

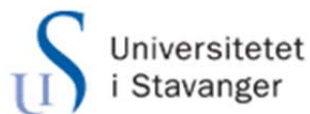
# Sosialt arbeid og rettssikkerhet

---

En kvalitativ og kvantitativ studie av i hvilken grad det er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp.

**Hege Ramse**

**21.06.2014**



Institutt for sosialfag  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Vår 2014  
Kandidatnummer 6219

**MASTERSTUDIUM I SOSIALFAG**

**MASTEROPPGAVE**

**SEMESTER:**

Vår 2014

**FORFATTER:** Hege Ramse

**VEILEDER:** Svein Erik Tuastad

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

**Norsk tittel:** Sosialt arbeid og rettssikkerhet - En kvalitativ og kvantitativ studie av i hvilken grad det er den enkelte veilederens egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp.

**Engelsk tittel:** Social work and the upholding of judicial rights: a qualitative and a quantitative study of the extent to which social workers' values and judgements play an important role in how casework evaluation of economic benefits are made.

**EMNEORD/STIKKORD:**

Sosialt arbeid, materiell rettssikkerhet, prosessuell rettssikkerhet, personell kompetanse, skjønn, profesjoner, velferdsstat, økonomisk sosialhjelp, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsetaten.

**ANTALL SIDER:** 104 (- innholdsfortegnelse)

**ANTALL ORD:** 35 819 (- innholdsfortegnelse)

STAVANGER .....

**Dato/år**

.....

**Kandidatens underskrift**

(Dette skjemaet brukes som side 2 i masteroppgaven)

**Merk:** For oppgaver som skal båndlegges (etter vedtak fra dekan) skrives dette skjemaet ut med **rødt** papir.

## **Forord**

Å skrive denne oppgaven har vært både krevende, men samtidig veldig lærerikt.

Masteroppgaven har gitt meg anledning til å fordype meg i tema jeg er opptatt av. Jeg håper andre som er opptatt av sosialt arbeid og rettssikkerhet kan finne oppgaven berikende.

I forbindelse med denne oppgaven er det flere som har bidratt i prosessen.

Jeg ønsker å takke de som tok seg tid til å besvare den kvantitative spørreundersøkelsen, samt informantene som var med i de kvalitative intervjuene. Videre vil jeg takke alle NAV lokalkontorene som var med å bidra i form av å sende inn sine interne rutiner for økonomisk sosialhjelp. Jeg har også vært i kontakt med ledere og fagansvarlige m.m. på de forskjellige NAV lokalkontorene. De har bidratt til å videreformidle kontakt inn i NAV kontorene slik at jeg har kommet i kontakt med informanter, samt satt meg i kontakt med rette vedkommende som kunne videreformidle de interne rutinene for økonomisk sosialhjelp. Jeg ønsker også å takke testpersonen som villig stilte opp på både testintervju og testversjonen av spørreundersøkelsen.

Tusen takk til min veileder ved UIS, Svein Erik Tuastad, for konstruktiv veiledning.

Tusen takk til min leder, Stig Tore Veland, for tilrettelegging av arbeid og permisjoner i forbindelse med studiet.

Tusen takk til min fagleder og mine kollegaer for oppmuntring og forståelse i prosessen, og ikke minst tusen takk til familie og venner for all støtte.

Stavanger, 12. juni 2014

Hege Ramse

## Sammendrag

Bakgrunnen for denne masteroppgaven er at rettssikkerhet og sosialt arbeid er viktige tema. De er viktige fordi beslutninger som tas i lys av yrkesutøvelsen griper direkte inn i menneskers liv. Det er Stortinget som vedtar lover, men ytterst i den demokratiske styringskjeden står blant annet profesjonene, deriblant utøvere av sosialt arbeid.

Studien retter seg mot veiledere i NAV som jobber med økonomisk sosialhjelp. Tema for denne masteroppgaven er sosialt arbeid og rettssikkerhet. Formålet med studien er å belyse spørsmålsstillinger rundt nevnte tema. Problemstillingen er i hvilken grad det er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp?

I denne studien er det 17 NAV lokalkontor som har bidratt til at jeg har fått tilgang til deres interne rutiner for økonomisk sosialhjelp. Det er 4 informanter som gjennomførte kvalitative intervjuer og 110 veiledere som besvarte den kvantitative spørreundersøkelsen.

Den kvantitative delen er en tverrsnittstudie og består av en kvantitativ spørreundersøkelse. I analysen av de kvantitative dataene har jeg brukt univariat analyse. Den kvalitative delen av undersøkelsen består av to deler. Den ene delen er kvalitative intervjuer og er en case-studie. Den andre delen består av innsamling av interne rutiner for økonomisk sosialhjelp og danner grunnlaget for en dokumentanalyse. Både i analyse av data fra de kvalitative intervjuene og de innsamlede interne rutinene for økonomisk sosialhjelp, har jeg brukt temasentrert analytisk tilnærming. Ved å bruke to forskjellige metoder får denne masteroppgaven både et hermeneutisk og et deskriptivt preg.

Studien viser forskjeller i tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp, men spørsmålet er om man kan si om dette er knyttet til den enkelte veileders egne verdier og skjønn i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp? Ut fra resultatene samlet sett i denne studien konkluderer jeg med at det i varierende grad er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om sosialhjelp, og at forskjeller i kommunenes praktisering av lov om sosiale tjenester i NAV ser ut til å ha mer betydning for utfallet av de enkelte søknader om økonomisk sosialhjelp. Jeg konkluderer videre med at forskjellene i de ulike fylkesregionene i Rogaland som fremkommer i denne studien, i forhold til ulik praktisering av lov om sosiale tjenester i NAV, utgjør et rettssikkerhetsproblem.

# Innhold

Forord.....	iii
Sammendrag.....	iv
1. Innledning.....	5
1.1 Introduksjon til oppgaven.....	5
1.2 Bakgrunn for valg av tema og formål.....	6
1.3 Oppgavens tema og problemstilling.....	6
1.4 Avgrensning av tema.....	8
1.5 Disposisjon av oppgaven.....	8
2. Sosialfaglig kontekst .....	10
2.1 Profesjoner og utførelse av sosialt arbeid.....	10
2.2 Økonomisk sosialhjelp .....	12
2.3 Forvaltningen.....	14
2.4 Velferdsstaten og NAV .....	15
2.5 Rammer for økonomisk sosialhjelp.....	16
2.5.1 Lov .....	16
2.5.2 Rundskriv .....	17
2.5.3 Statlige veiledende satser for sosialhjelp.....	19
2.5.4 Kommunenes rammer og sosialarbeiderens skjønn .....	20
2.6 Klageadgang.....	21
2.6.1 Retten til å klage.....	21
2.6.2 Fylkesmannen som klageinstans .....	21
2.6.3 Sivilombudsmannen .....	22
2.6.4 Domstolsavgjørelser.....	22
2.7 Oppsummering .....	23
3. Teori.....	24
3.1 Rettssikkerhet .....	24
3.1.1 Forholdet mellom borger og det offentlige .....	25
3.1.2 Vern mot urettmessige inngrep .....	25
3.1.3 Krav om likebehandling .....	26
3.1.4 Krav om forutberegnelighet .....	27
3.2 Skjønn.....	27
3.2.1 Hva er skjønn?.....	27

3.2.2	Rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn .....	29
3.2.3	Profesjoner og skjønn .....	29
3.2.4	Når er fagfolks skjønn til å stole på? .....	30
3.2.5	Utfordringer med skjønn .....	32
3.2.6	«Demokratiets sorte hull» .....	34
3.2.7	Regulere skjønnet .....	35
3.3	Oppsummering .....	36
4.	Forskning .....	37
4.1	Forskjeller økonomisk sosialhjelp .....	37
4.1.1	Faktorer som påvirker sosialhjelpssatsene i kommunen .....	37
4.1.2	Variasjon i satsene mellom kommunene .....	38
4.1.3	Ulike praksiser mellom kommunene .....	38
4.1.4	Graden av ulik praksis innen de enkelte kontor og mellom saksbehandlere .....	40
4.2	Ansvarliggjøring og disiplinering .....	42
4.3	Oppsummering av kapitlet .....	42
5.	Metodisk tilnærming .....	43
5.1	Vitenskapsteoretiske forankring .....	43
5.1.1	Vitenskapsteori .....	43
5.1.2	Hermeneutikk basert og fortolkende kunnskap .....	44
5.1.3	Empirisk og objektiv kunnskapsforståelse .....	45
5.1.4	Forforståelse og dobbeltrolle .....	46
5.2	Valg av metoder .....	47
5.2.1	Kvantitativ metode .....	47
5.2.2	Kvalitativ metode .....	48
5.2.3	Valg av kommunikasjonsform .....	49
5.3	Forberedelser .....	50
5.4	Søk etter teori og forskning .....	51
5.5	Tilgang til feltet .....	52
5.6	Fremgangsmåte kvantitativ metode .....	53
5.6.1	Forberedelse kvantitativ metode .....	53
5.6.2	Gjennomføring av kvantitativ spørreundersøkelse .....	53
5.6.3	Kvantitativ spørreundersøkelse .....	54
5.6.4	Utvalg .....	55
5.7	Fremgangsmåte kvalitativ metode .....	58

5.7.1 Forberedelse kvalitativ metode.....	58
5.7.2 Utvalg .....	58
5.7.3 Innhenting av interne rutiner og kvalitative intervjuer .....	59
5.7.4 Gjennomføring av kvalitative intervjuer .....	60
5.8 Analyseprosessen .....	61
5.8.1 Analyse av kvantitative data.....	61
5.8.2 Analyse av kvalitative data.....	62
5.9 Sentrale krav til data.....	63
5.9.1 Kravet om reliabilitet.....	63
5.9.2 Kravet om validitet.....	64
5.10 Etske problemstillinger .....	65
5.10.1 Søknad til NSD.....	65
5.10.2 Søknad til NAV .....	66
5.10.3 Etske retningslinjer.....	66
6. Presentasjon av resultater .....	69
6.1 Interne rutiner .....	69
6.1.1 Interne rutiner for søknader om økonomisk sosialhjelp .....	69
6.1.2 Godkjenning av vedtak.....	71
6.1.3 Mottak av søknad .....	72
6.2 Vignettene .....	72
6.2.1 Vignett enslig forsørger.....	73
6.2.2 Hvordan ville du gått frem for å løse denne saken? .....	74
6.2.3 Hva er det riktige utfallet av saken? .....	75
6.2.4 Vignett rusmisbruker .....	77
6.2.5 Hvordan ville du gått frem for å løse denne saken? .....	78
6.2.6 Hva er det riktige utfallet av saken? .....	79
6.2.7 Vignett ung sosialhjelpsmottaker .....	82
6.2.8 Hvordan ville du gått frem for å løse denne saken? .....	83
6.2.9 Hva er det riktige utfallet av saken? .....	83
6.3 Forskjeller i hva som inngår i livsoppholdet og i hva som tas med som inntekt.....	84
6.3.1 Forskjeller i hva som inngår i livsoppholdet ved beregning av økonomisk sosialhjelp .....	85
6.3.2 Forskjeller i hva som tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp? .....	87
6.4 Skjønn og rettssikkerhet .....	88
6.5 Sentrale funn.....	91

7. Drøfting av resultat.....	93
7.1 Personell kompetanse .....	94
7.2 Prosessuell rettssikkerhet .....	95
7.3 Materiell rettssikkerhet.....	95
7.4 Skjønn.....	98
7.5 Oppsummering .....	100
8. Konklusjon og forslag til videre forskning.....	103
8.1 Forslag til videre forskning .....	103
8.2 Konklusjon .....	103
9. Referanser .....	v
10. Appendiks.....	xi
1. Historisk overblikk	
2. Informasjonsbrev kvantitativ spørreundersøkelse	
3. Kvantitativ spørreundersøkelse	
4. Resultater kvantitativ spørreundersøkelse	
5. Informasjonsbrev kvalitative intervjuer	
6. Intervjuguide kvalitative intervjuer	
7. Temabasert analyse kvalitative intervjuer	
8. Resultater interne rutiner	
9. Tilbakemelding NSD	
10. Tilbakemelding NAV	



# 1. Innledning

## 1.1 Introduksjon til oppgaven

Bakgrunnen for denne masteroppgaven er at rettssikkerhet og sosialt arbeid er viktige tema. De er viktige fordi beslutninger som tas i lys av yrkesutøvelsen griper direkte inn i menneskers liv. Det er Stortinget som vedtar lover, men ytterst i den demokratiske styringskjeden står blant annet profesjonene, deriblant utøvere av sosialt arbeid. I den ytterste styringskjeden skal de vedtatte lover utøves i praksis. Dermed er hvordan lovene utøves i praksis viktig, både sett i lys av vår velferdsstat som er tuftet på demokratiske prinsipper og for enkeltmennesket og dets rettssikkerhet.

I rollen som frontlinjebyråkrater er profesjonelle det siste leddet i den demokratiske styringskjeden. Borgerne møter her demokratiske vedtatte lover og tiltak slik disse tilslutt fungerer på det daglige operative nivå. Dette er så å si sannhetens øyeblikk for offentlig politikk. Ingen lovgiver kan programmere utfallet av sine vedtak. I stedet må det gjøres bruk av kompliserte system av delegasjon til ulike forvaltningsorganer på ulike nivåer (Eriksen og Molander, 2008, s. 168).

I flere av velferdsordningene våre kan profesjonene som vurderer og tildeler disse ordningene, bruke skjønn i dette arbeidet. Eriksen og Molander (2008) påpeker to problemer som oppstår med utøvelse av skjønn.

Den ene som vi kaller *den rettsstatlige utfordring* gjelder konsekvensene med hensyn til prinsippene om likebehandling og forutsigbarhet. Den andre, som vi kaller *den demokratiske utfordring*, gjelder kontrollen med iverksettelsen av lovgivers vedtak, herunder muligheten for å ansvarliggjøre beslutningstakere i de tilfeller hvor det ikke finnes klare beslutningskriterier. Det foreligger med andre ord en spenning mellom velferdsstat og demokratisk stat (Eriksen og Molander, 2008, s. 161).

Det er mange elementer som spiller inn før det fattes et vedtak om økonomisk sosialhjelp, og i følge Terum (2003) er det flere faktorer som påvirker de konkrete enkeltbeslutninger ved søknad om sosialhjelp, slik som lovverket, statlige rundskriv, kommunale stønadssatser og retningslinjer, kulturen ved det enkelte kontor og sosialarbeiderens faglige forståelse. «Til sist er det sosialarbeideren som på skjønnsmessig grunnlag bestemmer både hvem som skal få sosialhjelp og hvilken levestandard hjelpen skal bidra til å sikre» (Terum, 2003, s. 113). Første gang jeg leste dette ble min interesse vekket. Dette var noe jeg kunne tenke meg å undersøke nærmere. Utsagnet rettet seg mot sosialarbeidere som arbeider med økonomisk

sosialhjelp, noe som er mitt arbeidsområde. Dette sitatet dannet bakgrunnen for denne masteroppgaven. Dersom det er slik at det er sosialarbeideren som på skjønnsmessig grunnlag bestemmer hvem som skal få sosialhjelp og hvor mye, så er det grunn til å stille spørsmål om like søknader om økonomisk sosialhjelp blir behandlet likt og om enkeltmenneskers rettssikkerhet blir oppfylt. Det er dette jeg vil undersøke nærmere i oppgaven.

## **1.2 Bakgrunn for valg av tema og formål**

Jeg har sosionomutdanning og har vært kommunalt ansatt i NAV siden 2009. Min arbeidserfaring fra NAV er fra de kommunale tjenestene. Dette er en av grunnene til at jeg ønsket å sentrere tema i min masteroppgave rundt et område som kan relateres til de kommunale tjenestene i NAV.

Formålet med studien er å belyse spørsmålsstillinger rundt sosialt arbeid og rettssikkerhet. Jeg ønsker å bidra til å løfte frem utfordringer som er knyttet til utmåling og tildeling av sosialhjelp. Å bidra til mer forskning rundt i hvilken grad egne verdier og skjønn styrer saksbehandling etter lov om sosiale tjenester er viktig, fordi det utfordrer rettssikkerheten dersom søkere av sosialhjelp behandles ulikt. Jeg ønsker også å belyse hvordan skjønn og individuelle vurderinger kan stå i kontrast til ulike rettssikkerhetskrav. Jeg ønsker å medvirke til økt kunnskap rundt problemstillingene på disse utfordringene innen mitt arbeidsfelt.

## **1.3 Oppgavens tema og problemstilling**

Da jeg begynte arbeidet med denne studien hadde jeg mange spørsmål relatert til temaet sosialt arbeid og rettssikkerhet. Spørsmålene kan oppsummeres slik:

I hvilken grad er det den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, eller legger man kun lovverket, forskrifter og forarbeider til grunn? Gjør denne retten og plikten til å utøve skjønn at like saker behandles ulikt?

Lov om sosiale tjenester i NAV med tilhørende forskrift åpner for at det til en viss grad er mulighet for hver enkelt kommune å bestemme for eksempel sosialhjelpssatsene for livsopphold. NAV-kontoret har også en rett og plikt til å utøve skjønn. Det jeg lurer på er om disse mulighetene for kommunenes rett til å fastsette blant annet sosialhjelpssats for

livsopphold fører til at det er forskjellige praksiser mellom kommunene. Og resulterer denne retten og plikten til å utøve skjønn i at kommunene utarbeider sine egne interne rutiner i et forsøk på å sikre at like saker behandles likt innen kommunene? I forlengelsen av dette spørsmålet blir det interessant å undersøke om kommunene utarbeider egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp basert på sin egen praksis. Medfører dette igjen at de interne rutineene tilslutt avviker fra for eksempel rundskrivet til lov om sosiale tjenester? Blir prosessuelle og materielle rettssikkerhetskrav oppfylt i saksbehandlingen av økonomisk sosialhjelp når kommunene utarbeider egne interne rutiner? Hvordan praktiseres personell kompetanse i forhold til hvem som godkjenner/skriver under på vedtak om økonomisk sosialhjelp, før vedtakene sendes ut til brukerne?

Jeg spør om like søknader om økonomisk sosialhjelp behandles likt og om ulike søknader om økonomisk sosialhjelp behandles ulikt, når vi har et lovverk med tilhørende forskrifter som åpner for skjønn. Økonomisk sosialhjelp er en skjønnsbasert ytelse. Kan skjønnet som det er gitt rom for når det gjelder sosialhjelpens nivå og art, utgjøre et rettssikkerhetsproblem? For å svare må vi også etablere kunnskap om hvor stort dette rommet for skjønn egentlig er, og om skjønnsbruken fører til at rettssikkerheten blir dårligere for de som søker om økonomisk sosialhjelp.

Ut fra disse spørsmålene i tilknytning til tema for oppgaven har jeg som utgangspunkt for oppgaven følgende problemstilling:

- I hvilken grad er det den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp?

For å få svar på min problemstilling valgte jeg å bruke flere forskningsmetoder. Jeg bruker både kvalitativ og kvantitativ metode. I den delen der jeg bruker kvalitativ metode har jeg delt dette igjen inn i to deler. Den første delen består i å innhente interne rutiner for økonomisk sosialhjelp fra de lokale NAV-kontorene i Rogaland. Den andre delen består i kvalitative intervjuer av NAV-ansatte i Rogaland. I den kvantitative delen bruker jeg et anonymt spørreskjema som sendes ut elektronisk via SurveyXact til NAV-ansatte i Rogaland. Det blir senere gitt en utfyllende beskrivelse av metodene som er brukt i denne masteroppgaven.

#### **1.4 Avgrensning av tema**

Det har ikke bare vært utdanning og erfaring fra de kommunale tjenestene i NAV som har vært med å forme tema for denne masteroppgaven. Også det faktum at NAV favner om veldig mange ytelser og områder har vært et element i prosessen med utvelgelse av tema. For at tema ikke skulle bli for stort og altomfattende, var det derfor nødvendig å avgrense tema i oppgaven rundt et område i NAV.

Temaet i masteroppgaven handler ikke om selve NAV-reformen, og er heller ikke ment å være en studie av hvorvidt NAV-reformen har lyktes med sine målsetninger, ei heller om mottakere av sosialhjelp har fått det bedre etter etableringen av NAV. Jeg gjør denne avgrensningen fordi vi har hatt et lovverk som regulerer tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp som går lengre tilbake i tid enn etableringen av NAV. Etableringen av NAV kan dateres tilbake til 1. juli 2006 (Grebstad, 2012, s. 32). Fra og med 1. januar 2010 (jf. appendiks 1) ble den delen av sosialtjenesteloven (Lov 1991-12-13 nr. 81) som omhandler sosialhjelp skilt ut som egen lov, og utgjør i dag lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov-2009-12-18-131). For at ikke oppgaven skal bli for omfattende går jeg ikke i denne studien inn på hvilke eventuelle effekter NAV-reformen har hatt på tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen regulerer flere individuelle tjenester som jeg skal forklare nærmere senere i oppgaven. En av de individuelle tjenestene er økonomisk sosialhjelp. Jeg har valgt å fokusere på økonomisk sosialhjelp i oppgaven og kommer ikke til å gå så dypt inn i de andre individuelle tjenestene som lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen regulerer. Da lov om sosiale tjenester i NAV regulerer fem individuelle tjenester kan dette også bli for mange områder å undersøke i denne studien.

#### **1.5 Disposisjon av oppgaven**

Jeg begynner med en introduksjon til hva som er utgangspunktet for masteroppgaven. Deretter sier jeg noe om bakgrunn for valg av tema og formålet med denne studien. Jeg gjør så rede for oppgavens tema og problemstilling. I dette kapitlet redegjør jeg også for avgrensninger rundt det valgte tema og problemstillingen.

I kapittel 2 beskriver jeg i hvilken sosialfaglig kontekst tema og problemstilling foregår i, og hvor sosialt arbeid utføres med forvaltningen og NAV som institusjonell ramme. Jeg beskriver også rammeverket for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Dette innebærer både det juridiske rammeverket, kommunenes rammer og den enkelte veileders muligheter for å bruke skjønn i saksbehandlingen for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Til slutt i dette kapitlet gjør jeg rede for klageadgangen på vedtak om sosialhjelp.

Teoretiske perspektiv i masteroppgaven gjøres rede for i kapittel 3. Her redegjør jeg for begreper som rettssikkerhet og skjønn.

I kapittel 4 gjør jeg rede for relevant forskning. I kapittel 5 følger deretter metode og arbeidsform.

Resultatene fra studien presenteres i kapittel 6, og analyse samt drøfting er i kapittel 7.

I kapittel 8 oppsummerer jeg nærmere og jeg konkluderer.

## 2. Sosialfaglig kontekst

Det profesjonelle skjønnet som jeg tematiserer, blir utøvd innenfor sosialfaglige kontekster som jeg gjør rede for i dette kapittelet. Jeg ser først nærmere på hva en profesjon er. Deretter sier jeg noe om hva sosialt arbeid i Norge er i dag, og ulike paradokser og motsetningsfylte roller en sosialarbeider kan møte. Videre gjør jeg kort rede for økonomisk sosialhjelp og historikk, for så å si noe om økonomisk sosialhjelp som en subsidiær ytelse, samt trekk ved økonomisk sosialhjelp. Jeg forklarer også begreper som forvaltning og velferdsstat, samt NAV som institusjonell ramme. Jeg gjør deretter rede for rammene rundt økonomisk sosialhjelp i form av lov, rundskriv, statlige veiledende satser, samt kommunenes mulighet for selv å fastsette livsoppholdssatsene. I sammenheng med de nevnte rammer for økonomisk sosialhjelp gjør jeg rede for den enkelte veileders rom for skjønn og individuelle vurderinger. Til slutt i dette kapittelet forklarer jeg kort klageadgangen i forhold til vedtak om økonomisk sosialhjelp og Fylkesmannens funksjon i denne sammenheng, samt mandatet Sivilombudsmannen har som Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Jeg gjør også kort rede for muligheten til å bringe avgjørelser om sosialhjelp inn for domstolene.

### 2.1 Profesjoner og utførelse av sosialt arbeid

En sosialarbeider kan en betegne som utøver av et profesjonsyrke. En profesjon kan defineres på denne måten:

Ordet «profesjon» kommer av det greske *prophaino*, som betyr «å erklære offentlig».

Profesjoner er yrkesgrupper som «erklærer» at de vet noe som andre ikke vet – at de rår over en spesialisert kunnskap som skiller seg fra livsverdenens allmennkunnskap – og at de i kraft av denne kunnskapen er i stand til å håndtere problemer som angår «kritiske terskler og trusler i den menneskelige livsføring» (Stichweh sitert i Eriksen og Molander, 2008, s. 161).

De ulike profesjonene er altså yrkesgrupper som har spesialisert kunnskap som går utover den allmenne kunnskapen. Noe som særpreger profesjonene i forhold til andre yrker er oppgavene de er satt til å gjøre. Profesjonene er vår velferdsstats forvaltere av våre felles ressurser, og profesjonsutøverne må ta beslutninger som påvirker enkeltmennesker i stor grad.

«Profesjonene forvalter store ressurser, de fortolker regelverk, fordeler goder og griper inn i menneskers liv, og de er med på å identifisere og definere problemer slik at de kan gjøres til gjenstand for politiske beslutninger» (Eriksen og Molander, 2008, s. 161).

I følge Hutchinson (2009) blir sosialt arbeid i dag i Norge utført i NAV, barnevern, rehabilitering, sykehus og helsetjenester, spesialisthelsetjenester med fokus på psykisk helse for barn, ungdom, voksne og familier, tiltak for eldre, skoleverket, kriminalomsorg og rusomsorg m.m. Denne inndelingen har både instanser som representerer førstelinjetjenesten, hvor folk kan gå rett inn fra gaten og melde et behov, og annenlinjetjenesten der de fleste av brukerne blir henvist fra en annen instans. Yrker som har sosialt arbeid som sitt fundament, har noen fellestrekk. «Essensen i alle stillingene er å bistå mennesker som har behov for ulike former for støtte til å kunne styrke sin velferd, delta i samfunnet og overvinne hindringer eller motarbeide problemskapende forhold» (Hutchinson, 2009, s. 15). I sosialt arbeid ligger det også både en intensjon om å være produsent og samtidig forvalte sosialpolitikk. Dette ligger implisitt både i sosialt arbeid som fag og som praksis (Paulsen referert i Hutchinson, 2009, s. 69).

Det vil i praksis i sosialt arbeid oppstå en rekke paradokser og konflikter. For det første arbeider institusjonene ut fra den forutsetning at det er brukeren som skal forandres. Sosialt arbeid får dermed et preg av å være forandringsarbeid på individnivå. Deretter har personalet ved velferdsinstitusjonene ofte to målsetninger; de skal både diagnostisere og kontrollere brukerne, og de skal hjelpe og støtte dem. Det er en balansegang i sosialt arbeid mellom å tilby lik behandling og samtidig individuelt tilrettelagt behandling. I tillegg kan en bestrebelse innen sosialt arbeid mot et serviceideal være vanskelig, da et serviceideal tar utgangspunkt i et likeverdig forhold (Jærvinen og Mik-Meyer, 2003, s. 19).

En kan også trekke frem den dobbeltrollen sosialarbeideren befinner seg i, både som yrkesutøver i et system som krever lojalitet og at en samtidig skal ha lojalitet med brukerne. I en slik situasjon kan en som yrkesutøver komme i konflikt mellom systemets krav og forventninger, og brukernes ønske om hva hjelpen skal bestå i.

Ettersom forvaltningstjenestemennene (trygdefunksjonærer, sosialarbeidere og helseetatens folk) står med et bein på klientenes side og et bein i forvaltningen, kan en ikke forutsette at de ivaretar klientenes interesser fullt ut (Molven, 1996, s. 104).

Kjørstad (2008, s. 58) trekker også frem at sosialarbeideren kan komme i etiske situasjoner der det kan oppstå konflikt mellom lojalitet til systemet, klienten og demokratiske verdier. Om sosialarbeidere og NAV-ansatte mener Ribberud (2013) at en kan si at de er under indre press. Dette som følge av spenninger mellom verdier av personlig og faglig art. I tillegg står sosialarbeidere og NAV-ansatte i en presset situasjon. Dette kommer av blant annet politiske

målsetninger som kan være motsetningsfylte, samt kritikk fra brukerne som kommer til uttrykk både via media og forskning (Ribberud, 2013, s. 56).

En sosialarbeider fungerer også som portvakt for sosialhjelpen. Sosialarbeideren i rollen som portvakt skal både bestemme hvem som skal få sosialhjelp og hvor mye sosialhjelp som skal tildeles. Her er sosialarbeideren en forvalter som treffer vedtak og dermed utøver myndighet. Det kan også påpekes at sosialarbeideren fungerer som en rådgiver i sitt arbeid. Rådgiveren treffer ikke vedtak på vegne av det offentlige, men veileder og gir råd (Terum, 2003, s. 17; Jessen, 2005, s. 45; Hutchinson, 2009, s. 19).

Arbeidsoppgavene er av en slik art at sentrale myndigheter bare i begrenset grad kan forutbestemme hva som konkret skal gjøres. Dette er i en stor grad delegert til den enkelte yrkesutøver å bestemme på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering. Deres handlingsgrunnlag er på den ene siden en empirisk kunnskap som kan være mer eller mindre vitenskapelig fundert. Og på den andre siden lover, rundskriv og rundskriv og retningslinjer. I arbeidet må de *fortolke* både fagkunnskapen som kan være relevant, aktuelle lover og regler og det tilfellet/situasjonen en står overfor. Dette kan i større eller mindre grad involvere portvaktens mer implisitte verdi- og rettferdighetsoppfatninger (Terum, 2003, s. 133).

Dermed blir det sosialfaglige skjønnnet både en nødvendighet, samtidig som det potensielt blir en kilde til urettferdighet.

## **2.2 Økonomisk sosialhjelp**

Økonomisk sosialhjelp er en del av vårt velferdssystem, og utgjør det siste økonomiske sikkerhetsnettet for den enkelte som ikke kan sørge for sitt livsopphold selv. Vi har i løpet av de siste hundre år alltid hatt en form for økonomisk stønad til de som ikke selv har klart å sørge for sine utgifter til livsopphold. Den økonomiske stønaden har skiftet navn flere ganger, og har vært kalt blant annet fattighjelp og forsorgshjelp. Uansett hvilket navn vi har kalt denne økonomiske stønaden, så representerer den det nederste økonomiske sikkerhetsnettet (Kjønstad og Syse, 2008, s. 390). Gjennom de siste 100 år har vi fått en reduksjon i familiens og slektens ansvar for de som ikke klarer å sørge for sitt livsopphold. Vi har dermed fått en vridning fra familieomsorg til det offentliges ansvar (Kjønstad, 1997, s. 17).

Historisk sett har det vært slekten som skulle ta seg av de trengende. Man hadde legdordning for fattige som ikke hadde slektninger som kunne ivareta dem økonomisk. Legdordningen



gikk ut på at de fattige gikk fra gård til gård innen et bestemt område, og de fikk på denne måten sørget for sitt livsopphold. Etterhvert ble fattigkassen etablert. De lokale fattigkassene gav hjelp, men det oppstod her et skille mellom verdige og uverdige trengende. Det var bare de verdige trengende som skulle få hjelp, de uverdige fikk tukthus og straff. Senere fikk vi fattiglovene fra 1845 som igjen ble avløst av fattigvesenet i 1863. Man delte ikke lenger de trengende inn etter hva som var årsaken til nøden, men arbeidsføre ble henvist til arbeidshjem. I 1948 fikk vi forsorgsvesenet, som igjen ble avløst av lov om sosialomsorg i 1964. Den økonomiske sosialhjelpen fikk her et rettighetspreg. I tillegg ble det innført adgang til å klage på et vedtak. Vi fikk deretter lov om sosiale tjenester i 1991 (Kjønstad, 1997, s. 17-48).

Den viktigste fordel med et rettighetssystem er at borgerne kan vite hva de har å forholde seg til, og at de ikke trenger å underkaste seg tjenestemennenes vurderinger med hensyn til behov, verdighet o.l. Avgjørelser på grunnlag av slike vurderinger tar tid og kan føre til forskjellsbehandlinger (Kjønstad, 1997, s. 46).

Men selv om vi har hatt en utvikling i retning av mer rettighetspreg, er det ikke slik at det alltid er tydelig hvem som har krav på hva.

Rettighetsfesting av tjenester og ytelser innebærer en binding av statsmakten; staten forpliktes til å innfri visse krav fra borgerne, som på sin side forventer å få dem innfridd. Det er imidlertid i mange tilfeller vanskelig å klart spesifisere kriteriene for hvem som har krav på hva (Eriksen og Molander, 2008, s. 166).

Tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp er i dag en del av de kommunale tjenestene i NAV, som igjen er en del av den offentlige forvaltningen. Vedtak om økonomisk sosialhjelp fattes i henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov 2009-12-18 nr. 131). Loven er et resultat av at sosialtjenesteloven (Lov 1991-12-13 nr. 81) ble splittet i to lover (jf. appendiks 1). Den ene loven regulerer de obligatoriske tjenestene i NAV. De andre kommunale oppgavene og sosiale tjenestene reguleres nå i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (Grebstad, 2012, s. 32).

Med «sosialhjelp» menes den økonomiske stønad til livsopphold som lov om sosiale tjenester i NAV § 18 gir rett til for dem som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter (Grebstad, 2012, s. 23).

Alle andre muligheter skal være prøvd før det ytes økonomisk sosialhjelp. Med alle andre muligheter menes at søker først skal ha prøvd å sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid. Søkere av sosialhjelp må bruke tilgjengelige midler i banken før det ytes økonomisk

sosialhjelp, og det kan kreves at større formuesgjenstander selges. Deretter skal rettigheter til andre ytelser avklares. Andre ytelser kan for eksempel være sykepenger eller dagpenger. Det at alle andre muligheter skal være prøvd gjør økonomisk sosialhjelp til en subsidiær ytelse. Ytelsen er ment å være midlertidig og den er behovsprøvd (Kjønstad og Syse, 2008, s. 393-395).

Hvor mange som er mottakere av økonomisk sosialhjelp har variert over tid, og henger både sammen med arbeidsmarkedet og andre variabler.

Kort oppsummert er utviklingstrekk for sosialhjelpsmottak slik i perioden 2002 -2010:

- Utvikling i antall personer som mottar sosialhjelp, henger delvis sammen med utviklingen på arbeidsmarkedet i perioden 2002-2010.
- Andel langtidsmottakere har vært på om lag 40 prosent i hele perioden. Den største nedgangen i perioden var fra 2007 til 2008.
- Livets ulike faser og familiesituasjoner vil påvirke behovet for sosialhjelp.
- Andelen innvandrere som mottar sosialhjelp, øker i samme periode som det også er en stor økning i innvandringen.
- Økning i antall enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn som mottar sosialhjelp (Grebstad, 2012, s. 33).

I 2010 var de totale utbetalingene av sosialhjelp på 4,58 milliarder kroner. Det var 119 444 personer som mottok økonomisk sosialhjelp i 2010 (Grebstad, 2012, s. 35). Tall for 2012 viser at 114 804 mottok økonomisk sosialhjelp det året (Statistisk sentralbyrå, 2012). Samlet utbetaling av økonomisk sosialhjelp var på 4,52 milliarder kroner i 2012. Totalt utbetalt økonomisk sosialhjelp i 2013 vil bli publisert 24. juni 2014 (Statistisk sentralbyrå, 2012).

### **2.3 Forvaltningen**

Alle organer som har som hovedoppgave å forberede eller treffe myndighetsvedtak, bortsett fra Stortinget og domstolene, regnes som en del av forvaltningen (Eckhoff og Smith, 2010, s. 28). Mye av virksomheten til forvaltningen innebærer å bestemme over andre. Vi snakker da om forvaltningens kompetanse. En kan i denne sammenheng også bruke ordet myndighet i stedet for kompetanse. En av forvaltningens oppgaver er fordeling og tildeling av goder.

I begrepet kompetanse ligger både at forvaltningen kan bestemme over andre, samt at forvaltningen kan binde seg selv. Personell kompetanse er en del av reglene om

forvaltningens kompetanse, og sier noe om hvilke organer og personer som kan utøve denne myndigheten. Prosessuell kompetanse sier noe om hvordan forvaltningen skal gå frem for å treffe bindende avgjørelser, og materiell kompetanse sier noe om hva forvaltningen kan bestemme (Eckhoff og Smith, 2010, s. 43).

## **2.4 Velferdsstaten og NAV**

En stat kan i varierende grad tilby velferdstjenester til sine borgere. Det å motta sosialhjelp kan vi si er en del av velferdsstatens tjenester. Ved å la staten bli produsent av velferdsytelser medførte dette at sosiale ytelser og tjenester fikk en grad av rettsliggjøring (Eriksen og Molander, 2008, s. 161).

Veksten i forpliktelsene til velferdsstaten har også resultert i at de ulike profesjonene vokste frem. «Veksten i statens velferdsforpliktelser og borgernes sosiale rettigheter har gått hånd i hånd med en profesjonalisering av ytelser og tjenester og resultert i fremveksten av et bredt spekter av velferdsstatsprofesjoner» (Eriksen og Molander, 2008, s. 161). Ved at profesjonene i velferdsstaten har fått delegert ansvar og myndighet fra staten, medfører dette at velferdspolitikken utføres i praksis av profesjoner innen de ulike fagområdene (Jessen, 2005, s. 44).

Sosialarbeiderprofesjonens oppgaver har variert over tid, det samme har omgivelsene for dens arbeid. NAV-reformen var et organisatorisk grep for å sikre brukernes rettigheter og behov for hjelp, gjennom å slå sammen de to statlige etatene arbeidsetaten og trygdeetaten med den kommunale sosialtjenesten. En skulle få et nærmere samarbeid på tvers av faggrenser, og en skulle legge vekt på veiledning av brukere og brukermedvirkning. Hver bruker skulle behandles individuelt og differensiert (Hutchinson, 2009, s. 80).

Et av hovedformålene med NAV-reformen er at tjenester til brukerne skal tilpasses til brukernes behov (Arbeids- og sosialdepartementet, s.a.). Brukeren skal stå i sentrum for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid, og hvordan man møter brukerne ble fremhevet som viktige elementer. Det betyr at en ny organisering må være innrettet for å gi brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Noen av brukerne i NAV er langtidsmottakere av sosialhjelp med et svært sammensatt behov (Arbeids- og sosialdepartementet, s.a., Kortversjon av St.prp. nr. 46, s. 2).

Hver kommune har avtalt med NAV hvilke kommunale tjenester som skal tilbys av det enkelte kontor. Dette gjør at tilbudet om kommunale tjenester kan variere mellom kommunene. Det er 18.000 ansatte i NAV totalt, og av disse er det om lag 13.000 statlig ansatte. Det vil si at det er 5.000 medarbeidere i NAV som er ansatt i kommunen (Grebstad, 2012, s. 26).

I forbindelse med NAV-reformen ble det spurt om noen av de kommunale tjenestene burde vært et statlig ansvar. Dette dreide i første rekke seg om økonomisk sosialhjelp som er en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse kommunen har ansvaret for. Det ble imidlertid besluttet at kommunene skulle fortsette å ha ansvaret for økonomisk sosialhjelp. Årsaken til denne beslutningen var at mange mottakere av sosialhjelp også har behov for andre kommunale tjenester slik som omsorg, bolig m.m. (Grebstad, 2012, s. 25).

Møtepunktet mellom brukerne og NAV er ved de lokale NAV-kontorene. Brukerne skal få veiledning når de henvender seg til sitt lokale NAV-kontor, og kontorene har oppfølgingsoppgaver i forhold til de brukerne som trenger hjelp for å komme i enten arbeid eller aktivitet (NAV, 2012).

Deler av faglitteraturen jeg har brukt i masteroppgaven samt forskningslitteratur, bruker benevnelser som saksbehandler og sosialarbeider når det refereres til ansatte som jobber med økonomisk sosialhjelp. Da NAV-kontorene ble etablert ble tidligere stillingsbetegnelser som saksbehandler og sosialarbeider erstattet med veileder i NAV. Jeg har i denne oppgaven brukt benevnelsene til de ansatte som jobber med økonomisk sosialhjelp slik de har fremstått i den opprinnelige litteraturen. Ellers i oppgaven har jeg brukt benevnelsen veileder eller veileder i NAV, når jeg refererer til ansatte som arbeider med økonomisk sosialhjelp i NAV-kontorene i dag.

## **2.5 Rammer for økonomisk sosialhjelp**

### **2.5.1 Lov**

Det er Stortinget som har kompetanse til å vedta lover. Når Stortinget vedtar en lov er det som regel etter forslag fra regjeringen. Lovforberedelser består ofte i at det utarbeides en utredning av en egen ekspertgruppe som regjeringen har oppnevnt. Et slikt lovutkast som en utredning kan munne ut i kalles NOU, og er forkortning for Norges offentlige utredninger (Bernt og Mæhle, 2007, s. 83).

Økonomisk sosialhjelp kommer som nevnt tidligere inn under lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen - LOV 2009-12-18 nr. 131 (Lovdata, s.a.). Videre brukes korttittel lov om sosiale tjenester i NAV ved henvisninger til denne loven.

Det står følgende i lov om sosiale tjenester i NAV § 18. *Stønad til livsopphold*:

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

Stønad til livsopphold har som formål både og sikre den enkelte økonomisk og gi sosial trygghet, samt at stønaden også skal bidra til at brukeren blir selvhjulpen (Terum, 2003, s. 88).

Videre står det i lov om sosiale tjenester i NAV § 19. *Stønad i særlige tilfeller*:

Kommunen kan i særlige tilfeller, 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.

Sistnevnte paragraf åpner i mye større grad for den enkelte sosialarbeider å bruke skjønn (Jessen, 2005, s. 47).

## **2.5.2 Rundskriv**

I tilknytning til lov om sosiale tjenester i NAV er det av Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet et rundskriv som skal bidra med tolkninger og anbefalinger til hva kommunene kan gjøre. Dette er Rundskriv Hoved nr. 35 - Lov om sosiale tjenester i NAV (2012), som videre i denne oppgaven kalles rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV. I de påfølgende avsnittene refererer jeg kun til rundskrivet.

I rundskrivet står det om merknader til bestemmelsene i loven og tilhørende forskrifter at: «Merknadene er en fortolkning og presisering av hvordan politiske myndigheter og overordnet forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres» (innledning, avsnitt 10).

Et rundskriv er ikke bindende for kommunen, det er det bare loven som er (Eckhoff (1992) i Terum, 2003, s. 89). Videre står det også i rundskrivet at det fremgår av merknadene; «... når

det foreligger en plikt til å følge føringene, når kommunen og NAV-kontoret kan velge hvordan de vil utøve sitt skjønn innenfor de rettslige rammene og når det foreligger en tilrådning som ikke er bindende» (innledning, avsnitt 10).

I forhold til hvilke områder lov om sosiale tjenester i NAV skal regulere, står det i rundskrivet at loven regulerer fem individuelle tjenester. Disse individuelle tjenestene er opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet. Dette utgjør i all hovedsak de kommunale tjenestene i NAV, der tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp er en del av tjenestene (innledning, avsnitt 5).

Videre står det i rundskrivet: «Tjenestene er i stor grad behovsbaserte rettigheter. Innvilgelse eller avslag skal alltid foretas etter en konkret og individuell vurdering» (innledning, avsnitt 5). Dette vil si at økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse som skal vurderes individuelt i hvert enkelt tilfelle.

Rundskrivet presiserer også hva som er formålet med lov om sosiale tjenester i NAV. «Formålet med loven er å bedre levekår for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (innledning, avsnitt 4). Formålet med de sosiale tjenester i NAV går altså lengre enn bare å omfatte økonomi.

I kapittel 4 i rundskrivet står det følgende om bruk av skjønn: «Bruk av skjønn kan føre til ulikheter i stønadsnivået. Så lenge forskjellene er saklig begrunnet i ulike individuelle behov, er det i samsvar med loven» (punkt 4.18.1.3, avsnitt 2).

Rundskrivet sier også noe om hva som er en rettferdig likebehandling:

En rettferdig likebehandling av en skjønnsmessig og behovsbasert ytelse sikres ved at grunnlaget for vurderingene er det samme. Det vil si at det skal tas hensyn til de samme personlige forholdene, de samme inntektene og de samme utgiftene for tjenestemottakere som er i tilsvarende livssituasjoner (punkt 4.18.2, avsnitt 2).

Grunnlaget for vurderingene skal altså være de samme. En skal ta hensyn til blant annet de samme inntektene og utgiftene for søkere av økonomisk sosialhjelp, som befinner seg i tilsvarende livssituasjoner.

### 2.5.3 Statlige veiledende satser for sosialhjelp

Slik det står i lov om sosiale tjenester § 18 kan departementet gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået. Første gang departementet la fram veiledende retningslinjer om stønadsnivået var i 2001 (Terum, 2003, s. 94). Satsene i de veiledende retningslinjene prisjusteres hvert år. De oppjusterte satsene for 2014 kom departementet med i Rundskriv A – 1/2013 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad til livsopphold 2014. Heretter vil de veiledende satsene i dette rundskrivet omtales som statlige veiledende satser.

#### Tabell nr. 1:

De veiledende retningslinjene er fastsatt med følgende satser per måned fra 1. januar 2014 (satser gjeldende fra 1. januar 2013 i parentes):

Enslige	kr 5 600	(kr 5 500)
Ektepar/samboer	kr 9 300	(kr 9 100)
Personer i bofellesskap	kr 4 650	(kr 4 550)
Barn 0-5 år	kr 2 150	(kr 2 100)
Barn 6-10 år	kr 2 850	(kr 2 800)
Barn 11-17 år	kr 3 600	(kr 3 500)

(Arbeids- og sosialdepartementet, Rundskriv A – 1/2013).

I rundskrivet står det i tillegg til de veiledende satsene også om hva satsene skal omfatte:

De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer, og tar videre hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert ved fastsettelse av de veiledende retningslinjene, da dette er utgifter som varierer mye (Arbeids- og sosialdepartementet, Rundskriv A – 1/2013).

Rundskrivet som omhandler de statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad til livsopphold kan ses på som et resultat av sentrale myndigheters ønske om å standardisere kommunenes praksis rundt sosialhjelpssatser.

For å motvirke uheldige utslag av det kommunale selvstyret på sosialhjelpssatser, er det i Rundskriv (I-13/2001) gitt statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold med virkning fra februar 2001 (Brantzæg m.fl. 2006, s. 9).

I denne oppgaven legger jeg til grunn at sats for livsopphold er det beløpet du skal ha igjen til å leve for, etter at boutgifter og strøm er betalt. Tilleggsytelser legger jeg til grunn at vil si ytelser i tillegg til livsopphold, men som ikke er boutgifter eller strøm.

#### **2.5.4 Kommunenes rammer og sosialarbeiderens skjønn**

Målet med å innføre statlige retningslinjer fra myndighetenes side var som sagt å få en mer lik praksis for tildeling av sosialhjelp, uavhengig av hvilken kommune man bor i. Samtidig ønsket man at saksbehandlere fortsatt kan bruke skjønn i saker der brukerne har ulike behov. Men det er fortsatt opp til hver enkelt kommune å bestemme nivået på sosialhjelpssatsene. De statlige veiledende satsene er ment å være veiledende for kommunen, ikke bestemmende. Jessen (2005) mener at kommunene etter hvert har standardisert en del av sosialhjelpen; «... ved at sosialarbeideren må forholde seg til kommunale retningslinjer og normerte satser» (s. 47).

Men i denne sammenheng påpeker Jessen (2005, s. 51) også skillet mellom det som tidligere var lov om sosiale tjenester § 5-1 (som i dag er lov om sosiale tjenester i NAV § 18) og det som tidligere var lov om sosiale tjenester § 5-2 (som i dag er lov om sosiale tjenester i NAV § 19). Sistnevnte paragraf åpner i mye større grad for den enkelte sosialarbeider å bruke skjønn.

Det står i rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV at:

Bestemmelsen gir i seg selv ingen rettigheter. Bestemmelsen er retningsgivende og skal gi veiledning for ... utøvelsen av skjønnen loven gir rom for. Loven gir i stor grad rom for bruk av faglig skjønn for å finne frem til fleksible løsninger tilpasset behovene til den enkelte som trenger hjelp. Tjenestene skal bidra til å oppnå formålene i loven, og skal så langt som mulig utformes i samarbeid med mottakeren. Loven stiller krav til resultatet som skal oppnås, men ikke uten videre til virkemidlene som benyttes (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Rundskriv Hovednr. 35 - Lov om sosiale tjenester i NAV punkt 1.1.1, avsnitt 2).

På internettsiden til Arbeids- og sosialdepartementet står det i forhold til skjønn og de kommunale tjenestene i NAV, at det eksisterer både en rett og en plikt til å utøve skjønn. Dette gjelder både når det skal vurderes om en stønad skal innvilges eller avslås, og ved selve utmålingen av stønaden. Det presiseres her at de veiledende satsene er ment kun som et veiledende utgangspunkt for utøvelsen av skjønn (Arbeids- og sosialdepartementet, s.a.).



Søknader om økonomisk sosialhjelp skal vurderes individuelt og ytelsen er skjønnsmessig (Kjørstad, 2008, s. 16).

Det er med andre ord slik at det eksisterer et rom for at den enkelte veileder kan utøve skjønn og individuelle vurderinger i hver enkelt sak, selv om det finnes ulike ytre rammeverk for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Kjørstad (2008, s. 58) hevder at interne regler og retningslinjene til de forskjellige kommunene begrenser skjønnets som sosialarbeideren ut fra loven kan bruke.

## **2.6 Klageadgang**

### **2.6.1 Retten til å klage**

I henhold til forvaltningsloven er vedtak om økonomisk sosialhjelp et enkeltvedtak (Kjørstad og Syse, 2008, s. 418). Enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester i NAV kan påklages til Fylkesmannen. Klagen skal først vurderes av den instansen som fattet vedtaket. En har krav på ny realitetsavgjørelse i saken dersom en benytter seg av retten til å klage på enkeltvedtak innen fastsatte frister. «Dette innebærer at forvaltningen på sin side har *plikt* til å behandle klagen. Men klagen i seg selv gir selvsagt ikke noe krav på å få medhold» Eckhoff og Smith, 2010, s. 311). Det vil altså si at en klage på et avslag om sosialhjelp ikke automatisk utløser en rett på å få medhold, men klagen skal i første omgang vurderes av den instansen som fattet vedtaket.

### **2.6.2 Fylkesmannen som klageinstans**

Dersom instansen som fattet vedtaket ikke omgjør dette etter å ha vurdert klagen, sendes klagen videre til Fylkesmannen (Helsetilsynet 6/2007, s. 11). Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket på fritt grunnlag. Når Fylkesmannen har fattet et vedtak i klagesaken kan ikke vedtaket påklages (Bernt 1997, s. 193).

Å kunne klage på forvaltningsvedtak til et overordnet organ er viktig for rettsikkerheten til borgerne. Dette gjelder særlig når loven ikke presist sier hvem som har rett på ytelser fra det offentlige, eller hvor mye som skal ytes (Helsetilsynet 6/2007, s. 10).

Hvert år får fylkesmennene ca. 5 000 klagesaker som omhandler økonomisk sosialhjelp. Dette tallet er anslått å utgjøre ca. 1 % av det totale antall vedtak om økonomisk sosialhjelp som fattes hvert år (Helsetilsynet 6/2007, s. 4).

### **2.6.3 Sivilombudsmannen**

Sivilombudsmannen blir valgt av Stortinget for en fire års periode av gangen. Mandatet til Sivilombudsmannen er å være Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Selv om det er Stortinget som utpeker Sivilombudsmannen, skal han være uavhengig av Stortinget og utføre arbeidsoppgavene på et selvstendig grunnlag. «Ombudsmannen skal søke å sikre at det i den offentlige forvaltning *ikke øves urett mot den enkelte borger*» (Eckhoff og Smith 2010, s. 534). Sivilombudsmannen har en kontrollfunksjon i forhold til forvaltningen. Denne kontrollen blir utført som følge av klager som har kommet fra borgerne. Dette er klager på feil og urett som den offentlige forvaltning har gjort (Sivilombudsmannen, s.a.).

Sivilombudsmannen behandling av klager foregår noe annerledes enn hva som er tilfellet hos Fylkesmannen. Sivilombudsmannen kan ikke omgjøre en avgjørelse som er påklaget, og han kan ikke treffe bindende vedtak. På tross av disse momentene retter forvaltningen seg stort sett etter de uttalelser Sivilombudsmannen kommer med (Eckhoff og Smith 2010, s. 536). Man kan altså klage for eksempel et avslag på sosialhjelp som er opprettholdt av Fylkesmannen inn for Sivilombudsmannen, men Sivilombudsmannen kan ikke omgjøre avgjørelsen som er tatt ei heller treffe bindende vedtak. Sivilombudsmannen vil bare ha anledning til å komme med en uttalelse om saken.

### **2.6.4 Domstolsavgjørelser**

Det er også mulig å bringe avslag på sosialhjelp inn for domstolene. En rettsavgjørelse fra en domstol vil det og senere bli lagt stor vekt på for å fastslå hva som er gjeldende rett. Spesielt dersom avgjørelsen er tatt i Høyesterett (Kjønstad og Syse, 2008, s. 94). Men det kommer få sosialrettslige saker inn for domstolene, og noe av årsaken til det er at brukerne ikke har ressurser til å ta sakene videre inn for domstolene (Andenæs, 1996, s. 62).

## **2.7 Oppsummering**

Det profesjonelle skjønnnet som jeg tematiserer blir utøvd innenfor sosialfaglige kontekster, noe jeg har gjort rede for i dette kapitlet. Den sosialfaglige konteksten har betydning for den enkelte veileders rom for skjønn og individuelle vurderinger, og dermed for det profesjonelle skjønnnet. Til slutt i dette kapitlet har jeg forklart klageadgangen i forhold til vedtak om økonomisk sosialhjelp, Sivilombudsmannens rolle, samt muligheten til å bringe avgjørelser om sosialhjelp inn for domstolene. Det er viktig for rettsikkerheten til borgerne å kunne klage forvaltningsvedtak inn for et overordnet organ.

### **3. Teori**

Rettsikkerhet og skjønn er som vi skal se nærmere på i dette kapittelet, uløselig knyttet sammen i den offentlige forvaltningen. Kjernen av begrepet rettsikkerhet gjelder relasjonen mellom den enkelte og det offentlige. Begrepet rettsikkerhet har også med et krav om likebehandling og forutberegnelighet å gjøre. Som vi skal se nærmere på er hensikten med bruk av skjønn å korrigere i saker der det foreligger spesielle behov eller omstendigheter. Dermed kan det oppstå et rettsstatsproblem ved bruk av skjønn. Dette fordi skjønn utfordrer prinsippene om likebehandling og forutsigbarhet som ligger i prinsippet rettsikkerhet. Men samtidig må det være et visst rom for skjønn i den offentlige forvaltning. Reglene i den offentlige forvaltningen må ikke bli for stivbente, da det dermed blir vanskelig å ta høyde for nye situasjoner og det spesielle ved enkelttilfeller.

I dette kapittelet gjør jeg rede for rettsikkerhetsbegrepet og skjønn. Rettsikkerhetsbegrepet består av mange dimensjoner, og jeg har gjort et utvalg som jeg ønsker å utdype videre. Jeg tar så for meg begrepet skjønn. Jeg definerer først begrepet, for deretter å si noe om forskjellen mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn. Videre gjør jeg rede for skjønn i forhold til profesjoner, og når fagfolks skjønn er til å stole på. Deretter trekker jeg frem utfordringer med skjønn. Jeg gjør så rede for begrepet «demokratiets sorte hull» som kan knyttes til både skjønn så vel som til rettsikkerhet i forvaltningen. Tilslutt sier jeg noe om hvordan man kan regulere skjønnet.

#### **3.1 Rettsikkerhet**

Maktforholdet mellom borger og staten er ujevnt. Derfor er rettsikkerhet et bærende element i liberale demokrati. Når statens maktutøvere er utenfor borgernes kontroll, kan et rettsikkerhetsproblem oppstå. Jeg skal kort gjøre rede for disse (3.1.1-3.1.4).

I følge Terum (2003, s. 85) kan en skille mellom henholdsvis prosessuell og materiell rettsikkerhet. Dette hovedskillet mellom henholdsvis prosessuell og materiell rettsikkerhet gjør også Bernt og Doublet (2002, s. 350). Prosessuell rettsikkerhet er de krav vi stiller til hvordan forvaltningsvedtak treffes, og materiell rettsikkerhet er krav i forhold til innholdet i selve forvaltningsvedtaket. Materielle rettsikkerhetskrav er relevant for denne oppgaven da jeg ser nærmere på forskjeller i hvor mye som tildeles i økonomisk sosialhjelp og knytter dette til skjønn. Jeg ser også nærmere på om prosessuelle rettsikkerhetskrav oppfylles når kommunene blant annet utarbeider sine egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp.

Kjønstad og Syse (2008) nevner fire måter å skape rettssikkerhet på. Den første er at de materielle reglene er utformet slik at de blir enkle å praktisere. Videre nevnes de prosessuelle reglene og at rettssikkerhet blir til ved å skape regler for saksbehandling. Forvaltningsloven av 1967 har som hensikt å skape betryggende saksbehandling. Det at de organer som skal treffe avgjørelser har faglig kompetanse og juridisk innsikt, er også med på å skape rettssikkerhet. Tilslutt blir funksjonen til kontrollorganene trukket frem som en måte å skape rettssikkerhet på. Funksjonen til kontrollorganene vil si at et overordnet organ kan kontrollere eller overprøve et vedtak fattet av et underordnet organ (Kjønstad og Syse, 2008, s. 110-111).

Det å oppnå maksimal rettssikkerhet er ikke nødvendigvis det man skal tilstrebe i forvaltningen heller i følge Eckhoff og Smith (2010). Man må gjøre noen avveininger mellom rettssikkerhet og for eksempel raskhet og grundighet. Vi kan også si at på den ene siden av vektskålen finner vi gode rettssikkerhetsgarantier for de som er aktive og ressurssterke. På den andre siden av vektskålen er det å ha moderate garantier for alle (Eckhoff og Smith, 2010, s. 59).

### **3.1.1 Forholdet mellom borger og det offentlige**

Rettssikkerhetsbegrepet er ikke entydig, men kjernen av begrepet gjelder den enkelte borger i sin relasjon til det offentlige. Molven (1996, s. 100) sier følgende om rettssikkerhet: «Kjernen i rettssikkerhetsbegrepet er at det gjelder forholdet mellom borger og forvaltning, og sier noe om hva dette forholdet skal være preget av». I denne definisjonen av rettssikkerhet er det forholdet mellom borger og forvaltning som er kjernen; hvordan dette forholdet skal være er sentralt. I studien min er det forholdet mellom søkere av økonomisk sosialhjelp og det offentlige, som her er representert ved veiledere i NAV som fatter vedtak etter lov om sosiale tjenester i NAV, det settes søkelys på. Et moment som kan påvirke dette forhold mellom veiledere i NAV og søkere av økonomisk sosialhjelp, er dobbeltrollen veilederen befinner seg i (jf. punkt 2.1).

### **3.1.2 Vern mot urettmessige inngrep**

En annen måte å definere rettssikkerhetsbegrepet på er å vektlegge det vernet borgerne trenger mot urettmessige inngrep, som igjen settes i sammenheng med et krav om likebehandling.

Sentralt i begrepet rettssikkerhet ligger et ønske om å beskytte borgerne mot urettmessig inngrep fra det offentlige side. Den enkelte skal være sikret mot overgrep og vilkårlighet fra forvaltningen og skal ha mulighet til å forsvare sine interesser. Det impliserer at det eksisterer visse rettigheter og et krav om likebehandling (Terum, 2003, s. 85).

Eckhoff og Smith (2010) sier følgende om rettssikkerhet:

De som krever «rettssikkerhet» i forvaltningen, sikter som regel til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og til å forsvare sine rettslige interesser. Ofte tar de også med hensyn til likhet og rettferdighet (Eckhoff og Smith, 2010, s. 58).

I denne definisjonen er det også vektlagt borgernes vern mot overgrep fra det offentlige. Det er også tatt med at borgerne trenger en beskyttelse mot vilkårlighet, og dermed gis en mulighet til å forutberegne sin rettsstilling. Denne definisjonen ligger tett opp mot Terum (2003, s. 85) sin definisjon av rettssikkerhet.

### **3.1.3 Krav om likebehandling**

Hensynet til likhet og rettferdighet kan tas med i begrepet rettssikkerhet. I følge Bernt og Mæhle (2010, s. 168) går likhet ut på at en skal behandle alle likt. Det skal være likhet for loven i en rettsstat. Overført til forvaltningens virke henger likhet sammen med rettferdighet. En av forvaltningens oppgaver er som nevnt tidligere fordeling og tildeling av goder. «For at en fordeling skal være rettferdig, må visse krav til *likhet* være oppfylt. Men hva som skal være likt for *hvem*, kan det være ulikt syn på» (Eckhoff og Smith, 2010, s. 65). Men på den annen side er det som følge av et ønske om å unngå at resultater i enkelttilfeller kan bli urimelige, en aksept om at det må være et visst rom for skjønn. Dersom reglene blir for stivbente blir det vanskelig å ta høyde for nye situasjoner og det spesielle ved enkelttilfeller (Eckhoff og Smith, 2010, s. 62).

I denne masteroppgaven er tema sosialt arbeid og rettssikkerhet. Jeg ser nærmere på delen av sosialt arbeid som går på tildeling av økonomisk sosialhjelp, og jeg ser på dette i sammenheng med begrepet rettssikkerhet. Jeg bruker blant annet vignettmetoden for å innhente data som gir informasjon om veiledere i NAV behandler like saker likt. Likhet i denne sammenheng henger sammen med rettferdighet. Og kravet om likebehandling er tett knyttet til kravet om forutberegnelighet. Dersom veiledere i NAV ikke behandler like saker likt, er det grunn til å

stille spørsmål om ordningen med økonomisk sosialhjelp oppfyller rettssikkerheten til brukerne tilstrekkelig.

### **3.1.4 Krav om forutberegnelighet**

Bernt og Mæhle (2010, s. 374) påpeker at borgere må kunne både forutberegne sin rettsstilling, samt ha mulighet til å forsvare sine interesser i rettslig forstand, for at vernet mot overgrep og vilkårlighet fra det offentlige skal ha en realitet. Det at den enkelte kan forutberegne avgjørelser skaper trygghet ved at den enkelte kan forberede seg på hvilke avgjørelser som vil komme. Avgjørelser bærer dermed ikke preg av overraskelser, og det kan også gjøre at avgjørelser lettere aksepteres når den enkelte har hatt mulighet til å anta hvilke avgjørelser som var i vente (Molven, 1996, s. 101).

Disse momentene kan vi også overføre til tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Dersom ikke like saker behandles likt, har ikke søkere av økonomisk sosialhjelp det vernet mot vilkårlighet som ligger implisitt i rettssikkerhetsbegrepet. Men på den annen side kan kravet til forutberegnelighet også gjøre at veldig lite kan overlates til skjønn. Det må lages regler og lover for enhver tenkelig situasjon dersom kravet om forutberegnelighet skulle oppfylles fullt ut. Dette igjen ville medføre et regelverk som er så omfattende at selv fagfolk kan få vansker med å finne frem i det (Molven, 1996, s. 103).

## **3.2 Skjønn**

### **3.2.1 Hva er skjønn?**

For å si noe om begrepet skjønn kan vi begynne med å se nærmere på ordets opprinnelige betydning. «Det norske ordet «skjønn» kommer fra det norrøne ordet *skyn* og betyr slike ting som «omdømme, forstand, dømmekraft, vurderinger og vett» (Grimen og Molander, 2008, s. 180).

Thomas Hobbes har sagt følgende om skjønn: «Skjønn består i “distinguishing and discerning, and judging between thing and thing», særlig I de tilfeller “such discerning be not easie” (Hobbes referert i Grimen og Molander, 2008, s. 180).

Vi kan trekke et hovedskille mellom to betydninger av skjønn. I den ene kategorien av skjønn befinner det seg en kognitiv aktivitet der formålet er å skille noe ut.

Den som skiller noe fra noe, feller en dom ut fra en målestokk. En dom innebærer å tilskrive eller fraskrive et objekt visse egenskaper. Dommen kan gjelde utsagn, tilstander, handlinger eller produkter. ( ... ) Ved slike dommer skilles sanne utsagn fra falske, riktige handlinger fra feilaktige, ønskverdige tilstander fra ikke ønskverdige, gode produkter fra dårlige, og så videre (Grimen og Molander, 2008, s. 180).

«På den andre siden betegner skjønn et vernet rom for valg eller beslutninger på grunnlag av slike dommer» (Grimen og Molander, 2008, s. 181).

I følge Ronald Dworkin (referert i Grimen og Molander, 2008) er skjønn et relativt begrep. Skjønn har begrensninger som igjen er knyttet til den autoritet som har satt begrensningene.

Kort sagt betrakter Dworkin skjønn som et rom for frihet innhegnet av visse restriksjoner, fastsatt av en myndighet. Det er, som han sier, et rom som har blitt latt åpent av omgivende begrensninger. Det Dworkin kaller *standards*, er de restriksjoner som skjønnet må defineres i forhold til (Grimen og Molander, 2008, s. 181).

Problemstillingen i denne masteroppgaven er i hvilken grad det er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Den enkelte veileders skjønn og individuelle vurderinger (jf. punkt 2.5.4) er definert i forhold til restriksjoner eller standarder som Dworkin kaller det. Restriksjonene i denne sammenheng vil blant annet være rammene for økonomisk sosialhjelp, slik som lov (jf. punkt 2.5.1), rundskriv (jf. punkt 2.5.2) og statlige veiledende satser for sosialhjelp (jf. punkt 2.5.3). Jeg velger her å definere dette som de ytterste restriksjonene for den enkelte veileders skjønn i saksbehandling etter lov om sosiale tjenester i NAV. I det neste laget med restriksjoner definerer jeg rettsavgjørelser (jf. punkt 2.6.4), uttalelse fra Sivilombudsmannen (jf. punkt 2.6.3) og den eventuelle presedens omgjøring av klagesaker fra Fylkesmannen skaper (jf. punkt 2.6.2). Videre definerer jeg ytterligere et lag med restriksjoner som kommunenes rammer for å fastsette sosialhjelpssatsene (jf. punkt 2.5.4), samt ulike praksiser mellom kommunene (jf. punktene 4.1.2 og 4.1.3). I dette laget med restriksjoner legger jeg også det enkelte NAV lokalkontor som institusjonell ramme (jf. punkt 2.4); dette gjelder spesielt i forhold til for eksempel hvem som godkjenner/skriver under på vedtakene som fattes. I praksis vil det si om den enkelte veileder har vedtaksmyndighet og kan godkjenne sine egne vedtak, eller om alle vedtak må godkjennes av en fagleder eller leder. I det innerste laget av restriksjoner definerer jeg ulike praksiser innen de enkelte kontor, samt ulike praksiser og utøvelse av skjønn mellom saksbehandlere (jf. punkt 4.1.4).



### **3.2.2 Rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn**

Det er flere forskjellige former for skjønn. I forhold til vedtak går det et skille mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn. Rettsanvendelsesskjønn er knyttet til lovligheten av et vedtak. Skjønn i denne sammenhengen har med vurderinger av blant annet begrepene i selve lovteksten. «Det frie skjønn (forvaltningsskjønn) derimot, refererer til det som ikke er rettslig normert, og handler om avveininger mellom faglige (ikke juridiske), politiske og økonomiske hensyn» Helsetilsynet 6/2007, s. 10). Der det er mulighet for beslutningstaker å bruke forvaltningsskjønn får beslutningstaker en mulighet; «... til å velge den løsningen som i det enkelte tilfellet anses som hensiktsmessig» (Helsetilsynet 6/2007, s. 10).

### **3.2.3 Profesjoner og skjønn**

En måte å definere skjønn på er å knytte det til dømmekraft. «Å utøve skjønn betyr at beslutningstakeren gjør bruk av sin dømmekraft, og at det er overlatt til beslutningstakeren å bestemme det endelige utfallet i den enkelte sak» (Graver sitert i Helsetilsynet 6/2007, s. 10).

Hutchinson (2009, s. 19) påpeker at det i forhold til sosialt arbeid ligger en forventning om bruk av sosialfaglig skjønn når det under saksbehandling skal vurderes om søkere har rettigheter. Sosialarbeideren må i denne sammenheng bruke sin sosialfaglige kompetanse. En sier gjerne at sosialarbeideren må bruke det faglige skjønnet. Men hva vil det si å bruke det faglige skjønnet? Det faglige skjønnet er knyttet til den fullmakten en fagperson har til å ta avgjørelser i de ulike tilfellene. «Faglig skjønn vil si å handle godt, riktig og hensiktsmessig i forhold til pasienter og klienter. En person som handler slik, betegnes som klok» (Alsvåg sitert i Terum, 2003, s. 105). Innen et fagmiljø utvikles det en felles oppfatning av hva som er den mest hensiktsmessige handlingen i de ulike tilfellene. Denne felles oppfatningen utvikles både gjennom utdanning og gjennom den enkelte fagpersons kontakt med sine kollegaer.

I praktiske yrker som sykepleieryrket og andre helse- og sosialfag, legeyrker og blant jurister utvikler det seg en felles forståelse for hva som er det beste og mest riktige i ulike kliniske situasjoner eller klientsituasjoner. Vi snakker om en intersubjektiv eller felles forståelse (Alsvåg sitert i Terum, 2003, s. 106).

For å si noe om det faglige skjønn og rommet for skjønn, kan en skille mellom sterkt og svakt skjønn. Sterkt skjønn gjør rommet for skjønn stort, og svakt skjønn vil si at rommet for skjønn er betydelig mindre. Videre kan det også skilles mellom formelt og uformelt skjønn. Terum

(2003) sier følgende om formelt og uformelt skjønn: «*Formelt skjønn* betyr at rommet for skjønn er klart definert, mens det ved *uformelt skjønn* er uklart ved at det benyttes begreper som er upresise og som kan tolkes på flere måter» (Terum, 2003, s. 107). Skillene mellom sterkt og svakt skjønn, og formelt og uformelt skjønn, er oppsummert her i tabell nr. 2.

Tabell nr. 2:

	<b>Formelt skjønn</b>	<b>Uformelt skjønn</b>
<b>Sterkt skjønn</b>	Loven definerer stort rom for skjønn.	Det er tvetydig/uklart hvilke lovregler som skal gjelde
<b>Svakt skjønn</b>	Loven definerer <i>presise</i> kriterier for skjønn	Loven har <i>uklare/tvetydige</i> kriterier for skjønn

(Firefeltstabell fra Terum, 2003, s. 107).

### 3.2.4 Når er fagfolks skjønn til å stole på?

De ulike profesjonene er altså yrkesgrupper (jf. punkt 3.1) som har spesialisert kunnskap som går utover den allmenne kunnskapen. Men kan vi stole på at det skjønnede fagfolk utøver er til å stole på?

Forskning har vist at kvaliteten på det faglige skjønnede kan variere mye fra fag til fag, fra veldig imponerende til forbausende dårlig. Erfarne fagfolk på alle områder er gjerne både intelligente, godt utdannede og kunnskapsrike. Men alt dette er altså ingen garanti for et godt faglig skjønn (Kirkebøen, 2013, s. 28).

Det har vært utført flere forskninger rundt temaet fagfolk og deres bruk av skjønn. Kirkebøen (2013, s. 28-39) nevner i denne sammenheng flere eksempler på slik forskning som jeg kort skal referere. Blant annet trekker Kirkebøen fram forskningen til Meehl (1954) som viste at fagfolks skjønn kom dårligere ut sammenlignet med enkle lineare regresjonsmodellens sammenligning av data. Dette gjaldt fagfolk på tvers av fagområdene. Videre nevnes lignende studier utført av Russo & Schoemaker (2002) med samme resultat som Meehl (1954), samt forskningen til Karelaia & Hogarth (2008) som viste at samme fagperson hadde en tendens til å gi forskjellige svar ved vurdering av lik informasjon på ulike tidspunkt. For å forklare hvorfor fagfolks skjønn kom dårligere ut sammenlignet med enkle lineare regresjonsmodellens sammenligning av data vises det til en studie utført av Tversky & Kahneman (1974). Denne studien viste at fagfolk forenkler, og strategiene for dette kalles

heuristikker. Når en person blir stilt et komplisert spørsmål, bytter vedkommende ut det komplekse spørsmålet med et enklere spørsmål, for så å svare på det enkle spørsmålet.

Det har også vært utført forskning som har kommet frem til motsatt resultat, blant annet studien til Crandall & Getchell-Reiter (1993). I denne studien fant man for eksempel at erfarne sykepleiere, bare ved å ta en rask titt på en baby, kunne fortelle at babyen trengte antibiotikabehandling umiddelbart. Dette behovet for antibiotikabehandling viste seg påfølgende dag å stemme.

Psykologen Stuart Oskamp (referert i Kirkebøen, 2013) har utført en studie som tok for seg sammenhengen mellom i hvilken grad fagfolk er sikre på sine vurderinger, og hvor riktige disse vurderingene viste seg å være. I denne studien fikk fagfolk gradvis mer informasjon om en person. Fagfolkene ble mer og mer sikre på at de vurderingene de hadde tatt var riktige, dess mer informasjon de fikk om personen. Studien viste at det egentlig var motsatt. Mer informasjon om personen førte til at gapet økte mellom hvor sikre fagfolk følte seg på sine vurderinger, og hvor korrekte disse vurderingene var.

Om en fagperson selv følger seg veldig sikker på sin egen vurdering, er altså langt ifra noen garanti for at du kan stole på vurderingen. En langt viktigere indikator på om du kan stole på det faglige skjønnnet, er karakteristika ved fagområdet skjønnnet utøves på (Kirkebøen, 2013, s. 34).

På den annen side viser forskning at det er noen fagområder der vi kan stole på det faglige skjønnnet som fagfolk utøver. Psykologen James Shanteau (referert i Kirkebøen, 2013) gikk igjennom forskjellige studier, og pekte ut noen fagområder der fagfolk utvikler et reelt ekspertsjønn. I følge Shanteau er blant annet deler av medisin og sykepleie slike fagområder.

Shanteau kom til at de områdene der fagfolk utvikler et skjønn vi kan stole på, gjerne er karakterisert ved at stimuli (det man vurderer) er statisk (og ikke dynamisk), og at det er enighet om hva som utgjør stimuli, at samme type stimuli (problem) gjentar seg, at man tar beslutninger om ting (ikke atferd), at problemene kan deles opp, at man får god tilbakemelding, at objektive analyser er tilgjengelige, at man bruker beslutningshjelpemidler og – ikke minst – at det forventes at man også iblant tar feil (Shanteau referert i Kirkebøen, 2013, s. 35).

Som Shanteau (referert i Kirkebøen, 2013) påpeker, er det deler av medisin og sykepleie som kan defineres som fagområder der fagfolk utvikler et reelt ekspertsjønn. Det er dermed ikke

hele den offentlige forvaltning som har slike fagområder der fagfolk utvikler et skjønn vi kan stole på.

### 3.2.5 utfordringer med skjønn

Forskjellige typer skjønn kan knyttes til ulike prinsipper. Noen ganger er disse prinsippene i konflikt med hverandre. Likebehandlingsprinsippet krever at like saker skal behandles likt tilfeller (Grimen og Molander, 2008, s. 188). Det er en måte å uttrykke rettferdig behandling på.

Det rettslige skjønn er det fremste eksempelet på et skjønn som arbeider under likebehandlingsprinsippet. Det spesielle med rettslig skjønn er at det er bundet av presedenser, og at avgjørelser i sin tur kan fungere som presedenser for fremtidige tilfeller (Grimen og Molander, 2008, s. 188).

En annen type skjønn enn det rettslige er det kliniske skjønn. Dersom en lege stiller en diagnose er dette en klinisk bedømmelse, og den blir verken bundet til presedenser eller blir presedens. Men det finnes allikevel krav til konsistens når det kommer til diagnostisering. Det kliniske skjønn har ikke krav til likebehandling. En kan si at; «Klinisk skjønn arbeider ikke under likebehandlingsprinsippet» (Grimen og Molander, 2008, s. 189). Men når det gjelder det kliniske skjønn er det krav til reproduserbarhet. Dersom noe ikke kan reproduseres, kan det være grunn til å tro at det er basert på en feiltakelse. Det kliniske skjønn følger reproduserbarhetsprinsippet (Grimen og Molander, 2008).

Vi har også et prinsipp kalt individualiseringsprinsippet. I dette prinsippet ligger det et krav individuell behandling (Grimen og Molander, 2008).

Pasienter eller klienter kan ha behov som er spesielle og situasjonsspesifikke. Ergo kan tilnærmingen til denne spesielle pasienten eller klienten ikke bestemme hvordan man skal forholde seg til andre pasienter, som kan ha helt andre behov» (Grimen og Molander, 2008, s. 190).

Disse nevnte kontekster med skjønn kan blandes, og det kan igjen skape følgende problemer:

(a) Konsistens i en kontekst kan kreve konsistens i en annen kontekst, men denne kan ikke leveres. Likebehandling kan kreve reproduserbarhet, men trenger ikke alltid å få det.

(b) Betraktninger i en kontekst kan undergrave kravet om konsistens i en annen kontekst. Omsorg forlanger individualisering, men det kan være et problem hvis tid, penger og energi er knappe ressurser, som de som oftest er ... Resultatet kan bli ubegrunnet ulikhetbehandling hvis individualiseringskravet tar overhånd, eller utilstrekkelig individualisering hvis kravet om likebehandling tar overhånd (Grimen og Molander, 2008, s. 190).

I flere av velferdsordningene våre kan profesjonene som vurderer og tildeler disse ordningene, bruke skjønn i dette arbeidet. Eriksen og Molander (2008) påpeker to problemer som oppstår med utøvelse av skjønn.

Den ene som vi kaller *den rettsstatlige utfordring* gjelder konsekvensene med hensyn til prinsippene om likebehandling og forutsigbarhet. Den andre, som vi kaller *den demokratiske utfordring*, gjelder kontrollen med iverksettelsen av lovgivers vedtak, herunder muligheten for å ansvarliggjøre beslutningstakere i de tilfeller hvor det ikke finnes klare beslutningskriterier. Det foreligger med andre ord en spenning mellom velferdsstat og demokratisk stat (Eriksen og Molander, 2008, s. 161).

Det kan oppstå ulike spenningsforhold ved bruk av skjønn i en rettsstat. De individuelle rettighetene som omfatter sosial trygghet kan stå i motsetning til krav om myndighetsutøvelse i en rettsstat. Myndighetsutøvelsen skal verken være vilkårlig eller uforutsigbar. Dette vil i prinsippet si at like tilfeller skal behandles likt, og ulike tilfeller skal behandles ulikt. Det skal være en viss grad av forutsigbarhet i denne myndighetsutøvelsen (Eriksen og Molander, 2008, s. 167). Uforutsigbarhet skaper mistillit og skjønn kan medføre mindre forutsigbarhet. For at tillit skal skapes og vedvare, er forutsigbarhet viktig. Forutsigbarhet i denne sammenheng er også knyttet til en følelse av å bli tatt på alvor og bli behandlet slik som andre (Terum, 2003, s. 109).

I følge Eriksen og Molander (2008) er det utført studier som viser at beslutninger de profesjonelle tar kan variere, og at denne variasjonen har sammenheng med den enkelte beslutningstaker egne oppfatninger av verdier og moral.

Når leger, sosionomer og andre portvakter i velferdsstaten fatter skjønnsbaserte beslutninger om hvem som skal få hva og hvordan, reiser det et demokratiproblem i og med at premissene for beslutningsfatningen ikke er regulert av lovgiveren (Eriksen og Molander, 2008, s. 169).

Hensikten med bruk av skjønn er å korrigere i saker der det foreligger spesielle behov eller omstendigheter. Men dette reiser nye utfordringer da bruk av skjønn bringer med seg vilkårlighet som element i myndighetsutøvelsen. I et rettsstatsperspektiv kreves det at regler

er kjente på forhånd og er faste. Skjønnsbruken til den enkelte ansatte i forvaltningen kan dermed føre til at like saker behandles ulikt, selv om det foreligger gode grunner til å bruke skjønnet i de respektive sakene. Variasjon i utfallet av sakene kan dermed føre til at prinsippet om formell rettferdighet ikke oppfylles (Eriksen og Molander, 2008, s. 168). Ved at skjønn skaper vilkårlighet, og dermed kan føre til at ulike saker behandles likt og like saker behandles ulikt, kan skjønnet gjør at rettssikkerhetskrav brytes (Terum, 2003, s. 109).

Noen ganger kan det fra lovgivers side ha blitt utarbeidet mindre forpliktende rettighetsformuleringer i loven. Det kan være flere årsaker til dette, men konsekvensen blir at det er de profesjonelles skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for avgjørelser som gjelder for eksempel sosiale rettigheter (Eriksen og Molander, 2008, s. 166). Skjønn medfører et element av uklare grenser rundt hva som er relevant informasjon i saken. For å belyse sakene kan det dermed ved bruk av skjønn være nesten grenseløst hva som kan defineres som relevant informasjon. Bruk av skjønn kan også bære preg av personlige og private normer og verdier uten at den som utøver skjønn er klar over det. Fordi personlige og private normer og verdier styrer skjønnsutøvelsen, vil fagpersoner ofte vurderer samme sak ulikt (Terum, 2003, s. 110).

Jærvinen og Mortensen (2005) tar opp begrepet makt i møte mellom representanter for velferdsstatens hjelpesystemer og brukerne. I denne sammenheng knyttes blant annet makt og profesjoners bruk av skjønn sammen. I følge dem er denne makten ikke en legal myndighetsutøvelse, men et mer inngripende forhold der det er opp til ulike profesjoners skjønn å avgjøre saker av stor betydning for den enkelte bruker. Dette beskrives som en gråsoner der; «... legal myndighetsutøvelse, støtte, forhandling, overtalelse, disiplinering og kontroll er blandet sammen...» (Jærvinen og Mortensen, 2005, s. 9).

### **3.2.6 «Demokratiets sorte hull»**

Når mange av beslutningene i forvaltningen tas gjennom utstrakt bruk av skjønn, blir det vanskelig å kontrollere hva som blir gjort i forvaltningen og stille beslutningstakerne til ansvar. Ansvarsoppløsningen i velferdsstatens ytterste ledd er blitt kalt « demokratiets sorte hull» (Eriksen og Molander, 2008, s. 168).

En kan si at «demokratiets sorte hull» oppstår fordi det ikke er mulig fra politisk sentralt hold å utforme en velferdspolitik som detaljstyres, og der det utformes lov, forskrifter med mer

som gir retningslinjer for hvordan enhver situasjon i møte med brukere av offentlige velferdstjenester skal håndteres. Dermed må eksempelvis profesjonsutøvere som sosialarbeidere gis et relativt stort handlingsrom i sitt arbeide, noe som den svenske statsviteren Bo Rothstein påpeker:

De må med andre ord gis en rett til selvstendig og på eget ansvar bedømme hvilke innsatser som er hensiktsmessige i den aktuelle situasjonen og det er summen av deres handlinger som blir den offentlige velferdspolitikken (Rothstein, 2010, s. 105).

Dette igjen fører til at det i realiteten er forvaltningen og den enkelte ansatte som avgjør viktige beslutninger som gjelder for den enkelte bruker av offentlige velferdstjenester. Våre valgte politikere har derfor i realiteten en begrenset innflytelse over utøvelsen av velferdspolitikken i praksis. Dermed har politikerne også en begrenset innflytelse på hva denne politikken i praksis gjør med den enkelte bruker. I denne situasjonen er det igjen vanskelig å stille forvaltningen og den enkelte ansatte til ansvar, og her oppstår det som kalles «demokratiets sorte hull» (Rothstein, 2010, s. 105).

### **3.2.7 Regulere skjønn**

Dersom rommet for skjønn skal reduseres kan man ta i bruk ulike virkemidler. Et av virkemidlene er å øke rettighetsfestingen. «Rettigheter klargjør hva borgerne har krav på, og hva som er det offentliges forpliktelser. Ved at krav på ytelser og tjenester tar form av rettigheter, økes den enkeltes rettssikkerhet» (Eriksen og Molander, 2008, s. 169).

En annen måte å redusere bruk av skjønn på er å lage klare materielle regler. Materielle regler vil si regler for hvem som skal ha hva og hvordan. Ved å lage klare materielle regler vil dette medføre at rettigheten og en eventuell tildeling ikke får et så sterkt preg av å være basert på skjønnsmessige vurderinger (Eriksen og Molander, 2008, s. 170).

Det blir også stilt spørsmål til om en bør standardisere sosialhjelpen mer ved å utvikle klarere retningslinjer. Dette fordi det gis for få anvisninger i lovs form om hvordan skjønn skal utøves. Det er en sammenheng mellom varierende innhold i vedtak om økonomisk sosialhjelp, og at sosialarbeidere ikke er enige om på hvilket nivå sosialhjelpen skal ligge. I denne sammenheng stilles det også spørsmål til om en standardisering av sosialhjelpen skal skje i kommunal eller statlig regi (Terum, 2003, s. 157).

Dersom en standardiserer selve utmålingen av sosialhjelpen kan dette skje enten ved å bruke faste satser, eller man kan bruke minstesatser. Dersom en velger å bruke faste satser forsvinner den individuelle behovsprøvingen, og noe av fleksibiliteten i ordningen faller vekk. Ved å bruke minstesatser vil mottakere av sosialhjelp være sikret et økonomisk minstenivå. En vil fortsatt kunne yte støtte som går utover minstesatsen. En tar dermed ikke bort muligheten til å bruke skjønn ved å bruke minstesatser, men en reduserer rommet for skjønn. Dersom denne minstesatsen blir lagt så lavt at resultatet blir mange søknader om stønader i tillegg, vil det utgjør lite forskjell fra dagens ordning (Terum, 2003, s. 163-164).

### **3.3 Oppsummering**

I denne gjennomgangen har vi sett at kjernen av begrepet rettssikkerhet gjelder den enkelte borger i sin relasjon til det offentlige. Begrepet rettssikkerhet er også knyttet til et vern om urettmessig inngrep fra det offentlige, et krav om likebehandling og forutberegnelighet. Videre har vi sett at hensikten med bruk av skjønn er å korrigere i saker der det foreligger spesielle behov eller omstendigheter. Vi har sett at det på den ene siden kan oppstå et rettsstatsproblem ved bruk av skjønn fordi skjønn utfordrer prinsippene om likebehandling og forutsigbarhet. På den andre siden er det ikke lett å unngå et slikt problem fordi det må være et visst rom for skjønn. Dersom reglene blir for stivbente blir det vanskelig å ta høyde for nye situasjoner og det spesielle ved enkelttilfeller.



## **4. Forskning**

I dette kapitlet viser jeg til forskning som er relevant for problemstillingen i denne masteroppgaven. Som nevnt tidligere åpner lov om sosiale tjenester i NAV med tilhørende forskrift for at det til en viss grad er mulighet for hver enkelt kommune å bestemme for eksempel sosialhjelpssatsene for livsopphold. Forskningen jeg har funnet refererer til blant annet faktorer som påvirker sosialhjelpssatsene i kommunene, og forskjellige praksiser mellom kommunene. Forskningen viser også ulik grad av standardisering av den økonomiske sosialhjelpen ved de enkelte kontor, samt forskjeller i yrkesutøvelse blant de enkelte saksbehandlere. Alle de nevnte elementene har betydning for om like søknader om økonomisk sosialhjelp behandles likt.

### **4.1 Forskjeller økonomisk sosialhjelp**

#### **4.1.1 Faktorer som påvirker sosialhjelpssatsene i kommunen**

I følge Brantzæg, Flermoen, Lunder, Løyland, Møller og Sannes (2006, s. 11) er det flere ulike faktorer som påvirker satsene i kommunene:

- Antall utgiftskomponenter som innberegnes
- Hva som innberegnes i inntektsgrunnlaget
- Bruk av motivasjonstilskudd
- Praksis med prisjustering av satsene
- Politiske presset på satsene

I mer eller mindre grad innvirker disse momentene på sosialhjelpssatsene i kommunene. Det som har mest innvirkning i denne sammenheng er hvilke komponenter som inngår i satsene. Satsene er høyere i de kommunene som har lagt inn flere utgifter i satsene.

Kommunene har også ulik praksis i forhold til å ta med barnetrygden som inntekt. I de kommunene der barnetrygden ikke tas med i beregningen som en inntekt, bruker en lavere satser for barn, i forhold til de kommunene som tar med barnetrygden som en inntekt.

Videre har de kommunene som har årlig prisjustering av sosialhjelpssatsene, høyere satser sammenlignet med de kommunene som ikke har årlig prisjustering. Når satsene ble justert sist gang innvirker på nivået på satsene. En ser at det politiske presset på kommunebudsjettene påvirker årlig prisjustering av satsene og tidspunktet for prisjusteringen. I kommuner med

høyt press på budsjettene har man i mindre grad årlig prisjustering, og det går også lengre tid mellom hver gang satsene justeres.

Bruken av motivasjonstilskudd påvirker også satsene for sosialhjelp. Formålet med å bruke motivasjonstillegg er å gi ekstra stønad til de brukerne som ønsker å være i aktive tiltak. Motivasjonstilskudd kan i denne sammenheng være eksempelvis stønad til dekning av busskort samt klær.

#### **4.1.2 Variasjon i satsene mellom kommunene**

Brantzæg et.al. (2006, s. 16) benyttet regresjonsanalyse for å finne ut om de kommunale satsene varierer mindre etter innføringen av statlig veiledende satser i 2001. De har også sett på om de faktiske utbetalinger gikk ned tilsvarende. Variasjon i de kommunale satsene ble mindre etter innføringen av statlige veiledende satser viser resultatet av analysen. Videre viser analysen at de faktiske utbetalingene ikke gikk ned tilsvarende. De faktiske utbetalingene økte etter innføringen av statlige veiledende satser.

Analysen av variasjon mellom kommuner i gjennomsnittlig utmålt beløp viser at denne har blitt noe mindre etter introduksjon av statlige veiledende retningslinjer, men tendensene er langt fra så klar som for de politisk bestemte normsatsene. Det ser dermed ut til at skjønnsutøvelsen på administrativt nivå har overprøvd de kommunale normsatsenes bevegelse mot den statlige normen – altså at påvirkning fra statlige veiledende normer, via de kommunale normene, ikke er sterk nok til at man oppnår en tydelig standardisering av utmålt stønadsbeløp (Brantzæg et.al., 2006, s. 17).

Analysen viser altså at de kommunale satsene varierer mindre etter innføringen av statlige veiledende satser i 2001, men at de faktiske utbetalingene ikke gikk ned tilsvarende. Noe som settes i sammenheng med utøvelse av skjønn på administrativt nivå.

#### **4.1.3 Ulike praksiser mellom kommunene**

Brantzæg et.al., mener at variasjonene i støtte er mellom de ulike kommunene, og at variasjonene er knyttet til nivået på satsene for sosialhjelp, samt virkemidlene de ulike kontorene har.

Siden det er kommunene som har ansvaret for sosialhjelp, er det imidlertid grunn til å tro at både forskjeller i kommunale politiske prioriteringer, i den faglige skjønnsutøvelsen ved

sosialkontorene og inntektsulikheter mellom kommuner, vil påvirke størrelsen på de kommunale satsene og de utbetalte beløpene. Erfaringene har da også vist at det er til dels betydelige forskjeller i utmålt stønadsbeløp selv om hjelpebehovet er tilnærmet det samme (Brantzæg et.al., 2006, s. 9).

SSB (Statistisk sentralbyrå) har innhentet data og laget statistikk som viser økonomisk sosialhjelp, ulikheter i sosialhjelpsutviklingen lokalt, kort stønadstid i mange små kommuner m.m.

Sosialhjelpsmottakernes arbeids- og inntektsforhold varierer fra kommune til kommune. Dette kan skyldes flere forhold. Ulik befolkningssammensetning, forhold på arbeids- og boligmarkedet samt sosialkontorets praksis. På landsbasis var det for eksempel 45 prosent av mottakerne som hadde sosialhjelp eller introduksjonsstønad som sin hovedinntekt, henholdsvis 40 prosent med sosialhjelp og 5 prosent med introduksjonsstønad. I 18 kommuner utgjorde denne gruppen over 60 prosent av mottakerne, mens den i 39 kommuner var 20 eller lavere. I de samme kommunene var det henholdsvis 6 og 19 prosent som hadde arbeidsinntekt som hovedforsørgelse. De 18 kommunene med høyest andel sosialhjelpsavhengige var gjennomgående klart større og hadde mottakere med lengre stønadstider enn de 39 kommunene der 20 prosent eller færre av mottakerne hadde sosialhjelp eller introduksjonsstøtte som sin hovedinntekt (Statistisk sentralbyrå, 2012).

Det er kort stønadstid i mange små kommuner viser SSB sine statistikker. SSB fant at av de kommunene som hadde kortest stønadstid, var det bare en av kommunene som hadde mer enn 100 mottakere av økonomisk sosialhjelp. I motsatt ende av skalaen fant SSB at av de 53 kommunene som hadde den lengste stønadstiden, var det i 42 kommuner mer enn 100 mottakere av økonomisk sosialhjelp (Statistisk sentralbyrå, 2012).

Gjennom hva som kom frem via intervjuene i undersøkelsen påpeker Brantzæg et.al. at det kan se ut som om det er lettere å få sosialhjelp til ekstra støtte i de kommunene med satser under de statlige veiledende normene. Men samtidig viste undersøkelsen at det var en kommune som ikke gav ekstra støtte til verken slalåmutstyr eller fødselsdag, selv om kommunen lå under statens veiledende satser. Det fremkom av samme undersøkelse at en av kommunene gav støtte til begge utgiftene, selv om kommunens satser for sosialhjelp var over statens veiledende satser. Dette viser at forskjeller i praksis mellom kommuner gir seg utslag i ulik behandling av like saker.

Brantzæg et.al. (2006, s. 11) hevder at analysen de har utført viser at de kommunale satsene sett alene er misvisende i forhold til hva som de enkelte kommunene faktisk utbetaler i sosialhjelp. Dette er fordi i kommuner med lave satser utbetales det i større grad tilleggsytelser sammenlignet med kommuner med høyere satser.

¼ av sosialkontorene som var med i undersøkelse i 2006 har tatt ut eller lagt til forskjellige utgiftskomponenter i satsene for sosialhjelp.

Dette tilsier at en større del av utgiftskomponentene vil bli behandlet etter individuelle søknader og dermed bidra til enten å skape et større gap mellom satser og faktiske utbetalinger eller til å opprettholde forskjellene i de faktiske utbetalingene mellom kommunene. Dette avhenger igjen av den enkelte kommunes praksis med å yte støtte til de komponentene som trekkes ut av satsene (Brantzæg et.al., 2006, s. 12)

Dette vil altså si at det er forskjell på de veiledende satsene kommunene opererer med, og de faktiske utbetalingene av økonomisk sosialhjelp til de enkelte kommunene. Det vil medføre forskjell i faktiske utbetalinger av økonomisk sosialhjelp mellom kommuner som innvilger mange tilleggsytelser på toppen av livsopphold i henhold til de veiledende satsene, og de kommunene som innvilger få tilleggsytelser.

#### **4.1.4 Graden av ulik praksis innen de enkelte kontor og mellom saksbehandlere**

Undersøkelsen viser også at innen de enkelte kontorene har man rutiner som bidrar til en standardisering av saker. Dette kan være ved at kontorene har saksmøter, eller ved at en teamleder innehar en overordnet beslutningsmyndighet. «Dette bidrar åpenbart til en viss standardisering som etter hvert blir en del av kontorets skrevne eller uskrevne retningslinjer» (Brantzæg et.al., 2006, s. 15).

Saksbehandlerne innen de forskjellige kontorene behandler sakene ganske likt. Ved usikkerhet rundt sakene ble de tatt opp med leder/fagleder, eller på møte sammen med de andre saksbehandlerne. Dette inntrykket av samstemthet ble i igjen forsterket gjennom intervjuene, og ved gjennomgang av de tenkte sakene i undersøkelsen (Brantzæg et.al., 2006, s. 14).

Videre hevder Brantzæg et.al. (2006, s. 16) at saksbehandlerne har en viss egeninteresse i at man standardiserer ved hvert enkelt kontor. Dette som følge av at det eksisterer en informasjonsflyt mellom brukerne ved at de forteller andre sosialhjelpsmottakere hva de selv

har blitt innvilget i økonomisk sosialhjelp. Ved å forskjellsbehandle like søknader vil dette resultere i enda flere søknader fra brukerne. Dette fordi brukerne vil sammenligne hva de har fått i økonomisk sosialhjelp i forhold til hva andre brukere blir innvilget. Men på tross av at saksbehandlerne har en viss egeninteresse i at kontoret standardiserer sakene, slik at resultatet ikke blir flere søknader fra brukerne som følge av forskjellsbehandling, viser undersøkelsen at saksbehandlerne fortsatt ønsker å ha muligheten for skjønnsutøvelse i de sakene en vurderer at det er nødvendig. Det kom frem av samme undersøkelse at relativt få saksbehandlere oppgir at de sjelden har saker der de er i tvil om beslutningene. Saksbehandlerne oppgir også at de ikke ofte har saker der det er vanskelig å ta beslutninger som innebærer skjønn.

Saksbehandlerne som har minst erfaring er de som oppgir at de opplever at de ofte har saker der de er i tvil om beslutninger, og at det er vanskelig å ta beslutninger som innebærer skjønn. Men flesteparten av saksbehandlerne oppgir at de har vært i slike situasjoner. I følge studien til Jessen (2005, s. 49) om autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester, svarte 74 % av sosialarbeiderne at de har store muligheter for å bruke skjønn i arbeidet. Bare 4 % av de spurte sosialarbeideren mente at jobben i liten grad innebærer bruk av skjønn. Også studien til Kjørstad (2008, s. 53) av sosialarbeideres iverksetting av arbeidslinjen i norsk sosialpolitikk, viser at sosialarbeidere opplever stor grad av frihet til bruk av skjønn sitt arbeid.

Det er også utført andre studier som peker på et annet resultat enn lik behandling av like saker. Terum (2003, s. 134) viser til sin studie av sosialarbeidernes skjønnsutøvelse; han mener det er grunn til å tro at like saker blir ulikt behandlet. Denne ulikheten i behandling av like saker hevdes det at ikke stammer fra faglig uenighet, men fra sosialarbeidernes forskjellige oppfatninger av hva som defineres som rettferdig, og verdiene som bør legges vekt på i begrunnelsen av vedtakene.

Studien avdekket at sosialarbeiderne hadde uklare forestillinger om fagets grenser og om mer private verdi- og rettferdighetsoppfatninger hadde en legitim plass i skjønnsutøvelsen.

Uenigheten knyttet seg primært til hva som ble oppfattet som rimelig, og hvilke verdi- og rettferdighetsoppfatninger som burde gjelde (Terum, 2003, s. 134).

Terum viser også til lignende resultat i en studie utført av Andenæs (1992) der det kom frem at sosialarbeideres yrkesutøvelse ble styrt av egne holdninger samt kulturen ved det enkelte kontoret. Studien viste at det ikke var rettsregler eller sosialfaglige argumenter som ble lagt til grunn for sosialarbeidernes yrkesutøvelse (Andenæs referert i Terum, 2003, s. 134). Også brukernes opplevelser av forskjellsbehandling av like søknader om sosialhjelp er undersøkt. I

følge Grønningsæter (2013, s. 48) har brukere som var med i et delprosjekt i regi av HUSK (Høgskole- og universitetssosialkontor) Oslo-regionen, oppgitt at de har opplevd forskjellsbehandling. Brukerne i denne undersøkelsen har oppgitt at noen får mye når de søker om økonomisk sosialhjelp og andre får lite.

#### **4.2 Ansvarliggjøring og disiplinering**

Brantzæg et.al. (2006, s. 11) mener å kunne skille mellom ulike metodiske strategier de ulike kommunene opererer med, og at disse kan knyttes til nivået på satsene. I de kommunene der man har høyere satser, er tanken bak dette at klienten selv har ansvaret for å disponere den økonomiske sosialhjelpen. Omvendt ser man at kommunene som har lavere satser, har større sannsynlighet for å innvilge tilleggssytelser. Dette kan knyttes til at man skal tilpasse den økonomiske sosialhjelpen til det faktiske behov den enkelte har, noe som igjen vil være et element som bidrar til å opprettholde terskelen for å søke om sosialhjelp. Tilslutt ligger det et element av disiplinering overfor de brukerne som har utfordringer med å disponere den økonomiske sosialhjelpen.

#### **4.3 Oppsummering av kapitlet**

Som det er gjort rede for i dette kapitlet er det flere faktorer som påvirker sosialhjelpssatsene i de forskjellige kommunene. Det er også variasjon mellom kommunene for hvordan man utmåler og tildeler økonomisk sosialhjelp. De kommunale satsene sett alene kan være misvisende i forhold til hva de enkelte kommunene faktisk utbetaler i økonomisk sosialhjelp. Dette er fordi i kommuner med lave satser utbetales det i større grad tilleggssytelser sammenlignet med kommuner med høyere satser. I tillegg til dette kan det være ulik praksis innad på kontorene og mellom saksbehandlerne. Alle disse faktorene vil ha innvirkning på rettssikkerheten for den enkelte bruker som søker om og mottar økonomisk sosialhjelp.

## **5. Metodisk tilnærming**

Jeg begynner kapitlet med å gjøre rede for min vitenskapsteoretiske forankring. Deretter kommer jeg med betraktninger rundt forskerrollen og forforståelse, samt min dobbeltrolle som både ansatt og student i miljøet jeg forsker på. Jeg synliggjør så i dette kapitlet metodene jeg benytter i denne oppgaven. I tillegg kommer jeg med begrunnelse for valg av metoder, samt begrunnelse for valg av bruk av e-post som kommunikasjonskanal for kvalitative intervjuer. Deretter gjør jeg rede for mine forberedelser til undersøkelsen, og hvordan jeg har søkt etter relevant teori og forskning. Videre presenterer jeg fremgangsmåte for datainnsamling ved bruk av henholdsvis kvalitativ og kvantitativ metode, og jeg gjør rede for analyseprosessen. Til slutt gjør jeg rede for krav til reliabilitet og validitet, samt ulike etiske problemstillinger.

### **5.1 Vitenskapsteoretiske forankring**

Jeg søker kunnskap om i hvilken grad det er veiledernes egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Jeg har valgt å bruke både kvalitativ og kvantitativ metode i oppgaven. Ved å bruke to forskjellige metoder får denne masteroppgaven både et hermeneutisk og et deskriptivt preg. Jeg kommer tilbake til bruk av metode senere i kapitlet.

#### **5.1.1 Vitenskapsteori**

For å synliggjøre hva som danner grunnlaget for vitenskapelig tenkning og metode vil jeg gjøre rede for vitenskapsteori, og vise til noen retninger som har dannet grunnlaget for dagens kvantitative metoder og kvalitative metoder.

En definisjon på vitenskapsteori og vitenskapsfilosofi er at det;

... dreier seg om teorier og filosofiske refleksjoner over kunnskap og vitenskap. En søker blant annet klarhet i hva som kjennetegner vitenskapelig tenkning og metode, hva som er kriterier for vitenskap, hva som er gyldig kunnskap, og hvordan slik kunnskap kan oppnås (Thornquist, 2003, s. 7).

Vitenskapsteori og vitenskapsfilosofi har altså med kriterier for hva som er vitenskap og gyldig kunnskap å gjøre, og det sier noe om hvordan man får en slik gyldig kunnskap.

### 5.1.2 Hermeneutikk basert og fortolkende kunnskap

«Hermeneutikken kommer fra gresk og betyr utlegningskunst eller forklaringskunst» (Gilje og Grimen, 1993, s. 143). Hermeneutikken er i følge Thornquist (2003, s. 15) læren om fortolkning. En er innen hermeneutikken opptatt av forståelse og fortolkning. En er også opptatt av spørsmål som hvordan går en frem for å få en gyldig fortolkning, og hva er vilkårene for forståelse og fortolkning. Videre er en opptatt av meningsfulle fenomener og kontekst.

En viktig innsikt i hermeneutikken er at meningsfulle fenomener er forståelige bare i den sammenheng eller den kontekst de forekommer i. Det er sammenhengen som gir dem en *bestemt* mening og framskaffer de nøklene man må ha for å kunne forstå dem (Gilje og Grimen, 1993, s. 152).

Et av fundamentene hermeneutikken er bygget på, er at vi møter ikke verden forutsetningsløst. Vi har alltid med oss noen forutsetninger som utgjør grunnlaget av vår forståelse. Begreper for disse forutsetningene kalles innen hermeneutikken forforståelse eller for-dommer. Vi trenger forforståelse når vi skal tolke noe fordi vi må begynne med et sett ideer om hva vi skal se etter. I en persons forforståelse inngår denne personens språk og begreper, trosoppfatning og forestillinger. Med trosoppfatning så menes her alle de ting en person anser som sant om verdenen. Til slutt inngår i forforståelsen alle de erfaringene en person har gjort seg. Alle delene i denne forforståelsen må ikke være uttalte. En person kan ha ulike grader av bevisste og reflekterte holdninger til sin forforståelse. Det er også en sammenheng mellom delene i en forforståelse, om enn i noe forskjellig grad. Dette gjør at vi kan si at en persons forforståelse av verden er holistisk. Når vi møter verden og gjør oss nye erfaringer, kan vår forforståelse forandres. Vår forforståelse er altså ikke noe statisk, men noe som er dynamisk og i utvikling (Gilje og Grimen, 1993, kapittel 7). Jeg gjør senere i oppgaven (jf. punkt 5.1.4) rede for noen tanker rundt min egen forforståelse i denne studien; dette har interesse i og med at jeg selv er ansatt innen det feltet jeg har valgt å forske på.

En av hermeneutikkens mest kjente begreper er «den hermeneutiske sirkel». En måte å definere dette begrepet på er; «... «den hermeneutiske sirkel» betegner i klassisk hermeneutikk hvordan forståelsen utvikler seg gjennom en stadig bevegelse frem og tilbake mellom *helhet* og *del* i det materialet vi søker å forstå» (Thomassen, 2006, s. 91).



I følge Gilje og Grimen (1993) er den hermeneutiske sirkel betegnende på den prosessen som skjer når vi fortolker. I fortolkningen er en i stadig vekselvirkning mellom helhet og del, det som skal fortolkes, konteksten det skal fortolkes i, samt vår egen forforståelse.

Hovedpoenget med den hermeneutiske sirkel er;

... at for å kunne begrunne fortolkninger av bestemte deler av et verk må man ha en fortolkning av hele verket. Og for å kunne begrunne en bestemt fortolkning av hele verket, må man basere seg på fortolkninger av de enkelte delene. Det dreier seg om en sirkel, eller kanskje bedre en *spiral* (siden man blir stående på samme sted hele tiden), som man ikke har noen mulighet til å tre ut av (Gilje og Grimen, 1993, s. 155).

Gjennom hele prosessen med masteroppgaven fortolket jeg enkeltdeler og helheten. Dette i en kontekst der jeg var både ansatt og student på samme tid, og der jeg hadde med meg min forforståelse inn i prosjektet.

### **5.1.3 Empirisk og objektiv kunnskapsforståelse**

I følge Thomassen (2006, s. 73) vokste det på 15- og 1600-tallet frem et ideal om at vitenskapens grunnlag skulle være observasjon av den fysiske verden rundt oss. Vitenskapen skulle bruke både observasjoner og eksperimenter, og ut fra dette utlede hypoteser som igjen måtte kunne testes mot fakta. Det essensielle er at det er sanseerfaringene vi gjør som gir oss kunnskap; »... erfaring dreier seg om det observerbare, konstaterbare, målbare – det som kan telles, veies og måles... « (Thornquist, 2003, s. 13). Den empiriske kunnskap stammer altså fra sanseerfaringene våre (Nortvedt og Grimen, 2004, s. 217).

Dette vitenskapelige idealet går under navnet empirisme. Empiristene er skeptiske til å legge fornuften til grunn som kilde til kunnskap. Det er erfaringene som er kilde til kunnskap, og subjektet er som en passiv mottaker av sanseintrykk. Observasjonene ble sett på som forutsetningsløse. Dette vil si at innen empirismen så en på en forsker som helt uavhengig av objektet som skulle forskes på. «Nøytralitet og objektivitet ble altså holdt frem som kardinaltegn på vitenskapelighet» (Thornquist, 2003, s. 40).

Videre beskrives tesen om enhetsvitenskap som et felles grunnlag for retningene som kommer fra empirisme. Tesen om enhetsvitenskap kan defineres slik:

Alt skal underlegges en form for vitenskapelig metode; alt skal undersøkes og forklares på samme måte og vitenskapelige utsagn skal uttrykkes i ett og samme språk. Og dette språket er matematikkens språk. Fysikken var idealet for vitenskapen (Thornquist, 2003, s. 14-15).

Vi har ikke empirisme i rendyrket form i dag, men i følge Thornquist (2003) er;

«... empirisme/positivisme gjendrevet som filosofi og vitenskapsteori. I dag snakkes det om postempirisk filosofi som samlebegrep for posisjoner som har forlatt empirismen/positivismen» (Thornquist, 2003, s. 42).

Thornquist (2003) refererer her i denne sammenheng til påstander fremmet av sosiologen Ragnvald Kalleberg (1997) om at det eksisterer en «skyggepositivisme» i samfunnsforskningen i dag (Kalleberg referert i Thornquist, 2003, s. 42).

#### **5.1.4 Forforståelse og dobbeltrolle**

Min utdanning som sosionom og arbeidserfaring som kommunalt ansatt i NAV siden 2009, har selvsagt formet tema for denne oppgaven. Min arbeidserfaring fra NAV er fra de kommunale tjenestene. Jeg har dermed relativt god kjennskap til de kommunale tjenestene i NAV. Jeg var ansatt i NAV under hele utarbeidelsen av denne masteroppgaven. Det at jeg har arbeidserfaring og kjennskap til det området jeg har valgt å forske på, gjør at jeg tar med meg denne arbeidserfaringen og kjennskapen inn i prosjektet som del av min forforståelse.

Jeg har i løpet av tiden jeg gjennomførte dette prosjektet både vært student og samtidig ansatt i miljøet jeg har studert. Det å studere et miljø en samtidig er ansatt i er tveegget. På den ene siden har man kjennskap til miljøet og dermed et bra utgangspunkt for å forstå det som studeres. Det kan være en styrke at forskeren kan sette seg inn i og forstå informantens situasjon. Dette som følge av blant annet erfaring og gjenkjenning. På den annen side kan kjennskap til miljøet som studeres føre til at forskeren kan overse det han eller hun ikke gjenkjenner fra egen erfaring (Thagaard, 2011, s. 203). Da jeg begynte arbeidet med denne studien hadde jeg mange spørsmål relatert til temaet sosialt arbeid og rettssikkerhet. Disse spørsmålene har kommet etter hvert som jeg har opparbeidet meg arbeidserfaring. Dermed har jeg med meg en forforståelse og bakgrunn inn i prosjektet. Jeg har også kjennskap til miljøet som skal studeres, og dette kan medføre at jeg overser elementer jeg ikke gjenkjenner fra min egen erfaring. Så selv om jeg har vært bevisst på de nevnte utfordringer i prosessen, kan det

ikke utelukkes at min bakgrunn og forforståelse kan ha påvirket min subjektive forståelse av resultatene i prosjektet.

## **5.2 Valg av metoder**

I denne oppgaven har jeg valgt både en kvalitativ tilnærming og en kvantitativ tilnærming for å kaste lys over problemstillingen. En kan velge å beskrive forskjellene mellom metodene, men begge metodene er fremgangsmåter i en forskningsprosess.

Etter vår vurdering er det ikke noe prinsipielt viktig skille mellom kvalitative og kvantitative metoder; begge er fremgangsmåter for å skape erkjennelse ut over det fenomenet en akkurat nå har informasjon fra. De er velegnet for å besvare hvert sitt sett av spørsmål (Bjørndal og Hofoss, 2012, s. 15).

Begge metodene vil ha sine fordeler og styrker. Jeg tror at ved å kombinere kvalitativ og kvantitativ metode i oppgaven vil jeg dra nytte av begge metodenes fordeler og styrker. Dersom en kombinerer kvalitativ og kvantitativ metode kalles dette en triangulering (Thagaard, 2011, s. 18).

Den kvantitative delen av undersøkelsen er en tverrsnittstudie. I en tverrsnittstudie undersøker forskeren en enhet på et bestemt tidspunkt (Bjørndalen og Hofoss, 2012, s. 25). Et tverrsnitt vil gi meg informasjon slik saken står i dag. Dersom jeg hadde utført den samme undersøkelsen om ti år, kan det være at jeg ville ha fått helt ulike svar.

Den kvalitative delen av undersøkelsen er en case-studie. I en case-studie er målet å oppnå mye informasjon om få enheter. «Det som særpreger case-studier, er at fokus for analysen rettes mot en eller flere enheter som representerer studiens «case(s)». Enheten slike studier fokuserer på, kan være personer, grupper eller organisasjoner» (Thagaard, 2011, s. 49). I de kvalitative intervjuene i denne studien er det ikke mange informanter med i forhold til det antallet som har svart på den kvantitative undersøkelsen. Men i de kvalitative intervjuene har hver informant kunnet gitt utdypende svar på spørsmålene som blir stilt.

### **5.2.1 Kvantitativ metode**

I følge Thagaard (2011, s. 17) er det utbredelse og antall som en legger vekt på i kvantitative metoder. Kvantitative metoder fokuserer;

... på variabler relativt uavhengig av den samfunnsmessige kontekst, mens kvalitative tilnærminger omhandler prosesser som tolkes i lys av den kontekst de inngår i. Følgelig kan kvantitative studier omfatte store utvalg, mens kvalitative studier kan gi mye informasjon om få enheter (Neumann sitert i Thagaard, 2011, s. 17).

Et tradisjonelt skille mellom de kvalitative og kvantitative metodene er distansen mellom forsker og informanten. I kvantitativ metode er det ikke noe direkte kontakt mellom forsker og informanten (Thagaard, 2011, s. 19).

### **5.2.2 Kvalitativ metode**

Innen kvalitative tilnærminger finnes det mange måter å gå frem på for å innhente data og analysere dataene. Det er et karakteristisk trekk ved kvalitative metoder at forskningen bærer preg av en nær kontakt mellom forsker og de som studeres. Eksempler på slik forskning er deltakende observasjon og intervju. Det å oppnå en forståelse av sosiale fenomen er et mål i kvalitativ forskning. I denne sammenheng har fortolkning en spesiell betydning. «En styrke ved kvalitative tilnærminger er at vi kan studere fenomener som det er vanskelig å få tilgang til ved andre metoder» (Silverman sitert i Thagaard, 2011, s. 12). Ved å bruke kvalitative tilnærminger kan en gå dypere inn i sosiale fenomener, og tilegne seg forståelse for fenomener som en forsker på (Thagaard, 2011, s. 11-12).

Innen kvalitativ metode kan en bruke forskjellige tilnærminger. En tilnærming er å bruke intervju, og dette er en velegnet måte å få frem synspunktene og opplevelsene til den enkelte personen som er med i undersøkelsen. En persons selvforståelse vil også komme til uttrykk i en intervjusituasjon. Videre er observasjon en kvalitativ tilnærming, og benyttes gjerne dersom en vil innhente informasjon om personers atferd og samhandling personene seg i mellom. En måte å supplere intervju og observasjon på er å analysere tekster, slik som eksempelvis et offentlig dokument. Analyse av audio- og videoopptak er og en kvalitativ tilnærming, og kan for eksempel være en studie av Internett (Silverman referert i Thagaard, 2011, s. 13-14).

Innen kvalitativ forskning har analyse av dokumenter en lang tradisjon. Det som skiller dokumentanalyse fra annen innsamlet data, er at dokumentene som samles inn i forbindelse med studien er utarbeidet for andre formål enn det dokumentene skal brukes til av forskeren. Det er et viktig moment når en benytter seg av dokumentanalyse at kildene må vurderes i forhold til konteksten de er utarbeidet i (Thagaard, 2011, s. 61-62).

### 5.2.3 Valg av kommunikasjonsform

I de kvalitative intervjuene valgte jeg å bruke elektronisk kommunikasjon når jeg skulle innhente data. Jeg gjennomførte de kvalitative intervjuene ved å bruke e-post. Jeg valgte å bruke e-post som kommunikasjonsform, fordi det gav meg muligheten til å få stor spredning på de forskjellige informantene i forhold til hvilke kontor de jobber ved. Jeg valgte å intervju NAV-ansatte ved ulike NAV lokalkontor i Rogaland

Ved å bruke e-post som kommunikasjonsform fikk jeg anledning til å intervju 4 NAV-ansatte, ved 4 forskjellige NAV lokalkontor, i 2 ulike deler av fylket. Det var tids- og ressursbesparende å intervju informantene elektronisk, i stedet for å reise rundt og gjennomføre intervjuer med like mange NAV-ansatte spredt rundt i hele Rogaland fylke. Hvilket jeg måtte ha gjort, dersom jeg hadde valgt å gjennomføre kvalitative dybdeintervjuer ansikt til ansikt.

I forkant av valget om å bruke e-post som kommunikasjonsform i de kvalitative intervjuene hadde jeg lest masteroppgaven; «Som å rope inn i en fjellvegg – En studie av brukers misnøye med NAV uttrykt i sosiale medier» av tidligere UIS student Einar Liavad (2012). I denne masteroppgaven har Liavad gjennomført kvalitative intervjuer enten gjennom live chat på internett eller ved bruk av e-post. Liavad viste med denne oppgaven at det går an til å gjennomføre kvalitative intervjuer ved å bruke e-post og chat som kommunikasjonskanal. Liavad beskriver i sin masteroppgave (s. 55) fordeler og ulemper med bruk av elektronisk kommunikasjonskanal. Ulempen med å velge de nevnte elektroniske kommunikasjonskanalene er at man ved og ikke intervjuer ansikt-til-ansikt går glipp av den ikke-verbale kommunikasjonen, og man mister noe av «rikheten» i samtalen også. En av fordelene derimot er at det er enkelt å lagre, samt hente opp igjen informasjonen som blir innhentet under intervjuet. Ved ansikt-til-ansikt intervjuer må en bruke båndopptaker, og intervjuet må transkriberes i ettertid.

Min opplevelse av å bruke e-post som kommunikasjonskanal ved kvalitative intervjuer var at formen både har fordeler og ulemper. Den fordelen jeg hadde i denne oppgaven var utvilsomt at jeg kom i kontakt med NAV-ansatte som jobbet ved ulike lokalkontor i Rogaland, og der kontorene var lokalisert fra hverandre med store avstander. Jeg antar at jeg ikke ville hatt anledning til å reise rundt så store avstander for å gjennomføre intervjuer ansikt til ansikt. En annen fordel er hvor enkelt det er å lagre, samt å hente opp igjen informasjonen som blir innhentet under intervjuene. En slipper å transkribere hvert enkelt intervju slik en må ved

ansikt til ansikt intervjuer. En annen fordel var at informantene i en hektisk arbeidshverdag, kunne svare innimellom andre arbeidsoppgaver. Alle informantene foretrakk å gjøre det på den måten, fremfor å sette av tid til å ta hele intervjuet sammenhengende. Dermed kan jeg ha rekruttert informanter som vanligvis ikke ville tatt seg tid til å sette av 1 – 1 ½ time til et intervju. Men dette kan også være en ulempe for intervjuet sin del, da jeg opplevde at det kunne gjøre intervjuet litt oppstykket og delt. Jeg erfarte også at noe av «rikheten» i samtalen forsvant ved å bruke e-post. Men noen av informantene brukte for eksempel smilefjes i teksten ( 😊 ) for å utrykke følelse, noe som jeg opplevde kompenserte for den manglende «rikheten» i samtalen. Som en alternativ måte til å bruke e-post som kommunikasjonskanal kunne jeg nok, for å rekruttere informanter fra forskjellige deler av Rogaland, sendt ut et åpent spørreskjema via SurveyXact etter at det kvantitative spørreskjemaet ble stengt 1. april i vår. Her kunne jeg utarbeidet et spørreskjema rundt temaet sosialt arbeid og rettssikkerhet, og laget åpne spørsmål der informantene kunne ha svart med sine tanker rundt temaet.

### **5.3 Forberedelser**

Jeg startet denne undersøkelsen med først å utarbeide en prosjektskisse. I prosjektskissen kom jeg med de første utkastene til tema, bakgrunn for valgt tema, problemstilling, perspektiv og teori samt metode. Selv om prosjektskissen ikke var så detaljert, var den et utgangspunkt som jeg kunne arbeide videre med i det som skulle bli prosjektplanen for undersøkelsen.

I prosjektplanen videreutviklet jeg det jeg hadde utarbeidet i prosjektskissen. I tillegg tok jeg med disposisjon til oppgaven, fremdriftsplan og litteratur. Selv om det er blitt flere justeringer fra prosjektplanen til selve masteroppgaven, har den fungert som en rettesnor for selve oppgaven. Prosjektplanen har vært svært nyttig for arbeidet videre med denne undersøkelsen, og den ble selve fundamentet for masteroppgaven.

Etter å ha utarbeidet prosjektplanen begynte jeg å utarbeide vignettene, intervjuguiden og spørsmålene til den elektroniske spørreundersøkelsen som jeg tenkte å sende ut via SurveyXact. Vi kan forstå vignetter slik:

Vignettmetoden innebærer at beslutningstaker stilles overfor tenkte tilfeller som de skal vurderer å ta stilling til. Konstruksjonen av tilfellene er viktige – det må legges inn informasjon som er relevant og passende mengde. Vignettmetoden bygger på at alle blir forelagt den samme informasjonen – og i den forstand er tilfellene like (Terum, 2003, s. 114).

Jeg opplevde hele tiden at de nevnte delene hang veldig tett sammen. Alle de tre vignettene har elementer som er felles, men samtidig representerer vignettene tre helt forskjellige personer med sine forskjellige bakgrunner. Jeg brukte vignett både i den elektroniske spørreundersøkelsen og i intervjuene. Noen av spørsmålene i den elektroniske spørreundersøkelsen var de samme spørsmålene som i intervjuene, og noen av spørsmålene var helt ulike.

#### **5.4 Søk etter teori og forskning**

For å finne teori og forskning som kunne være relevant for tema og problemstillingen i denne masteroppgaven har jeg blant annet søkt på internett. Jeg søkte følgende internettsider; fafo.no, forskning.no, ssb.no, fontene.no, idunn.no. Jeg utførte flere søk høsten 2013, men søkene ble utført systematisk i februar 2014.

Jeg har brukt følgende søkeord på fafo.no, forskning.no, ssb.no, fontene.no; sosialt arbeid, sosialhjelp, sosialt arbeid + sosialhjelp, økonomisk sosialhjelp, rettssikkerhet, rettssikkerhet + sosialt arbeid, rettssikkerhet + sosialhjelp, rettssikkerhet + økonomisk sosialhjelp, sosialt arbeid + skjønn, økonomisk sosialhjelp + skjønn, rettssikkerhet + skjønn, lov om sosiale tjenester i NAV + skjønn, lov om sosiale tjenester i NAV + rettssikkerhet og lov om sosiale tjenester i NAV + sosialt arbeid.

Da jeg søkte på de samme søkeordene på idunn.no fikk jeg opp mot 2000 treff pr. søk. Jeg valgte da å søke på følgende kombinasjon av søkeord for å snevre inn antall treff og dermed få mer relevante treff; økonomisk sosialhjelp + skjønn, sosialt arbeid + økonomisk sosialhjelp + rettssikkerhet, sosialt arbeid + skjønn + rettssikkerhet, lov om sosiale tjenester i NAV + skjønn og lov om sosiale tjenester i NAV + rettssikkerhet.

Jeg har søkt i Bibsys (Universitetsbibliotekets samlinger) etter relevant litteratur, og jeg har i tillegg søkt i UIS Brage etter masteroppgaver med tema og problemstilling innen økonomisk sosialhjelp, rettssikkerhet og skjønn.

I forhold til litteratur har jeg også funnet relevant litteratur i pensumlistene til sosionomutdanningen og master i sosialfag. Jeg har fått tips i fra både min veileder ved UIS og medstudenter på masterstudiet i sosialfag i forhold til relevant litteratur.

## 5.5 Tilgang til feltet

Jeg er ansatt som veileder i NAV og har med dette allerede tilgang til relativt enkelt å komme i kontakt med mulige informanter til de kvalitative intervjuene. Jeg hadde tidlig i prosessen, i tillegg til kvalitative intervjuer, også et ønske om å sende ut en kvantitativ spørreundersøkelse til NAV-ansatte i Rogaland. For å få lov til å forske innen NAV-systemet måtte jeg i tillegg til godkjenningen fra NSD (se punkt 5.10.1), også få en godkjenning fra NAV (se punkt 5.10.2). Jeg hadde ikke automatisk tilgang til å sende ut en kvantitativ spørreundersøkelse på e-post til andre ansatte i NAV selv om jeg er NAV-ansatt. Så selv om jeg relativt enkelt kunne komme i kontakt med andre NAV-ansatte, måtte jeg få en godkjenning av NAV først for å gjennomføre forskningen.

Jeg begynte datainnsamlingen til masteroppgaven ved å ta kontakt med NAV-lederne ved samtlige NAV lokalkontor i Rogaland. Dette ble først og fremst gjort for å undersøke muligheten til å innhente de interne rutineene ved de forskjellige lokalkontorene. Dermed fikk jeg etablert en kontakt inn til de forskjellige lokalkontorene. Da det nærmet seg tiden for å begynne på selve intervjuene, kontaktet jeg igjen lederne ved de ulike NAV lokalkontorene i Rogaland og spurte om de kunne hjelpe meg med å finne informanter til intervjuene.

Det å skulle gå inn å være observatør i egen kultur kan ha både fordeler og ulemper. En av fordelene kan være at en som forsker lettere kan få en forståelse av situasjonen informantene er i. Men det kan også by på utfordringer å skulle avdekke de sidene av en kultur som både en selv og informantene tar som en selvfølge (Wadel referert i Thagaard, 2011, s. 79).

Den felles erfarings- og kunnskapsbakgrunnen som forsker og informant har, kan føre til at forskeren har problemer med å stille spørsmål ved forhold som synes selvsagte innenfor kulturen. For en utenforstående ville opplysninger om «selvsagte» forhold være viktige for å oppnå en forståelse av kulturen. For en som observerer sin egen kultur, er det et hovedpoeng å oppnå et perspektiv hvor han eller hun kan se sin egen kultur med andres øyne (Thagaard, 2011, s. 79.)

Det at forskeren har samme erfarings- og kunnskapsbakgrunn som informantene kan altså medføre at forskeren tar en del ting for gitt. Dermed setter kanskje ikke forskeren spørsmålstegn ved forhold innen kulturen som er kjent for forskeren fra før.



## **5.6 Fremgangsmåte kvantitativ metode**

### **5.6.1 Forberedelse kvantitativ metode**

Jeg utarbeidet også en testversjon av det kvantitative spørreskjemaet jeg skulle sende ut via SurveyXact. Jeg tok kontakt med den samme personen som jeg også hadde gjennomført et kvalitativt testintervju med, og spurte om vedkommende også kunne tenke seg å besvare testversjonen av det kvantitative spørreskjemaet. Vedkommende ville igjen stille opp som forsøksperson og besvarte det kvantitative spørreskjemaet. Testen viste at det tok mellom 5 og 6 minutter å besvare det kvantitative spørreskjemaet som ble sendt ut via en link i en e-post. Ingen av svarene i denne testen er tatt med i masteroppgaven. Jeg hadde utarbeidet denne testversjonen av det kvantitative spørreskjemaet slik at besvarelsene skulle være anonyme. Jeg fikk også bekreftet i denne testen at det ikke fremkom navn eller mailadresse til den som besvarte testversjonen av det kvantitative spørreskjemaet.

### **5.6.2 Gjennomføring av kvantitativ spørreundersøkelse**

I den kvantitative delen lagde jeg en elektronisk spørreundersøkelse som ble sendt ut via SurveyXact til NAV lokalkontorene i Rogaland. Jeg utarbeidet et anonymt spørreskjema via SurveyXact, for deretter å kopiere skjemaet slik at jeg hadde tre identiske spørreskjema. Dermed hadde jeg ett spørreskjema jeg kunne sende ut til hver av de 3 fylkesregionene som NAV lokalkontorene i Rogaland er delt inn i.

Jeg laget en link hver til de tre spørreskjemaene som igjen ble sendt ut via NAV mailen til de ulike NAV lokalkontorene i hver fylkesregion. Det vil si at alle NAV lokalkontorene i nordfylket fikk samme link inn til ett spørreskjema, alle NAV lokalkontorene i midtfylket fikk samme link inn til neste spørreskjema, og alle NAV lokalkontorene i sørfylket fikk samme link inn til det siste spørreskjemaet. Slik kunne jeg få data som viste eventuelle forskjeller mellom de 3 fylkesregionene NAV lokalkontorene i Rogaland er delt inn i.

I mailen med de forskjellige linkene jeg sendte ut, gav jeg først kort informasjon om at målgruppen for undersøkelsen var ansatte som enten jobber med sosialhjelp eller tidligere har jobbet med sosialhjelp. Deretter gav jeg informasjon om at selve spørreundersøkelsen tar ca. 6 minutter å gjennomføre. Når man trykker på linken vises først et informasjonsbrev om selve undersøkelsen (jf. appendiks 2). Her står det om tema for masteroppgaven og problemstillingen. Det gis informasjon om varighet av prosjektet, hvem som er veilederen

min ved Universitetet i Stavanger, og at det skal skrives en masteroppgave som avslutning på prosjektet. Videre informeres det om hvem som er målgruppen for undersøkelsen, at besvarelse av spørreskjema er anonymt, og at besvarelsene vil inngå i statistikk i undersøkelsen. Det gis så informasjon i forhold til at den delen av prosjektet som er selve spørreskjemaet ikke er meldepliktig da det ikke medfører innhenting av personopplysninger, men at undersøkelsen i sin helhet er meldepliktig og er godkjent av NSD på grunn av gjennomføring av kvalitative intervjuer. Jeg informerer også om at prosjektet i tillegg er godkjent av NAV. Tilslutt informeres det om at innholdet i masteroppgaven kan danne grunnlag for en artikkel i Fontene (FO) i forbindelse med et mastergradsstipend.

### **5.6.3 Kvantitativ spørreundersøkelse**

Selve spørreskjemaet (jf. appendiks 3) inneholder først innledende spørsmål som: «Er du kommunalt ansatt?», «Er du leder eller fagansvarlig?» og så videre. Deretter ble veilederne i undersøkelsen bedt om å svare på om forskjellige komponenter som klær og sko, tv-lisens med mer inngår i livsoppholdet ved beregning av økonomisk sosialhjelp i den kommunen de jobber i, og om forskjellige komponenter som barnetrygd og kontantstøtte tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp.

Så fikk veilederne lese en vignett om en enslig forsørger. Her ble veilederne bedt om å svare på spørsmål om hvordan de ville gått frem for å løse saken. Deretter satt jeg opp forskjellige utfall av søknaden om sosialhjelp, og veilederne ble bedt om å svare på hva de tenkte var det riktige utfallet av vignetten. Veilederne fikk så lese den neste vignetten som omhandlet en rusmisbruker. Veilederne ble deretter igjen bedt om å svare på spørsmål om hvordan de ville gå frem for å løse den siste saken, og hva den enkelte veileder ville tenkt var det riktige utfallet av vignetten.

I gjennomsnitt for hele den kvantitative undersøkelsen var det kun 2 % som sendte inn noen svar. Det var da altså 7 ansatte som sendte inn noen svar og 103 ansatte som gjennomførte hele undersøkelsen (Se punkt 5.6.4). Totalt var det 110 ansatte som gjennomførte eller sendte inn noen svar på undersøkelsen. Det at bare 7 ansatte sendte inn noen svar og 103 ansatte gjennomførte hele undersøkelsen, kan tyde på at vignetten ikke var for vanskelig å forstå og det heller ikke var for vanskelig å svare på spørsmålene som fulgte til vignetten.

#### 5.6.4 Utvalg

Jeg sendte ut en link til det kvantitative spørreskjemaet til alle NAV-ansatte ved lokalkontorene i Rogaland via NAV mailen. Det er 28 NAV lokalkontor i Rogaland totalt, og regionen er delt i det NAV Rogaland omtaler som «nordfylket», «midtfylket» og «sørfylket». Da dette er benevnelsene NAV Rogaland bruker på de 3 fylkesregionene bruker jeg benevnelsene videre i denne masteroppgaven. Det er 29 kommuner som har NAV lokalkontor i Rogaland, men ett av kontorene fungerer som NAV kontor for to kommuner og har en leder og felles ansatte. Dermed teller jeg 28 NAV lokalkontor i denne masteroppgaven.

Som sagt består NAV lokalkontorene i Rogaland av 3 fylkesregioner. I nordfylket er det 8 NAV lokalkontor med til sammen 158 ansatte. Deretter kommer midtfylket med 11 NAV lokalkontor og 279 ansatte til sammen. Tilslutt er det sørfylket som har 9 NAV lokalkontor med til sammen 223 ansatte. Til sammen er det 28 NAV lokalkontor i Rogaland med totalt 660 ansatte. Tallene over NAV lokalkontor i Rogaland og antall ansatte er hentet fra navet som er intraweb for NAV-ansatte i hele Norge. Tallene er pr. januar 2014. I tillegg har NAV i Rogaland enhetene Rogaland Arbeidslivssenter, Rogaland Arbeidsrådgivning, Rogaland Fylkeskontor, Rogaland serviceenhet og Rogaland Tiltak. Disse enhetene har til sammen 125 ansatte pr. mai 2014. Fylket har også en felles forvaltningsenhet som kalles Forvaltning Rogaland. Ved Forvaltning Rogaland er det 188 ansatte pr. mai 2014. Til sammen i Rogaland består alle enhetene og NAV lokalkontorene av 973 ansatte.

Tallene som viser totalt ansatte pr. kontor skiller ikke mellom statlige og kommunalt ansatte. For å finne ut om lag hvor mange kommunalt ansatte det er som jobber i NAV Rogaland, har jeg sett på hvor mange NAV-ansatte det er totalt i landet og hvor mange % av det som er kommunalt ansatt i NAV. I følge Grebstad (2012, s. 26) er det 18.000 ansatte i NAV totalt, og av disse er det om lag 13.000 statlig ansatte. Det vil si at det er 5.000 medarbeidere i NAV som er ansatt i kommunen. Ut fra disse tallene er ca. 28 % av alle ansatte i NAV kommunalt ansatt. 28 % av totalt 973 ansatte ved alle NAV enhetene og NAV lokalkontorene i Rogaland vil si at det er ca. 274 NAV ansatte i Rogaland totalt, som er ansatt via kommunene. At omtrent 1/3 del av alle NAV ansatte er kommunalt ansatt kan stemme ut fra at NAV består av de 3 tidligere etatene sosialtjenesten, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, og er et resultat av en sammenslåing av disse etatene.

Ved å sende ut den kvantitative spørreundersøkelsen til alle NAV lokalkontorene i Rogaland, ble alle som jobber med eller har jobbet med økonomisk sosialhjelp en del av utvalget.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut 17. mars 2014. Undersøkelsen ble stengt etter arbeidstid 31. mars 2014. Det vil si at undersøkelsen var åpen for besvarelse i 15 dager.

Inne på SurveyXact viste ikke spørreundersøkelsen som distribuert før den enkelte ansatte hadde åpnet mailen. Som tabell nr. 2 viser var det totalt 108 ansatte i nordfylket, 148 ansatte i midtfylket, og 151 ansatte i sørfylket som åpnet spørreundersøkelsen. Dette vil si at av totalt 660 ansatte ved NAV lokalkontorene i Rogaland var det 407 ansatte som åpnet mailen med spørreundersøkelsen.

Det at 253 ansatte ikke åpnet mailen antar jeg har sammenheng med hvem mailen rettet seg mot. Det stod tydelig i overskriften til mailen jeg sendte ut at dette var en spørreundersøkelse i forhold til økonomisk sosialhjelp. Siden NAV er en sammenslåing av to tidligere statlige etater og den kommunale sosialtjenesten, vises dette også igjen i arbeidsoppgaver. Mange av arbeidsoppgavene er ikke relatert til økonomisk sosialhjelp. Dermed er det nærliggende å tenke at flere av de 253 ansatte som ikke åpnet mailen, ikke jobber eller har noen gang jobbet med økonomisk sosialhjelp. Videre kan et høyt arbeidspress være et annet element i forklaringen på de 253 ansatte som ikke åpnet mailen. Kanskje det er slik at et visst antall ansatte ikke tar seg tid til spørreundersøkelser som følge av høyt arbeidspress. Interesse og engasjement kan også være en faktor. Det er ikke alle som ser nytten av å besvare en spørreundersøkelse. Det vil i tillegg alltid være noen ansatte av totalt 660 som er i ulike permisjoner (studiepermisjon eller fødselspermisjon m.m.) eller er sykemeldt i en viss periode.

Samlet status for den kvantitative spørreundersøkelse:

Tabell nr. 3: Nordfylket Midtfylket Sørfylket

	%	Antall	%	Antall	%	Antall
<b>Distribuert</b>	74 %	80	66 %	98	79 %	119
<b>Noen svar</b>	2 %	2	1 %	1	3 %	4
<b>Gjennomført</b>	24 %	26	33 %	49	19 %	28
<b>Antall totalt</b>		108		148		151

Av de 407 ansatte som åpnet mailen var det 7 ansatte som sendte inn noen svar og 103 ansatte som gjennomførte hele undersøkelsen. Totalt var det 110 ansatte som gjennomførte eller sendte inn noen svar på undersøkelsen.

Tabell nr. 4: Er du kommunalt ansatt?

	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Antall svart</b>
<b>Nordfylket</b>	75 %	25 %	28
<b>Midtfylket</b>	82 %	18 %	50
<b>Sørfylket</b>	47 %	53 %	32
<b>Antall totalt</b>	68 %	32 %	110

Av de 110 ansatte som svarte på undersøkelsen oppgir totalt 75 personer at de er kommunalt ansatte. Det vil si at det er 35 statlige ansatte som har svart på undersøkelsen.

Tabell nr. 5: Jobber du eller har du tidligere jobbet med økonomisk sosialhjelp?

	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Antall svart</b>
<b>Nordfylket</b>	89 %	11 %	28
<b>Midtfylket</b>	94 %	6 %	50
<b>Sørfylket</b>	81 %	19 %	32
<b>Antall totalt</b>	88 %	12 %	110

Av de 110 ansatte som svarte på undersøkelsen oppgir 97 ansatte at de jobber eller har tidligere jobbet med økonomisk sosialhjelp. Det vil si at 13 ansatte som svarte på undersøkelsen ikke jobber med eller har jobbet med økonomisk sosialhjelp.

Tabell nr. 6: Er du leder eller fagansvarlig?

	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Antall svart</b>
<b>Nordfylket</b>	21 %	79 %	28
<b>Midtfylket</b>	12 %	88 %	50
<b>Sørfylket</b>	25 %	75 %	32
<b>Antall totalt</b>	19,3 %	80,7 %	110

Av de 110 ansatte som svarte på undersøkelsen er det totalt 21 som har svart at de jobber som leder eller fagansvarlig.

## **5.7 Fremgangsmåte kvalitativ metode**

### **5.7.1 Forberedelse kvalitativ metode**

Som en forberedelse til de kvalitative intervjuene gjennomførte jeg et testintervju med en tidligere ansatt i NAV. Jeg gjennomførte testintervjuer fordi jeg ønsket å få en indikasjon på hvordan det ville fungere og intervjuer noen via e-post. I tillegg var det nyttig å få et tidsperspektiv på intervjuet. Da jeg satte opp intervjuguiden var jeg usikker på hvor lang tid selve intervjuet ville ta. Dermed tok jeg kontakt med en tidligere NAV-ansatt og spurte om vedkommende ville bli med på et testintervju via e-post. Ingen av svarene i dette testintervjuet er med i masteroppgaven. Testintervjuet tok ca. 1 time og 15 minutter å gjennomføre via e-post. Den informasjonen brukte jeg for å vurdere om jeg måtte korte ned noe på intervjuguiden, eller om jeg skulle la den være slik jeg opprinnelig lagde den. Jeg måtte ha et tidsperspektiv på gjennomføring av intervjuene å gå ut ifra, når jeg skulle rekruttere informanter. Jeg antok at dersom intervjuet tok svært lang tid å gjennomføre, ville det bli vanskeligere å finne informanter, som i en hektisk arbeidshverdag ville sette av tid til å la seg intervjuer. Da testintervjuet tok ca. 1 time og 15 minutter å gjennomføre, antok jeg at det ikke var for lang tid, og at det ikke ville bli vanskelig å rekruttere informanter. Dermed ble intervjuguiden stående slik jeg opprinnelig lagde den.

### **5.7.2 Utvalg**

Totalt var jeg i kontakt med alle de 28 NAV lokalkontorene i Rogaland i forbindelse med innhenting av interne rutiner for økonomisk sosialhjelp. Kontorene varierer i størrelse fra 1 ansatt til 97 ansatte. Av disse 28 kontorene har jeg enten fått tilsendt pr. e-post, via ordinær post, eller har tilgang til de skriftlige rutiner for økonomisk sosialhjelp ved 17 NAV lokalkontor. Etter denne innsamlingen har jeg 274 sider med rutiner fra 17 lokalkontor. 1 kontor har gitt utelukkende sine interne rutiner for arbeidsflyt sosialhjelp, og disse rutinene har jeg ikke brukt videre i oppgaven. De fleste av kontorene har i tillegg til rutiner for økonomisk sosialhjelp, også rutiner som utelukkende går på arbeidsflyt i kontoret, slik som i hvilken hylle legges nødhjelpssøknader og hvem har ulike tilganger i nettbanken osv. Disse rutinene har jeg heller ikke brukt videre i oppgaven.

Jeg gjennomførte 4 kvalitative intervjuer pr. e-post. De som ble intervjuet kalles videre for informanter. Det er med informanter fra alle fylkesregionene i intervjuene. Informantene jobber ved 4 forskjellige NAV lokalkontor. Bakgrunnen til informantene i de kvalitative

intervjuene fordeler seg på følgende måte: Informantene er i aldersgruppe 26 – 49 år. Begge kjønn er representert i de kvalitative intervjuene, men flertallet av informantene er kvinner. 3 informanter har bachelor i sosialt arbeid/sosionom som utdanning og 1 informant har utdanning som sykepleier. Samtlige informanter jobber som veiledere i NAV og ingen av informantene er ledere, men 1 av informantene har utvidet ansvar og er teamkoordinator. Informantene har jobbet mellom 4 og 5,5 år i NAV, og har mellom 4 og 7 års arbeidserfaring med økonomisk sosialhjelp. Hovedoppgavene i jobben definerer informantene å være saksbehandling knyttet til økonomisk sosialhjelp, oppfølging av rusavhengige, boligoppfølging, økonomi, henviser til behandling, tiltak og tiltakspenger, arbeidsevnevurderinger. Dessuten å klargjøre brukere til eventuelle andre ytelser som arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsprogrammet, og kvalifisering av flyktninger ut mot arbeid/utdanning etter lov om sosiale tjenester i NAV.

### **5.7.3 Innhenting av interne rutiner og kvalitative intervjuer**

Den kvalitative delen består av en del der jeg innhentet rutiner for økonomisk sosialhjelp ved forskjellige NAV lokalkontor i Rogaland. Denne delen vil senere i masteroppgaven utgjøre en dokumentanalyse (jf. appendiks 8), der jeg bruker en temasentrert analytisk tilnærming. Deretter består den kvalitative delen av intervjuer med NAV-ansatte i Rogaland. I analysen av de kvalitative intervjuene har jeg igjen brukt en temasentrert analytisk tilnærming (jf. appendiks 7).

Første del av den kvalitative delen av masteroppgaven var å innhente interne rutiner ved ulike NAV lokalkontor i Rogaland. Jeg begynte datainnsamlingen til denne delen av masteroppgaven ved å ta kontakt med NAV-lederne ved samtlige NAV lokalkontor i Rogaland. Kontakten ble etablert ved at jeg sendte e-post til de ulike NAV-lederne i Rogaland. Jeg spurte om kontorene hadde egne rutiner for økonomisk sosialhjelp, og om jeg kunne få tilsendt disse. Jeg informerte om at alle kontorene ville bli anonymisert i oppgaven.

Andre del av den kvalitative delen av masteroppgaven består i kvalitative intervjuer. Jeg hadde tidligere vært i kontakt med NAV-ledere ved ulike lokalkontor i Rogaland i forbindelse med innhenting av de interne rutinene. Igjen tok jeg kontakt med NAV-ledere ved forskjellige NAV lokalkontor i Rogaland. Denne gang tok jeg kontakt for å undersøke om noen av NAV-lederne kunne hjelpe meg med å rekruttere informanter. I forkant av de kvalitative intervjuene tok jeg ikke kontakt med alle NAV lokalkontorene i Rogaland. Dette fordi jeg i utgangspunktet

bare trengte mellom 4 og 8 informanter. «En retningslinje for kvalitative utvalg er at antall informanter ikke bør være større enn at det er mulig å gjennomføre dyptpløyende analyser» (Thagaard, 2011, s. 60). Dermed antok jeg at 4 – 8 informanter var tilstrekkelig. Jeg sendte igjen e-post til forskjellige ledere og fagledere ved ulike NAV lokalkontor. Jeg valgte ut forskjellige NAV lokalkontor i Rogaland ut fra størrelse og hvilken region de tilhørte. Jeg prøvde på den måten å få informanter fra både store, middels og små kontor fra henholdsvis sørfylket, midtfylket og nordfylket. Jeg rekrutterte 6 informanter til sammen fra de 3 fylkesregionene, men 2 av informantene gjennomførte ikke intervjuene. Dermed endte jeg med 4 gjennomførte intervjuer der det var informanter med fra 2 av fylkesregionene.

#### **5.7.4 Gjennomføring av kvalitative intervjuer**

I intervjuene startet jeg med å gi informasjon om intervjuet ved å sende et informasjonsbrev som jeg hadde utarbeidet til de kvalitative intervjuene (jf. appendiks 5). Det ble her gitt informasjon om problemstilling, hvordan informasjonen som kommer frem i intervjuet skal benyttes, anonymitet, tid og maillogg. I tillegg ble det åpnet for eventuelle spørsmål fra informanten. I intervjuene fulgte jeg spørsmålene jeg hadde utarbeidet i forkant i form av en intervjuguide (jf. appendiks 6). Jeg begynte intervjuene med å sende spørsmål til informanten rundt vedkommende sin bakgrunn i form av spørsmål rundt utdanning, arbeidserfaring, stilling, ansiennitet i NAV, hvor lenge vedkommende har jobbet med økonomisk sosialhjelp, hovedoppgaver i jobben og alder. Jeg satte opp innledende spørsmål sentrert rundt rutiner ved kontoret. Deretter presenterte jeg en vignett med en ung sosialhjelpsmottaker. Her ble veilederne bedt om å svare på spørsmål om hvordan de ville gått frem for å løse saken. Deretter satt jeg opp forskjellige utfall av søknaden om sosialhjelp, der veilederne ble bedt om å svare på hva som de tenkte er det riktige utfallet av sakene i vignetten. Veilederne ble også spurt om de mente det var nødvendig å bruke skjønn i begrunnelsen for hva som er det riktige utfallet av saken, eller om lov, forskrifter, interne rutiner og så videre gir så klare føringer på utfallet av saken, at skjønn ikke var nødvendig. Veilederne ble deretter bedt om å forklare hvordan de kom frem til hva som var det riktige utfallet av saken, dersom de brukte skjønn. Avslutningsvis stilte jeg spørsmål knyttet til bruk av skjønn, og hvordan den enkelte veileder opplever muligheten for bruk av skjønn. Veilederne ble også bedt om å gi sine vurderinger av handlingsrommet den enkelte veileder har i forhold til bruk av skjønn.



Informantene kunne velge om vi skulle sette av tid til å gjennomføre intervjuet sammenhengende, eller om de ville at jeg skulle sende et og et spørsmål slik at de kunne svare innimellom andre arbeidsoppgaver. Samtlige informanter ville at jeg skulle sende et og et spørsmål, slik at de kunne svare når de hadde tid i løpet av arbeidsdagen. Dermed foregikk alle intervjuene over flere uker. Jeg intervjuet flere informanter i samme tidsrom, og det ble dermed krevende og hele tiden gå inn og ut av forskjellige intervjuer. De av informantene som i etterkant av intervjuet ønsket å legge til noe avslutningsvis, kom med positive kommentarer til å bli intervjuet på denne måten.

## **5.8 Analyseprosessen**

### **5.8.1 Analyse av kvantitative data**

I masteroppgaven bruker jeg univariat analyse av de kvantitative dataene. Univariat analyse er; «beskrivelse av fordelinger på enkeltvariabler» (Bjørndal og Hofoss, 2012, s. 29).

Ut fra denne inndelingen av målenivåer kan vi si at den kvantitative spørreundersøkelsen (tabell 7 til og med 28) har variabler som er på ordinalt nivå (Bjørndal og Hofoss, 2012, s. 31-33). Kategoriene i spørreundersøkelsen er «meget uenig», «uenig», «hverken eller», «enig» og «meget enig». Disse kategoriene er både gjensidig utelukkende, og de kan samtidig rangordnes. De kan ordnes i en rekkefølge. Men avstanden mellom plasseringene er ikke nødvendigvis den samme hele veien. Vi kan ikke si noe om hvor stor forskjell det er mellom verdiene «meget uenig», «uenig», «hverken eller», «enig» og «meget enig». I tillegg var det en kategori for «vet ikke». Den kan ikke rangordnes.

Ved å fortette informasjon går vi fra rådata til frekvensfordeling. «Frekvensfordeling er startområdet for all dataanalyse. En frekvensfordeling er en tabell som viser hvor mange ganger de forskjellige verdiene på en variabel forekommer» (Bjørndal og Hofoss, 2012, s. 41). For å beskrive det typiske i sine data kan en angi «tyngdepunktet» for dataene, eller også kalt sentraltendens. For data som er på ordinalt nivå er målet for sentraltendensen median som forklares slik; «Det er verdien til den midterste enheten i en ordnet fordeling» (Bjørndal og Hofoss, 2012, s. 43). Medianen påvirkes ikke av ekstremverdier og kan derfor gi et bedre bilde av sentraltendensen i skjeve fordelinger (Bjørndal og Hofoss, 2012, s. 44). Resultatene fra den kvantitative spørreundersøkelsen har jeg presentert i tabeller med frekvensfordeling. I tabell 7 til og med 28 har jeg markert hvor medianen i dataene er ved å legge bakgrunnsfarge i

feltet. I noen av feltene er det markert med bakgrunnsfarge i to felt ved siden av hverandre. Dette er når medianen går midt mellom to felt. Jeg har funnet medianen til kategoriene «meget uenig», «uenig», «hverken eller», «enig» og «meget enig». Jeg har ikke tatt med kategorien «vet ikke» ved utregning av medianen, da kategorien ikke kan rangordnes.

### **5.8.2 Analyse av kvalitative data**

I analyse av de kvalitative dataene har jeg brukt det som kalles temasentrert analytisk tilnærming. Denne analytiske tilnærmingen har jeg brukt både ved sammenligning av de innhentede interne rutine og de kvalitative intervjuene. I den temasentrerte analytiske tilnærmingen er det temaene som er det viktige. I analysen i temasentrert tilnærming blir alle svarene fra informantene omkring hvert tema sammenlignet. Dersom det først og fremst hadde vært personene som var i fokus hadde det vært mest naturlig å utføre en personsentrert tilnærming (Thagaard, 2011, s. 147-148).

Temasentrerte tilnærminger kan knyttes til presentasjoner av materialet hvor temaene er i fokus. Analyser av materialet som er basert på temasentrert er tilnærminger, innebærer at vi sammenligner informasjon om hvert tema fra alle informantene. Et hovedpoeng er å gå i dybden på de enkelte temaene. Sammenligning av informasjon fra alle informanter kan gi en dyptgående forståelse av hvert enkelt tema (Thagaard, 2011, s. 171).

For at man ikke skal miste fokus på helheten er det viktig i den temasentrerte tilnærmingen at den informasjonen de forskjellige informantene kommer med, eller informasjon om den enkelte situasjon, settes inn i konteksten det hele var en del av. I temasentrert tilnærming utgjør de enkelte temaene den analytiske enheten. Teksten i en temasentrert tilnærming inndeles i kategorier der hver kategori utgjør temaer som er sentrale i undersøkelsen. For å systematisere enhetene slik at en kan sammenligne dem, kan en inndele datamaterialet i matriser. Selve analysen kan inndeles i en beskrivende og en tolkende fase (Thagaard, 2011, s. 171-173).

Ved å bruke tolkende matriser dannes et grunnlag for å forstå mønstre og tendenser i materialet. «Tolkning av materialet kan foregå ved å knytte begreper til teksten som bidrar til å utvikle en forståelse av tekstens meningsinnhold» (Silverman sitert i Thagaard, 2011, s. 180).

Dekontekstualisering er et begrep som benyttes i temasentrert analytisk tilnærming; det kan beskrives slik:

Når vi inndeler det opprinnelige materialet i kategorier, og på den måten foretar en sammenfatning av dataene, betegner vi dette for en dekontekstualisering av teksten. Refleksjoner over dataenes meningsinnhold innebærer en dekontekstualisering fordi temaene kategoriene omhandler, settes inn i en teoretisk sammenheng (Weiss sitert i Thagaard, 2011, s. 180-181).

Dekontekstualisering vil altså si at man ser på deler av et datamateriale.

## **5.9 Sentrale krav til data**

### **5.9.1 Kravet om reliabilitet**

«Reliabilitet kan knyttes til spørsmålet om en kritisk vurdering av prosjektet gir inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitvekkende måte», i følge Thagaard (2011, s. 198). Begrepet er i utgangspunktet knyttet til om en annen forsker kunne kommet frem til samme forskningsresultat, dersom han eller hun hadde brukt de samme metodene (Thagaard, 2011). Reliabilitet er her knyttet til repliserbarhet. Innen kvantitativ forskning er repliserbarhet knyttet til nøytralitet og relasjonen mellom forskeren, og de som studeres har ingen innvirkning på forskningsresultatet. Dermed stiller det seg annerledes i kvalitativ forskning der relasjonen og den gjensidige påvirkningen mellom forsker og de som studeres er tettere. Dermed må forskeren innen kvalitativ forskning gjøre rede for forskningsprosessen og hvordan dataene er kommet til. En måte å gjøre dette på er ved å la forskningsprosessen bli gjennomiktig. «Det innebærer at vi gir en detaljert beskrivelse av forskningsstrategi og analysemetode slik at forskningsprosessen kan vurderes trinn for trinn» (Silverman sitert i Thagaard, 2011, s. 199).

I min studie har jeg dokumentert og gjort rede for hele forskningsprosessen, både for den kvantitative og den kvalitative delen. Jeg har gjort rede for valg av metoder, samt kommunikasjonsform i den kvalitative delen. Jeg har også gjort rede for forberedelsene, og for fremgangsmåten ved begge metodene. Jeg har beskrevet detaljert gjennomføringen av både kvantitativ spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer. I den kvantitative spørreundersøkelsen er det ingen direkte kontakt mellom meg som forsker og informantene i spørreundersøkelsen, og relasjonen har ingen innvirkning på forskningsresultatet. Dermed har

den kvantitative delen av studien forhåpentligvis rimelig god reliabilitet. I de kvalitative intervjuene er relasjonen og den gjensidige påvirkningen mellom meg som forsker og informantene noe tettere. Men da intervjuene ble foretatt via e-post ble det naturlig mer avstand mellom meg som forsker og informantene enn det hadde blitt dersom jeg hadde gjennomført mer tradisjonelle ansikt til ansikt intervjuer. Ved å ha presentert forskningsprosessen så detaljert mener jeg at den kvalitative delen av studien også har god reliabilitet.

### **5.9.2 Kravet om validitet**

Innen forskning er det også et krav om validitet. Begrepet er knyttet til selve tolkning av data og om denne tolkningen forskeren har gjort kan anses som gyldig.

*Validitet* er knyttet til tolkning av data. Validitet handler om gyldighet av de tolkninger forskeren har kommet frem til. Vi kan vurdere validiteten av forskningen med henblikk på spørsmålet om resultatene av undersøkelsen representerer den virkeligheten vi har studert (Silverman sitert i Thagaard, 2011, s. 201).

For å styrke validiteten i en forskning må forskeren beskrive fremgangsmåten som ble benyttet i prosjektet. Vi kan også styrke validiteten i forskningen ved det som defineres som gjennomsiktighet i forskning. «Gjennomsiktighet innebærer at forskeren tydeliggjør grunnlaget for fortolkninger ved å redegjøre for hvordan analysen gir grunnlag for de konklusjoner hun eller han kommer frem til» (Thagaard, 2011, s. 201).

Videre må forskeren gjør rede for relasjonene til informantene.

Det er særlig viktig at forskeren beskriver hvordan erfaringer fra prosjektet og relasjoner til informantene gir grunnlag for de konklusjonene hun kommer frem til. De relasjonene forskeren utvikler i feltet kan knyttes til hvordan hun eller han *posisjonerer* seg i forholdet til informantene (Thagaard, 2011, s. 202).

Jeg har i denne studien, både i forhold til den kvantitative og den kvalitative delen, gjort detaljert rede for fremgangsmåtene som ble benyttet. Jeg har også gjort rede for relasjonene til informantene.

## **5.10 Etske problemstillinger**

Både innen kvantitativ forskning og kvalitativ forskning finner man felles etiske prinsipper. Det er krav innen forskningsmiljøer til en forsker om at forskeren må overholde etiske prinsipper. De etiske prinsipper er krav både innad i forskningsmiljøet, og i forhold til omgivelsene. «Etske regler som er knyttet til forholdet mellom forskere, krever at forskeren utviser redelighet og nøyaktighet i presentasjonen av forskningsresultater og i vurderingen av andre forskeres arbeid» (Thagaard, 2011, s. 23-24).

### **5.10.1 Søknad til NSD**

Det er utarbeidet spesielle retningslinjer for studier der behandling av personopplysninger er en del av forskningen. Dette vil si i studier der forskeren får tilgang til personopplysninger vedrørende deltakerne i prosjektet. NESH er forkortningen på «De nasjonale forskningsetiske komiteer». I tilknytning til forskning der det behandles personopplysninger har NESH utarbeidet egne etiske forholdsregler. Forskning der det behandles personopplysninger faller inn under personopplysningsloven, og det utløses da meldeplikt (Thagaard, 2011, s. 24-25).

For forsknings- og studentprosjekter som gjennomføres ved universitet, høgskoler og andre forskningsinstitusjoner, meldes prosjektene til NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste). Det må søkes om tillatelse til prosjektet på et skjema som er laget for dette formålet. NSD er personvernombud for disse institusjonene, og vurderer prosjektene i forhold til gjeldende forskningsetiske regler (Thagaard, 2011, s. 25).

Da deler av mine metoder for å innhente data innebar at jeg fikk kjennskap til personopplysninger, ble prosjektet meldepliktig til NSD. Jeg fikk følgende svar fra NSD angående meldeplikt for prosjektet i henhold til personopplysningsloven (jf. appendiks 9):

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillter kravene i personopplysningsloven.

Det ble presisert i informasjonsbrevet i forbindelse med de kvalitative intervjuene at prosjektet er meldepliktig og godkjent av NSD. I informasjonsbrevet til den kvantitative spørreundersøkelsen ble det presisert at den delen av prosjektet som er spørreskjema via SurveyXact ikke medfører innsamling/behandling av personopplysninger. Videre ble det

informert at prosjektet i sin helhet er meldepliktig og godkjent av NSD. Dette fordi prosjektet også inneholder en del der det vil bli gjennomført kvalitative intervjuer av NAV-ansatte.

### **5.10.2 Søknad til NAV**

For at jeg kunne forske innen NAV systemet måtte jeg i tillegg til godkjenningen fra NSD, også søke NAV om tilgang til data og dispensasjon fra taushetsplikt i forbindelse med forskning. NAV skriver følgende i vurderingen av prosjektet (jf. appendiks 10):

Ut fra søknaden legger vi til grunn at opplysningene som ønskes utlevert gjennom samtaler/intervjuer med medarbeidere i NAV Rogaland kun gjelder deres rolle og faglige praksis og at deltakelsen er basert på frivillighet/samtykke. Disse opplysningene omfattes da ikke av taushetspliktsreglene nevnt ovenfor. Studien skal ikke innhente personopplysninger eller uttalelser om personlige forhold som gjelder etatens brukere. Dette innebærer at prosjektet kan gjennomføres uten at Arbeids- og velferdsdirektoratet foretar en dispensasjon fra taushetsplikten.

Det ble gitt informasjon både i forbindelse med den kvantitative spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene at prosjektet er godkjent av NAV.

### **5.10.3 Etiske retningslinjer**

Tre etiske retningslinjer er spesielt relevant for forskning som innebærer behandling av personopplysninger. Den første etiske retningslinjen gjelder informert samtykke. «Utgangspunktet for ethvert forskningsprosjekt er prinsippet om at forskeren må ha deltakerens *informerte samtykke*» (Thagaard, 2011, s. 26).

Samtykke må være fritt, noe som vil si at det er gitt uten ytre press. Videre må samtykke være informert. Dette innebærer at deltakeren i prosjektet er orientert om hva det vil si å delta i prosjektet. En deltaker kan tre ut av prosjektet når som helst, og avbrutt deltakelse skal ikke få noen negative konsekvenser for vedkommende.

I forhold til mine undersøkelser ble det gitt skriftlig informasjon om prosjektet i forkant av både den kvantitative spørreundersøkelsen (jf. punkt 5.6.3) og de kvalitative intervjuene (jf. punkt 5.7.4). I informasjonsbrevet til den kvantitative spørreundersøkelsen ble det også presisert at ved å sende inn besvarelsen samtykker man i å delta i undersøkelsen. I

informasjonsbrevet til de kvalitative intervjuene står det at man når som helst kan trekke seg, og be om å få det som er registrert i forbindelse med intervjuene slettet.

Den neste etiske retningslinjen gjelder konfidensialitet som vil si at; «De som gjøres til gjenstand for forskning, har krav på at all informasjon de gir, blir behandlet konfidensielt» (Thagaard, 2011, s. 27).

Deltakere i forskningsprosjekter har rett til at informasjonen de gir ikke blir brukt og formidlet på en slik måte at det kan skade deltakeren. Vanligvis skal materiale det forskes på anonymiseres, og det er krav til oppbevaring og tilintetgjørelse av navnelister eller opplysninger som kan identifisere deltakere i prosjektet. Dersom det er aktuelt å gjenbruke data må det innhentes tillatelse igjen fra deltakeren i prosjektet. Angående lagring av personidentifiserende datamateriale stilles det strenge krav til varigheten av lagringen.

I forhold til mine undersøkelser ble det gitt informasjon, både i forkant av den kvantitative spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene, om full anonymitet ved deltakelse i prosjektet. Jeg har også konsekvent brukt betegnelsen «hun» på alle informantene for å bedre bevare informantenes anonymitet. Det ble også gitt informasjon om sletting av mailloggene i forbindelse med de kvalitative intervjuene, samt de innsendte besvarelsene i forbindelse med den kvantitative spørreundersøkelsen, i etterkant av prosjektet. Jeg informerte også alle NAV-kontorene i forbindelse med innhenting av interne rutiner at kontorene ville bli anonymisert i masteroppgaven.

Den siste etiske retningslinjen som kan trekkes frem er konsekvensen av å delta i forskningsprosjekter.

Forskeren må;

... tenke igjennom de konsekvensene som undersøkelsen kan ha for deltakerne. Forskerens etiske ansvar innebærer å beskytte integriteten til informantene ved å søke å unngå at forskningen medfører negative konsekvenser for dem som deltar. Forskeren må vurdere hvordan deltakerne kan beskyttes mot uheldige virkninger av å være med i et forskningsprosjekt (Thagaard, 2011, s. 29).

I forhold til mine undersøkelser kan ikke noen av besvarelsene fra den kvantitative spørreundersøkelsen spores tilbake til hverken den enkelte medarbeider, eller det enkelte NAV lokalkontor. Alle besvarelsene er en del av statistikk. Det er bare forskjeller i besvarelsene mellom de tre fylkesregionene NAV lokalkontorene i Rogaland er delt inn i,

som fremkommer i presentasjonen av resultater. Det samme gjelder i forhold til informantene i de kvalitative intervjuene, samt NAV lokalkontorene som har bidratt i undersøkelsen med sine interne rutiner. Alt er lagt til rette i presentasjonen av resultater slik at ingen enkeltansatte eller de enkelte NAV lokalkontor kan gjenkjennes på noen måte. Dermed vil ikke det som eventuelt måtte fremkomme i resultatene, få konsekvenser for den enkelte ansatte eller de enkelte NAV lokalkontor.



## **6. Presentasjon av resultater**

I dette kapitlet presenterer jeg resultatene fra den kvantitative spørreundersøkelsen, de kvalitative intervjuene, samt innsamlingen av interne rutiner for økonomisk sosialhjelp. Hensikten med å samle inn data er å kunne gi et svar på problemstillingen:

- I hvilken grad er det den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp?

Presentasjonen av resultatene er inndelt i hovedtema. Jeg presenterer resultater fra både den kvantitative spørreundersøkelsen, de kvalitative intervjuene og innsamlingen av rutiner for økonomisk sosialhjelp, innen de samme hovedtemaene.

I noen av tallene i tabellene er det et avvik på mellom 1 til 6 tiendeler. Jeg har brukt tallene fra analysen i SurveyXact. Jeg antar at dette avviket har sammenheng med at SurveyXact kan ha rundet opp eller ned svarprosenten enkelte steder i spørreundersøkelsen. Selve spørreundersøkelsen består også av tre uavhengige linker. Jeg har også rundet opp eller ned til nærmeste tiendedel når jeg har summert og funnet gjennomsnitt svarprosent for de tre fylkesregionene i Rogaland.

### **6.1 Interne rutiner**

#### **6.1.1 Interne rutiner for søknader om økonomisk sosialhjelp**

Dersom mange svarer ja på spørsmålet om kommunen og/eller kontoret de jobber ved har egne interne rutiner for søknader om økonomisk sosialhjelp, kan det det tyde på at lov, forskrifter og rundskriv ikke gir tilstrekkelig veiledning på hvordan økonomisk sosialhjelp skal tildeles og utmåles. Det kan igjen medføre at kommunene og de enkelte NAV lokalkontorene utarbeider egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp som et supplement. Dersom de interne rutineene fraviker fra det som er vedtatt i lov, forskrifter og rundskriv, kan dette medføre at prosessuell og materiell rettsikkerhet utfordres.

Tabell nr. 7: Har kommunen og/eller kontoret du jobber ved egne interne rutiner for søknader om økonomisk sosialhjelp?

	Ja	Nei	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	93 %	7 %	28
<b>Midtfylket</b>	90 %	10 %	50
<b>Sørfylket</b>	94 %	6 %	32
<b>Antall totalt</b>	92,3 %	7,6 %	110

Resultatet fra den kvantitative spørreundersøkelsen viser at flere av kommunene/NAV lokalkontorene i Rogaland utarbeider sine egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp. Et gjennomsnitt av svarene for de tre fylkesregionene viser at totalt 92,3 % har svart at kommunen og/eller kontoret de jobber ved har utarbeidet egne interne rutiner.

Resultatet fra innhenting av de interne rutinene viser at flere kommuner/NAV lokalkontor har utarbeidet sine egne rutiner for økonomisk sosialhjelp. En stor del av innholdet i de 274 sidene med rutiner jeg har samlet inn, er i forhold til økonomisk sosialhjelp. Antall sider med rutiner de ulike NAV lokalkontorene har, varierer mellom 1 side og 84 sider. 2 av NAV lokalkontorene i sørfylket har svært like overskrifter i rutinene, men innholdet i rutinene er noe ulikt. 9 NAV lokalkontor i fylket har utarbeidet felles rutiner for økonomisk sosialhjelp. Disse NAV lokalkontorene er spredt i både nordfylket, midtfylket og sørfylket. Av disse 9 lokalkontorene er det 5 kontor som har sendt meg rutinene sine for økonomisk sosialhjelp. 4 av kontorene deler et felles rutinesystem da samtlige kontorer er beliggende i en kommune. 1 av disse kontorene har i tillegg egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp.

Når kommunene og de enkelte NAV lokalkontorene ser seg nødt til å utarbeide egne interne rutiner som et supplement til lov, forskrifter, rundskriv og så videre, er det grunn til å stille spørsmål om dette fører til at kommunene utarbeider sine egne lokale praksiser, noe som igjen kan medføre at det blir forskjeller mellom kommunene. Min problemstilling gjelder omfanget og konsekvensen av skjønnsbruk. Når det viser seg, at egne rutiner er såpass utbredt tyder det på at lov, forskrifter og rundskriv ikke gir tilstrekkelig veiledning på hvordan lov om sosiale tjenester i NAV skal utøves.

### 6.1.2 Godkjenning av vedtak

Dersom en fagleder eller teamleder må godkjenne/skrive under på vedtakene de ansatte fatter, før vedtakene sendes ut, vil det ha betydning for hvor stort rommet er for den enkelte ansattes bruk av skjønn. Dersom hver enkelt ansatt kan godkjenne sine egne vedtak, kan dette medføre at rommet for skjønn for den enkelte ansatte er større enn i forhold til de ansatte som ikke kan godkjenne egne vedtak. Det at en fagleder eller teamleder må godkjenne/skrive under på vedtakene de ansatte fatter, før vedtakene sendes ut, kan være med å sørge for at det enkelte NAV lokalkontoret sikrer en mer ensartet praksis for innvilgelse av økonomisk sosialhjelp. Det kan fungere som en ekstra kontrollfunksjon internt i NAV lokalkontoret, slik at det legges til rette for at like saker kan behandles likt, og dermed føre til at rettssikkerhet for brukerne bedre kan ivaretas.

*Tabell nr. 8: Må en fagleder eller teamleder godkjenne/skrive under på vedtakene du fatter før vedtakene sendes ut til bruker?*

	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Antall svart</b>
<b>Nordfylket</b>	50 %	50 %	28
<b>Midtfylket</b>	98 %	2 %	50
<b>Sørfylket</b>	66 %	34 %	32
<b>Antall totalt</b>	71,3 %	28,7 %	110

Resultatet fra den kvantitative spørreundersøkelsen viser at det er relativt stor forskjell på hvor mange som kan godkjenne/skrive under på sine egne vedtak i de forskjellige fylkesregionene NAV Rogaland er delt inn i. Nesten dobbelt så mange i midtfylket i forhold til nordfylket, svarer at en fagleder/teamleder må godkjenne/skrive under på vedtakene de fatter, før de sendes ut. Et gjennomsnitt av svarene for de tre fylkesregionene viser at totalt 71,3 % oppgir at en leder eller fagleder må skrive under på vedtakene de fatter, før de sendes ut. Men resultatet må ses i sammenheng med at 19,3 % av de spurte i undersøkelsen oppgir at de jobber som leder eller fagansvarlig (se punkt 5.6.4, tabell 6), og de kan mest sannsynlig skrive under/godkjenne sine egne vedtak.

### **6.1.3 Mottak av søknad**

Ved å se nærmere på rutiner for mottak av søknad kan en si noe om prosessuell rettssikkerhet oppfylles. I forhold til formkrav på ytelsen økonomisk sosialhjelp har vi for eksempel en dom fra Oslo Tingrett av 31. januar 2006 der en bruker ble tilkjent 150 000,- kroner i erstatning. Når vilkårene er oppfylt er økonomisk sosialhjelp en ytelse basert på rettigheter. Retten la blant annet vekt på at ytelsen økonomisk sosialhjelp må aktivt etterspørres for at det skal oppstå et krav, men det foreligger ikke formkrav til hvordan dette kravet skal settes fram. Kravet må dermed ikke være skriftlig. I denne saken ble det lagt vekt på at brukeren og hans livssituasjon var godt kjent av sosialtjenesten fra før. Dermed var alle henvendelser fra ham å anse som en søknad om sosialhjelp. Dersom sosialkontoret vurderte søknadene fra bruker som mangelfulle, var det sosialkontorets plikt å veilede bruker (Kjønstad og Syse 2008, s. 420).

De interne rutinene for tre av NAV lokalkontorene i Rogaland viser at disse kontorene setter krav om at bruker må levere inn skriftlig søknad, og et av kontorene tar ikke imot søknader før alle vedlegg er med.

I de kvalitative intervjuene svarer informantene at søknader om økonomisk sosialhjelp blir registrert samme dag de kommer inn eller senest dagen etterpå, men da tilbakedateres søknaden til den dagen den faktisk kom inn. 3 av informantene oppgir at de registrerer både muntlige og skriftlige søknader. 1 av informantene sier at hun ber søker om å levere inn skriftlig søknad. Saksbehandlingstid på ordinære søknader oppgir informantene til å være mellom 2-3 dager til opptil 3 uker, med unntak av nødhjelp som behandles innen 24 timer. Alle informantene oppgir at de ikke har opplevd at en søknad om økonomisk sosialhjelp ligger ubehandlet lenge som følge av stor arbeidsmengde.

Sett i lys av problemstillingen, tyder de innhentede interne rutinene på at kommunene lager sine egne rutiner som ikke alltid er i overenstemmelse med lov, forskrift og rundskriv. Men dette vil igjen si at det ikke er den enkelte veileders eget skjønn og verdier som legges til grunn, men kommunenes egne skriftlige interne praksiser som avgjør.

## **6.2 Vignettene**

Jeg vil her presenterer resultatene fra vignettene fra den kvantitative spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene. Først kommer de to vignettene om henholdsvis den enslige

forsørgeren og rusmisbrukeren fra den kvantitative spørreundersøkelsen, deretter følger vignetten om den unge sosialhjelpsmottakeren fra de kvalitative intervjuene.

Dersom det er slik at en får ulike svar fra informantene når de skal vurdere identisk informasjon, kan dette tyde på at det er veileders egne verdier og skjønn som legges til grunn i vurderingene. Det kan også være at veilederne vurderer sakene ulikt ut fra hva som er praksis i slike saker innen kontoret de jobber ved. Hvis det er slik at alle svarer likt på spørsmålene kan det tyde på relativt god rettssikkerhet for de som mottar sosialhjelp. Det kan indikere at lov, forskrifter og rundskriv gir så tydelig veiledning på hvordan økonomisk sosialhjelp skal tildeles og utmåles, slik at like saker behandles likt. Derimot kan mange forskjellige svar tyde på et rettssikkerhetsproblem. Dette kan tyde på at like saker kan bli behandlet ulikt.

### **6.2.1 Vignett enslig forsørger**

Den første vignetten handler om en enslig forsørger med 3 barn. Den enslige forsørgeren har akkurat mistet overgangsstønad og ligger på etterskudd med betaling av husleie i kommunal bolig.

Du har mottatt en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en enslig forsørger på 35 år med 3 barn på henholdsvis 1, 8 og 13 år. Overgangsstønad gikk ut forrige måned da søker ikke oppfyller aktivitetsplikten, og den enslige forsørgeren som ikke har vært i jobb på 14 år, har nå inntekt i form av husbankbostøtte, utvidet barnetrygd, barnebidrag og stønad til barnetilsyn. Boutgiftene i kommunal bolig ligger 2 000,- kr. under kommunens satser for husleie for 4 personer. Strøm kommer i tillegg.

Søkeren har tidligere i perioder uten inntekt i form av overgangsstønad mottatt sosialhjelp, og det har vært prøvd arbeidsrettede tiltak tidligere uten at dette har ført til fast lønnet arbeid. Søkeren er nå kalt inn til et jobbintervju neste uke i en barnehage som skal ansette ringevikar. Det foreligger ingen opplysninger i saken som tilsier rusproblemer. I forhold til psykiske helse har søkeren selv opplyst om perioder med lette depresjoner. Det foreligger ingen opplysninger pr. i dag at søker har rett på arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Den enslige forsørgeren søker nå om supplerende økonomisk sosialhjelp for å klare sine utgifter. I tillegg søkes det om økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie- og strømrøstase for perioden 3 måneder forut søknadsdato. Husleie- og strømrøstase som til sammen utgjør 27 000,- kr. er fra en periode da den enslige forsørgeren var selvforsørget med inntekt i form av overgangsstønad, husbankbostøtte, utvidet barnetrygd, barnebidrag og stønad til

barnetilsyn. Strømmen vil bli stengt om 2 dager dersom strømrestansen ikke er innbetalt og familien vil bli kastet ut av den kommunale boligen om 6 uker dersom ikke husleierestansen er dekket innen den tid. Søker har forklart at av pengene som skulle gått til betaling av husleie og strøm ble det brukt 10 000,- kr. på ferie, 10 000,- kr. på å betale tilbake penger som søker hadde lånt av sine foreldre. De siste 7 000,- kr. var bare gått med til klær, restaurantbesøk og diverse innkjøp husholdningsartikler.

### 6.2.2 Hvordan ville du gått frem for å løse denne saken?

Ved å drøfte saker med andre, enten det er kolleger eller leder/fagleder, kan det være med å sikre at den enkelte veileders skjønn og verdier ikke i like stor grad får fullt så stort spillerom som dersom den enkelte veileder skulle avgjøre saken alene. Veilederne i den kvantitative spørreundersøkelsen fikk så spørsmålene:

*Tabell nr. 9: Ville du drøftet saken først med andre kolleger før du tar en beslutning om utfallet?*

	Ja	Nei	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	85 %	11 %	4 %	27
<b>Midtfylket</b>	88 %	6 %	6 %	50
<b>Sørfylket</b>	90 %	7 %	3	29
<b>Antall totalt</b>	87,7 %	8 %	4,3 %	106

*Tabell nr. 10: Ville du drøftet saken først med din nærmeste leder eller fagansvarlig før du tar en beslutning om utfallet?*

	Ja	Nei	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	88 %	8 %	4 %	26
<b>Midtfylket</b>	88 %	10 %	2 %	50
<b>Sørfylket</b>	94 %	0 %	6 %	31
<b>Antall totalt</b>	90 %	6 %	4 %	107

Resultatene i både tabell 9 og 10 viser at de aller fleste av de spurte ville drøftet saken i vignetten om den enslige forsørgeren med en kollega eller leder/fagleder.

### 6.2.3 Hva er det riktige utfallet av saken?

I dette avsnittet presenteres resultatene i forhold til hva veilederne svarte i spørreundersøkelsen når de ble bedt om å vurdere hva de tenkte er det riktige utfallet av vignetten med den enslige forsørgeren.

Jeg vil i det følgende presentere flere tabeller etter hverandre, for så å kommentere de samlet etter presentasjonen.

Tabell nr. 11: Det er riktig å dekke husleie- og strømrestansen?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	0 %	22 %	22 %	30 %	19 %	7 %	27
<b>Midtfylket</b>	4 %	12 %	8 %	52 %	22 %	2 %	50
<b>Sørfylket</b>	7 %	14 %	14 %	48 %	7 %	10 %	29
<b>Antall totalt</b>	3,7 %	16 %	14,7 %	43,3 %	16 %	6,3 %	106

Tabell nr. 12: Det er riktig å dekke husleie- og strømrestansen og gi det som økonomisk stønad?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	0 %	30 %	26 %	22 %	15 %	7 %	27
<b>Midtfylket</b>	16 %	28	6 %	40 %	10 %	0 %	50
<b>Sørfylket</b>	7 %	21 %	7 %	45 %	10 %	10 %	29
<b>Antall totalt</b>	7,7 %	26,3 %	13 %	35,7 %	11,7 %	5,7 %	106

Tabell nr. 13: Det er riktig å dekke husleie- og strømrestansen og gi det som sosial lån?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	4 %	26 %	4 %	56 %	0 %	11 %	27
<b>Midt fylket</b>	8 %	32 %	10 %	30 %	20 %	0 %	50
<b>Sørfylket</b>	10 %	28 %	14 %	28 %	10 %	10 %	29
<b>Antall totalt</b>	7,3 %	28,7 %	9,3 %	38 %	10 %	7 %	106

Tabell nr. 14: Det er riktig å dekke bare husleierestansen og ikke strømrestansen?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	26 %	44 %	22 %	0 %	0 %	7 %	27
<b>Midt fylket</b>	38 %	58 %	2 %	2 %	0 %	0 %	50
<b>Sørfylket</b>	28 %	52 %	10 %	0 %	0 %	10 %	29
<b>Antall totalt</b>	30,7 %	51,3 %	11,3 %	0,7 %	0 %	5,7 %	106

Tabell nr. 15: Det er riktig å dekke bare strømrestansen og ikke husleierestansen?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	15 %	41 %	26 %	11 %	0 %	7 %	27
<b>Midt fylket</b>	26 %	56 %	2 %	6 %	10 %	0 %	50
<b>Sørfylket</b>	23 %	40 %	17 %	10 %	0 %	10 %	30
<b>Antall totalt</b>	21,3 %	45,7 %	15 %	9 %	3,3 %	5,7 %	107



Tabell nr. 16: Ved et avslag på husleie- og strømrestansen, er det riktig å innvilge supplerende boutgifter i den 6 ukers perioden frem til fravikelse av boligen skal finne sted?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	4 %	15 %	19 %	30 %	11 %	22 %	27
<b>Midtfylket</b>	6 %	18 %	4 %	34 %	26 %	12 %	50
<b>Sørfylket</b>	4 %	4 %	14 %	43 %	18 %	18 %	28
<b>Antall totalt</b>	4,7 %	12,3 %	12,3 %	35,7 %	18,3 %	17,3 %	105

Resultatene fra vignetten med den enslige forsørgeren viser at fylkesregionene får samme median på svarene til det første spørsmålet, men det er noe forskjell mellom svarene til fylkesregionene på de to neste spørsmålene om utfallet av saken når en ser på medianen. På de tre siste spørsmålene fikk fylkesregionene samme median. Sett bort fra medianen, er det variasjon mellom svarene på nesten samtlige variabler i undersøkelsen der veilederne ved NAV lokalkontorene i Rogaland ble bedt om å vurdere samme vignetten. Det at det er forskjellige svar på nesten samtlige variabler er en indikator på at veiledere i NAV vurderer samme sak ulikt. Dette igjen kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. Til dels er variasjonen betydelig, for eksempel viser tabell nr. 11 betydelig forskjell på spørsmålet om det er riktig å dekke husleie- og strømrestansen. Her svarer til sammen 49 % at de er meget enig eller enig i nordfylket, og til sammen 74 % svarer at de er meget enig eller enig på samme spørsmål i midtfylket. På spørsmålet om det er riktig å dekke bare husleierestansen og ikke strømrestansen, viser tabell 14 at det igjen er til dels betydelig forskjell i svarene mellom fylkesregionene. Her svarer til sammen 66 % at de er meget uenig eller uenig i nordfylket, og til sammen 96 % svarer at de er meget uenig eller uenig på samme spørsmål i midtfylket. På den andre siden svarer de aller fleste i alle fylkesregionene at de ville drøftet saken med andre kolleger eller nærmeste leder/fagansvarlig.

#### 6.2.4 Vignett rusmisbruker

Vignett nummer to i den kvantitative spørreundersøkelsen omhandler en rusmisbruker som har 3 barn på samvær. Rusmisbrukeren følger ikke opp aktivitetsplikten og har nå fått stans i arbeidsavklaringspengene. Rusmisbrukeren har utestående restanse på husleie i kommunal

bolig. Veilederne i den kvantitative spørreundersøkelsen fikk følgende informasjon om rusmisbrukeren:

Du har mottatt en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en rusmisbruker på 35 år med 3 barn på henholdsvis 1, 8 og 13 år som søker har samvær med. Samværet utføres med tilsyn. I lengre perioder har søker ikke hatt noe kontakt med barna som følge av et tidligere omfattende rusproblem. Søker har tidligere hatt arbeidsavklaringspenger, men ble avsluttet sist måned som følge av ikke møtt på NAV etter gjentatte innkallinger for å gjennomgå og signere aktivitetsplan. Søker er nå i LAR og følger opp det. Søker har ikke vært i jobb på 14 år, har nå inntekt kun i form av husbankbostøtte. Boutgiftene i kommunal bolig ligger 2 000,- kr. under kommunens satser for husleie for 1 person. Strøm kommer i tillegg.

Søkeren har mottatt sosialhjelp de siste 14 årene, og det har vært prøvd arbeidsrettede tiltak for flere år siden uten at dette har ført til lønnet arbeid som følge av rus. I forhold til psykiske helse har søkeren selv opplyst om perioder med depresjoner. Det er uavklart om søker har rett på uføretrygd. Fastlegen skriver i legeerklæringen at søker er stabilisert i LAR og er klar for å prøve arbeidsrettet tiltak. Det kan bli aktuelt med gjenopptak av arbeidsavklaringspengene.

Rusmisbrukeren søker nå om supplerende økonomisk sosialhjelp for å klare sine utgifter. I tillegg søkes det om økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie- og strømrøstans for perioden 3 måneder forut søknadsdato. Husleie- og strømrøstans som til sammen utgjør 27 000,- kr. er fra en periode da søker var selvforsørget med inntekt i form av arbeidsavklaringspenger og husbankbostøtte. Strømmen vil bli stengt om 2 dager dersom strømrøstansen ikke er innbetalt og søker vil bli kastet ut av den kommunale boligen om 6 uker dersom ikke husleierøstansen er dekket innen den tid. Søker har forklart at av pengene som skulle gått til husleie og strøm ble det brukt 10 000,- kr. på ferie, 10 000,- kr. på å betale tilbake penger som søker hadde lånt av sine foreldre. De siste 7 000,- kr. var bare gått med til klær, restaurantbesøk og diverse innkjøp husholdningsartikler.

### **6.2.5 Hvordan ville du gått frem for å løse denne saken?**

Ved å drøfte saker med andre, enten det er kolleger eller leder/fagleder, kan det være med å sikre at den enkelte veileders skjønn og verdier ikke i like stor grad får fullt så stort spillerom som dersom den enkelte veileder skulle avgjøre saken alene.

Tabell nr. 17: Ville du drøftet saken først med andre kolleger før du tar en beslutning om utfallet?

	Ja	Nei	Vet ikke	Antall personer som har svart
<b>Nordfylket</b>	78 %	15 %	7 %	27
<b>Midtfylket</b>	90 %	6 %	4 %	49
<b>Sørfylket</b>	90 %	3 %	7 %	29
<b>Antall totalt</b>	86 %	8 %	6 %	105

Tabell nr. 18: Ville du drøftet saken først med din nærmeste leder eller fagansvarlig før du tar en beslutning om utfallet?

	Ja	Nei	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	88 %	8 %	4 %	26
<b>Midtfylket</b>	86 %	12 %	2 %	50
<b>Sørfylket</b>	90 %	0 %	10 %	30
<b>Antall totalt</b>	88 %	6,7 %	5,3 %	106

Resultatene i både tabell 17 og 18 viser at de aller fleste av de spurte ville drøftet saken i vignetten om rusmisbrukeren med en kollega eller leder/fagleder.

### 6.2.6 Hva er det riktige utfallet av saken?

I dette avsnittet presenteres resultatene i forhold til hva veilederne svarte i spørreundersøkelsen når de ble bedt om å vurdere hva de tenkte er det riktige utfallet av vignetten med rusmisbrukeren.

Jeg vil på samme måte som ved presentasjon av resultater fra den første vignetten, i det følgende presentere flere tabeller etter hverandre, for så å kommentere dem samlet etter presentasjonen.

Tabell nr. 19: Det er riktig å dekke husleie- og strømrestansen?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
Nordfylket	0 %	23 %	31 %	31 %	8 %	8 %	26
Midtfylket	4 %	26 %	18 %	40 %	10 %	2	50
Sørfylket	0 %	24 %	21 %	34 %	7 %	14 %	29
Antall totalt	1,3 %	24,3 %	23,3 %	35 %	8,3 %	8 %	105

Tabell nr. 20: Det er riktig å dekke husleie- og strømrestansen og gi det som økonomisk stønad?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
Nordfylket	0 %	19 %	37 %	30 %	7 %	7 %	27
Midtfylket	16 %	34 %	12 %	30 %	4 %	4 %	50
Sørfylket	3 %	24 %	21 %	28 %	10 %	14 %	29
Antall totalt	6,3 %	25,7	23,3 %	29,3 %	7 %	8,3 %	106

Tabell nr. 21: Det er riktig å dekke husleie- og strømrestansen og gi det som sosial lån?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
Nordfylket	19 %	15 %	7 %	41 %	4 %	15 %	27
Midtfylket	12 %	38 %	16 %	18 %	12 %	4 %	50
Sørfylket	14 %	28 %	10 %	28 %	3 %	17 %	29
Antall totalt	15 %	27 %	11 %	29 %	6,3 %	12 %	106

Tabell nr. 22: Det er riktig å dekke bare husleierestansen og ikke strømrestansen?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
Nordfylket	19 %	52 %	22 %	0 %	0 %	7 %	27
Midtfylket	30 %	56 %	6 %	2 %	4 %	2 %	50
Sørfylket	10 %	66 %	7 %	3 %	0 %	14 %	29
Antall totalt	19,7 %	58 %	11,7 %	1,7 %	1,3 %	7,7 %	106

Tabell nr. 23: Det er riktig å dekke bare strømrestansen og ikke husleierestansen?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
Nordfylket	11 %	48 %	26 %	7 %	0 %	7 %	27
Midtfylket	30 %	52 %	8 %	4 %	4 %	2 %	50
Sørfylket	7 %	55 %	10 %	14 %	0 %	14 %	29
Antall totalt	16 %	51,7 %	14,7 %	8,3 %	1,3 %	7,7 %	106

Tabell nr. 24: Ved et avslag på husleie- og strømrestansen, er det riktig å innvilge supplerende boutgifter i den 6 ukers perioden frem til fravikelse av boligen skal finne sted?

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke	Antall svart
Nordfylket	4 %	15 %	19 %	30 %	15 %	19 %	27
Midtfylket	6 %	16 %	4 %	44 %	18 %	12 %	50
Sørfylket	0 %	20 %	13 %	40 %	13 %	13 %	30
Antall totalt	3,3 %	17 %	12 %	38 %	15,3 %	14,7 %	107

Resultatene fra vignetten med rusmisbrukeren viser at nordfylket og sørfylket får samme median på svarene til de to første spørsmålene. Men det er nesten likt mellom svarene til fylkesregionene på det tredje spørsmålet om utfallet av saken når en ser på medianen. Sørfylket får på det tredje spørsmålet en median delt mellom to verdier. På de tre siste spørsmålene fikk fylkesregionene samme median. Sett bort fra medianen, er det variasjon mellom svarene på nesten samtlige variabler i undersøkelsen der veilederne ved NAV lokalkontorene i Rogaland ble bedt om å vurdere samme vignetten. Det at det er forskjellige svar på nesten samtlige variabler er en indikator på at veiledere i NAV vurderer samme sak ulikt, som igjen kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. Resultatene viser igjen til dels betydelig variasjon i svarene. For eksempel viser tabell nr. 20 betydelig forskjell på spørsmålet om det er riktig å dekke husleie- og strømrestansen og gi det som økonomisk stønad. Her svarer til sammen 19 % at de er meget uenig eller uenig i nordfylket, og til sammen 50 % svarer at de er meget uenig eller uenig på samme spørsmål i midtfylket. Men også her svarer de aller fleste i samtlige fylkesregioner at de ville drøftet saken først med andre kolleger eller nærmeste leder/fagansvarlig.

### **6.2.7 Vignett ung sosialhjelpsmottaker**

Den neste vignetten ble presentert for veilederne som var med i de kvalitative intervjuene. Denne vignetten handler om en ung sosialhjelpsmottaker, som ikke har barn og som bor i kommunal bolig. Den unge sosialhjelpsmottakeren har utestående husleie i kommunal bolig.

Du har mottatt en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en ung sosialhjelpsmottaker på 21 år uten barn. Søker har aldri hatt dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller andre statlige ytelser. Søker har ettervernstiltak fra barnevernet og bor alene i kommunal bolig og har nå inntekt kun i form av husbankbostøtte. Boutgiftene i kommunal bolig ligger 2 000,- kr. under kommunens satser for husleie for 1 person. Strøm kommer i tillegg.

Søkeren har stort sett mottatt sosialhjelp de siste 3 årene, og det har vært prøvd arbeidsrettede tiltak uten at dette har ført til fast lønnet arbeid. Men søker har hatt et kortvarig engasjement i 4 måneder forut for søknaden. Engasjementet førte ikke til fast jobb og søker hadde ikke tjent nok til å opparbeide seg dagpenger. I forhold til psykiske helse har søkeren selv opplyst om perioder med lette depresjoner. Det er uavklart om søker har rett på arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Den unge sosialhjelpsmottakeren søker nå om supplerende økonomisk sosialhjelp for å klare sine utgifter. I tillegg søkes det om økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie- og strømrestanse for perioden 3 måneder forut søknadsdato. Husleie- og strømrestanse som til sammen utgjør 27 000,- kr. er fra en periode da søker var selvforsørget med inntekt i form lønn fra det kortvarige engasjementet og husbankbostøtte. Strømmen vil bli stengt om 2 dager dersom strømrestansen ikke er innbetalt og søker vil bli kastet ut av den kommunale boligen om 6 uker dersom ikke husleierestansen er dekket innen den tid. Søker har forklart at av pengene som skulle gått til husleie og strøm ble det brukt 10 000,- kr. på ferie, 10 000,- kr. på å betale tilbake penger som søker hadde lånt av sine foreldre. De siste 7 000,- kr. var bare gått med til klær, restaurantbesøk og diverse innkjøp husholdningsartikler.

### **6.2.8 Hvordan ville du gått frem for å løse denne saken?**

Resultat fra de kvalitative intervjuene viser at alle informantene ville drøftet saken med andre kolleger før en beslutning om utfallet tas. 2 av informantene ville også tatt opp saken med en leder. 1 av informantene sier at leder er til stede på teammøte der saken ville blitt tatt opp, og det er leder som godkjenner vedtakene før de sendes ut. 1 informant sier at hun ikke ville drøftet saken med nærmeste leder eller fagansvarlig før en beslutning om utfallet tas.

### **6.2.9 Hva er det riktige utfallet av saken?**

Resultat fra de kvalitative intervjuene viser at 3 av informantene mener det er riktig å dekke husleie- og strømrestanse. 1 informant er litt i tvil og mener det kommer an på kreditor. Alle informantene ville vurdert å innvilge restansen som sosial lån. Ved et avslag ville alle informantene gitt supplerende boutgifter i 6 ukers perioden før fravikelsen skal finne sted.

På spørsmål om; «*Mener du det er riktig å dekke husleie- og strømrestanse? I så fall hva ville du begrunne det med?*», blir det gitt litt forskjellige svar. En av informantene begrunner innvilgelse av husleie- og strømrestansen for den unge sosialhjelpsmottakeren i vignetten slik:

Mener det er riktig å hjelpe med husleie og strøm for å hindre utkastelse og strømstans, som vil føre til større problem i neste omgang. Men vil nok vurdere å gi det som sosial lån, da bruker er ansvarlig for gjeld som er opparbeidet selv. Det kan eventuelt bli snakk om noe tilbakebetaling dersom det er snakk om å søke AAP/uføre.

En annen informant knytter begrunnelse for innvilgelse av husleie- og strømrestanse for den unge sosialhjelpsmottakeren sammen med mangel på kommunal bolig i kommunen:

På grunn av mangel på kommunale boliger og midlertidige boliger i vår kommune, ville vi nok dekket restansene for å sikre at denne personen hadde tak over hodet og strøm. Men vi ville vurdert og gitt det som lån, da han har vist at han kan være i arbeid og ha egen inntekt, og han kan ha tilbakebetalingsevne på sikt.

Det var og en av informantene som var noe usikker på om hun ville innvilget husleie- og strømrestansen. Hun kommer med følgende begrunnelse:

Utfallet ville vært avhengig av opplysningene som kom frem i samtaler med søker og kreditorer. Dersom kreditorene fryser kravet grunnet hans manglende betalingsevne ville det blitt avslag på økonomisk sosialhjelp. Dersom kreditorene fremholder kravene, men det er sannsynlig at søker har rettigheter på AAP og det gir ham en økonomi som kan betjene lån, ville jeg vurdert å gi beløpet som lån. Dersom det ikke er utsikter til bedring i økonomien, ville jeg vurder å gi beløpet som stønad i form av en nedbetalingsplan (med månedlige utbetalinger) med kreditor hvor bruker hadde krav til aktivitet før utbetaling skjer. Men kravet til aktivitet må igjen vurderes opp mot hans helse (psykisk og fysisk).

Resultatene viser at informantene, som jobber i to forskjellige fylkesregioner og ved fire forskjellige NAV lokalkontor, er relativt samstemte i hvordan de vurderer hva som er det riktige utfallet av saken. Men det fremkommer i intervjuene at begrunnelsen for hvorfor veilederne vil dekke husleie- og strømrestansen varierer. Begrunnelse for å dekke husleie- og strømrestanse knyttes til forskjellige faktorer som brukeren selv, tilgangen på kommunale boliger i kommunen og kreditoren i saken.

### **6.3 Forskjeller i hva som inngår i livsoppholdet og i hva som tas med som inntekt**

I den kvantitative spørreundersøkelsen ble det blant annet spurt om forskjellige komponenter inngår i livsoppholdet, og om ulike komponenter tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp i den kommunen den enkelte ansatte jobber i. Ulike svar på disse spørsmålene kan tyde på at kommunene, som følge av at økonomisk sosialhjelp er en skjønnsbasert ytelse, har utarbeidet sine egne praksiser i forhold til både livsoppholdsbegrepet og måter å beregne inntekt på. I hvilken grad dette forekommer virker inn på rommet for skjønn som den enkelte ansatte har. I alle eksemplene har jeg lagt til grunn at livsopphold er det en har disponibelt av penger pr. måned etter at boutgifter og strøm er betalt.



### **6.3.1 Forskjeller i hva som inngår i livsoppholdet ved beregning av økonomisk sosialhjelp**

Om en tar med ulike komponenter eller ei ved beregningen av økonomisk sosialhjelp, vil ha direkte virkning på hva en faktisk har disponibelt til livsopphold. For eksempel vil det der vi har to kommuner, hvor kommune 1 praktiserer å holde utgifter til samvær med barn utenfor livsoppholdet og kommune 2 praktiserer å ta med nevnte utgift som en del av livsoppholdet, resultere i at en enslig sosialhjelpsmottaker som har samvær med barn har mer disponibelt til livsopphold i kommune 1 sammenlignet med kommune 2. Samværsutgifter vil variere i forhold til antall dager med samvær pr. måned og så videre. I sammenligningen legges det til grunn at begge kommunene bruker statens veiledende satser for livsopphold. Dersom vi i nevnte tilfelle tenker oss at samværsutgiftene utgjør 1 000,- kroner pr. måned får vi følgende regnestykker:

I kommune 1 vil en enslig sosialhjelpsmottaker pr. måned ha disponibelt 5 600,- kroner til sitt livsopphold + dekning av utgifter til samvær 1 000,- kroner = 6 600,- kroner som skal dekke utgifter til livsopphold og samvær med barn.

I kommune 2 vil en enslig sosialhjelpsmottaker pr. måned ha disponibelt 5 600,- kroner til sitt livsopphold inkludert dekning av utgifter til samvær 1 000,- kroner = 5 600,- kroner som skal dekke utgifter til livsopphold og samvær med barn.

Resultatet av forskjellige praksiser i forhold til hva som legges til grunn skal inngå i livsoppholdet, vil ha direkte betydning for hvor mye penger den enkelte sosialhjelpsmottaker faktisk har disponibelt hver måned.

Resultatene fra den kvantitative spørreundersøkelsen viser at om utgiftene til klær og sko, tv-lisens, reiser, fritidsaktiviteter barn, spedbarns-utstyr, skoleutstyr, samvær med barn, tannbehandling og lege/psykolog inngår i livsoppholdet ved beregning av økonomisk sosialhjelp, varierer i mellom alle fylkesregionene. De største forskjellene er i forhold til om fritidsaktiviteter barn, skolestart barn og samvær med barn inngår i livsoppholdet.

Tabell nr. 25: Fritidsaktiviteter barn

	Ja	Nei	Vet ikke	Antall svart
Nordfylket	43 %	54 %	4 %	28
Midtfylket	26 %	74 %	0 %	50
Sørfylket	52 %	42 %	6 %	31
Antall totalt	40,3 %	56,7 %	3,3 %	109

Tabell nr. 26: Skolestart

	Ja	Nei	Vet ikke	Antall svart
Nordfylket	46 %	46 %	7 %	28
Midtfylket	22 %	70 %	8 %	50
Sørfylket	35 %	52 %	13 %	31
Antall totalt	34,3 %	56 %	9,3 %	109

Tabell nr. 27: Samvær med barn

	Ja	Nei	Vet ikke	Antall svart
Nordfylket	36 %	57 %	7 %	28
Midtfylket	12 %	86 %	2 %	50
Sørfylket	35 %	52 %	13 %	31
Antall totalt	27,7 %	65 %	7,3 %	36,3 %

De interne rutinene for økonomisk sosialhjelp som forskjellige NAV lokalkontor har sendt inn i forbindelse med denne studien, viser også at det er forskjell mellom de ulike NAV lokalkontorene i forhold til hva som legges til grunn at livsoppholdssatsen skal dekke. I tillegg til de nevnte komponentene klær og sko, tv-lisens, reiseutgifter, fritidsaktiviteter barn, spedbarns-utstyr, skoleutstyr, samvær med barn, tannbehandling og lege/psykolog, viser de interne rutinene også forskjeller vedrørende komponentene ekstra til jul og nødhjelp.

### 6.3.2 Forskjeller i hva som tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp?

Om en tar med ulike komponenter som inntekt eller ei ved beregningen av økonomisk sosialhjelp, vil ha direkte virkning på hva en faktisk har disponibelt til livsopphold. For eksempel vil det der vi har to kommuner, hvor kommune 1 praktiserer å ta med kontantstøtte som inntekt og kommune 2 ikke praktiserer å ta med nevnte utgift som inntekt, resultere i at barnefamilier som mottar sosialhjelp og som har kontantstøtte, vil ha mer disponibelt til livsopphold i kommune 2 sammenlignet med kommune 1. Dette forutsatt at begge kommunene bruker statens veiledende satser for livsopphold. Full kontantstøtte for barn mellom 13 og 18 måneder er 5 000,- kroner pr. måned (NAV, s.a.). Hvis vi tenker oss at begge barnefamiliene vi sammenligner består av to voksne og et barn på 13 måneder får vi følgende regnestykker:

I kommune 1 vil barnefamilien ha 11 450,- kroner disponibelt til sitt livsopphold.

I kommune 2 vil barnefamilien ha 11 450,- kroner + 5 000,- kroner = 16 450,- kroner disponibelt til sitt livsopphold.

Resultatet av forskjellig praksis i forhold til hva som skal tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp vil ha direkte betydning for hvor mye penger den enkelte sosialhjelpsmottaker faktisk har disponibelt hver måned.

Tabell nr. 28: Kontantstøtte

	Ja	Nei	Vet ikke	Antall svart
<b>Nordfylket</b>	89 %	4 %	7 %	28
<b>Midtfylket</b>	48 %	50 %	2 %	50
<b>Sørfylket</b>	74 %	16 %	10 %	31
<b>Antall totalt</b>	70,3 %	23,3 %	8,3 %	109

Resultatene fra den kvantitative spørreundersøkelsen viser at det varierer i mellom alle fylkesregionene, om barnetrygd, kontantstøtte, barnebidrag, hjelpestønad og grunnstønad tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp. Komponenten husbankbostøtte ser ut til å variere minst. Mellom 93 % og 100 % svarer at husbankbostøtte tas med som inntekt. Det er ingen som oppgir at husbankbostøtte ikke tas med som inntekt, men noen har svart «vet ikke» på dette spørsmålet. Den største forskjellen mellom fylkesregionene og kommunene er

på spørsmål om kontantstøtte tas med som inntekt: Mens nærmere 90 prosent i nordfylket svarer at kontantstøtten tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp, svarer under halvparten i midtfylket at kontantstøtten tas med som inntekt ved beregning. Det innebærer en betydelig forskjell i økonomi til den enkelte sosialhjelpsmottaker, dersom dette faktisk er en forskjell i praksis.

Variasjonene i hva som legges til grunn som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp, bekreftes også i de interne rutine for økonomisk sosialhjelp som ulike NAV lokalkontor har sendt inn i forbindelse med denne studien.

#### **6.4 Skjønn og rettssikkerhet**

I de kvalitative intervjuene fikk informantene blant annet spørsmål som går i forhold til skjønn, rettssikkerhet og økonomisk sosialhjelp. Her følger et utdrag av svarene informantene kom med:

##### *Skjønn*

På spørsmål: «*Må du ofte bruke skjønn før du gjør et vedtak om økonomisk sosialhjelp?*», er de fire informantene samstemte i at de ofte må bruke skjønn. En av informantene sier følgende når hun vurderer om hun ofte må bruke skjønn i arbeidet med økonomisk sosialhjelp:

Jeg vil påstå at jeg alltid bruker skjønn i utøvelsen av økonomisk sosialhjelp. Alle saker skal ha en individuell vurdering og lovverket har veldig få tydelige avgrensninger. Både rutine og satsene hos oss er veiledende og med mindre det går på tross av loven så har veiledere veldig stort handlingsrom.

Denne informanten knytter altså skjønn til individuelle vurderinger, og hun sier hun forstår satsene for livsopphold som veiledende. En av de andre informantene trekker frem skjønnsvurderinger i forhold til hva som skal medregnes som godkjente utgifter:

I første omgang går mye på rutiner/satser for økonomisk sosialhjelp. Men for å få til en økonomisk beregning må det tas skjønnsvurderinger for hva som skal medregnes som godkjente utgifter og ikke. Jeg vil derfor svare at en må bruke skjønn hver gang en behandler en søknad om økonomisk sosialhjelp.

På spørsmålet om; «*Hvordan opplever du muligheten for å bruke skjønn i saker som gjelder økonomisk sosialhjelp?*», er informantene igjen samstemte og vurderer mulighetene til å bruke skjønn som gode. Igjen knyttes skjønn til individuelle vurderinger:

Mulighetene for å utøve skjønn er gode. Det legges vekt på at det skal stå saksopplysninger og en forståelig begrunnelse i vedtaket som viser hvilke vurderinger som er gjort. Sjefen min er opptatt av at det skal gjøres individuelle vurderinger i hver enkelt sak, så selv om vi har retningslinjer for utmåling er det god kultur for å gjøre andre vurderinger ved behov.

Informantene fikk deretter spørsmålet; «*Hva er det du opplever som mest utfordrende med å skulle bruke skjønn?*». En av informantene knytter utfordringer med skjønn til dårlige samarbeidsrutiner og manglende vilje til å ha et faglig fokus på økonomisk sosialhjelp:

Utfordringen er å få til en felles forståelse blant saksbehandlerne på kontoret. Vi opplever veldig ofte at like saker ikke behandles likt. På vårt kontor skyldes det dårlige samarbeidsrutiner mellom teamene og manglende vilje hos ledelsen til å ha et faglig fokus på emnet. I tillegg har ikke vårt kontor fokus på økonomisk sosialhjelp. Det viser seg i manglende opplæring, mangel på rutiner og at vi ikke har en felles møtearena hvor økonomisk sosial er tema. Fokuset hos ledelsen på kontoret ligger på de statlige ytelsene, spesielt på punktene som registreres i målekortet.

Flere av veilederne svarer at skjønn utfordrer likebehandlingsprinsippet. Skjønnsvurderingene kan i denne sammenheng bli ulike som følge av at forskjellige personer gjør ulike vurderinger:

Det som er mest utfordrende er like-behandlings-tanken. Det å kunne forsvare at noen av og til får mer enn andre. Skjønnsvurderinger kan bli ganske ulike fra person til person som fatter vedtak, og det er derfor en utfordring å sikre en viss samkjøring samtidig som vi ønsker individuelle vurderinger.

Deretter ble veilederne spurt; «*Hvordan vurderer du handlingsrommet den enkelte veileder i NAV har for bruk av skjønn i saker som gjelder økonomisk sosialhjelp? Er det for stort, for lite eller er det sånn det burde være?* Den ene informanten knytter spørsmålet til sosialfaglig kompetanse hos de som er ansvarlige for å godkjenne vedtakene:

Jeg mener loven er som den burde være. Men det burde være mer kompetanse hos dem som har ansvar for å godkjenne vedtakene. Slik det er hos oss i dag er de personene med minst sosialfaglig kunnskap og kompetanse som er ansvarlige for å godkjenne vedtakene som lages.

I tillegg har vi ikke felles vedtaksmøter mellom teamene. Det blir da veldig vanskelig å sikre at skjønnsutøvelsen er i tråd med lovverket.

En av informantene setter forskjeller i skjønnsutøvelse i sammenheng med variasjoner mellom kommunene og størrelsen på NAV-kontorene:

Tror at handlingsrommet for å bruke skjønn varierer veldig fra kommune til kommune og kontor til kontor. Min erfaring er at på det lille kontoret som jeg jobber nå, bruker vi skjønn i mye større grad enn på det store NAV-kontoret som jeg jobbet tidligere. Her er det mer fokus på den enkeltes situasjon og ikke bare på likhetsprinsippet. Alle skal vurderes individuelt, men samtidig skal en ikke forskjellsbehandle uten å ha gode argumenter for det.

### *Rettsikkerhet*

Informantene ble tilslutt stilt spørsmålet; *Har du noen tanker rund sosialhjelp, rettsikkerhet og bruk av skjønn?* En av informantene mener at rettsikkerheten kan svekkes når saksbehandlingen overlates til skjønnsvurderinger:

Jeg ser at rettsikkerheten kan svekkes når så mye av saksbehandlingen er overlatt til skjønnsvurderinger. Det vil kunne være tilfeller hvor saksbehandlere feilvurderer/misbruker skjønnen. Men dersom man har god faglig kompetanse hos både saksbehandler og godkjenner, og krav om individuelle begrunnelser som tydeliggjør hvorfor man har innvilget/ tatt avstand (i positiv eller negativ retning) fra statens veiledende satser, eventuelt hvorfor man innvilger/avslår søknad om særtytelser, tror jeg rettsikkerheten vil være godt ivaretatt.

En annen informant mener at skjønn blir brukt for lite og setter indirekte interne kontrollrutiner i sammenheng med rettsikkerhet:

Etter det jeg erfarer blir skjønn for lite brukt. Det åpner for større muligheter og gir dermed rom for en mer langsiktig og bedre løsning for brukeren. Som nevnt tidligere så stiller det noen krav til veileder om å være tidlig ute med langsiktig plan for bruker. Ved å bruke teammøter/fagleder etc. til å drøfte sakene, og at det alltid skal være to underskrifter på vedtaket har etter hva jeg har erfart blitt godt mottatt hos tilsynsmyndighetene.

Informantene i de kvalitative intervjuene bruker altså ofte skjønn og de oppgir at mulighetene til å bruke skjønn som gode, men samtidig påpekes det at handlingsrommet for skjønn kan variere fra kommune til kommune og mellom de ulike NAV lokalkontorene.

Likhetsprinsippet blir oppgitt som en utfordring med skjønn, og konsekvensen med bruk av skjønn er at rettssikkerheten kan svekkes.

## **6.5 Sentrale funn**

I dette avsnittet oppsummerer jeg sentrale funn fra undersøkelsen. Funnene er fra både kvantitativ spørreundersøkelse, kvalitative intervjuer og fra de innsamlede interne rutinene.

Mellom 90 % og 94 % av de spurte i den kvantitative spørreundersøkelsen har svart at kommunen og/eller kontoret har egne interne rutiner for søknader om økonomisk sosialhjelp. Det at kommunene utarbeider egne interne rutiner for tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp som et supplement, kan være en indikator på at lov, forskrifter og rundskriv ikke gir tilstrekkelig veiledning på hvordan økonomisk sosialhjelp skal tildeles og utmåles. Ved at mange kommuner har utarbeidet egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp, kan det medføre at det oppstår forskjellige praksiser mellom kommunene. Disse forskjellige praksisene kan medføre at de interne rutinene tilslutt fraviker fra det som er vedtatt i lov, forskrifter og rundskriv. Dette viser også de innsamlede interne rutinene for økonomisk sosialhjelp. Her fremkom det for eksempel tydelig at 3 av kommunene hadde utarbeidet egne interne rutiner på at de krever skriftlig søknad fra bruker. Dette selv om det ikke foreligger et formkrav på en søknad om økonomisk sosialhjelp.

I nordfylket har 50 % svart, i midtfylket har 98 % svart, og i sørfylket har 66 % svart i den kvantitative spørreundersøkelsen, at en fagleder eller teamleder må godkjenne/skrive under på vedtakene de fatter, før vedtakene sendes ut til bruker. Det at en fagleder eller en teamleder må godkjenne/skrive under på vedtakene medfører at rommet for den enkelte veileders skjønn innskrenkes, og utgjør i praksis en kontrollfunksjon i NAV lokalkontorene. Dette kan igjen medføre en mer ensartet praksis på kontorene, og dermed føre til bedre rettssikkerhet for brukerne. Svarene i den kvantitative spørreundersøkelsen viser en betydelig forskjell i hvor mange av veilederne som svarer at en fagleder eller teamleder må godkjenne/skrive under på vedtakene de fatter før, vedtakene sendes ut til bruker. Størst forskjell er det mellom nordfylket og midtfylket. Men svarene må også, som nevnt tidligere, ses i sammenheng med hvor mange som har svart at de er leder eller fagleder i de forskjellige fylkesregionene. Ledere eller fagledere kan mest sannsynlig skrive under/godkjenne sine egne vedtak.

Om de følgende komponenter klær og sko, tv-lisens, reiseutgifter, fritidsaktiviteter barn, spedbarns-utstyr, skoleutstyr, samvær med barn, tannbehandling og lege/psykolog inngår i livsoppholdet ved beregning av økonomisk sosialhjelp, varierer i mellom alle fylkesregionene. De største forskjellene ser ut til å være komponenter som har med barn å gjøre (fritidsaktiviteter barn, skolestart barn og samvær med barn).

Om de følgende komponentene barnetrygd, kontantstøtte, barnebidrag, hjelpestønad, grunnstønad og husbankbostøtte tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp, varierer i mellom alle fylkesregionene. Den største forskjellen her ser ut til å være kontantstøtten. Den kvantitative spørreundersøkelsen viser at det er størst forskjell mellom nordfylket og midtfylket, i forhold til om kontantstøtte tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp.

De interne rutinene viser at de forskjellige kommunene har laget sine egne satser og måter å beregne kategorier som klær og sko, fritidsaktiviteter barn, spedbarns-utstyr, skolestart, samvær med barn, tannbehandling, lege/psykolog, ekstra til jul, nødhjelp. 9 lokalkontor spredt i hele Rogaland har et tydelig samarbeid i forhold til rutiner for økonomisk sosialhjelp.

Oppsummering av resultatene fra vignettene i den kvantitative spørreundersøkelsen tilsier at det er noe forskjell mellom svarene til fylkesregionene på de 3 første spørsmålene om utfallet av saken når en ser på medianen, men på de 3 siste spørsmålene fikk fylkesregionene samme median. Sett bort fra medianen, er det variasjon mellom svarene på nesten samtlige variabler i undersøkelsen der veilederne ved NAV lokalkontorene i Rogaland ble bedt om å vurdere samme vignetten. Det er størst forskjell som vist i flere tabeller, når en ser på svarene i prosent, mellom midtfylket og nordfylket.

Informantene i de kvalitative intervjuene forteller at de ofte bruker skjønn, og de oppgir at mulighetene til å bruke skjønn er gode. Men samtidig påpekes det at handlingsrommet for skjønn kan variere fra kommune til kommune, og mellom de ulike NAV lokalkontorene. I de kvalitative intervjuene oppgir informantene likhetsprinsippet som en utfordring med skjønn, og konsekvensen med bruk av skjønn er at rettssikkerheten kan svekkes. Videre opplyses det at man må tenke likhet, men samtidig gjøre individuelle vurderinger.

Studien viser forskjeller i tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Men spørsmålet er om man kan si om dette er knyttet til den enkelte veileders egne verdier og skjønn i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp?



## 7. Drøfting av resultat

Når jeg i dette kapitlet drøfter resultatene knyttet opp mot teori, er utgangspunktet problemstillingen for masteroppgaven: I hvilken grad er det den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp? Bakgrunnen for denne studien er at rettssikkerhet er et viktig tema i det sosiale arbeidet. Rettssikkerhetsbegrepet er ikke entydig, men kjernen av begrepet gjelder den enkelte borger i sin relasjon til det offentlige (Molven, 1996). I lys av yrkesutøvelsen tar sosialarbeidere hver dag beslutninger som griper direkte inn i livene til de enkelte brukerne av velferdstjenester. I vårt velferdssystem er det Stortinget som vedtar lovene, men i den demokratiske styringskjeden er blant annet yrkesutøvere i sosialt arbeid de som gjennomfører den vedtatte politikken i sin praksis. Lovgiver kan ikke forutbestemme utfallet av sine vedtak. Dermed må lovgiver delegere til forvaltningsorganene (Eriksen og Molander, 2008; Rothstein, 2010). Derfor utføres velferdspolitikken i praksis av profesjonene innen de ulike fagområdene (Jessen, 2005).

Den måten Stortingets vedtatte lover gjennomføres på i praksis, vil ha direkte betydning for enkeltmenneskers rettssikkerhet. Summen av handlingsvalgene til yrkesutøverne i velferdsstaten vil ha betydning for vår velferdsstat som institusjon når det gjelder i hvilken grad velferdsstaten lever opp til rettslige og demokratiske prinsipper. En av tjenestene til vår velferdsstat er økonomisk sosialhjelp, som utgjør det siste økonomiske sikkerhetsnettet for den enkelte som ikke kan sørge for sitt livsopphold selv. Hvordan lov om sosiale tjenester i NAV blir utøvet i praksis vil ha direkte betydning for de som mottar økonomisk sosialhjelp, og dette igjen vil ha betydning for den enkelte brukers rettssikkerhet. Søknader om økonomisk sosialhjelp skal vurderes individuelt og ytelsen er skjønnsmessig (Kjørstad, 2008). En sosialarbeider er utøver av et profesjonsyrke, og i sosialt arbeid ligger det både en intensjon om å være produsent og samtidig forvalte sosialpolitikk (Paulsen referert i Hutchinson, 2009). I praksis i sosialt arbeid oppstår en rekke paradokser og konflikter (Jærvinen og Mik-Meyer, 2003), og sosialarbeideren har ulike dobbeltroller (Molven, 1996). Dermed kan sosialarbeideren komme i konflikt mellom lojalitet til systemet, klienten og demokratiske verdier (Kjørstad, 2008). En av rollene til sosialarbeideren er rollen som portvakt. I denne rollen skal sosialarbeideren bestemme hvem som skal få økonomisk sosialhjelp, og hvor mye den enkelte skal få (Terum, 2003).

I hver enkelt sak eksisterer det et rom den enkelte veileder kan utøve skjønn og gjøre individuelle vurderinger innenfor, selv om det finnes ulike ytre rammeverk for tildeling av

økonomisk sosialhjelp. I følge Ronald Dworkin (referert i Grimen og Molander, 2008) har skjønn begrensninger som igjen er knyttet til den autoritet som har bestemt de samme begrensningene. Restriksjonene i denne sammenheng vil blant annet være rammene for økonomisk sosialhjelp. Det jeg undersøker nærmere er forvaltningen av dette skjønnet.

I de følgende avsnitt vil jeg drøfte resultatene i denne studien opp i forhold til teori og begreper som personell kompetanse, prosessuell rettssikkerhet, materiell sikkerhet samt skjønn. Jeg drøfter personell kompetanse som et eget avsnitt, da personell kompetanse ved NAV lokalkontorene er av betydning for rettssikkerheten for brukerne. Det er viktig fordi hvordan en organiserer den personelle kompetansen i et NAV lokalkontor, har direkte innvirkning på rommet for skjønn for den enkelte veileder. Jeg drøfter prosessuell rettssikkerhet, da det har betydning for rettssikkerheten til brukerne hvordan blant annet kommunene legger føringer for utøvelse, tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp. I denne studien har jeg sett nærmere på føringer for tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp i form av interne rutiner, og dette er knyttet til den prosessuelle rettssikkerheten. Deretter drøfter jeg materiell rettssikkerhet. I forhold til økonomisk sosialhjelp er materiell rettssikkerhet knyttet til hvor mye sosialhjelp brukerne faktisk får tildelt i et vedtak. Siden søknader om økonomisk sosialhjelp skal vurderes individuelt og ytelsen er skjønnsmessig, drøfter jeg skjønn i et eget avsnitt.

## **7.1 Personell kompetanse**

Jeg spurte i den kvantitative spørreundersøkelsen om en fagleder eller teamleder må godkjenne/skrive under på vedtakene de fatter, før vedtakene sendes ut til bruker. I gjennomsnitt for alle fylkesregionene har 71,3 % svart at en fagleder eller teamleder må godkjenne/skrive under på vedtakene de fatter, før vedtakene sendes ut til bruker. Det at en fagleder eller en teamleder må godkjenne/skrive under på vedtakene medfører at rommet for den enkelte veileders skjønn innskrenkes, og utgjør i praksis en kontrollfunksjon i NAV lokalkontorene. Dette kan igjen medføre en mer ensartet praksis på kontorene, og dermed føre til bedre rettssikkerhet for brukerne.

Svarene må imidlertid ses i sammenheng med hvor mange som har svart at de er leder eller fagleder i de forskjellige fylkesregionene. Ledere eller fagledere kan mest sannsynlig skrive under/godkjenne sine egne vedtak. Svarene i den kvantitative spørreundersøkelsen viser en betydelig forskjell i hvor mange av veilederne som svarer at en fagleder eller teamleder må

godkjenne/skrive under på vedtakene de fatter, før vedtakene sendes ut til bruker. Størst forskjell er det mellom nordfylket (50 %) og midtfylket (98 %). Svarene fra undersøkelsen viser at det er betydelig forskjell mellom fylkesregionene som NAV er delt inn i Rogaland. Disse forskjellene vil som sagt ha betydning for rommet den enkelte veileder har for bruk av skjønn. Dermed kan forskjellene ha innvirkning på graden av rettssikkerhet for brukerne.

## **7.2 Prosessuell rettssikkerhet**

Hvordan kommunene legger føringer for tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp, har betydning for i hvilken grad det er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandlingen. Jeg stilte derfor i den kvantitative spørreundersøkelsen blant annet spørsmålet om kommunen og/eller kontoret veilederne jobber ved har utarbeidet egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp? Til sammen svarte 92,3 % av de spurte at kommunen og/eller kontoret de jobber ved har utarbeidet egne interne rutiner.

Det at kommunene utarbeider egne interne rutiner for tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp som et supplement, kan være en indikator på at lov, forskrifter og rundskriv ikke gir tilstrekkelig veiledning på hvordan økonomisk sosialhjelp skal tildeles og utmåles. Når mange kommuner utarbeider sine egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp kan dette medføre at det oppstår forskjellige praksiser mellom kommunene, og dette har betydning for rettssikkerheten for den enkelte bruker som søker om økonomisk sosialhjelp. Ved at slike ulike praksiser mellom kommunene oppstår, kan det medføre at de ikke alltid samsvarer med lov, forskrift, rundskriv og for eksempel tidligere rettsavgjørelser.

Det er klare eksempler på slike forskjeller i de innsamlede interne rutinene for økonomisk sosialhjelp. Her fremkom det for eksempel tydelig at 3 av kommunene hadde utarbeidet egne interne rutiner på at de krever skriftlig søknad fra bruker. Som dommen fra Oslo Tingrett av 31. januar 2006 viser (se punkt 6.1.3), er det ikke et formkrav på en søknad om økonomisk sosialhjelp (Kjønstad og Syse, 2008).

## **7.3 Materiell rettssikkerhet**

Når vi snakker om materiell rettssikkerhet og økonomisk sosialhjelp, er dette knyttet til hvor mye sosialhjelp brukerne faktisk får tildelt i et vedtak. Både Terum (2003) og Grønningsæter

(2013) hevder at det er forskjeller mellom hvor mye de enkelte mottakerne av økonomisk sosialhjelp får tildelt. Som nevnt tidligere viser undersøkelsen til Brantzæg et. al. (2006) at innen de enkelte kontor har man rutiner som bidrar til en standardisering av sakene. Jessen (2005) hevder langt på veg det samme i forhold til at kommunene etterhvert har standardisert en del av sosialhjelpen. Kjørstad (2008) hevder at denne standardiseringen av sosialhjelp er med å begrense skjønnet til den enkelte sosialarbeider. Men det at de enkelte kontorene utarbeider egne interne rutiner medfører at praksisen mellom kommunene kan bli forskjellige. Dermed kan resultatet bli at de enkelte kommunene praktiserer lov om sosiale tjenester i NAV forskjellig. Det vil altså være av betydning hvilken kommune man bor i for hvor mye man faktisk blir tildelt i økonomisk sosialhjelp. Som et ledd i å undersøke i hvilken grad det er den enkelte veileders eget skjønn og verdier som styrer saksbehandling av økonomisk sosialhjelp, spurte jeg i den kvantitative spørreundersøkelsen blant annet om forskjellige komponenter inngår i livsoppholdet, og om ulike komponenter tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp. Resultatet av forskjellige praksiser i forhold til hva som skal tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp og forskjeller i om forskjellige komponenter inngår i livsoppholdet, vil ha direkte betydning for hvor mye penger den enkelte sosialhjelpsmottaker faktisk har disponibelt hver måned (se punktene 6.3.1 og 6.3.2).

Resultatene fra undersøkelsen viser at om ulike komponenter inngår i livsoppholdet ved beregning av økonomisk sosialhjelp, varierer i mellom alle fylkesregionene (se særlig tabell 25, 26 og 27). De største forskjellene ser ut til å være komponenter som har med barn å gjøre (fritidsaktiviteter barn, skolestart barn og samvær med barn). Videre viser undersøkelsen at hvorvidt ulike komponenter tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp, varierer i mellom alle fylkesregionene. Den største forskjellen her ser ut til å være kontantstøtten (se tabell 28). Det er størst forskjell mellom nordfylket og midtfylket i forhold til om kontantstøtte tas med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp. Dette vil i praksis si at småbarnsforeldre som mottar økonomisk sosialhjelp i en kommune som holder kontantstøtten utenom beregningen av inntekter, vil ha mer disponibelt til livsopphold sammenlignet med småbarnsforeldre som mottar økonomisk sosialhjelp i andre kommuner som tar med kontantstøtten ved beregning av inntekt (se punkt 6.3.2). Videre viser de interne rutinene at de forskjellige kommunene har laget sine egne satser og måter å beregne inntekt på. Det fremkommer også av de innsendte interne rutinene at 9 lokalkontor, spredt i hele Rogaland, har et tydelig samarbeid i forhold til rutiner for økonomisk sosialhjelp.

Både kommunenes egne skriftlige interne rutiner for økonomisk sosialhjelp, de ulike praksiser med tanke på hva som skal beregnes som inntekt og hvilke komponenter som skal tas med i livsoppholdet, har direkte betydning for hvor mye den enkelte sosialhjelpsmottaker faktisk har disponibelt hver måned. Sett i forhold til rettssikkerhet er det et element i begrepet som tilsier at borgere må blant annet kunne forutberegne sin rettsstilling (Bernt og Mæhle, 2010). Det at den enkelte kan forutberegne avgjørelser skaper trygghet ved at den enkelte kan forberede seg på hvilke avgjørelser som vil komme, og avgjørelser bærer dermed ikke preg av overraskelser (Molven, 1996).

Det at kommunene ser seg nødt til å utarbeide egen interne rutiner for tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp, bruker egne satser, samt måter å beregne inntekt på, kan en stille spørsmål til om dette medfører et rettssikkerhetsproblem. Dersom ikke like saker behandles likt, har ikke søkere av økonomisk sosialhjelp det vernet mot vilkårlighet som ligger implisitt i rettssikkerhetsbegrepet. Det kan gjøre det vanskeligere for den enkelte å forutberegne avgjørelser som kommer, og dermed skape et element av usikkerhet. Men på den annen side kan kravet til forutberegnelighet også gjøre at veldig lite kan overlates til skjønn. Det må lages regler og lover for enhver tenkelig situasjon dersom kravet om forutberegnelighet skulle oppfylles fullt ut. Dette igjen ville medføre et regelverk som er så omfattende at selv fagfolk kan få vansker med å finne frem i det (Molven, 1996).

Sett ut fra problemstillingen i oppgaven, så har kommunenes interne rutiner, ulike måter å beregne inntekt og hva som skal tas med i livsoppholdet, direkte innvirkning på hvor stort rommet er for utøvelse av skjønn for den enkelte veileder. Ut fra omfanget av de interne rutinene for sosialhjelp, og det at totalt 92,3 % av de spurte svarte i den kvantitative spørreundersøkelsen at kommunen og/eller kontoret de jobber ved har utarbeidet egne interne rutiner, kan en si at rommet for den enkelte veileders bruk av skjønn på denne måten er snevret inn. Det samme kan en si om ulike måter å beregne inntekt på, samt hva som tas med i beregning av livsopphold. Her legges det klare føringer på skjønnsutøvelsen til de enkelte veilederne. Men selv om en kan si at den enkelte veileders rom for skjønn er snevret inn på denne måten, oppstår det her nye utfordringer for rettssikkerheten for den enkelte bruker. For når kommunene praktiserer lov om sosiale tjenester i NAV ulikt, medfører det at like saker behandles ulikt, og dermed bryter man med likebehandlingsprinsippet (Grimen og Molander, 2008). Man vil som mottaker av økonomisk sosialhjelp kunne få tildelt ulike beløp avhengig av hvilken kommune en bor i. Det følger av de forskjellige måtene kommunene praktiserer lov om sosiale tjenester på. Som vist tidligere i punkt 2.5.2, står det i rundskriv til lov om

sosiale tjenester i NAV at man sikrer lik behandling av like saker ved at det som legges til grunn i vurderingene er det samme. Blant annet står det i rundskrivets punkt 4.18.2 avsnitt 2 at man skal ta hensyn til de samme inntektene og utgiftene for personer i samme livssituasjon. Denne studien har vist at det er forskjeller mellom fylkesregionene i forhold til å ta hensyn til de samme inntektene og utgiftene for personer som har samme livssituasjon.

#### **7.4 Skjønn**

I flere av våre velferdsordninger er det profesjonene som vurderer og tildeler, og de kan bruke skjønn i dette arbeidet. Som nevnt tidligere har Eriksen og Molander (2008) påpekt to problemer med utøvelse av skjønn. Bruk av skjønn fører til en rettsstatlig utfordring, og gjelder hensyn til likebehandling og forutsigbarhet. I tillegg kommer det en demokratisk utfordring som er knyttet til kontrollen med iverksettingen av lovgivers vedtak (Eriksen og Molander, 2008). Det er her det som kalles «demokratiets sorte hull» oppstår. Man kan ikke fra politisk sentralt hold utforme en detaljstyrt velferdspolitik. Dermed må man delegerer, og det er den enkelte ansatte som tar viktige beslutninger for den enkelte bruker (Eriksen og Molander, 2008; Rothstein, 2010).

Hensikten med bruk av skjønn er å kunne korrigere for tilfeller der det foreligger spesielle behov eller omstendigheter. For det sosiale arbeidets praksis reiser dette nye utfordringer, da bruk av skjønn bringer med seg vilkårlighet som element i myndighetsutøvelsen. I et rettsstatsperspektiv kreves det at regler er kjente på forhånd, og at de er faste. Skjønnsbruken til den enkelte ansatte i forvaltningen kan dermed føre til at like saker behandles ulikt, selv om det foreligger gode grunner til å bruke skjønnen i de respektive sakene. Dersom saker som er like behandles ulikt, er det i strid med likebehandlingsprinsippet (Grimen og Molander, 2008). Variasjon i utfallet av sakene kan dermed føre til at prinsippet om formell rettferdighet ikke oppfylles (Eriksen og Molander, 2008). Ved at skjønn skaper vilkårlighet, og dermed kan medføre til at like saker behandles ulikt, kan skjønnsbruken innebære at rettssikkerhetskrav brytes (Terum, 2003).

På bakgrunn av sin studie av sosialarbeidernes skjønnsutøvelse, hevder Terum (2003) at det er grunn til å tro at like saker blir behandlet ulikt. Denne ulikheten stammer ikke fra faglig uenighet, men fra at sosialarbeidere har forskjellig oppfatninger av hva som er rettferdig og hvilke verdier som bør ligge til grunn i et vedtak. Det er flere ulike faktorer som påvirker de konkrete enkeltbeslutninger ved søknader om økonomisk sosialhjelp, men til slutt er det den

enkelte sosialarbeiders skjønnsmessige vurderinger som legges til grunn. For å belyse sakene kan det dermed ved bruk av skjønn være nesten grenseløst hva som kan defineres som relevant informasjon. Bruk av skjønn kan også bære preg av personlige og private normer og verdier, uten at den som utøver skjønn er klar over det. Fordi personlige og private normer og verdier styrer skjønnsutøvelsen, vil fagpersoner ofte vurderer samme sak ulikt (Terum, 2003).

For å undersøke nærmere problemstillingen i denne oppgaven, ble veilederne i den kvantitative spørreundersøkelsen presentert to vignetter de skulle vurdere utfallet av. Oppsummering av resultatene fra vignettene i den kvantitative spørreundersøkelsen, viser at det er variasjon mellom svarene på nesten samtlige variabler i undersøkelsen der veilederne ved NAV lokalkontorene i Rogaland ble bedt om å vurdere samme vignetten. Når en ser på medianen får fylkesregionene noen ganger ulik median, men også lik median på noen av spørsmålene. Men det at det er variasjon mellom svarene på nesten samtlige variabler i undersøkelsen der veilederne ved NAV lokalkontorene i Rogaland ble bedt om å vurdere samme vignetten, tyder på at veiledere i NAV vurderer like saker ulikt. Alle som svarte på den kvantitative spørreundersøkelsen ble presentert for nøyaktig samme informasjon. Dette kan tyde på at det er veileders egne verdier og skjønn som legges til grunn for vurderingene. Men det kan også være at de enkelte veilederne har svart på spørsmålene ut fra hva som er praksis ved kontoret i lignende saker. Dersom alle hadde svart likt på spørsmålene i tilknytning til vignetten, kunne dette være en indikator på god rettssikkerhet for de som mottar økonomisk sosialhjelp. Ut fra resultatene for vignettene i den kvantitative spørreundersøkelsen, er det snarere indikasjoner på at veiledere i NAV vurderer like saker ulikt. Men å si med sikkerhet at dette følger av veiledernes egne verdier og skjønnbruk, er vanskelig bare ut fra den kvantitative spørreundersøkelsen.

Det som den kvantitative spørreundersøkelsen videre viser er at de aller fleste av de spurte ville drøftet sakene i vignettene med en kollega eller en leder/fagleder. Ved å drøfte saker med andre kan det være med å sikre at den enkelte veileders skjønn og verdier ikke får fullt så stort spillerom som dersom den enkelte veileder skulle avgjøre sakene alene. Dette har betydning for i hvilken grad det er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandlingen. Ved å drøfte saker med andre, enten det er kolleger eller fagleder, blir begrunnelsene og skjønnnet til den enkelte veileder utfordret og antageligvis blir dermed skjønnnet til den enkelte veileder regulert noe.

Informantene i de kvalitative intervjuene forteller at de ofte bruker skjønn, og de oppgir at mulighetene til å bruke skjønn som gode. Men samtidig påpekes det at handlingsrommet for skjønn kan variere fra kommune til kommune, og mellom de ulike NAV lokalkontorene. I de kvalitative intervjuene oppgir informantene ulike utfordringer med skjønn. Informantene oppgir likhetsprinsippet som en utfordring med skjønn, og det fortelles at konsekvensen med bruk av skjønn er at rettssikkerheten kan svekkes. Videre opplyses det at man må tenke likhet, men samtidig gjøre individuelle vurderinger. Dette er i samsvar med de utfordringene Grimen og Molander (2008) fremhever med bruk av skjønn, i forhold til prinsippet om likebehandling og prinsippet om individualisering. Likebehandlingsprinsippet krever at like saker skal behandles likt. Det er en måte å uttrykke rettferdig behandling på. Men i begrepet skjønn ligger det ikke et krav til likebehandling. I individualiseringsprinsippet er det krav om individuell behandling. Resultatet av et individualiseringskrav som har tatt overhånd, kan bli ulik behandling som ikke kan begrunnes (Grimen og Molander, 2008).

## **7.5 Oppsummering**

Det jeg har funnet ut i denne studien er at det er forskjeller mellom fylkesregionen i Rogaland i hvordan personell kompetanse ved NAV lokalkontorene praktiseres i forhold til økonomisk sosialhjelpsvedtak. Disse forskjellene har betydning for rommet for skjønn for de enkelte veiledere som jobber med økonomisk sosialhjelp. Men svarene må ses i sammenheng med hvor mange som har svart at de er leder eller teamleder i de 3 forskjellige fylkesregionene NAV i Rogaland er delt inn i. Det at det er såpass stor forskjell mellom fylkesregionene, gir en indikasjon på at det kan være utfordringer i forhold til rettssikkerheten. Både data fra de kvalitative intervjuene og den kvantitative spørreundersøkelsen, tyder på samme resultat når det gjelder personell kompetanse ved saksbehandling etter lov om sosiale tjenester i NAV.

Videre kommer det frem i studien at det i flere kommuner i Rogaland eksisterer egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp. Dette kan for det første gjøre at det oppstår ulike praksiser mellom kommunene, men også at det oppstår lokale praksiser som avviker fra det som er oppgitt i lov, forskrifter og rundskriv. Dette er knyttet til prosessuell rettssikkerhet. De interne rutinene som jeg samlet inn viser at flere kommuner har utarbeidet til dels detaljerte interne rutiner for økonomisk sosialhjelp. Det fremkom avvik mellom de interne rutiner og det som jeg viste til i et eksempel med en dom fra Oslo Tingrett (se punkt 6.1.3), som slo fast at det ikke er et formkrav på en søknad om økonomisk sosialhjelp.



Det som fremstod som de mest slående resultatene fra denne studien er forskjellene vi kan knytte til materiell rettssikkerhet. Som resultatene fra undersøkelsen viser, vil hva man faktisk blir tildelt i økonomisk sosialhjelp, i en viss grad være avhengig av hvilken kommune man bor i. Dette følger av at det eksisterer ulike praksiser både med tanke på hvilke komponenter som inngår i livsoppholdet, og hvilke komponenter som tas med som inntekt (se tabell 25, 26, 27 og 28, samt punkt 6.3.1 og 6.3.2). Mest overraskende var det at forskjellene var såpass betydelige når det var komponenter knyttet til barn. Om det er slik at de forskjellige kommunene standardiserer sakene i et forsøk på å sikre likebehandling av ellers like saker, er resultatet at det vokser frem ulike praksiser mellom kommunene. Dette igjen resulterer i tydelige forskjeller i hva sosialhjelpsmottakere har netto disponibelt til sitt livsopphold hver måned, etter at boutgifter og strøm er betalt. Ved at hver kommune i forhold til økonomisk sosialhjelp fastsetter en makspris på leie av bolig ut fra lokale forhold, vil ikke forskjeller i leiepriser mellom kommunene gi utslag på mindre utbetalt til livsopphold, så lenge sosialhjelpsmottakeren har full sosialhjelp eller mottar supplerende sosialhjelp. Det vil si at en sosialhjelpsmottaker i en storby kan få «godkjent» leie av leilighet med 1 soverom til 8 000,- kr. + strøm, men en sosialhjelpsmottaker bosatt i et område med langt lavere priser på leie av leilighet, kan få «godkjent» for eksempel 4 000,- kr. + strøm for en tilsvarende leilighet. Begge mottakerne av sosialhjelp skal ha igjen samme beløp til livsopphold etter at boutgifter og strøm er betalt, dersom kommunene følger statens veiledende satser for livsopphold. Man skal ta hensyn til de samme inntektene og utgiftene for personer i samme livssituasjon (rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, punkt 4.18.2, avsnitt 2). Denne studien har vist at det er forskjeller mellom fylkesregionene i Rogaland i forhold til å ta hensyn til de samme inntektene og utgiftene for personer som har samme livssituasjon. Dette viser både data fra den kvantitative spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene, samt de innsamlede interne rutinene for økonomisk sosialhjelp.

Hvor stort rommet er for den enkelte veileder til bruk av skjønn er blant annet avhengig av rammene for økonomisk sosialhjelp. Noen av rammene er blant annet lov, forskrifter og rundskriv. Andre rammer kan være det enkelte NAV lokalkontor som institusjonell ramme, som for eksempel i forhold til hvem som godkjenner/skriver under på vedtakene som fattes. Det som fremkommer tydelig av undersøkelsen er at det er til dels store variasjoner i hvem som godkjenner/skriver under på vedtakene, før de sendes ut til brukerne. Men undersøkelsen viser også at mange oppgir at de ville drøfte sakene de ble presentert for med en kollega eller fagleder. Dermed er det nærliggende å anta at skjønnet til den enkelte veileder blir utfordret

og antagelig regulert noe. Resultatene fra undersøkelsen viser også hvor stort rommet er for den enkelte veileders bruk av skjønn, når en ser på NAV lokalkontoret som institusjonell ramme, varierer mellom fylkesregionene i Rogaland. Dette funnet bekreftes ytterligere av informasjon som fremkom i de kvalitative intervjuene. Da jeg ikke har vært på de enkelte NAV lokalkontorene og undersøkt hver enkelt kontors praksiser og veiledernes rom for skjønn, er det vanskelig å si noe eksakt om i hvilken grad det er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp.

Jeg vil så avslutningsvis i dette kapittelet komme med noen betraktninger rundt det metodiske grunnlaget i denne studien. Det som en kan si med sikkerhet er at i denne undersøkelsen, når veiledere ved ulike NAV lokalkontor i Rogaland ble presentert for identiske saker, vurderte de ulikt hva som er det riktige utfallet. Det at like saker behandles ulikt har betydning for rettssikkerheten til brukerne som mottar økonomisk sosialhjelp. Men en kan ikke generalisere resultatet fra denne undersøkelse til at det gjelder alle NAV-ansatte i hele landet som jobber med økonomisk sosialhjelp. Jeg sendte ut en spørreundersøkelse til NAV-ansatte i Rogaland. Det var frivillig å svare på spørreundersøkelsen.

Dersom en forsker på personer som har meldt seg frivillig, vet en ikke hvor representative de er for den populasjonen en ønsker å si noe om, og dermed ikke hvilke feilmarginer en opererer med og hvor mye sikrere en kan bli om en øker utvalgsstørrelsen (Bjørndal og Hofoss, 2012, s. 190).

Av de anslagsvis 274 kommunalt ansatte ved NAV lokalkontorene i Rogaland, var det 75 kommunalt ansatte som meldte seg frivillig til å svare på den kvantitative spørreundersøkelsen. Dette vil si ca. 28 % av alle de kommunalt ansatte ved NAV lokalkontorene i Rogaland svarte på den kvantitative spørreundersøkelsen. I tillegg har 35 statlige ansatte svart på undersøkelsen. Av de totalt 110 ansatte, har 97 svart at de jobber eller har jobbet med økonomisk sosialhjelp. Dette er ikke en høy svarprosent når man ser på hvor mange som anslagsvis jobber med økonomisk sosialhjelp ved NAV lokalkontorene i Rogaland. Sett i sammenheng med at det var frivillig å svare på spørreundersøkelsen, er det vanskelig å trekke noen absolutte konklusjoner om hvor representative tallene er for alle NAV-ansatte i landet som jobber med økonomisk sosialhjelp. I dette tilfellet utgjør alle NAV-ansatte i hele landet som jobber med økonomisk sosialhjelp det Bjørndal og Hofoss (2012) referer til som populasjonen i en undersøkelse. Men resultatene fra den kvantitative spørreundersøkelsen, og de kvalitative intervjuene, gir en indikasjon på at NAV-ansatte vurderer like saker ulikt.

## **8. Konklusjon og forslag til videre forskning**

### **8.1 Forslag til videre forskning**

Det har kommet frem i denne studien at det i mange kommuner i Rogaland eksisterer egne interne rutiner for økonomisk sosialhjelp. Dette kan medføre at det oppstår forskjellige praksiser mellom kommunene. En videre forskning kunne tatt for seg om det forhold at det utvikles interne rutiner for økonomisk sosialhjelp gjør at de interne rutinene til slutt kan avvike fra lov, forskrifter og rundskriv, samt omfanget av kommunenes utarbeidelse av egne interne rutiner. Dersom det er tilfellet at de interne rutinene for økonomisk sosialhjelp kommunene utarbeider til slutt avviker fra lov, forskrifter og rundskriv, utfordrer denne praksisen lex-superior prinsippet som vil si at en regel med høyere rang går foran en regel med lavere rang (Frihagen, 1991, s. 122).

Denne studien viser også at de forskjellige fylkesregionene i Rogaland praktiserer ulikt i forhold til hva som skal beregnes som inntekt, og hvilke komponenter som skal tas med i livsoppholdet. De største forskjellene ser ut til å være komponenter som har med barn å gjøre. Dette kunne vært et tema for videre forskning for å øke kunnskap om barnefattigdom. Det har vært en politisk målsetting lenge å redusere fattigdom i barnefamilier, men likevel har barnefattigdom økt i Norge målt tilbake fra 2001 ut fra EUs definisjon av lavinntekt (Grødem 2011, s. 27-28).

### **8.2 Konklusjon**

Resultatene fra denne studien viser videre forskjeller som gir seg direkte utslag i hva den enkelte sosialhjelpsmottaker faktisk har disponibelt til livsopphold hver måned, men spørsmålet er om man kan si om dette er knyttet til den enkelte veileders egne verdier og skjønn i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp? Ut fra spørsmålene i den kvantitative spørreundersøkelsen kan en ikke være sikker på om informantene har svart ut fra sine egne verdier og skjønn, eller om de har svart ut fra hva som er gjeldende praksis ved kontoret i lignende saker. Når en ser på de interne rutinene for økonomisk sosialhjelp, samt resultatene fra den kvantitative spørreundersøkelsen i forhold til forskjeller på hvilke komponenter som tas med som inntekt og hva som tas med i livsoppholdet, viser dette at forskjellige måter å praktisere lov om sosiale tjenester i NAV på. Skjønnnet til den enkelte veileder er definert i forhold til restriksjoner eller standarder som Dworkin kaller det (jf. punkt 3.2.1). Restriksjoner i denne sammenheng vil blant annet være de forskjellige rammene for

økonomisk sosialhjelp. Som nevnt tidligere er det vanskelig ut fra denne undersøkelsen å si noe eksakt om i hvilken grad det er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp. At den enkelte veileder kan bruke skjønn vises av rundskriv til lov om sosiale tjenester, og det fremkommer av de kvalitative intervjuene at veilederne bruker skjønn ved saksbehandling etter lov om sosiale tjenester i NAV. Ut fra resultatene samlet sett i denne studien konkluderer jeg med at det i varierende grad er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om sosialhjelp, og at forskjeller i kommunenes praktisering av lov om sosiale tjenester i NAV ser ut til å ha mer betydning for utfallet av de enkelte søknader om økonomisk sosialhjelp. Jeg konkluderer videre med at forskjellene i de ulike fylkesregionene i Rogaland som fremkommer i denne studien i forhold til ulik praktisering av lov om sosiale tjenester i NAV, utgjør et rettssikkerhetsproblem. Ulik praktisering av lov om sosiale tjenester i NAV utgjør et rettssikkerhetsproblem, fordi man skal ta hensyn til de samme inntektene og utgiftene for personer i samme livssituasjon (rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, punkt 4.18.2, avsnitt 2). Det nevnte rundskrivet åpner for bruk av skjønn. «Bruk av skjønn kan føre til ulikheter i stønadsnivået. Så lenge forskjellene er saklig begrunnet i ulike individuelle behov, er det i samsvar med loven» (punkt 4.18.1.3, avsnitt 2). Selv om rundskrivet åpner for bruk av skjønn, mener jeg det utgjør et rettssikkerhetsproblem at det ikke er de samme inntektene og utgiftene for personer i samme livssituasjon, som legges til grunn ved beregning av økonomisk sosialhjelp. Hensikten med bruk av skjønn er å kunne korrigere for tilfeller der det foreligger spesielle behov eller omstendigheter. Når det ikke er de samme inntektene og utgiftene for personer i samme livssituasjon som legges til grunn ved beregning av økonomisk sosialhjelp, i saker der det ikke foreligger spesielle behov eller omstendigheter, mener jeg forskjellene dette utgjør i utmåling og tildeling av økonomisk sosialhjelp utgjør et rettssikkerhetsproblem.

## 9. Referanser

Andenæs, K. (1996). Innledning til sosialretten. I K. Andenæs. & L.O. Olsen (Red.), *Sosialrett* (s. 33-88). (5. utg.). Oslo: Tano.

Arbeids- og sosialdepartementet. (s.a.). Kortversjon av St.prp. nr. 46, Ny arbeids- og velferdsforvaltning – Fleire i arbeid - færre på stønad, lokalisert på

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/asd/bro/2005/0002/ddd/pdfv/240252-ny\\_arbeids-og\\_velferdsforvaltning.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/asd/bro/2005/0002/ddd/pdfv/240252-ny_arbeids-og_velferdsforvaltning.pdf)

Arbeids- og sosialdepartementet. (s.a.). NAV-reformen, lokalisert på

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/tema/velferdspolitik/NAV-reformen.html?regj\\_oss=1&id=604957](http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/tema/velferdspolitik/NAV-reformen.html?regj_oss=1&id=604957)

Arbeids- og sosialdepartementet. Rundskriv A – 1/2013 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad til livsopphold 2014, lokalisert på

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

Arbeids- og sosialdepartementet. (s.a.). Økonomisk sosialhjelp, lokalisert på

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp.html?id=570200>

Arbeids- og velferdsdirektoratet. Rundskriv Hovednr. 35 - Lov om sosiale tjenester i NAV, lokalisert på

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Hovednr.+35+-+Lov+om+sosiale+tjenester+i+NAV.312829.cms>

Bernt, J. F. & Doublet, D. R. (2002). *Juss, samfunn og rettsanvendelse* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Bernt, J. F. (1997). Saksbehandling og klage. I A. Kjønstad, J.F. Bernt, A. Kjellevold & H. Hovet (Red.), *Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven* (s. 191-210). Bergen: Alma Mater Forlag AS.

Bernt, J. F. & Mæhle, S. S. (2010). *Rett, samfunn og demokrati* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Bjørndal, A. & Hofoss, D. (2012). *Statistikk for helse- og sosialfagene* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Brantzæg, B.A., Flermoen, S., Lunder, T. E., Løyland, K., Møller, G. & Sannes, J. (2006). *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*. Rapport nr. 232. Telemarksforskning-Bø.

Eckhoff, T. & Smith, E. (2010). *Forvaltningsrett* (9. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, E. O. & Molander, A. (2008). Profesjon, rett og politikk. I A. Molander og L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 161-176). Oslo: Universitetsforlaget.

Forvaltningsloven, LOV-1967-02-10. Lokalisert på

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>

Frihagen, A. (1991). *Forvaltningsrett 1 – Bind 1* (3. utg). Oslo: Forlaget A. Frihagen AS.

Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Grebstad, U. B. (2012). *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I Molander, A. og Terum, L.I. (Red.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Grødem, A.S. (2011). Den gode barndommen - ved politikkenes grense. I Hatland, A. (Red), *Veivalg i velferdspolitikken* (s. 15-31). Bergen: Fagbokforlaget.

Grønningsæter, A.B. (2013). Tid og makt. Om etiske utfordringer i sosialtjenesten.

*Fontene forskning*, 2013(2), s. 43-54.

Helsetilsynet 6/2007. *Klager på økonomisk sosialhjelp. En analyse av fylkesmennenes klagesaksbehandling etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven for årene 1995-2005.* Oslo: Lobo Media AS.

Hutchinson, G. S. (2009). *Barnevernspedagog, sosionom, vernepleier – utvalgte temaer.* Oslo: Universitetsforlaget.

Jessen, J. T. (2005). *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester.* Oslo: NOVA Rapport 15/05.

Jærvinen, M. & Mortensen, N. (2005). Det magtfulde møde mellem system og klient: teoretiske perspektiver. I M. Jærvinen, J.E. Larsen & N. Mortensen. *Det magtfulde møde mellem system og klient.* Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jærvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003) *At skabe en klient. Institusjonelle identiteter i socialt arbejde.* København: Hans Reitzels Forlag.

Kirkebøen, G. (2013). Kan vi stole på fagfolks skjønn. I A. Molander & J-C. Smedby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 27-43). Oslo: Universitetsforlaget.

Kjønstad, A. & Syse, A. (2008). *Velferdsrett 1, Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang.* (4. utg). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Kjønstad, A. (1997). Oversikt over lov om sosiale tjenester og grunnprinsipper i sosialretten. I A. Kjønstad, J.F. Bernt, A. Kjellevoid & H. Hovet (Red.), *Sosial trygghet og rettssikkerhet* (s. 17-52). Bergen: Alma Mater Forlag AS.



Kjørstad, M. (2008). *Et kritisk, realistisk perspektiv på sosialt arbeid i forvaltningen – En studie av sosialarbeideres iverksetting av arbeidslinjen i norsk sosialpolitikk*. (Doktoravhandling). Norges tekniske-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Trondheim.

Liavad, E. (2012). *Som å rope inn i en fjellvegg - En studie av brukers misnøye med NAV uttrykt i sosiale medier*. (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger (UIS). Stavanger.

Molven, O. (1996). Forvaltningsrett. I K. Andenæs & L.O. Olsen. *Sosialrett* (s. 89-106). (5. utg.). Oslo: Tano.

NAV. (s.a.). Kontantstøtte, lokalisert på:

<https://www.nav.no/Familie/Kontantst%C3%B8tte>

NAV. (2012). Organisering av NAV-kontoret, lokalisert på:

<https://www.nav.no/Om+NAV/For+kommunen/Organisering+av+NAV-kontoret.315542.cms>

Nortvedt, P. & Grimen, H. (2004). *Sensibilitet og refleksjon – Filosofi og vitenskapsteori for helsefag*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Ribberud, K. (2013). Om verdival og sjølførståing ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Kva gjer godt i NAV. *Fontene*, 2014(7), s. 54-60.

Rothstein, B. (2010). *Vad bør staten göra? – Om velferdsstatens moraliska og politiska logik*. Stockholm: SNS Forlag.

Sivilombudsmannen. (s.a.). Lokalisert på:

[https://www.sivilombudsmannen.no/?lang=no\\_NO](https://www.sivilombudsmannen.no/?lang=no_NO)

Sosialtjenesteloven (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsetaten), LOV-2009-12-18 nr. 131. § 18. (tilsvarende tidligere LOV-1991-12-13 nr. 81. § 5-1). Lokalisert på

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov+om+sosiale+tjenester+i>

Sosialtjenesteloven (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsetaten), LOV-2009-12-18 nr. 131. § 19. (tilsvarende tidligere LOV-1991-12-13 nr. 81. § 5-2). Lokalisert på

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov+om+sosiale+tjenester+i>

Statistisk sentralbyrå (SSB), om sosialhjelp 2012, lokalisert på

<http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soshjelpk/aar/2013-06-21?fane=tabell&sort=nummer&tabell=124628>

Statistisk sentralbyrå (SSB), om sosialhjelp 2012, lokalisert på:

<http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soshjelpk/aar>

Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.

Thagaard, T. (2011). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (3.utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Thomassen, E. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis*. Oslo: Gyldendal

Thornquist, E. (2003). *Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori*. Bergen: Fagboklaget

## **10. Appendiks**

1. Historisk overblikk
2. Informasjonsbrev kvantitativ spørreundersøkelse
3. Kvantitativ spørreundersøkelse
4. Resultater kvantitativ spørreundersøkelse
5. Informasjonsbrev kvalitative intervjuer
6. Intervjuguide kvalitative intervjuer
7. Temabasert analyse kvalitative intervjuer
8. Resultater interne rutiner
9. Tilbakemelding NSD
10. Tilbakemelding NAV

## **Appendiks 1: Historisk overblikk lovgrunnlaget med forskrifter (økonomisk sosialhjelp)**

**2001:** Lov om sosiale tjenester mv. sosialtjenesteloven (Lov 1991-12-13 nr. 81).

**2003:** Endringer i lov om sosiale tjenester: lovfesting av rett til individuell plan og tilpasninger til rusreformen. Denne endringen i sosiallovlovgivningen medførte at arbeidsgruppen i KOSTRA innarbeidet individuell plan i sosialhjelpsskjemaet (skjema 11), og det er laget en kvalitetsindikator basert på dette.

**2004:** Orientering om endringer i sosialtjenesteloven som følge av rusreformen **U-1/2004** fra Sosialdepartementet. 27. januar 2004. Omhandler blant annet §§ 6-1, 6-2 og 7-6a i sosialtjenesteloven. Se også vedlegg til U-1/2004 endringer i sosialtjenesteloven, helseforetaksloven og spesialisthelsetjenesteloven som følge av Rusreformen. Se også rundskriv I-35/2000, I-33/2001 og I-5/2003. Her ble det tatt inn spørsmål i sosialhjelpsskjemaet knyttet til rus.

Sosialtjenesteloven § 5-9 – Refusjon i ytelser fra folketrygden. **IS-3/2004** fra Sosial- og helsedirektoratet. Rundskrivet presiserer merknadene til pkt.5.9.2 og 5.9.3 i rundskriv **I-34/2001**

**2009:** Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold.

**A-68/2009** fra Arbeidsdepartementet, 19. desember 2008. Se også I-34/2001. Se også presisering av regler for stønad til samboere i rundskriv IS-6/2004 fra Sosial- og helsedirektoratet. Ytterligere presisering i IS-17/2005 fra Sosial- og helsedirektoratet.

De statlige retningslinjene ble innført i 2001, og de er blitt prisjustert med videre. SSB har i skjema 12 spørsmål til kommunen om de følger de statlige retningslinjene, samt laget kvalitetsindikatorer basert på dette rundskrivet.

Retningslinjer for fylkesmennenes behandling av klager som gjelder økonomisk sosialhjelp **IK-2/2009** (pdf)

**2010:** All saksbehandling fra og med 1. januar 2010 skal foretas etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjelder behandling av både søknader og klager, uavhengig av søknads-, vedtaks- og klagedato.

Fra 1. januar 2010 er bestemmelsene om de kommunale, sosiale tjenestene i NAV-kontorene (obligatoriske tjenester) samlet i en egen lov, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov 2009-12-18 nr. 131). Loven er en følge av at sosialtjenesteloven (Lov 1991-12-13 nr. 81) deles i to. De obligatoriske tjenestene i NAV er flyttet til den nye loven. De resterende kommunale, sosiale tjenestene kommer til å inngå i en egen lov om kommunale helse- og omsorgstjenester som er under utarbeidelse, og er inntil videre fortsatt regulert etter sosialtjenesteloven (Lov 1991-12-13 nr. 81).

## **Appendiks 2: Informasjonsbrev kvantitativ spørreundersøkelse**

**Tema for masteroppgaven: Sosialt arbeid og rettssikkerhet.**

**Informasjon om prosjektet: «I hvilken grad er det den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp?»**

Dette forskningsprosjektet gjennomfører jeg som en del av en mastergrad i sosialt arbeid ved Universitetet i Stavanger. Min veileder ved Universitetet i Stavanger er førsteamanuensis Svein Erik Tuastad. Formålet med prosjektet vil være å få mer kunnskap om økonomisk sosialhjelp og bruk av skjønn.

Prosjektet avsluttes i form av en masteroppgave. Prosjektet skal være ferdig innen 30.06.14.

Jeg ønsker å sende ut et spørreskjema til deg fordi du er NAV ansatt og jobber med økonomisk sosialhjelp.

Da dette er et spørreskjema der besvarelsene sendes inn til SurveyXact, så vil besvarelsene være anonyme. Vi vil ikke ha noen mulighet for å finne ut hvem som har sendt inn besvarelsene. Du forblir helt anonym da det er SurveyXact som vil vises som avsender på besvarelsen. Ditt svar vil inngå som en del av statistikk i undersøkelsen. Ved å sende inn ditt svar på spørreundersøkelsen samtykker du i å delta i undersøkelsen.

Alle innsendte besvarelser til SurveyXact vil bli slettet når prosjektet er ferdig. Spørreskjemaet er åpent for besvarelser frem til og med 31.03.14. Når du har sendt inn svaret ditt kan det ikke endres eller redigeres i ettertid.

Den delen av prosjektet som er spørreskjema via SurveyXact medfører ikke innsamling/behandling av personopplysninger. Men prosjektet i sin helhet er meldepliktig og er godkjent av NSD (Norsk samfunnsvitenskapelige datatjenester). Dette fordi prosjektet også inneholder en del der det vil bli gjennomført kvalitative intervjuer av NAV ansatte. Prosjektet er i tillegg godkjent av NAV.

Innholdet i masteroppgaven kan danne grunnlag for en artikkel i Fontene (FO) i forbindelse med mastergradsstipend.

Med vennlig hilsen

Hege Ramse, Mastergrad student ved UIS

### Appendiks 3: Kvantitativ spørreundersøkelse

	Ja	Nei
Er du kommunalt ansatt?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Jobber du eller har du tidligere jobbet med økonomisk sosialhjelp?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Er du leder eller fagansvarlig?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Har kommunen og/eller kontoret du jobber ved egne interne rutiner for søknader om økonomisk sosialhjelp?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Må en fagleder eller teamleder godkjenner/skriver under på vedtakene du fatter før vedtakene sendes ut til bruker?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>

I rundskriv (I-13/2001) er det gitt statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold, men det er fortsatt opp til hver enkelt kommune og bestemme satser for sosialhjelp.

Inngår følgende komponenter i livsoppholdet ved beregning av økonomisk sosialhjelp i den kommunen du jobber i?

	Ja	Nei	Vet ikke
Klær og sko	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Tv-lisens	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Reiseutgifter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Fritidsaktiviteter barn	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Spedbarnsutstyr	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Skolestart	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Samvær med barn	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Tannbehandling	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Lege/psykolog	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

Tas følgende komponenter med som inntekt ved beregning av økonomisk sosialhjelp i den kommunen du jobber i?

	Ja	Nei	Vet ikke
Barnetrygd	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Kontantstøtte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Barnebidrag	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Hjelpestønad	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Grunnstønad	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Husbandstøtte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

### Vignett enslig forsørger

Du har mottatt en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en enslig forsørger på 35 år med 3 barn på henholdsvis 1, 8 og 13 år. Overgangsstønadene gikk ut forrige måned da søker ikke oppfyller aktivitetsplikten, og den enslige forsørgeren som ikke har vært i jobb på 14 år, har nå inntekt i form av husbankbostøtte, utvidet barnetrygd, barnebidrag og stønad til barnetilsyn. Boutgiftene i kommunal bolig ligger 2 000,- kr. under kommunens satser for husleie for 4 personer. Strøm kommer i tillegg.

Søkeren har tidligere i perioder uten inntekt i form av overgangsstønad mottatt sosialhjelp, og det har vært prøvd arbeidsrettede tiltak tidligere uten at dette har ført til fast lønnet arbeid. Søkeren er nå kalt inn til et jobbintervju neste uke i en barnehage som skal ansette ringevikar. Det foreligger ingen opplysninger i saken som tilsier rusproblemer. I forhold til psykiske helse har søkeren selv opplyst om perioder med lette depresjoner. Det foreligger ingen opplysninger pr. i dag at søker har rett på arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Den enslige forsørgeren søker nå om supplerende økonomisk sosialhjelp for å klare sine utgifter. I tillegg søkes det om økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie- og strømrestanse for perioden 3 måneder forut søknadsdato. Husleie- og strømrestanse som til sammen utgjør 27 000,- kr. er fra en periode da den enslige forsørgeren var selvforsørget med inntekt i form av overgangsstønad, husbankbostøtte, utvidet barnetrygd, barnebidrag og stønad til barnetilsyn. Strømmen vil bli stengt om 2 dager dersom strømrestansen ikke er innbetalt og familien vil bli kastet ut av den kommunale boligen om 6 uker dersom ikke husleierestansen er dekket innen den tid. Søker har forklart at av pengene som skulle gått til betaling av husleie og strøm ble det brukt 10 000,- kr. på ferie, 10 000,- kr. på å betale tilbake penger som søker hadde lånt av sine foreldre. De siste 7 000,- kr. var bare gått med til klær, restaurantbesøk og diverse innkjøp husholdningsartikler.

### Hvordan ville du gått frem for å løse denne saken?

	Ja	Nei	Vet ikke
Ville du drøftet saken først med andre kolleger før du tar en beslutning om utfallet?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> xvi



Ja

Nei

Vet ikke

Ville du drøftet saken først  
med din nærmeste leder eller  
fagansvarlig før du tar en  
beslutning om utfallet?

(1)

(2)

(3)

Hva tenker du er det riktige utfallet av saken?

*Kryss av i alle rubrikkene for følgende påstander om utfallet av vignetten med søknaden om sosialhjelp fra den enslige forsørgeren du er mest enig i.*

Meget uenig

Uenig

Hverken eller

Enig

Meget enig

Vet ikke

Det er riktig å dekke husleie-  
og strømrestansen?

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

Det er riktig å dekke husleie-  
og strømrestansen og gi det  
som økonomisk stønad?

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

Det er riktig å dekke husleie-  
og strømrestansen og gi det  
som sosial lån?

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

Det er riktig å dekke bare  
husleierestansen og ikke  
strømrestansen?

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

Det er riktig å dekke bare  
strømrestansen og ikke  
husleierestansen?

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

xvii

Meget uenig    Uenig    Hverken eller    Enig    Meget enig    Vet ikke

Ved et avslag på husleie- og strømrestansen, er det riktig å innvilge supplerende boutgifter i den 6 ukers perioden frem til fravikelse av boligen skal finne sted?

(1)     (2)     (3)     (4)     (5)     (6)

### Vignett rusmisbruker

Du har mottatt en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en rusmisbruker på 35 år med 3 barn på henholdsvis 1, 8 og 13 år som søker har samvær med. Samværet utføres med tilsyn. I lengre perioder har søker ikke hatt noe kontakt med barna som følge av et tidligere omfattende rusproblem. Søker har tidligere hatt arbeidsavklaringspenger, men ble avsluttet sist måned som følge av ikke møtt på NAV etter gjentatte innkallinger for å gjennomgå og signere aktivitetsplan. Søker er nå i LAR og følger opp det. Søker har ikke vært i jobb på 14 år, har nå inntekt kun i form av husbankbostøtte. Boutgiftene i kommunal bolig ligger 2 000,- kr. under kommunens satser for husleie for 1 person. Strøm kommer i tillegg.

Søkeren har mottatt sosialhjelp de siste 14 årene, og det har vært prøvd arbeidsrettede tiltak for flere år siden uten at dette har ført til lønnet arbeid som følge av rus. I forhold til psykiske helse har søkeren selv opplyst om perioder med depresjoner. Det er uavklart om søker har rett på uføretrygd. Fastlegen skriver i legeerklæringen at søker er stabilisert i LAR og er klar for å prøve arbeidsrettet tiltak. Det kan bli aktuelt med gjenopptak av arbeidsavklaringspengene.

Rusmisbrukeren søker nå om supplerende økonomisk sosialhjelp for å klare sine utgifter. I tillegg søkes det om økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie- og strømrestanse for perioden 3 måneder forut søknadsdato. Husleie- og strømrestanse som til sammen utgjør 27 000,- kr. er fra en periode da søker var selvforsørget med inntekt i form av arbeidsavklaringspenger og husbankbostøtte. Strømmen vil bli stengt om 2 dager dersom strømrestansen ikke er innbetalt og søker vil bli kastet ut av den kommunale boligen om 6 uker dersom ikke husleierestansen er dekket innen den tid.

Søker har forklart at av pengene som skulle gått til husleie og strøm ble det brukt 10 000,- kr. på ferie, 10 000,- kr. på å betale tilbake penger som søker hadde lånt av sine foreldre. De siste 7 000,- kr. var bare gått med til klær, restaurantbesøk og diverse innkjøp husholdningsartikler.

### Hvordan ville du gått frem for å løse denne saken?

	Ja	Nei	Vet ikke
Ville du drøftet saken først med andre kolleger før du tar en beslutning om utfallet?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Vil du drøftet saken først med din nærmeste leder eller fagansvarlig før du tar en beslutning om utfallet?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

### Hva tenker du er det riktige utfallet av saken?

*Kryss av i alle rubrikkene for følgende påstander om utfallet av vignetten med søknaden om sosialhjelp fra rusmisbrukeren du er mest enig i.*

	Meget uenig	Uenig	Hverken eller	Enig	Meget enig	Vet ikke
Det er riktig å dekke husleie- og strømrestansen?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Det er riktig å dekke husleie- og	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Meget uenig    Uenig    Hverken eller    Enig    Meget enig    Vet ikke

strømrestansen og gi det som økonomisk stønad?

Det er riktig å dekke husleie- og

strømrestansen og gi det som sosial lån?

(1)     (2)     (3)     (4)     (5)     (6)

Det er riktig å dekke bare husleierestansen og ikke strømrestansen?

(1)     (2)     (3)     (4)     (5)     (6)

Det er riktig å dekke bare strømrestansen og ikke husleierestansen?

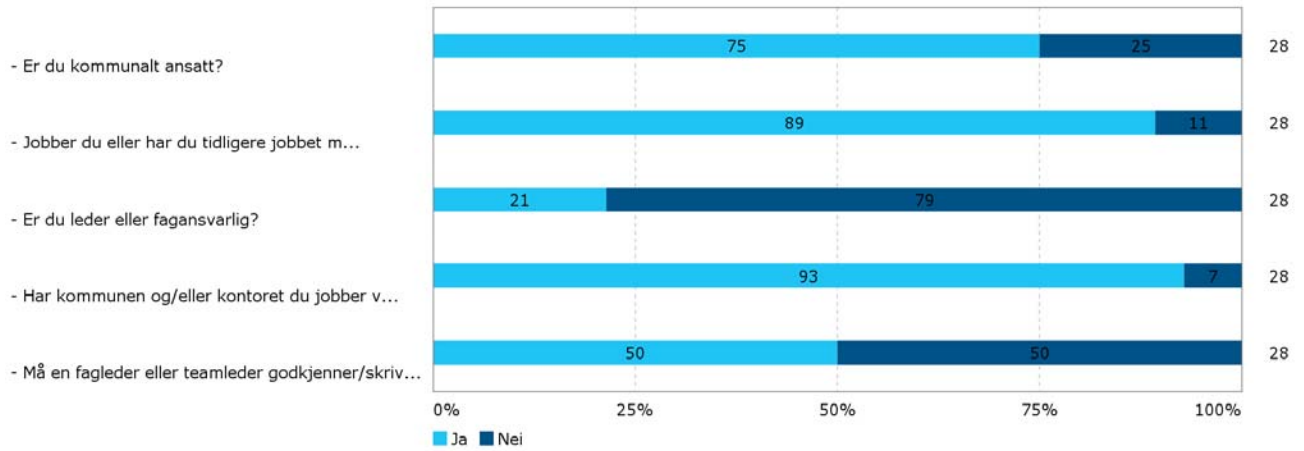
(1)     (2)     (3)     (4)     (5)     (6)

Ved et avslag på husleie- og strømrestansen, er det riktig å innvilge supplerende boutgifter i den 6 ukers perioden frem til fravikelse av boligen skal finne sted?

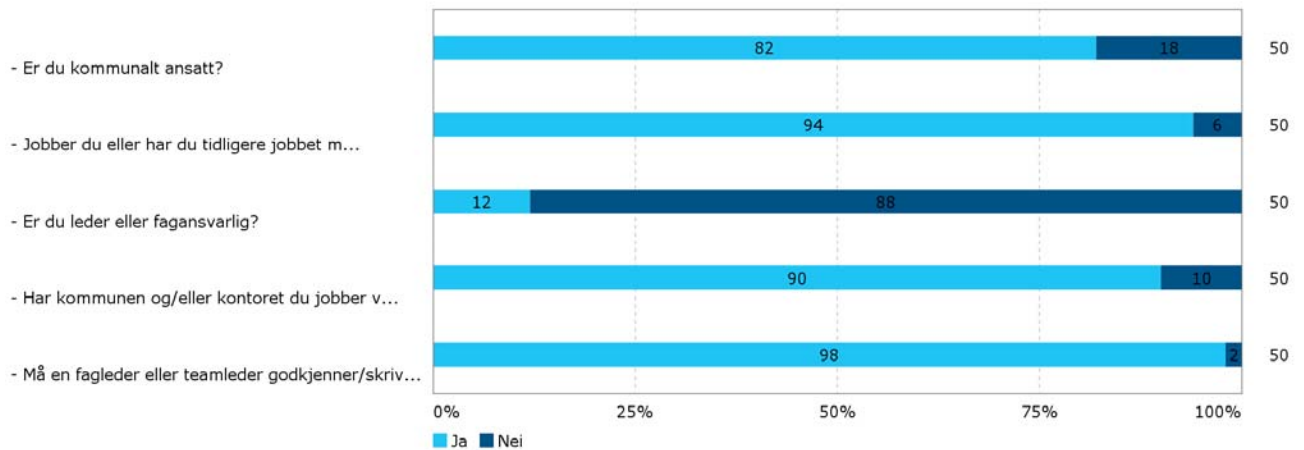
(1)     (2)     (3)     (4)     (5)     (6)

## Appendiks 4: Resultater kvantitativ spørreundersøkelse

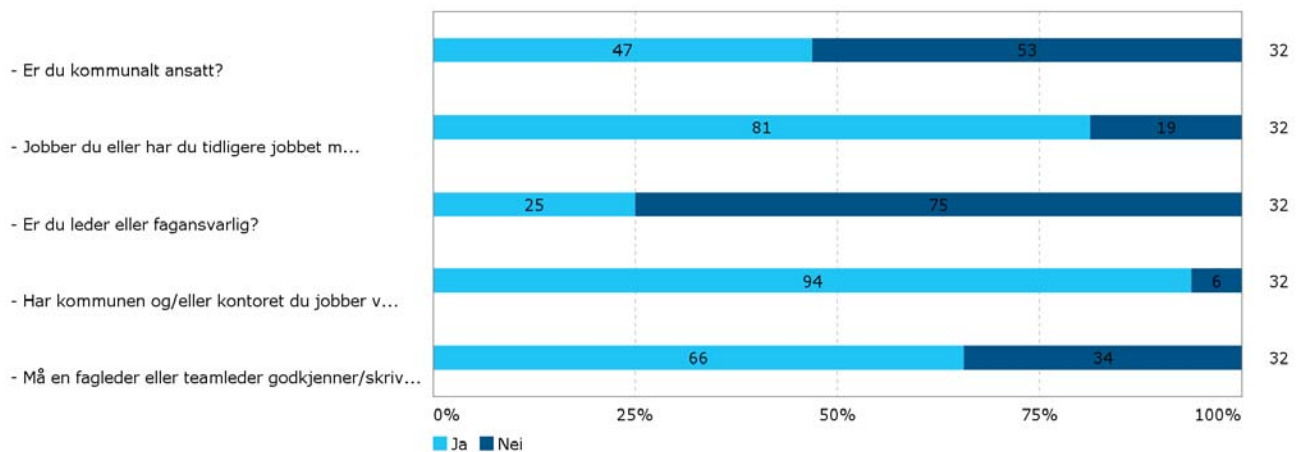
### 1. Spørreundersøkelse - nordfylket



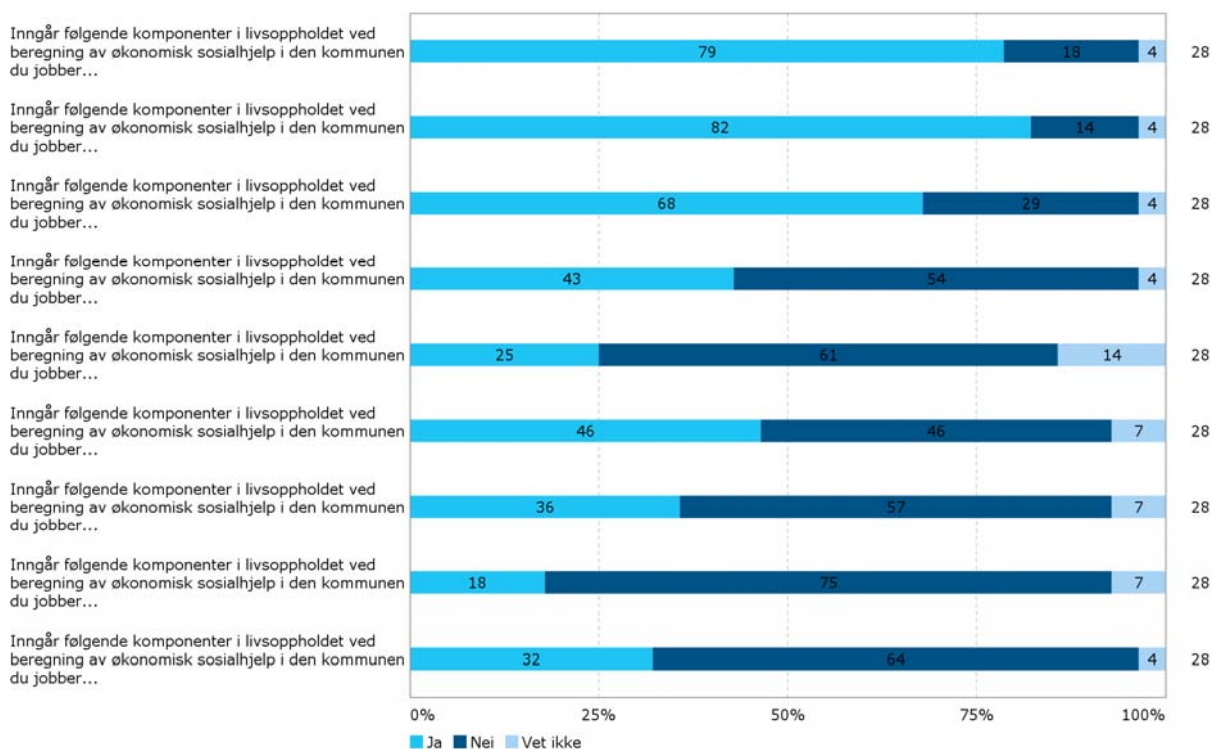
### 2. Spørreundersøkelse - midtfylket



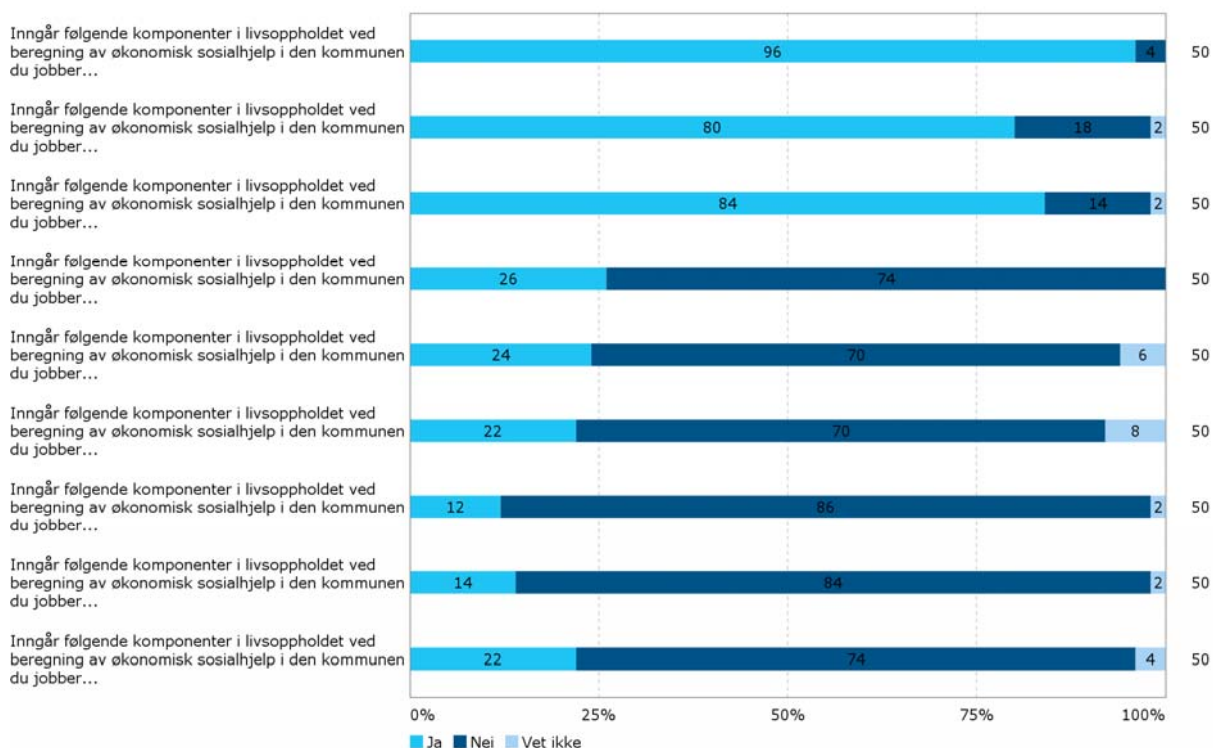
### 3. Spørreundersøkelse - sørfylket



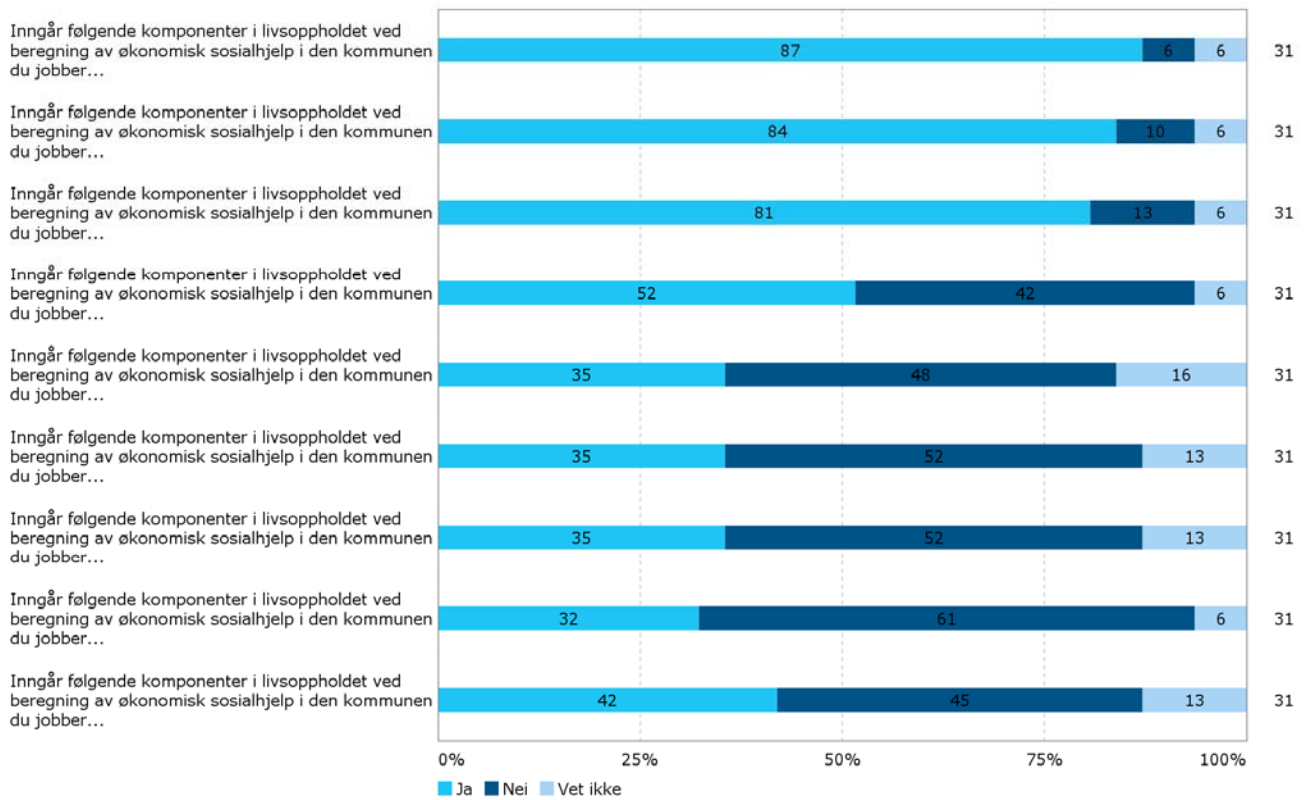
## 1. Spørreundersøkelse - nordfylket



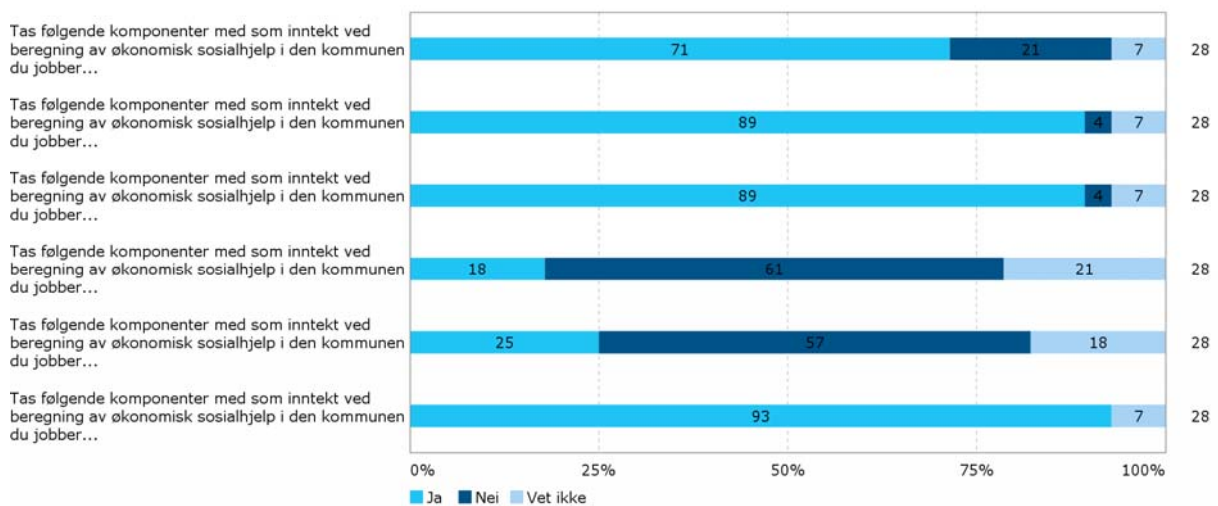
## 2. Spørreundersøkelse - midtfylket



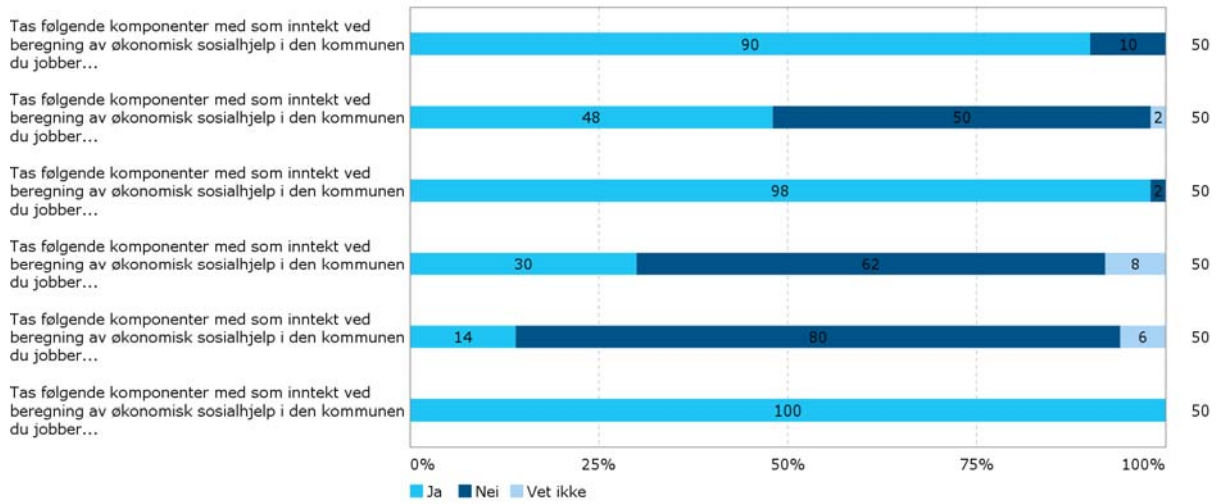
### 3. Spørreundersøkelse - sørfylket



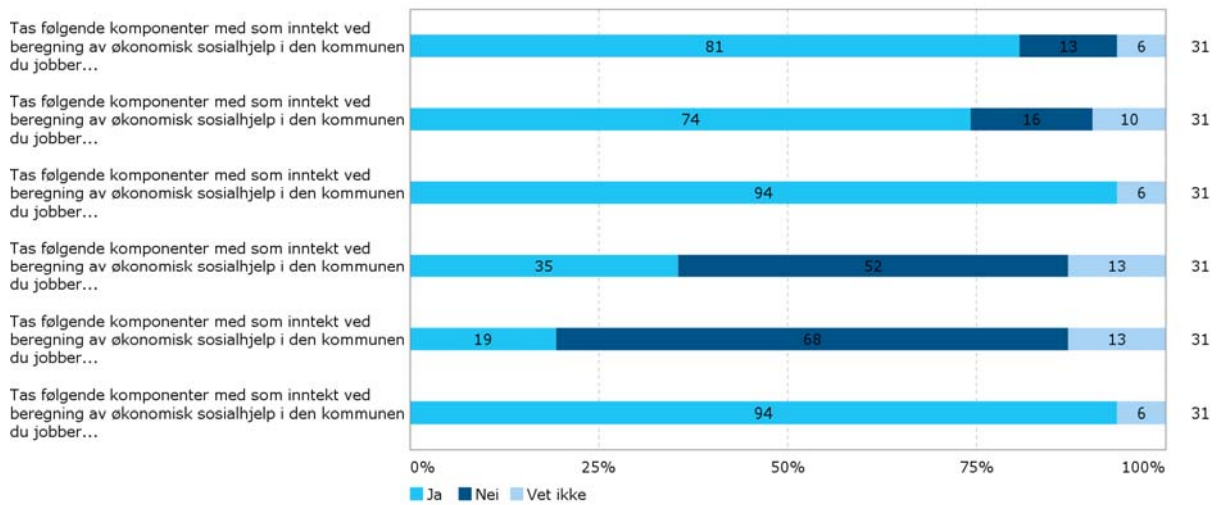
### 1. Spørreundersøkelse - nordfylket



## 2. Spørreundersøkelse - midtfylket



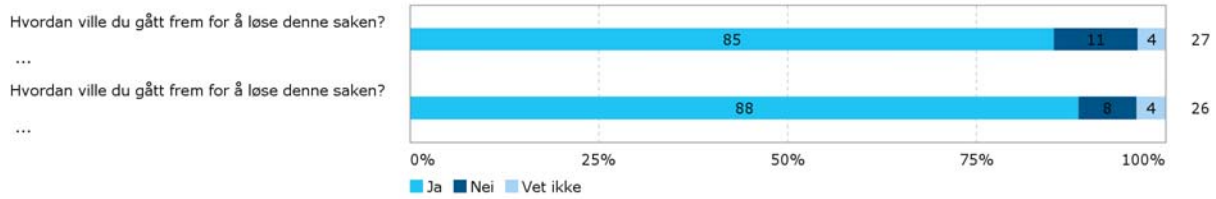
## 3. Spørreundersøkelse - sørfylket



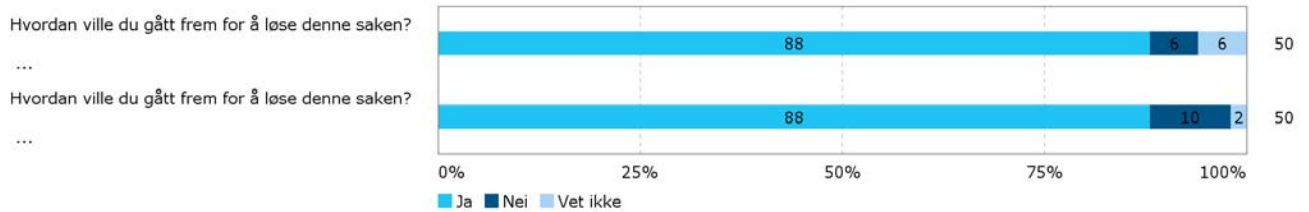


# Vignett enslig forsørger

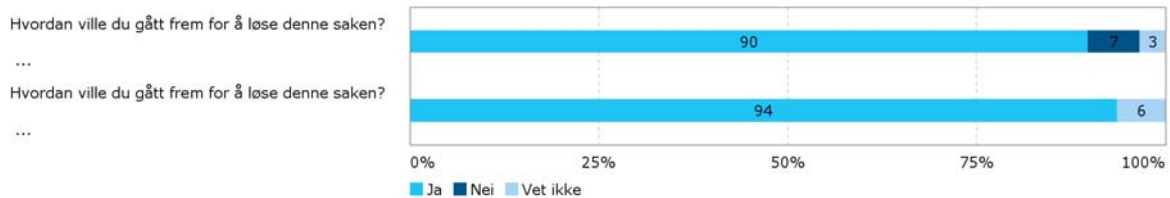
## 1. Spørreundersøkelse - nordfylket



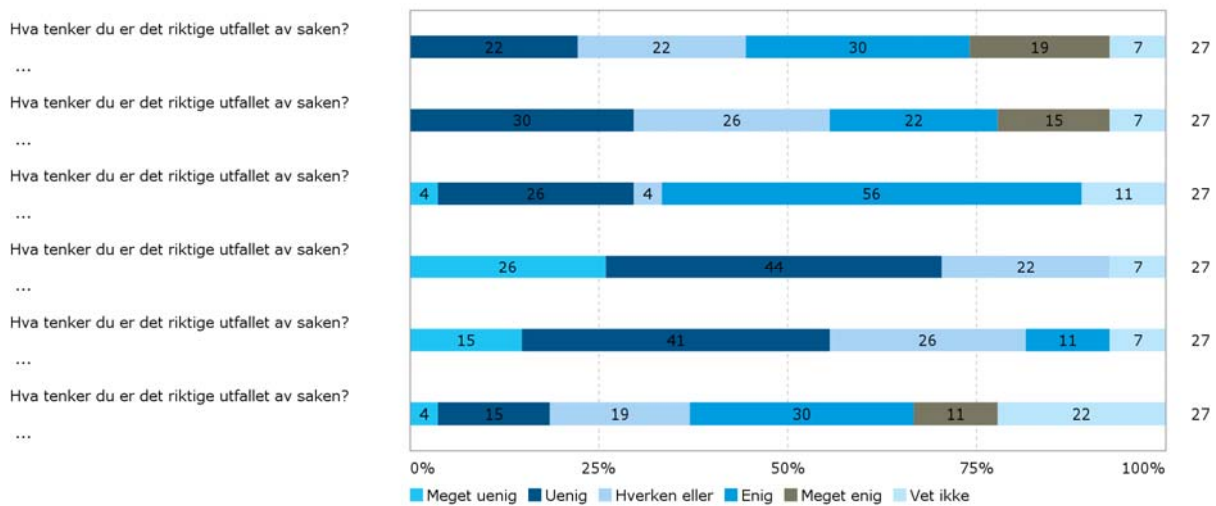
## 2. Spørreundersøkelse - midtfylket



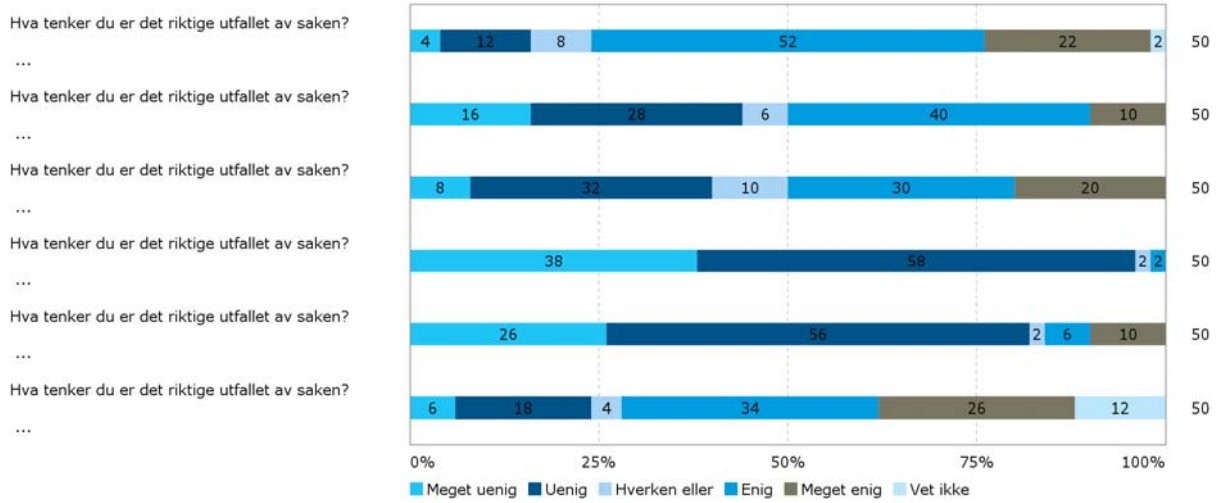
## 3. Spørreundersøkelse - sørfylket



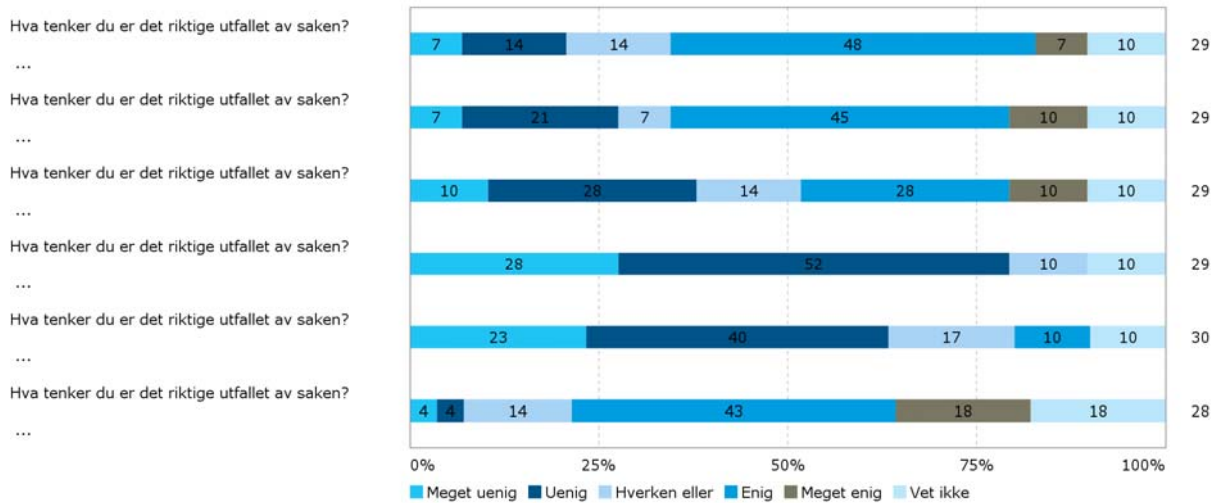
## 1. Spørreundersøkelse - nordfylket



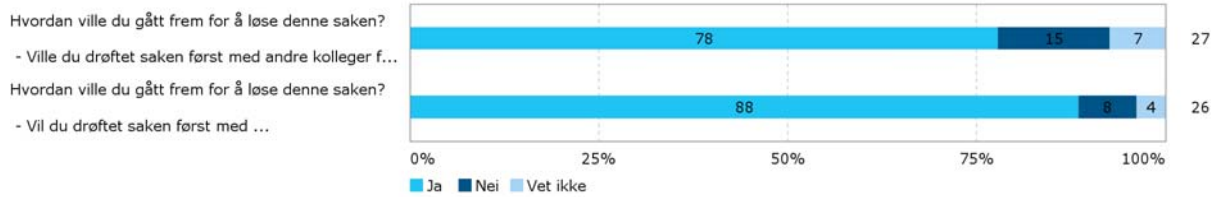
## 2. Spørreundersøkelse - midtfylket



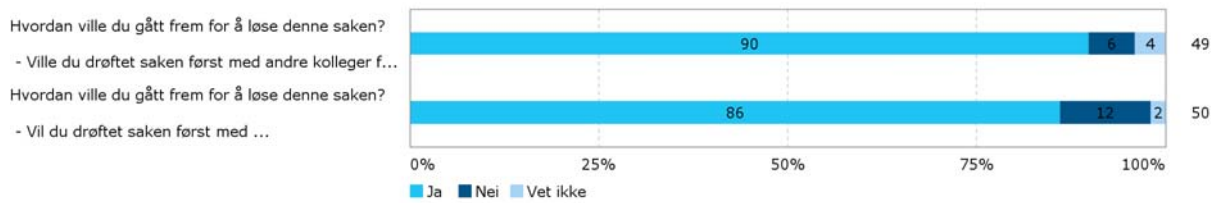
## 3. Spørreundersøkelse - sørfylket



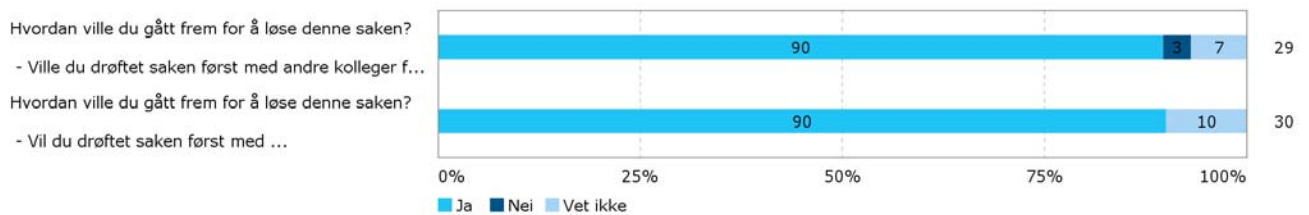
## 1. Spørreundersøkelse – nordfylket



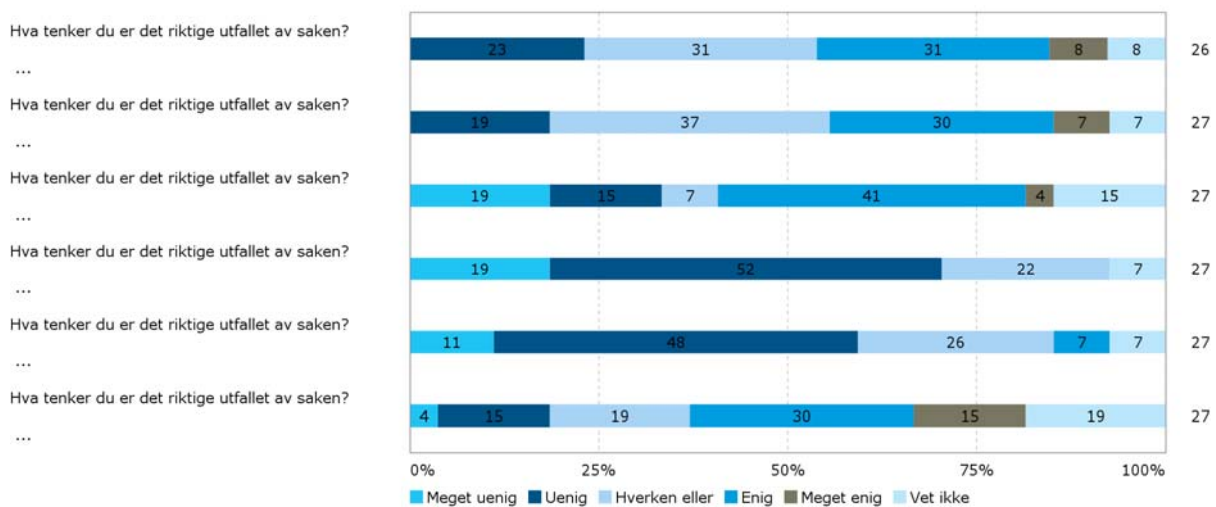
## 2. Spørreundersøkelse – midtfylket



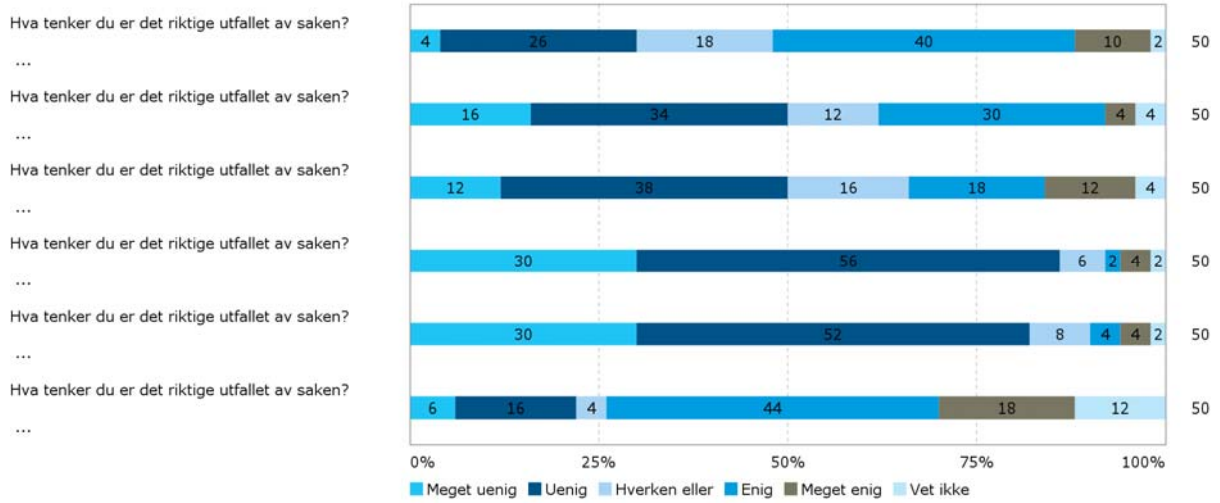
## 3. Spørreundersøkelse - sørfylket



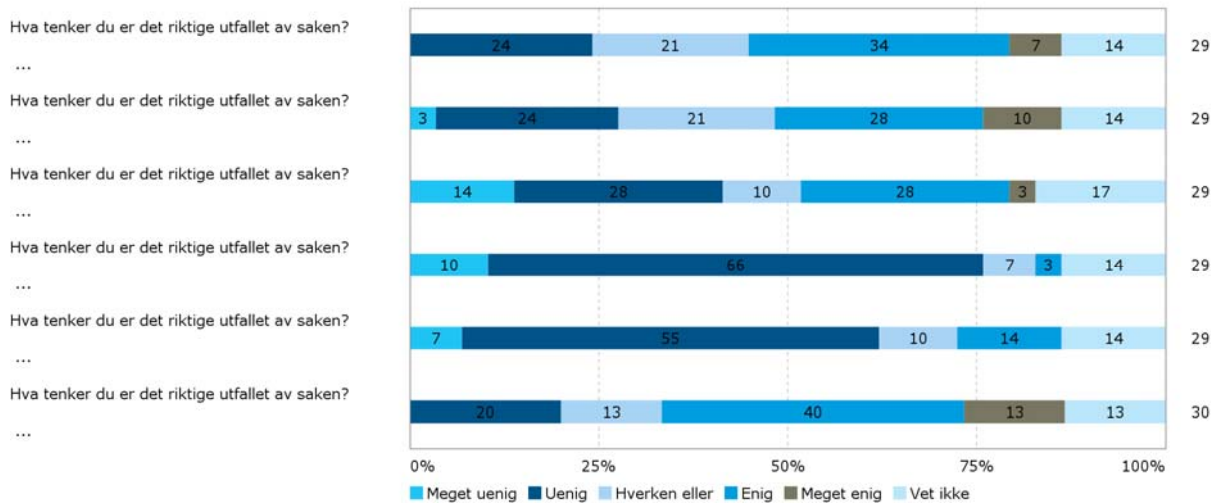
## 1. Spørreundersøkelse – nordfylket



## 2. Spørreundersøkelse – midtfylket

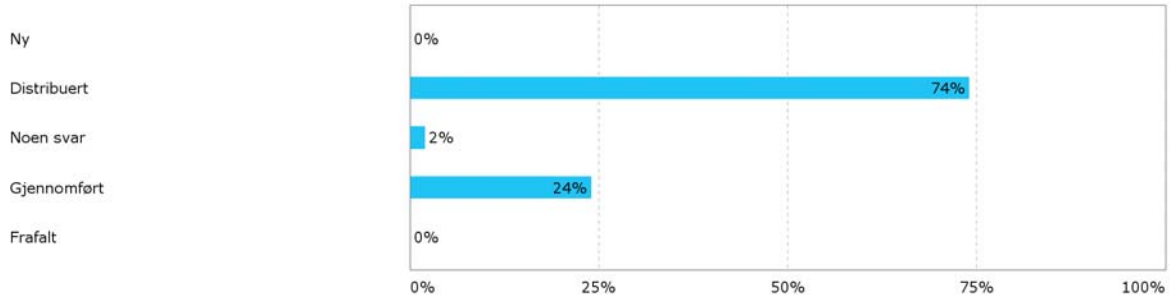


## 3. Spørreundersøkelse - sørfylket

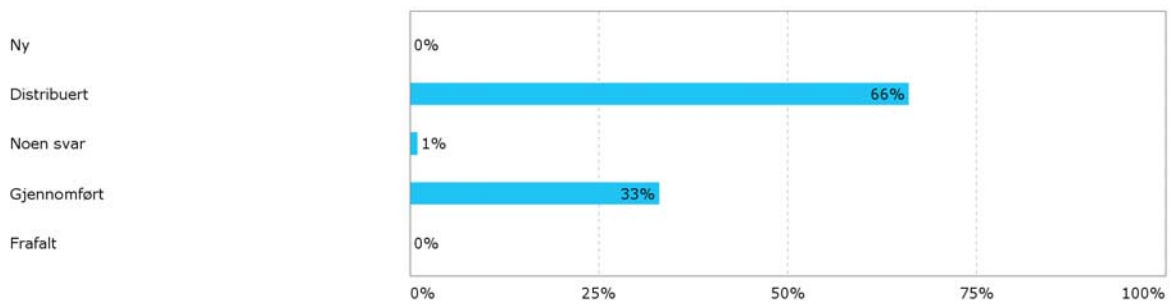


## Samlet status

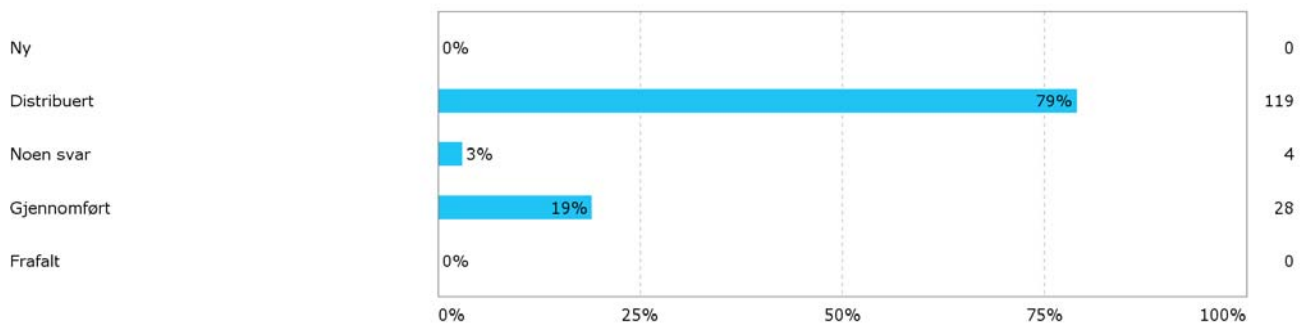
### 1. Spørreundersøkelse – nordfylket



### 2. Spørreundersøkelse – midtfylket



### 3. Spørreundersøkelse - sørfylket



## **Appendiks 5: Informasjonsbrev kvalitative intervjuer**

### **Tema for masteroppgaven: Sosialt arbeid og rettssikkerhet.**

#### **Informasjon om prosjektet: « I hvilken grad er det den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp?»**

Dette forskningsprosjektet gjennomfører jeg som en del av en mastergrad i sosialt arbeid ved Universitetet i Stavanger. Formålet med prosjektet vil være å få mer kunnskap om økonomisk sosialhjelp og bruk av skjønn.

Prosjektet avsluttes i form av en masteroppgave. Prosjektet skal være ferdig innen 30.06.14.

Jeg ønsker å intervjuer deg fordi du er NAV ansatt og jobber med økonomisk sosialhjelp.

Intervjuene vil foregå via mail. Da bruker vi NAV mailen. Når du har sagt ja til å være med i prosjektet sender jeg mail til deg med et og et spørsmål. Når jeg skriver ut mailloggen vil denne bli anonymisert slik at navnet ditt og mailadressen ikke vil fremkomme av utskriften.

Det er jeg som gjennomfører intervjuene pr. mail. Min veileder ved Universitetet i Stavanger Svein Erik Tuastad, førsteamanuensis. Vi er de eneste som kommer til å ha tilgang til utskrifter knyttet til intervjuene. Min veileder vil få en anonymisert utskrift av mailloggen. Jeg oppbevarer mailloggen i innboksen i min NAV mail til prosjektet er ferdig. Mailloggen vil bli slettet når prosjektet er ferdig.

Prosjektet er meldepliktig og er godkjent av NSD (Norsk samfunnsvitenskapelige datatjenester). I tillegg er prosjektet godkjent av NAV.

Alt som fremkommer i intervjuene via mail vil bli anonymisert. Dersom dine svar blir tatt med i masteroppgaven vil det gjøres på en slik måte at det ikke er mulig å gjenkjenne deg eller hvilket NAV kontor du jobber ved. Jeg har taushetsplikt i forhold til opplysningene som fremkommer i intervjuene. Dette vil også gjelde i forhold til andre ansatte i NAV og din arbeidsgiver.

Innholdet i masteroppgaven kan danne grunnlag for en artikkel i Fontene (FO) i forbindelse med mastergradsstipend.

Deltakelse i prosjektet er frivillig og du kan når som helst trekke deg og be om å få slettet opplysninger som er registrert i intervjuet.

Ved spørsmål eller utfyllende opplysninger kan du ta kontakt i forkant med meg eller min veileder ved UIS, Svein Erik Tuastad.

Med vennlig hilsen

Hege Ramse, Mastergrad student ved UIS

## Appendiks 6: Intervjuguide kvalitative intervjuer

### ❖ Informasjon om intervju

- Problemstilling
- Hvordan informasjonen som kommer frem i intervjuet skal benyttes
- Anonymitet, tid og maillogg
- Har du spørsmål før intervjuet begynner

### ❖ Bakgrunn

- Hvilken utdanning har du?
- Hvilken arbeidserfaring har du?
- Hvilken stilling har du? (Veileder eller leder?)
- Hvor lenge har du jobbet i NAV?
- Hvor lenge har du jobbet med økonomisk sosialhjelp?
- Hva er dine hovedoppgaver i jobben din?
- Alder?

### ❖ Innledende spørsmål

#### Rutiner ved kontoret

- Når du mottar en søknad om økonomisk sosialhjelp, er søknaden ferdig registrert inn eller gjør du det selv?
- Dersom du registrerer søknaden inn selv, registrerer du søknaden samme dag den kommer inn?
- Registrerer du muntlige søknader eller ber du bruker levere inn skriftlige søknad?
- Hvor mange dager (ca.) ligger søknader om økonomisk sosialhjelp før du har tid å begynne saksbehandlingen?
- Ligger søknader om økonomisk sosialhjelp noen ganger lengre enn en måned før den behandles som følge av at du har stor arbeidsmengde?
- Er det en teamleder eller fagleder som ser igjennom vedtakene og godkjenner disse før de sendes ut til bruker eller godkjenner du alle vedtakene du skriver selv?

## **Vignett ung sosialhjelpsmottaker**

Du har mottatt en søknad om økonomisk sosialhjelp fra en ung sosialhjelpsmottaker på 21 år uten barn. Søker har aldri hatt dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller andre statlige ytelser. Søker har ettervernstiltak fra barnevernet og bor alene i kommunal bolig og har nå inntekt kun i form av husbankbostøtte. Boutgiftene i kommunal bolig ligger 2 000,- kr. under kommunens satser for husleie for 1 person. Strøm kommer i tillegg.

Søkeren har stort sett mottatt sosialhjelp de siste 3 årene, og det har vært prøvd arbeidsrettede tiltak uten at dette har ført til fast lønnet arbeid. Men søker har hatt et kortvarig engasjement i 4 måneder forut for søknaden. Engasjementet førte ikke til fast jobb og søker hadde ikke tjent nok til å opparbeide seg dagpenger. I forhold til psykiske helse har søkeren selv opplyst om perioder med lette depresjoner. Det er uavklart om søker har rett på arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Den unge sosialhjelpsmottakeren søker nå om supplerende økonomisk sosialhjelp for å klare sine utgifter. I tillegg søkes det om økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie- og strømrøstans for perioden 3 måneder forut søknadsdato. Husleie- og strømrøstans som til sammen utgjør 27 000,- kr. er fra en periode da søker var selvforsørget med inntekt i form lønn fra det kortvarige engasjementet og husbankbostøtte. Strømmen vil bli stengt om 2 dager dersom strømrøstansen ikke er innbetalt og søker vil bli kastet ut av den kommunale boligen om 6 uker dersom ikke husleierøstansen er dekket innen den tid. Søker har forklart at av pengene som skulle gått til husleie og strøm ble det brukt 10 000,- kr. på ferie, 10 000,- kr. på å betale tilbake penger som søker hadde lånt av sine foreldre. De siste 7 000,- kr. var bare gått med til klær, restaurantbesøk og diverse innkjøp husholdningsartikler.

### **1. Hvordan ville du gått frem for å løse denne saken?**

#### *Hjelpesørsmål*

- Ville du drøftet saken først med andre kolleger før du tar en beslutning om utfallet?
- Vil du drøftet saken først med din nærmeste leder eller fagansvarlig før du tar en beslutning om utfallet?
- Har kommunen du jobber i egne interne rutiner for søknader om økonomisk sosialhjelp?



- Har kontoret du jobber ved egne skriftlige rutiner for søknader om økonomisk sosialhjelp?

## **2. Hva vil utfallet av søknaden om sosialhjelp bli i dette tilfellet?**

### *Hjelpespørsmål*

- (Hva tenker du er det riktige utfallet av saken? )
- Mener du det er riktig å dekke husleie- og strømrestanse? I så fall hva ville du begrunne det med?
- Dersom du mener det er riktig å innvilge husleie- og strømrestansen, ville du innvilget det som økonomisk stønad eller som sosial lån?
- Dersom du mener det er riktig å innvilge husleie- og strømrestansen og du ville innvilget det som økonomisk stønad, hva ville du begrunnet det med?
- Dersom du mener det er riktig å innvilge husleie- og strømrestansen og du ville innvilget det som sosial lån, hva ville du begrunnet det med?
- Mener du det er riktig å dekke bare husleierestansen og ikke strømrestansen, eller omvendt? Hva ville du begrunne det med?
- Dersom du ville gitt avslag på husleie- og strømrestansen, hva ville du begrunnet det med?
- Dersom du ville gitt avslag på husleie- og strømrestansen, ville du innvilget supplerende boutgifter i den 6 ukers perioden frem til fravikelse av boligen skal finne sted?

## **3. Bruk av skjønn?**

### *Hjelpespørsmål*

- I det utfallet av søknaden om økonomisk sosialhjelp du mener er riktig var det nødvendig å bruke skjønn i begrunnelsen eller gir lov, forskrifter, interne rutiner osv. så klare føringer på utfall av saken at skjønn ikke var nødvendig?
- Hvis du brukte skjønn for å komme frem til riktig utfall av saken, kan du forklare hvordan du kom du frem til hva som var det riktige utfallet i saken?

❖ Avsluttende spørsmål

- Må du ofte bruke skjønn før du gjør et vedtak om økonomisk sosialhjelp?
- Hvordan opplever du muligheten for å bruke skjønn i saker som gjelder økonomisk sosialhjelp?
- Hva er det du opplever som mest utfordrende med å skulle bruke skjønn?
- Hvordan vurderer du handlingsrommet den enkelte veileder i NAV har for bruk av skjønn i saker som gjelder økonomisk sosialhjelp? Er det for stort, for lite eller er det sånn det burde være?
- Har du noen tanker rund sosialhjelp, rettssikkerhet og bruk av skjønn?
- Er det noe du ønsker å legge til avslutningsvis?

## Appendiks 7: Temabasert analyse kvalitative intervjuer

### Utfallet av saken

Informant	Mener du det er riktig å dekke husleie- og strømrestanse? I så fall hva ville du begrunne det med?	Dersom du mener det er riktig å innvilge husleie- og strømrestansen, ville du innvilget det som økonomisk stønad eller som sosial lån?	Dersom du ville gitt avslag på husleie- og strømrestansen, ville du innvilget supplerende boutgifter i den 6 ukers perioden frem til fravikelse av boligen skal finne sted.
1	Vanskelig å ta avgjørelse basert på vignetten. Avhengig av kreditor.	Ville gitt sosial lån som kan vurderes omgjort når søkers rettigheter er avklart.	Ville innvilget supplerende boutgifter i 6 ukers perioden.
2	Ville gått inn for å dekke restansen for å forhindre en ytterligere forverring av søkers situasjon.	Ville gitt sosial lån i påvente av mer avklaring. Kan vurdere omgjøring til bidrag etter hvert.	Hadde kommet med forslag om å dekke supplerende boutgifter, for å prøve å finne løsning på utestående restanse i mellomtiden.
3	Ville dekket restansen for å sikre at brukeren har tak over hode og strøm.	Ville vurdert å gi det som lån på grunn av at bruker kan få tilbakebetalings- evne etter hvert.	Ville innvilget supplerende boutgifter i 6 ukers perioden.
4	Ville dekket restansen.	Ville gitt som lån da bruker skulle vært selvforsørget i perioden. Kan få tilbakebetalings- evne etter hvert.	Ville innvilget supplerende boutgifter i 6 ukers perioden.

*Skjønn og rettssikkerhet*

Informant	Må du ofte bruke skjønn før du gjør et vedtak om økonomisk sosialhjelp?	Hvordan opplever du muligheten for å bruke skjønn i saker som gjelder økonomisk sosialhjelp?	Hva er det du opplever som mest utfordrende med å skulle bruke skjønn?	Hvordan vurderer du handlingsrommet den enkelte veileder i NAV har for bruk av skjønn i saker som gjelder økonomisk sosialhjelp?	Har du noen tanker rund sosialhjelp, rettssikkerhet og bruk av skjønn?
1	Bruker alltid skjønn.	Har gode muligheter til å bruke skjønn.	Å få til en felles forståelse.	Loven er slik den burde være. Men mer kompetanse.	Rettssikkerheten kan svekkes.
2	Bruker ofte skjønn.	Mulighetene er store til å bruke skjønn.	Like saker kan få ulike utfall.	Handlingsrommet er bra.	Skjønn blir brukt for lite.
3	Bruker ofte skjønn.	Har stor mulighet til å bruke skjønn.	Utfordrer likhetsprinsippet.	Varierer fra kommune til kommune.	Må tenke likhet, men samtidig individuelle vurderinger
4	Må bruke skjønn hver gang.	Mulighetene til å utøve skjønn er gode.	Tanken om likebehandling.	Det er slik det må være, når lovverket er slik det er.	Får god opplæring, men ikke på vanskelige saker.



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innkjøp av babyutstyr: kr. 10.000,- (tas utgangspunkt i brukt).</li> <li>• Per 10.05.2013 er engangs-stønaden på kr. 35 263,-. Av denne regnes kr. 20 000,- som midler som skal gå til utstyr til barnet, det resterende regnes som inntekt disponibelt til livsopphold.</li> <li>• Merk at engangsstønad i forbindelse med fødsel vurderes som inntekt – og at kr. 12 000,- av engangsstønaden pr. 2012 vurderes å være tilstrekkelig til nødvendige utstyr til barnet</li> </ul>	<b>Spedbarns-utstyr</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ved søknad om klær/utstyr til skolestart kan saksbehandler vurdere stønad inntil 750,- per barn. Det må spesifiseres hva barna trenger.</li> <li>• Kr. 1.030,- per barn.</li> </ul>	<b>Skolestart</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanlig besøksrett: 2 helger pr. måned + 1 dag i uka = kr. 500,- pr måned. Samvær ytes ellers à kr. 200,- per helg og kr. 50,- pr. ettermiddag pr. barn.</li> <li>• Sosialhjelpssats for barn multiplisert med antall dager barna skal være på besøk.</li> <li>• Samværssatsene beregnes ved å dele utgifter til barn f.eks. 0 – 5 år (kr. 2150 / 30= kr. 71,67,-).</li> <li>• Vanlig besøksrett: 2 helger pr. måned + 1 dag i uka – kr. 750,- pr måned. 50 % for hvert barn ekstra.</li> </ul>	<b>Samvær med barn</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedtak på tannbehandling er gyldig i inntil ett år. Tannbehandling skal hovedsakelig dekkes etter offentlig takst, men dersom det ikke finnes realistiske muligheter for dette skal rimeligste alternativ dekkes.</li> </ul>	xxxviii

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det som blir vurdert som nødvendig tannbehandling dekkes gjennom sosialhjelp etter at det er gjort en vurdering av den enkeltes økonomi. Bruker må selv dekke 2x over norm for 1.mnd. (lønn+ bostøtte+ kontantstøtte/barnetrygd – livsoppholdssats, strøm, husleie, barnehage/SFO).</li> <li>• Dersom denne viser at behandling er beregnet til å koste mindre enn kr. 500,- skal slik hjelp som hovedregel ikke innvilges.</li> <li>• Ved innvilgelse av tannbehandling, skal det pålegges egenbetaling på kr. 500,-.</li> </ul>	<b>Tannbehandling</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blir innvilget inntil frikortgrensen etter søknad til personer som har store utgifter til dette og som ligger på eller under sosialhjelpsnorm. I 2014 er taket 2105,-.</li> <li>• Utgifter til lege og psykolog dekkes etter en individuell behandling. Hvis en er inne i et behandlingsløp, individuell plan, jobbes mot statlig stønad dekkes disse utgiftene. Disse utgiftene må være betalt og påført folketrygdens egenandelskort.</li> <li>• Vurdering av behov for behandling kan være gjort av saksbehandler eller andre (lege mv.).</li> </ul>	<b>Lege/psykolog</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En uke ekstra livsopphold ytes med utbetaling 15.12. for personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp sammenhengende fra og med 1. oktober eller lengre.</li> <li>• De fleste sosialhjelpsmottakere som har løpende vedtak, får ekstra til jul. Veileder tar en vurdering i forhold til lav inntekt over tid, evt. forventet utbetaling i desember og lignende. Sats: Enslige kr. 1 200,-, ektepar kr. 2 000,-, hvert barn (maks 3 barn) kr. 600,-, hjemmeboende ungdom kr 850,-.</li> </ul>	<b>Ekstra til jul</b>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 barn: 1700,- kr, 2 barn: 2700,- kr, 3 barn: 3700,- kr, 4 barn og oppover: 4200,- (maksbeløp). Ved samvær: 1 barn 1700,- kr. 2 barn og oppover: 2200,- kr (maksbeløp).</li> <li>• Satser: Barn: kr. 515,- pr. barn. Familie: kr. 1.030,- (selskap mat m.m.)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Søknader om nødhjelp skal behandles innen tre virkedager.</li> <li>• Nødhjelp skal behandles innen 24 timer.</li> <li>• Satser for nødhjelp er kr. 100,- pr. dag + kr. 50,- pr. dag pr. ekstra person i husstanden.</li> <li>• Ved gjentatte behov for nødhjelp, 3 ganger over 6 måneder vil NAV informere bruker om at vi må vurdere bekymringsmelding til barnevernet. Dette gjøres skriftlig og muntlig.</li> <li>• Det skal alltid tilbys økonomisk veiledning om en ved flere anledninger søker om nødhjelp.</li> </ul>	<b>Nødhjelp</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Søker må levere skriftlig søknad.</li> <li>• Vi tar ikke inn søknader før alle vedlegg er med.</li> <li>• Skriftlig søknad, fortrinnsvis på eget søknadsskjema, skal foreligge.</li> </ul>	<b>Mottak av søknad</b>



Svein Tuastad  
Institutt for sosialfag Universitetet i Stavanger  
Ullandhaug  
4036 STAVANGER

Vår dato: 08.01.2014

Vår ref: 36682 / 2 / LMR

Deres dato:

Deres ref:

## TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 16.12.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>36682</i>	<i>Sosialt arbeid og rettsikkerhet</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Stavanger, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Svein Tuastad</i>
<i>Student</i>	<i>Hege Ramse</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 30.06.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Linn-Merethe Rød

Kontaktperson: Linn-Merethe Rød tlf: 55 58 89 11

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Hege Ramse [h.ramse@stud.uib.no](mailto:h.ramse@stud.uib.no)

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

*Avdelingskontorer / District Offices:*

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. [nsd@uio.no](mailto:nsd@uio.no)

TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. [kyrre.svarva@svt.ntnu.no](mailto:kyrre.svarva@svt.ntnu.no)

TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. [nsdmaa@sv.uit.no](mailto:nsdmaa@sv.uit.no)



Innsendt prosjektmelding består av en spørreskjema- og en intervjuundersøkelse blant NAV-ansatte i fylket.

Det er personvernombudets vurdering at spørreskjemaet i foreliggende versjon i seg selv ikke medfører innsamling/behandling av personopplysninger. Spørreskjemaet inneholder ikke spørsmål som direkte eller indirekte kan identifisere den enkelte NAV-ansatte. Skjemaet er heller ikke merket med et løpenummer som viser til en atskilt navneliste. Ifølge prosjektmeldingen vil verken e-post eller IP-adresse registreres ved bruk av SurveyXact. Det forutsettes også at det ikke registreres identifiserende opplysninger på noen annen måte (for eksempel ved unik lenke sendt via e-post eller innlogging med bruker-id og passord på nettside). All den tid den beskrevne prosedyren følges og undersøkelsen gjennomføres anonymt, er spørreskjemadelen av prosjektet ikke omfattet av meldeplikt.

Vedrørende intervjudelen, finner personvernombudet informasjonsskrivet tilfredsstillende utformet i henhold til personopplysningslovens vilkår.

Prosjektet skal avsluttes 30.06.2014 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn/koblingsnøkkel slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. sted, yrke, alder, kjønn) fjernes eller grovkategoriseres slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.



Universitetet i Stavanger  
Kjølv Egeland's hus  
4036 Stavanger

Att: Prosjektleder Svein Erik Tuastad

Deres ref: **Hege Ramse**

Vår ref: **14/1019**  
**Saksbehandler: Knut**  
**Brenne**

Vår dato: **3.3.2014**

## Dispensasjon fra taushetsplikten for prosjekt "Sosialt arbeid og rettssikkerhet" (Masteroppgave for Hege Ramse)

Vi viser til søknad mottatt pr e-post 31.1.2014.

### Sakens opplysninger

Prosjektet er en masteroppgave med denne problemstillingen:

«Er det den enkelte veilederens egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknad om økonomisk sosialhjelp?»

Prosjektet skal omfatte NAV-ansatte i Rogaland våren 2014 og har en kvalitativ og en kvantitativ del som er beskrevet slik:

«I den kvalitative delen av masteren ønsker jeg å intervju NAV ansatte pr. mail. Vi bruker da NAV mailen til dette. Dermed vil navn på ansatte fremkomme i mailloggen. Dette vil bli anonymisert i masteroppgaven.

I den kvantitative delen ønsker jeg å sende ut et elektronisk spørreskjema via SurveyXact der jeg ber veiledere ved de ulike NAV kontorene i Rogaland svare på blant annet en vignett(et tenkt/konstruert tilfelle med søknader om sosialhjelp). Spørreundersøkelsen vil være helt anonym. Det vil ikke fremkomme for meg hvem som har svart på undersøkelsen.»

Kvantitativ spørreundersøkelse (anonym) sendes ut til alle NAV kontorene i Rogaland. Kvalitativt intervju: Rekruttering av informanter via NAV ledere/fagledere ved de ulike kontorene. Ca 4-8 informanter.

Det fremgår at deltakelsen i prosjektet er frivillig/samtykkebasert.

Prosjektet er lagt opp slik at det ikke skal brukes eller registreres data om NAVs brukere.

NSD/Personvernombudet har 8.1.2014 tilrådd at prosjektet gjennomføres.

Veileder for masteroppgaven er førsteamanuensis Svein Erik Tuastad

Prosjektperioden er angitt til 1.1. - 30.6.2014.

### **Rettslig utgangspunkt for dispensasjon fra taushetsplikten**

Det rettslige utgangspunktet for taushetsplikten er forvaltningsloven § 13, jf arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 og lov om sosiale tjenester i NAV § 44.

Taushetsplikten gjelder for opplysninger om noen personlige forhold eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår, jf. forvaltningsloven § 13 andre ledd.

For at det skal kunne gjøres unntak fra taushetsplikten i forbindelse med et forskningsprosjekt, må det foreligge et gyldig rettsgrunnlag. Dette innebærer enten gyldig samtykke fra de personene som er omfattet, jf. forvaltningsloven § 13a nr 1, eller dispensasjon fra taushetsplikt til forskning, jf. forvaltningsloven § 13d. Arbeids- og velferdsdirektoratet er delegert avgjørelsesmyndighet etter forvaltningsloven § 13d første ledd til å kunne dispensere fra taushetsplikten til forskningsformål for så vidt gjelder opplysninger i saker på vårt ansvarsområde.

### **Vurdering**

Arbeids- og velferdsdirektoratet forutsetter at undersøkelsen gjennomføres med NAV Rogalands samtykke og at prosjektet forholder seg til ev vilkår som NAV Rogaland måtte stille for å sikre at undersøkelsen ikke hindrer avvikling av det løpende arbeidet ved NAV-kontorene.

Ut fra søknaden legger vi til grunn at opplysningene som ønskes utlevert gjennom samtaler/intervjuer med medarbeidere i NAV Rogaland kun gjelder deres rolle og faglige praksis og at deltakelsen er basert på frivillighet/samtykke. Disse opplysningene omfattes da ikke av taushetspliktsreglene nevnt ovenfor.

Studien skal ikke innhente personopplysninger eller uttalelser om personlige forhold som gjelder etatens brukere.

Dette innebærer at prosjektet kan gjennomføres uten at Arbeids- og velferdsdirektoratet foretar en dispensasjon fra taushetsplikten.

Vi presiserer at dette kun gjelder så langt prosjektet legges opp som beskrevet ovenfor.

Det kan ikke utelukkes at opplysninger som fremkommer i spørreundersøkelse eller ved intervju kan gjelde enkeltpersoner blant NAVs brukere, selv om dette forutsetningsvis ikke skal skje. Søker og prosjektmedarbeidere er derfor pålagt taushetsplikt for opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 og lov om sosiale tjenester i NAV § 44, jf. forvaltningsloven § 13e.

Dette vedtaket kan påklages innen 3 uker fra mottakelsen av brevet, jf forvaltningsloven § 29. Klagen fremsettes for Arbeids- og velferdsdirektoratet som forbereder klagesaken til Arbeids- og sosialdepartementet.

Med hilsen  
Arbeids- og velferdsdirektoratet  
IKT-avdelingen  
Sikkerhetsseksjonen

Terje André Olsen  
Seksjonssjef

Knut Brenne  
Seniorrådgiver