegging og dokumentasjon.

Loven fastsetter hva som er lovpålagte, individuelle tjenester som kommunene må tilby i NAV-kontoret. Dette er:

- økonomisk sosialhjelp
- opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgiving
- midlertidig botilbud
- individuell plan
- kvalifiseringsprogrammet

Under følger beskrivelser av tjenestene, og av sentrale kunnskapsbehov under hver av dem.

5.1 Økonomisk sosialhjelp

Stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 18 utgjør velferdsstatens siste sikkerhetsnett. Innbyggere som ikke klarer å dekke utgiftene sine til livsopphold gjennom arbeid, egne midler eller gjennom å gjøre krav på økonomiske rettigheter, kan ha rett til stønaden. Når en person søker om økonomisk sosialhjelp, skal NAV-kontoret foreta en konkret og individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle, både av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Det er også mulig å søke om økonomisk sosialhjelp i en nødssituasjon. I slike tilfeller kan man få støtte til helt nødvendige utgifter som mat, hygieneartikler og strømregninger. Formålet med bestemmelsen er at alle som oppholder seg lovlig i Norge, skal være sikret et *forsvarlig livsopphold*.

NAV-kontoret skal foreta en individuell behovsprøving og vurdere innbyggerens helhetlige situasjon ut fra inntekter og inntektsmuligheter, utgifter til livsopphold og personlige forhold. Ifølge rundskrivet til sosialtjenesteloven innebærer begrepet *forsvarlig livsopphold* noe mer enn å få dekket utgifter til mat og tak over hodet. Støtten må gjøre det mulig å opprettholde en rimelig og nøktern levestandard, i tråd med generell velferdsutvikling og nivået i lokalsamfunnet den som søker om økonomisk sosialhjelp er en del av. Rundskrivet til sosialtjenesteloven presiserer også at økonomisk sosialhjelp er en *subsidiær ytelse*. For at en innbygger skal ha rett til stønad, må han eller hun ha forsøkt alle andre muligheter for å forsørge seg selv.

Sosialtjenesteloven gir kommunene stort handlingsrom, og både rett og plikt til å utøve skjønn i hver enkelt sak. [Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet en veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven](#) i desember 2022, på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Hensikten var å synliggjøre det store handlingsrommet sosialtjenesteloven gir kommunene, i tillegg til å gi NAV-kontorene et praktisk hjelpemiddel for å kunne utøve skjønn og foreta konkrete og individuelle vurderinger i brukeroppfølgningen. Veilederen presiserer at statlige satser og kommunalt fastsatte normer kun er veiledende for utmåling av økonomisk sosialhjelp, og ikke skal erstatte en individuell, skjønnsmessig behovsvurdering i hver enkelt sak. Videre oppfordres NAV-kontoret til å være aktive i kartleggingsprosessen, slik at de får avdekket hva den enkelte har behov for.

I 2022 var det totalt 3 prosent av befolkningen i aldersgruppen 18-89 som mottok sosialhjelp i minst én måned. Dette tilsvarer om lag 129 000 personer. I snitt er det om lag 1,4 prosent av befolkningen som til enhver tid mottar sosialhjelp, men bak gjennomsnittstallene skjuler det seg at det var en økning i antallet mottakere fra begynnelsen av året til slutten av året

(Lima, 2023). Frem til desember 2022 hadde likevel ikke de økte levekostnadene medført noen særlig vekst i antall sosialhjelpsmottakere, noe Lima tilskriver et godt arbeidsmarked med lav ledighet og høy sysselsetting.

Andelen som mottar sosialhjelp er langt høyere blant utenlandsfødte enn blant norskfødte, noe som i hovedsak skyldes en høy andel sosialhjelpsmottakere blant flyktninger og familiegjenforente. Blant norskfødte har det vært en nedadgående trend både i antall og i andel sosialhjelpsmottakere de siste årene. Og mens den typiske norskfødte sosialhjelpsmottakeren er en ung og enslig mann uten barn, er utenlandsfødte mottakere oftere gift og har barn (Lima, 2023).

Økonomisk sosialhjelp er i utgangspunktet ment som midlertidig inntektssikring, og loven presiserer at stønaden bør ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpent. Samtidig er det ingen øvre varighetsbegrensning på stønaden, og man kan motta den så lenge det er nødvendig for å sikre livsopphold. Vi ser at mange som har få eller ingen inntektskilder, og ikke fyller vilkårene til statlige trygdeytelser, kan være langvarige mottakere av økonomisk sosialhjelp. De som mottar sosialhjelp i mer enn seks måneder et kalenderår, defineres som langtidsmottakere. Av de som mottok sosialhjelp i 2021, var 41,5 prosent langtidsmottakere (Furuberg m. fl. 2022). Mange i denne gruppen har en svak tilknytning til arbeidslivet, med få opparbeidede trygderettigheter. Personer med innvandrerbakgrunn er betydelig overrepresentert også blant langtidsmottakere, men det er store variasjoner etter innvandringsgrunn, botid, utdanningsbakgrunn og hvilket land de er innvandret fra.

Sentrale kunnskapsbehov

Vi trenger mer kunnskap om hvordan NAV-kontorene utmåler og begrunner nivået på økonomisk sosialhjelp. Hvordan tolker NAV-veiledere begrepet *forsvarlig livsopphold og subsidiær ytelse*, og hvordan varierer tolkning og praksis mellom kontorene? Det er også ønskelig å få belyst hvordan kontorene jobber for å sikre at brukerne har et forsvarlig livsopphold, og hva som er god praksis på dette området.

For å nå målet om færre langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, trengs mer kunnskap om de ulike mottakergruppene. Det vil også være interessant å få belyst hvilken oppfølging NAV-kontorene gir ulike brukergrupper, og hvordan de bruker virkemiddelporteføljen i oppfølgingen.

Vi trenger også mer kunnskap om hvorfor enkelte mottar økonomisk sosialhjelp over lengre tid, og om NAV-kontorene har de riktige virkemidlene for å hjelpe mottakerne videre mot inntektsgivende arbeid og selvforsørgelse.

Det vil være interessant med mer kunnskap om hvordan mottak av økonomisk sosialhjelp varierer mellom ulike grupper innad i innvandrerbefolkningen, samt hvordan situasjonen utvikler seg over tid og med botid i Norge.

Det å motta økonomisk sosialhjelp kan gi negative insentiver for arbeid, ettersom stønaden avkortes mot arbeidsinntekt når mottakeren begynner å jobbe. Et interessant spørsmål er om og hvordan NAV-kontorene praktiserer avkortning av sosialhjelp opp mot arbeidsinntekt.

5.2 Opplysning, råd og veiledning

Kommunene skal ifølge sosialtjenesteloven § 17 gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, og dette er en av NAV-kontorets kjerneoppgaver. Man trenger ikke å allerede befinne seg i en vanskelig livssituasjon, eller være mottaker av ytelse eller oppfølging fra NAV, for å kunne benytte seg av tjenesten. NAV-kontoret har også plikt til å gi råd og informasjon om sosiale tjenester til grupper som er i kontakt med NAV av andre årsaker enn sosialhjelp, for eksempel mottakere av statlige ytelse som arbeidsavklaringspenger eller dagpenger. I tillegg til dette omfatter NAV-kontorets informasjons- og rådgivningsplikt også å gi generell informasjon til befolkningen, samt drive oppsøkende informasjonsvirksomhet til særskilte grupper når det kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer.

NAV-kontoret skal ha et helhetlig blikk på tjenestemottakeres livssituasjon, og vurdere hva som er nødvendig av opplysning, råd og veiledning for å forebygge eller løse den enkeltes sosiale problemer. Kontoret har også plikt til å henvise personer til andre forvaltningsorgan i tilfeller hvor det er behov for faglig hjelp utenfor NAVs myndighetsområde.

Den enkelte kommune må sørge for at NAV-kontoret har tilstrekkelig kapasitet til å dekke behov for opplysning, råd og veiledning blant sine innbyggere. Dersom det er nødvendig med bistand fra andre offentlige tjenester, skal NAV-kontoret bistå innbyggeren med å komme i kontakt med dem. NAV samarbeider med andre offentlige tjenester som skolen, fastlegen, oppfølgingstjenesten, barnevernet, barne- og ungdomspsykiatrien og distriktpsikiatriske sentra (DPS) ved behov.

Økonomisk rådgivning skal bidra til å forebygge og avhjelpe økonomiske problemer i befolkningen, og utgjør en sentral del av NAV-kontorets rådgivnings- og veiledningsplikt. De siste årene har økte levekostnader grunnet høy prisvekst på mat, strøm og drivstoff medført at flere kan oppleve økonomiske utfordringer. Dette rammer særlig utsatte grupper som de med lavinntekt og vanskelige levekår. Barnefamilier, både par og enslige forsørgere, ser ut til å ha vært hardest rammet av utgiftsøkningene (NAV 2022). Mange kan ha behov for opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven i denne situasjonen.

Økonomisk rådgivning er et eget satsingsområde for Arbeids- og velferdsdirektoratet, som har opprettet et kompetanseløp for ansatte i kommuner og NAV-kontor i samarbeid med landets statsforvaltere. Det er også opprettet en egen telefontjeneste som kan benyttes av veiledere og gjeldsrådgivere i kompliserte saker. [I kommunebrevet for 2023](#) ber Arbeids- og velferdsdirektoratet NAV-kontorene om å være særlig oppmerksomme på personer som kan trenge økonomisk rådgivning for å forebygge gjeldsproblemer, enten de mottar statlige ytelse eller stønader etter sosialtjenesteloven. Videre presiserer direktoratet at tjenesten bør tilbys så tidlig som mulig, slik at man kan forebygge mer omfattende gjeldsproblematikk.

[Helsetilsynets risikovurdering av sosiale tjenester i NAV påpekte at](#) veiledningsplikten praktiseres ulikt i mange kommuner, og at den ikke holder tilstrekkelig kvalitet. Helsetilsynet mener at veiledningsplikten ofte tolkes for snevert, og at den begrenses til å handle om arbeid og økonomi. NAV skal i henhold til sosialtjenestelovens formål tilby veiledning som

kan bidra til sosial trygghet, noe som innebærer et mer helhetlig perspektiv hvor aspekter som familie, omsorg for barn, bolig, helse og rus inngår, i tillegg til økonomiske utfordringer og tilgang til arbeid eller kvalifiseringstiltak.

Sentrale kunnskapsbehov

Det trengs generelt mer kunnskap om hvordan NAV-kontorene ivaretar rådgivning- og veiledningsplikten overfor brukere i ulike livssituasjoner. I hvilken grad lykkes NAV-kontor med å fange opp og møte behov for informasjon og veiledning om henholdsvis statlige tjenester og virkemidler overfor brukere av de kommunale tjenestene, og omvendt?

Det vil også være interessant å få belyst i hvilken grad NAV-kontorene klarer å fange opp om brukerne klarer å forstå og nyttiggjøre seg informasjonen de får. En beslektet problemstilling er hvilke vurderinger NAV-kontoret foretar av behovet for å bruke tolk i kartlegging og i rådgivnings-, veilednings- og oppfølgings situasjoner.

Vi trenger kunnskap om flere sider ved økonomisk rådgivning i NAV-kontorene, herunder hva som kan være virksomme metoder for å bistå innbyggere med økonomiske utfordringer av ulik alvorlighetsgrad. Et annet aktuelt tema er i hvilken grad NAV-kontor jobber proaktivt med økonomisk rådgivning, og selv tar initiativ til å tilby tjenesten til brukere når de ser at de kan ha behov for det. Det kan også være interessant å få belyst hvilken kompetanse som kreves for å løse saker på de ulike nivåene av tjenesten, samt hva som kan være egnede hjelpemidler i arbeidet. Videre vil det være nyttig med kunnskap om hva som fremmer god samhandling mellom NAV og andre sentrale aktører, som kreditorer og inkassobyråer.

Vi trenger også generelt mer kunnskap om hvilke livssituasjoner som innebærer at man kan ha behov for NAVs tjenester uten at det blir fanget opp, samt hva som kan være egnede metoder for å nå personer i slike tilfeller.

5.3 Midlertidig botilbud

Bolig er et grunnleggende velferdsgode, og utgjør en sentral del av statens velferdspolitik. Trygge og gode boforhold er viktig blant annet for å bekjempe fattigdom og sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge. NAV-kontoret skal bistå personer som ikke har noe sted å bo, eller befinner seg i en nødssituasjon, med å finne et midlertidig botilbud og så raskt som mulig sikre overgang til varig bolig. Et midlertidig botilbud er tenkt for akutte situasjoner, og bør ikke vare mer enn 3 måneder.

Rundskrivet til sosialtjenesteloven presiserer at det midlertidige botilbudet må være kvalitetsmessig forsvarlig ut fra den enkelte brukers behov, og beskriver at dette for eksempel kan handle om muligheten til å opprettholde sosiale relasjoner og delta i daglige aktiviteter. Videre skal botilbudet holde en forsvarlig standard, med god tilgang til bad og toalett, mulighet for å lage mat og vaske klær. Det er imidlertid varierende tilgang på egnede botilbud i kommunene, og dette påvirker også mulighetene for overgang til varig bolig.

KOSTRA-tall fra SSB viser at 5 742 husstander var innom midlertidig botilbud i løpet av 2022, mot 4 415 husstander i 2021. Det tilsvarer en økning på 30 prosent. Mye tyder på at 2023 også kan bli et svært krevende år for vanskeligstilte på boligmarkedet, med fortsatt høy tilstrømning av flyktninger fra krigen i Ukraina og redusert boligbygging grunnet økte byggekostnader, høyere rente og stigende inflasjon.

Sentrale kunnskapsbehov

Vi trenger mer kunnskap om hva som kjennetegner dem som bor i midlertidig bolig, herunder også eventuelle endringer som har medført at enkelte grupper blir fortrent eller at nye grupper har kommet til. I forlengelsen av dette vil det også være interessant å belyse hvorvidt tilbudet er tilpasset brukergruppene. Det kan også være interessant å få mer kunnskap om hvordan NAV-kontoret følger opp personer som får et midlertidig botilbud.

Det er også viktig å få belyst kvaliteten og standarden på midlertidige botilbud, samt hvordan kommunene som lykkes best på dette punktet, jobber for å sikre et godt tilbud. Motsatt vil det være interessant å få belyst hva som er kommunenes barrierer mot å kunne tilby passende boliger. Videre trengs mer kunnskap om avhengigheter til kommunens øvrige boligsosiale arbeid, og hva som kan være egnede metoder for å hjelpe personer som ikke har noe sted å bo, med å finne varig bolig.

5.4 Individuell plan

Alle som har behov for langvarige og sammensatte tjenester fra flere offentlige tjenesteytere, har rett til å få utarbeidet en individuell plan (IP) fra NAV-kontoret etter sosialtjenesteloven § 28. Planen skal inneholde helhetlige vurderinger av behov og virkemidler, og er først og fremst et verktøy som skal bidra til koordinerte og samordnede tjenester. Formålet er å kartlegge personens mål, ressurser og behov for ulike tjenester, og å styrke samhandlingen mellom de ulike instansene som skal levere de ulike tjenestene.

I forskriften til IP står det blant annet at den individuelle planens innhold og omfang skal tilpasses behovene til den enkelte tjenestemottaker, og at det under utarbeidelsen skal tas hensyn til tjenestemottakerens kulturelle og språklige bakgrunn. Planen skal utarbeides i samarbeid med brukeren, og ta utgangspunkt i personens og eventuelt familiens behov. Det er en forutsetning at brukeren selv ønsker en individuell plan, og bidrar til å utforme den.

Det å utarbeide en individuell plan, krever målrettet innsats fra bruker, NAV-kontoret og andre tjenesteytere. Prosessen skal sikre at det foretas nødvendige kartlegginger, og at det etableres et samarbeid på tvers av sektorer, etater og nivåer for at brukeren skal få et helhetlig tilbud som plasserer han eller henne i sentrum.

Sentrale kunnskapsbehov

Vi trenger mer kunnskap om innholdet i og vurderingene som foretas rundt individuelle planer, samt om det eventuelt er vanskelig å oppfylle enkelte av kravene som forskriften setter. Videre trengs kunnskap om hvordan NAV-veilederne opplever IP som arbeidsverktøy,

og i hvilken grad de bruker planen aktivt i oppfølgingsarbeidet. Noen aktuelle problemstillinger kan for eksempel være når planen vurderes som hensiktsmessig, samt om IP komplementerer eller dupliserer annet planverktøy i arbeids- og velferdsforvaltningen. I forlengelsen av dette vil det også være interessant å belyse hvilke faktorer som fremmer bruk av individuell plan, og hva som eventuelt gjør at den ikke brukes.

Videre vil det være interessant å få belyst hvordan brukere kan involveres i prosessen rundt å utarbeide en individuell plan på en god måte.

Det er også ønskelig å få belyst hvordan samarbeidet rundt den individuelle planen fungerer i praksis. Bidrar planen til et mer koordinert og tilpasset tjenestetilbud, slik intensjonen i lovverket er? Det kan også være interessant å belyse hvordan planen blir ivaretatt når NAV er koordinerende enhet, og hva forholdet er mellom IP og andre verktøy NAV benytter, som arbeidsevnevurdering, aktivitetsplan og kvalifiseringsprogram.

5.5 Kvalifiseringsprogrammet (KVP)

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble lansert i 2007 som et virkemiddel i kampen mot fattigdom og sosialt utenforskap. Programmet er rettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven (sosialtjenesteloven § 29). Hovedmålgruppen for KVP er langtidsmottakere av sosialhjelp og de som står i fare for å bli det. Retten til programmet forutsetter at deltakeren har fått utarbeidet en arbeidsevnevurdering, og at tett og koordinert bistand gjennom programmet kan styrke muligheten for deltakelse i arbeidslivet.

Innholdet i programmet skal fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet, og ta utgangspunkt i deltakerens situasjon. God kartlegging og et individuelt tilrettelagt program med tett oppfølging skal ivareta deltakernes bistandsbehov. [Loven](#) fremgår det at den vesentlige delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter endt program. KVP kan inneholde tiltak og tjenester fra kommunen, fylkeskommunen, NAV, andre statlige instanser, frivillige organisasjoner og private bedrifter.

De som er aktuelle for programmet, har ofte sammensatte utfordringer som svekker deres muligheter for å komme i arbeid. Det som ofte går igjen blant deltakerne, er manglende arbeidserfaring og utdanning. Deretter er det store kommunale forskjeller i rekruttering til programmet basert på kjennetegn som alder, kjønn, landbakgrunn, botid og familiesituasjon.

Sentrale kunnskapsbehov

Det trengs mer kunnskap om hva som er typisk innhold i KVP, og i hvilken grad dette varierer mellom kommuner. Er tiltakene i programmet tilpasset den enkelte bruker, og hvordan er sammenhengen mellom mål i programmet og de valgte tiltakene? Det er også ønskelig å få belyst hvilken oppfølging deltakerne får underveis, samt om programmet evalueres og

justeres underveis for hver deltaker. Kunnskap om hvor mye vekt som legges på ulike deler av programmet, eksempelvis sosial deltakelse og arbeidsretting, vil også være interessant.

Deltakere i KVP har relativt høy overgang til arbeid, med rundt 50 prosent for de som gjennomfører programmet (Brakalsvålet 2022). Markussen og Røed (2015) fant imidlertid at det meste av den ekstra sysselsettingen kommer av dårlig betalte og/eller svært små jobber, og at mange fortsatt var avhengige av støtte fra velferdsstaten. En analyse fra 2018 (Lima og Furuberg) viser at de som går over i arbeid etter KVP har betydelig lavere inntekt enn gjennomsnittlig årsinntekt i Norge, enten fordi de har kommet inn i dårlig lønnede yrker, eller fordi de er i deltidstillinger. I lys av dette vil det være interessant å få mer kunnskap om tidligere KVP-deltakeres arbeidstilknytning.

Vi trenger mer kunnskap om hvordan NAV på best mulig måte kan bidra til målsettingen om varig tilknytning til arbeidslivet for deltakere i programmet. Andre aktuelle problemstillinger kan handle om hvilke positive effekter det har å delta i KVP, både på kort og lang sikt, samt hvordan KVP-deltakerne selv opplever innhold i programmet og oppfølgingen underveis.

Tidligere forskning har også avdekket store geografiske variasjoner i overgang til arbeid, og stor variasjon i innhold, innretning og rekruttering til programmet. Det vil også være nyttig med kunnskap om bakgrunnen for disse variasjonene, og hva som kan være virksomme elementer og rammebetingelser.

Det er også ønskelig å få belyst utviklingen i deltakersammensetningen i KVP, og i forlengelsen av det, hvorvidt kommunene har de riktige tiltak og virkemidler for å kunne sette sammen et godt program til ulike brukergrupper.

Kilder

Lenker til nav.no:

NAV: [NAVs FoU-plan 2021-2025](#)

NAV: [NAVs omverdensanalyse 2023-2035. NAV-rapport 4-2023](#)

NAV: [Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven](#)

Andre referanser:

[Sosialtjenesteloven](#)

[Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV](#)

[Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester](#)

[Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad](#)

Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2023 (se <https://www.nav.no/samarbeidspartner/partnerskapet> - under Kommunebrevet for 2023)

Referanser til tidligere analyser og forskning

[Brakalsvålet, Torild-Irene \(2022\) Nær halvparten i arbeid etter fullført kvalifiseringsprogram. SSB](#)

Dahl, Espen S. og Lima, Ivar: [Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020, Arbeid og velferd nr.3-2021](#)

Fløtten, Tone og Nielsen, Roy (2020). *Barnefattigdom -en kunnskapsoppsummering. Vedlegg til. Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi (2015- 2017).* ([bufdir.no](#))

Furuberg m. fl. (2022) [Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk - 2022.](#) NAV-rapport nr. 5. 2022

Glemmestad, Hanne og Kleppe, Hanne Cecilie (2019): *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid.* Fagbokforlaget

Lima, Ivar og Furuberg, Jorunn (2018): [Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?](#) Arbeid og velferd nr.3-2018

Lima, Ivar: [Få mottakere av sosialhjelp i 2022 - men en økning mot slutten av året. Arbeid og velferd nr. 3-2023](#)

Markussen, S. & Røed, K. (2015). *Leaving Poverty Behind? - The Effects of Generous Income Support Paired with Activation*, American Economic Journal: Economic Policy, Vol 8 (1), 180-211.

NAV: [Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, NAV-notat nr.1-2019](#)

Oxford Research (2022): *Kartlegging av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet* [Kartlegging av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet](#)

Riksrevisjonen. (2019): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid* (Dokument 3:4/2019–2020).

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/integrering-gjennom-arbeid.pdf>

Strand, Anne Hege og Svalund, Jørgen (2021): [Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning](#) Fafo-rapport 2021:35

Helsetilsynet Rapport 05/2022: [Landsomfattende undersøkelse av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav 2020–2021.](#)

Helsetilsynet Rapport 4/2022: [Risikovurdering av sosiale tenester i NAV](#)

Øvrelid, Bjarne (2018): [Profesjonsidentitetens vilkår. Sosialt arbeid i NAV.](#) Tidsskrift for velferdsforskning Vol. 21, utg. 2