

Forskningsrapport nr. 161 / 2014
Research report no. 161 / 2014

KOMMUNALE FORSKJELLER I ØKONOMISK SOSIALHJELP

En studie av forskjeller i organisering og praktisering
i seks kommuner

Av

Tina Billbo, Ørjan Mydland, Trine Løvold Syversen,
Hanne Glemmestad og Liv Johanne Solheim



**Høgskolen
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

For fullstendig oversikt over publikasjonene i HiLs skriftserie se
http://hil.no/hil/biblioteket/forskning_og_publicering/skriftserien_ved_hil

Kr. 125,-

ISSN 0806-8348
ISBN 978-82-7184-362-5

Alle synspunkter står for forfatterne sin regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Høgskolen I Lillehammer. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of Lillehammer University College. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

Sammendrag

Dette er en sluttrapport fra et forskningsprosjekt som har som målsetting å identifisere mulige årsaker til forskjeller i utbetaling av økonomisk sosialhjelp mellom kommunene i Nord-Gudbrandsdal, og hva som kan forklare disse forskjellene. Prosjektet er delt inn i tre delprosjekter som tar opp ulike faktorer som kan bidra til å forklare forskjellene: (1) organisasjonsmessige forhold ved NAV kontorene (2) saksbehandlerpraksis (lovanvendelse og skjønnsutøvelse på sosialtjenesteområdet) og (3) mønstre i utbetalinger, og tilgrensende ytelser, samt forhold ved arbeidsmarkedet.

Sluttrapporten gir først en kort presentasjon av de tre delprosjektene. Deretter sammenstilles funnene fra delundersøkelsene, for å drøfte hovedproblemstillingen ut fra dette. Den metodiske tilnærmingen i forskningsprosjektet er sammensatt og består av kvalitative intervjuer, dokumentstudier og statistiske analyser.

Funnene fra forskningsprosjektet viser forskjeller mellom NAV-kontorene både når det gjelder organisering og saksbehandlerpraksis i forbindelse med sosialtjenesten. Det har utviklet seg både særegne individuelle praksiser og kontorspesifikke praksiser når det gjelder lovanvendelse og skjønn. Forskningsprosjektet viser videre at enkelte kommuner har høyere utbetalinger enn det man kan forvente ut fra innbyggertall, mens andre har lavere utbetalinger av økonomisk sosialhjelp enn det man kan forvente ut fra innbyggertall. Noen har et nivå på utbetalinger av økonomisk sosialhjelp som tilsvarer innbyggertallet.

Det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner om sammenhenger mellom organisering og saksbehandlerpraksis og nivået på utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. På bakgrunn av data kan imidlertid enkelte sammenhenger sannsynliggjøres.

- Kommunenes ressursinnsats og oppmerksomhet i forhold til sosiale tjenester påvirker utøvelsen av de sosiale tjenester ved NAV kontor i Nord-Gudbrandsdal, og har sannsynligvis en betydning for størrelsen på utbetalinger av økonomisk sosialhjelp.
- Kompetansen på sosiale tjenester påvirker utøvelsen av de sosiale tjenester og kan ha en viss påvirkning på størrelsen av utbetaling av økonomisk sosialhjelp
- Arbeidsdelingen ved NAV kontorene påvirker utøvelsen av de sosiale tjenester, og den påvirker den tid og kompetanse hver saksbehandler har til rådighet.

Avslutningsvis i rapporten foreslås det noen tiltak for å heve kvaliteten på arbeidet med økonomisk sosialhjelp.

Emneord

Økonomisk sosialhjelp, organisering av NAV-kontor, saksbehandlerpraksis

Førord

Prosjektet «Forskjeller i økonomisk sosialhjelp mellom kommunene i Nord-Gudbrandsdal» er initiert av NAV Nord-Gudbrandsdal (NNG), og finansiert av kommunene i Nord-Gudbrandsdal (NG): Dovre, Lesja, Lom, Sel, Skjåk og Vågå, og med bidrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bakgrunnen for prosjektet var dokumentasjon av store forskjeller mellom kommunene i NG både i antall og andel sosialhjelpsmottakere og i utbetaling av sosialhjelp. I tillegg hadde NG en annen utvikling innen sosialtjenesten enn fylket og landet ellers fra NNG ble opprettet i 2006. Formålet med prosjektet er å avklare mulige årsaker til forskjellene mellom kommunene i regionen i antall og andel sosialhjelpsmottakere, samt utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Prosjektet er inndelt i tre deler:

- 1) Utviklingen i økonomisk sosialhjelp, nærliggende ytelser og arbeidsmarked i kommunene
- 2) Organisering av sosialtjenestearbeidet i NAV NG
- 3) Praksis når det gjelder skjønnsutøvelse ved de ulike kontorene

Det er publisert et arbeidsnotat fra hvert av delprosjektene:

Ørjan Mydland: *Utvikling av økonomisk sosialhjelp i NG*. Arbeidsnotat nr. 198/2014, Høgskolen i Lillehammer.

Trine Løvold Syversen: *NAV-kontorene i NG – Organisatoriske rammer for sosialtjenesten*. Arbeidsnotat nr. 200/2014, Høgskolen i Lillehammer.

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

I denne sluttrapporten gir vi en oppsummering av de tre delprosjektene og presenterer en oppsummerende drøfting.

Prosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av: Magnhild Vole, NNG (leder), Synnøve Flått, NAV Oppland, Tone Huuse Svesengen, Fylkesmannen i Oppland, Halvor Nissen, Dovre kommune, og Anne Mæhlum, brukerrepresentant.

Medarbeidere i prosjektet har vært: høgskolelektorene Tina Billbo, Hanne Glemmestad, Ørjan Mydland og Trine Løvold Syversen, og professor Liv Johanne Solheim har vært prosjektleder. Vi vil rette en stor takk til ansatte i NAV som har vært behjelpelig med innhenting av data, og som har vært diskusjonspartnere i arbeidet med prosjektet.

Lillehammer 18.08.2014

Tina Billbo Hanne Glemmestad Ørjan Mydland Trine Løvold Syversen

Liv Johanne Solheim (prosjektleder)

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
2	Økonomisk sosialhjelp – en kjernetjeneste i velferdsstaten	6
2.1	Formål og lovgivning	6
2.2	Økonomisk sosialhjelp mellom lokal tilpasning og statlig standardisering	7
2.3	Vår tilnærming til studie av årsaker til forskjeller i utbetaling av sosiale ytelser	9
3	NAV-NG – den regionale modellen og kjennetegn ved kommunene.	12
3.1	NAV-NG – den regionale modellen	12
3.2	Trekk ved kommunene i NG	13
4	Kjennetegn ved utviklingen i utbetaling av sosiale ytelser i NG	17
4.1	Utvikling i utbetalinger	17
4.2	Utvikling av arbeidsmarkedet og tilgrensede ytelser	20
5	Organisatoriske rammer for sosialtjenesten ved NAV kontorene	27
5.1	Problemstilling og analyseperspektiv	27
5.2	Dimensjonene som studieobjekter	28
5.3	Metodisk tilnærming	30
5.4	Trekk ved organisering av sosialtjenesten i NG	33
5.5	Likheter og forskjeller i organisering av sosialtjenesten	37
6	Saksbehandlerpraksis – lovanvendelse og skjønnsutøvelse	42
6.1	Metode	42
6.2	Redegjørelser	43
6.3	Forskning på fagområdet	46
6.4	Oppsummering av empiriske funn	48
7	Oppsummerende drøfting	51
8	Konklusjon og veien videre	57

1 Innledning

Dette er sluttrapporten for forskningsprosjektet som omhandler mulige årsaker til forskjeller mellom kommunene i regionen i antall og andel sosialhjelpsmottakere, samt utbetaling av økonomisk sosialhjelp. På tross av likheter mellom kommunene når det gjelder geografi, til dels næringsstruktur og størrelse, har det vist seg at andelen personer som mottar økonomisk sosialhjelp og de ulike kommunenes utgifter til sosialhjelp varierer en del. Denne observasjonen danner bakgrunnen for dette forskningsprosjektet.

Den overordnede problemstillingen som undersøkes er:

Hva kan forklare forskjeller mellom de seks kommunene i NG når det gjelder utgifter til økonomisk sosialhjelp?

For å kunne besvare forskningsprosjektets problemstilling vil vi kartlegge utviklingen av utbetaling av økonomisk sosialhjelp i regionen, kartlegge organiseringen ved NAV kontorene og studere saksbehandlerpraksis ved de samme NAV kontorene. En slik fremgangsmåte vil bidra til å generere kunnskaper om hvordan tjenesten ytes ved de seks kontorene, og ved å sammenholde disse opplysningene får vi et utgangspunkt til å kunne drøfte mulige årsaker til forskjeller i utbetaling av sosialstønad/ økonomisk sosialhjelp i de seks kommunene.

Forskningsprosjektets delproblemstillinger er formulert slik:

Problemstilling 1 (P1): Hvilke forskjeller finnes det i *organiseringen av sosialtjenesten* i de seks kommunene, og hvordan kan forhold knyttet til organisering av sosialtjenesten forklare forskjeller mellom kommunene?

Problemstilling 2 (P2): Hvilke forskjeller finnes det i *sakbehandlerpraksis, lovanvendelse og skjønnsutøvelse* i sosialtjenesten i de seks kommunene, og hvordan kan forhold knyttet til lovanvendelse og skjønnsutøvelse forklare forskjeller mellom kommunene?

Problemstilling 3 (P3): Hva kjennetegner *utviklingen i utbetalingen av sosiale ytelser* i de enkelte kommunene i NG, og hvordan kan faktorer som innbyggertall, utvikling i arbeidsmarkedet og innføring av andre ytelser (arbeidsavklaringspenger og Kvalifiseringsprogrammet) i den aktuelle perioden, forklare variasjoner i utbetalingen av ytelser i sosialtjenesten?

Til grunn for P1, som omhandler organiseringen av sosialtjenesten, ligger en antagelse om at måten NAV kontorene organiseres på vil kunne være en forklaringsfaktor for hvordan sosialtjenesten ytes, og dermed bidra til å kaste lys over forskjeller i utbetalinger av økonomisk sosialhjelp.

Til grunn for P2, som omhandler sakbehandlerpraksis, ligger en antagelse om at saksbehandlernes lovanvendelse og skjønnsutøvelse vil kunne være en forklaringsfaktor for hvordan sosialtjenesten ytes, og dermed bidra til å kaste lys over forskjeller i utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Til grunn for P3, som er en kvantitativ sammenstilling av registerdata knyttet til kommunene, ligger det en antakelse om at innbyggertall kan bidra til å forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Til hver av delproblemstillingene foreligger det et eget arbeidsnotat (Billbo & Glemmestad 2014; Løvold Syversen 2014; Mydland 2014). Den foreliggende rapport sammenstiller hovedpunkter fra arbeidsnotatene, og gir en samlet drøfting av hovedproblemstillingen for forskningsprosjektet.

I tillegg til den skriftlige rapporteringen fra forskningsprosjektet, så blir det arrangert seminarer for ansatte, hvor funnene om saksbehandlerpraksis diskuteres i samarbeid med forskerne i prosjektet.¹ Slik skal prosjektet bidra til kvalitetsutvikling innen sosialtjenesteområdet ved de seks NAV kontorene.

I kapittel 2 redegjøres det for forskningstemaet og vår tilnærming til problemstillingen. I kapittel 3 redegjøres kort for den regionale NAV-modellen og trekk ved kommunene og NAV kontorene i NG. I kapittel 4, 5 og 6 tar vi for oss funnene fra de tre delundersøkelsene. Kapittel 7 er en oppsummerende drøfting av forskningsprosjektets hovedspørsmål. Til slutt, i kapittel 8, følger forskningsprosjektets konklusjoner og forskergruppens anbefalinger til NAV kontorene i NG om hvor veien kan gå videre når det gjelder arbeidet med økonomisk sosialhjelp.

¹ Slik vil forskningsdesignet ha trekk av aksjonsforskning, som kjennetegnes av at forskerne aktivt deltar i diskusjoner knyttet til forbedring av praksis (Eikeland og Berg 1997)).

2 Økonomisk sosialhjelp – en kjernetjeneste i velferdsstaten

2.1 Formål og lovgivning

Reglene om økonomisk sosialhjelp er hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131, heretter lov om sosiale tjenester i NAV. Loven pålegger kommunen plikter og gir enkeltpersoner rettigheter. Lovens bestemmelser hjemler blant annet den enkeltes rett til økonomisk stønad, retten til midlertidig bolig, retten til individuell plan, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Lovens målsetting er beskrevet i formålsbestemmelsens § 1-1:

«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»

Loven er velferdsstatens nederste sikkerhetsnett hvor tanken er å sikre den enkelte økonomisk trygghet for den som ikke kan sørge for sitt eget livsopphold. De sosiale tjenester skal i tillegg, som nevnt i loven, bidra til likeverd og aktiv deltakelse i samfunnet og samtidig ha en forebyggende funksjon.

Loven trådte i kraft 1. januar 2010. Loven avløste sosialtjenesteloven av 1991, som igjen avløste lov om sosial omsorg av 1964. Sistnevnte lov beredte grunnen for en mer rettighetsbasert tilnærming i synet på vanskeligstilte. I tidligere tider, fra 1700 tallet til 1900 tallet, bar lovgivningen preg av å være forsorgsordninger og ren nødhjelp. Før den tid var det slekt, kirke og ulike legdsordninger som ivaretok vanskeligstilte (Kjønstad & Syse 2012).

Ser man historisk på de ulike lovene som omhandler vanskeligstilte i samfunnet, fra fattiglovene til lov om sosial omsorg og frem til nåværende gjeldende rett slik den er definert i lov om sosiale tjenester i NAV så gjenspeiler lovgivningen de til enhver tid dominerende holdninger til hvordan samfunnet skal håndtere sosiale problemer. Samordningen av trygdetjenester, arbeidsmarkedstjenester og sosialtjenesten i forbindelse med NAV reformen bærer i seg både velferdsstatens universelle rettighetstenkning, 1980- tallets tanke om forenkling og brukerorientering, og sist, men ikke minst arbeidslinja, som består i at velferdsytelsene skal utformes slik at de stimulerer folk til arbeid og aktivitet, fremfor de såkalte «passive stønader,» som økonomisk sosialhjelp ofte benevnes som (Stjernø & Øverbye, 2012). Arbeidslinja har en samfunnsøkonomisk begrunnelse ved at den skal redusere offentlige utgifter, og en individualpsykologisk begrunnelse i betraktninger om hva som er til individets beste, jfr. St.prp.nr.46 (2004-2005).

I henhold til lov om sosiale tjenester i NAV § 3 er det kommunene som er ansvarlig for å utføre oppgaver på sosialtjenesteområdet. Staten skal yte et rammetilskudd til kommunene og føre kontroll med at lovene anvendes slik at de fremmer formålet. Staten ved Arbeidsdepartementet skal evaluere, informere, gi retningslinjer og instruksjoner, og sørge for at relevant utdanning er tilgjengelig. Staten ved Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter i henhold til de individuelle tjenestene, jf. lovens § 9, mens Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med kommunens virksomhet i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. lovens § 10. Brukerkontakten i Arbeids- og velferdsforvaltningen er lagt til de lokale NAV kontorene. Det er ett NAV kontor i hver kommune eller i hver bydel i de større byene.

2.2 Økonomisk sosialhjelp mellom lokal tilpasning og statlig standardisering

Det er bestemt ved lovgivning hvem som har rettigheter til å motta økonomisk sosialhjelp. Det er imidlertid kommunene som utmåler størrelsen på det økonomiske tilskuddet. Derfor kan den summen som brukere mottar i økonomisk sosialhjelp variere fra kommune til kommune. For eksempel kan det være dyrere å bo et sted i landet i forhold til et annet sted, og det vil kunne komme til syne i de normer for sosiale ytelser som sosialtjenesten i hver kommune forholder seg til.

Staten ved Sosial- og helsedepartementet utarbeidet i 2001 veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven. Det senere rundskrivet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (Hovednummer 35-2012) erstatter tidligere rundskriv til sosialtjenesteloven. Økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er imidlertid en skjønnsmessig ytelse, og satsene i de veiledende retningslinjene må derfor betraktes som «et veiledende utgangspunkt for det skjønn som skal utøves.»² Slik er det overlatt til kommunene og saksbehandlere lokalt å utøve det skjønn, som skal bidra til at lovens intensjoner oppfylles.

I velferdspolitikken, som på flere andre politikkområder, skal kommunene på den ene siden gi befolkningen innen sitt geografiske område de tjenester de i henhold til loven har rett på. Samtidig er kommunene selvstendige forvaltningspolitiske enheter, som selv bestemmer hvilke tjenester kommunen skal yte til sine borgere (Kjellberg 1976). Slik er kommunene både statens forlengede arm i lokalsamfunnene og et selvstendig forvaltningsnivå, med politisk handlefrihet i å ta på seg de tjenester, som politikerne innen kommunene bestemmer (Flo 2004). En hovedhensikt med kommunene er at de skal sikre en lokal tilpasning av sentrale velferdsstatlige bestemmelser. Staten skal på sin side sikre innbyggerne i landet likhet for loven og standardiserte tjenester og rettigheter uavhengig av bosted. Slik eksisterer verdier som «lokal tilpasning» og «sentral standardisering» side om side i en vedvarende spenning i styringen av det norske samfunnet (Bukve 1997). Hvis for eksempel praksis i kommunene i

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/rundskriv/2013/a-1-2013-statlige-veiledende-retningslin.html?id=748022>

NG viser til store forskjeller i måten å utøve skjønn på, uten at dette har en tilstrekkelig god begrunnelse i lokale forhold og/ eller individuelle forhold, så kan det argumenteres for at verdien om likebehandling i sammenliknbare saker på tvers av kommunene ikke blir nok hensyntatt. Det er med andre ord grenser for hvor store forskjellene mellom kommunenes (og NAV kontorenes) praktisering av sosialhjelpsområdet kan være, før forskjellene kan bli oppfattet som illegitime.

Grad av statlig styring og standardisering på den ene siden og grad av lokal tilpasning på den andre berører også spørsmål knyttet til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Oppgavefordelingsdiskusjonen gjelder flere saksområder enn velferdsfeltet, men den er for tiden særlig aktuell i forbindelse med forslag i Stortinget om statliggjøring av økonomisk sosialhjelp.³ Argumentasjonen går gjerne nettopp på brukere eller andres opplevelse av uakseptable forskjeller mellom kommunenes praktisering av loven på området, og hensynet til det grunnleggende rettsstatsprinsippet om «likhet for loven.»

Dette forskningsprosjektet dreier seg nettopp om å kartlegge og drøfte forskjeller mellom relativt like kommuner i samme region. Undersøkelsen vil kunne kaste lys over om forskjellene i utbetaling av økonomisk sosialhjelp kan betraktes som det loven omtaler som skjønnsmessige (lokale, individuelle) tilpasninger eller om forskjellene er tuftet på andre forhold, som tilsier et behov for kvalitetsforbedringer i saksbehandlingen.

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2012-2013/dok8-201213-111/2/>

2.3 Vår tilnærming til studie av årsaker til forskjeller i utbetaling av sosiale ytelser

Når man skal studere årsaker og virkninger må en ha en oppfatning av hvordan faktorene påvirker hverandre. Den avhengige variabelen i vår forskning er «utbetaling av sosiale ytelser.»⁴

Det kan være mange årsaker som kan forklare størrelsen på utbetalingen av økonomisk sosialhjelp. Vi kan snakke om forskjellige nivåer av forklaringer, hvor vi finner sosioøkonomiske forklaringsfaktorer på et makro (samfunns-) nivå. Vi kan snakke om organisatoriske forklaringsfaktorer, enten på kommune eller NAV kontor nivå. Tilslutt kan vi snakke om forklaringsfaktorer som dreier seg om den individuelle saksbehandlerpraksis, knyttet til lovanvendelse og skjønnsutøvelse. Forklaringsfaktorene er de uavhengige variablene, som altså forutsettes å forklare den avhengige variabelen.

De uavhengige variablene (altså forklaringsvariablene) som vi tenker oss i denne sammenheng, er som følger:

- Sosioøkonomiske forhold.

I denne sammenheng dreier det seg om antallet innbyggere, størrelsen på utbetalinger av økonomisk sosialhjelp, utviklingen av utbetalinger over tid, med bl.a. innføringen av andre tilliggende ytelser. For det første har denne delen av undersøkelsen til hensikt å stadfeste hvilke forskjeller som finnes mellom kommunene når det gjelder utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Det forventes at det er en sammenheng mellom antallet innbyggere og størrelsen på utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Med andre ord at den største kommunen vil ha de høyeste utbetalinger, nest største vil ha nest høyeste utbetalinger osv. For det andre tar denne delen av undersøkelsen for seg utviklingen over tid, som altså er perioden fra opprettelsen av NNG i 2006 til 2012, da datainnhentingene forgikk. Endringer i perioden kan sammenholdes med hendelser som avdekkes i de kvalitative delene av dette forskningsprosjektet, som omtales nedenfor.

- Organisering, ressurser, kompetanse

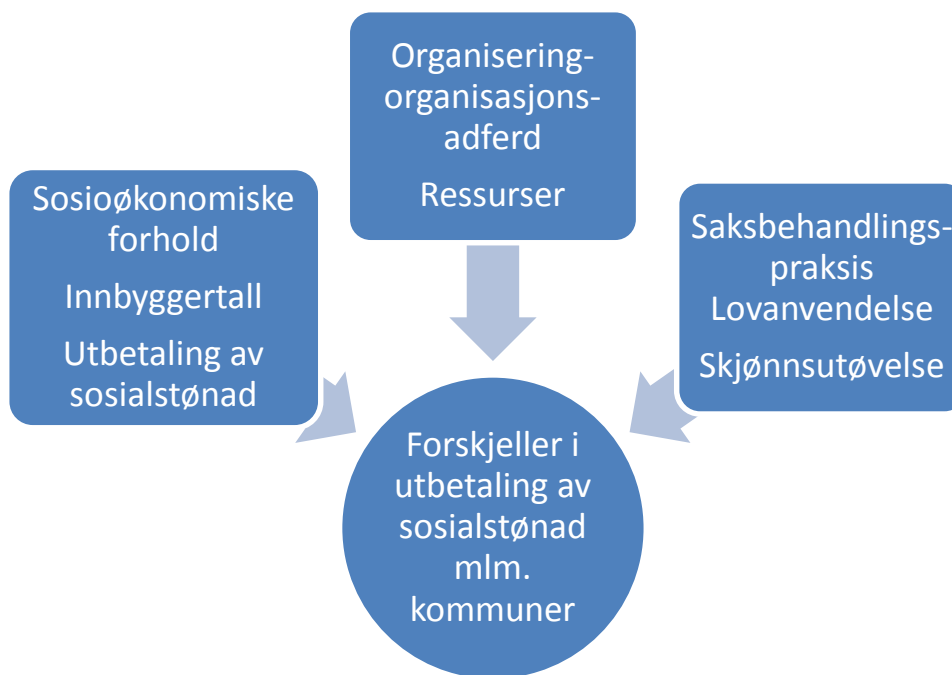
Kommunepolitikeres bestemmelser om størrelsen på det økonomiske tilskudd i forbindelse med økonomisk sosialhjelp og saksbehandleres lovanvendelse og skjønn, kan begge bidra til å forklare hvorfor det er forskjeller mellom kommunenes utgifter til økonomisk sosialhjelp. Likeledes kan kommunenes prioritering av sosialtjenesteområdet i form av antall ansatte og ansattes kompetanse, ha betydning for hvordan tjenestene ytes, og dermed utbetaling av sosiale ytelser. Organiseringen av sosialtjenesten, i form av hvilke oppgaver som legges til NAV kontoret fra kommunen, trekk ved ledelse, trekk ved arbeidsdelingen ved NAV

⁴ Den avhengige variabel kunne også ha vært antallet eller andelen av sosialhjelpsbrukere i hver kommune. Hovedfokuset har allikevel for kommunenes del vært den totale utbetaling, og derfor har vi også fokusert på det i denne undersøkelsen.

kontorene, er forhold som vil kunne påvirke utbetalingen av sosiale ytelser/ økonomisk sosialhjelp direkte eller indirekte.

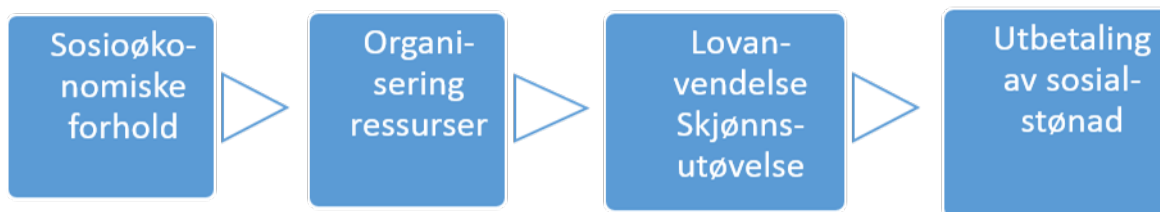
- Saksbehandlerpraksis (lovanvendelse og skjønnsutøvelse)

Det er også tidligere gjort forskning på om skjønnsutøvelse i sosialtjenesten i Norge og variasjoner i sosialhjelpsutbetalinger, bl.a. sett i forhold til den veiledende sosialhjelpsnormen gitt fra departementet (Terum 2003, Brandtzæg m.fl 2006). Lite er gjort etter NAV – kontorene ble etablert fra 2006 (piloter) og 2007-2011 (ordinær etableringsperiode) og til i dag. De nevnte studier viser at skjønnsutøvelsen er til dels svært ulik både mellom sosialkontor og mellom ulike saksbehandlere ved sosialkontorene (Terum 2003). I dette forskningsprosjektet vil vi ved innsyn i saker og intervjuer studere saksbehandlerpraksis m.h.t. kartlegging, lovanvendelse, skjønnsutøvelse, bruk av vilkår o.a., for å undersøke hvordan variasjoner i saksbehandlerpraksis kan bidra til å forklare forskjeller i utbetalinger av økonomisk sosialhjelp.



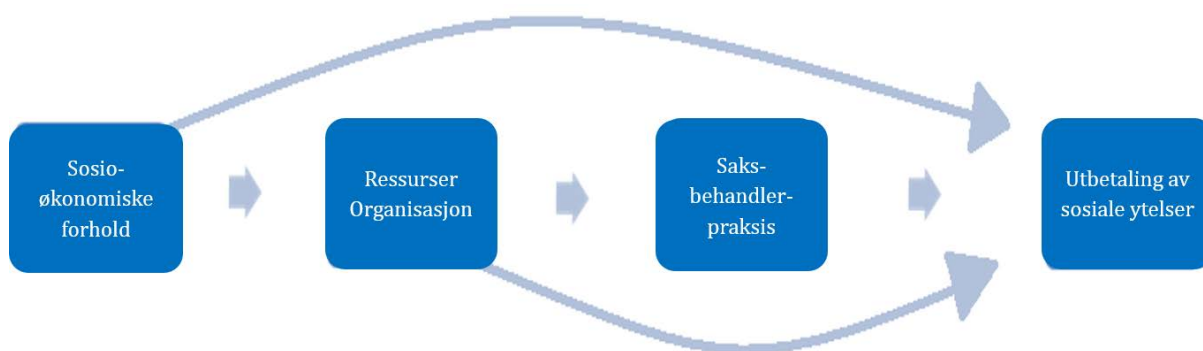
Figur 1. Oversikt over avhengige og uavhengige variabler i forskningsspørsmålet

I tillegg til at hver av de overnevnte faktorer kan forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk sosialhjelp hver for seg, så kan man også tenke seg at de ulike faktorene påvirker hverandre i en årsaksrekkefølge, slik vi har tegnet i modellen nedenfor.



Figur 2. Oversikt over mulig samvariasjon

Man kan imidlertid også tenke seg at årsakspilene både går direkte fra en av faktorene til det som er den avhengige variabelen i dette forskningsarbeidet, samtidig som at de samvarierer med de andre forklaringsfaktorene.



Figur 3. Oversikt over mulige komplekse samvariasjoner

Disse figurene viser kompleksiteten i årsaksforklaringer (Andersen 1997). Denne studien foregår i en samfunnsmessig kontekst, hvor det ikke er mulig å isolere de enkelte faktorene, for å studere de enkelte faktorenes relative effekt på den avhengige variabelen, utbetaling av sosiale ytelser. Disse forholdene viser begrensninger ved hvilke konklusjoner man kan trekke av en årsaks-virkningsanalyse som denne, men det må allikevel ikke holde oss fra å forsøke å komme nærmere mulige årsaker.

Vår framgangsmåte er å først kartlegge hver enkelt av de tre nevnte potensielle årsaks-variablene. Deretter sammenholder vi variasjoner i det statistiske datamaterialet med det kvalitative datamaterialet for å påpeke og drøfte hvilke faktorer som *kan* ha hatt en innvirkning på den avhengige variabelen. I dette forskningsarbeidet sannsynliggjør vi derfor sammenhenger gjennom drøftinger av relevante data.⁵

⁵ Se for øvrig hver delundersøkelse for en nærmere redegjørelse for metodisk framgangsmåte.

3 NAV-NG – den regionale modellen og kjennetegn ved kommunene.

3.1 NAV- NG – den regionale modellen

I denne delen redegjør vi for det empiriske nedslagsfeltet for denne undersøkelsen, som altså er sosialtjenesten i de seks kommunene i NG. Den kommunale sosialtjenesten er fra 2006 en del av en sammenslått førstelinje, en ny arbeids og velferdsforvaltning, som for øvrig inneholder tjenester som tidligere ble tilbudt fra trygdekontorene og arbeidsmarkedsetaten.⁶

Kommunene i NG ønsket å gå sammen om et felles NAV kontor i form av en regional modell for NAV kontor, og ble i 2006 etablert som Oppland fylkes pilotkontor. Den organisatoriske modellen som ble valgt for NNG var spesiell sammenliknet med andre piloter i Norge. Den regionale modellen innebar at NNG skulle ha en felles leder. Lederen var statlig tilsatt, men hadde ansvaret for både den kommunale og den statlige delen av NNG. Det ble besluttet at hver av de seks samarbeidende kommunene skulle ha sine egne lokale NAV kontor, eller ”avdelingskontor.” Hvert av de lokale NAV kontorene skulle ha en egen leder i en prosentstilling. Stillingsprosenten som leder varierte mellom de lokale kontorene, avhengig av størrelsen på NAV kontoret. Resten av stillingen til de lokale NAV kontor lederne skulle være til saksbehandling. På Otta ble det etablert en regional Kompetanseenhet, som skulle fungere som en kompetanseressurs for de lokale kontorene i NNG. Kompetanseenheten ble lokalisert i samme bygning som NAV kontoret på Sel (Otta), men fysisk adskilt fra denne.

NAV etaten og kommunene så det som viktig å høste erfaringer fra denne modellen. Det finnes regioner med mange små kommuner i Norge, og i en regional modell så man mulighetene til å få en bedre felles ressursutnyttelse når det gjaldt kompetanse og økonomi.⁷

NAV evalueringen har vist at iverksettingen av NAV reformen har vært utfordrende for mange NAV kontor (se bl.a. Alm Andreassen og Fossetøl, 2011). Den organisatoriske modellen i NNG hadde i seg elementer, som gjorde implementeringen av reformen enda mer utfordrende. I tillegg til å få stat og kommunesamarbeidet ved NAV kontorene til å fungere, skulle de seks kommunene i NG også få det interkommunale samarbeidet til å fungere, ved at de var deleiere i det felles NAV kontoret i NG. Fellesfunksjonene for NNG (Kompetansesenteret på Otta og den felles lederen for NNG) innebar at kommunene (og NAV Oppland) måtte bevilge penger til tiltak også utenfor egen kommune.

Målsettingen med integrert tjenesteyting mellom statlige og kommunale tjenester medførte at enkelte kommunalt ansatte gjorde oppgaver på det statlige tjenesteområdet og vice versa. Dimensjoneringen av de statlige stillingsressursene ved de ulike NAV avdelingskontorene i NG påvirket dimensjoneringen av de kommunale stillingene ved de samme kontorene. Slik ble ressursbruken ved de ulike kontorene et fellesanliggende for NNG. I denne forbindelse ble

⁶ Etter den organisatoriske sammenslåingen i en felles førstelinje har det kommet flere nye tjenester til, som for eksempel Arbeidsavklaringspenger, Kvalifiseringsprogrammet o.a.

⁷ Se bl.a. GD 03.10.2006: ”En krevende velferdsreform.”

det avdekket at det var store forskjeller i utbetalingen av økonomisk sosialhjelp mellom kommunene, noe som dannet utgangspunktet for denne undersøkelsen.

I mai 2013 valgte den felles lederen for NNG å slutte etter 6 år i stillingen. Det ble ikke tilsatt noen ny leder, og den regionale modellen opphørte. Samarbeidet mellom kommunene i NG skulle fortsette i en annen form.

3.2 Trekk ved kommunene i NG

Befolkningsstrukturen i NG har holdt seg relativt stabil i perioden 2006 -2012. Det er noen forskjeller i næringsstruktur mellom kommunene. Otta i Sel kommune, er den eneste byen i distriktet, og skiller seg mest ut fra de øvrige m.h.t. både størrelse og næringsstruktur. For øvrig skiller Dovre med tettstedet Dombås seg noe ut, ved at Dombås er et kommunikasjonsknutepunkt, og det kan hevdes at stedet har bymessige trekk. I de øvrige kommunene i NG dominerer primærnæringer (landbruk) og flere av kommunene er destinasjoner for fjellturisme. Vi har i denne undersøkelsen ikke hatt anledning til å ta for oss bredden i mulige samfunnsmessige forklaringsfaktorer, som for eksempel betydningen av folkehelse,⁸ næringsstruktur og utdannelsesstatistikk for å forklare forskjeller og likheter mellom kommunene.

Nedenfor beskrives trekk ved de seks kommunene i NG.

Dovre kommune

Dovre kommune er et kommunikasjonsmessig knutepunkt i NG. Den nord-syd gående E-6 og Dovrebanen, krysser den øst-vestgående E-136 og Raumabanen. I forbindelse med utbyggingen av jernbane og veg har Dombås i lengre tid på 18-1900 tallet vært et sentrum for anleggsvirksomheten i regionen. I øst kobles kommunen med Østerdalen ved Hjerkin. Kommunen grenser til Oppdal i nord, Folldal i øst, Lesja i vest og Sel og Vågå i sør. I 2012 har Dovre kommune 2742 innbyggere. Hovednæringen i kommunene er landbruk (40%). Forøvrig er sysselsettingen fordelt på offentlig tjenesteyting, reiselivsnæringen og noe industri og håndverk.⁹ Dombås er kommunesenteret i Dovre. Dombås er også et handelssentrum for både Dovre og Lesja. Som et trafikknutepunkt er Dombås et stoppested for mange tilreisende.

NAV Dovre ligger i tilknytning til et kjøpesenter sentralt plassert i Dombås sentrum. Pr. februar 2013 er det 5,4 stillinger totalt ved NAV kontoret, tre stillinger er kommunale ansettelse og 2,4 stillinger er statlige ansettelse.

⁸ For en gjennomgang av folkehelsedata vises til Folkehelseoversikten for NG: <http://www.nglms.no/oversikter-over-helsetilstand-og-paavirkningsfaktorer.243428.no.html>

⁹ www.dovre.kommune.no

Lesja kommune

Lesja kommune i NG, er den største kommunen i Oppland i geografisk utstrekning (2175,3 Km²). Lesja kommune grenser mot Rauma og Skjåk kommune i vest, Nesset, Sunddal og Oppdal i nord, og Dovre i øst. Kommunen har 2195 innbyggere pr. 2012 (SSB). I kommunens egen beskrivelse,¹⁰ omtales Lesja som en typisk fjellbygd, ved at 82% av kommunens areal ligger over 900 m.o.h. Videre er 75% av kommunens areal vernet etter naturvernloven (nasjonalparker, landskapsvernområder eller naturreservater). Kommunen har status som en av landets nasjonalparkkommuner.¹¹ Bosettingen i kommunen er hovedsakelig langs Raumabanen og E136, som går parallelt med hverandre i retning øst-vest. Bosettingen befinner seg hovedsakelig på stedene Lesja, Lora, Lesjaverk, Lesjaskog og Bjorli. Kommunesenteret er i Lesja. Bjorli er en destinasjon for skiturisme, med hyttebebyggelse og hoteller, som ved sin beliggenhet tiltrekker seg turister både fra Vestlandet og Østlandet. Hovednæringen i kommunene er landbruk (40%). Forøvrig er sysselsettingen fordelt på offentlig tjenesteyting, reiselivsnæringen og noe industri og håndverk.

Sel kommune

Sel kommune er plassert i sentrum av NG. Kommunesenteret, Otta, er plassert hvor Ottadalen møter Gudbrandsdalen. Otta ligger ved E6 og Dovrebanen. Nordover fortsetter Gudbrandsdalen, og kommunen grenser til Dovre og Folldal i nord. I øst og sør finner vi henholdsvis Sør Fron og Nord Fron. I vest grenser Sel til Vågå kommune. På grunn av den sentrale plasseringen i regionen NG har Otta flere fellesfunksjoner for regionen. Blant annet er administrasjonen for det felles NAV kontoret plassert i Otta. Otta er videre det eneste tettstedet med bystatus i NG. Byen utgjør et handelssentrum, et skolesentrum og et kulturelt sentrum. Andre tettsteder i kommunen er Nord Sel, Sandbumoen, Dale i Ottadalen og Bjølstad i Heidal (www.sel.kommune.no).

I 2012 har Sel kommune 5992 innbyggere (SSB), og er befolkningsmessig den største av de seks kommunene i NG. Kommunen har en geografisk utstrekning på 905 km². Store deler av kommunen er fjellområder, og kommunen har status som nasjonalparkkommune. Dette gjør også fjellområdene i Sel til en destinasjon for fjellturisme. Sel har tradisjonelt vært en jord – og skogbrukskommune, men store skiferforekomster har også satt sitt preg på Sel og Otta, ved at det har vokst frem en steinindustri. Den viktigste industrivirksomheten i kommunen er vindusproduksjon, grafisk industri og næringsmiddel industri.¹²

NAV kontoret på Sel ligger i sentrum av Otta, i en bygning de deler med bl.a. flere offentlige etater. Kommunens administrasjonsbygg er like i nærheten.

¹⁰ <http://www.lesja.kommune.no/356.Informasjon-om-Lesjabygda.html> (30.01.13)

¹¹ Status som nasjonalparkkommune innebærer bl.a. at over 30% av kommunens areal er nasjonalpark (www.nasjonalparkkommuner.no)

¹² <http://snl.no/Sel> (29.01.13)

Vågå kommune

Vågå kommune er ligger i det nedre dalføret av Ottaelva, mellom kommunene Sel og Lom. Vågå grenser til Lesja i nord, til Dovre og Sel i øst. I sør grenser Vågå til Nord Fron, Øystre Slidre og Vang. I vest grenser kommunen til Lom. Kommunesenteret er Vågåmo. Lalm og Tessanden er to andre tettsteder i kommunen. Riksvei 15 fra Otta til Måløy går gjennom kommunen. Riksvei 51 er en annen kommunikasjonsåre, som går fra Vågå og over til Fagernes. I 2012 har Vågå kommune 3739 innbyggere (SSB).

Kommunen har en geografisk utstrekning på 1330 km². Store deler av kommunen er fjellområder, og store deler av Jotunheimen nasjonalpark ligger sør i Vågå kommune. Vågå er som flere av de andre kommunene i NG en kjent destinasjon for fjellturisme. Besseggen og Gjendevatnet og Knutsholtindane er i Vågå. Hvert år besøker om lag 50 000 personer området ved Besseggen.

Vågå er en jordbrukskommune, med noe industri (sagbruk, foredling av kleberstein, møbel og verkstedindustri), handel og som nevnt; turisme. I tillegg er offentlig sektor en viktig arbeidsplass, med Vågå kommune, og staten med bl.a. de to spesialenhetene i NAV for registerkontroll og helsetjenesteforvaltning, som i 2008 ble besluttet lagt til Vågå.

NAV kontoret i Vågå ligger sentralt plassert i Vågåmo i tilknytning til kommunens administrasjonsbygg.

Skjåk kommune

Skjåk kommune ligger i Ottadalen, og er en fjellkommune og en nasjonalparkkommune, med Reinheimen i nord og Breheimen i sør. Skjåk grenser til Norddal i nord, Rauma og Lesja i øst, Lom i sørøst og Stryn og Stranda i vest. Bismo er kommunesenteret, og tettstedet ligger langs riksvei 15, som knytter sammen Ottadalskommunene med Vestlandet, og steder som Stryn, Nordfjord, Geiranger og Sunnmøre.

I Bismo bor 40% av kommunenes befolkning, og her har de fleste sitt arbeid i industri, handel og tjenesteyting. For øvrig er landbruk en viktig næringsvei. Andre tettsteder er Ånstad, Nordberg, Ramstadstronda og Grotli. Kommunens utstrekning er på ca. 2075 km², og det er ca. 2300 innbyggere i kommunen.

NAV Skjåk har siden 2006 vært en del av regionskontoret i NNG. Slik har Skjåk eksistert som et avdelingskontor i NNG, inntil det ble gjort endringer i samarbeidsmodellen i 2013. Helt siden oppstarten av NNG har NAV kontoret i Skjåk samarbeidet på ulike måter med NAV kontoret i Lom.

NAV kontoret i Skjåk ligger i kommunehuset på Bismo, og er således sentralt plassert i forhold til de øvrige kommunale tjenestene i kommunen.

Lom kommune

Lom kommune er den midterste av de tre kommunene i Ottadalen. Fra Sel går riksvei 15 gjennom Ottadalen, først til Vågå, så Lom og deretter Skjåk, før veien går videre over til Vestlandet over Strynefjellet og til Måløy. Lom grenser til Vågå øst og Skjåk i nordvest grenser Lom til Lesja i nord, Vang kommune i sør, Luster kommune i sørøst.

Store deler av Lom kommunes areal er fjellområder. Jotunheimen nasjonalpark ligger sør i kommunen. I Lom finner man Norges to høyeste fjell; Galdhøpiggen og Glittertind. På grunn av fjellene i Jotunheimen har Lom et stort besøk av turister. Fjellturismen i Lom er bakgrunnen for det relativt sett store antallet hoteller, pensjonater og fjellstuer som holder til i Lom.

Kommunesenteret heter Fossbergum, og her bor ca. 850 av kommunens 2382 innbyggere (SSB, 2012). I Fossbergum finnes det arbeidsplasser innen reiseliv, handel og offentlig og privat servicevirksomhet. Andre viktige bosettinger er Garmo og Bøverdalen. Jordbruk er kommunens viktigste næringsvei.

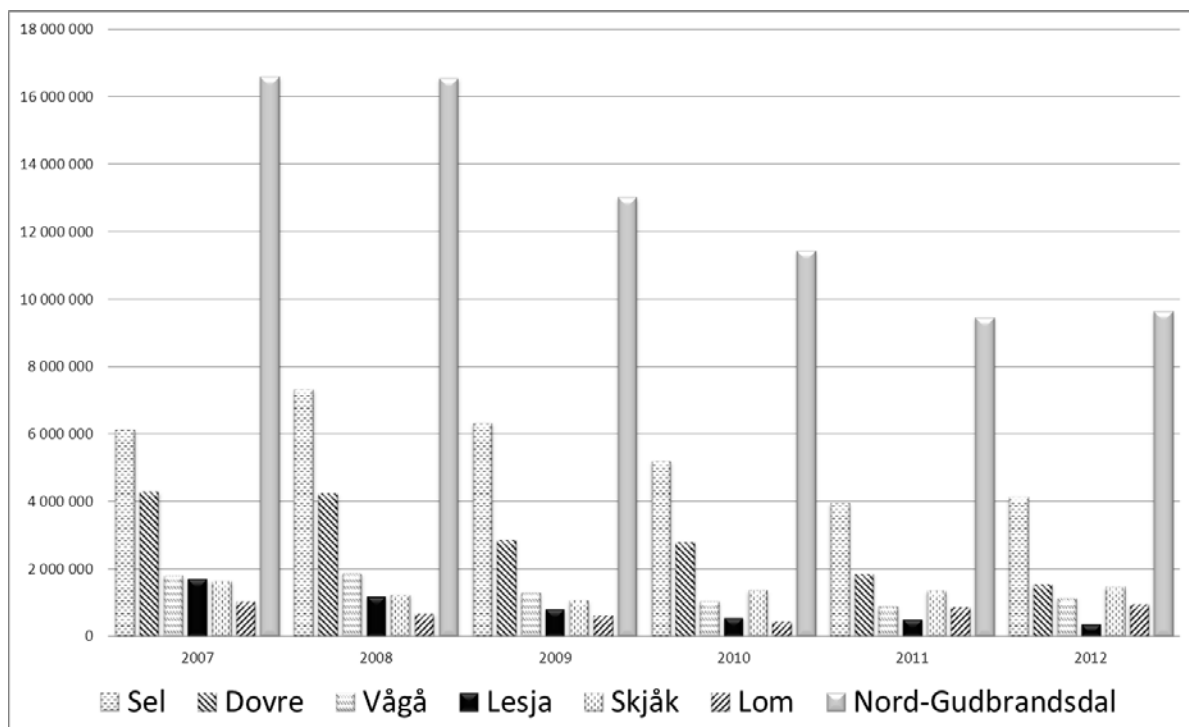
Helt siden oppstarten av NNG har NAV kontoret i Lom samarbeidet på ulike måter med NAV kontoret i Skjåk. NAV kontoret ligger inne i kommunehuset, og tjenesteområdeleder for Helse og velferd har sitt kontor i tilknytning til NAV kontoret. Slik knyttes NAV kontoret fysisk sett nært til den ansvarlige for øvrige kommunale tjenester på helse og velferdsområdet. NAV kontoret har åpent tre dager i uka, og den felles NAV lederen for Skjåk og Lom reiser mellom kommunene for å utøve sin lederrolle.

Nedenfor følger redegjørelser og funn fra de tre delundersøkelsene.

4 Kjennetegn ved utviklingen i utbetaling av sosiale ytelser i NG

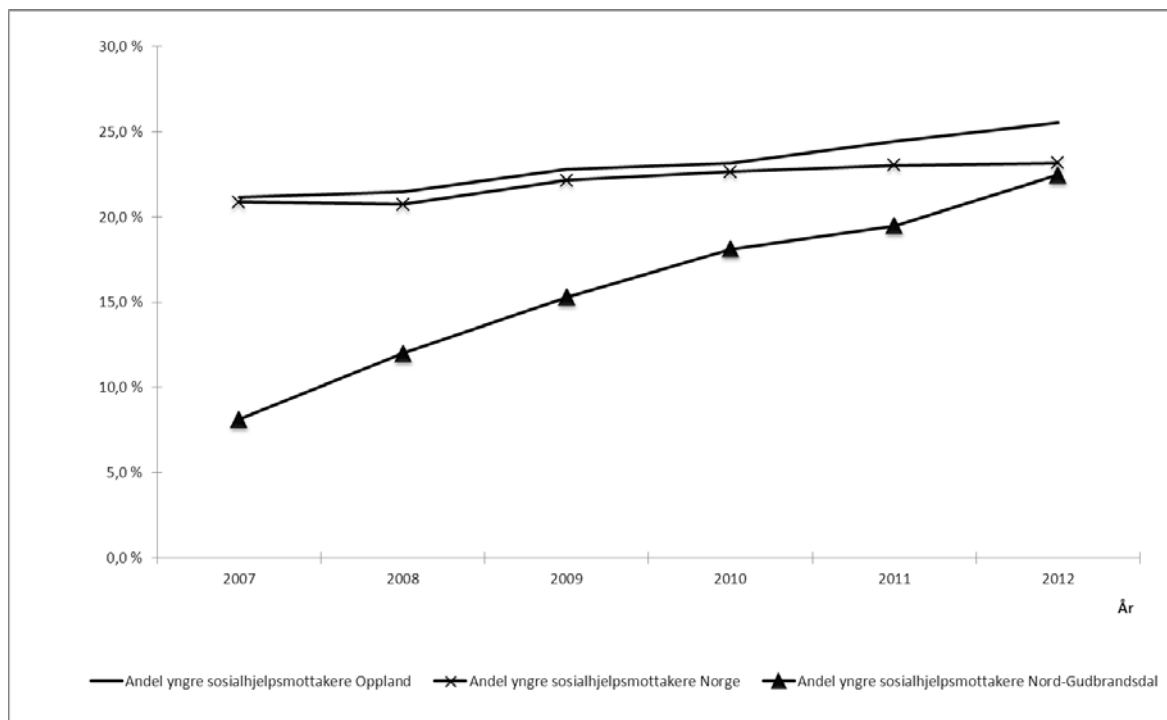
4.1 Utvikling i utbetalinger

En del av dette prosjektet har hatt fokus på kvantitative data vedrørende utvikling i utbetaling av sosiale ytelser i NNG. Vi starter her med å peke på de viktigste observasjonene vi har gjort. Figur 4 viser at utbetaling av økonomisk sosialhjelp, målt i norske kroner har gått ned i løpet av perioden 2007 – 2012.



Figur 4. Utbetaling av økonomisk sosialhjelp i norske kroner per år, kommune og region 2007-2012.

En interessant observasjon i denne sammenheng er at samtidig som det har vært en nedgang i totale utbetalinger, så finner vi at andelen yngre sosialhjelpsmottakere har økt kraftig i perioden. Figur 5 viser at utviklingen i andel yngre sosialhjelpsmottakere har økt fra i underkant av 10 % i 2007 til nasjonalt- og fylkesnivå på rundt 20 % i 2012.



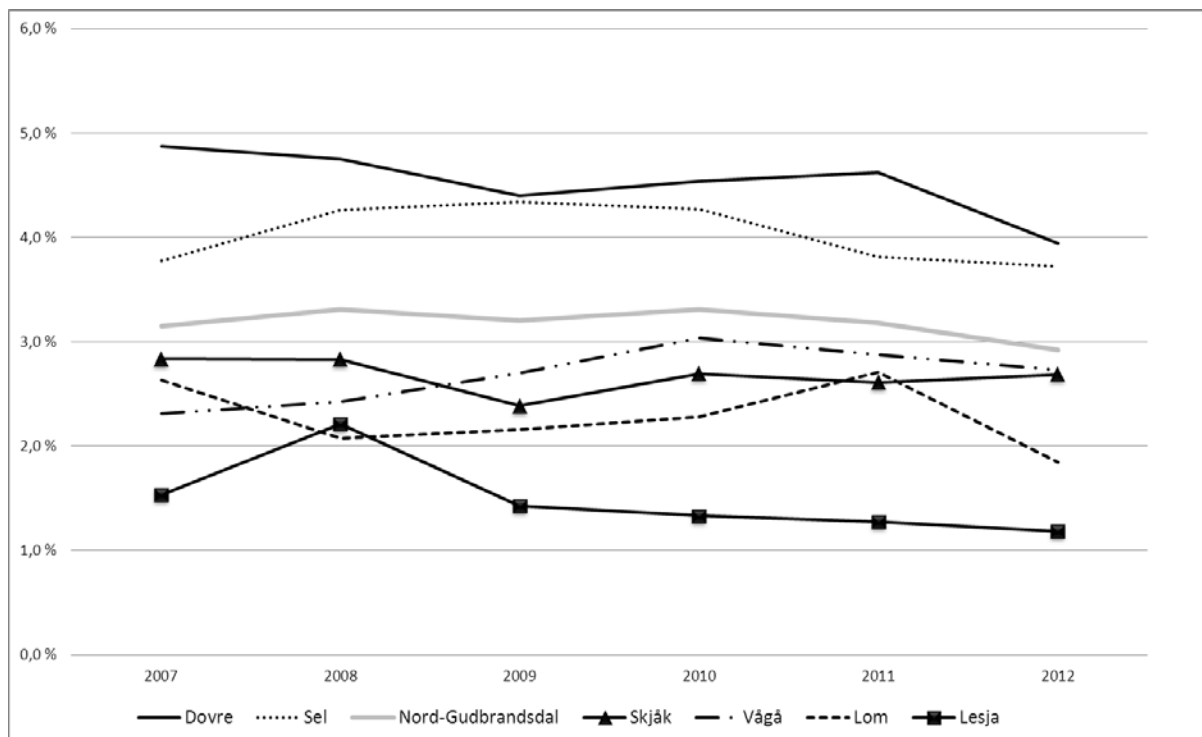
Figur 5. Andel yngre sosialhjelpsmottakere (18-24 år) av antall mottakere per år, kommune, region og Norge 2007-2012

En annen interessant observasjon er at det er noen forskjeller mellom kommunene i forhold til utbetalinger av økonomisk sosialhjelp dersom vi sammenlikner med størrelsen på kommunen, (målt i innbyggerantall). Tabell 1 viser en sammenlikning av størrelsen på kommunen målt i innbyggerantall og en rangering av størrelsene på totale utbetalinger av økonomisk sosialhjelp.

Fordeling etter innbyggerantall	Fordeling etter størrelse på utbetaling av sosiale ytelser 2007-2012					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sel (1)	1	1	1	1	1	1
Vågå (2)	3	3	3	4	4	4
Dovre (3)	2	2	2	2	2	2
Lom (4)	6	6	6	6	5	5
Skjåk (5)	5	4	4	3	3	3
Lesja (6)	4	5	5	6	6	6

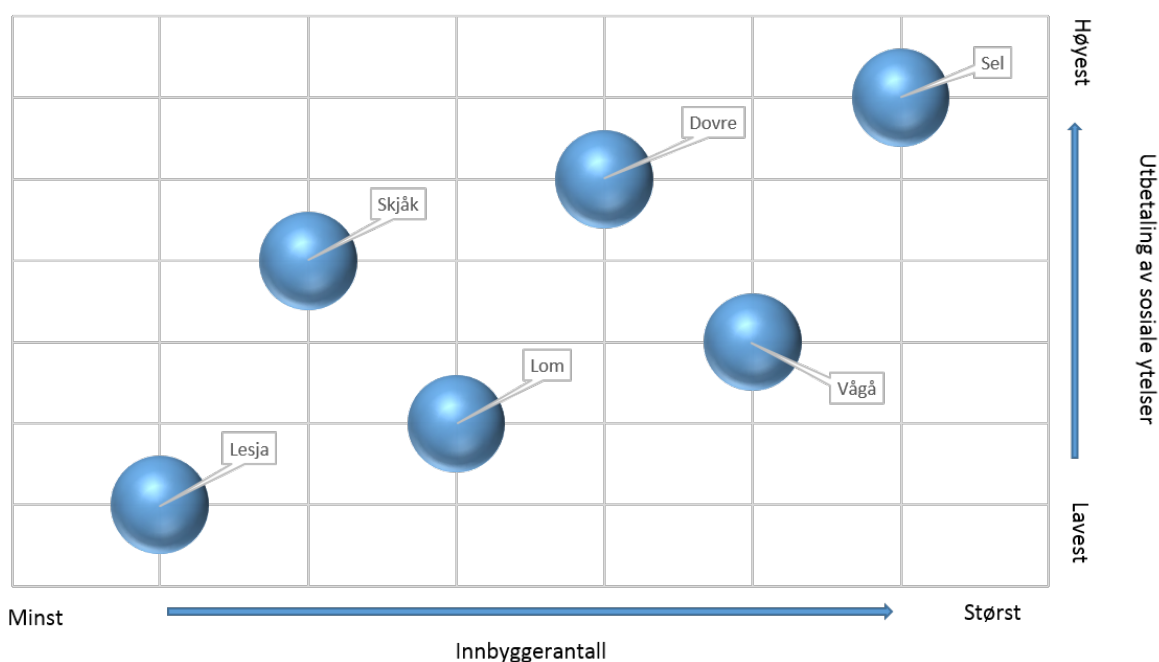
Tabell 1. Fordeling av kommuner etter innbyggerantall og størrelsen på utbetaling av sosiale ytelser. 1 størst, 6 minst.

Størrelsene på utbetalingene varierer noe gjennom perioden. For eksempel Sel, som er den største kommunen, har også de største utbetalingene av økonomisk sosialhjelp. Men vi ser at Vågå som er nest størst i innbyggerantall, bare har de tredje største utbetalingene fram til 2009, og fra 2010 har kommunen de fjerde største utbetalingene. Dovre kommune som er tredje største kommunen har de nest største utbetalingene gjennom hele perioden. Om vi sammenlikner med figur 6 under, så ser vi at Dovre har høyest andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggerantallet i kommunen.



Figur 6. Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i kommunene og totalt i NNG.

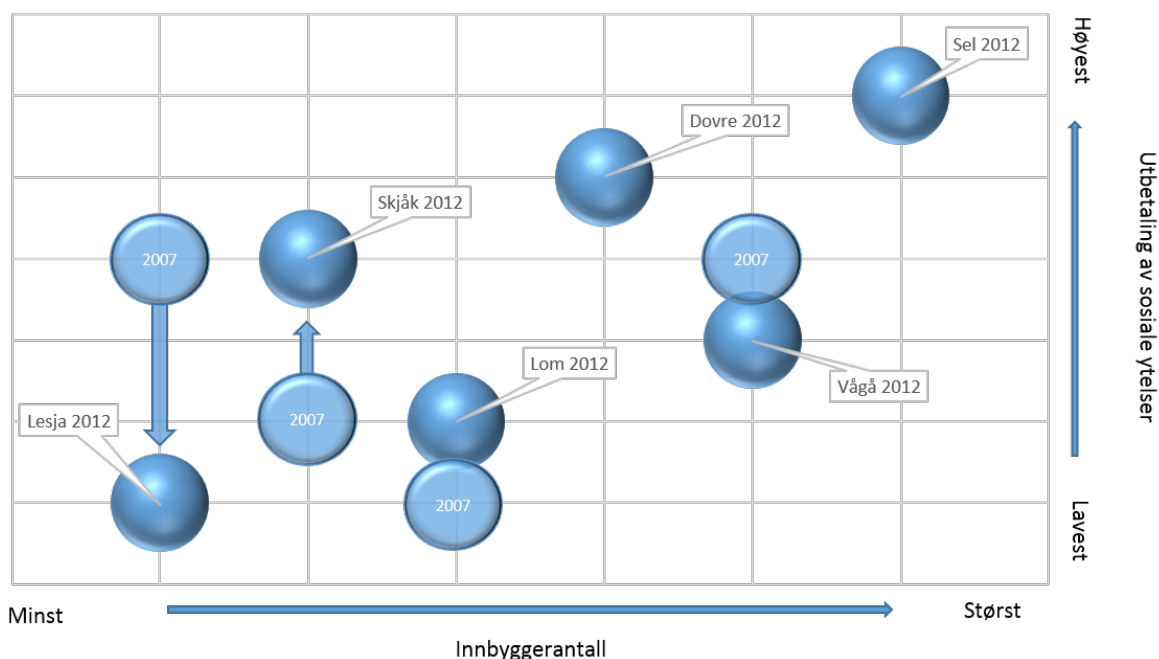
Det som mulig er av størst interesse er å se på situasjonen som er nærmest dagens situasjon. I vår studie har vi data fram til 2012. Om vi nå bare ser på år 2012, kan vi framstille denne sammenlikningen i en annen figur. I figur 7 måler vi størrelsen på totale utbetalinger av sosiale ytelser vertikalt, og størrelsen på kommuner i form av innbyggerantall horisontalt.



Figur 7. Rangering av utbetalinger av ytelser og innbyggerantall i 2012.

Vi ser at Lesja som er minst også har de laveste utbetalingene. Skjåk som er nest minst, har de tredje største utbetalingene mens Lom som er den tredje minste kommunen, har de nest laveste utbetalingene. Videre rangering etter innbyggerantall blir at Dovre er tredje størst, men har de nest høyeste utbetalingene. Vågå som er nest størst har bare de fjerde høyeste utbetalingene mens Sel som er størst, har også de høyeste utbetalingene.

I figur 8 ser vi på utviklingen fra 2007 til 2012.



Figur 8. Rangering av utbetalinger av ytelser og innbyggerantall i 2007 og 2012.

Det er ingen endringer i rangering av kommunestørrelse etter innbyggerantall, slik at bevegelsene er bare vertikale. For Dovre og Sel er det ingen endring i rangering av utbetaling av sosiale ytelser. Lesja og Vågå har hatt en nedgang i utbetalingene. Det vil si at kommunene har fått lavere totale utbetalinger sammenliknet med de andre kommunene. Skjåk og Lom har hatt økte utbetalinger. Spesielt kan vi se at Skjåk som er den nest minste kommunen i regionen, har beveget seg fra å ha de nest laveste utbetalingene i 2007 til å ha de tredje høyeste utbetalingene i 2012.

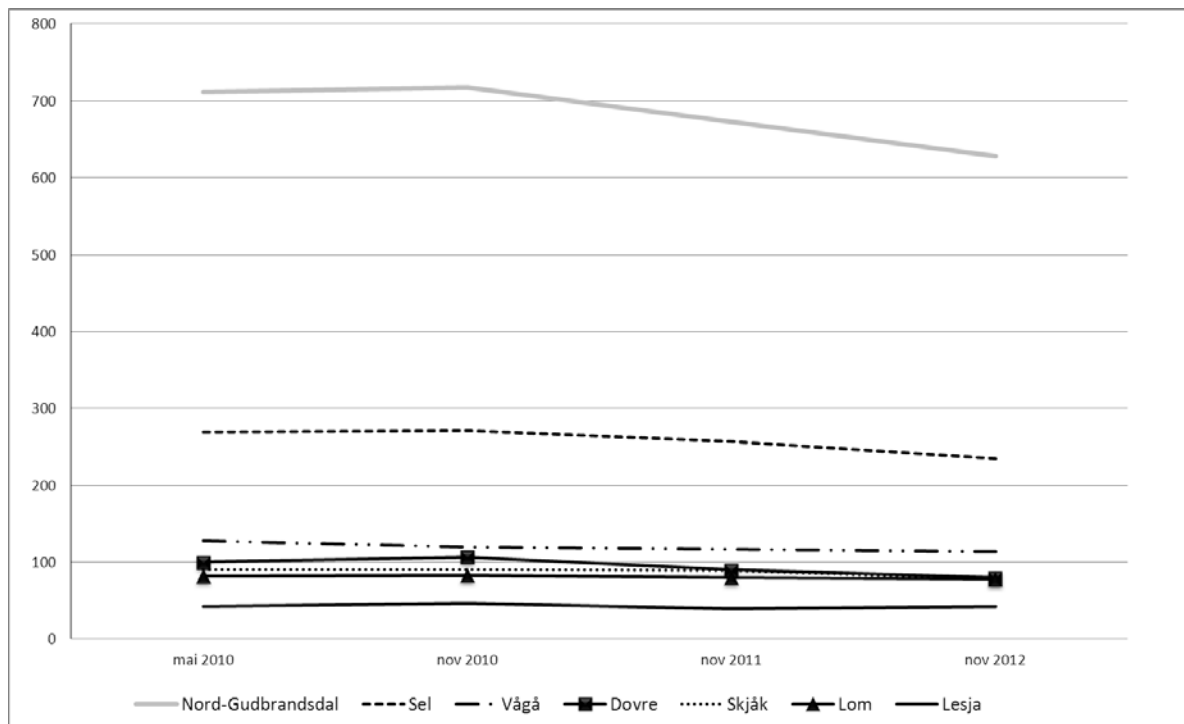
4.2 Utvikling av arbeidsmarkedet og tilgrensede ytelser

Endringer i andre ytelser og endringer i arbeidsmarkedet kan virke inn på utbetalingen av økonomisk sosialhjelp, og derfor har vi sett om dette kan gi noen interessante forklaringsammenhenger i forhold til de observasjonene vi har gjort.

Tilgrensede ytelser

Arbeidsavklaringspenger (AAP)

AAP ble innført som en ny ytelse i NAV fra 1. mars 2010 og erstattet tre tidligere ytelser, attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Innføring av en ny ytelse kan endre praksis og påvirke bruken av andre eksisterende ytelser. Det er derfor interessant å presentere utviklingen av AAP i perioden vi konsentrerer oss om.



Figur 9. Antall mottakere av AAP i perioden mai 2010 til november 2012

Figur 9 viser at det totalt for NNG har vært en svak nedgang i antall mottakere av AAP i løpet av denne perioden. For de fem kommunene Vågå, Dovre, Skjåk, Lom og Lesja ser vi at det har vært små endringer i antall mottakere av ytelsen i perioden, mens det for Sel kommune har vært en viss nedgang i perioden fra november 2010 til november 2012. Vi ser også at Sel kommune ligger merkbart høyere i antall AAP mottakere enn de resterende kommunene. Dette henger trolig sammen med at antall innbyggere er klart størst i Sel kommune.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet ble innført mot slutten av 2007, og målet er å være regjeringens virkemiddel i kampen mot fattigdom. Ved å bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet

gjennom tett og forpliktende bistand og oppfølging, skal Kvalifiseringsprogrammet redusere fattigdomsproblematikk i Norge. Gruppen som deltar i kvalifiseringsprogrammet, vil kunne være den samme som mottar økonomisk sosialhjelp fra NAV.

I tabell 2 finner vi tall for antall personer som deltok i kvalifiseringsprogrammet i perioden 2007-2012 for hver kommune og totalt for NNG.

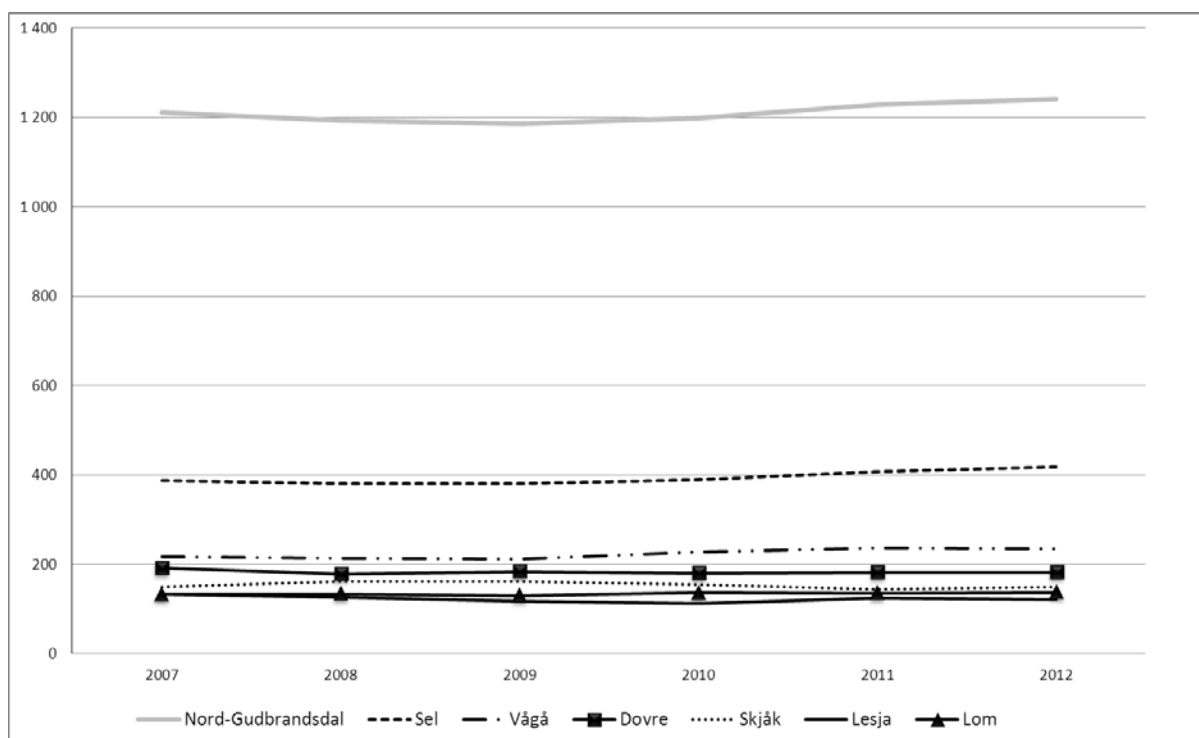
	des 2008	des 2009	des 2010	des 2011	des 2012
Dovre	4	6	7	5	2
Lesja	6	6	3	1	2
Skjåk	5	4	3	3	1
Lom	4	5	4	3	1
Vågå	7	8	6	5	5
Sel	13	15	7	8	8
Nord-Gudbrandsdal	39	44	30	25	19

Tabell 2. Antall personer i kvalifiseringsprogrammet per desember i perioden 2008 – 2012

Som vi ser av tabell 2 er det nokså få personer som har deltatt i kvalifiseringsprogrammet i perioden. Totalt for hele NNG varierer antallet fra 44 til 19 personer. Sammenliknet med antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, så er antallet lite. Antall personer som i perioden 2007-2012 som mottok økonomisk sosialhjelp i NNG var på sitt høyeste 642 og lavest 565.

Overgang til varig ufør

Når vi ser på utvikling i andre faktorer som kan ha påvirket utviklingen i økonomisk sosialhjelp, så kan vi tenke oss at endringer i antall personer som går over til varig ufør kan ha endret seg over tid og påvirket utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Vi ser imidlertid i figur 10 at nivået på antall uførepensjonister har vært nokså stabilt i alle kommunene og totalt for NNG i hele perioden 2007-2012.



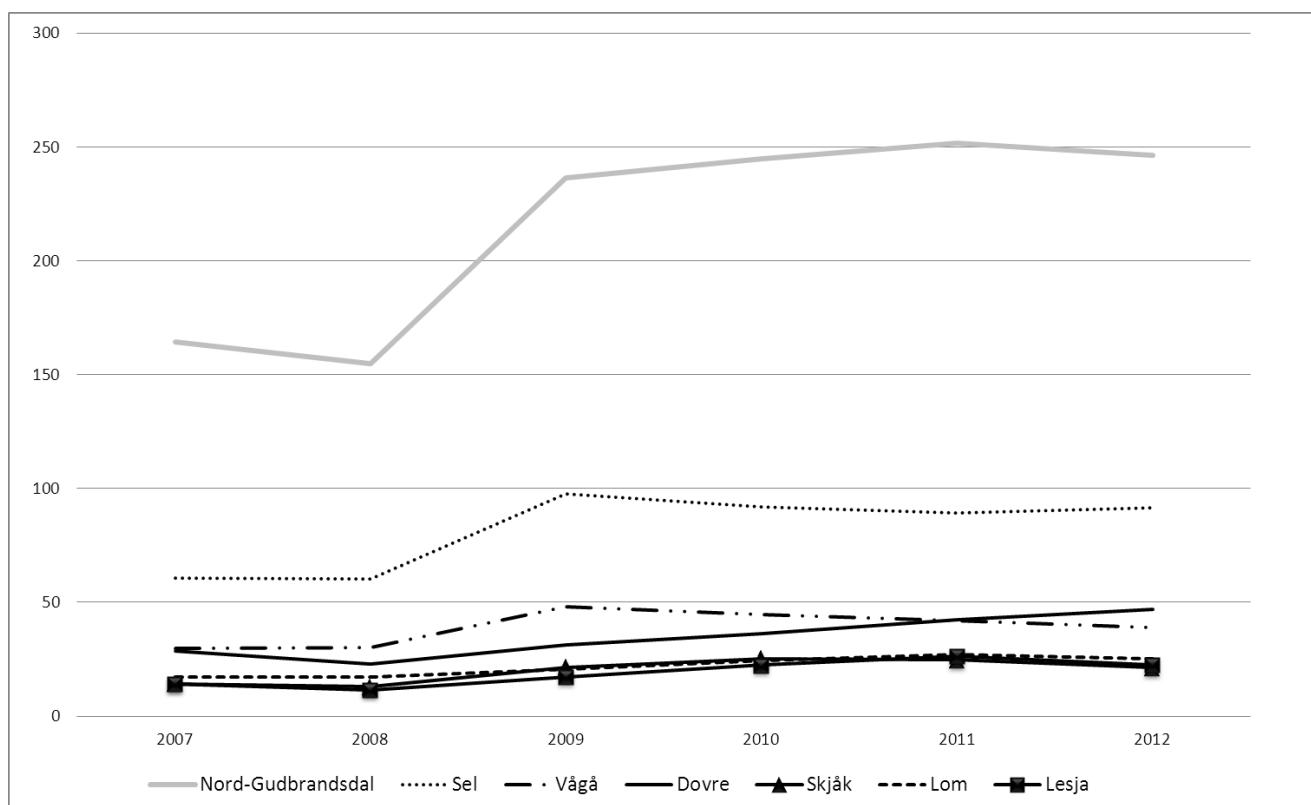
Figur 10. Utvikling i overgang til varig ufør i perioden 2007-2012

Arbeidsmarkedet

For å beskrive utviklingen i arbeidsmarkedet i regionen ser vi på to størrelser. Først ser vi på antall registrerte ledige personer i perioden. Dette er tall hentet fra SSB, som har bygget statistikken på tall fra arbeidsdirektoratet som omfatter personer som er registrert helt ledige, og som ved opptelling hver måned er registrert ved arbeidskontorene. Tallene som brukes her er summert og delt på 12 slik at vi får gjennomsnittlig arbeidsledighet gjennom året. Ved å se på denne utviklingen, vil vi kunne avdekke om det har vært endringer i ledighetstallene som tyder på at arbeidsmarkedet har endret seg i perioden.

Registrerte ledige

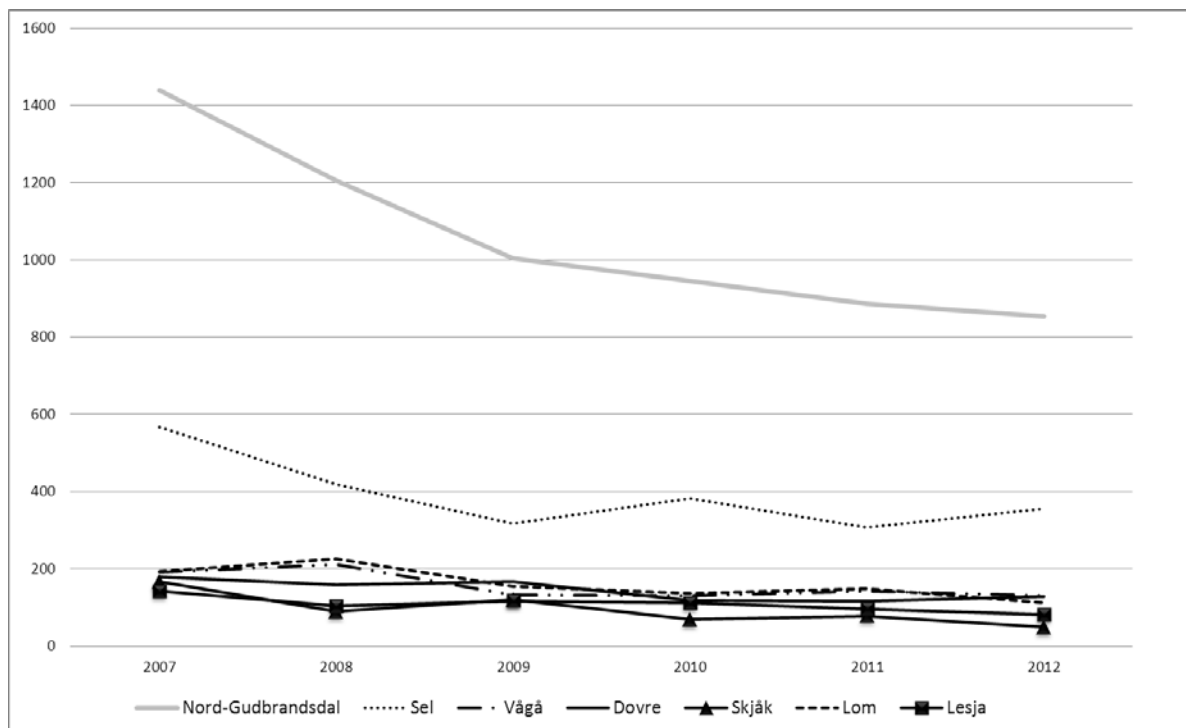
Figur 11 viser at utviklingen i hver av de seks kommunene følger samme trend, og nivåforskjellene i antall registrerte ledige henger trolig naturlig sammen med antall innbyggere i hver kommune, forutsatt at andel innbyggere i yrkesaktiv alder er lik i kommunene. Vi kan derfor konsentrere oss om å se på utviklingen i arbeidsledigheten totalt for regionen. Vi ser at fra 2008 til 2009 går antall registrerte ledige opp fra rundt 150 til nærmere 250, og antall registrerte ledige ser ut til å stabilisere seg på rundt 250 fra 2010 til 2012. Vi har her ikke tall for utviklingen i registrerte ledige for yngre personer. Som vi har sett tidligere så har antallet yngre mottakere av økonomisk sosialhjelp økt betydelig i perioden.



Figur 11. Utviklingen i antall registrerte ledige i perioden 2007-2012 i de seks kommunene og totalt for NNG (Kilde SSB).

Antall utlyste stillinger

Endringer i antall utlyste stillinger vil kunne si noe om utviklingen i arbeidsmarkedet og aktivitetsnivået i økonomien. Figur 12 viser utvikling i antall utlyste stillinger i perioden 2007 – 2012.



Figur 12. Utvikling i antall utlyste stillinger i perioden 2007-2012 i kommunene og regionen (Kilde: NAV).

Totalt for NNG har antall utlyste stillinger per år falt fra 1440 til 855. Vi ser at alle de seks kommunene har hatt en negativ trend i antall utlyste stillinger. Sel har hatt noen svingninger, men også de har et lavere antall utlyste stillinger i 2012 enn i 2007. Antall utlyste stillinger gir oss et inntrykk av hvordan arbeidsmarkedet har utviklet seg i perioden. Et synkende antall utlyste stillinger er en indikasjon på at arbeidsmarkedet blir vanskeligere for dem som ønsker jobb siden det blir færre jobber å søke på. Dette samsvarer med figuren i avsnittet over, hvor vi ser at arbeidsledigheten har steget i perioden. Når arbeidsledigheten stiger, og når arbeidsmarkedet er vanskelig er det ikke uvanlig at dette rammer hardest de yngste arbeidssøkerne med liten eller ingen arbeidserfaring.

Et strammere arbeidsmarked, hvor antall utlyste stillinger går ned, henger naturlig sammen med lavere aktivitetsnivå i økonomien, f.eks. konjunkturedgang og finanskrisen. Dette kan ha hatt en innvirkning på utvikling i utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Oppsummering

Utbetalingene av økonomisk sosialhjelp i NNG har falt med over seks millioner kroner per år i perioden 2007 til 2012. Samtidig har andel yngre sosialhjelpsmottakere økt fra å være langt under landsgjennomsnittet til å ligge på samme nivå som i resten av landet. Det er forskjeller mellom kommunene hva angår utbetaling av sosiale ytelser. Hvis man sammenholder innbyggertallet i NG kommunene, som er relativt stabilt i perioden 2007-2012, med utbetalinger av sosiale ytelser, så ser vi at kommunene har hatt ulik utvikling i utbetalinger av sosiale ytelser i perioden.

I siste del har vi studert faktorer som mulig kan ha hatt påvirkning på utvikling i økonomisk sosialhjelp i NNG. Vi har sett på arbeidsmarkedet, herunder arbeidsledighet samt antall utlyste stillinger i perioden 2007 - 2012. I samme perioden har NAV innført AAP og Kvalifikasjonsprogrammet. Ut fra de tall som presenteres her finner vi ikke noe som tilsier at dette har hatt stor innvirkning på utviklingen i økonomisk sosialhjelp. Til slutt har vi sett på utviklingen i overgang til varig ufør i perioden.

Dersom vi skal trekke noen konklusjoner ut fra denne gjennomgangen, kan vi si at utviklingen i arbeidsmarkedet som følge av økende arbeidsledighet fra 2008, kan ha hatt en innvirkning på økning i andelen yngre mottakere av økonomisk sosialhjelp. Men det er ikke grunnlag i dataene som er presentert her til å forklare forskjellene i utbetaling av økonomisk sosialhjelp mellom kommunene i NNG.

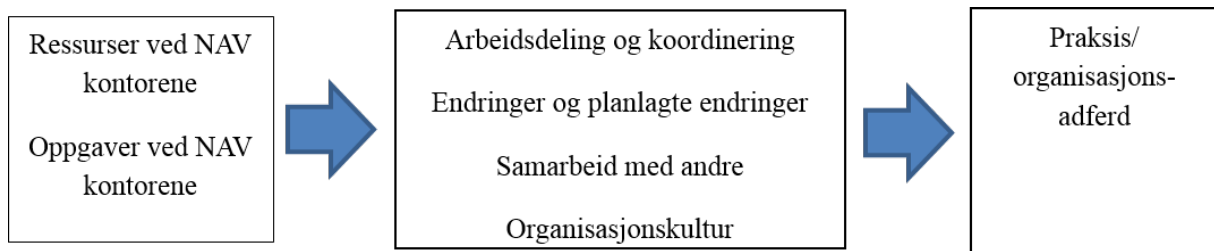
5 Organisatoriske rammer for sosialtjenesten ved NAV kontorene

5.1 Problemstilling og analyseperspektiv

Denne delen omhandler hvordan de sosiale tjenester organiseres og hvilke forskjeller og likheter vi kan identifisere mellom de ulike kommunene i NG.

For at en virksomhet – offentlig eller privat - skal kunne realisere sine målsettinger på en effektiv måte, fordres en organisering av arbeidet og arbeidsprosessene. En organisering dreier seg om hvordan arbeidet inndeles, koordineres og kontrolleres, men også hvordan en virksomhet samarbeider med andre (Child, 2005). Den formelle organisering er gjerne nedfelt i organisasjonskart og andre organisasjonsbeskrivelser, og betraktes som et resultat av bevisst planlegging. Organisering kan imidlertid også være et resultat av en fremvoksende praksis, som blir til når aktivitetene i organisasjonen tilpasser seg eksterne og interne forhold (Child, 2005). Denne praksisen kan etter hvert formaliseres og nedfelles i organisasjonsbeskrivelser, eller den kan eksistere som en praksis, som ikke nedfelles skriftlig, men som organisasjonsmedlemmene forholder seg til i sitt daglige arbeid. Dette innebærer at det ikke trenger å være fullt samsvar mellom den formelle organiseringen og den faktiske adferden og praksis i organisasjonen.

I et organisasjonsperspektiv forutsettes det imidlertid at organisasjonsmedlemmenes adferd, i dette tilfelle praksis på sosialtjenesteområdet ved NAV kontor, påvirkes av de organisatoriske rammer som omgir arbeidet (Egeberg, 1989). I tillegg vil organisasjonsadferden påvirkes av den uformelle strukturen, eller den organisasjonskultur som utvikler seg over tid. En organisasjonskultur beskrives gjerne som tenkemåter, verdier, normer og virkelighetsoppfatninger (Schein, 1985). For å få et så helhetlig og realistisk bilde av arbeidet som foregår på sosialtjenesteområdet som mulig, vil vi studere både organisasjonsstruktur og organisasjonskultur, og den faktiske adferd ved hvert av de seks kontorene. I tillegg kartlegges de oppgavene som er lagt til NAV kontoret, samt ressurs- og kompetansesituasjonen, og det samarbeidet som NAV kontoret har med andre. Vi studerer følgelig organisering i bred forstand for å kunne få et grunnlag for å identifisere forskjeller og likheter mellom NAV kontorene. De dimensjoner ved oppgaver, ressursituasjon og organiseringen som vi ser nærmere på i dette forskningsprosjektet kan fremstilles skjematisk på denne måten.



Figur 13. Dimensjoner og sammenhenger

Pilene i figuren viser den antatte sammenhengen mellom de ulike dimensjonene som studeres. Oppgaver og ressurser, som besluttes av kommunene og av NAV fylke, vil påvirke organiseringen. Organiseringen av NAV kontorene vil som nevnt over legge føringer på praksis og organisasjonsmedlemmenes adferd.

5.2 Dimensjonene som studieobjekter

Som nevnt vil vi sammenlikne de seks kommunene langs noen dimensjoner, som kan hjelpe oss til å identifisere forskjeller og likheter mellom kommunene i deres organisering av NAV kontorene. Nedenfor presenteres dimensjonene vi vil undersøke ved hvert NAV kontor.

Dimensjon 1: Resurser ved NAV kontorene

Ressurser i denne sammenhengen er både stillingsressurser og hvilke kompetanseressurser hvert kontor innehar. Begge forhold vil påvirke omfanget av oppgaver som skal fordeles og hvordan oppgavene fordeles mellom de enkelte medarbeiderne ved NAV kontorene.

Den statlige stillingsressursinnsatsen ved NAV kontor regnes ut fra et gitt beregningsgrunnlag, som i utgangspunktet er likt for alle kommunene. Den kommunale ressursinnsatsen til NAV kontorene varierer fra kommune til kommune. Denne variasjonen mellom kommunene skyldes ressursmessige muligheter og lokalpolitiske prioriteringer.

I denne undersøkelsen vil vi derfor undersøke antallet kommunale og statlige stillinger, og gjennom intervjuene vil vi kartlegge hvilken samlet kompetanse hvert NAV kontor har til rådighet på sosialtjenesteområdet.

Dimensjon 2: Oppgaver ved NAV kontoret

I denne undersøkelsen vil vi studere hvilke oppgaver og funksjoner som skal løses ved NAV kontorene i de seks kommunene, og hvilke funksjoner og oppgaveområder som medarbeidere ved NAV kontoret rapporterer at de samarbeider med kommunen om.

I forbindelse med NAV reformen skulle kommunene selv bestemme hvilke kommunale oppgaver knyttet til sosialtjenesten, som de skulle legge til de nyetablerte NAV kontorene. Den såkalte minimumsløsningen, som var økonomisk sosialhjelp (Alm Andreassen og

Fossestøl, 2011) angav hva kommunene som et minimum måtte legge til de nye NAV kontorene av tjenester. Kommunene kunne for øvrig velge om de ville legge også andre sosiale tjenester inn i NAV kontoret, som for eksempel familiesaker, barnevern, rusområdet m.m. Denne nye grensdragningen skilte økonomisk sosialhjelp fra andre kommunale områder som tidligere var (sam-) lokalisert og organisert i kommunene. Oppgaveportefølje vil ha betydning for ressursbehovet ved NAV kontoret, og for hvordan arbeidet fordeles og koordineres.

Denne undersøkelsen vil derfor gi en oversikt over hvilke oppgaver de forskjellige kommunene har lagt inn i de forskjellige NAV kontorene. For enkelte kommuner har det skjedd endringer i oppgaveporteføljen ved NAV kontorene i perioden fra etablering til i dag.

Dimensjon 3: Arbeidsdeling og koordinering

Som nevnt vil vi kartlegge organiseringen med hensyn til hvordan medarbeidere deler arbeidet mellom seg (arbeidsdeling), hvordan arbeidet samordnes og ledes og kontrolleres (koordinering). Vi vil beskrive den formelle organiseringen, men vi er også opptatt av faktisk organisasjonsadferd. Som over nevnt tar vi høyde for at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom beskrivelser av organisasjonsstrukturen og det som faktisk foregår. En annen viktig del av vår kartlegging av organisasjonsadferd er å få en innsikt i den organisasjonstenkningen som gjør seg gjeldende hos de ansatte. Hvordan forstår de sitt eget og andres arbeid, og organiseringen av dette? (Egeberg, 1989).

Dimensjon 4: Endringer og planlagte endringer ved hvert NAV kontor

Det finnes mer eller mindre faste strukturer for samhandling, men både disse fastere strukturene og den daglige organisasjonspraksis er i stadig forandring. Som alle organisasjoner forandrer NAV kontorene seg, både på bakgrunn av bevisste reformer og endringer, men også gjennom daglige justeringer og tilpasninger (Brunsson og Olsen, 1990).

Siden det felles NAV kontoret NNG ble etablert som et av pilotkontorene i Norge i oktober 2006, har alle de seks kontorene i regionen og det felles regionskontoret gjennomgått forandringer. Ved den seneste endringen, våren 2013, forlot NAV kontorene i NG den felles overbygning med en felles NAV leder, som hadde både kommunale og statlige fullmakter til å koordinere samarbeidet mellom NAV kontorene i regionen. Lederne for de lokale NAV kontorene har nå både de kommunale og statlige fullmakter. Både pågående endringer og planlagte endringer kan antas å gi et innblikk i hvilken retning NAV kontorene kan komme til nå gå fremover. Derfor redegjøres det for enkelte av disse endringene.

Dimensjon 5: NAV kontorenes samarbeid med andre kommunale tjenester

Som nevnt er organisering også hvordan en virksomhet samarbeider med sine omgivelser (Child, 2005). Ovenfor har vi sett hvordan NAV kontorene har samarbeidet med hverandre i den regionale modellen som ble valgt for NNG. Når vi sammenlikner kontorene langs dimensjonen «samarbeid med andre kommunale tjenester» ser vi nærmere på hvordan NAV kontorene samarbeider med andre deler av den kommunale organisasjonen.

Med NAV reformen skjedde det en endring, som etter all sannsynlighet ville få konsekvenser for hvordan oppgaver på sosialtjenesteområdet løses. Før NAV reformen lå økonomisk sosialtjeneste i tilknytning til andre kommunale oppgaveområder. Etter NAV reformen skulle økonomisk sosialtjeneste flytte sammen med representanter fra Trygdeetaten og Aetat. Hvor tett de sosiale tjenester i NAV kontoret samarbeider med andre kommunale antas å kunne ha betydning for forskjeller i hvordan oppgaver på sosialtjenesteområdet løses. Derfor er det en av de dimensjonene vi undersøker i denne sammenheng.

Dimensjon 6: Organisasjonskultur – eller «hvordan vi gjør det hos oss?»

Organisasjonskultur er de normer, verdier og virkelighetsoppfatninger (Schein, 2010) som organisasjonsmedlemmene er bærere av. Verdier, normer og virkelighetsoppfatninger er til dels ubevisste for organisasjonsmedlemmene. Dermed ligger det i fenomenets karakter at organisasjonskultur kan være et u håndgripelig fenomen å studere (se Egeberg, 1989).¹³ Mange har allikevel studert organisasjonskultur (for eksempel Schein, 2010, Bang, 2011), og slike studier fordrer som regel en metodisk tilnærming, som innebærer langvarig deltakende observasjon (jf. sosialantropologiske metoder). Det har vi ikke hatt anledning til i dette prosjektet. Vi vil allikevel ta med noen poenger knyttet til hvordan organisasjonsmedlemmene selv oppfatter kulturen ved kontoret.

5.3 Metodisk tilnærming

Problemstillingen vi belyser i denne rapporten, er av en utforskende karakter (Alvesson og Sköldbberg, 2008). Det vil si at vi har et bredt forskningsspørsmål, som åpner opp for å utforske for å forstå et fenomen, snarere enn å teste ut forhåndsbestemte hypoteser. Et utforskende forskningsdesign, uten forhåndsbestemte hypoteser fordrer en kvalitativ metodisk tilnærming. Kvalitative intervjuer og dokumentstudier er godt egnet til å identifisere både formelle og uformelle aspekter ved organisering, samt organisasjonsmedlemmenes forståelse og organisasjonstenkning (Silverman, 2011).

¹³ Egebergs instrumentelle modell tar for seg variabler som påvirker organisasjonsadferd (Egeberg 1989). Her anerkjennes organisasjonskultur som en årsaksvariabel, men den inkluderes allikevel ikke i en instrumentell modell, fordi variabelen «organisasjonskultur» ikke oppfyller et kriterium nummer to for å være med i en instrumentell modell, nemlig at den er manipulerbar. Som Egeberg sier er årsaks- og virkningsforholdet foreløpig for lite utforsket til at den inkluderes i modellen (Egeberg, 1989).

Datamaterialet vi anvender er intervjudata, ulike offentlige dokumenter og nettsider. Intervjuene er gjennomført som halvstrukturerte dybdeintervjuer. Det innebærer at informantene intervjues ut fra en intervjuguide, men underveis åpnes det for at også andre temaer berøres. Fordelen med dette er at man som forsker kan få fram temaer og poenger som kan være aktuelle og relevante for problemstillingen, men som forskeren ikke har tenkt ut på forhånd (Silverman, 2011). I den kvalitative delen av undersøkelsen betrakter vi det som en fordel, fordi vi på denne måten vil få rikere beretninger om vårt undersøkelsesobjekt (Ibid.).

Vi har gjennomført en runde med intervjuer ved alle NAV kontorene i NG. Det innebærer at vi har undersøkt organiseringen ved NAV kontorene på ett tidspunkt, men i intervjuene har vi også spurt om hvilke større endringer som har skjedd siden oppstart av NAV kontorene, og hvilke endringer som var planlagt på tidspunktet for datainnsamlingen.

Retrospektive utsagn vil i større grad kunne være heftet med unøyaktigheter og feil, enn informanternes utsagn om samtid. Dette skyldes blant annet hukommelsesforskyvninger, som vil kunne gjøre utsagnene noe mer omtrentlige (Kjeldstadli, 1992). Derfor har vi forsøkt å validere de retrospektive utsagnene ved å sammenholde disse med andre data, som dokumenter og sekundærkilder.

Dokumentene som benyttes varierer noe fra NAV kontor til NAV kontor. Felles for alle NAV kontorene er at vi anvender samarbeidskontraktene mellom det statlige NAV og de enkelte kommunene. I tillegg anvender vi organisasjonsbeskrivelser, stillingsinstruksjoner, måldokumenter og møtoreferater og kommunenes nettsider. Dokumentene benyttes for å kvalitetssikre intervjudata, men de innebærer også viktige opplysninger, som ikke kommer fram andre steder. I forbindelse med beskrivelsen av endringer over tid benytter vi også undersøkelser av NNG, som er gjennomført tidligere, samt interne evalueringer, som kommunene i NNG har initiert (se egen oversikt over dokumenter).

Intervjuene er gjennomført i perioden februar- mars i 2013. Vi intervjuet mellom 1-2 saksbehandlere og lederne ved alle NAV kontorene i NAV NG, og to rådmenn og andre representanter for kommunene (se oversikt for hvert NAV kontor). Nedenfor følger en oversikt over dokumenter og informanter fra hver av de seks NAV kontorene. NAV kontorene presenteres i denne rekkefølge: Dovre, Lesja, Sel, Vågå, Skjåk og Lom, da vi innhentet data i denne rekkefølgen.

NAV kontor	Dokumenter	Informanter
Dovre	<ol style="list-style-type: none"> 1. Samarbeidsavtale NAV Oppland og Dovre kommune 2. Organisasjonskart for NAV Dovre pr. februar 2013 3. Stillingsbeskrivelse og andre dokumenter knyttet til Prosjektlederstillingen for «Prosjekt Sosialhjelp» 4. Informasjon fra kommunens nettsider, bl.a. organisasjonskart pr. februar 2013 	<ul style="list-style-type: none"> -To saksbehandlere -NAV kontorets leder -Tidligere NAV leder/ nåværende kommunalsjef
Lesja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Samarbeidsavtale mellom Lesja kommune og NAV Oppland 2. Saksutredning for kommunestyret 3. Informasjon fra kommunens nettsider, bl.a. organisasjonskart pr. februar 2013 	<ul style="list-style-type: none"> -To saksbehandlere -NAV kontorets leder -Tidligere NAV leder/ nåværende rådmann
Sel	<ol style="list-style-type: none"> 1. Samarbeidsavtale mellom Sel kommune og NAV Oppland 2. Oversikt over faste møter, ukeplaner og dagsplaner. 3. Informasjon fra kommunens nettsider, bl.a. organisasjonskart pr februar 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fire saksbehandlere -NAV leder -Tidligere NAV leder/ nå kommunal sjef
Vågå	<ol style="list-style-type: none"> 1.Samarbeidsavtale mellom Vågå kommune og NAV Oppland 2.Årsrapport for Vågå kommune 2012 3.Informasjon fra kommunens nettsider, bl.a. organisasjonskart pr. desember 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> -En saksbehandler -NAV leder
Skjåk	<ol style="list-style-type: none"> 1.Samarbeidsavtale mellom Skjåk kommune og NAV Oppland 2. Informasjon fra Skjåk og Lom sine nettsider for kommunene, med bl.a. organisasjonskart. 	<ul style="list-style-type: none"> -En mottaksmedarbeider -NAV leder
Lom	<ol style="list-style-type: none"> 1.Samarbeidsavtale mellom Lom kommune og NAV Oppland 2.Informasjon fra Lom og Skjåk sine nettsider for kommunene, med bl.a. organisasjonskart. 	<ul style="list-style-type: none"> -En saksbehandler -NAV leder

Tabell 3. Kommunene i NNG.

I tillegg til disse primærdata, benytter vi oss av tidligere forskning på NNG.

5.4 Trekk ved organisering av sosialtjenesten i NG

NAV kontoret i Dovre

Dovre er den kommunen i NNG som relativt sett har hatt flest mottakere av sosialhjelp og høyest utgifter til sosialhjelp. Prosjekt Sosialhjelp ble igangsatt av kommunen for å redusere utgiftene til økonomisk sosialhjelp. Prosjektet resulterte i andre måter å arbeide med sosialsaker på, og antallet sosialhjelpsbrukere og utgifter til sosialhjelp ble redusert. Både «Prosjekt sosialhjelp» og beslutninger som medførte at NAV leder kom med i kommunens ledergruppe, bidro til et tettere og mer hensiktsmessig samarbeid mellom NAV kontor og andre deler av kommunen.

Ressursmessig er det 3 kommunale og 2, 4 statlige stillinger ved NAV Dovre, men den ene kommunale prosjektstillingen skulle tas vekk vår 2013. Kompetansen ved kontoret på sosialtjenesteområdet beskrives som god, selv om kontoret kom til å miste en av dem som hadde opparbeidet seg god kompetanse på sosialtjenesteområdet. I sin saksbehandlerdel av stillingen arbeidet NAV leder hovedsakelig på statlig område, og hadde delegert beslutningsansvaret på økonomisk sosialhjelp til prosjektleder. Leder deltok på fagmøtene og i diskusjonene rundt saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet, og hadde på denne måten en viss innsikt med hvordan oppgaveløsningen foregikk.

Ved NAV kontoret er det en fast deling mellom mottak og bakland. I baklandet arbeider medarbeiderne på statlig område og på kommunalt område. På statlig område har medarbeiderne også hatt en fast arbeidsdeling ut fra tjenestetype. Det var planer om å gå over til en generalisert oppgaveløsningsmodell vår 2013, fordi kontoret kom til å miste en stilling på sosialtjenesteområdet. På tidspunktet for datainnsamling (februar 2013) var ikke dette arbeidet kommet i gang. NAV Dovre har en bevissthet knyttet til en økning av unge brukere av økonomisk sosialhjelp. Dette betrakter informanter ved NAV Dovre som en utfordring i tiden fremover.

NAV kontoret på Lesja

Over tid har det skjedd en endring i sammensetningen av personalet ved NAV Lesja. Den statlige stillingsressursen har blitt mindre, men Lesja kommune har valgt (som rådmannen uttrykker det) ”å etterfylle” med kommunale stillinger. Slik har antallet ansatte ved kontoret vært stabilt på ca. 6 personer. Pr. februar 2013 skulle det imidlertid nedbemannes noe på statlig side (se over). Kontoret har videre skiftet leder i 2012, og det har vært enkelte utskiftninger av ansatte underveis ved kontoret siden oppstart i 2006. Barnevern og psykisk helsevern ble tatt ut av NAV kontoret, for å kunne gi disse områdene udelt oppmerksomhet.

Leder og en sosionom har delegasjon som besluttere på sosialtjenesteområdet. De ansatte samarbeider tett og opplever stor grad av tillit fra beslutterne. Leder beskriver seg selv som i en opplæringssituasjon på sosialtjenesteområdet. Det finnes både formell kompetanse og realkompetanse på NAV kontoret innen sosialtjenesteområdet. Enkelte av medarbeiderne

arbeider på alle NAV kontorets fagområder, men kontoret har målsettinger om at flere skal gjøre det i tiden som kommer.

NAV kontoret på Sel

NAV Sel har prøvd ut flere organisatoriske modeller i perioden 2006-2013. Den tidlige fasen var svært turbulent både i NNG og ved NAV Sel. Dette skyldtes som vi har vært inne på at NNG var en pilot, og de organisatoriske rammebetingelsene for å få til et velfungerende NAV kontor var små i 2006-2007 (Syversen, 2008). Den relativt sett kompliserte regionale modellen i NNG gjorde heller ikke iverksettingen enklere. I tillegg til at NNG måtte få det statlige og kommunale samarbeidet til å fungere ved hvert av de seks NAV kontorene i NG, så var man avhengig av at kommunene i NG også klarte å samhandle om NNG. Slik besto partnerskapet ikke bare av to parter, som ved andre NAV kontor, men av syv parter (seks kommuner og stat).

I den innledende perioden forsøkte man en integrert modell, men uten å lykkes. NAV Sel fikk en periode med mye "turn-over" og sykmeldinger. Man gikk tilbake til en situasjon, hvor de ansatte fikk anledning til å arbeide mer spesialisert. En informant beskriver den derpå følgende perioden, fra ca. 2009-2011 som "en relativt stabil periode med mindre sykefravær." I 2011 besluttet NAV Sel igjen å forsøke en generalisert modell, og den ble igangsatt for alvor i 2012. Denne iverksettingen ble heller ikke særlig vellykket, og kontoret var igjen i en situasjon med mye sykmeldinger. Dette umuliggjorde at kontoret skulle etterleve beslutningen om å innføre en generalisert, helhetlig modell.

Den generaliserte modellen var i og for seg ikke er så kontroversiell. Alle har forståelse for at den kan være hensiktsmessig for NAV Sel. Det viser seg imidlertid at flere forhold må være på plass for at man skal kunne få til en slik overgang. Blant annet forutsettes det at det er lavt sykefravær, og at de ansatte får en arbeidsmengde de kan beherske. NAV Sel er også det største NAV kontoret i regionen, og flere informanter mener at kontoret er så stort at det kan forsvares at det er en viss spesialisering nettopp ved dette kontoret.

En annen problemstilling som nevnes og som kan påvirke effektiviteten i saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet er uklarheter i arbeidsdelingen mellom mottaket og bakland. De som arbeider i baklandet mener mottaket bør gjøre sakene enda mer ferdig til saksbehandling, mens mottaket ikke alltid er enig i dette.

NAV kontoret i Vågå

Den tidlige fasen av NAV Vågå sin eksistens var turbulent, og kontoret sto en periode uten fast leder. Fra 2008 har nåværende leder innehatt stillingen. Når det gjelder ressurs situasjonen er leder egentlig fornøyd med ressursene "hvis bare alle var på plass." NAV Vågå er et typisk mindre NAV kontor, som er svært sårbart ved permisjoner og fravær.

Den interne arbeidsdelingen har faste medarbeidere i front og bakland. Arbeidet fordeles ut fra brukernes fødselsdato. Det vil si at de aller fleste ansatte i baklandet gjør alt, med noen

unntak. I forbindelse med rutiniserte fellesmøter samhandler medarbeiderne om saker og bruker hverandres kompetanse. Den integrerte arbeidsmodellen har NAV Vågå hatt i hele perioden fra 2008 til 2013.

Når det gjelder framtida for NAV Vågå så ser medarbeiderne fram til at organisasjon skal "sette seg." Våren 2013, med regional leder på vei ut, opplevde medarbeiderne ved kontoret at de fikk lite signaler fra det overordnede fylkesleddet i NAV. Medarbeiderne og leder savnet i denne forbindelse et sterkere trykk på det som ved NAV kontorene kalles "markedsarbeid." Det vil si det utadrettede arbeidet mot bedrifter og arbeidsmarkedet. Andre utfordringer som ble nevnt av de ansatte ved NAV Vågå var samhandlingsreformen og den nye organisatoriske plasseringen av rus og psykiatri, som i denne forbindelse skal overføres til helsesektoren i kommunen.

NAV kontoret i Skjåk

NAV Skjåk er inne i en sammenslåingsprosess med NAV Lom. I denne overgangsperioden har de to kontorene den samme NAV leder. Denne situasjonen omtales som utfordrende for NAV leder i forhold til deltakelse på møter og oppfølging av de to NAV kontorene i de to kommunene.

NAV Skjåk har til sammen 4,6 stillinger, og den formelle kompetansen på det sosialfaglige området er tilstede. Fylkesmannens tilsyn på sosialtjenesteområdet underbygger utsagn om kvaliteten på NAV kontorets praksis på området.

NAV Skjåk har en fast person med en erstatter i mottaket, og forøvrig et bakland som i utgangspunktet arbeider i henhold til en generalistisk modell, hvor alle medarbeidere har oppgaver både på statlig og kommunalt tjenesteområde. Det er allikevel enkelte faste arbeidsoppgaver som er tillagt enkeltpersoner, og NAV kontoret må gjøre tilpasninger i arbeidsdelingen i forhold til permisjoner og vikariater. Det er nødvendig med en viss fleksibilitet i arbeidsdelingen, hevdes det, for å få gjort de oppgavene som skal gjøres.

NAV kontoret har en rutinisert møtestruktur og et tett faglig samarbeid, hvor saker diskuteres i høy grad. Dette gjelder ut fra våre data særlig på sosialtjenesteområdet, og det faglige samarbeidet har medført at det i stor grad er en felles forståelse og felles normer knyttet til saksbehandlingen.

Bredden og hyppigheten i møtene som NAV Skjåk har med øvrige tjenester i kommunen tyder på et integrert samarbeid mellom de sosiale tjenester ved NAV Skjåk og øvrige kommunale tjenester.

NAV Skjåk er inne i en periode med omfattende organisatoriske endringer, i og med sammenslåingen av NAV Skjåk og NAV Lom, som etter planen skal slutføres med samlokaliseringen i juni 2014. Selv om NAV leder har fungert som leder for begge kontorer siden vår 2012, så var ikke den organisatoriske fusjonen påbegynt vår 2013. Dette skyldtes at beslutningene om sammenslåing og lokalisering fremdeles var i prosess ved tidspunktet for datainnsamling. Som ved alle fusjoner og endringsprosesser vil saksbehandlingen ved NAV

kontorene påvirkes. Hvordan sammenslåingen og selve endringsprosessen vil påvirke saksbehandlingen ved de to NAV kontorene gjenstår å se.

NAV kontoret i Lom

NAV Lom er inne i en sammenslåingsprosess med NAV Skjåk. I denne overgangsperioden har de to kontorene den samme NAV leder. Denne situasjonen omtales som utfordrende for NAV leder i forhold til deltakelse på møter og oppfølging av de to NAV kontorene i de to kommunene.

NAV Lom har til sammen 3,1 stillinger, og i tillegg er NAV leder i 0,25 stilling. Den formelle sosialfaglige kompetansen er tilstede ved kontoret, og NAV Lom er særlig sterk på det statlige tjenesteområdet. NAV Lom har en fastinndeling i mottak (VP) og bakland (VO). I baklandet er det en relativt sterk spesialisering i arbeidsdelingen m.h.t. statlige og den kommunale tjenesteporteføljen. NAV kontoret har en rutinisert struktur på morgenmøter, men det faglige samarbeidet kan ikke beskrives som tett. Det eksisterer ulike oppfatninger av hvordan arbeidsdelingen ved NAV kontoret i Lom bør være, og det delvise fraværet av en koordinerende leder, som har tid og anledning til å arbeide med problemstillingene ved NAV kontoret har sementert den nåværende arbeidsdeling.

NAV Lom er som NAV Skjåk inne i en periode med omfattende organisatoriske endringer, i og med sammenslåingen av de to NAV kontorene til ett felles kontor, lokalisert på Bismo i Skjåk. Som ved alle fusjoner og endringsprosesser vil saksbehandlingen ved NAV kontorene etter all sannsynlighet påvirkes. Hvordan sammenslåingen og selve endringsprosessen vil påvirke saksbehandlingen ved de to NAV kontorene gjenstår å se, men slike endringsprosesser krever oppmerksomhet og vil følgelig gi mindre tid til den ordinære oppgaveløsningen.

5.5 Likheter og forskjeller i organisering av sosialtjenesten

I denne delen drøfter vi ut fra funnene hvilke forskjeller og likheter vi finner i organiseringen av sosialtjenestearbeidet ved de seks ulike NAV kontorene i NG: Dovre, Lesja, Sel, Vågå, Skjåk og Lom.

Dimensjon 1: Personalressurser og kompetanse

I tabell 4¹⁴ nedenfor vises antall innbyggere (SSB 2013) og antallet ansatte ved NAV kontorene i NG vår 2013. Figuren viser også ressursinnsatsen fra kommune og stat.

	Innbyggertall (SSB 2013)	Total ansatte NAV kontor (jan./feb. 2013)	Kommunale stillinger	Statlig stillinger
Sel	5952	11	6	5
Vågå	3716	5 (6)	3	2
Dovre	2727	5,4 (-1)	3 (-1)	2,4
Lom	2364	3,5	1,5	2
Skjåk	2279	3,8	2	1,8
Lesja	2145	6 (-1)	4,4	1,6 (-1)

Tabell 4. Antall innbyggere

Sel er den største kommunen, og har følgelig det største NAV kontoret i NG ut fra personalressurser. De to kontorene med lavest bemanning er Lom NAV kontor og Skjåk NAV kontor med henholdsvis 3,5 og 3,8 ansatte. Lesja har færrest innbyggere. Ut fra ressursinnsats ligger NAV Lesja høyest med tanke på antallet kommunale stillinger. Som vi har sett i gjennomgangen av NAV Lesja i dette notatet, så er dette et politisk valg Lesja kommune har gjort. Den statlige ressursinnsatsen er fastsatt på bakgrunn av etatens felles normer.

Alle de seks NAV kontorene har en eller flere ansatte med formell sosialfaglig kompetanse (sosionom e.l.). Alle kontorene har saksbehandlere som i løpet av yrkeskarrieren har opparbeidet seg sosialfaglig kompetanse, det vil si de har realkompetanse. Det varierer fra kontor til kontor i hvilken grad kontorleder har sosialfaglig kompetanse. Ved Sel, Lesja og Dovre har lederne ut fra eget utsagn i mindre grad saksbehandler erfaring og kompetanse på sosialfaglig område. I disse tilfellene deler de beslutningsansvaret med personer som har sosialfaglig kompetanse. Alle ledere har imidlertid beslutningsmyndighet på sosialfaglig område, og skriver under vedtak om økonomisk sosialhjelp.

¹⁴ Både i Dovre og i Lesja var det endringer i bemanningen i løpet av vår 2013 (tidspunktet for datainnsamling). Dette uttrykkes i tabellen med (-1). I løpet av 2013 skulle tre stillinger fra den regionale Kompetanseenheten bli flyttet over til NAV Sel. De tre stillingene skulle betjene hele NG.

Dimensjon 2: Oppgaver, kommunal tjenesteportefølje

Den kommunale oppgaveporteføljen ved de seks NAV kontorene er noe forskjellig. Alle NAV kontorene har imidlertid flere kommunale oppgaver enn det som omtales som minimumsløsningen, altså økonomisk sosialhjelp. Dovre, Sel, Vågå, Skjåk og Lesja er relativt like m.h.t. den kommunale tjenesteporteføljen. Lesja kommune ser ut til å ha flest kommunale oppgaver lagt til NAV kontoret av de seks. Dette omtales også av tidligere NAV leder og nåværende rådmann, som et resultat av et bevisst valg fra kommunens side. Flere oppgaver ville, i henhold til kommunalsjefen, gi en mer helhetlig tilnærming i det sosialfaglige arbeidet.

Dimensjon 3: Arbeidsdeling, koordinering, ledelse og kontroll

Alle de seks NAV kontorene har en inndeling i det som benevnes som ”mottak” og ”bakland.” Ved NAV kontorene i Dovre, Sel, Lom, Skjåk og Vågå er det faste personer som arbeider i mottak. I Lesja veksler noen ansatte på å arbeide i mottak og bakland, som i en slags turnus. Andre ved Lesja kontoret er kun i bakland.

Arbeidsdelingen mellom hvilke oppgaver som løses i mottak og bakland varierer noe mellom kontorene. Forskjellen består i hvilken grad det utføres saksbehandleroppgaver i mottaket eller ikke. Ved ett av kontorene er det knyttet uklarhet og en viss uenighet til hvordan arbeidet mellom mottak og bakland skal fordeles.

Når det gjelder grad av integrering av saksområder mellom medarbeidere i baklandet så er dette forskjellig fra kontor til kontor. Der saksbehandlingen er spesialisert i en statlig og en kommunal del så koordineres arbeidet om felles brukere i felles møter. Dette gjelder hovedsakelig for kontorene Lom, Dovre, Sel, Lesja. Ved NAV kontoret i Vågå arbeides det, med noen unntak, i henhold til en generalisert modell for saksbehandling, hvor brukerne er fordelt på de ansatte ut fra fødselsdato. Kontoret har hatt denne modellen siden 2008. I Skjåk er det i utgangspunktet en generalisert modell for saksbehandling, men kontoret må gjøre visse tilpasninger av denne arbeidsdelingen på grunn av sykefravær og vikariater, fordi det viktigste er «å få jobben gjort.»

Flere kontorer har forsøkt en integrering, men har måttet tilpasse den til situasjonen ved kontoret. NAV Sel har forsøkt en generalisert modell i to omganger, sist i 2011-2012. Ved begge anledninger opplevde kontoret sykmeldinger blant de ansatte, og kontoret måtte igjen fordele arbeidet i sosialfaglige oppgaver og statlige oppgaver. Sel er relativt noe større enn de andre kontorene i NAV NG, og flere informanter hevder at kontoret i fremtiden bør ha en viss spesialisering.

I Lesja forsøkte man også en generalisert modell, men sykefraværet steg, og kontoret gikk tilbake til en mer spesialisert modell. En medarbeider ved Lesja arbeider ”generalisert,” mens resten har sine spesialområder innen henholdsvis statlig tjenesteportefølje eller innen det kommunale sosialtjenesteområdet.

Dovre har arbeidet relativt spesialisert, men leder uttrykker ambisjoner om at kontoret snart skal arbeide mer generalisert ut fra fødselsdatoer. Denne ambisjonen ble særlig trigget av at

NAV kontoret kom til å miste en (prosjekt-) stilling på sosialtjenesteområdet, og på grunn av den kommende nedbemanningen så seg nødt til å reorganisere arbeidet. Lom har, som Dovre, en spesialisert modell for saksbehandling, med faste medarbeidere på kommunale og statlige oppgaver.

Grader av integrert oppgaveløsning

Arbeider ikke integrert	Har forsøkt – gått tilbake til spesialisering	Vil forsøke en større integrasjon	Arbeider integrert
Lom	Sel	Dovre	Vågå m/ unntak
	Lesja m/unntak		Skjåk m / tilpasninger

Tabell 5. Grader av integrert oppgaveløsning

Ved alle kontorene er det rutiniserte møter hvor saker diskuteres. Ved kontorene med lite integrasjon har møtene til hensikt å koordinere innsatsen for felles brukere. Ved kontorene med stor grad av integrert saksbehandling diskuteres saker for å rådføre seg med kolleger og trekke veksler på hverandres kompetanse.

Ved de fleste kontorene er lederne nært på sine medarbeidere. De data vi har kan tyde på at medarbeidere ved Dovre, Sel, Lesja og Lom arbeider noe mer selvstendig og uavhengig av leder på sosialtjenesteområdet enn medarbeidere ved de øvrige kontorene; Skjåk og Vågå. Ved disse kontorene er NAV lederne mer direkte involvert i saksbehandlingen på sosialtjenesteområdet.

Dimensjon 4: Endringer og planlagte endringer

Alle NAV kontorene i NG har til felles at de enten er i endringsprosesser, eller planlegger endringsprosesser. For det første innebærer avviklingen av den regionale overbygningen en endring, ved at bl.a. NAV lederne nå samhandler direkte med eksterne partnere (for eksempel NAV fylke). Når det gjelder Skjåk og Lom, så er de inne i en sammenslåingsprosess, som berører de ansatte sterkt. For øvrig har alle kontorene målsettinger om en større grad av integrasjon og en såkalt generalisert arbeidsdeling, hvor alle saksbehandlere i «baklandet» arbeider med alle slags saksområder. Felles for alle NAV kontorene er imidlertid at de ser nødvendigheten av tilpasninger i en generalisert modell, som først og fremst har sin begrunnelse i særtrekk ved kompetansen, og medarbeideres oppfatning av egen kompetanse. For flere kontorer er sykmeldinger et hinder for å gjennomføre en arbeidsdeling i h.h.t. en generalisert modell for saksbehandling. Ved det største kontoret i Sel, vurderes alternativer til en generalisert modell, som tillater en viss spesialisering.

Dimensjon 5: Samhandling mellom NAV kontor og øvrig kommune

Tre av NAV kontorene er fysisk samlokalisert med kommunen. Det gjelder Lom, Skjåk og Vågå. NAV kontorene i Dovre, Lesja og Sel og kommuneadministrasjonen ligger like ved hverandre, men ikke i samme bygning. Fysisk samlokalisering bidrar som regel til hyppigere kontakt.

Leders forhold til kommunen kan også være en faktor som kan være viktig for samarbeid. NAV leder i Vågå har tidligere vært tilknyttet kommunen, og beskriver et nært samarbeid med Vågå kommune og ulike aktuelle tjenesteområder. I Skjåk er NAV leder i nær samhandling med kommunen, og det er mange møter med andre kommunale avdelinger. Som nevnt er det samme leder i Skjåk og Lom. Den nåværende lederens kontakt med kommunen i Lom har hittil ikke vært så nær som vedkommende leders kontakt med Skjåk. Ved Lom tyder data på at den eksternt orienterte aktiviteten ved NAV kontoret har vært noe redusert i forbindelse med at kontoret ikke har hatt en leder, som i sin helhet kunne ha dedikert seg til å være leder for NAV Lom.

Rådmannen i Lesja har vært tidligere NAV ledere. Tidligere NAV ledere i Sel og Dovre har gått over til en kommunalsjef stilling. Deres tidligere tilknytning til NAV kontorene innebærer etter all sannsynlighet at de har en spesiell oppmerksomhet rettet mot NAV kontoret. For eksempel har NAV leder i Dovre fått en plass i kommunens ledergruppe. I Lesja ønsker man at NAV kontoret skal spille en enda viktigere rolle i kommunens helhetlige, forebyggende arbeid.

Alle NAV kontorene har rutiniserte møter med andre deler av kommunen.

Dimensjon 6: Organisasjonskultur og særegne praksiser

Informantene oppgir i intervjuene ulike oppfatninger av kulturen ved NAV kontorene og særlige kjennetegn ved saksbehandlerpraksisen. De ansatte ved NAV kontorene viser til at de sosialfaglige verkstedene i særlig grad har bevisstgjort medarbeiderne om særlige kjennetegn ved saksbehandlerpraksisen ved hvert enkelt kontor, som har utviklet seg over tid. For Dovre sin del har saksbehandlerpraksisen endret seg som en følge av «Prosjekt sosialhjelp,» og fremstår nå som formalisert og profesjonell. Praksisen ved NAV Lesja beskrives som integrert i øvrige kommunal tjenester, og kontoret etterstreber en arbeidsretting. For NAV Sel etterstrebes helhetlige vurderinger, og praksisen vurderes som forholdsvis «raus.» NAV Vågås praksis når det gjelder økonomisk sosialhjelp beskrives av informanter fra andre kontorer som relativt «streng», og dette bekreftes av informanter ved NAV Vågå. Informanter fra NAV Skjåk omtaler egen praksis som tilpasset lokale forhold, og at saksbehandlingen må «ha mening» ut fra den brukers situasjonen. De sier videre at praksis nok er noe mer rundhåndet enn ved andre kontorer. Informanter fra NAV Lom omtaler ikke spesielle særtrekk ved NAV kontorets praksis.

Oppsummering

I denne delen har vi tatt for oss organiseringen av NAV kontorene i NG. Vi har sett på oppgaver, ressurser, kompetanse, arbeidsdeling, koordinering, ledelse og kontroll. En del av organiseringen er også en organisasjons samhandling med sine omgivelser (Child, 2005). Derfor har vi også undersøkt hvordan NAV kontorene samhandler med øvrige deler av «sine» respektive kommuner. Vi har identifisert noen likheter og forskjeller i NAV kontorenes organisering, som i neste omgang kan gi oss et grunnlag for å drøfte sammenhenger mellom organisering, saksbehandlerpraksis og utbetalinger av økonomisk sosialhjelp.

De ulike kontorene skiller seg fra hverandre langs de overnevnte dimensjoner. NAV Lesja utmerker seg i omfanget på stillingsressurser på kommunal side i forhold til kommunestørrelse. De utmerker seg også ved at øvrige kommunale tjenester ses i nær sammenheng med NAV kontorets tjenester. Dovre utmerker seg ved å ha gjennomgått en omfattende endringsprosess innen sosialtjenesteområdet, og ved kommunens prioritering av et prosjekt, som gikk ut på å forbedre kvaliteten i sosialtjenesten i Dovre. Sel er et større kontor enn de andre i NG, og befinner seg i en by. For øvrig utmerker NAV Sel seg ved spesielle utfordringer knyttet til organiseringen. Dette dreier seg særlig om arbeidsdelingen i front og bakland, og kontorets flere forsøk på å innføre en generalisert modell for saksbehandling. Vågå og Skjåk beskriver sin saksbehandling i baklandet som generalisert, men med noen unntak på grunn av sykmeldinger. Vågå fremstår blant informantene (interne og eksterne) som et NAV kontor med en relativt sett streng praksis i forhold til økonomisk sosialhjelp. NAV Skjåk fokuserer på lokal tilpasning i ytelsene, noe som informantene hevder kan medføre en noe mer liberal praksis i forhold til økonomisk sosialhjelp. NAV Lom fremstår som et NAV kontor med en lav grad av integrert saksbehandling, og få stillingsressurser på kommunal side.

6 Saksbehandlerpraksis – lovanvendelse og skjønnsutøvelse

Hovedtema for denne delen av undersøkelsen er om lovanvendelse og/eller skjønnsutøvelse kan forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk sosialhjelp mellom de 6 ulike NAV kontorene. I tillegg er det en målsetting å komme med forslag til tiltak for å heve kvaliteten på tjenestene til brukerne.

Først beskrives valg av metode. Deretter redegjøres det for §§ 18, 19 og 20 i lov om sosiale tjenester i NAV, skjønnsanvendelse som prosess og relevant forskning på fagområdet sosiale tjenester. Videre oppsummeres empiriske funn etter intervju og innsyn i mapper.

6.1 Metode

For å besvare hovedproblemstillingen har vi gjennomført intervju med 16 informanter, saksbehandlere og ledere, og vurdert 120 mapper/vedtak kvalitativt ved de 6 kontorene tilsammen.

Når det gjaldt utvalg av informanter til intervju, var det ønskelig fra vår side at disse i all hovedsak arbeidet med å fatte vedtak etter lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18, 19 og 20. Nedenfor vises en oversikt over antall intervju med ledere og saksbehandlere ved de ulike NAV kontorene.

	X1	X2	X3	X4	X5	X6
Leder	1	1	1	1	1	1
Saksbehandler(e)	2	1	1	3	1(+1)	1

Tabell 6. Oversikt over kontorene

Oversikten viser at ved to kontor ble det intervjuet mer enn en saksbehandler. Årsaken er at det var opptil den enkelte leder å vurdere hvem og hvor mange av saksbehandlerne som skulle intervjues.

Intervjuene ble gjennomført i perioden mars til og med juni 2013. I all hovedsak ble intervju med informanter gjennomført ved NAV kontorenes virksomhetssted. Det ble utarbeidet en intervjuguide som skisserte ulike spørsmål knyttet til hovedtemaene for delmålene i prosjektet, dvs. lovanvendelse og skjønnsutøvelse.

Når det gjaldt utvalg av mapper for innsyn, ble disse tilfeldig valgt. Kriteriene for de utvalgte mappene var:

- Bruker har fremsatt søknad om økonomisk stønad etter sosiale tjenester i NAV §§ 18 og 19
- Søker er kvinne/mann mellom 20 og 50 år og mottatt vedtak om hel eller delvis innvilgelse eller et avslag på fremsatt krav i 2013.

Innsynet ble gjennomført ved virksomhetsstedet. Vi vurderte lovanvendelse og skjønnsutøvelse etter §§ 18 og 19, og om det ble satt vilkår etter § 20. I tillegg vurderte vi om vedtakene ble hjemlet, begrunnet og om søkers livssituasjon var kartlagt. I dette arbeidet brukte vi intervjuguiden som et utgangspunkt.

6.2 Redegjørelser

I denne delen redegjøres det for §§ 18, 19 og 20, samt skjønn og rettsanvendelse som prosess.

§§ 18, 19 og 20

Primært er den enkelte ansvarlig for å dekke utgiftene til eget livsopphold. Subsidiært kan kommunen være ansvarlig for å dekke utgiftene til livsopphold. Lovens § 18 hjemler et rettslig krav på økonomisk stønad til livsopphold hvis lovens betingelser er oppfylt. I bestemmelsen står det at:

”De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.”

Lovens betingelser er at vedkommende «ikke kan sørge for eget livsopphold» enten ved «arbeid» eller «ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter». Begrepet livsopphold omfatter ifølge rundskrivet grunnleggende, individuelle behov som mat, klær, sko, bolig av alminnelig standard og nødvendig strøm, telefon, TV lisens, samt utgifter til tannlege, frisør, medisiner, forsikring mm. Listen er ikke uttømmende. Kravet om «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» innebærer at alle andre inntektsmuligheter, som for eksempel bankinnskudd, sparepenger, bortlånte penger, trygdeytelser mm, må utnyttes fullt ut. Målet er selvhjulpenhet.

Når det står i lovteksten at de statlige satsene er veiledende, innebærer det at NAV ved beregning av økonomisk stønad har rett og plikt til å beregne og begrunne økonomisk stønad individuelt og skjønnsmessig ut fra søkers helhetlige situasjon. Dette forutsetter at NAV kontoret gjør en grundig kartlegging av brukers helhetlige livssituasjon. Et avslag kan ikke begrunnes med at kommunen ikke har økonomi til å dekke kravet, at søker burde hatt økonomi til å dekke kravet selv, at bruker har inntekter over veiledende sats ol.

Det er brukers nåværende situasjon som legges til grunn for vurderingen. Stønad som ikke sikrer den enkelte et forsvarlig livsopphold, vil kunne være i strid med forsvarlighetskravet som følger av § 4 og formålsbestemmelsen i § 1.

Hvis en finner at lovens betingelser ikke er oppfylt etter § 18, skal søknaden vurderes etter § 19. § 19 gjelder de særskilte tilfellene og åpner for et sterkt forvaltningsskjønn. I § 19 står det at:

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

Bestemmelsen gir ikke et rettslig krav på stønad, men lovtekstens ordlyd åpner for vide skjønnsmessige rammer til å innvilge stønad. En betingelse for å yte stønad etter denne bestemmelsen, er at det foreligger et «*særskilt tilfelle*». I rundskrivet fremgår det at lovtekstens «*særlige tilfelle*» kan omfatte to typer situasjoner. Det ene tilfelle omfatter situasjoner hvor bruker har fått avslag etter § 18 med begrunnelsen at utgiften ikke er nødvendig for å dekke et forsvarlig livsopphold, men etter en helhetlig vurdering kan økonomisk stønad likevel innvilges etter § 19, for eksempel feriereise, kurs mm. Det andre tilfelle kan være situasjoner hvor bruker har mottatt vedtak om avslag etter § 18 fordi vedkommende ikke har utnyttet alle reelle inntektsmuligheter, men innvilges økonomisk stønad etter § 19 da det ansees å få negative konsekvenser på lang sikt å utnytte alle inntektsmuligheter fullt ut. Andre betingelser er at den som fremsetter krav om økonomisk stønad, må ha behov for det for «*å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon*». Hovedskillet mellom overnevnte bestemmelser er at § 18 gir bruker et rettslig krav på økonomisk stønad og kommunen en plikt til å yte sosialhjelp hvis lovens betingelser er oppfylt, mens § 19 åpner for et sterkt forvaltningsskjønn i vurderingen av om en søknad innvilges eller avslås.

Ved et begunstigende vedtak etter §§ 18 og/ eller 19 åpner loven for at det kan settes vilkår knyttet til en eventuell innvilgelse av økonomisk stønad. § 20 hjemler NAV sin rett til å sette 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. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven eller andre lover.”

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

Tre krav må være oppfylt for å sette vilkår etter § 20. Det redegjøres ikke nærmere for innholdet i disse. Vilkår etter § 20 skal nedtegnes og begrunnes i vedtaket, jf §§ 24 og 25. Det følger av rundskrivet at dersom NAV ikke følger opp vilkår som er satt så skal det ikke settes vilkår.

Skjønn

Det skal nå gjøres rede for begrepet skjønn. Det er vanlig å skille på ulike former for skjønn; rettsanvendelsesskjønn, forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn (Heum, 2010). Lov om sosiale tjenester i NAV er en type lovgivning som åpner for en stor grad av skjønn, og vurderingene som gjøres er av normativ karakter hvor det sees hen til lovens formålsparagraf etter § 1 og forsvarlighetskravet etter § 4. Yrkesutøveren må derfor bruke både rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn når juridiske spørsmål skal besvares etter lov om sosiale tjenester i NAV.

Rettsanvendelsesskjønnet anvendes for å fastlegge innholdet i en regel og regelens anvendelse i det enkelte tilfelle (Graver, 2007). Å utøve et rettsanvendelsesskjønn er nettopp å avgjøre om mer eller mindre skjønnsbestemte betingelser eller rettsfølger er oppfylt. Først må saksbehandler vurdere om vilkårene i lovteksten er oppfylt, deretter skal det gjøres individuelle, skjønnsmessige vurderinger.

En regel gir en *rett, plikt eller kompetanse*. Regelen har en betingelses- og en følgeside og kan formuleres som en *hvis, så* setning. Loven skiller mellom «*hvis, så skal*» og «*hvis, så kan*» regler (Boe, 2010). Eksempel på en «*hvis, så skal*» regel er § 18 etter lov om sosiale tjenester i NAV. Hvis vilkårene etter § 18 er oppfylt skal søker ha krav på økonomisk stønad. Et eksempel på en «*hvis, så kan regel*» er § 19 i samme lov. Hvis vilkårene etter § 19 er oppfylt så *kan* søker motta økonomisk stønad. Siste bestemmelse åpner for et sterkt forvaltningsskjønn.

Forvaltningsskjønnet forutsetter at en yrkesutøver tar i bruk kunnskap og teorier som skal kunne artikuleres og begrunnes på et faglig og vitenskapelig grunnlag. I tillegg innebærer forvaltningsskjønnet en moralsk dimensjon idet man forutsetter at yrkesutøveren handler på en moralsk kompetent og god måte, og at avgjørelsen som treffes bygger på et godt etisk og verdimeessig grunnlag.

Hanssen m.fl. (2010) viser til Grimen og Molander (2008) når de forklarer hvordan skjønnsutøvelsen kan forstås som en systematisk resonneringsprosess basert på en generell problemløsningsmodell. Resonneringsprosessen tar utgangspunkt i en situasjonsbeskrivelse der man skal identifisere, vurdere og avveie ulike hensyn hvorpå man kommer frem til en begrunnet beslutning. I prosessen vil både yrkesutøverens og brukerens forståelse, vurderinger og forslag til handlingsvalg tas inn, men det er ifølge Hansen m.fl. (2010) alltid yrkesutøveren som er ansvarlig for at de beslutninger og handlingsvalg man faller ned på er faglig forsvarlige og i tråd med gjeldende lovverk.

Forvaltningsskjønnet kombinert med rettsanvendelsesskjønnet benyttes for å komme frem til en løsning eller et utfall som *antas* å være korrekt eller riktig i den konkrete situasjon. Hvilke standarder man bruker for å vurdere hva som er korrekt eller riktig vil nødvendigvis variere.

Rettsanvendelse

Det gjøres her rede for en noe forenklet rettsanvendelse. Rettsanvendelsesprosessen er et arbeidsverktøy som saksbehandlerne ved de ulike NAV kontorene kan bruke for å besvare et krav om økonomisk stønad etter §§ 18, 19 og 20 på en god måte.¹⁵

I følge Eriksen (2013) innebærer rettsanvendelse å anvende rettsreglene for å ta stilling til om reglene gir en rett, plikt eller kompetanse i en konkret sak. Rettsanvendelsesprosessen består av seks deler: påstand, juridisk spørsmål, rettslig grunnlag, tolking, drøftelse og konklusjon. I redegjørelsen tas det utgangspunkt i lov om sosiale tjenester i NAV. Første trinn i rettsanvendelsesprosessen er at en bruker hevder å ha en rett til økonomisk sosialhjelp ved at vedkommende fremsetter en søknad/krav om økonomisk stønad. Andre trinn er at saksbehandler formulerer en juridisk problemstilling for å finne ut om bruker har en slik rett. Tredje trinn er saksbehandler finner rettslig grunnlag for den juridiske problemstillingen. Med rettslig grunnlag menes å finne den relevante rettsregelen. Neste trinn i prosessen er at den relevante rettsregelen tolkes. Tolking av en rettsregel betyr å finne meningsinnholdet i rettsregelen. Prosessen er todelt ved at man først identifiserer vilkårene i den relevante regelen for deretter finne ut hva lovgiver har ment med det enkelte vilkår i teksten. Tolking forutsetter kunnskap om lov om sosiale tjenester i NAV og her bør rundskrivet benyttes aktivt. Etter at regelen er tolket drøftes sakens faktum opp mot lovens vilkår. Til slutt trekkes det en konklusjon ved at problemstillingen besvares.

6.3 Forskning på fagområdet

Det skal nå redegjøres for forskning på fagfeltet. Det er gjennomført noe forskning på hvordan skjønn utøves i sosialtjenesten i Norge, men lite etter NAV-kontorene ble etablert. Dessuten gjennomfører Helsetilsynet tilsyn ved de ulike NAV kontorene. Resultatene fra disse tilsynene samles i såkalte Helsetilsynsrapporter.

Telemarksforskning utga i 2006 en rapport basert på en undersøkelse av fastsetting av sosialhjelpssatser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenestene i kommunene i Norge (Brandtzæg m.fl. 2006). Funn herfra konkluderer med at innføringen av de statlige veiledende sosialhjelpsnormer i 2001 førte til mindre grad av forskjeller i sosialhjelpssatsene mellom kommunene. Likevel ble forskjellene i sosialhjelpsutbetalinger mellom kommunene ikke redusert, og forskerne peker på at dette kan skyldes ulike praksis med hensyn til bruk av skjønn med tanke på å gi tilleggssytelser. Dette hadde bl.a. sin forklaring i hvilke utgiftkomponenter kontorene beregnet inn i sosialhjelpssatsen – og hvilke utgiftkomponenter det ble gitt tilleggssytelser til. Hvordan skjønn utøves ved utmåling og tildeling av sosialhjelp pekes med andre ord på som en viktig forklaring på variasjoner i sosialhjelpsutbetalingene mellom kontorene.

¹⁵ Når det gjelder forholdet mellom begrepsbruken rettsanvendelse, regelanvendelse og lovanvendelse strides de lærde. I juridisk litteratur brukes begrepene rettsanvendelse og regelanvendelse ofte om hverandre. Også i denne studien brukes rettsanvendelse og regelanvendelse synonymt med hverandre, mens lovanvendelse er en form for regelanvendelse hvor lovteksten må ha sentral betydning for resultatet (Boe, 2010).

Vi skal også kort gjengi hovedfunnene fra en undersøkelse som ble gjennomført av Lars Inge Terum (Terum 2003). Undersøkelsen tok for seg hvordan skjønnset utøves i konkrete sosialhjelpssaker ved å sammenligne resultater av like saker (case) ved 44 sosialkontor i Norge. Undersøkelsen viste med all mulig tydelighet at sosialarbeiderne vurderte like saker svært ulikt. Ulikheten gjorde seg gjeldende både mellom sosialarbeiderne ved samme kontor, og dessuten mellom de ulike kontorene. Det fremkom til dels svært store variasjoner i hvordan man vurderte de konkrete casene som ble fremlagt til vurdering. Praksis med hensyn til skjønnsetutøvelse varierte sterkt mellom kontorene, men også mellom ulike klienttyper som man ble bedt om å ta stilling til. Det var ikke mulig å finne noe klart mønster i at noen kontor var «strengere» enn andre. Streng vurdering av en type sak, førte ikke nødvendigvis til en generell streng vurdering av alle sakene. Samtidig viste undersøkelsen at ved enkle, ukompliserte saker var det en tilbøyelighet til å bruke den veiledende sosialhjelpsnormen som en rettesnor for skjønnset, mens i mer komplekse og sammensatte saker var sosialhjelpsnormen av mindre betydning for utfallet av saken.

Terum (2003) finner i sin studie at sosialarbeiderne er uenige om hvilke verdier som skal vektlegges når sakene skal vurderes på skjønnsmessig grunnlag. Det er f.eks. uenighet om hva som oppfattes som rettferdig og formålstjenlig når de skal begrunne sine avgjørelser. Til en viss grad var det etablert noen felles normer om hvordan man utøvde skjønnset internt på kontorene, men i påfallende grad viste det seg at sosialarbeiderne la subjektive oppfatninger med basis i mer private normer og verdier til grunn når de skulle argumentere for sine beslutninger. Et hovedfunn var derfor at beslutningene bar preg av å være vilkårlige, at de i liten grad ivaretok kravet om likebehandling og rettsikkerhet, og at de i liten grad la vekt på lovgivers intensjoner kombinert med faglige, vitenskapelige begrunnelser. For å motvirke denne tendensen peker Terum på behovet for opplæring og veiledning i fagområdet, og dessuten en kontinuerlig diskusjon og refleksjon over gjeldende praksis.

Helsetilsynet gjennomførte i 2010 et landsomfattende tilsyn med deler av de sosiale tjenestene i NAV hvor 50 kommuner og bydeler ble undersøkt, (Helsetilsynet 2011). En av problemstillingene som ble undersøkt var om NAV foretar en individuell og skjønnsmessig vurdering av hva bruker har krav på etter lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18 og 19. Videre ble det undersøkt om NAV håndterer sine henvendelser om sosial stønad i samsvar med lovens krav, og om NAV sikrer at søkers situasjon kartlegges, og at saken blir tilstrekkelig opplyst. Tilsynet fant lovbrudd i 45 av de 50 undersøkte kommunene/bydelene. De fant at det ikke er foretatt en tilstrekkelig individuell vurdering ved utmåling av stønad eller valg av stønadsform. I 2/3 av kommunene fant tilsynet at veiledende kommunal norm ble brukt som standardytelse ved utmåling av økonomisk stønad til livsopphold. Videre ble det registrert at NAV kontorene i for liten grad vurderte søkers individuelle behov for stønad utover eller under det veiledende beløpet. Tilsynet fant også at vedtak i flere tilfeller var for dårlig begrunnet. I tillegg er det gjennomført tilsvarende tilsyn med noen av NAV kontorene vi har undersøkt med liknende resultat.

6.4 Oppsummering av empiriske funn

I denne delen oppsummeres empiriske funn med hovedvekt på lovanvendelse og skjønnsutøvelse etter intervju og innsyn i mapper ved de ulike NAV kontorene. Funn fra intervju og innsyn i mapper inndeles i to hovedgrupperinger, lovanvendelse og skjønnsutøvelse. I tillegg gjengis funn fra saksbehandlingen for øvrig.

For å besvare hovedproblemstillingen har vi gjennomført intervju med et utvalg informanter og innsyn i mapper/vedtak ved de seks NAV kontorene i NG. På bakgrunn av problemstillingen har vi valgt å fokusere på eventuelle feil og mangler ved lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen som mulig forklaring på variasjoner i sosialhjelpsutbetalingene mellom kontorene. Vi har med andre ord ikke dokumentert det som kan anses å være en god praksis, selv om vi også har registrert god praksis ved samtlige kontor. Når vi i den videre fremstillingen legger frem funn som dokumenterer feil og mangler ved saksbehandlerpraksisen ved kontorene, betyr dette med andre ord ikke at det ikke også gjøres mye godt arbeid ved kontorene. Vår hypotese er imidlertid at feil og mangler ved saksbehandlingspraksisen i overveiende grad kan forklare eventuelle variasjoner i utbetalingene mellom kontorene.

Lovanvendelse

Vår undersøkelser viser at NAV kontorene tolker og anvender lovens vilkår etter §§ 18 og 19 ulikt. Det gjelder for eksempel vilkåret om «å gjøre økonomiske rettigheter gjeldende» etter § 18. Ved ett kontor tolket informantene vilkåret strengt etter lovens ordlyd ved at alle reelle inntektsmuligheter, også sparepenger, skal benyttes fullt ut før innvilgelse av stønad. Ved et annet kontor tolkes imidlertid vilkåret ulikt innad i kontoret. En informant tolket lovens ordlyd strengt, mens en annen satt en minimums beløpsgrense på kr 20.000,- for når oppsparte midler skal kreves for å dekke eget livsopphold. Ved ett tredje kontor mente en av informantene at en ikke kan kreve for mye av bruker når det gjelder å stille krav om «å gjøre økonomiske rettigheter gjeldende» etter § 18.

Under intervju og innsyn i mapper fant vi også at begrepet «livsopphold» i § 18 tolkes ulikt ved de forskjellige NAV kontorene. Vi fant at utgifter som helt åpenbart faller inn under livsoppholdsbegrepet slik disse defineres i rundskrivet etter § 18, ved flere av kontorene hjemles etter § 19. Eksempler på klare livsoppholdsytelser etter § 18 som hjemles etter § 19, var strøm, husleie, medisiner, NRK lisens, internett abonnement.

Undersøkelsen viste også at det ved enkelte kontor har utviklet seg en fast praksis med hensyn til hvem som innvilges og hvem som får avslag på særskilte utgifter, slik som for eksempel i forhold til hvem som får innvilget stønad til å ta førerkort.

I tillegg fant vi også tilfeller av at omsøkte behov ikke ble underlagt saksbehandling ved enkelte av NAV kontorene.

Gjennomgangen vår avdekket også at det unntaksvis ble satt vilkår ved innvilgelse av økonomisk stønad etter §§ 18 og/eller 19. Hvis det ble satt vilkår etter § 20, ble ofte ikke vilkår(ene) hjemlet.

Videre var ett tema for intervju informantenes vurdering av sin egen kompetanse til å forvalte §§ 18, 19 og 20. Det kom frem av intervjuene at informantene de enkelte NAV kontor vurderte egen kompetanse til å anvende §§ 18 og 19 ulikt. Variasjonene gjaldt både mellom de ulike kontorene og internt ved kontorene. Intervju og innsyn i mapper/vedtak viser at det i mange saker ikke er samsvar mellom hvordan informantene selv mener de forholder seg til rettsanvendelse og skjønnsutøvelse, og hva praksisen viser gjennom innsynet. Etter innsyn i mapper har vi inntrykk av at kontorene i større eller mindre grad har mangler ved sin kompetanse til å anvende §§ 18, 19 og 20.

Skjønnsutøvelse

Vår undersøkelse viste at NAV kontorene utøver skjønnet ulikt. Vi fant variasjoner i hvordan kontorene forholder seg til statens veiledende sats for sosialhjelp, og i hvilken grad sosialhjelpsnormen benyttes som rettesnor for skjønnsutøvelsen. Ved tre av seks NAV kontor benyttes sosialhjelpsnormen i stor grad ved vurdering av om søker har rett på økonomisk stønad eller ikke, og i begrunnelsen for innvilgelse eller avslag vises det gjerne til om søker er under eller over norm. Ved to andre kontor vises det svært sjelden til sosialhjelpsnormen i vedtakene. Ved det sjettede kontoret finner vi at kontoret setter opp et regnestykke over søkers økonomi med utgangspunkt i sosialhjelpsnormen, men selve vedtaket som fattes viser likevel liten sammenheng med regnestykket, og utregningen benyttes ikke som begrunnelse for innvilgelse eller avslag.

Når det gjelder konkret begrunnelse for de individuelle, skjønsmessige vurderingene som gjøres, har alle kontor større eller mindre mangler. Ved fire av seks kontor er det vanskelig å spore individuelle, skjønsmessige vurderinger i den enkelte sak, mens ved to av kontorene gjøres det i noe større grad skjønsmessige, individuelle vurderinger. I de tilfeller hvor begrunnelsen for vedtaket fremkommer, enten i vurderingsdelen eller vedtaksdelen av vedtaksdokumentet, er det varierende former for begrunnelser som benyttes. Siden vilkårene i lovteksten sjelden benyttes som grunnlag for begrunnelsene, er det gjerne saksbehandlers vurdering av hva som er rimelig, rett, riktig eller fornuftig i hver enkelt sak som fremkommer. Dette bekreftes også gjennom intervjuene hvor det ved to av kontorene argumenteres for at vedtakene må baseres på fornuft og rettferdighet, mens det ved et av kontorene skiller på en streng og en snill kategori saksbehandlere.

Generelt om saksbehandlingen

Gjennomgående viste intervju og innsyn ved samtlige NAV kontor manglende rutiner for kartlegging av den enkeltes livssituasjon og nedtegning av informasjon om bruker i journalnotat i Velferd eller Arena. Funnene fra vår undersøkelse viser at kontorene i svært varierende grad kan gjøre rede for eller gjenskape de faktiske opplysningene som vedtakene bygger på. Ved samtlige kontor finner vi søknadskjemaer som er mangelfullt utfylt. Manglene gjelder blant annet at det ikke er nedtegnet informasjon om brukers sivilstatus, utdanning, arbeid og økonomi etc. Likeledes registrerte vi få eller ingen journalnotat ved kontorene som kan bidra til å kaste lys over søkers situasjon. Generelt kan det ofte virke noe vilkårlig hvordan man vurderer hver enkelt sak, og det kan være vanskelig å gjenskape det faktiske

grunnlaget for vedtakene som fattes. Etter vår mening kan årsaken være at sakene ofte, som tidligere nevnt, er mangelfullt kartlagt, begrunnelsene er til dels mangelfulle og at det sjelden foreligger journalnotat. Enkeltvedtakene er for eksempel ofte mangelfulle med hensyn til begrunnelser, oppsett, saksopplysninger og skjønnsutøvelse, og det blir vanskelig å gjenskape resonnetet bak et vedtak som fattes. Denne utfordringen forsterkes ved at vedtakene ofte er uklare med hensyn til bruk av lovhjemler. En vanlig måte å sette opp saksfremstillingen på, er å fortelle noe om søkers situasjon og bakgrunnen for søknaden, deretter gjengis lovtekstene, i mange tilfeller flere paragrafer enn det som er relevant i det konkrete tilfelle, og tilslutt påføres det en konkluderende tekst om at man vurderer at søker har rett til / ikke rett til stønad etter de nevnte bestemmelsene. Deretter fremkommer selve vedtaksteksten, dvs hva det er gitt stønad til med hjemmel i hvilken lovbestemmelse. Ved alle kontorene gis det med få unntak ingen oppsummerende begrunnelse for hvorfor NAV kontoret har vurdert at søker har rett til /ikke rett til stønad basert på de nevnte lovbestemmelsene i denne delen av vedtaksdokumentet.

Vår hovedinnvending i denne sammenheng er den manglende sammenhengen mellom vilkårene i lovteksten – hva lovteksten angir som forhold som kan/skal utløse stønad – og den aktuelle situasjonen til søkeren. Korrekt praksis ville være å hente frem konkrete vilkår i lovteksten, f.eks. vilkåret om at søker «ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid» etter § 18, og vurdere dette opp mot søkers situasjon. Dette gjøres imidlertid i liten grad i de vedtakene vi har lest. Til slutt i vedtakene er det gjerne en lengre passasje med standardtekst om tilgrensende lovbestemmelser, slik som søkers opplysningsplikt om egen økonomiske situasjon og adgangen til å rettsforfølge søker dersom stønad er ytt på et feilaktig grunnlag fordi søker har tilbakeholdt opplysninger. Denne standardteksten har ikke nødvendigvis logisk sammenheng med vedtaket som er fattet, og underbygger dermed inntrykket av at det ikke er gjort en god nok konkret skjønnsvurdering i denne aktuelle saken. På den annen side vil kanskje søker være mest interessert i resultatet av søknaden, ikke nødvendigvis den tekstlige delen av vedtaket – og resultatet vil i de fleste tilfeller trolig være både faglig riktig og basert på en reell vurdering av søkers situasjon.

Til tross for vanskeligheter med å spore relevant informasjon om søker som vedtaket bygger på, viste intervjuene at saksbehandlerne sitter inne med mye informasjon om søkerne som ikke fremkommer skriftlig noe sted. Dette blir mer «privat» kunnskap som saksbehandler vet om, men som ikke lar seg spore rent tekstlig. I saksfremstillingene i vedtaksdokumentene er det også ulik praksis med hensyn til hva slags informasjon som gjengis som grunnlag for de vurderingene som gjøres. Ved ett kontor ble det gitt svært mye og til dels irrelevant informasjon, mens ved de aller fleste kontorene er det ikke gitt noen opplysninger om faktiske forhold som danner grunnlag for beslutningen som fattes. Samlet sett fører denne praksisen til at det er vanskelig å gjenskape det faktiske grunnlaget som lovanvendelse og skjønn bygger på, noe som i sin tur gjør det vanskelig å vite om skjønnen som utøves er korrekt i forhold til lovverkets intensjoner. Det at søknadsskjemaer er mangelfullt utfylt og at en del begrunnelser i vedtakene er mangelfulle, vanskeliggjør prosessen med å etterprøve rettsanvendelsesskjønnet og forvaltningsskjønnet.

7 Oppsummerende drøfting

Innbyggertall og utbetalinger av økonomisk sosialhjelp

Det kan være mange årsaker til forskjeller i utbetaling av økonomisk sosialhjelp mellom kommuner. En åpenbar forskjell er innbyggertallet. Jo flere innbyggere i en kommune desto høyere utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. I denne undersøkelsen har vi sammenholdt innbyggertallet i de enkelte kommunene i NG med utgifter til økonomisk sosialhjelp.

Hvis forholdene i kommunene hadde vært like, så ville en kunne forvente at utbetalingene til økonomisk sosialhjelp samvarierte med innbyggertallet i kommunene. Det vil si at den største kommunen i innbyggertall skulle ha de største utgiftene, mens den med minst skulle ha hatt de laveste utgifter og så videre. Denne gjennomgangen viser at noen kommuner ligger over i utbetalinger i forhold til det en kunne forvente ut fra innbyggertall, noen ligger under det en kunne forvente, mens andre igjen ligger akkurat der en kunne forvente ut fra innbyggertall.

Ut fra undersøkelsen viser tallene at Lesja som er minst også har de laveste utbetalingene. I den andre enden av skalaen ligger Sel, den største kommunen, som har de høyeste utbetalingene. Disse to kommunene ligger med andre ord der en kan forvente ut fra innbyggertall.

Skjåk er nest minst av kommunene, men har de tredje største utbetalingene. Det innebærer at Skjåk har høyere utbetalinger enn en kan forvente ut fra innbyggertall. Dette gjelder også for Dovre, som har de nest høyeste utbetalinger, selv om de er tredje største kommune ut fra innbyggertall.

Lom som er tredje minste kommunen har de nest laveste utbetalingene, og ligger følgelig lavere enn det en kan forvente ut fra innbyggertall. Vågå som er nest størst har bare de fjerde høyeste utbetalingene, noe som viser at Vågå ligger under det man kan forvente i utbetalinger av sosialhjelp ut fra innbyggertallet.

Når vi ser at forskjellene mellom kommunenes utbetalinger ikke alltid samvarierer med innbyggertallet, må en lete etter andre årsaker til forskjeller i utbetalinger av økonomisk sosialhjelp.

Samfunnsmessige forhold

En årsak kan ligge i samfunnsmessige forhold, som for eksempel forskjellig næringsstruktur, og følsomhet overfor konjunkturer, men også forskjellige tradisjoner i de ulike lokalsamfunnene. I gjennomgangen av de enkelte kommunene ovenfor kom det fram at næringsstrukturen i flere av NG kommunene likner hverandre, ved at de i stor grad er jordbrukskommuner med stor fjellområder, og flere av kommunene er destinasjoner for fjellturisme. I flere av kommunene er det noe industri. Sel skiller seg mest ut fra de andre kommunene i NG, på grunn av størrelsen og at Sel, med byen Otta, utgjør et sentrum i regionen. Dovre er som de øvrige kommuner i NG også en landbrukskommune, men kommunesenteret Dombås er et trafikkmessig knutepunkt mellom nord og sør og øst og vest. Dovre kommune med Dombås har på denne måten bymessige trekk, som gjør at kommunene

kan ha likhetstrekk med Otta. Historisk vokste tettstedet Dombås frem i forbindelse med bygging av jernbane og vei. Mange kom reisende til Dombås for å få arbeid, og variasjoner i behovet for arbeidskraft kunne medføre perioder med arbeidsledighet for de tilreisende arbeiderne. Lesja har vært et tradisjonelt bondesamfunn, med relativt sett lite tilflyttinger historisk sett, i forhold til Dovre. Det er typisk for de tradisjonelle bondesamfunn at familien tok seg av vanskeligstilte. På steder preget av større mobilitet vil familiære bånd ofte være svakere, og familien vil ikke kunne spille den samme, beskyttende rolle overfor vanskeligstilte. Disse historiske forskjellene mellom for eksempel Dovre og Lesja kan ha medført ulike tradisjoner og tenkemåter i hvordan befolkningen har forholdt seg og dels forholder seg til det til enhver tids eksisterende hjelpeapparatet.

Organisatoriske forklaringer

En annen årsak til forskjeller i utbetaling av økonomisk sosialhjelp kan skyldes ulik ressursinnsats og forskjellig organisering av sosialtjenesten. Som vi ser av våre data har Lesja en relativt sett større ressursinnsats i form av kommunale stillinger ved NAV kontoret enn andre kommuner i NG. Lesja ligger samtidig lavest i NG når det gjelder utbetalinger. Dette kan tyde på at en kommunes ressursmessige prioritering av sosiale tjenester kan bidra til at saksbehandlerne får tid og anledning til å drive med sosialt endringsarbeid som kan løfte klientene ut av vanskelige livssituasjoner, og dermed redusere utbetalinger.¹⁶

Det er variasjoner i hvilken sosialfaglig kompetanse medarbeiderne ved hvert enkelt NAV kontor har. En høy faglig kvalitet på saksbehandlingen vil bl.a. bestå i en vurdering av hvilke ytelser en mottaker er berettiget, god kjennskap til loven, lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen, og en god evne til å vurdere hvilke virkemidler, økonomiske eller andre, som kan bidra til at klienten blir selvhjulpent. Ved kontorer hvor den profesjonaliserte og formaliserte tilnærmingen er mangelfull, er det større sannsynlighet for at det vil utvikle seg lokale, institusjonaliserte praksiser, som ikke er hjemlet i lov. Å sikre en profesjonell og formalisert tilnærming til saksbehandling er et ledelsesansvar.

Avtalene mellom NAV etaten og kommunene slår fast hvilken oppgaveportefølje som skal ligge til hvert NAV kontor. Hvilke sosiale tjenester som legges til NAV kontorene varierer fra kommune til kommune. Det er ingen entydig sammenheng mellom oppgaveportefølje og utgifter til økonomisk sosialhjelp i vårt datamateriale. En organisering skiller noen tjenester fra hverandre og føyer andre tjenester sammen. NAV reformen føyer trygdetjenester, arbeidsmarkedstjenester og sosiale tjenester sammen. Samtidig ble økonomisk sosialhjelp skilt fra andre sosiale tjenester, som «ble igjen» i kommunen. Det kunne være familiesaker, rusomsorg eller annet. Om man klarer å se tjenester i sammenheng på tvers av organisatoriske grenser, er imidlertid også avhengig av hvilken samhandling man legger opp til mellom sosialtjenesten innen NAV og andre sosiale tjenester i kommunen. Av de kommunene hvor et tett samarbeid med øvrige kommunale tjenester ble fremhevet, ser vi at det samvarierer med lave utbetalinger for to NAV kontor (Lesja og Vågå). I NAV Skjåk og NAV Dovre fremheves imidlertid også et nært samarbeid med øvrige kommunale tjenester, men for disse to

¹⁶ Den relative betydningen av samfunnsmessige forhold i Lesja og organisatoriske forhold ved NAV kontoret og i kommunen vurderes ikke her.

kommunene samvarierer dette ikke med lave utbetalinger. Det betyr at vi ikke kan trekke noen konklusjoner av hvordan «samarbeid med andre» virker på utbetalinger.

Arbeidsdeling og koordinering påvirker saksbehandlingen. Er arbeidsdelingen uklar (for eksempel mellom front og bakland), så vil det medføre forsinkelser, dobbeltarbeid og frustrasjoner, som vil påvirke kvaliteten og effektiviteten av arbeidet. Ved enkelte NAV kontor i NG er det en uklar arbeidsdeling. Ved alle kontorene har ledelsen ambisjoner om å endre arbeidsdelingen i retning av mer integrert saksbehandling. Det vil si at medarbeiderne i større grad skal arbeide med alle type saker. Noen kontorer er i gang med å arbeide integrert, men flere kontorer strever med å få implementert denne arbeidsdelingen. Andre arbeider lite integrert, men har målsettinger om å begynne med det. De stadige forbedringsforsøkene for å få til en større grad av integrert saksbehandling ved alle kontorene bidrar til at NAV kontorene i NG befinner seg i en mer eller mindre kontinuerlig endringsprosess. Kontinuerlige endringer vil kunne redusere effektiviteten ved kontorene (Stensaker m.fl. 2002), og medføre en kvalitativt sett dårligere tjeneste. En lav kvalitet i saksbehandlingen kan medføre manglende utbetalinger, for lave utbetalinger eller for høye utbetalinger.

Tilstrekkelige ressurser, sosialfaglig kompetanse og hensiktsmessige samarbeidsformer internt i NAV kontorene og eksternt med andre kommunale tjenester øker sjansene for en kvalitativt god saksbehandling. Det er imidlertid ikke entydig sammenhenger mellom de nevnte faktorene og om utbetalingene av økonomisk sosialhjelp er høye og lave. I NG ser det imidlertid ut til at noen NAV kontor har utviklet enkelte institusjonaliserte praksiser, som er særegne for de aktuelle, lokale NAV kontorene. Dette er praksiser som de enkelte kontorene bør diskutere og belyse ut fra lovverket.

Det blir viktig at kommunene tilrettelegger for en ressursituasjon, som tillater tid til oppfølging av hver klient, slik at økonomisk sosialhjelp blir reelt virkemiddel i sosialt endringsarbeid. En organisatorisk tilrettelegging internt ved NAV kontorene vil også kunne frigjøre tid til sosialt endringsarbeid, som på sikt kan bidra til et mindre behov for utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. Den integrerte modellen er krevende for de ansatte når antallet klienter blir høyt, siden det sosiale arbeidet ofte krever mye tid, hvis sosial endring er målsettingen. Bygging av kompetanse vil kunne bidra til en større grad av profesjonalisering og formalisering i saksbehandlingen. Dette vil trolig ved noen kontorer kunne redusere utbetalinger av økonomisk sosialhjelp, mens ved andre vil de kunne økes noe. Kvaliteten på arbeidet vil uansett bli bedre. Både organisering, profesjonalisering og formalisering av sosialtjenesteområdet i NAV er NAV leders ansvar. Samtidig kan det se ut til at NAV etatens resultatmålinger er egnet til å redusere den lokale NAV leders oppmerksomhet mot den mer kvalitativt orienterte sosialtjenesten.

Juridiske forklaringer

En tredje årsak til forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad kan være ulik lovanvendelse og skjønnsutøvelse ved de forskjellige NAV kontorene i NG.

Lovanvendelse

Våre undersøkelser viste at NAV kontorene anvendte og tolket §§ 18, 19 og 20 ulikt. Ulikheten mellom kontorene gjaldt for eksempel tolking av vilkåret om « å gjøre økonomiske rettigheter gjeldende» etter § 18. Lovens utgangspunkt er at alle inntektsmuligheter, gjennom «arbeid» eller ved «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter», skal utnyttes fullt ut, jf § 18. Det gjelder også oppsparte midler. I tillegg har NAV kontoret plikt til å gjennomføre en individuell og skjønnsmessig vurdering utfra den enkeltes konkrete livssituasjon. Vi oppfatter regelen dithen at det er lovstridig å sette en konsekvent beløpsmessig ramme på generelt grunnlag for når oppsparte midler skal benyttes før innvilgelse av stønad. I noen tilfeller vil det være riktig ut fra en skjønnsmessig og individuell vurdering å fatte vedtak om innvilgelse av stønad til tross for at bruker har bankinnskudd på kr 20.000,-. I andre tilfeller vil bruker måtte benytte oppsparte midler og får dermed avslag på sin søknad. Videre skal vurderingen prøves opp mot forsvarlighetskravet etter § 4 og formålsbestemmelsen etter § 1. Hvis søker ikke sikres et forsvarlig livsopphold, så vil vedtaket kunne være i strid med loven. I den grad kontor ikke stiller krav om realisering av sparepenger og andre inntektskilder vil dette kunne forklare høyere utbetalinger av økonomisk sosialhjelp ved disse kontorene enn ved andre kontor. Vi mener at ulik praksis mellom kontorene med hensyn til å stille krav om at sparepenger eller andre inntektskilder skal realiseres etter § 18 på generelt grunnlag, vil kunne forklare forskjeller i utbetaling av stønad mellom kontorene.

Under intervju og innsyn i mapper fant vi også at livsoppholdsbegrepet i § 18 tolkes ulikt ved de ulike NAV kontorene. Lovteksten i § 18 beskriver ikke innholdet i begrepet livsopphold, men det følger av rundskrivet at både husleie, strøm, medisiner og NRK lisens omfattes i utgangspunktet av livsoppholdsbegrepet etter § 18. Det fremgår også av rundskrivet at livsoppholdsbegrepet er dynamisk ved at innholdet endres over tid i takt med velstandsutviklingen. Det innebærer at visse utgifter som tidligere ikke var å regne som en livsoppholdsytelse, i dag kan være det. Det gjelder for eksempel abonnement på internett som i dag anses for å være en nødvendighet for å kommunisere med omverdenen.

Vi er av den oppfatning at ulik tolking av begrepet livsopphold etter § 18 kan indikere at enkelte kommuner som tolker «livsoppholdsbegrepet» i § 18 restriktivt, kan ha lavere utbetaling av økonomisk stønad enn andre kommuner.

Videre viste våre funn at det over tid har utviklet seg institusjonaliserte praksiser ved kontorene som ser ut til å bære preg av en viss grad av vilkårlighet, og på denne måten ikke oppfyller lovens intensjoner. I noen tilfeller virker disse institusjonaliserte og lokale praksiser kostnadsdrivende for kommunene, mens de i andre lokale kontekster ser ut til å virke motsatt ved at NAV kontor har utviklet lokale praksiser som medfører lavere utbetalinger, i noen tilfelle muligens for lave.

Undersøkelsen vår avdekket også at det unntaksvis ble satt vilkår ved innvilgelse av økonomisk stønad etter §§ 18 og/eller 19. Hvis det ble satt vilkår, ble det ofte ikke henvist til § 20. Når det settes vilkår er det lovstridig ikke å hjemle vilkåret i § 20. Et sentralt juridisk prinsipp i gjeldende rett er legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet innebærer at inngrep i en borgers rettssfære krever hjemmel i lov. I praksis innebærer prinsippet at NAV ikke kan sette vilkår, dvs. i form av plikter, pålegg, begrensinger med mer, ved et begunstigende vedtak etter

§§ 18 eller 19 uten å hjemle dette i § 20. Når det settes vilkår følger det også av rundskrivet at vilkår og konsekvensene ved brudd på vilkår skal nedtegnes i vedtaket. Vilkåret skal også følges opp i etterkant. Med utgangspunkt i intervjuene og innsyn i mapper har vi et inntrykk av at det har utviklet seg en felles praksis med hensyn til anvendelsen av § 20.

Det er vanskelig å hevde at det ikke å sette vilkår i de sakene vi sjekket, er direkte feil eller kan forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad. Vi mener likevel det er underlig at det ved innsyn i så mange saker/vedtak ikke skulle være grunnlag for å sette flere vilkår etter § 20.

I tillegg viste undersøkelsen vår det vi mener er en noe manglende og/eller varierende grad av kompetanse til å forvalte §§ 18, 19 og 20 på en god måte. Vi tenker her særlig på det som tidligere er nevnt om feil og mangler ved anvendelse av lovverket, manglende begrunnelser i vedtakene, manglende kartlegging og journalføring ol. Vi mener på generelt grunnlag at manglende kompetanse vil kunne forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad mellom kontorene. I tillegg er det en rettssikkerhetsmessig side ved dette hvor det kan være vanskelig for søker å ta stilling til om saksbehandler har forstått vedkommende situasjon, og dessuten vanskelig å ta stilling til om søknaden er vurdert opp mot de mest aktuelle og korrekte lovbestemmelsene. Praksisen kan vurderes som kritikkverdig da den kan svekke brukers innsyn i egen sak og derav også personens rettssikkerhet.

Skjønnsutøvelse

I tillegg til lovanvendelsen har vi også sett på skjønnsutøvelsen ved kontorene. Som vi gjorde rede for i innledningskapitlene innebærer skjønnsutøvelsen å ta stilling til de faktiske opplysningene i en gitt sak, vurdere disse med basis i lovverket, kombinert med kunnskap og teorier som kan begrunnes på et faglig og vitenskapelig grunnlag. Ut fra loven skal det utøves skjønn i saksbehandlingen. Skjønnsutøvelse innebærer blant annet at forskjeller kan betraktes som legitime. For eksempel kan det være geografiske forhold eller personlige forhold som tilsier at for eksempel bilhold skal innbefattes i livsopphold. I andre tilfeller kan geografi og personlige forhold tilsi at bilhold ikke skal regnes inn. Imidlertid vil det være grenser for hvilke forskjeller i saksbehandlingen som kan betraktes som legitime. For å undersøke dette må en undersøke liknende saker og sammenlikne dem, slik vi har gjort i denne undersøkelsen.

Våre funn viser at praksis med hensyn hvordan man bruker sosialhjelpsnormen som rettesnor for skjønnsutøvelsen, varierer fra kontor til kontor. Denne «slik-gjør-vi-det-hos-oss» kulturen kan hindre at man gjør konkrete, skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak. Etter vår oppfatning kan et NAV kontor som bruker sosialhjelpsnormen aktivt ha lavere utbetalinger av økonomisk sosialhjelp enn andre kontor. Vi mener at dette kan bidra til å forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad mellom de ulike NAV kontorene.

Undersøkelsene våre viste også at flere kontor i liten grad viste til sporbare, individuelle og skjønnsmessige vurderinger i vedtakene sine. Vedtakene begrunnes for eksempel ofte med at innvilgelse eller et avslag er «rett» eller «vurderes riktig». Begrunnelsen kan oppfattes å være i strid med rettsriktig lovanvendelse og skjønnsutøvelse så lenge det ikke gjøres en sporbar, direkte kobling mellom faktum i saken og vilkårene i lovteksten. Som nevnt i innledningskapittelet i rapporten, så viste en tidligere undersøkelse (Terum 2003) at

saksbehandlerne ofte hadde tre hovedargumenter for sine beslutninger: de var enten formålstjenlige, verdibaserte eller rettferdige. Utfordringen i Terums undersøkelse var imidlertid at saksbehandlerne som deltok la ulikt innhold i de ulike begrepene. Det som en mente var formålstjenlig og riktig, ville bli vurdert annerledes av en annen saksbehandler. Det kan virke som også saksbehandlerne og lederne i vår undersøkelse har til dels svært sprikende oppfatning av hva som anses som rimelig og rettferdig i hver enkelt sak. Ved ett kontor kom det f.eks. frem i intervjuet at man hadde ulik fortolkning av når man skulle kreve at oppsparte midler skulle realiseres, og ved et annet kontor viste leder til at han vektla at vedtakene skulle være fornuftige – underforstått slik vi tolker det; basert på hans egne verdier og normer. Dette er ifølge Terum også den alvorligste innvendingen mot skjønnsutøvelsen i sosialtjenesten; at man baserer sine vurderinger og beslutninger på privatiserte verdier og normer om hva som er formålstjenlig, riktig og rettferdig, i stedet for å støtte seg på lovgivers intensjoner kombinert med faglige, vitenskapelige begrunnelser. For å motvirke denne tendensen peker Terum på behovet for opplæring og veiledning i fagområdet, og dessuten en kontinuerlig diskusjon og refleksjon over gjeldende praksis.

Vi er av den oppfatning at overnevnte type vurderinger kan bidra til å forklare forskjeller i utbetaling mellom NAV kontorene i NG.

8 Konklusjon og veien videre

I dette forskningsprosjektet har vi undersøkt hva som kan forklare forskjeller mellom de seks kommunene i NG når det gjelder utgifter til økonomisk sosialhjelp. Forskningsprosjektet innebærer en kartlegging av utviklingen av utbetaling av økonomisk sosialhjelp i regionen, en studie av organiseringen av sosialtjenesten ved NAV kontorene og en studie av saksbehandlerpraksis ved de samme NAV kontorene. På bakgrunn av dette har vi redegjort for og drøftet mulige årsaker til forskjeller i utbetaling av økonomisk sosialhjelp i de seks kommunene.

Kartleggingen av utbetaling av økonomisk sosialhjelp i regionen viser at det er forskjeller i utbetaling av sosialhjelp mellom kommunene, som ikke skyldes kommunenes innbyggertall. Dette viser at det også må være andre årsaker til at kommunene har forskjellige utgifter til økonomisk sosialhjelp. Det er imidlertid vanskelig å trekke entydige konklusjoner om sammenhenger mellom organisering og saksbehandlerpraksis og nivået på utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. Nedenfor følger noen konklusjoner fra vår undersøkelse:

- Kommunenes ressursinnsats og oppmerksomhet i forhold til sosiale tjenester påvirker utøvelsen av de sosiale tjenester ved NAV kontor i NG, og har sannsynligvis en betydning for størrelsen på utbetalinger av økonomisk sosialhjelp.
- Kompetansen på sosiale tjenester påvirker utøvelsen av denne tjenesten og kan ha en viss påvirkning på størrelsen av utbetaling av økonomisk sosialhjelp
- Det å følge sosialhjelpsnormen automatisk uten å gjøre individuelle, skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle kan forklare ulikheter i utbetaling mellom de ulike kontorene
- Det at lovens ordlyd tolkes ulikt mellom kontorene, kan forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad
- Formalisering og profesjonalisering av saksområdet ved NAV kontorene er viktig for å hindre lokale, institusjonaliserte praksiser, som ikke er i henhold til lovgivningen. De institusjonaliserte praksiser kan imidlertid medføre både høyere og lavere utbetalinger.
- Arbeidsdelingen ved NAV kontorene påvirker utøvelsen av de sosiale tjenester og den påvirker den tid og kompetanse hver saksbehandler har til rådighet.
- Det viktige uansett er kvalitet i saksbehandlingen for å oppfylle lovens intensjoner

Hensikten med at kommunene har ansvar for sosialtjenesten, er at lovgiverne mener at de sosiale tjenester må tilpasses lokale forhold. Det gjelder både m.h.t. til å finne løsninger på de problemer klienter står overfor, men også i forhold til utmålingen av størrelsen på de sosiale stønadene. Begrunnelsen for utøvelsen av det lokale skjønnnet, er at det er effektivt. Det lokale skjønnnet gir treffsikre tjenester til befolkningen. Det samme gjelder det individuelle skjønnnet, som saksbehandlere ved NAV kontorene skal utøve. Det er større muligheter for å yte treffsikre og kvalitativt gode tjenester med utgangspunkt i et lokalt NAV kontor, enn en almen ordning, som ikke tar de individuelle og lokale hensyn. Undersøkelsen viser at både utformingen av sosialtjenesten og skjønnsutøvelsen er forskjellig fra kommune til kommune, fra NAV kontor til NAV kontor, men også innen noen av NAV kontorene varierer

saksbehandlerskjønnet. Spørsmålet er i hvilken grad dette er et problem i forhold til rettsstatsprinsipper som likebehandling både internt i NAV kontoret og på tvers av kommuner. Innledningsvis nevnte vi legitime forskjeller. Forskjeller kan være legitime så lenge de ikke er så store til at de strider mot loven og befolkningens allmenne rettsoppfatning. Så lenge forskjellene skyldes lokalt og faglig skjønn, og begrunnes slik, så vil forskjellene kunne betraktes som legitime. Hvis forskjellene skyldes andre forhold, som store ressursmessige forskjeller mellom kommunene, og store forskjeller i politikeres prioritering av sosialtjenesten i form av stillingsressurser, store kompetanseforskjeller mellom kommunene, uheldig organisering, eller svært forskjellig saksbehandlerpraksis, så vil forskjellene kunne betraktes som illegitime av befolkningen og brukerne av tjenesten.

Denne undersøkelsen viser at enkelte kontor i NG har færre stillingsressurser enn andre, kompetansen og organiseringen varierer og har effekter på saksbehandlingen. I tillegg viser undersøkelsen at det ved enkelte NAV kontor har utviklet seg lokale institusjonaliserte praksiser, knyttet til både lovanvendelse og skjønnsutøvelse, som det i liten grad redegjøres for i vedtak.

Disse funnene er trolig ikke spesielle for NNG, men kommunene og sosialtjenesten i de seks kommunene gir trolig et bilde av status ved mange tilsvarende NAV kontor og kommuner. Det viser også andre undersøkelser av sosialtjenesten, som kan sammenliknes med denne (Terum, 2003, Brandtzæg m.fl. 2006). Det gjør problemstillingen enda mer presserende.

Problemene som er beskrevet kan skyldes lovverket. Både helsetilsynets landsdekkende undersøkelse, tilsvarende rapporter fra de ulike kommunene vi har undersøkt og vår undersøkelse, viser at lov om sosiale tjenester i NAV ikke nødvendigvis håndheves slik at den sikrer den enkelte en forsvarlig levestandard, slik det er definert i § 4. Svikten kan muligens tilskrives upresis lovgivning og det er betimelig å stille spørsmålstegn ved om loven i tilstrekkelig grad sikrer den enkelte en tilfredsstillende levestandard (Kjellebold, 2012).

På den andre siden kan problemene som disse undersøkelsene avdekker, skyldes at kompetansen i lovanvendelse og skjønnsutøvelse på sosialhjelpsområdet ikke prioriteres nok ved NAV kontorene.

Kommunene har et ansvar for å bevilge tilstrekkelige stillingsressurser til sosialtjenesteområdet i NAV. I en integrert oppgaveløsningsmodell vil det være like viktig at NAV etaten bevilger tilstrekkelige stillingsressurser til de statlige stillinger ved NAV kontorene. NAV lederne har likeledes et betydelig ansvar for å sikre at deres respektive NAV kontor har den nødvendige kompetanse og kvalitet i sosialtjenesten.

Utfordringer for enkelte kommuner kan være tendenser til at de i for stor grad overlater ansvaret for NAV- kontoret til sin statlige partner, og slik sett ikke følger opp situasjonen ved NAV kontorene godt nok. En utfordring for sosialtjenesten er knyttet til den statlige delen av NAV kontoret. NAV etatens regime for resultatmåling, med hyppige kvantitative målinger av antall saker som behandles, kan forskyve saksbehandleres og ledelsens fokus i retning av de statlige oppgavene. Slik kan både tid, ressurser og oppmerksomhet mot kompetansebehov på sosialtjenesteområdet bli skadelidende

Med bakgrunn i disse betraktninger vil vi nedenfor komme med noen anbefalinger om veien videre når det gjelder kompetanseheving på saksbehandling innen fagområdet økonomisk sosialhjelp.

Forslag til kompetanseheving

I denne delen foreslås visse tiltak som vi mener kan bidra til å heve kompetansen til saksbehandlere og stedlige ledere, kvaliteten på vedtakene og derigjennom rettssikkerheten til brukerne.

Basert på våre funn foreslås følgende:

- o Mer praktisk opplæring og veiledning i anvendelse og bruk av lovbestemmelser og skjønnsutøvelse etter §§ 18, 19 og 20.

Det anbefales at:

- vedtakene inneholder konkret lovhenviing og begrunnelse, hvor sakens faktum knyttes direkte til lovens vilkår.
- det fremgår av vedtakene hvilke konkrete individuelle, skjønsmessige vurderinger som er gjort i den enkelte sak.

Det foreslås at saksbehandlerne ved fattig av vedtak tar i bruk rettsanvendelse som beskrevet tidligere.

- o Mer fokus på kartlegging av brukers situasjon og viktigheten av å lage journalnotat.
- o Bedre mal for fattig av vedtak.

Saksbehandlerne ved de enkelte kontorene kan ikke alene tilskrives ansvaret for de feil og mangler som er avdekket, og eventuelle forskjeller i utbetaling av sosialhjelp mellom de ulike kontorene. Etter vår vurdering er det behov for en systematisk kompetanseheving hos både saksbehandlere og ledere, og et generelt høyere fokus på dette komplekse fagområdet fra kommunens, NAVs og den stedlige ledelsens side. Vi ser at våre funn bekreftes både av annen forskning og Helsetilsynets rapporter. Vi er av den oppfatning at funnene i vår undersøkelse sannsynligvis har overføringsverdi og også gjelder andre NAV kontor i landet.

Litteraturliste

- Alm Andreassen, T. og K. Fossestøl (red.) (2011): *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Alvesson, M. og K. Sköldbberg (2008): *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metode*. Lund: Studentlitteratur
- Andersen, S. (1997): *Casestudier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Bang, H. (2011): *Organisasjonskultur*. Oslo: Universitetsforlaget
- Boe, E. M. (2010): *Innføring i juss*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bukve, O. (1997): *Kommunal forvaltning og planlegging*. 3.utg. Oslo: Samlaget
- Brunsson, N. og J.P. Olsen (1990): *Makten att reformera: interessen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons
- Brandtzæg, B., S. Flermoen, T.E. Lunder, K. Løyland, G. Møller & Joar Sannes (2006): *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*. Rapport nr 232, Bø: Telemarksforsking
- Child, J. (2005): *Organization: contemporary principles and practice*. Malden, Mass.: Blackwell Publ.
- Egeberg, M. (red.) (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling – bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano
- Eikeland, O. og A.M. Berg (1997): *Medvirkningsbasert organisasjonslæring og utviklingsarbeid i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget
- Eriksen, H.G. (2013): *Selvbestemmelse, rettighet og tvang*. Arbeidsnotat nr. 196. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer
- Fimreite, A.L. og P. Lægreid (2008): "Samordning – flernivåstyringens store utfordring" i Helgøy, I. og J. Aars (red.) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget
- Flo, Y. (2004): "Staten og sjølvstyret – ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900." Historisk institutt. Universitetet i Bergen
- Graver, H. P. (2007): *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. og A. Molander (2008): Brilians og særhet. *Nytt Norsk Tidsskrift*, vol.25 (03) (s. 299-307)
- Hanssen, H. (red.) (2010): *Faglig skjønn og brukervedvirkning*. Oslo: Fagbokforlaget

Heum I, (2010): Fordeling av velferdstjenester. I Hernes, T., I. Heum & P. Haavorsen (red.) : *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Kjellberg, F. (1976): *Kommunal politikk: rekruttering, lederskap og det lokale selvstyret*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Kjellehold, A. (2012): *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen: med kommentarer*. Bergen: Fagbokforlaget

Kjeldstadli, K. (1992): *Fortida er ikke hva den engang var: en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kjønstad, A. & A. Syse (2012): *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*. 5.utg. Gyldendal Norsk Forlag

Schein, E. H. (2010): *Organizational Culture and Leadership*. 4th ed. San Fransisco: Jossey-Bass.

Silverman, D. (2011): *Interpreting qualitative data: a guide to the principles of qualitative research*. LA: SAGE

Stensaker I., C.B. Meyer, J. Falkenberg, A.C. Haueng (2002): «Excessive Change: Coping Mechanisms and Consequences.». *Organizational Dynamics*, vol 31 (3), (s. 296-312)

Syversen, T.L. (2008):” NAV piloten i Nord-Gudbrandsdal – en statusrapport.”
Forskningsrapport nr. 135. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer

Syversen, T.L. (2011):” Det lokale NAV kontor – partnerskap i velferd” i Alm Andreassen, T. og K. Fossetøl: *NAV ved et veiskille – Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

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

Stjernø, S. og E. Øverbye, (red.) (2012): *Arbeidslinja, arbeidsmotivasjon, og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget

Offentlige dokumenter:

Helsetilsynet (2011): Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i NAV. Rapport 4/2011. Oslo: Statens Helsetilsyn

NOU 1985:18. Lov om sosiale tjenester mv. Oslo: Statens forvaltningstjeneste

Ot.prp. nr. 29 (1990-1991). Om lov om sosiale tjenester mv.

Ot.prp. nr 103 (2008-2009). Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

St.prp. nr 46 (2004-2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Prop. 13 L (2009-2010). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Rundskriv Arbeids- og velferdsdirektoratet (Hovednummer 35 – 2012)

Rundskriv hovednr. 35- Lov om sosiale tjenester i NAV

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

Rundskriv I-34/2001 Sosialtjenesteloven kap. 5

Rundskriv I-1/ 93 Om lov om sosiale tjenester mv.

Rundskriv I-1/94 Tilleggsrundskriv til rundskriv om lov om sosiale tjenester mm

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

Nettadresser:

Nord-Gudbrandsdal lokalmedisinske senter: Statistikk og oversikter (2014; hentet ut 29.02.2014) <http://www.nglms.no/oversikter-over-helsetilstand-og-paavirkningsfaktorer.243428.no.html>

Fylkesmannens tilsynsrapport for sosiale tjenester ved NAV Dovre (2010): http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Oppland/2010/Dovre-kommune-sosiale-tjenester-Nav-2010/#_Toc283206604ww.dovre.kommune.no

www.nav.no: ”Piloten etter en måned – NAV sikker som banken på Lesja” (publisert 07.11.06). Hentet ut 13.12.13:

<https://www.nav.no/Lokalt/Oppland/Aktuelt/Piloten+etter+en+m%C3%A5ned+-+NAV+sikkert+som+banken+p%C3%A5+Lesja.805327682.cms>

www.dovre.kommune.no

www.Lesja.kommune.no

Arkivsak 2006/924, Lesja kommune, fra 29.04.2011: ”Partnerskapsmodellen NAV Nord-Gudbrandsdal – evaluering og videreføring.”

www.sel.kommune.no

www.vaga.kommune.no

www.vaga.kommune.no/om-vaga

Organisasjonskart for Vågå kommune 31.12.2012 fra ”Årsmelding for Vågå kommune 2012”

<http://www.vaga.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId=57&FilId=20006/>

www.skjaak.kommune.no

www.lom.kommune.no

www.SSB.no

www.snl.no

Avisen GD: 03.10.2006: «En krevende velferdsreform.»

Høgskolen i Lillehammer / Lillehammer University College
Postboks/P. O. Box 952, 2604 Lillehammer, Norway
Telefon/phone: (+47) 61 28 80 00

www.hil.no