

Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp

Rapport 2013 - 09

Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet

Forord

Proba samfunnsanalyse har gjennomført denne studien på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Vi har kartlagt kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Trude Thorbjørnsrud har vært prosjektleder, Synne Klingenberg og Lars-Erik Becken har vært prosjektmedarbeidere og Helene Berg kvalitetssikrer.

Oslo, mars 2013

Proba Samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	5
1 INNLEDNING.....	10
1.1 Problemstillinger	10
1.2 Nærmere om vilkår ved økonomisk sosialhjelp	11
2 METODER/DATAKILDER	12
2.1.1 Dokumentanalyse	13
2.1.2 Besøk i pilotkontor	13
2.1.3 Spørreundersøkelser	13
2.1.4 Casestudier.....	16
2.1.5 Registerdata	16
3 OM BRUK AV VILKÅR VED SØKNAD OM ØKONOMISK STØNAD	17
3.1 Hva sier lov og rundskriv om bruk av vilkår?	17
3.2 NAV-reformen og vilkårsbruk	18
4 VILKÅRSBRUK I NAV-KONTORENE	21
4.1 OMFANG AV BRUK AV VILKÅR	21
4.2 Ønsker de NAV-ansatte å bruke vilkår oftere?.....	32
4.3 Endringer i vilkårsbruk	36
4.4 Praksis ved vilkårssetting	40
4.5 Resultater av å stille vilkår	46
4.5.1 Respondentenes synspunkter	46
4.5.2 Avgang fra sosialhjelp	50
4.5.3 Oppsummering	52
5 CASEUNDERSØKELSEN	54
5.1 Synspunkter og praksis	54
5.2 Hvilke vilkår stiller de?	55
5.3 NAV-reformen og vilkår	59
5.4 Oppfølging og sanksjoner.....	60
5.5 utfordringer	62
5.6 Resultater av vilkårssetting.....	62
5.7 Oppsummering	63
LITTERATURLISTE	65

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

På oppdrag fra Arbeidsdepartementet har vi kartlagt NAV-kontorenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. I likhet med tidligere undersøkelser finner vi at omfanget av vilkårssetting varierer ganske mye mellom kontorene. Større kontorer stiller oftere vilkår enn mindre kontorer. Den viktigste grunnen som oppgis til at arbeidsrettede vilkår ikke brukes oftere, er kjennetegn ved brukerne. En del brukere har rus- og uavklart helseproblematikk. Det er også grunn til å tro at holdninger til vilkårssetting i noen grad påvirker omfanget. Ungdom er den gruppa det oftest stilles vilkår overfor. De siste årene har det vært en økt bevissthet om at vilkårene skal være individuelt tilpasset, og NAV-reformen ser ut til å ha ført til en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår.

Bakgrunn

I henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kan det settes en rekke vilkår for tildeling av økonomisk stønad (sosialhjelp) så lenge vilkårene har nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrenser stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet, samt ikke er i strid med andre lovbestemmelser. Formålet med vilkårssetting er å gjøre stønadsmottaker i stand til å ta ansvar for egen livssituasjon.

Vilkårsbruk i sosialtjenesten har inngått i flere undersøkelser og kartlegginger de senere år, sist i en kartlegging fra Telemarksforskning i 2006 (Brandtzæg m fl, 2006). Kartleggingen tydet på at bruken av vilkår hadde økt noe de seneste årene. De tidligere kartleggingene er gjennomført før NAV-reformen ble iverksatt.

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet utredet NAV-kontorenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Formålet med kartleggingen har vært å gi et bedre grunnlag for å vurdere vilkårsbestemmelsen, og bidra til en hensiktsmessig utforming av stønads- og velferdsordningene for mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Problemstilling og metode

Vi har kartlagt omfanget av vilkårsbruk ved tildeling av økonomisk sosialhjelp, hvilke vilkår som stilles, hva som er hensikten og hva som oppnås med vilkårsbruk. Problemstillingene har vært følgende:

- Hva er omfanget av bruken av ulike vilkår? Hvilke vilkår er det som stilles, og hvilken sammenheng er det mellom vilkårssetting og kjennetegn ved personene? Vi har lagt spesiell vekt på å kartlegge bruken av vilkår som gjelder arbeid og aktivitet, samt bruken av vilkår overfor unge stønadsmottakere (personer under 30 år).
- I hvor stor grad brukes deltakelse i statlige arbeidsrettede tiltak som vilkår for å få sosialhjelp kontra kommunale tiltak, herunder arbeidsoppgaver i bostedskommunen? I hvilken grad stilles det vilkår om deltakelse i kvalifiseringsprogram?
- Er hensikten med vilkårene som stilles å bidra til å motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon, eller er det andre hensyn som også er medvirkende?
- Hvordan blir vilkårssetting fulgt opp av NAV-kontoret? Virker vilkårene i tråd med intensjonene, hva skjer ved vilkårsbrudd og hva slags sanksjoner brukes?
- Blir personer som får vedtak om arbeids- og aktivitetsrettede vilkår raskere selvforsørget enn de som ikke får slike vedtak?

Kartleggingen er basert på to spørreundersøkelser til henholdsvis ledere og veiledere ved NAV-kontorene, registerdata og casestudier med saksgjennomgang. Vi har også satt oss inn i tidligere undersøkelser som er gjennomført på feltet.

Spørreundersøkelsen til lederne ble sendt til alle landets NAV-kontor. Undersøkelsen kartla kontorenes bruk av, og erfaringer med, vilkårssetting. Undersøkelsen til veilederne ble sendt til et utvalg, og kartla den enkelte veilederes bruk av, og erfaring med, vilkårssetting. I den grad det var mulig la vi vekt på å gjøre spørreundersøkelsen sammenlignbar med tidligere undersøkelser på feltet. Svarprosenten på undersøkelsen til lederne var 83 prosent, mens svarprosenten på undersøkelsen til veilederne var 71 prosent.

Vi besøkte til sammen åtte NAV-kontor av ulik størrelse. To av kontorene ble besøkt før vi sendte ut spørreundersøkelsen, og seks ble besøkt etter at spørreundersøkelsen var gjennomført. På kontorene intervjuet vi en leder og utvalgte veiledere. Tema for intervjuene var praksis og erfaringer med vilkårssetting. Ved fem av besøkene gjennomgikk vi utvalgte saker der det var stilt vilkår for å utbetale sosialhjelp.

Konklusjoner

- Det varierer mye mellom kontorene i hvor stor andel av sakene det stilles vilkår.
- Det stilles langt oftere vilkår overfor ungdom enn andre grupper, det gjelder særlig arbeidsrettede vilkår.
- Kjennetegn ved mottakerne har størst betydning for om kontorene stiller vilkår eller ikke. Arbeidsrettede vilkår stilles sjeldnest overfor personer med rus- eller helseproblematikk.
- Det stilles vilkår om deltakelse i statlige arbeidsrettede tiltak så vel som vilkår om deltakelse i kommunale tiltak. Litt over halvparten av kommunene har egne kommunale tiltak.
- De fleste ledere og veiledere opplever at de stiller vilkår passe ofte. Ledere på NAV-kontor som stiller minst vilkår er de som særlig ønsker å stille vilkår oftere. Arbeid for sosialhjelp og kartlegging av yrkesveileder er de tiltakene som flest mener stilles for sjelden.
- Hensikten med å stille vilkår er oftest å bidra til selvhjelp og motivere til arbeid. I tillegg er det ganske vanlig at vilkårssetting brukes for å avdekke arbeidsevne og motivasjon.
- Det er god oppfølging av vilkårssetting, men stor variasjon i brukervedvirkning og i om vilkårene er del av en handlingsplan. Sanksjonsbruken ved brudd varierer mye.
- Kontorene bruker et større spekter av vilkår enn tidligere, og de er mer individuelt tilpasset. NAV-reformen ser ut til å ha ført til en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår.
- Vi finner en tendens til positiv sammenheng mellom omfanget av vilkårsbruk i en kommune/bydel og avgang fra sosialhjelp. Det er ikke grunnlag for å si om dette er en årsakssammenheng.

Omfang

Det varierer en del mellom kontorene i hvor stor andel av sakene det stilles vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Ved ett av fem NAV-kontor anslås det at det stilles vilkår i de aller fleste sakene (over 80 prosent), samtidig som litt under ett av fem kontor oppgir at de stiller vilkår i under én av fem saker. De større NAV-kontorene stiller vilkår oftere enn de mindre kontorene gjør.

Det stilles som regel flere vilkår i samme sak. Arbeidsrettede og økonomiske vilkår brukes i omtrent samme omfang. De mest brukte vilkårene er vilkår om å registrere seg som arbeidssøker og vilkår om dokumentasjon. Om lag 90 prosent av både lederne og veilederne svarer at det ofte stilles krav til registrering som arbeidssøker, mens litt over 80 prosent svarer at det ofte stilles krav til å vise dokumentasjon i form av kvitteringer eller lignende. Om lag 70 prosent av både ledere og veiledere svarer at det ofte stilles vilkår om å søke jobber og nærmere 60 prosent svarer at vilkår om deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak benyttes ofte. På de større kontorene svarer 70 prosent av lederne at slike vilkår benyttes ofte. Omtrent halvparten av både ledere og veiledere sier at de ofte stiller krav til annen yrkesrettet aktivitet. I overkant av 60 prosent av kontorene stiller ofte vilkår om å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter. Mange påpeker dessuten at et mye brukt vilkår er å møte på NAV-kontoret. Vilkår om

deltakelse i utdanning og vilkår om arbeid for sosialhjelp er de vilkårene som flest svarer at benyttes sjelden.

Vi finner at det er en korrelasjon mellom ledernes svar på omfang av bruk av vilkår og opplevd grad av press i arbeidssituasjonen og grad av press for å redusere sosialbudsjettet. De som opplever liten grad av press bruker sjeldnere vilkår enn andre.

Litt over halvparten av NAV-kontorene har kommunale tiltak, mens dette gjelder for tre av fire større kontor. Det er om lag 30 prosent av kontorene som *har* arbeid for sosialhjelp som et tiltak, og omtrent ti prosent svarer at de ofte stiller vilkår om arbeid for sosialhjelp. Det er lite utbredt å stille vilkår om deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet for å få sosialhjelp.

I caseundersøkelsen så vi at selv om alle kontorene stilte vilkår, var det ulike syn på hvor ofte det bør stilles vilkår. Noen NAV-kontor har som policy at vilkår alltid skal settes der det er mulig. Det legges vekt på at bruken av vilkår skal tydeliggjøre for mottaker at sosialhjelp er siste utvei, og at selvforsørgelse gjennom arbeid er målet. Andre NAV-kontor la vekt på at de setter vilkår der det er nødvendig. På disse kontorene legger de også større vekt på at et alternativ til å sette vilkår er hyppig og god oppfølging. Det var imidlertid stor enighet mellom kontorene om i hvilke situasjoner det er særlig viktig å stille vilkår, og overfor hvilke grupper det har mest hensikt å stille arbeidsrettede vilkår.

Vårt inntrykk fra spørreundersøkelsen og caseundersøkelsen er at NAV-kontorene legger stor vekt på at brukere som mottar sosialhjelp skal komme i aktivitet, og også på at brukere skal få riktig ytelse, det vil si at dersom de fyller krav til en trygdeytelse er det det de skal ha.

Selv om bruk av vilkår kan være et positivt virkemiddel, er det ikke dermed sagt at kommuner som i liten grad bruker vilkår har en dårligere oppfølging av brukerne. Når bruk av vilkår er hyppigst i større kommuner kan det ha sammenheng med at mindre kommuner er mer oversiktlige, at det er færre brukere, og at det blir lettere å følge opp den enkelte bruker uten å sette vilkår.

Hvilke brukere stilles det vilkår overfor?

Kjennetegn ved brukerne har stor betydning for om det stilles vilkår, og for hvilke vilkår som stilles. Det er langt mer vanlig å stille vilkår overfor ungdom enn overfor andre mottakere av sosialhjelp. Nærmere to av tre kontorer svarer at de stiller vilkår i de aller fleste sakene som gjelder ungdom. Svært mange kontorer stiller ofte krav til ungdom om å møte i mottaket for å søke jobber eller å delta i tiltak. Innvandrere er overrepresentert blant mottakere av sosialhjelp, og dette er også en gruppe det ofte stilles vilkår overfor. Brukere med rus- og/eller helseproblematikk er de brukerne det er minst vanlig å stille arbeidsrettede vilkår overfor.

Spørreundersøkelsen viste at den viktigste grunnen til at det ikke stilles arbeidsrettede vilkår *oftere* er kjennetegn ved brukerne. Den vanligste grunnen til ikke å stille arbeidsrettede vilkår er manglende arbeidsevne på grunn av rus- eller helseproblematikk. Det er særlig respondentene ved de større kontorene som oppgir rus og også manglende bolig som en viktig grunn til *ikke* å stille arbeidsrettede vilkår. Litt under halvparten av veilederne opplever at manglende relevante tiltak ofte er en grunn til at de ikke stiller vilkår om tiltaksdeltakelse.

Informantene i caseundersøkelsen var enige om at arbeidsrettede vilkår er viktigst å stille overfor mottakere av sosialhjelp som ikke har for omfattende problematikk, og som trenger å bli stilt krav til for å komme i gang med kvalifisering og jobbsøking. Dette gjelder ofte ungdom, andre grupper som ble nevnt er langtidsledige, herunder tidligere mottakere av dagpenger og tidligere mottakere av overgangsstønad.

De fleste av både veiledere og ledere ved NAV-kontorene opplever at det stilles vilkår passe ofte. De typene vilkår som flest mener skulle vært brukt oftere, er de som er minst brukt; arbeid for sosialhjelp og vilkår om å la seg vurdere av en yrkesveileder. For øvrig er det særlig ledere ved kontorer som bruker relativt lite vilkår som mener kontoret oftere burde stilt vilkår.

Oppfølging og sanksjoner

Hensikten med å stille vilkår er oftest å bidra til at brukerne kommer seg ut av en vanskelig livssituasjon eller å motivere til arbeid. Det er også ganske vanlig å bruke vilkår for å sjekke ut hvor motiverte brukerne er for arbeid. Om lag én av fire veiledere svarer dessuten at vilkår ofte brukes for å luke ut de som ikke har krav på sosialhjelp fordi de jobber svart. Informantene i casekontorene ga dessuten uttrykk for at bruk av vilkår er et nyttig virkemiddel for å kartlegge brukerne. De avdekket om brukerne hadde behov for mer oppfølging, hadde mer omfattende problematikk enn det så ut til, og de fikk testet ut arbeidsevne. Vilkår fungerer dessuten som et middel for å oppnå kontakt med brukere med omfattende problemer ved at de får vilkår om å møte på NAV-kontoret.

I casekontorene ble det presisert at for å lykkes med bruk av vilkår i tildeling av sosialhjelp er det svært viktig at brukeren i tillegg får god oppfølging i form av råd, veiledning og eventuelt kvalifisering. Spørreundersøkelsen viser at de fleste kontorene legger vekt på å gjøre en individuell vurdering av hvilke vilkår som er hensiktsmessige å bruke. En del av kontorene har imidlertid lite brukervedvirkning i vilkårssettingen, og det varierer mye mellom kontorene i hvor stor grad vilkårene knyttes til en handlingsplan (aktivitetsplan).

Både ledere og veiledere opplever at det er god kontroll med at vilkårene oppfylles. Bruk av sanksjoner ved brudd på vilkår varierer ganske mye fra kontor til kontor. De vanligste sanksjonsmidlene er reduksjon av sosialhjelp og utsettelse av mottak av stønad (til vilkåret er oppfylt).

Endringer i praksis

Majoriteten av respondentene mener det har vært en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår på kontoret de siste årene. Det har sammenheng med at NAV-reformen har gjort det enklere å benytte et større spekter av virkemidler overfor brukerne. Mange av respondentene uttrykker at det har vært økt bevissthet om at vilkår skal være individuelt tilpasset og om *når* det er relevant å stille vilkår.

En sammenligning med Telemarksforskningens (2006) kartlegging viser at rangeringen av de ulike tiltakene etter hvor ofte de blir brukt er ganske lik. Men samlet sett tyder en sammenligning av kartleggingene på at kontorene bruker et større spekter av vilkår enn tidligere, og at de er mer individuelt tilpasset brukerne.

Resultater av å stille vilkår

Om lag halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen sier at de samlet sett er tilfreds med effekten av vilkårssetting, mens litt over 40 prosent svarer "både og". Nesten samtlige respondenter er svært eller ganske enige i at bruken av vilkår fungerer bra for å ansvarliggjøre brukerne. En stor andel er også enige i at vilkår bidrar til at brukerne blir i stand til å øke inntektene sine og at vilkår bidrar til å motivere brukerne. Lederne er jevnt over litt mer positive til effekten av vilkår enn veilederne. Nærmere 80 prosent av lederne er enige i at bruken av vilkår bidrar til økt overgang til arbeid, mens 65 prosent av veilederne mener det samme. Nærmere 30 prosent blant veilederne og nesten like mange blant lederne mener det er mer hensiktsmessig å bruke andre virkemidler enn vilkår.

Informantene i casekontorene mente at vilkårssetting bidrar til ansvarliggjøring og er en form for hjelp til selvhjelp slik at brukerne har et sted å bo, har medisiner, får de ytelsene de har krav på og møter på NAV-kontoret. Det varierte hvor effektivt informantene i casekontorene mente vilkårssetting er for å lykkes med overgang til arbeid, det ble påpekt at mange av brukerne er i en livssituasjon der de er langt fra arbeid. Kontorene har en del brukere som enten manglet arbeidsevne på grunn av rusproblemer eller uavklart "psykiatri", eller som hadde dårlige forutsetninger på arbeidsmarkedet på grunn av manglende grunnleggende kvalifikasjoner. På enkelte av casekontorene erfarte de at en del innvandrere med flyktningebakgrunn på grunn av svake norskkunnskaper og manglende skolegang, har svært vanskelig for å komme i jobb og at det er mangel på hensiktsmessige tiltak for denne gruppa.

Vi har undersøkt om det er noen sammenheng mellom omfanget av vilkårsbruk i en kommune og avgang fra sosialhjelp, basert på tall fra SSB. Undersøkelsen viser at det er en tendens til en positiv sammenheng mellom omfang av bruk av vilkår og andel av sosialhjelpsmottakere som ikke lenger mottar sosialhjelp etter ett og to år. Avgang fra sosialhjelp omfatter ulike utfall; mottak av andre ytelser til livsopphold, være i tiltak og motta en ytelse, bli forsørget av andre eller ha gått over i lønnet arbeid. Hvorvidt korrelasjonen mellom vilkårssetting og avgang fra sosialhjelp er en årsakssammenheng har vi ikke grunnlag for å si. Det kan også være andre forhold som påvirker avgangen fra sosialhjelp, for eksempel egenskaper ved mottakerne.

Basert på erfaringene i casekontorene finner vi at om arbeids- og aktivitetsrettede vilkår fører til raskere selvforsørging er avhengig av at arbeidsrettede vilkår stilles til de rette brukerne. Kjennetegn ved brukerne har stor betydning for mulighetene til å bli selvforsørget, og noen brukere har nytte av arbeidsrettede vilkår for å realisere mulighetene sine.

1 Innledning

I henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kan det settes en rekke vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp så lenge vilkårene har nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrenser stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet, samt ikke er i strid med andre lovbestemmelser. Formålet med vilkårssetting er å gjøre stønadsmottaker i stand til å ta ansvar for egen livssituasjon.

Eksempler på vilkår som kan pålegges omfatter blant annet deltakelse i kvalifiseringstiltak, arbeidsplikt, å møte til veiledningssamtaler, å disponere søknaden på en bestemt måte, å vise ulike typer dokumentasjon, og å flytte til en rimeligere bolig (Rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, 2012). Regelverket setter krav til individuell vurdering og utredning av stønadsmottakers kvalifikasjoner, behov og problemer samt av hvilke tiltak som kan være relevante.

Vilkårsbruk i sosialtjenesten har inngått i flere undersøkelser og kartlegginger de senere år. Omfanget er tidligere kartlagt i en rapport fra Telemarksforskning i 2006 (Brandtzæg m. fl, 2006)¹ og i en kartlegging gjennomført av Sosial- og helsedirektoratet i 2004^{2,3}. Undersøkelsene viser at bruken av vilkår varierer mellom kommunene og hadde økt noe de senere årene. Kartleggingene viser også at det er vanskelig å vurdere effekten av bruk av vilkår på overgang til arbeid isolert sett fordi mange faktorer spiller inn og sammenhengene er sammensatte.

De tidligere utredningene er gjennomført før NAV-reformen ble iverksatt. NAV-reformen innebærer at NAV-kontoret kan bruke både det statlige og det kommunale tiltaks- og virkemiddelapparatet overfor personer som mottar sosialhjelp. Økt tilgang på virkemidler kan ha ført til endringer i omfang av vilkårssetting. Bruk av vilkår overfor mottakere av sosialhjelp må derfor sees i sammenheng med andre tiltak og virkemidler som NAV-kontoret tilbyr til personer som mottar økonomisk stønad.

Proba Samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet utredet NAV-kontorenes praksis for bruk av vilkår i forbindelse med økonomisk sosialhjelp. Formålet med utredningen har vært å få mer kunnskap om praksis for bruk av vilkår ved tildeling av sosial stønad. Dette skal gi grunnlag for departementets vurdering av vilkårsbestemmelsen, og det løpende arbeidet med å vurdere en hensiktsmessig utforming av stønads- og velferdsordningene for målgruppen.

1.1 Problemstillinger

Vi har kartlagt omfanget av vilkårsbruk ved tildeling av sosial stønad, hvilke vilkår som stilles, hva som er hensikten og hva som oppnås med vilkårsbruk. Vi har hatt følgende problemstillinger:

- Hva er omfanget av bruken av ulike vilkår? Hvilke vilkår er det som stilles, og hvilken sammenheng er det mellom vilkårssetting og kjennetegn ved personene (alder, kjønn, familiesituasjon, utdanningsnivå, mv)?
- Er hensikten med vilkårene som stilles å bidra til å motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon, eller er det andre hensyn som også er fremtredende?
- Vi har lagt spesiell vekt på å kartlegge bruken av vilkår som gjelder arbeid og aktivitet, samt bruken av vilkår overfor unge stønadsmottakere (personer under 30 år).

¹ Brandtzæg B. m. fl. (2006): *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*, Telemarksforskning, rapport 232/2006

² "Kartlegging av sosialtjenesten i kommunene". Sosial- og helsedirektoratet, 2004

³ Bruken av vilkår er dessuten drøftet i en evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere (Schaft og Spjelkavik, 2006) og i evalueringen av forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrette tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp (Lødemel og Johannessen, 2005).

- I hvor stor grad brukes deltakelse i statlige arbeidsrettede tiltak som vilkår for å få sosialhjelp kontra kommunale tiltak, herunder arbeidsoppgaver i bostedskommunen?
- I hvilken grad stilles det vilkår om å søke deltakelse i kvalifiseringsprogram?
- Hvordan blir vilkårssettingen fulgt opp av NAV-kontoret? Virker vilkårene i tråd med intensjonene, hva skjer ved vilkårsbrudd og hva slags sanksjoner brukes?

Utredningen skulle også gi svar på om personer som får vedtak om arbeids- og aktivitetsrettede vilkår blir raskere selvforsørget enn personer som får stønad uten at det stilles krav om slike vilkår, og om det er variasjoner avhengig av hvilke vilkår som stilles.

1.2 Nærmere om vilkår ved økonomisk sosialhjelp

Tidligere undersøkelser har vist at bruken av vilkår varierte mye mellom daværende sosialkontor. Særlig har det vært stor variasjon i bruken av arbeid for sosialhjelp som vilkår. Ifølge Telemarksforsknings undersøkelse (2006) var den vanligste formen for vilkår å pålegge stønadsmottaker å registrere seg hos Aetat og vilkår knyttet til dokumentasjon. Vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og pålegg om å møte til veiledningssamtaler var også hyppig brukt.

Sosial- og helsedirektoratets undersøkelse fra 2004 fant også at disse vilkårene var de som var hyppigst brukt. Rundt en fjerdedel av sosialkontorene brukte den gangen det som ble definert som vilkår knyttet til sosial rehabilitering, det vil si kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og annen oppfølging i stor grad, rundt halvparten brukte slike vilkår i noen grad. Mindre enn en tredjedel av kontorene brukte arbeid for sosialhjelp i noen eller større grad.

Ulik bruk av vilkår ved kontorene kan ha mange årsaker. Det kan blant annet ha sammenheng med ulik sammensetning av brukergruppen, ulike muligheter til å tilby hensiktsmessige kvalifiseringstiltak og/eller ulike muligheter til å følge opp brukerne. Det kan også ha sammenheng med ulike sosialfaglige vurderinger ved kontoret.

I undersøkelsen har vi forsøkt å vise variasjoner i vilkårsbruk mellom kommunene, samt hva variasjonene skyldes. Vi har spesielt hatt fokus på vilkårssetting når det gjelder yngre stønadsmottakere. Vi la vekt på å inkludere omfanget av bruk av vilkår i forbindelse med bruk av kvalifiseringsprogram, samt kommunale og statlige arbeidsrettede tiltak, og hva som kjennetegner personene i de tilfellene slike vilkår blir satt.

Vi har også kartlagt hva variasjoner i bruken av vilkår om arbeid for sosialhjelp skyldes, og i hvilke situasjoner dette vilkåret brukes. Vi kartla dessuten hva som oppleves som utfordringer og dilemmaer i vilkårssetting.

Hensikt

Bruk av vilkår skal bidra til selvstendigjøring og rehabilitering av den det gjelder. Samtidig kan det tenkes at NAV-kontoret tar andre hensyn i bruken av vilkår. For eksempel at vilkår brukes for å luke ut søkere som egentlig ikke har krav på sosialhjelp fordi de har et arbeidsforhold (svart). Det kan også tenkes at NAV-kontoret mener at vilkår kan ha en avskrekkende effekt ved at sosialhjelpsmottakere finner andre måter å forsørge seg på fordi de vil unngå et vilkår som for eksempel arbeid for sosialhjelp. I tillegg kan det oppfattes som ”riktig” at kommunen får utført nyttige funksjoner som en motytelse for sosialhjelp.

Vi har kartlagt hvilke hensikter NAV-kontorene har når de stiller vilkår, og om kontorene opplever at vilkårene er tilstrekkelig begrunnet og individuelt tilpassede.

Oppfølging, intensjoner og sanksjoner

Vi har kartlagt på hvilken måte vilkårssettingen følges opp, om det foreligger en plan, om det gjøres endringer, og hvilken innflytelse stønadsmottaker har når det gjelder hvilke vilkår som

settes. Vi har også sett nærmere på hvilken sammenheng det er mellom oppfølging og oppnådde resultater.

Det er en forutsetning at bruk av vilkår skal kunne bidra til å heve stønadsmottakerens kompetanse og muligheter for deltakelse i arbeidslivet, at det skal være planmessig og vurderes hyppig. For at vilkårsbruk skal ha en effekt må det få konsekvenser for stønadsmottakeren dersom vilkåret ikke oppfylles. Det går imidlertid ikke direkte fram av loven hvordan NAV-kontoret skal forholde seg dersom en stønadsmottaker nekter å oppfylle vilkår, men det er underforstått at stønaden helt eller delvis kan falle bort. Bortfall av stønad kan samtidig medføre et dilemma ettersom en søker som befinner seg i en nødssituasjon, kan ha krav på hjelp selv om lovlig satte vilkår brytes.

Vi har kartlagt hvilke sanksjoner som brukes og hvilke variasjoner det er i bruken av sanksjoner mellom kontorene, samt hvordan sanksjonene varierer med type vilkår som er brukt og kjennetegn ved stønadsmottaker. Vi har også kartlagt hva kontorene opplever som utfordringer i bruk av sanksjoner.

Resultater

Å vurdere oppnådd effekt ved bruk av vilkår er svært komplisert. Tidligere undersøkelser har vist at effekten blant annet er avhengig av hvordan vilkåret/tiltaket er utformet, stønadsmottakerens valgmuligheter og muligheter for innflytelse.

Det er grunn til å tro at effekten av vilkårssetting har sammenheng med i hvilken grad sosialtjenesten setter vilkår som er individuelt tilpasset og som er hensiktsmessige ut fra brukers situasjon. Dette vil igjen avhenge av hvilken utredning som er gjennomført av den enkelte veileder, samt av hvilke muligheter sosialtjenesten har til å finne tiltak som passer.

Effekten av vilkårssetting for overgang til selvforsørgelse vil dessuten i stor grad påvirkes av hvilken kompetanse og andre egenskaper stønadsmottaker har. Dette vil påvirkes av kompetanse oppnådd gjennom kvalifiseringstiltak som vedkommende har deltatt i, men bare i begrenset grad. Det vil si at egenskaper ved klientene uavhengig av vilkårssetting kan være avgjørende for hva man oppnår.

For å kunne vurdere effekten av vilkår burde man strengt tatt ha sammenlignbare tilfeller der det i det ene tilfellet ble satt vilkår og i det andre ikke. En slik studie er ikke mulig å gjøre. Det finnes enkelte utenlandske studier som nærmer seg et slikt forskningsdesign, blant annet en eksperimentstudie av Dolton and O'Neills (2002)⁴. Denne undersøkelsen viste at kombinasjonen trussel om økonomiske sanksjoner og jobbsøkningsprogrammer reduserte arbeidsledigheten i eksperimentgruppen noe, sammenlignet med en kontrollgruppe, men de fant bare en effekt for menn.

For å kunne si noe om resultatene av vilkårssetting ønsket vi å sammenlikne bruk av ulike typer vilkår i forskjellige kommuner og se på om det er en sammenheng mellom bruk av vilkår og andel sosialhjelpsmottakere som er blitt selvforsørget i en gitt periode.

2 Metoder/datakilder

Kartleggingen er basert på to spørreundersøkelser til henholdsvis ledere og veiledere ved NAV-kontorer, registerdata og casestudier med saksgjennomgang. Vi har også satt oss inn i tidligere undersøkelser som er gjennomført på feltet og annen relevant dokumentasjon.

⁴ Dolton P. and O'Neill D. (2002): *The Long-Run Effects of Unemployed Monitoring and Work Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom*, Journal of Labour Economics 20/2012

2.1.1 Dokumentanalyse

Vi startet oppdraget med å sette oss inn i tidligere gjennomførte undersøkelser som var relevante for dette prosjektet. Særlig la vi vekt på kartleggingen fra Telemarksforskning fra 2006. I den grad det var mulig forsøkte vi å utforme spørsmålene i spørreundersøkelsene slik at resultatene ble sammenlignbare med undersøkelsen fra 2006. Vi satt oss dessuten grundig inn i føringene som følger av nytt rundskriv 22.06.2012 *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*.

2.1.2 Besøk i pilotkontor

Før vi utarbeidet spørreskjemaene besøkte vi to NAV-kontor for å få en forståelse av hvordan vilkårssetting praktiseres i dag. Vi ønsket å besøke kontor av ulik størrelse. Ett av kontorene tilhørte en bydel i Oslo, mens det andre kontoret tilhørte en mindre kommune på Østlandet. De to kontorene vi besøkte var dessuten forskjellige med hensyn til hvor integrert sosialtjenestedelen var med de statlige ansvarsområdene i NAV.

På det ene kontoret intervjuet vi kommunal enhetsleder (nestleder i NAV-kontoret), samt en seksjonsleder med lang erfaring fra behandling av saker om økonomisk sosialstønad. På det andre kontoret hadde vi et felles intervju med leder av kommunal enhetsleder og to veiledere med lang erfaring fra saksbehandling av økonomisk sosialstønad.

Formålet med å besøke pilotkontorene var å få et best mulig grunnlag for å lage gode spørreskjema til spørreundersøkelsene. Vi presenterte utkast til spørreundersøkelser for de vi hadde intervjuet på pilotkontorene før de ble sendt ut.

2.1.3 Spørreundersøkelser

Spørreundersøkelse til ledere og veiledere

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser; en til ledere ved alle landets NAV-kontorer og en til et utvalg veiledere. Spørreundersøkelsene ble gjennomført elektronisk via dataverktøyet Survey-Xact. Lederundersøkelsen ble sendt til NAV-kontorets e-postadresse og stilet til NAV-leder. NAV-leder avgjorde om hun/han skulle svare på undersøkelsen eller om kontoret hadde en egen leder for sosialtjenesteoppgaver i NAV som heller burde svare. Hvilken kjennskap ledere for NAV kontor har til vilkårsbruk varierer både med type organisering og størrelse på det enkelte NAV-kontor.

Undersøkelsen til lederne kartla kontorets bruk og erfaringer med bruk av vilkår, mens undersøkelsen til veilederne kartla den enkelte veilederens bruk av og erfaring med vilkårsbruk. Det var imidlertid stort sammenfall i spørsmålene i de to undersøkelsene.

I tillegg til å stille spørsmål om andelen av sakene der de stilte vilkår og hvor ofte de brukte ulike vilkår, ba vi veilederne om å svare på spørsmål relatert til den siste søknaden de saksbehandlet der det ble satt vilkår. På den måten fikk vi et representativt bilde av bruk av vilkår i de tilfellene det stilles vilkår.

De to undersøkelsene ble gjennomført suksessivt. Vi startet med undersøkelsen til lederne. I tillegg til å svare på spørsmålene skulle lederen oppgi e-postadresse til den/de veilederen(e) på kontoret som hadde mest erfaring med søknader om sosialhjelp. De skulle oppgi inntil tre e-postadresser. Vi sendte deretter veilederundersøkelsen til de foreslåtte veilederne. Vi brukte en slik toleddet fremgangsmåte for å sikre høyest mulig svarprosent.

I spørreundersøkelsene refererte vi til de ulike vilkårene som det vises til i rundskrivet og spurte hvor ofte det er vanlig å sette dem. Vi omformulerte beskrivelsene av vilkårene noe sammenlignet med beskrivelsene i rundskrivet. Det gjorde vi for å skille tydeligere mellom type vilkår som blir satt, og for bedre å kunne sammenligne med Telemarksforskning sin undersøkelse fra 2006. Da Telemarksforskning gjennomførte sin undersøkelse gjaldt et tidligere rundskriv som bruker andre formuleringer i beskrivelsen av ulike vilkår. Innholdet i eksemplene

er til dels det samme, men vi har med noen flere eksempler på vilkår enn det Telemarksforskning hadde.

Spørreskjemaene hadde spesielt fokus på vilkår som omfatter kvalifisering og arbeid. Vi stilte blant annet spørsmål om hvor ofte det stilles vilkår om deltakelse i statlige/kommunale kompetansehevingstiltak, hvor ofte det stilles krav om deltakelse i kvalifiseringsprogram og hvor ofte det stilles vilkår om arbeid for sosialhjelp.

Vi stilte også spørsmål om sammenhengen mellom bruken av de ulike vilkårene og kjennetegn ved mottakerne av økonomisk sosialhjelp. Det vil si i hvor stor grad det benyttes vilkår overfor ulike grupper som langtidsledige, mottakere med rusproblematikk, mottakere med nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer, mottakere med nedsatt arbeidsevne på grunn av manglende grunnleggende kvalifikasjoner og mottakere med omsorgsansvar for små barn. I tillegg kartla vi i hvilken grad kommunen har egne tiltak for arbeidstrening eller kompetanseheving som benyttes i vilkårssettingen. Spørsmålene omfattet også hensikten med vilkårssettingen.

Lederundersøkelsen ble sendt til 451 NAV-kontor den 16. november 2012. Det ble purret tre ganger. Det var mulig å svare frem til 23. januar 2013. Vi fikk til sammen 366 svar fra lederne, hvorav 313 besvarte hele undersøkelsen. Dette gir en svarandel på 81 prosent av alle NAV-kontorer i Norge. Om lag 70 prosent svarte på alle spørsmålene.

Større kontorer er i noen grad overrepresentert blant de som besvarte undersøkelsen, sammenliknet med de som ikke besvarte. I gjennomsnitt var innbyggertallet i kommunene/bydelene som ikke besvarte undersøkelsen på 5 400, sammenliknet med et gjennomsnittlig innbyggertall på 11 500 i de kommunene/bydelene som besvarte undersøkelsen. Gjennomsnittlig antall innbyggere per kommune (eller bydel) for landet som helhet var 10 300. Ledere fra NAV-kontor i 12 av 15 bydeler i Oslo svarte på undersøkelsen, mens ledere fra alle de åtte NAV-kontorene i bydelene i Bergen besvarte undersøkelsen.

Gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere er også høyere ved de kontorene som besvarte undersøkelsen. Ved de kontorene som besvarte var gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere 270, mens antallet var 170 ved de kontorene som ikke besvarte undersøkelsen. 251 var gjennomsnittet per kontor for landet som helhet.

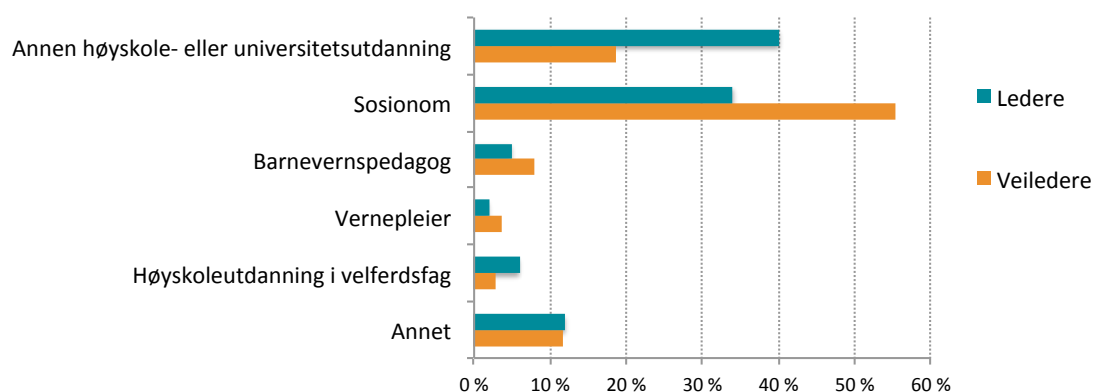
Veilederundersøkelsen ble sendt til 434 veiledere den 7. desember 2012. I etterkant ble undersøkelsen sendt til ytterligere veiledere etter hvert som flere av lederne svarte. Veilederne skulle ha ”erfaring med å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp” og hvis ”brukere er inndelt ut fra ulikt oppfølgingsbehov hos brukerne” ønsket vi at inntil tre veiledere med ulike ansvarsområder fra hvert kontor skulle svare. Det betyr at lederne ikke har trukket veilederne tilfeldig. Vi kan gå ut fra at utvalget er blant de med mest erfaring på NAV-kontorene.

Til sammen ble undersøkelsen sendt til 553 veiledere. Det ble purret to ganger. Det var mulig å svare frem til 23. januar 2013. Vi fikk til sammen 404 svar fra veilederne, hvorav 318 besvarte hele undersøkelsen. Dette gir en svarandel på 73 prosent blant veilederne. Når det gjelder veilederundersøkelsen vet vi ikke sikkert hvor mange ulike kontorer som er representert ettersom vi ut fra svarene ikke kan se om det er en eller flere respondenter fra samme kontor. I sammenligningen av svar mellom ledere og veiledere er det viktig å ha i mente at veilederne svarer på spørsmål om egen praksis og erfaringer, mens lederne svarer på spørsmål om kontorets praksis og erfaringer.

Nærmere om respondentene

Et stort flertall av lederne og veilederne som besvarte spørreundersøkelsen har sosionomutdanning eller annen høyskole- eller universitetsutdanning (se Figur 2.1). Rundt 35 prosent av de lederne som besvarte undersøkelsen har sosionomutdanning, mens 40 prosent har annen høyskole- eller universitetsutdanning. Blant veilederne har 55 prosent sosionomutdanning, mens 20 prosent har annen høyskole- eller universitetsutdanning.

Figur 2.1 Hvilken utdanning har du?

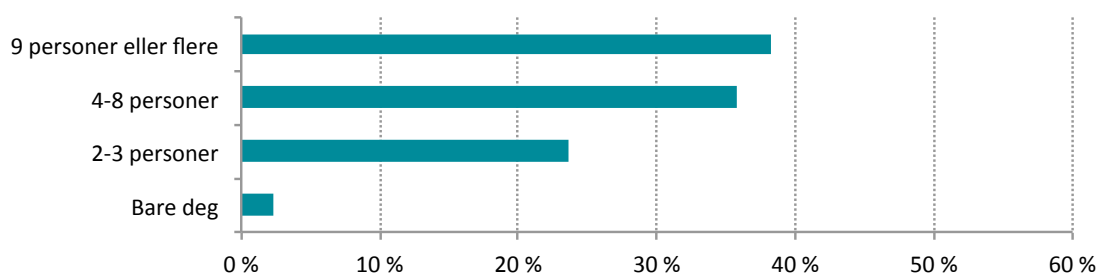


Rundt 75 prosent av lederne har jobbet i NAV eller tidligere Aetat, trygdeetat, kommunal sosialtjeneste i mer enn seks år. 15 prosent har vært ansatt i sin nåværende stilling i mer enn seks år, mens 45 prosent har vært ansatt i tre til seks år. De resterende har vært ansatt i under tre år.

Veilederne har også relativt lang erfaring i NAV (eller de tre tidligere tjenestene). Over halvparten har vært ansatt i mer enn seks år. 30 prosent svarer at de har vært ansatt i sin nåværende stilling i mer enn 6 år, mens en nesten like stor andel svarer at de har vært ansatt i 3-6 og 1-3 år. 10 prosent har vært ansatt i under ett år.

Lederne ble spurt om hvor mange ansatte det er i sosialtjenestedelen av NAV (kommunalt ansatte) på det kontoret de var leder. Svarfordelingen er vist i Figur 2.2. Ved i underkant av 40 prosent av kontorene er det over åtte kommunalt ansatte. Ved 35 prosent av kontorene er det 4-8 ansatte, mens det i om lag 25 prosent av kontorene er 2-3 ansatte. Ved 2 prosent av kontorene er det kun leder som er kommunalt ansatt.

Figur 2.2 Hvor mange ansatte er det ved NAV sosial der du er leder? N=360



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Grupperingen av kontorene etter antall kommunalt ansatte brukes gjennomgående i rapporten for å sammenlikne lederne og veilederens svar avhengig av kontorstørrelse, der vi anser det for å være relevant. I disse sammenlikningene bruker vi tre kategorier: 9 personer eller flere, 4-8 personer og 1-3 personer.

90 prosent av lederne som har svart på undersøkelsen har ansvar på andre områder enn på sosialområdet, for eksempel trygd, arbeidsmarkedstiltak og boligsosialt arbeid. Dette viser at det i stor grad er lederne for *kontoret* som har besvart undersøkelsen. Vi antar at de 10 prosent av lederne som svarer at de ikke har ansvar på andre deler enn sosialområdet, er kommunale enhetsledere i NAV.

Blant veilederne har rundt halvparten av respondentene ansvar for oppfølging av bestemte målgrupper. De vanligste målgruppene er brukere med rusproblemer, brukere i psykiatrien,

ungdom, langtidsledige, flyktninger og langtidssykemeldte. På de mindre kontorene er det vanlig å ha ansvar for bredere grupper.

2.1.4 Casestudier

Med bakgrunn i svarene i spørreundersøkelsene og SSBs registre over sosialklienter i 2008, 2009 og 2010 plukket vi ut seks kommuner der vilkårssetting brukes henholdsvis mye og lite. Vi brukte SSBs registre til å undersøke hvor mange mottakere av sosialhjelp kommunene hadde slik at vi sørget for å ha casekontorer som hadde en del mottakere av sosialhjelp.

Vi valgte NAV-kontor i kommuner med ulik størrelse. Ett kontor tilhørte en bydel i Bergen, og ett en bydel i Oslo. To av kontorene tilhørte to middels store byer i samme fylke og to av kontorene tilhørte to mindre kommuner i samme fylke.

I hver kommune tilbrakte vi én dag for å gjennomføre intervjuer/gruppesamtaler. På alle kontorene intervjuet vi leder og utvalgte veiledere. Vi hadde 2-4 intervjuer/samtaler ved hvert besøk. Ved fem av besøkene hadde vi også en gjennomgang av utvalgte saker der det er brukt vilkårssetting.

2.1.5 Registerdata

Vi har benyttet registerdata for å belyse om det er en sammenheng mellom vilkårsbruk og avgang fra sosialhjelp.

Vi har sett på andelen sosialhjelpsmottakere i hver kommune som etter en gitt periode ikke lenger mottar sosialhjelp. Disse andelene har vi sammenstilt med omfang av bruk av vilkår i kommunene (resultater fra spørreundersøkelsen). Statistisk sentralbyrå har levert oversikter med antall sosialhjelpsmottakere i alle kommuner/bydeler i 2008, samt sosialhjelpsstatusstatus for den samme populasjonen i 2009 og 2010. Ved å se disse resultatene i sammenheng med informasjon fra casestudiene og spørreundersøkelsene gjør vi en drøfting av resultater.

3 Om bruk av vilkår ved søknad om økonomisk stønad

Økonomisk stønad er en rettighet for dem som ikke har andre muligheter til å forsørge seg selv. Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad under visse forutsetninger. Vilkårssetting innebærer at det knyttes en plikt, et pålegg eller en begrensning til vedtaket om tildeling av stønad.

3.1 Hva sier lov og rundskriv om bruk av vilkår?

I følge lov om sosiale tjenester må vilkårene ha nær sammenheng med vedtaket, og de må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilråene må heller ikke være i strid med andre lovbestemmelser.

I rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen utdypes kravene til bruk av vilkår. Vilkårssetting har nær sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp. Bruk av vilkår bør bidra til å gjøre mottaker i stand til å sørge for sitt livsopphold på annen måte enn gjennom økonomisk sosialhjelp. Vilkår kan være aktuelt i mange ulike tilfeller, blant annet for å redusere stønadsmottakers utgifter og øke inntekter. Et sentralt mål er at vilkår skal styrke stønadsmottakers muligheter til å bli selvforsørget gjennom arbeid. Når det settes vilkår skal det bidra til å motivere og påvirke stønadsmottaker til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Det blir presisert i rundskrivet at det særlig er viktig at unge kommer raskt ut i aktivitet.

Før det settes vilkår, skal NAV-kontoret alltid foreta en konkret individuell vurdering av om vilkår er hensiktsmessig, og om det vil bidra til å fremme den enkeltes muligheter til å bli uavhengig av økonomisk sosialstønad. I denne vurderingen skal det legges vekt på hva stønadsmottaker allerede gjør for å bli selvhjulpen, og om bruk av vilkår kan kvalifisere, motivere og påvirke ytterligere. Det skal tas hensyn til om andre forhold bør bedres før det settes vilkår, for eksempel helseplager, en uholdbar bosituasjon eller utfordringer knyttet til barnepass. Vilkår skal i utgangspunktet settes i samarbeid med stønadsmottaker, men dette er ikke en forutsetning. NAV-kontoret må være seg bevisst at selv om vilkår er fastsatt i samarbeid med brukeren er det snakk om myndighetsutøvelse, og ikke en avtale mellom likeverdige parter.

Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge vedkommende mottar stønad. Vilkår om arbeidsplikt er særlig aktuelt å sette for en stønadsmottaker som ikke har andre rettigheter eller tilbud fra NAV-kontoret, og som kan ha nytte av å få arbeidserfaring.

Dersom det settes vilkår skal det gå uttrykkelig fram av vedtaket om stønad til livsopphold at det er satt vilkår, hva vilkåret går ut på og konsekvensen hvis vilkåret brytes. Når det brukes vilkår må det foreligge et system på NAV-kontoret for å fange opp om vilkåret oppfylles eller ikke. Hvis kontoret ikke kan følge opp vilkår som er satt, skal det ikke settes vilkår.

I rundskrivet påpekes det at det normalt ikke er hensiktsmessig å påtvinge motvillig stønadsmottaker plikter som forutsetter samarbeid, som for eksempel å gjennomføre en arbeidsevnevurdering eller å delta i et kvalifiseringsprogram. I slike tilfelle bør NAV-kontoret sette alternative vilkår som kan bidra til at stønadsmottaker kommer nærmere målet om selvforsørgelse. Det skal ikke settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad i en nødssituasjon.

Bestemmelsen gir ingen direkte veiledning om hvilke konsekvenser det får hvis stønadsmottaker helt eller delvis ikke oppfyller vilkåret. NAV-kontoret skal i hvert enkelt tilfelle foreta en vurdering av konsekvensene, og det må tas særlig hensyn til om stønadsmottaker har familie. Det skal også tas hensyn til den årsaken brukeren oppgir for ikke å

ha oppfylt vilkåret. NAV-kontoret kan vurdere å utbetale stønad til andre familiemedlemmer enn til den brukeren som har brutt vilkår.

Følgende eksempler på vilkår er beskrevet i rundskrivet:

- Vilkår om deltakelse i aktivitet kan være aktuelt for en tjenestemottaker som har vansker med å få arbeid på grunn av manglende arbeidserfaring.
- Vilkår om å møte til veiledningsamtaler, søke på relevante jobber, og delta på arbeidsrettede kurs og tiltak kan være aktuelt for en tjenestemottaker som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet.
- Vilkår om deltakelse i utdannings- og opplæringstiltak kan være aktuelt for en tjenestemottaker som har vansker med å få arbeid på grunn av manglende kompetanse.
- Vilkår om å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter kan være aktuelt hvis tjenestemottaker kan ha krav på ytelse etter folketrygdloven eller andre ordninger.
- Vilkår om å realisere formuesgoder kan være aktuelt hvis tjenestemottaker har økonomiske reserver eller gjenstander med omsetningsverdi som ikke er nødvendig for livsoppholdet.
- Vilkår om å møte til økonomisk rådgivning eller ta kontakt med kreditorer kan være aktuelt hvis tjenestemottaker har problemer med å styre sin økonomi.
- Vilkår om å redusere boutgifter kan være aktuelt for en tjenestemottaker som ikke har mulighet til selvforsørgelse på grunn av store boutgifter. Dette kan innebære at vedkommende må flytte til en mindre bolig. Et alternativ kan være at tjenestemottaker leier ut deler av boligen.
- Vilkår om å oppsøke lege kan være aktuelt for en tjenestemottaker som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet på grunn av helseplager.
- Vilkår om å bruke stønaden på bestemte måter kan være aktuelt for en tjenestemottaker som har problemer med å disponere sine midler.

Vi vil presisere at vilkårssetting ikke må forveksles med vurderingen av om tjenestemottaker fyller betingelsene for rett til økonomisk stønad. Det er krav til søkere om økonomisk sosialhjelp at de dokumenterer sin økonomiske situasjon, og dersom de ikke har sosialhjelp som en supplerende ytelse; at de har forsøkt å skaffe seg arbeid. *Vilkår* om å vise dokumentasjon innebærer at mottakerne av sosialhjelp skal dokumentere at stønaden de har mottatt er brukt på bestemte utgifter, for eksempel at de har betalt husleie og strømgjeld. Det er ikke det samme som å dokumentere behov for sosialhjelp. Det samme gjelder vilkår om å søke arbeid, det kan være en betingelse for at vedkommende får stønad at vedkommende søker jobber og tar i mot tilvist arbeid.

3.2 NAV-reformen og vilkårsbruk

NAV-reformen innebærer at NAV-kontoret kan bruke både det statlige og det kommunale tiltaks- og virkemiddelapparatet overfor personer som mottar sosialhjelp. Organiseringen av oppfølging og veiledning i NAV-kontorene har en viss betydning for hvilke vilkår som brukes overfor ulike sosialhjelpsmottakere. Fra casestudiene som vi har gjennomført i denne undersøkelsen og fra andre undersøkelser som Proba har gjennomført, blant annet en evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV (2012)⁵, kjenner vi til hvordan oppfølgingen i NAV-kontoret er organisert.

Oppfølgingen på NAV-kontorene er inndelt etter innsatsområder der den enkeltes behov skal avgjøre hvor omfattende oppfølging den enkelte skal ha, ytelse har ikke betydning. Alle brukere av NAV har rett til å få et vedtak om innsatsbehov (oppfølgingsvedtak). Det er fire innsatsbehov: Standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. Varig tilpasset innsats er som regel aktuelt for personer som har rett til uførepensjon, sosialhjelp for disse vil eventuelt bare være aktuelt som en supplerende ytelse.

⁵ Proba (2012): *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Proba-rapport 2012-10

Sosialhjelp som hovedytelse til livsopphold kan være aktuelt for personer i de øvrige innsatsområdene.

Oppfølgingen på større kontor er ofte organisert i mottaksfunksjonen samt enheter/avdelinger for situasjonsbestemt innsats og for spesielt tilpasset innsats. Innenfor disse innsatsområdene finnes det mange forskjellige inndelinger avhengig av det enkelte NAV-kontorets størrelse og prioriteringer. På større kontorer er det ganske vanlig å ha et eget ungdomsteam lagt til mottaksfunksjonen.

Hvilke virkemidler veilederne har til rådighet i oppfølgingen er avhengig av hvilket oppfølgingsvedtak den enkelte har fått. Når det gjelder bruk av vilkår om deltakelse i kompetansehevende tiltak er dette derfor avhengig av hvilket oppfølgingsbehov brukeren er definert å ha.

Mottaksfunksjonen har ansvar for brukere med standard innsatsbehov og ofte også for situasjonsbestemt innsatsbehov. (Oppfølgingen trenger ikke nødvendigvis skje i selve mottaket.) Det vil si brukere som NAV-kontoret i utgangspunktet antar at står relativt nær arbeidslivet, og som kan komme i jobb på egen hånd. Gruppeveiledning i jobbsøking og bruk av kontorets selvbetjeningsløsninger er ofte virkemidler for denne gruppa. De typene arbeidsrettede vilkår som ofte benyttes for personer med vedtak om standard innsats er registrering som jobbsøker, vise jobblogg, søke jobber, møte i mottaket for å sitte der og søke jobber, delta i gruppeveiledning og møte til innkallingsmøter.

Brukere som har behov for situasjonsbestemt innsats trenger mer oppfølging. Det kan blant annet være arbeidssøkere som ikke har kommet i jobb etter en viss tid eller personer som man vurderer at har behov for kvalifisering eller arbeidstrening for å komme i jobb. Veiledere som jobber med situasjonsbestemt innsats har ansvar for å formidle kvalifiseringstiltak som for eksempel AMO og jobbklubb, eller arbeidspraksis, oppfølging og avklaring. De typene arbeidsrettede vilkår som det ofte er aktuelt å bruke overfor sosialhjelpsmottakere med situasjonsbestemt innsats er registrering som jobbsøker, søke jobber, delta i jobbklubb eller søke deltakelse i andre arbeidsmarkedstiltak, møte til veiledning og innkallinger.

Brukere som har behov for spesielt tilpasset innsats skiller seg fra de andre brukerne ved at de trenger lenger og mer dyptgående bistand for å komme i jobb. Aktuelle tiltak kan være tiltak i skjermet virksomhet som arbeidsutprøving, Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og ulike former for lavterskeltiltak. Brukere med spesielt tilpasset innsats skal være kartlagt gjennom en arbeidsevnevurdering. Når det gjelder arbeidsrettede vilkår til sosialhjelpsmottakere med vedtak om spesielt tilpasset innsats kan det for eksempel stilles vilkår om deltakelse i lavterskeltiltak eller til arbeidstrening. Men det settes i mindre grad arbeidsrettede vilkår overfor personer som trenger spesielt tilpasset innsats enn overfor de som har standard eller situasjonsbestemt innsats.

På små kontorer kan samme veileder ha ansvar for både standard innsats, situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats. Men oppfølgingen av den enkelte bruker er fortsatt avhengig av det oppfølgingsvedtaket vedkommende har fått.

Når det gjelder vilkår knyttet til økonomi som dokumentasjon på at regninger er betalt, oppsøke gjeldsrådgiver, redusere boutgifter, søke andre ytelser osv., eller vilkår om å oppsøke lege, er dette vilkår som kan settes til alle uavhengig av oppfølgingsvedtak.

Kjennetegn ved mottakere av sosialhjelp

I 2011 var det 118 000 mottakere av sosialhjelp. I perioden 2003-2008 har det vært en jevn nedgang i antall mottakere (SSB, 2012). I 2003 var det 135 000 personer som mottok sosialhjelp en kortere eller lengre periode. 37 prosent hadde trygd som hovedinntekt og mottok sosialhjelp i tillegg ved siste kontakt i 2011, henholdsvis 14 og 10 prosent mottok AAP og uføreytelser. Om lag 10 prosent av mottakerne hadde arbeidsinntekt som sin viktigste inntekt, og ytterligere 10

prosent hadde sin hovedinntekt gjennom arbeidsmarkedstiltak, introduksjons- eller kvalifiseringsprogram.

Blant dem med sosialhjelp som hovedinntekt er nær halvparten enslige menn. Blant innvandrere er det imidlertid flere kvinner enn menn som mottar sosialhjelp. Nesten en av fem mottakere forsørger barn under 18 år.

De fleste mottakerne er i alderen 30-39 år, etterfulgt av gruppen 18-24 år. Den yngste gruppen er overrepresentert. I 2011 var nær seks prosent av ungdom på sosialhjelp. Innvandrere er også overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere (NAV.no).

Nye virkemidler i NAV påvirker mottakere av økonomisk sosialhjelp

NAV-reformen og innføringen av Kvalifiseringsprogrammet har hatt betydning for mottak av økonomisk sosialhjelp. Kvalifiseringsprogrammet som ble innført gradvis fra 2007 er rettet mot å gi kvalifisering og arbeidstrening til langtidsmottakere av sosialhjelp. Kvalifiseringsprogrammet i 2007 har ført til en reduksjon i andelen mottakere som har sosialhjelp som hovedinntekt (SSB, 2012). I 2011 var det under 40 prosent av sosialhjelpsmottakerne som hadde sosialhjelp som hovedinntekt. Tradisjonelt er det denne gruppen som oppfattes å stå lengst fra arbeidslivet.

Som følge av NAV-reformen har målet om ”rett ytelse til rett tid” stått sentralt. Vårt inntrykk gjennom denne studien og tidligere undersøkelser Proba har gjennomført, er at NAV-kontorene har hatt fokus på at mottakere av sosialhjelp som har rett til trygdeytelser skal få dette i stedet for sosialhjelp. Ved mange NAV-kontorer er det blitt klart at en del langtidsmottakere av sosialhjelp hadde helseproblemer som gjorde at de fylte vilkårene for uførepensjon, videre at en del mottaker fylte vilkårene for AAP (arbeidsavklaringspenger). Vårt inntrykk er basert på hva respondenter i spørreundersøkelsen og intervjuobjekter på kontorene har fortalt. Men hvor mange personer det tallmessig er snakk om har vi ikke grunnlag for å anslå.

4 Vilkårsbruk i NAV-kontorene

4.1 OMFANG AV BRUK AV VILKÅR

Lov om sosiale tjenester i NAV inneholder ikke eksplisitte bestemmelser for hvilke vilkår NAV-kontorene kan benytte. Forutsetningene er at vilkåret skal bidra til hjelp til selvhjelp, vilkåret skal ha sammenheng med vedtaket, ikke urimelig begrense stønadsmottakers handle- eller valgfrihet, og heller ikke være i strid med andre lovbestemmelser.

Omfang av bruk av vilkår

For å vurdere omfanget av vilkårsbruk ba vi respondentene i spørreundersøkelsen om å anslå andelen saker der det stilles vilkår, og vi spurte om hvor ofte de ulike typene vilkår benyttes.

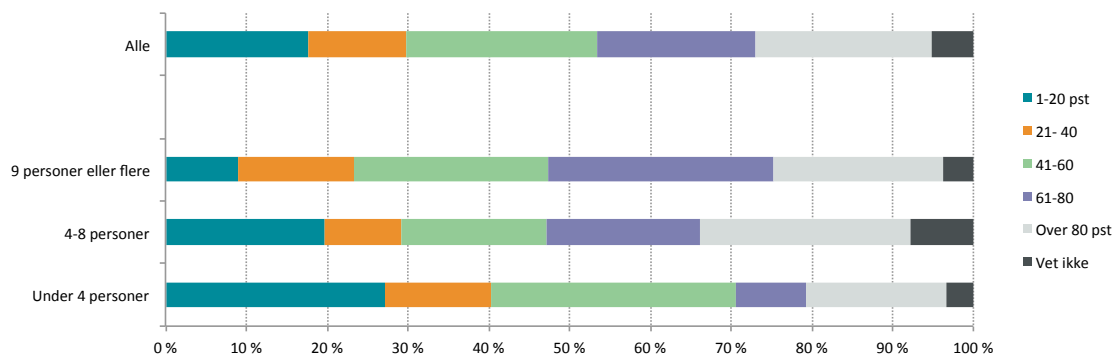
Vi startet med å be lederne anslå i hvor mange prosent av sakene som ble behandlet på kontoret det ble stilt vilkår. Veilederne ble bedt om å anslå i hvor stor andel av sakene de selv behandlet det ble stilt vilkår.

Alle lederne svarte at det benyttes vilkår ved kontoret, men omfanget varierer. Ved 20 prosent av kontorene stilles det vilkår i over 80 prosent av sakene, like mange kontorer stiller vilkår i 61-80 prosent av sakene, mens ved ett av fire kontorer stilles det vilkår i 41-60 prosent av sakene. Ved 10 prosent av kontorene stilles det vilkår i 21 til 40 prosent av sakene, mens ved i underkant av 20 prosent av kontorene stilles det vilkår i under 20 prosent av sakene.

Av Figur 4.1 ser vi at det er noe variasjon i bruken av vilkår etter kontorstørrelse. Lederne ved de større kontorene svarer oftere at det er vanlig å bruke vilkår enn lederne ved de mindre kontorene.

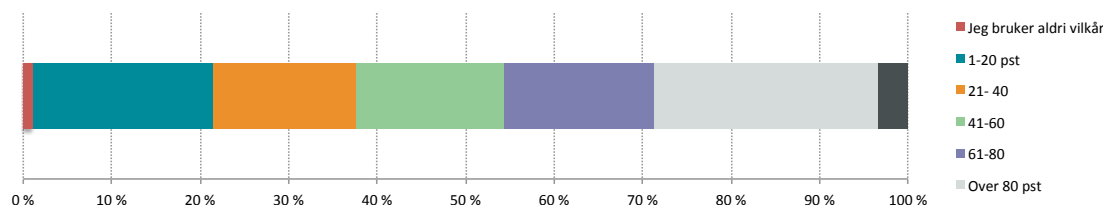
Svarene til lederne og veilederne stemmer godt overens. Blant veilederne er det kun 1 prosent som svarer at de aldri bruker vilkår (se Figur 4.2). Svarfordelingen fra spørreundersøkelsen til veilederne er imidlertid ikke systematisk forskjellig etter kontorstørrelse.

Figur 4.1 *Bruk av vilkår, N=352 I hvor stor andel av søknadene der dere behandler søknad om økonomisk sosialhjelp behandler stilles det vilkår?*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Figur 4.2 *I om lag hvor stor andel av sakene der du behandler søknad om økonomisk sosialhjelp stilles det vilkår? Gjør et anslag. N=387*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne

Hvilke vilkår benyttes?

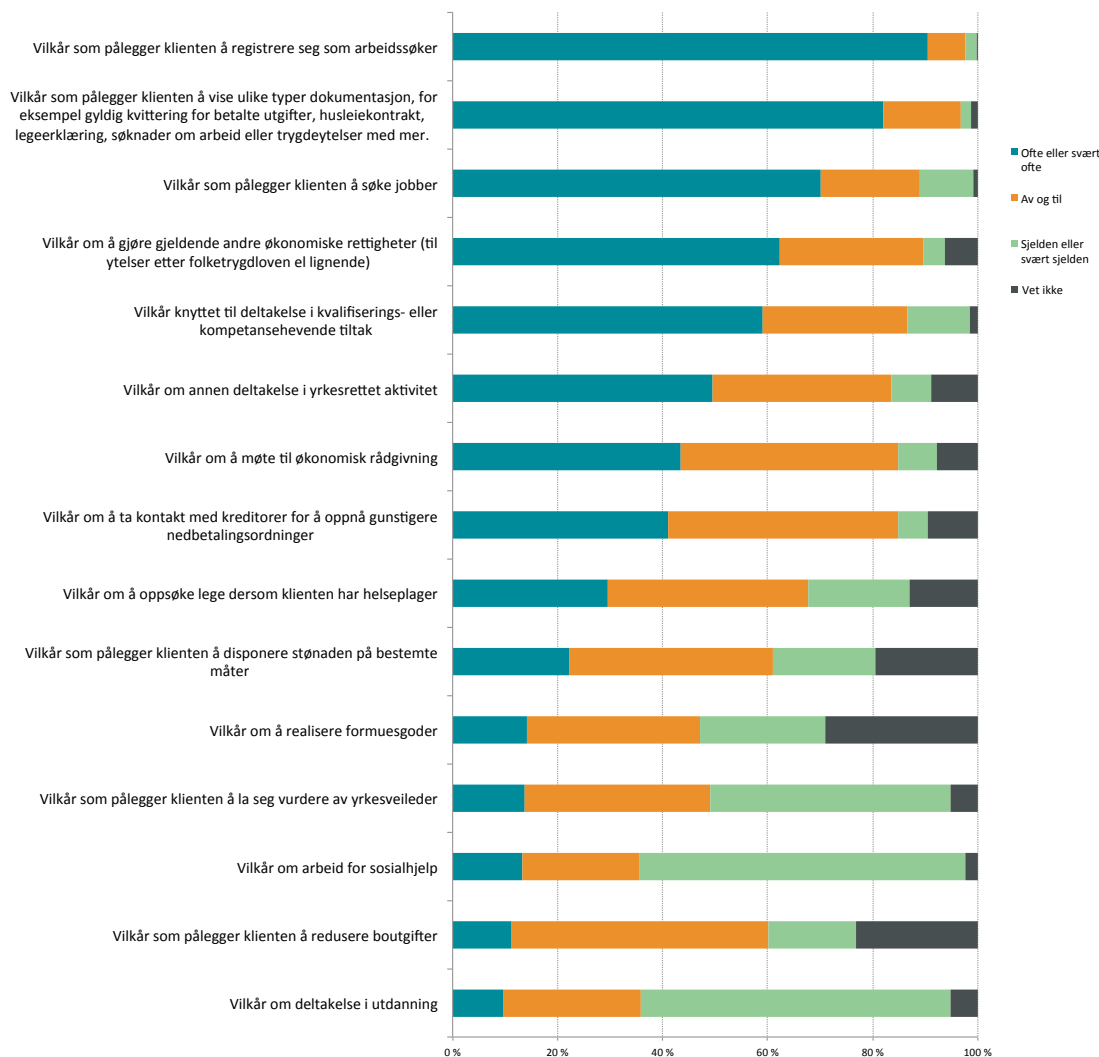
I rundskrivet til lov om sosiale tjenester i NAV listes det opp en rekke eksempler på aktuelle vilkår. I spørreundersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i disse eksemplene, men skilt mer mellom vilkårene enn det blir gjort i eksemplene i rundskrivet. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilken utstrekning de ulike vilkårene blir benyttet. Intensjonen med denne spørsmålsformuleringen var å få et inntrykk av omfanget av bruken av ulike typer vilkår, og samtidig gjøre svarene sammenlignbare med tidligere kartlegginger. Telemarksforskning hadde lignende spørsmål i sin undersøkelse fra 2006. Ettersom det er et annet rundskriv som gjelder nå, med andre eksempler på vilkår, har vi inkludert flere typer vilkår enn det Telemarksforskning gjorde. Disse forholdene må tas med i betraktningen når vi sammenligner resultatene.

Vi skiller i undersøkelsen mellom arbeidsrettede vilkår og økonomiske vilkår. Arbeidsrettede vilkår omfatter vilkår om registrering som arbeidssøker, jobbsøking, yrkesveiledning, deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, annen yrkesrettet aktivitet og arbeidstrening/arbeid for sosialhjelp. Økonomiske vilkår innebærer å vise ulike typer dokumentasjon, å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter, å møte til økonomisk rådgivning, kontakte kreditorer, oppsøke lege ved helseplager, disponere stønaden på bestemte måter, realisere formuesgoder og å redusere boutgifter.

Figur 4.3 viser at det er mest vanlig å stille vilkår som pålegger brukeren å registrere seg som arbeidssøker. I vår undersøkelse svarer 90 prosent av lederne at vilkåret benyttes ofte eller svært ofte. Veilederne svarer samsvarer med lederne. Et annet vilkår som benyttes ofte er vilkår knyttet til å vise ulike typer dokumentasjon, over 80 prosent av lederne svarer at dette benyttes ofte eller svært ofte. Om lag 70 prosent svarer at det ofte stilles vilkår om jobbsøking, rundt 60 prosent svarer at det ofte stilles vilkår om deltakelse i kompetansehevende tiltak og vilkår om å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter, mens rundt 50 prosent stiller ofte krav til deltakelse i annen yrkesrettet aktivitet. Vilkår om arbeid for sosialhjelp, om å delta i utdanning og å redusere boutgifter er de vilkårene som stilles sjeldnest.

I spørreundersøkelsen stilte vi også et åpent spørsmål om det ble benyttet andre vilkår ved kontoret. En god del av respondentene svarte at det var vanlig å stille vilkår om at bruker må møte til avtalte veiledningstimer på NAV-kontoret.

Figur 4.3 I hvilken utstrekning benytter dere følgende former for vilkår knyttet til stønaden? N=335



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Når det gjelder vilkåret om å registrere seg som arbeidssøker er dette et vilkår som nærmest er standardisert på en del kontorer. Vårt inntrykk er imidlertid at det tilpasses til den enkelte bruker hvor mye som legges i vilkåret å være arbeidssøker. Alle arbeidssøkere skal være registrert med cv og jobbønsker. De skal også aktivt søke jobber, noe som kan inneholde krav til jobblogg og å vise søknader til veileder, men dette tilpasses individuelt.

Fra caseundersøkelsen forstår vi at når kontorene rutinemessig stiller krav til registrering som arbeidssøker har dette sammenheng med målet om at arbeid skal være mål for flest mulig, men det har også sammenheng med at når man er registrert som arbeidssøker ligger saken i Arena (saksbehandlersystemet) og dermed sikres det at det skjer en arbeidsrettet oppfølging i saken. Det vil derfor sannsynligvis være slik at noen mottakere som er registrert som arbeidssøkere, reelt sett har ganske dårlig arbeidsevne.

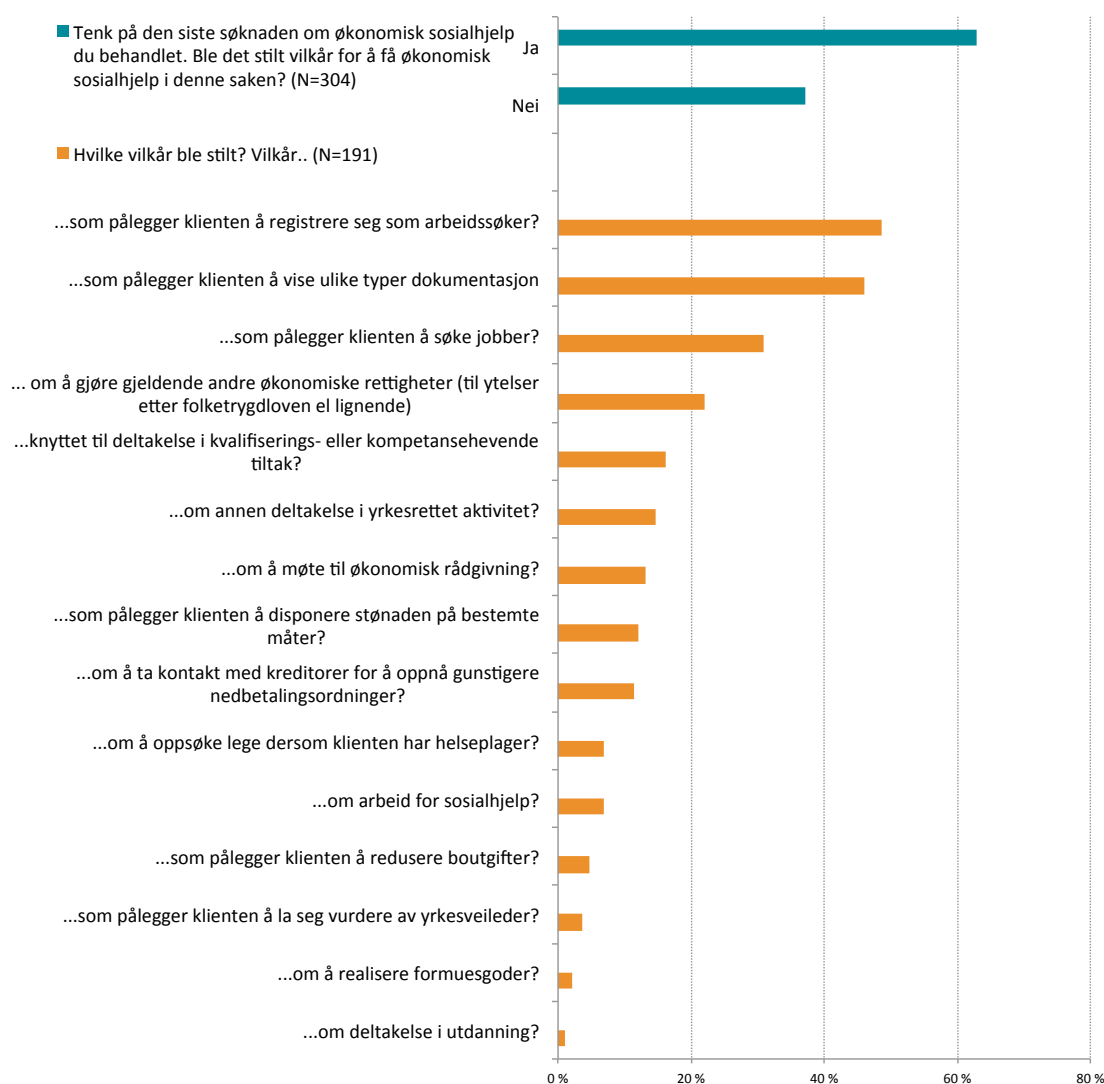
Hvor ofte kontorene setter vilkår om deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak varierer med kontorstørrelsen. I overkant av 70 prosent av lederne ved de største kontorene svarer at de benytter seg ofte eller svært ofte av deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, mens andelen er i underkant av 60 prosent ved de mellomstore kontorene og i overkant av 40 prosent ved de små kontorene. Svarfordelingen fra undersøkelsen til veilederne viser imidlertid ingen slike systematiske variasjoner.

Hvis vi sammenligner med Telemarksforskning sin analyse fra 2006 ser vi at det er de samme vilkårene som er mest vanlig å stille i dag som det var da. Telemarksforskning fant at det var mest vanlig å sette vilkår om at stønadsmottakeren skulle registrere seg hos Aetat. I Telemarksforskningens rapport svarer 97 prosent av lederne at de benytter dette vilkåret ofte. Vilkår knyttet til dokumentasjon var også vanlig, over 90 prosent benyttet dette ofte. Når det gjelder vilkår knyttet til deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak svarte 67 prosent at dette ble benyttet ofte. Telemarksforskning så imidlertid ikke på omfanget av vilkåret om pålegge brukeren å søke jobber eller vilkår om annen yrkesrettet aktivitet, noe som viser seg å være mye brukte vilkår i vår undersøkelse. I tillegg har vi inkludert vilkår om å gjøre andre økonomiske rettigheter gjeldende, som også er et mye brukt vilkår.

I vår kartlegging var det 60 prosent av både ledere og saksbehandlere som svarte at de ofte eller av og til benyttet vilkår om å disponere stønaden på bestemte måter. I Telemarksforskningens undersøkelse var det 53 prosent av saksbehandlerne som svarte dette.

Veilederne ble også spurt om de stilte vilkår i den siste søknaden de behandlet. I overkant av 60 prosent av dem svarte at de hadde stilt vilkår. Halvparten stilte vilkår om at brukeren skulle registrere seg som arbeidssøker, mens nesten halvparten stilte vilkår som påla brukeren å vise ulike typer dokumentasjon. Deretter fulgte vilkår som påla tjenestemottakerne å søke jobber. Svarene på alle alternativene er vist i Figur 4.4.

Figur 4.4 *Vilkår ved siste vedtak, N=387*



Kilde: Spørreundersøkelse til veiledere

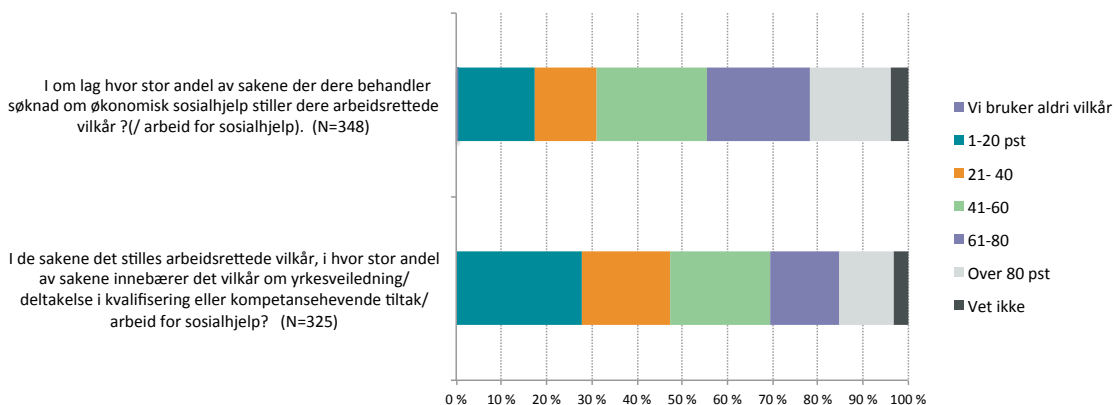
Bruk av arbeidsrettede vilkår

Respondentene ble bedt om å anslå andelen av saker der de stilte arbeidsrettede vilkår. Arbeidsrettede vilkår er definert som vilkår om registrering som arbeidssøker, jobbsøking, yrkesveiledning, deltakelse i kvalifisering eller kompetansehevende tiltak, annen yrkesrettet aktivitet og arbeidstrening/arbeid for sosialhjelp. Svarene viser at det stilles arbeidsrettede vilkår i omtrent samme omfang som det stilles vilkår generelt. Det kan tyde på at respondentene ikke skiller mellom arbeidsrettede og ikke arbeidsrettede vilkår. Det er stort samsvar mellom ledernes og veiledernes svar på disse spørsmålene. Figur 4.5 viser ledernes svar.

Nesten 20 prosent av lederne svarer at de stiller arbeidsrettede vilkår i over 80 prosent av sakene, mens over 40 prosent gjør det i over 60 prosent av sakene. 30 prosent svarer at det stilles arbeidsrettede vilkår i under 30 prosent av sakene.

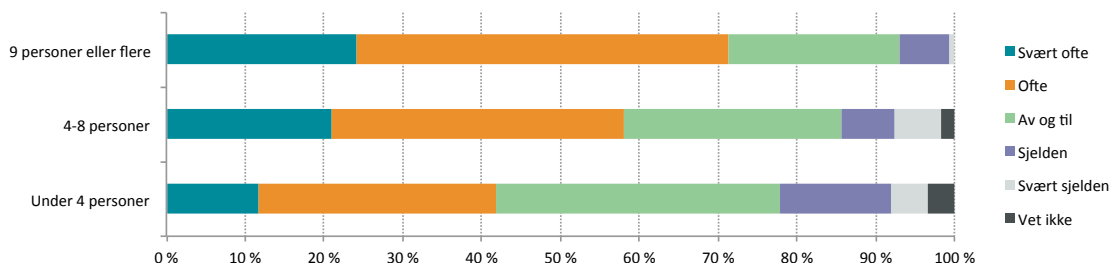
I hvor stor andel av sakene innebærer arbeidsretting at det stilles vilkår om deltakelse i kvalifisering eller kompetansehevende tiltak/arbeid for sosialhjelp? I overkant av en av ti ledere svarer at det gjelder i de fleste tilfellene (over 80 prosent) av sakene de stiller krav om arbeidsretting, mens omtrent halvparten svarer at det gjelder i mellom 40 og 60 prosent av sakene eller mer. Vilkår om deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak brukes langt oftere ved større kontor enn ved mindre kontor. Dette er vist i figur 4.6.

Figur 4.5 *Bruk av arbeidsrettede vilkår, lederne*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Figur 4.6 *I hvilken utstrekning benytter dere vilkår knyttet til deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak? N=335*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Når det gjelder vilkår om arbeid for sosialhjelp er det bare en av tre kontorer som svarer at de bruker et slikt tiltak. 10 prosent svarer at de ofte setter vilkår om arbeid for sosialhjelp, 20 prosent at de gjør det av og til.

Bruk av vilkår overfor ungdom

Ekstra innsats overfor unge sosialhjelpsmottakere er et satsningsområde i NAV, og i rundskrivet til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen blir det påpekt at det er særlig viktig at unge kommer i aktivitet. Respondentene ble spurt spesielt om bruken av vilkår for brukere i aldersgruppen 18 til 30 år. Figur 4.7 og Figur 4.8 viser at det er langt mer utbredt å stille vilkår overfor denne gruppa enn for andre. Rundt halvparten av lederne og veilederne svarer at det stilles/de stiller vilkår for denne gruppa i over 80 prosent av sakene.

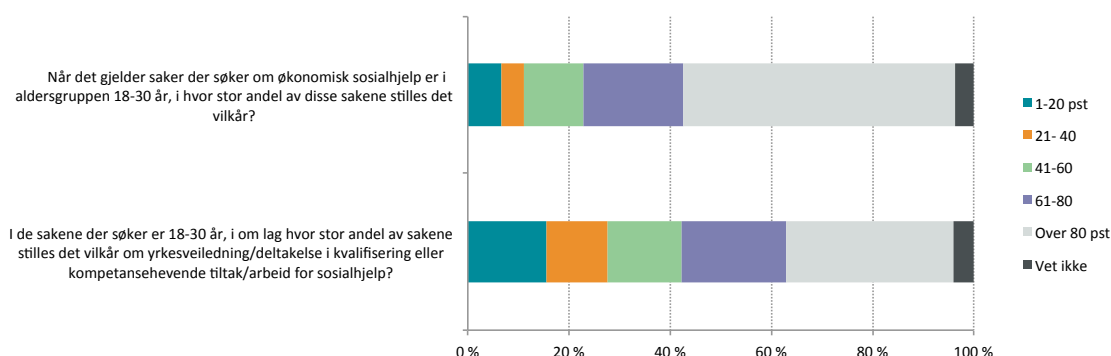
Når det gjelder arbeidsrettede vilkår i form av yrkesveiledning/deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak/arbeid for sosialhjelp, er det også noe mer vanlig å stille slike vilkår overfor denne gruppa enn andre sosialhjelpsmottakere: Rundt 30 prosent av både veiledere og ledere sier de stiller/det stilles vilkår om deltakelse i kvalifisering og liknende i over 80 prosent av sakene.

Det er få som sjelden bruker arbeidsrettede vilkår overfor unge brukere: Det var 30 prosent av lederne som svarte at det stilles slike vilkår i under 20 prosent av sakene for brukere generelt. For unge er det imidlertid bare i underkant av én av fem ledere som svarer at de bare bruker slike vilkår i under 20 prosent av sakene.

Veilederne svarer ”vet ikke” på disse spørsmålene noe oftere enn lederne. Dette kan skyldes at respondenten ikke jobber med å følge opp ungdommer, da det i større kontorer gjerne er egne team som følger opp denne gruppa.

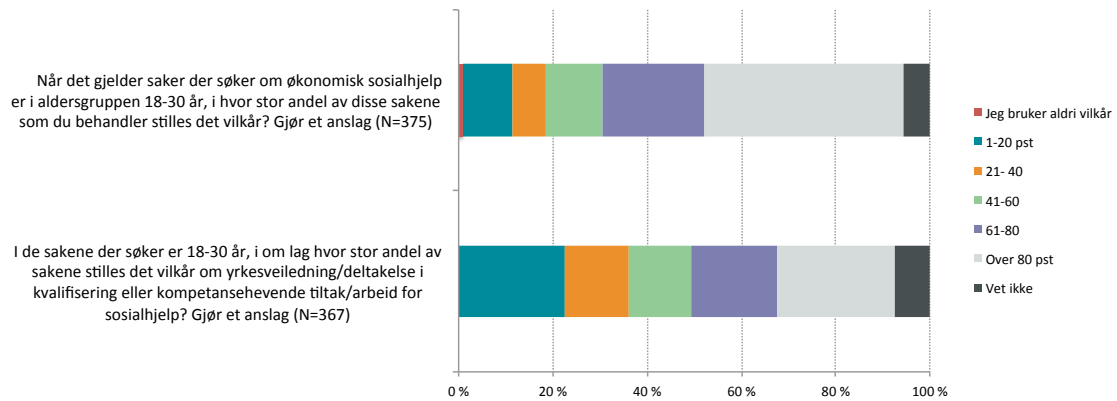
I caseundersøkelsen ga alle vi intervjuet uttrykk for at det er høyt prioritert å få unge søkere raskt i aktivitet, og at det er viktig at det blir stilt krav til unge mottakere av sosial stønad.

Figur 4.7 *Bruk av vilkår for aldersgruppen 18-30 år, N=343*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Figur 4.8 Bruk av vilkår for aldersgruppen 18-30 år



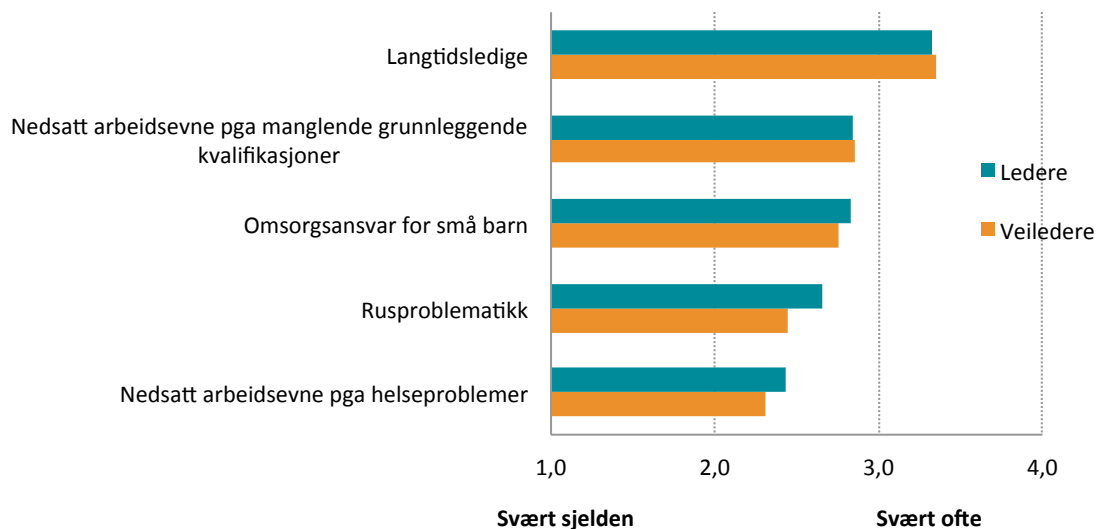
Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne

Bruk av vilkår overfor andre grupper

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om bruk av vilkår spesielt overfor brukere med følgende kjennetegn: Langtidsledige, personer med nedsatt arbeidsevne som følge av manglende grunnleggende kvalifikasjoner, personer med omsorgsansvar for små barn, brukere med rusproblematikk og brukere med nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer.

Blant disse gruppene ser vi av Figur 4.9 at det er mest vanlig å bruke vilkår overfor langtidsledige. På en skala fra 1 (svært sjelden) til 4 (svært ofte) er gjennomsnittet nesten 3,5. I gjennomsnitt er det også ganske vanlig å bruke vilkår overfor personer med nedsatt arbeidsevne som følge av manglende grunnleggende kvalifikasjoner og personer med omsorgsansvar for små barn. Det er noe mindre vanlig å bruke vilkår overfor de som har rusproblemer og minst vanlig overfor de med nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer. Svarfordelingen til ledere og veiledere stemmer godt overens.

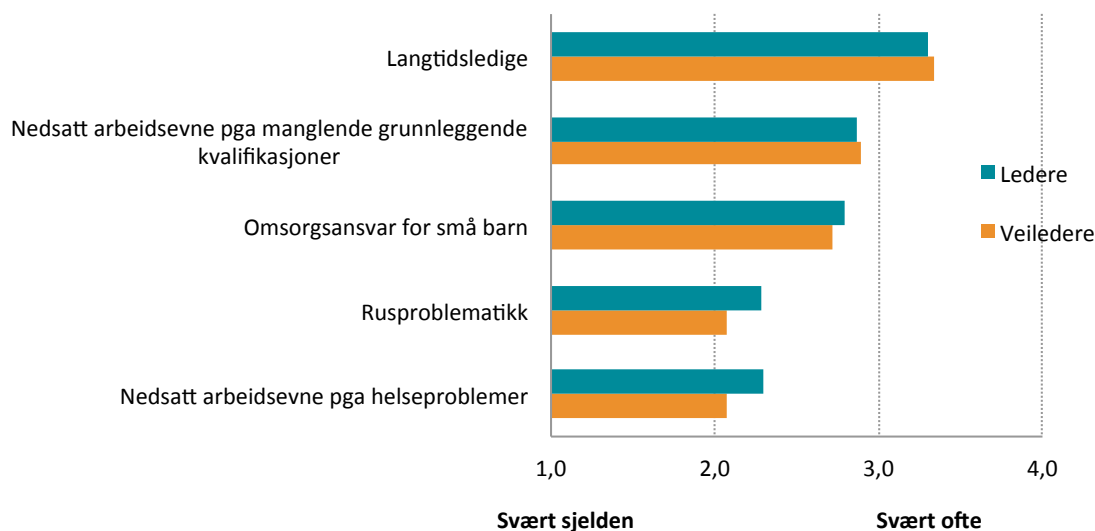
Figur 4.9 I hvor stor utstrekning brukes vilkår overfor personer som har følgende kjennetegn? N=331, N=361



Kilde: Spørreundersøkelse til ledere og veiledere

Forskjellene mellom de ulike målgruppene når det gjelder bruk av arbeidsrettede vilkår er omtrent som for bruk av vilkår generelt, men det er noe mindre vanlig å stille arbeidsrettede vilkår overfor personer med rusproblematikk, enn det er med vilkår generelt (se Figur 4.10). Svarfordelingen for ledere og veiledere er omtrent lik, bortsett fra at veilederne svarer at arbeidsrettede vilkår benyttes i noe mindre grad overfor personer med rusproblematikk og helseproblemer enn det lederne gjør.

Figur 4.10 I hvor stor utstrekning brukes arbeidsrettede vilkår overfor personer som har følgende kjennetegn?



Kilde: Spørreundersøkelse til ledere og veiledere

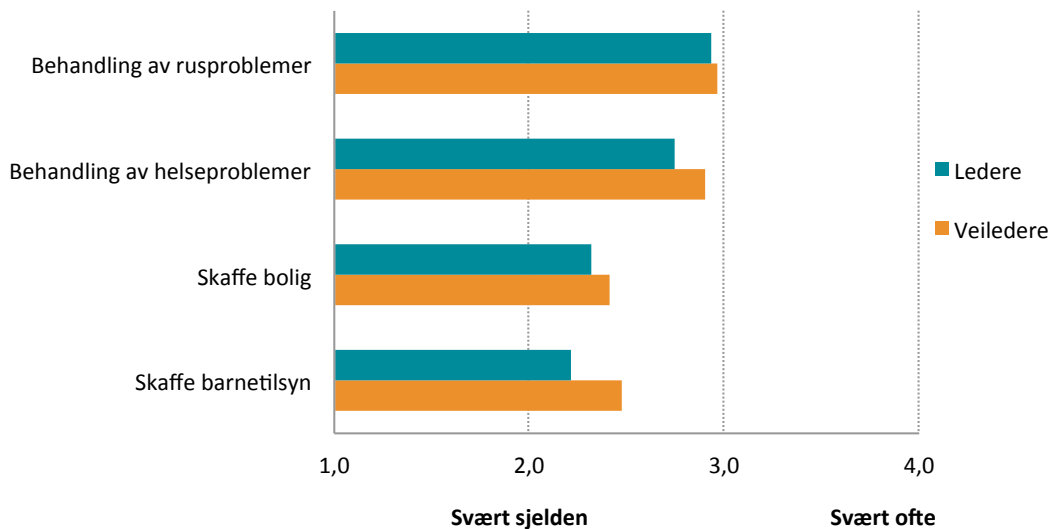
I spørreskjemaet hadde vi et kommentarfelt for eventuelle merknader fra respondentene. Her understreker en del av dem at bruk av vilkår er individuelt tilpasset den enkelte brukers situasjon. En del nevner også at vilkårene vi nevner i undersøkelsen ofte blir tatt opp som råd og anbefalinger i samtalen, selv om det ikke stilles som vilkår i selve vedtaket.

Setter lite vilkår i vedtak, men har samtaler der bruker får råd og anbefalinger om å søke lege osv. Dialog – det er det som virker!

NAV-kontoret kan ensidig pålegge tjenestemottaker plikter gjennom bruk av vilkår. Ifølge rundskrivet er det ”normalt ikke hensiktsmessig å påtvinge en motvillig tjenestemottaker plikter som forutsetter samarbeid, som for eksempel å gjennomføre en arbeidsevnevurdering etter NAV-loven § 14a eller å delta i et kvalifiseringsprogram. I slike tilfeller bør NAV-kontoret sette alternative vilkår som kan bidra til at tjenestemottaker kommer nærmere målet om selvforsørgelse.” Noen av respondentene nevner at de kun stiller vilkår hvis bruker selv ønsker det.

Lederne og veilederne ble også spurt om hvor ofte det er slik at klienten må ha bistand på ulike områder før det er aktuelt å stille arbeidsrettede vilkår. Svarfordelingen er vist i Figur 4.11. Det er mest vanlig at brukeren må ha bistand med behandling av rusproblemer før det er aktuelt å stille arbeidsrettede vilkår. I gjennomsnitt svarer respondentene at dette skjer ofte. Behandling av helseproblemer forekommer verken sjelden eller ofte i gjennomsnitt, mens bistand med å skaffe bolig eller barnetilsyn forekommer ganske sjelden. Veilederen svarer i noe større grad ”ofte” enn det lederne gjør. Det er mer vanlig at bruker må ha bistand til å skaffe bolig ved de større kontorene enn ved de mindre kontorene.

Figur 4.11 *Hvor ofte er det slik at klienten må ha bistand på følgende områder før det er aktuelt å stille arbeidsrettede vilkår?*



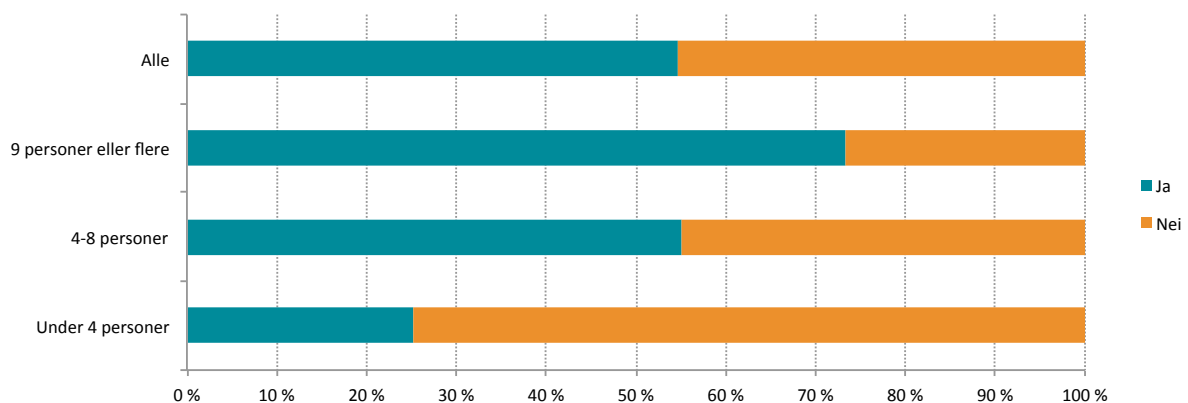
Kilde: Spørreundersøkelse til ledere og veiledere

Bruk av kommunale eller statlige tiltak

Arbeidsrettede tiltak kan benyttes når hensikten er å styrke muligheten til å skaffe arbeid. Tildelingen av tiltak skal skje etter en individuell vurdering, og følge som utfallet av en behovsvurdering. Tiltakene kan være av ulikt omfang, og kan være i regi av stat eller kommune.

Lederne ble spurt om de har kommunale arbeidsrettede tiltak ved kontoret. Svarfordelingen er vist i Figur 4.12. 55 prosent av lederne svarer at de har dette. Her er det imidlertid forskjeller etter kontorstørrelse. Blant kontorer med over åtte kommunalt ansatte, har 75 prosent kommunale arbeidsrettede tiltak. Der det er 4-8 ansatte, har 55 prosent kommunale arbeidsrettede tiltak, mens bare én av fire kontorer med under fire kommunalt ansatte har slike tiltak.

Figur 4.12 *Har dere kommunale arbeidsrettede tiltak?*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

De lederne som svarte at de hadde kommunale arbeidsrettede tiltak ble spurt om det som oftest er statlige eller kommunale tiltak som benyttes når det stilles vilkår til deltakelse i tiltak. Omtrent 45 prosent svarer at det som oftest er statlige tiltak, mens rundt 40 prosent svarer at fordelingen mellom statlige og kommunale tiltak er lik. De resterende 10 prosent svarer at det som regel benyttes kommunale tiltak.

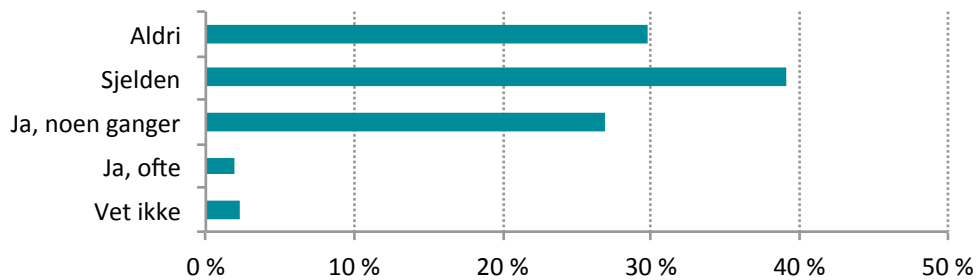
I de tilfellene en sosialhjelpsmottaker starter på et statlig tiltak vil vedkommende motta individstønad. Sosialhjelp kan eventuelt mottas som supplerende støtte dersom vedkommende har behov for mer økonomisk bistand enn det individstønaden dekker. Mottak av individstønad forutsetter fremmøte, mens det ikke inngår i vedtaket om sosialhjelp. Ettersom deltakelse i statlige tiltak innebærer en form for ytelse, kan det i vedtaket om sosialhjelp stilles vilkår om at sosialhjelpsmottakeren skal *søkes* inn i et statlig tiltak. Vedtaket om sosialhjelp kan da gjelde fram til bruker får tiltaksplass. Dersom en bruker mottar individstønad og har supplerende sosialhjelp er det slik vi forstår mindre aktuelt å stille vilkår om deltakelse i tiltaket i vedtaket om supplerende sosialhjelp. Årsaken er blant annet at den supplerende sosialhjelpen som regel går til husleie og andre faste utgifter. Dersom bruker ikke møter i tiltaket vil vedkommende miste *individstønaden* de aktuelle dagene.

De lederne som svarte at de har kommunale arbeidsrettede tiltak, ble spurt hva slags tiltak dette er. Det er hovedsakelig to typer tiltak som benyttes: "Jobbklubb" der deltakerne møter på NAV for å lære å skrive cv, skrive søknader og lære om arbeidslivet, og arbeidstrening/praksisplass i kommunen. Sistnevnte kan for eksempel være praksisplass ved sykehjem/vaktmester eller små arbeidsoppgaver i kommunen, slik som å hogge ved, vasking, flytting, oppussing av møbler og kommunale boliger og baking av kaker for salg.

Jobbklubb er en type tiltak for de som ikke trenger omfattende kvalifisering for å få jobb, og er et tiltak som for eksempel unge stønadmottakere blir sendt på veldig raskt. Mens kommunale arbeidstreningstiltak ofte er lavterskeltiltak rettet mot de som står lenger fra å få en ordinær jobb.

Deltakelse i kvalifiseringsprogram (KVP) stilles sjelden som et vilkår (se Figur 4.13). Sju av 10 kontorer benytter sjelden eller aldri slik deltakelse som vilkår. Ett av fire kontorer bruker imidlertid dette vilkåret noen ganger, mens bare to prosent av dem bruker det ofte. Tilbakemeldinger fra respondentene i spørreundersøkelsen og informantene ved casekontorene var at deltakelse i KVP skal være frivillig.

Figur 4.13 *Setter dere å søke deltakelse i kvalifiseringsprogram (KVP) som vilkår?*
N=324

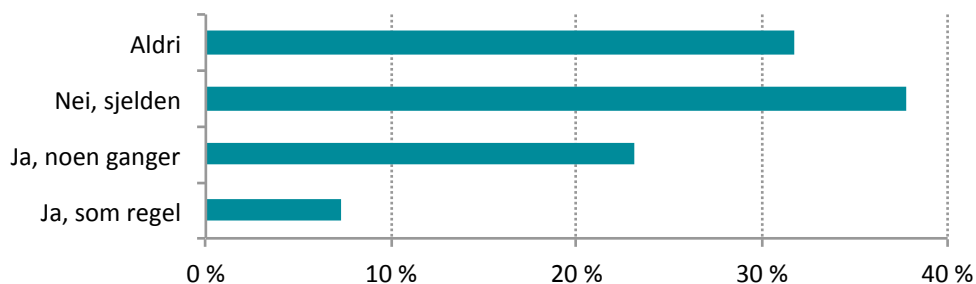


Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Motivasjonslønn

Det er relativt uvanlig å bruke motivasjonslønn i tilfellene der det settes vilkår som innebærer krav til aktivitet. Nesten sju av 10 kontorer bruker sjelden eller aldri motivasjonslønn. Ett av fire kontorer bruker motivasjonslønn noen ganger, mens de resterende (7 prosent) svarer at de som regel bruker motivasjonslønn.

Figur 4.14 *I de tilfellene dere setter arbeidsrettede vilkår som innebærer krav til aktivitet, bruker dere motivasjonslønn? N=321*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

I spørreskjemaet var det et kommentarfelt til dette spørsmålet. Noen respondenter nevner at *individstønad* kan ses på som motivasjonslønn, fordi ytelsen kommer i tillegg til sosialhjelp. Andre skriver at motivasjonslønnen er relativt lav, 20 kroner per dag el.l.

Ved ett av casekontorene vi besøkte, ble sosialhjelp utbetalt som en motivasjonslønn i tillegg til individstønaden brukeren fikk utbetalt. Meningen var at brukeren skulle få en ekstra motivasjon til å delta i arbeidsmarkedstiltaket. På et annet casekontor hadde de ikke noen form for motivasjonslønn, men sa de var ”litt romsligere” i utmålingen av den sosiale stønaden, slik at mottaker fikk litt ekstra til klær, sko og lignende når de var i arbeidspraksis eller et annet tiltak. På dette kontoret var de kommunale normene for sosialhjelp lave, slik at mottakerne ofte måtte søke om tilleggsytelser for å dekke ekstraavgifter. Ved et tredje casekontor presiserte de at motivasjonslønn var unødvendig, motivasjonen lå i muligheten for å komme i jobb som følge av et kvalifiseringstiltak.

Oppsummering

Kartleggingen viser at det varierer mellom kontorene hvor stor andel av sakene det benyttes vilkår. Ved ett av fem kontorer stilles det vilkår i de aller fleste sakene (over 80 prosent), mens det ved ett av fire kontorer bare stilles vilkår i én av fire saker. Andelen av sakene der det stilles arbeidsrettede vilkår er omtrent den samme.

De mest brukte vilkårene er vilkår om å registrere seg som arbeidssøker og vilkår om dokumentasjon. Om lag 90 prosent av både ledere og saksbehandlere svarer at det ofte stilles krav til registrering som arbeidssøker, mens litt over 80 prosent svarer at det ofte stilles krav til å vise dokumentasjon i form av kvitteringer eller lignende. Om lag 70 prosent svarer at det ofte benyttes vilkår om å søke jobber. I overkant av 60 prosent svarer at vilkår om å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter benyttes ofte, mens nesten 60 prosent svarer at vilkår knyttet til deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak benyttes ofte. 70 prosent av lederne ved de store kontorene svarer at vilkår knyttet til deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak benyttes ofte. Det er videre nærmere 50 prosent som ofte stiller krav til annen yrkesrettet aktivitet. Vilkår om deltakelse i utdanning og vilkår om arbeid for sosialhjelp er de vilkårene som flest svarer at benyttes sjelden.

Sammenlignet med Telemarksforsknings undersøkelse fra 2006 er rangeringen av hvilke vilkår som benyttes ofte og sjeldent ganske lik. Men andelen av kontorene som stiller vilkår om registrering som arbeidssøker og til dokumentasjon ser ut til å ha blitt redusert.

I overkant av en av ti ledere svarer at det stilles krav om deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak i de fleste av sakene (over 80 prosent) der det stilles krav om arbeidsretting, mens omtrent halvparten svarer at det gjelder i mellom 40 og 60 prosent av disse sakene eller mer. Det er vanskelig å sammenligne omfanget av arbeidsrettede vilkår som innebærer krav til deltakelse i aktivitet, fordi mange kontorer først og fremst bruker statlige tiltak for kvalifisering. Ved tildeling av sosialhjelp stilles det ofte krav om at mottaker av sosialhjelp skal takke ja til deltakelse i et statlig tiltak, men når vedkommende deltar i et statlig tiltak mottar vedkommende en statlig stønad, og krav til aktivitet er ofte ikke en del av vilkåret

for sosialhjelpen. Det betyr at dersom et kontor har mange brukere som er kommet over på et statlig tiltak vil de ofte ikke få vedtak om sosialhjelp som inneholder vilkår om krav til deltakelse i aktivitet.

Det er mest vanlig å stille vilkår overfor ungdom. Nærmere to av tre kontorer svarer at de stiller vilkår i de aller fleste sakene som gjelder ungdom.

Kjennetegn ved brukerne har stor betydning for om det stilles vilkår, og for hvilke vilkår som stilles. I tillegg til ungdom stilles det ofte arbeidsrettede vilkår overfor langtidsledige. Det er også ganske vanlig å stille vilkår overfor personer med nedsatt arbeidsevne som følge av manglende grunnleggende kvalifikasjoner og personer med omsorgsansvar for små barn. Det er mindre vanlig å stille arbeidsrettede vilkår overfor personer med rusproblematikk. Personer med helseproblematikk er den gruppen det er minst vanlig å stille vilkår til.

Om lag 55 prosent av kontorene har kommunale tiltak. Det er særlig de store kontorene som har dette, tre av fire større kontor har kommunale tiltak. Kontorene bruker både statlige og kommunale tiltak når de stiller vilkår. Når det gjelder deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet, er det lite utbredt å stille vilkår om dette. Det er bare 30 prosent av kontorene som bruker arbeid for sosialhjelp. 10 prosent svarer at dette er et tiltak som ofte brukes.

4.2 Ønsker de NAV-ansatte å bruke vilkår oftere?

Vi har sett at bruken av vilkår varierer. Et annet spørsmål er om bruken samsvarer med det kontorene ønsker å benytte av vilkår.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om ulike former for vilkår benyttes for ofte, eller om vilkår burde benyttes oftere ved deres kontor. Svarfordelingen til ledere og veiledere, for ulike vilkår, er vist i Figur 4.15 og Figur 4.16.

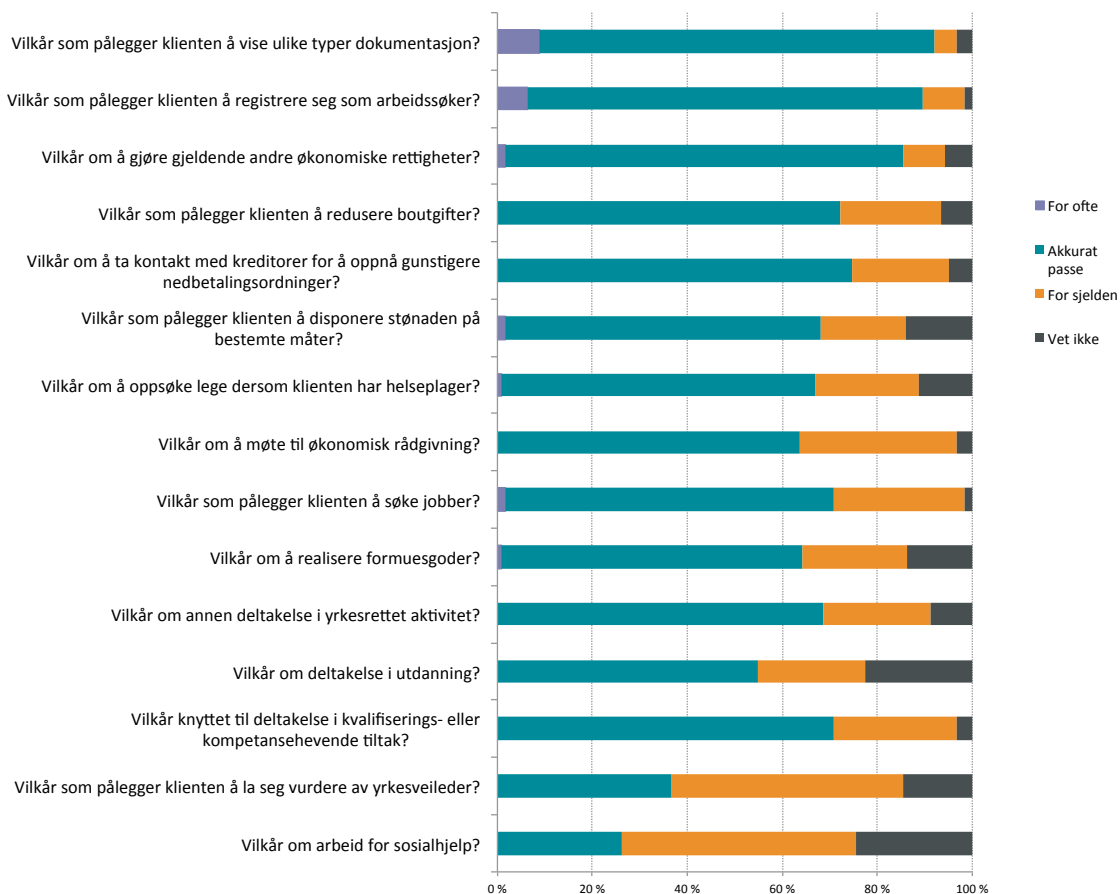
Det er få, både blant ledere eller veiledere, som mener at de ulike vilkårene benyttes for ofte, og en høy andel av respondentene svarer at vilkår benyttes akkurat passe ofte. Det er stor grad av likhet i hvordan svarene fordeler seg blant ledere og veiledere. Det vilkåret som flest mener at brukes for ofte er vilkåret om å vise ulike typer dokumentasjon; 4 prosent av lederne mener dette. Det er også noen som mener at vilkåret om å registrere seg som arbeidssøker benyttes for ofte, om lag 3 prosent av lederne mener dette. Dette er de vilkårene som brukes hyppigst, og det er sannsynligvis slik at enkelte opplever at dette i for stor grad er rutiner og ikke tilstrekkelig individuelt tilpasset. Sammenlignet med Telemarksforskningens undersøkelse er det færre som mener at disse vilkårene benyttes for ofte, det var da henholdsvis 14 og 11 prosent som mente at lignende vilkår ble stilt for ofte.

I undersøkelsen til Telemarksforskning fra 2006 var det flest som svarte at det er vilkårene om arbeid for sosialhjelp og det å la seg vurdere av yrkesveileder, som benyttes for sjeldent. Respondentene svarer omtrent likt i vår undersøkelse: Rundt halvparten mener at disse vilkårene benyttes for sjeldent – den samme andelen som i undersøkelsen til Telemarksforskning.

I vår undersøkelse svarer i underkant av 30 prosent av veilederne og om lag 25 prosent av lederne at vilkår om deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak benyttes for sjeldent. Denne andelen er også omtrent lik som i rapporten fra 2006.

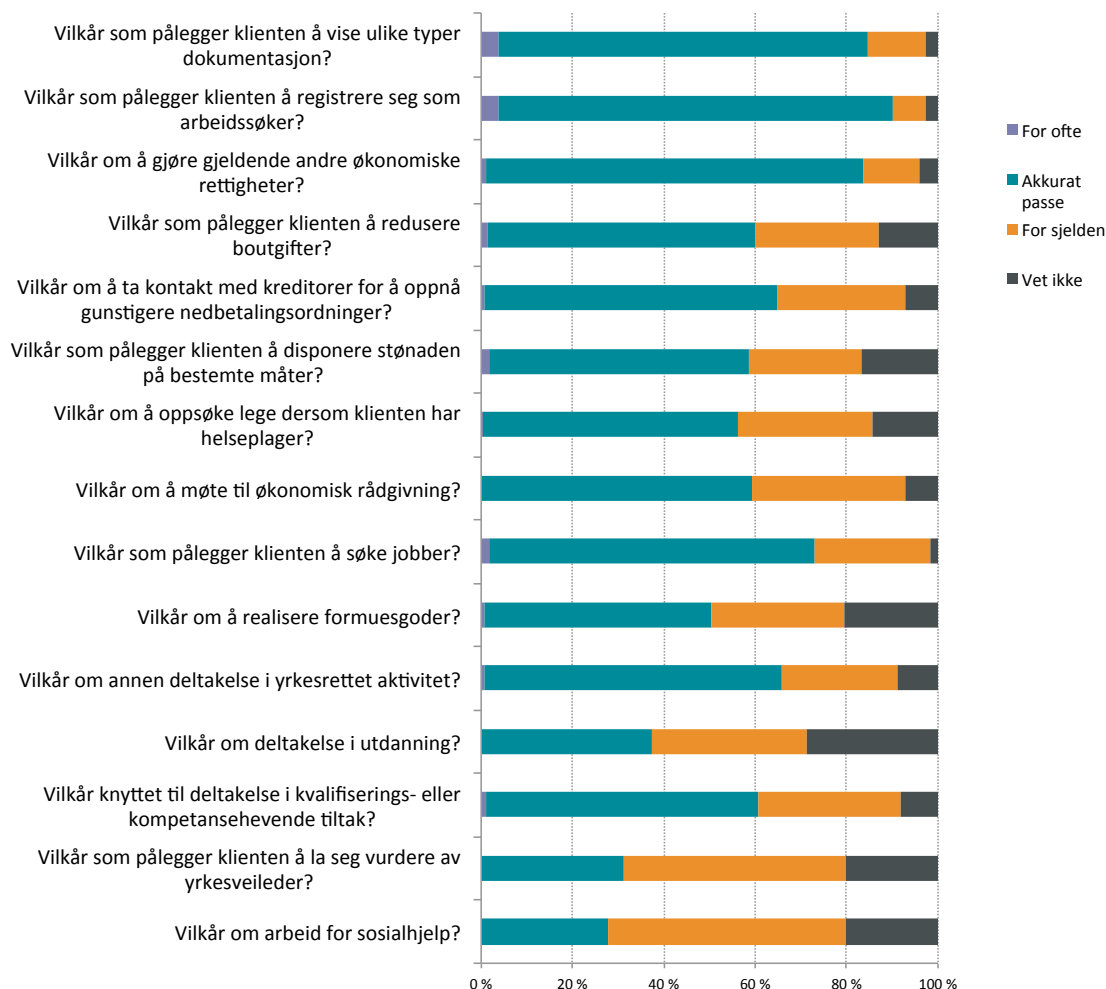
Det er særlig de vilkårene vi har definert som arbeidsrettede som en del ledere mener burde brukes oftere. I tillegg til at en del (om lag 35 prosent) mener vilkår om å møte økonomisk rådgivning burde benyttes oftere.

Figur 4.15 Vil du si at følgende former for vilkår benyttes for ofte, eller burde følgende vilkår benyttes oftere på deres kontor? Lederne. N=323



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

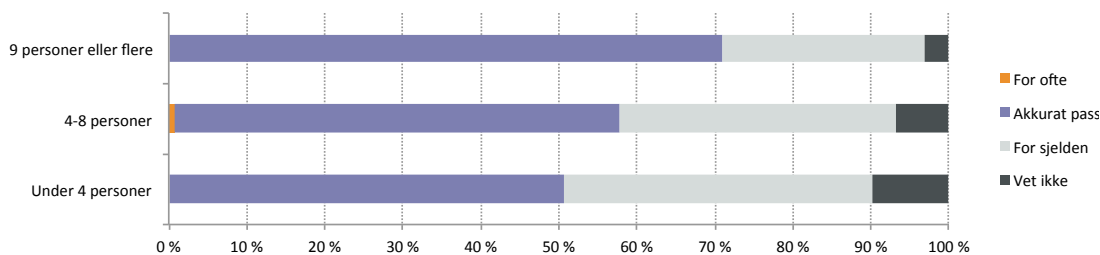
Figur 4.16 Vil du si at følgende former for vilkår benyttes for ofte, eller burde følgende vilkår benyttes oftere på deres kontor? Veilederne. N=332



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne

Figur 4.17 viser at når det gjelder vilkår knyttet til deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, er det forskjeller avhengig av antall ansatte ved kontoret. Det er en tendens til at ledere ved kontorer med flere ansatte i større grad svarer "akkurat passe" enn ledere ved mindre kontorer. Ledere ved de mindre kontorene svarer i større grad enn lederne ved større kontorer at disse vilkårene benyttes for sjeldent. Det var samtidig flere ledere på større kontorer enn på mindre kontorer som svarte at det ofte ble satt vilkår om slike tiltak.

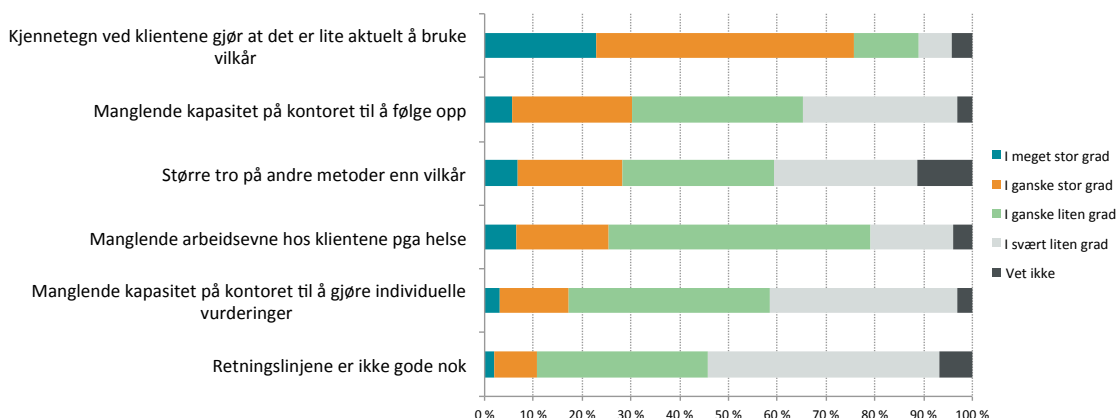
Figur 4.17 Vil du si at følgende former for vilkår benyttes for ofte, eller burde følgende vilkår benyttes oftere på deres kontor? - Vilkår om deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak N=323



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Respondentene ble også spurt om grunnen til at vilkår ikke benyttes oftere enn det som er tilfellet. Den klart viktigste grunnen er kjennetegn ved klienten som gjør at det er lite aktuelt å bruke vilkår. Figur 4.18 viser at 75 prosent av lederne svarer at dette i stor eller meget stor grad er en årsak. 30 prosent svarer at manglende kapasitet ved kontoret i stor grad er en årsak, mens en nesten like stor andel svarer at større tro på andre metoder enn vilkår i stor grad er en årsak. Eksempelet på andre metoder som flest nevner er tett oppfølging.

Figur 4.18 I hvor stor grad er følgende en årsak til at dere ikke bruker vilkår oftere enn dere gjør? N=313



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Lederne og veilederne som sjelden bruker *arbeidsrettede vilkår* overfor klienter som er uten arbeid ble spurt om grunnen til at det ikke blir brukt arbeidsrettede vilkår oftere. Den vanligste grunnen er manglende arbeidsevne hos bruker på grunn av rus eller helseproblemer. Rus og manglende bolig er spesielt en viktig grunn ved de større kontorene. En del mener at begrensninger i tiltaksplasser kan være en grunn. Nærmere halvparten av veilederne svarer at manglende tilbud om relevante tiltak ofte er en grunn til at de ikke bruker arbeidsrettede vilkår oftere.

Oppsummering

Både ledere og veiledere opplever i relativt stor grad at vilkår benyttes passe ofte. Det er først og fremst de minst brukte vilkårene lederne mener brukes for sjelden. Det er flest som svarer at vilkår om å la seg vurdere av yrkesveileder og vilkår om arbeid for sosialhjelp burde brukes oftere. Dette var de samme funnene som Telemarksforskning gjorde i 2006. Det er særlig ledere ved kontorer som bruker vilkår sjelden, som ønsker å bruke vilkår oftere.

Ifølge både ledere og veiledere er den viktigste grunnen til at de ikke stiller arbeidsrettede vilkår oftere, kjennetegn ved brukeren som gjør at det er lite aktuelt å stille vilkår. Den vanligste grunnen er manglende arbeidsevne på grunn av rus- eller helseproblemer. Rus og også manglende bolig er særlig en viktig grunn ved de større kontorene. Litt under halvparten av veilederne svarer at manglende tilbud av relevante tiltak ofte er en grunn til at de ikke bruker arbeidsrettede vilkår oftere.

Fra caseundersøkelsen erfarte vi at mange kontorer har en del personer med rus- og psykiatriproblematikk som de opplever er vanskelig å bistå, og som ofte ikke evner å oppfylle vilkår. Det er derfor begrenset hva kontorene stiller av vilkår til personer i denne gruppa. En annen gruppe som nevnes at det er utfordrende å finne riktige arbeidsrettede vilkår til er flyktninger/innvandrere som mangler norskferdigheter til tross for at de har gjennomført mange tiltak. Noen av disse har lite skolegang, noen har store familier og noen har helseplager. Dette er en gruppe som er ulikt fordelt mellom kontorene, og som noen kontorer opplever at det har liten

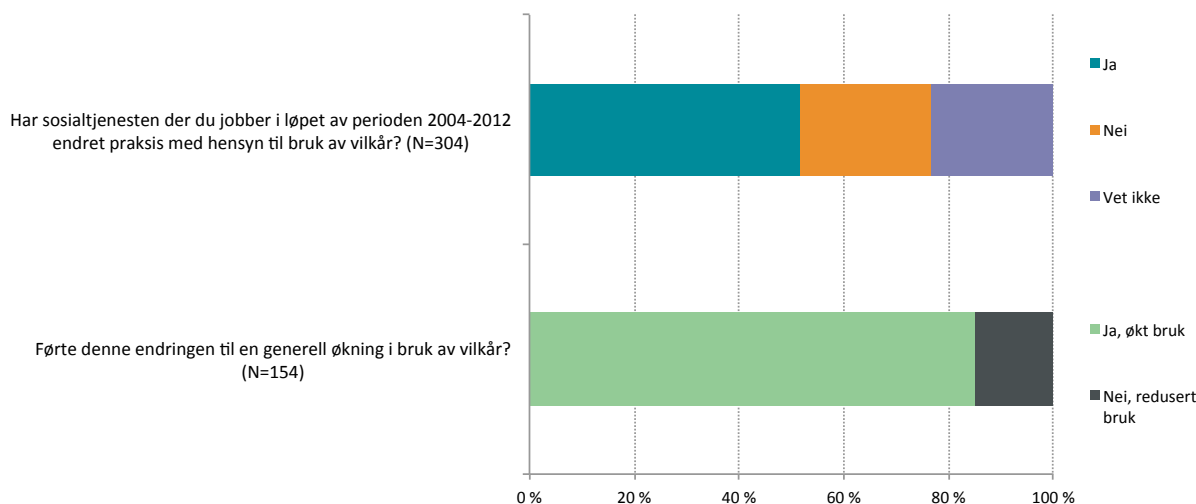
hensikt å stille arbeidsrettede vilkår overfor, rett og slett fordi de erfarer at de har små muligheter på arbeidsmarkedet.

4.3 Endringer i vilkårsbruk

I undersøkelsen stilte vi respondentene spørsmål om praksis med hensyn til bruk av vilkår hadde endret seg siden 2004. Resultat er vist i Figur 4.19. Halvparten av lederne svarer at det har vært en endring i praksis, og 85 prosent av disse svarer at endringen består i økt bruk av vilkår. Litt over 20 prosent av lederne svarer at de ikke vet om det har vært en endring. Det har sannsynligvis sammenheng med at de ikke har vært ansatt lenge nok til å kjenne til dette.

Blant veilederne er det en mindre andel som mener det har vært en endring, rundt 35 prosent. 40 prosent svarer ”vet ikke”. Dette kan ha sammenheng med at veilederne i snitt har jobbet kortere i NAV (eller sosialtjeneste) enn det lederne har. Det er særlig veilederne ved de mindre kontorene som mener at den eventuelle endringen har ført til økt bruk av vilkår.

Figur 4.19 Har sosialtjenesten der du jobber i løpet av perioden 2004-2012 endret praksis med hensyn til bruk av vilkår.



Kilde: Spørreundersøkelse til ledere

Respondentene ble bedt om å kommentere de eventuelle endringene. Mange nevner NAV-reformen, ”arbeid først” og økt bruk av arbeidsrettede tiltak, samt økt fokus på å få ned antall brukere av sosialhjelp i kommunen som grunner til endret bruk av vilkår. Disse endringene har først og fremst ført til økt bruk av de arbeidsrettede vilkårene, men flere svarer også at det har vært økt fokus på økonomisk veiledning og på å avklare om mottakerne har rett til andre ytelser.

Det er tenkt mer på vilkår. Arbeidsretting/arbeidslinja har større fokus enn tidligere. Omorganisering innad i kontoret har gitt økt kompetanse og fristilt fra andre oppgaver som har ”slukt” saksbehandlerne i å klare å følge opp vilkårskravene.

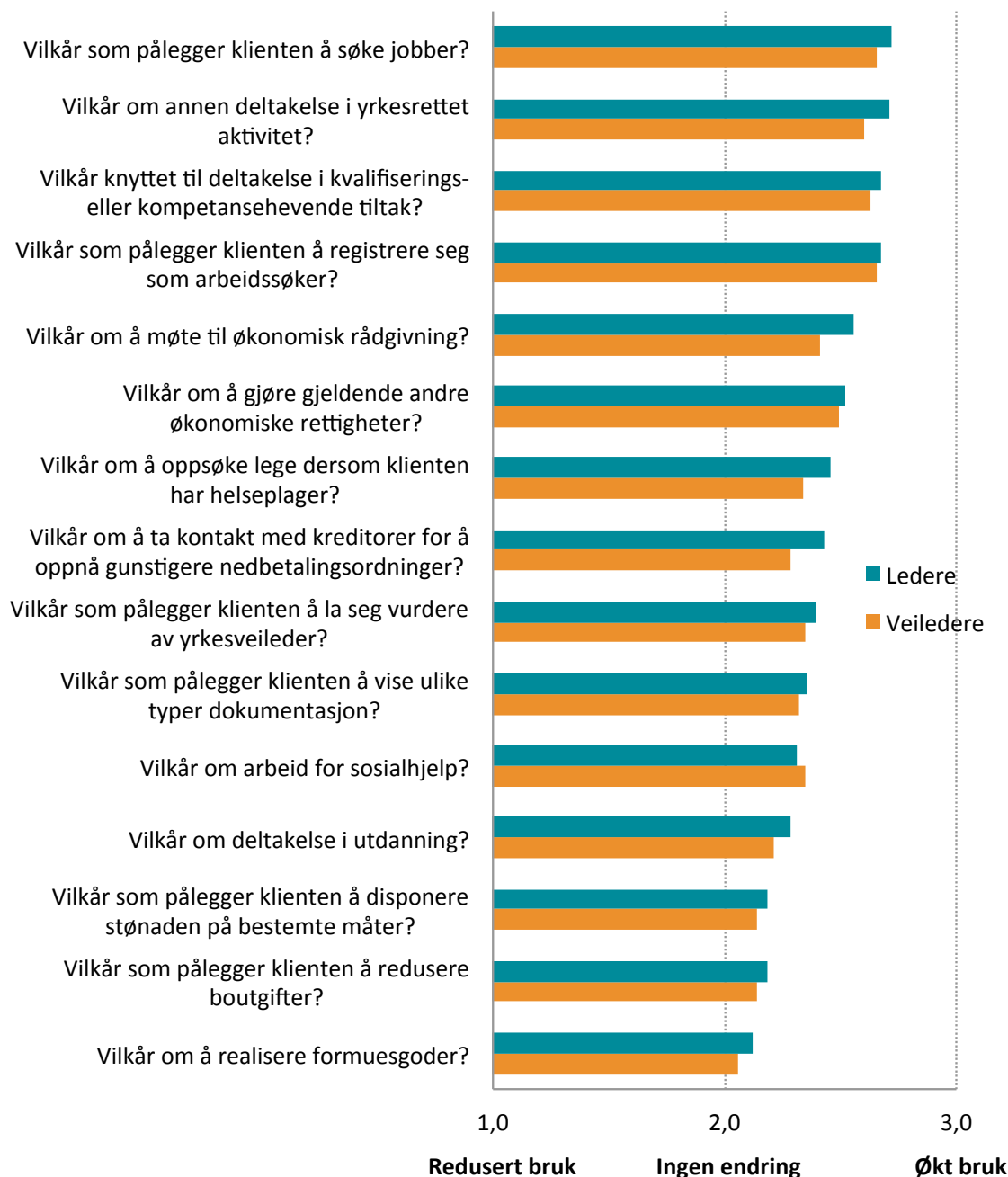
Endringene er kommet pga fokus på å få ned sosialutgiftene i kommunen, i tillegg til NAV-reformen. Det blir arbeidet mer aktivt med brukere på alle måter, dette for å få brukerne ut i aktivitet, få dem avklart når det kommer til arbeidsevne, økonomisk veiledning, gjeldarbeid osv.

Både kommentarer i spørreundersøkelsen og informantene ved casekontorene sier at det har vært en endring når det gjelder bevisstheten om at vilkår skal være individuelt tilpasset, og om når det er relevant å stille vilkår.

Var ingen endring i sjølve vilkåra, men ei meir bevisstgjerung på kven me set vilkår for, hensiktsmessigheten.

Figur 4.20 oppsummerer hvordan lederne og veilederne anser at endringen som har vært i vilkårsbruk har påvirket bruken av ulike typer vilkår. I gjennomsnitt er det økt bruk av alle typer vilkår. Det er størst økning i bruken av arbeidsrettede vilkår. Det vil si vilkår som pålegger klienten å søke jobber, vilkår om annen deltakelse i yrkesrettet aktivitet, kvalifiserings-/kompetansehevende tiltak og vilkår om registrering som arbeidssøker.

Figur 4.20 *Innebar denne endringen økt bruk av, ingen endring i bruk av eller redusert bruk av følgende vilkår? Gjennomsnitt, N=155, N=107*



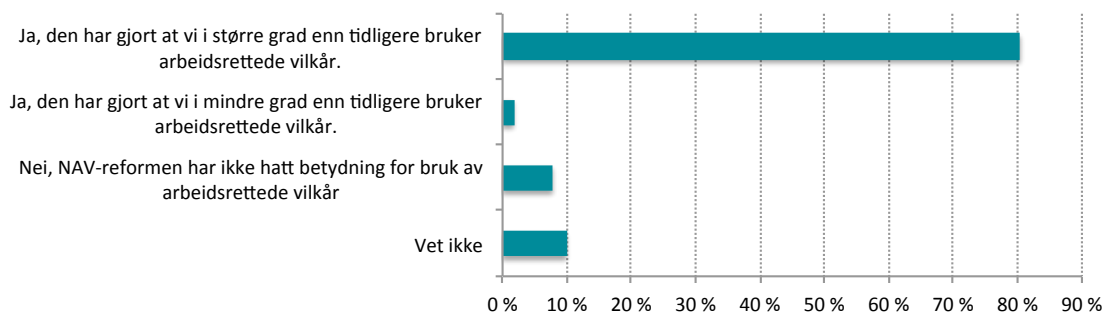
Kilde: Spørreundersøkelse til ledere og veiledere

NAV-reformen

I undersøkelsen spurte vi også eksplisitt hvilken betydning NAV-reformen som ble innført fra 2007 har hatt. Svarene viser at NAV-reformen har påvirket bruken av arbeidsrettede vilkår i stor

grad. Ledere ved åtte av 10 kontorer svarer at reformen har gjort at de bruker arbeidsrettede vilkår i større grad enn tidligere. I underkant av én av 10 ledere mener NAV-reformen ikke har hatt betydning for bruken av arbeidsrettede vilkår ved kontoret. Én av 10 ledere er usikre på om NAV-reformen har hatt noe å si, mens de resterende (2 prosent) mener at reformen har gjort at kontoret bruker arbeidsrettede vilkår i mindre grad enn tidligere.

Figur 4.21 Har NAV-reformen påvirket bruken av arbeidsrettede vilkår? N=305



Kilde: Spørreundersøkelse til ledere

Et stort flertall av veilederne mener også at NAV-reformen har ført til økt bruk av arbeidsrettede vilkår. I kommentarene til dette spørsmålet nevner veilederne at sammenslåingen har ført til bedre kunnskap om, og lettere tilgang til, statlige tiltak. Veilederne følger opp brukere med både statlige og kommunale ytelser, og virkemidlene de har til rådighet er de samme. Oppfølgingen er blitt bedre og det er lettere å sjekke om vilkår overholdes.

Vi brukte arbeidsretta vilkår også før NAV, men det er mykje lettare å følgje opp vilkåra etter reformen.

Har alltid vore opptatt av å gje hjelp til sjølvhjelp. Då er det viktig at personar som kan arbeide, har arbeid. Vegen til "aetat" er kortare no med tiltaka innan kontoret. Me har betre/ raskare oversyn over kva som er mogleg å få til.

Brukere får en helhetlig oppfølging, når det kommer til alle typer tiltak både statlige og kommunale. En og samme veileder følger opp på tvers av kommunal og statlige ytelser.

Enkelte nevner at reformen har ført til at det sosialfaglige arbeidet har fått for liten plass:

NAV-reformen har gjort det verre å bruka arbeidsretta tiltak på ein god måte, fordi mykje tid har vorte brukt til å setja seg inn i statlege ting. Det statlege arbeidet har fått for mykje fokus. Heilhetleg, sosialfagleg arbeid har fått for lite fokus og for lite tid. Dette å ha tid er viktig for å kunne stilla gode vilkår. Det er lett å gje vilkår om å gå på eit AMO-kurs, men det er ofte ikkje godt nok.

Flere nevner at NAV-reformen har medført at flere som tidligere mottok sosialhjelp har kommet på statlige ytelser. En av respondentene fra en mindre kommune skrev følgende i kommentarfeltet:

Vi har redusert sosialhjelpsbudsjettet med over 45 % siden vi ble NAV-kontor. Vi holder et høyt fokus på Arbeid Først og har utstrakt bruk av statlige og kommunale virkemiddel for å begrense bruken av sosialhjelp. Vi har ingen i kommunen som lever kun av økonomisk sosialhjelp alene. Det er de samme veilederne på NAV som veileder i forhold til arbeid, jobbsøking, tiltak samt gjeldsarbeid/økonomisk rådgivning. Dette gjør at vi har god innsikt i ulike virkemiddel/tiltak for å redusere inngang til økonomisk sosialhjelp, samt bistå brukerne med tanke på arbeid.

Kommentaren tyder på at denne kommunen har hatt en aktiv bruk av virkemidler og sannsynligvis relativt få mottakere av sosialhjelp også før NAV-reformen.

Tidligere undersøkelser om endringer i bruk av vilkår

Hovedinntrykket fra Telemarksforskningens undersøkelse var at bruk av vilkår enten hadde økt eller var uendret i perioden 1995-2004. I undersøkelsen var det 35 prosent av lederne som svarte at det hadde vært endringer i praksis (Telemarksforskning, 2006). De vilkårstypene som flest rapporterte om økning i var knyttet til deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, vilkår om dokumentasjon, og vilkår om å møte til veiledningssamtale. Telemarksforskningens undersøkelse fra 2006 oppsummerer med at en sentral side ved endringene er at de har gått i retning av større grad av vurdering av det enkelte tilfellet.

Telemarksforskning viser en tabell der de har sammenlignet svarene på spørsmål om omfang av bruk av vilkår med svarene i Sosial- og helsedirektoratets tidligere undersøkelse. I sammenligningen er det laget et gjennomsnitt av de vilkårene som er "saksbehandlingsvilkår" og de vilkårene som er "oppfølging/rehabiliteringsvilkår" samt en egen kategori for arbeid for sosialhjelp. Nedenfor viser vi en tilsvarende oversikt der vi sammenligner svarene på spørsmål om vilkår knyttet til saksbehandling (registrering som arbeidssøker og det vi har definert som økonomiske vilkår) og vilkår om arbeid for sosialhjelp med de tidligere undersøkelsene.

Tallene er sammenliknet i Tabell 4.1. Tallene viser fra venstre svar fra vår undersøkelse, deretter svar fra Telemarksforskningens kartlegging, og til høyre svarene fra Sosial- og helsedirektoratets undersøkelse. Av tabellen ser vi at det har vært en liten økning i bruken av saksbehandlingsvilkår (økonomiske vilkår), sammenliknet med 2005, og at det har vært en vekst i andelen som svarer at de bruker arbeid for sosialhjelp som vilkår, sammenliknet med både 2004 og 2005.

Tabell 4.1 *Endringer i bruk av vilkår knyttet til saksbehandling og arbeid for sosialhjelp*

Type vilkår	Ofte	Av og til	Sjelden	Brukes ikke/vet ikke
Vilkår knyttet til saksbehandling ¹	47 [46] (50)	29 [28] (38)	22 [26] (10)	2 [0] (3)
Arbeid for sosialhjelp	13 [10] (8)	22 [26] (20)	62 [65] (27)	3 [0] (44)

¹ I Telemarksforskningens rapport inngår følgende variabler i saksbehandling: Vilkår som pålegger klienten å registrere seg hos Aetat, vilkår knyttet til dokumentasjon, vilkår om å la seg utrede av helsevesen, pålegg om å disponere stønaden på bestemte måter og pålegg om å bytte til rimeligere bolig. I vår undersøkelse inngår følgende variabler: Vilkår om registrering som arbeidssøker, vilkår som pålegger klienten å vise ulike former for dokumentasjon, vilkår som pålegger klienten å oppsøke lege, vilkår om at klienten må disponere stønaden på bestemte måter og vilkår om at klienten må redusere bortgifter.

Når det gjelder de vilkårene som Telemarksforskning i likhet med Sosial- og Helsedirektoratet har definert som vilkår for oppfølging/rehabilitering er det vanskeligere å sammenligne. Følgende vilkår er inkludert: Vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, pålegg om å møte til veiledningssamtale og vilkår om å la seg vurdere av yrkesveileder. Vi har, som tidligere beskrevet, i tillegg til arbeid for sosialhjelp og vilkår om å registrere seg som arbeidssøker kalt følgende vilkår for arbeidsrettet: Vilkår om å søke jobb, vilkår om deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, vilkår om deltakelse i annen arbeidsrettet aktivitet, vilkår om deltakelse i utdanning og vilkår om vurdering av yrkesveileder. Vi har altså inkludert flere vilkår enn Telemarksforskning, samtidig som vi ikke har med vilkår om å møte til veiledning. Sistnevnte har vi erfart at ofte brukes som vilkår, men det er ikke nødvendigvis et arbeidsrettet vilkår. En del av dem som får dette vilkåret har store hjelpebehov som NAV-kontoret ønsker å kartlegge nærmere. Det er derfor vanskelig å sammenligne det vi har omtalt som arbeidsrettede vilkår med det som tidligere er omtalt som vilkår om oppfølging/rehabilitering.

Dersom vi sammenligner bruk av de to vilkårene som inngår i disse kategoriseringene som både Telemarksforskning og vi har brukt; nemlig vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og vilkår om å la seg utrede av en yrkesveileder, finner vi at det har vært en svak oppgang i bruk av disse vilkårene. Av Tabell 4.2 ser vi at 40 prosent av lederne

svarer at disse vilkårene benyttes ofte, sammenliknet med 37 prosent i Telemarksforsknings rapport.

Tabell 4.2 *Endringer i bruk av arbeidsrettede vilkår*

Type vilkår	Ofte	Av og til	Sjelden	Brukes ikke/vet ikke
Kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og vilkår om å la seg vurdere av yrkesveileder	40 [37]	28 [33]	28 [30]	4 [0]

Oppsummering

Om lag halvparten av lederne mener det har vært en endring i vilkårsbruk i perioden 2004-12, mens 20 prosent svarer at de ikke vet. De fleste som mener det har vært en endring mener at det har vært en økning. Det har særlig vært en økning i bruk av de arbeidsrettede vilkårene. Det har vært størst økning i bruken av vilkår som pålegger bruker å søke jobber, deretter vilkår om deltakelse i annen yrkesrettet aktivitet og vilkår knyttet til deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak. Et stort flertall mener at NAV-reformen har gjort det enklere å stille arbeidsrettede vilkår, og at det er enklere å benytte et større spekter av virkemidler overfor brukerne. Spørreundersøkelsen viser at et flertall av de som har arbeidet lenge i NAV svarer at det har vært en endring i bruk av vilkår, bruken er mer individuelt tilpasset og det har spesielt vært en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår.

En stor andel både av lederne og veilederne uttrykker at det har vært økt bevissthet om at vilkår skal være individuelt tilpasset, og om *når* det er relevant å stille vilkår.

I forrige avsnitt så vi at rangeringen mellom de ulike vilkårene med hensyn til hvor ofte de benyttes er ganske lik i vår undersøkelse som i Telemarksforsknings kartlegging fra 2006. Dersom vi ser på andelen av respondentene som svarer at ulike vilkår benyttes ofte, er det heller ikke store forskjeller fra 2006 til nå. I vår undersøkelse er det litt færre som svarer at de ofte bruker vilkår om registrering som arbeidssøker og vilkår om dokumentasjon. Forskjellene er imidlertid ganske små. Det er dessuten slik at vi har inkludert flere vilkår enn det Telemarksforskning gjorde i sin kartlegging. En sammenligning av omfang av bruk av de vilkårene som krever mer innsats fra brukerne er derfor vanskelig. Spørsmålsformuleringen "hvor ofte" er heller ikke egnet til å gi en *presis* vurdering av hvor omfattende kontorene benytter vilkår.

Da vi så på gjennomsnittlig bruk av saksbehandlingsvilkår og sammenlignet disse med Telemarksforsknings kartlegging fra 2006 fant vi at det har vært en vekst i gjennomsnitt selv om det er en reduksjon i andelen som svarer at de ofte bruker de mest brukte vilkårene som krav til dokumentasjon og registrering som arbeidssøker. Det indikerer at det brukes et større spekter av vilkår og at vilkårene dermed er mer individuelt tilpasset.

Telemarksforskning konkluderte med at det hadde vært en endring i retning av mindre bruk av standardiserte vilkår, og mer vekt på individuell vurdering i vilkårssettingen. Det ser ut til at denne tendensen har fortsatt de senere årene.

4.4 **Praksis ved vilkårssetting**

Det er en forutsetning for at vilkårsbruken skal kunne bidra til å heve stønadsmottakerens kompetanse og muligheter for deltakelse i arbeidslivet, at den er planmessig og vurderes hyppig. I rundskrivet om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen presiseres det at vilkårene i utgangspunktet bør settes i samarbeid med bruker, men at dette ikke er en forutsetning.

Før det settes vilkår skal NAV-kontoret foreta en konkret individuell vurdering av hva som er hensiktsmessig for den enkelte bruker. Videre skal det foreligge et system som gjør at NAV-kontoret kan fange opp om vilkår oppfylles eller ikke. Hvis kontoret ikke kan følge opp vilkår som er satt, skal det heller ikke sette vilkår.

For at vilkårsbruk skal kunne ha effekt må det ha konsekvenser for stønadsmottakeren om vilkåret ikke oppfylles. Det går imidlertid ikke direkte fram av loven hvordan NAV-kontoret skal forholde seg dersom en stønadsmottaker nekter å oppfylle vilkår, men det er underforstått at stønaden helt eller delvis kan falle bort.

Hensikt

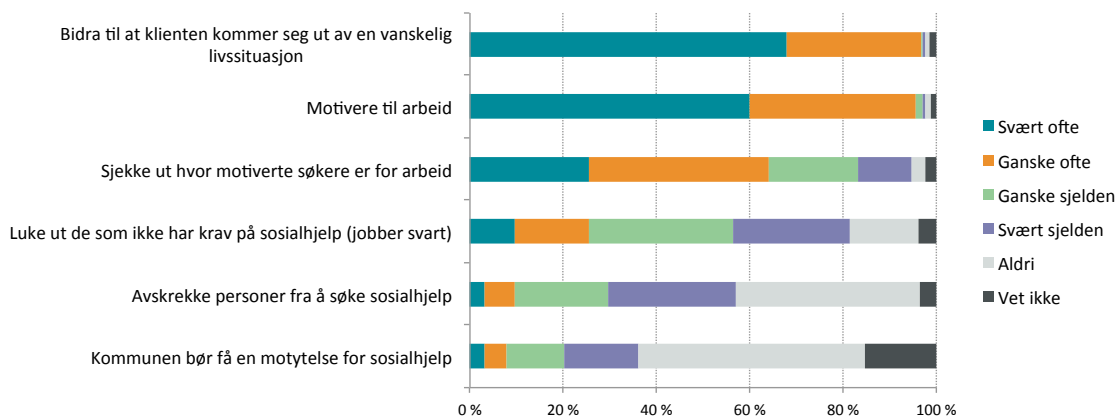
I rundskrivet presiseres det at vilkårssetting skal ha nær sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp. I vurderingen skal det legges vekt på hva brukeren allerede gjør for å bli selvhjulpen, og om bruk av vilkår kan kvalifisere, motivere og påvirke ytterligere.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om hvor ofte, på en skala fra aldri (1) til svært ofte (5), følgende er hensikten med å sette vilkår:

- bidra til at klienten kommer ut av en vanskelig livssituasjon
- motivere til arbeid
- sjekke ut hvor motiverte søkere er for arbeid
- luke ut de som ikke har krav på sosialhjelp (jobber svart)
- avskrekke personer fra å søke sosialhjelp
- kommunen bør få en motytelse for sosialhjelp

Figur 4.22 viser at de vanligste hensiktene med vilkår er å bidra til at klienten kommer ut av en vanskelig livssituasjon og å motivere til arbeid, nesten alle (både ledere og veiledere) svarer at dette svært eller ganske ofte er tilfelle. Det er ganske vanlig at hensikten er å sjekke ut hvor motiverte søkerne er for arbeid – i overkant av 60 prosent av lederne svarer at dette ofte er tilfelle. Formålet er sjelden å luke ut de som ikke har krav på sosialhjelp (jobber svart), og svært sjelden å avskrekke personer fra å søke sosialhjelp, eller begrunnet ut fra en oppfatning om at kommunen bør få en motytelse for sosialhjelp. Svarene fra ledere og veiledere er ganske like.

Figur 4.22 I de tilfellene dere bruker arbeidsrettede vilkår, vil du si at hensikten med vilkårssettingen er følgende? N=308



Kilde: Spørreundersøkelse til ledere

Brukermedvirkning

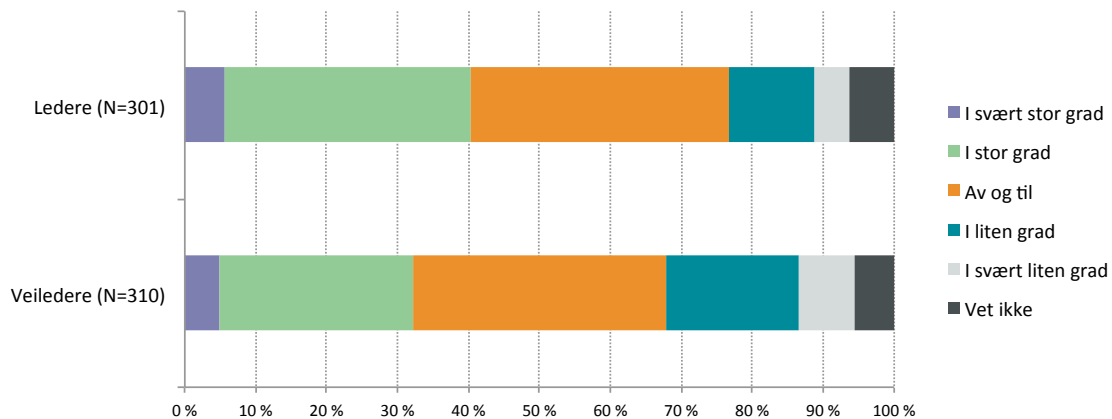
I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene om hvorvidt brukerne bidrar til utforming av vilkårene. Rundt 40 prosent av veilederne svarer at det er liten grad av brukermedvirkning. En like stor andel svarer at det av og til er brukermedvirkning. 20 prosent svarer at det er stor grad av brukermedvirkning.

Videre spurte vi om det settes vilkår i tilfeller der bruker ikke samarbeider. 65 prosent av både lederne og veilederne svarer at det noen ganger settes vilkår i tilfeller der bruker ikke samarbeider. Rundt 15 prosent svarer at de sjelden gjør dette, og en like stor andel svarer at dette ofte hender. De resterende svarer at de aldri setter vilkår der bruker ikke samarbeider.

I kommentarene til spørsmålet om brukermedvirkning skriver noen at bruker aldri medvirker til utforming av vilkår, mens andre skriver at det alltid er god dialog mellom veileder og bruker når de skal fastsette vilkår.

I tilfeller der bruker trenger kvalifisering, arbeidstrening eller andre tiltak før de starter jobbsøking, kan NAV utarbeide en handlingsplan (aktivitetsplan) i samråd med bruker. Planen inneholder gjerne en oversikt over aktiviteter og tiltak som er hensiktsmessige for at bruker skal komme i jobb. 40 prosent av lederne og i overkant av 30 prosent av veilederne svarer at bruken av vilkår er knyttet opp mot en handlingsplan for den enkelte i stor eller svært stor grad (se Figur 4.23). Tilsvarende i Telemarkforskning sin kartlegging i 2006 var henholdsvis 27 og 27 prosent. Rundt 40 prosent av respondentene svarer ”av og til”. Blant veilederne svarer nesten 30 prosent at vilkårene i liten (eller svært liten) grad er knyttet opp mot en handlingsplan, mens andelen som svarer dette er i underkant av 20 prosent blant lederne. Lederne mener altså at vilkårene er knyttet opp mot en handlingsplan oftere enn det veilederne gjør. Andelen var noe høyere hos Telemarkforskning.

Figur 4.23 *I saker der det benyttes vilkår, i hvor stor grad vil du si at bruken av vilkårene er knyttet opp mot en handlingsplan for den enkelte?*



Kilde: Spørreundersøkelse til ledere og veiledere

Lederne og veilederne ble spurt om det i saker der det benyttes vilkår, foretas en konkret individuell vurdering på forhånd av om vilkår er hensiktsmessig og vil bidra til å fremme den enkeltes muligheter til å bli uavhengig av økonomisk stønad. Det vanligste er at dette alltid eller som regel er tilfellet. 40 prosent svarer ”ja, alltid”, 50 prosent svarer ”ja, som regel”, mens de resterende svarer ”ja, noen ganger”. Nesten ingen svarer ”sjelden” (under 2 prosent).

Kontroll

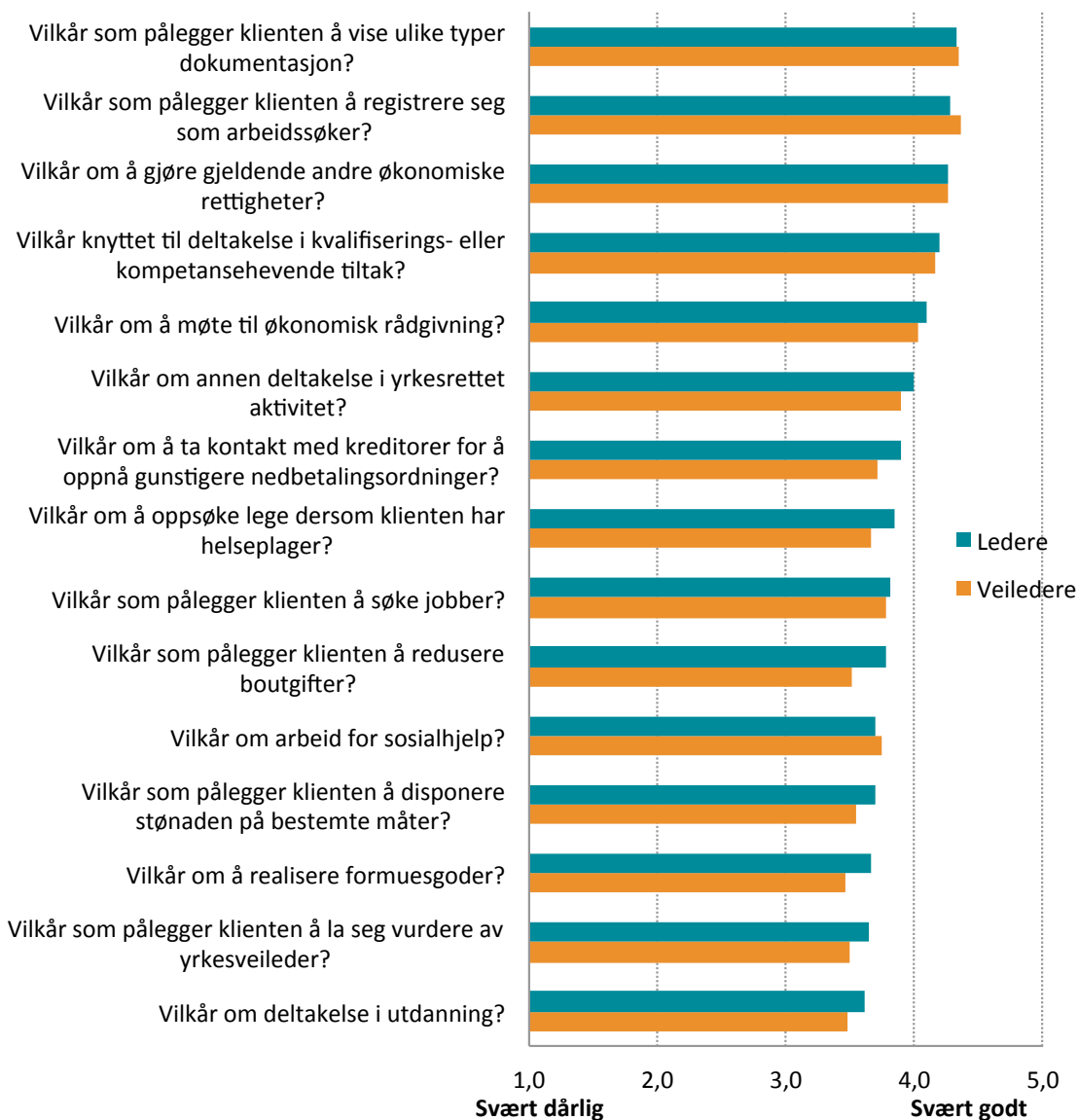
Det er mest vanlig at vilkårssettingen følges opp ved at kontoret/veileder sjekker om det er kommet skriftlig dokumentasjon, og ved å ha møte og/eller kontakt med stønadsmottaker på telefon. De mest benyttede vilkårene er krav om dokumentasjon av utgifter og krav om å være arbeidssøker, så det er naturlig at kontrollen innebærer å sjekke om dokumentasjonen er kommet.

Oppfølgingen kan for eksempel gjøres ved at vilkåret legges inn i saksbehandlersystemet, og at de ansatte som utbetaler ytelsen melder fra til veileder hvis vilkåret ikke er oppfylt – før sosialhjelp utbetales. På en del kontorer stoppes utbetaling inntil stønadsmottaker har dokumentert at vilkåret er oppfylt. Ved mindre kontorer er det oftere veileder selv som administrer utbetalingen.

Spesielt ved store kontorer (over åtte ansatte som arbeider med behandling av søknad om sosialhjelp) er det vanlig å sjekke skriftlig dokumentasjon. Vilkårssetting knyttet til oppmøte i yrkesrettet aktivitet innebærer at saksbehandler må få informasjon om at bruker har møtt fra den som er ansvarlig for aktiviteten. Fra casene forstår vi at det kan variere noe hvor god kommunikasjonen er og hvor raskt fravær fanges opp.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om hvor god eller dårlig kontrollen er med at de ulike vilkårene etterfølges. Resultatene er oppsummert i Figur 4.24. Hovedinntrykket er at det generelt er god kontroll på at vilkårene etterfølges av brukerne. Vi ser at kontrollen er best med de vilkårene som kontorene lett kan kontrollere gjennom NAVs egne systemer. Det blir (i gjennomsnitt) svart at det er best kontroll med vilkår om å framlegge dokumentasjon, registrering som arbeidssøker, å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter, deltakelse i kvalifisering eller kompetansehevede tiltak og å møte til økonomisk rådgivning.

Figur 4.24 I tilfeller der følgende vilkår benyttes, hvor god eller dårlig vil du si at kontrollen er med at vilkårene etterfølges? N=304, N=314



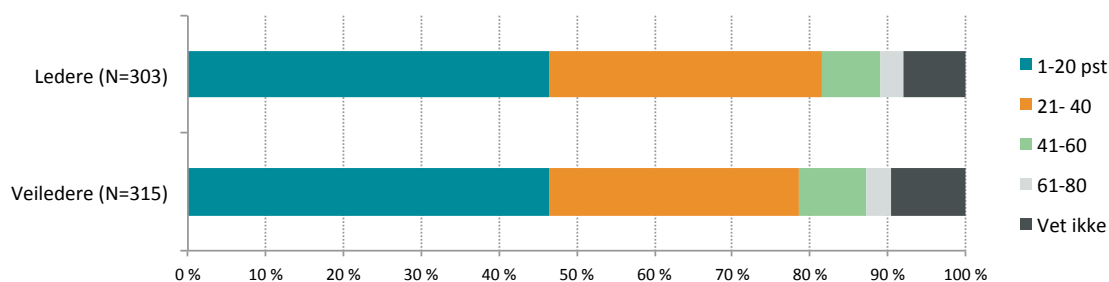
Kilde: Spørreundersøkelse til ledere og veiledere

Vilkårsbrudd og sanksjoner

I rundskrivet er det ikke gitt en direkte veiledning for hvilke sanksjoner NAV-kontoret skal iverksette dersom en stønadsmottaker nekter å oppfylle et vilkår. Hvis vilkåret brytes skal NAV-kontoret foreta en konkret individuell vurdering der det tas hensyn til årsaken stønadsmottakeren oppgir, om bruddet skyldes evne eller vilje og hvilken betydning konsekvensen får for stønadsmottakeren og eventuell familie.

I spørreundersøkelsen spurte vi om i hvor stor andel av sakene der det fattes vedtak om vilkår, klienten bryter vilkåret. Svarfordelingen er vist i Figur 4.25. I overkant av halvparten av lederne og veilederne svarer at brukeren bryter vilkåret i 1-20 prosent av sakene. Rundt én tredjedel av respondentene mener det skjer i 21-40 prosent av tilfellene. En av ti svarer i over 60 prosent av sakene og en av ti svarer ”vet ikke”. Ingen svarer over 80 prosent. Det er lite forskjell mellom små og store kontorer.

Figur 4.25 I hvor stor andel av sakene der det fattes vedtak om vilkår, anslår du at klienten bryter vilkåret?



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Hvilke sanksjoner blir benyttet? Det er mest vanlig å benytte reduksjon av sosialhjelp og utsettelse av mottak av stønad til vilkåret er oppfylt. Dette skjer i gjennomsnitt ofte (se figuren under). Det er mindre vanlig med bortfall av motivasjonslønn og sosialstønad. Det er heller ikke vanlig at det settes vilkår uten sanksjoner, og det skjer svært sjelden at stønad utbetales til en annen person i familien.

Fra caseundersøkelsen forstår vi at det ved brudd på vilkår er uvanlig å ikke betale stønad til husleie og strømutfgifter. Dette blir eventuelt etterbetalt når påkrevd dokumentasjon er levert. Flere av casekontorene stopper sosialhjelpsutbetalingen til livsopphold dersom vilkårene ikke er oppfylt, og tjenestemottaker må søke om økonomisk stønad på ny. Men flere av veilederne sier at de først tar kontakt med bruker for å høre hva som har skjedd, flere sier også at det vurderes individuelt og de ser an saken. Noen av casekontorene hadde innført som fast praksis at dersom bruker ikke møtte i yrkesrettet aktivitetstilbud fikk vedkommende nødhjelpssats de dagene vedkommende ikke var der.

Figur 4.26 Hvor ofte benyttes følgende sanksjoner ved brudd på vilkår? N=303?



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Det er relativt store variasjoner i bruken av sanksjoner etter kontorstørrelse. De små kontorene bruker i mye mindre grad sanksjoner enn det de store kontorene gjør.

Oppsummering

Ved et stort flertall (90 prosent) av kontorene foretas det som regel en individuell vurdering av hvilke vilkår som er hensiktsmessige å stille. Det er imidlertid relativt få av lederne og veilederne som oppgir at brukerne ofte medvirker i vilkårssetting. Om lag 40 prosent av veilederne svarer at det er liten grad av brukermedvirkning, og like mange svarer at det er brukermedvirkning av og til.

Når det gjelder å knytte bruken av vilkår opp mot en handlingsplan er det ganske store variasjoner mellom kontorene i hvor stor grad dette gjøres. Rundt 30 prosent av veilederne svarer at bruken av vilkår er knyttet opp mot en handlingsplan i stor grad. Rundt 40 prosent svarer av og til.

Respondentene mener at det generelt er god kontroll med at vilkårene oppfylles. Det er særlig god kontroll med vilkårene som pålegger tjenestemottaker å vise ulike typer dokumentasjon, vilkår om å registrere seg som arbeidssøker og vilkår om å gjøre gjeldende andre ytelser samt vilkår knyttet til deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak.

Det er mest vanlig å benytte reduksjon av sosialhjelp og utsettelse av mottak av stønad til vilkåret er oppfylt som sanksjoner ved brudd på vilkår. Det ser ut til at små kontorer i mindre grad bruker sanksjoner enn større kontorer.

4.5 Resultater av å stille vilkår

I dette avsnittet ser vi først nærmere på hvilke erfaringer respondentene på spørreundersøkelsene har når det gjelder resultater, deretter bruker vi tall fra SSB for å undersøke om det er noen sammenheng mellom bruk av vilkår og avgang fra sosialhjelp.

4.5.1 Respondentenes synspunkter

I spørreundersøkelsen ble lederne og veilederne spurt om hvordan de syns bruken av vilkår fungerer. Vi stilte opp en rekke påstander (vist i figurene på neste side) som de skulle ta stilling til og vurdere hvor enige de var i. Vi ser at lederne har en litt større tro på effekten av å stille vilkår enn det veilederne har.

Nesten samtlige respondenter er svært eller ganske enige i at bruken av vilkår fungerer bra for å ansvarliggjøre klientene. En stor andel er også enige i at bruken av vilkår bidrar til å øke brukers inntekter og til å motivere brukerne. Det er imidlertid en noe lavere andel av veilederne enn av lederne som er enige i dette, rundt 70 vs 80 prosent. 80 prosent av lederne er enige i at bruken av vilkår bidrar til økt overgang til arbeid, mens 65 prosent av veilederne mener det samme. Denne forskjellen kan skyldes at veilederne i større grad er "nedpå" og ser hva som skjer med brukerne, mens lederne har en ideell tro på vilkår som virkemiddel, eller det kan være at lederne har en mer helhetlig oversikt enn veilederne og kjenner bedre til hvor mange som faktisk kommer i jobb etter ulike tiltak der det er satt vilkår.

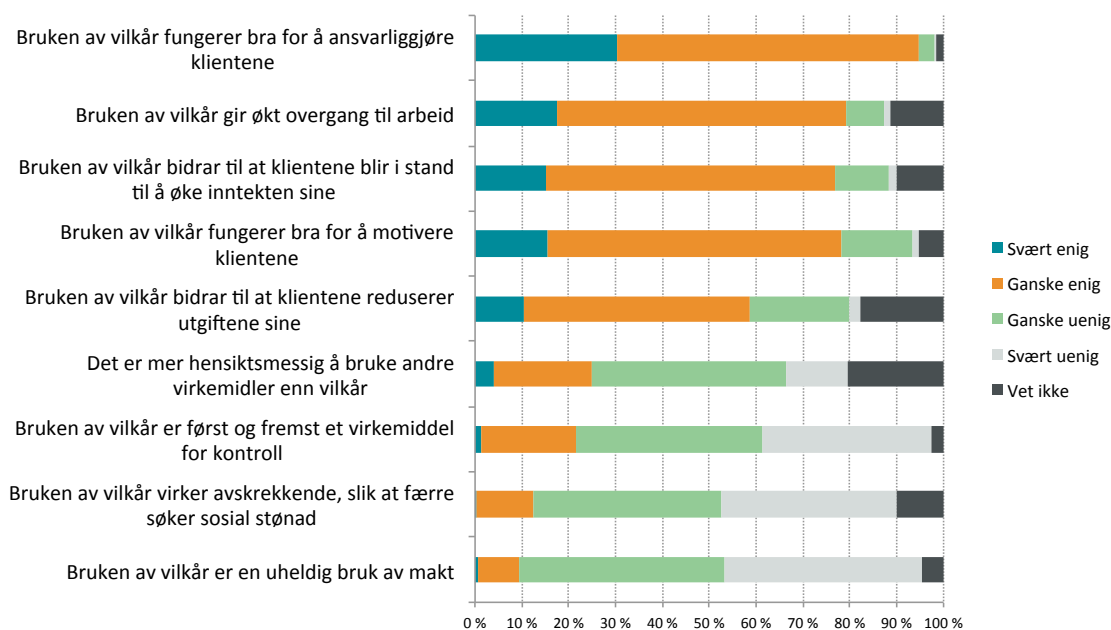
60 prosent av lederne og halvparten av veilederne er enige i at vilkår bidrar til at brukere reduserer utgiftene sine.

Respondentene er stort sett uenige i påstandene om at

- det er mer hensiktsmessig å bruke andre virkemidler enn vilkår
- bruken av vilkår er først og fremst et virkemiddel for kontroll
- bruken av vilkår virker avskrekkende for å søke om sosialhjelp

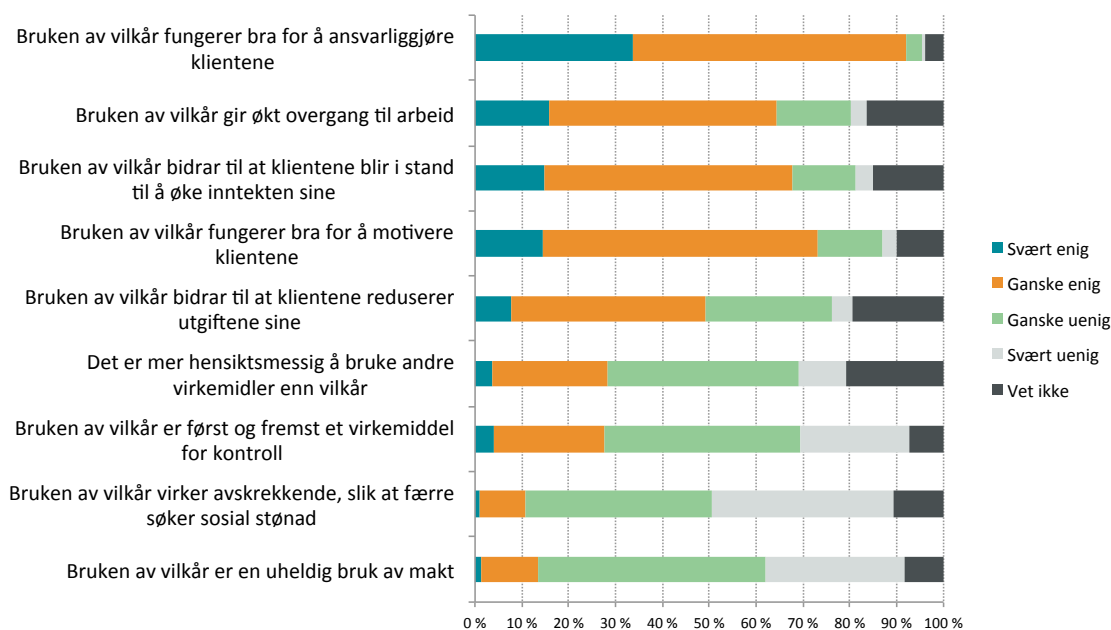
Bare rundt én av 10 respondenter er enige i den siste påstanden om at bruk av vilkår er en uheldig bruk av makt.

Figur 4.27 *Hvordan syns du bruk av vilkår fungerer? Ledere, N=301*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Figur 4.28 *Hvordan syns du bruk av vilkår fungerer? Saksbehandlere, N=305*



Kilde: Spørreundersøkelse til veiledere

Fra caseundersøkelsen erfarte vi også at det var stor enighet om at vilkår bidro til ansvarliggjøring, særlig fordi vilkårssetting, i form av å vise dokumentasjon (kvitteringer etc.) eller vilkår om bestemte måter å disponere stønaden, bidro til at bruker måtte betale nødvendige utgifter og at det bidro til at bruker fikk ryddet opp i en kaotisk økonomisk situasjon. Mange påpekte dessuten at vilkårsbruk hadde en oppdragende effekt, særlig for ungdom som lærte at ”det ikke bare var å gå på NAV for å få penger”.

Når det gjaldt overgang til arbeid var erfaringene mer delte; men det var enighet om at det bidrar til at noen som trenger en dytt til å søke jobber eller starte i et kvalifiseringstiltak/praksisplass gjør dette, og hvis de ikke står for langt unna arbeid, kan det

føre til jobb. Dette gjaldt kanskje særlig for unge brukere og for grupper som hadde vært ute av arbeidslivet en stund, men ikke hadde noen spesielle tilleggsproblemer, for eksempel enslige forsørgere som tidligere hadde mottatt overgangsstønad. En god del informanter påpekte likevel at mange av mottakerne var et langt stykke unna å få jobb, og at vilkår i seg selv ikke løste dette. Vilkårssetting bidro imidlertid til at brukerne møtte på kontoret slik at veilederne kunne ”komme i posisjon”, oppnå allianse og starte med en bistand som på sikt kunne bidra til overgang til arbeid. Det ble også påpekt at vilkår som førte til at brukere fikk mer orden på økonomien gjorde det lettere å starte i et arbeidsrettet løp. En del brukere har kaotisk økonomi og bruker mer penger enn de har. For noen av disse kan det være en forutsetning at økonomien må ryddes opp i før de greier å komme i gang med et arbeidsrettet løp.

Ved et av casekontorene hadde en veileder følgende refleksjon:

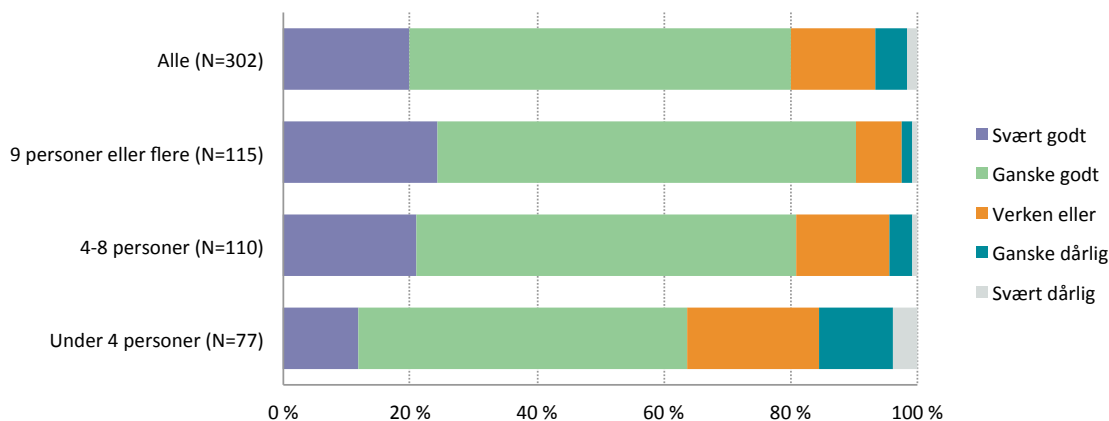
Det at andre forteller deg hva du skal gjøre – er det ansvarliggjøring? Det (vilkår) bidrar til at man beholder ansvar for eget liv. At vi ikke tar over et ansvar de har selv.

I caseundersøkelsen var det enighet om at det som særlig kjennetegnet en situasjon der det var hensiktsmessig å sette arbeidsrettede vilkår var overfor brukere som hadde muligheter, men som manglet vilje eller struktur. Videre at det er hjelp til selvhjelp å stille vilkår som hjelper brukeren å forvalte økonomien sin. Det er effektivt å stille vilkår for de som har reelle muligheter til å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter. Dersom en bruker har rett til en annen ytelse enn økonomisk sosialhjelp er det en langt bedre løsning for vedkommende.

Rundskriv

Sommeren 2012 ga Arbeids- og velferdsdirektoratet ut et nytt rundskriv hvor bruken av vilkår er omtalt. I spørreundersøkelsen spurte vi lederne om hvor godt de kjenner retningslinjene som gis for bruk av vilkår i dette rundskrivet. Svarfordelingen er vist i Figur 4.29. Åtte av 10 ledere svarer at de kjenner godt til retningslinjene som gis i rundskrivet. Det er noe forskjell etter kontorstørrelse: Ved de største kontorene svarer 90 prosent at de kjenner godt til retningslinjene i skrivet, hvorav 25 prosent svarer svært godt. Ved de mellomstore kontorene svarer i overkant av 80 prosent at de kjenner godt til retningslinjene i skrivet, hvorav 20 prosent svarer svært godt. Ved de minste kontorene er det en god del færre som svarer at de kjenner retningslinjene i skrivet godt, det gjelder 65 prosent, hvorav 10 prosent svarer svært godt. Vi har tidligere sett at små kontorer i mindre grad bruker vilkår, svarene tyder derfor på at de kontorene som bruker mest vilkår også er de kontorene som kjenner retningslinjene best. Det er fylkesmennesenes ansvar å sørge for opplæring i lov om sosiale tjenester med tilhørende rundskriv til ansatte i NAV. Ulikhetene i hvor godt kontorene kjenner til nytt rundskriv kan ha sammenheng med hvor mange som har fått slik opplæring.

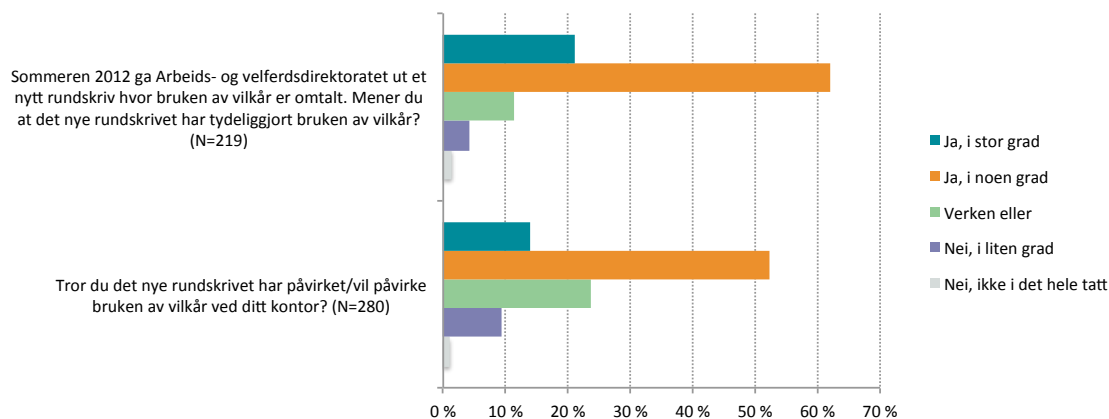
Figur 4.29 Sommeren 2012 ga Arbeids- og velferdsdirektoratet ut et nytt rundskriv hvor bruken av vilkår er omtalt. Hvor godt kjenner du retningslinjene som gis for bruk av vilkår i dette rundskrivet?



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

Inntrykket av det nye rundskrivet er at det har tydeliggjort bruken av vilkår. I overkant av 80 prosent av lederne mener det (se figuren under). Rundt 65 prosent tror at rundskrivet vil påvirke bruken av vilkår ved kontoret, mens 25 prosent mener det ikke vil bli noen endring.

Figur 4.30 Mener du at det nye rundskrivet har tydeliggjort bruken av vilkår?



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

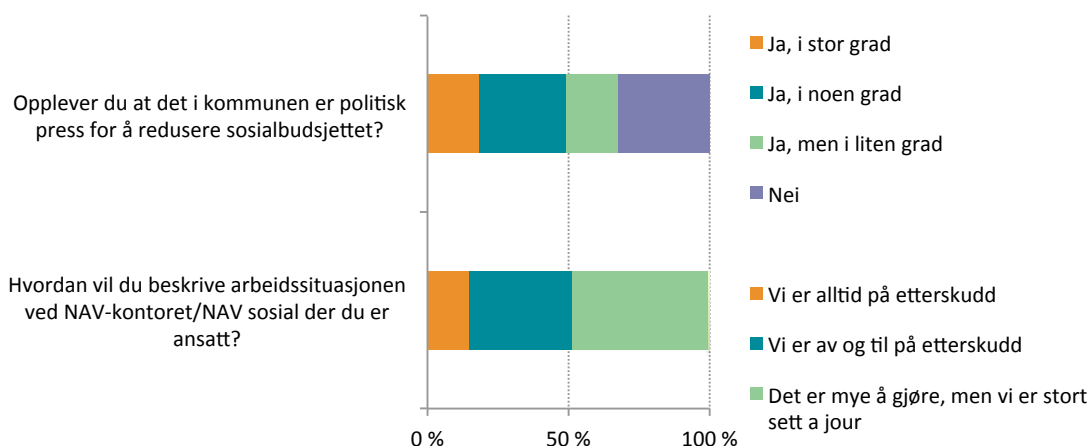
Arbeidssituasjonen

Vi har undersøkt om det er noen sammenheng mellom arbeidssituasjonen ved kontoret og bruken av vilkår.

I spørreundersøkelsen hadde vi et spørsmål til lederne om arbeidssituasjonen i kommunen og ved NAV-kontoret. Lederne ble spurt om de opplever at det i kommunen er politisk press for å redusere sosialbudsjettet. Resultatet er vist i Figur 4.31. Sju av 10 ledere svarer ja til dette, hvorav 20 prosent svarer ”i stor grad”, 30 prosent svarer ”i noen grad” og 20 prosent svarer ”i

liten grad". Vi stilte så spørsmålet: "Hvordan vil du beskrive arbeidssituasjonen ved NAV-kontoret?". Halvparten svarer at "det er mye å gjøre, men vi er stort sett a jour". 35 prosent svarer "vi er av og til på etterskudd", mens 15 prosent svarer "vi er alltid på etterskudd". Ingen svarte "vi har stort sett for lite å gjøre".

Figur 4.31 *Opplever du at det i kommunen er politisk press for å redusere kommunens sosialbudsjett og arbeidssituasjonen ved NAV-kontoret. N=300*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne

I hvilken grad korrelerer bruken av vilkår med oppfatningen av arbeidssituasjonen ved kontoret? Vi finner en sammenheng mellom ledernes svar på spørsmål om bruk av vilkår (inkludert arbeidsrettede vilkår) og henholdsvis grad av press for å redusere sosialbudsjettet og press i arbeidssituasjonen: De som opplever liten grad av press og stort sett er a jour, bruker sjeldnere vilkår enn andre, mens de som opplever mer press også bruker mer vilkår. Dette kan være fordi kontorer med mindre press i større grad har mulighet til å følge brukerne tett opp og opplever at de ikke trenger å sette vilkår i samme omfang. Dette var erfaringene ved enkelte av casekontorene.

De større kontorene svarer oftere at det i stor grad er politisk press for å redusere sosialbudsjettet enn de mindre kontorene. Men vi finner imidlertid ikke samme sammenheng mellom kontorstørrelse når det gjelder beskrivelse av arbeidssituasjonen.

Vi har også sett på om det er noen sammenheng mellom opplevelsen av politisk press og arbeidssituasjonen ved kontoret og hvor godt lederne synes bruken av vilkår fungerer. De som opplever liten grad av press i kommunen for å redusere sosialbudsjettet mener noe oftere enn andre at bruk av vilkår fungerer dårlig. Vi finner ingen klar sammenheng mellom arbeidssituasjon og ledernes vurdering av hvor godt bruken av vilkår fungerer.

Det er en svak positiv sammenheng mellom bruk av handlingsplan og hvordan lederne synes bruken av vilkår fungerer. De som i stor grad knytter bruken av vilkår til en handlingsplan er noe oftere fornøyd med bruk av vilkår enn de som i mindre grad knytter vilkårsbruken til en handlingsplan.

Det er en svak tendens til at flere av de saksbehandlerne som svarer at det er stor grad av brukermedvirkning opplever at vilkårssetting fungerer tilfredsstillende, sammenlignet med de som svarer at det er liten grad av brukermedvirkning.

4.5.2 Avgang fra sosialhjelp

For å kunne vurdere resultater av vilkår, har vi undersøkt om det er noen sammenheng mellom omfanget av vilkårsbruk i en kommune og avgang fra sosialhjelp, basert på tall fra SSB.

Vi har vi sett på sammenhengen mellom bruk av vilkår ved kontorene og avgang fra sosialhjelp etter ett og to år. Med avgang fra sosialhjelp menes andelen av sosialhjelpsmottakerne i 2008 som *ikke* mottok sosialhjelp i 2009 eller 2010. Vi følger altså populasjonen med sosialhjelp i 2008, og ser om de samme personene har mottatt eller ikke mottatt sosialhjelp i løpet av 2009 og i løpet av 2010. Statistikken gjelder alle sosialhjelpsmottakere - det er ikke mulig å skille ut de som kun fikk sosialhjelp som supplement til trygd eller arbeidsinntekt. På grunn av personvern hensyn har vi bare sett på kontorer med minst 20 sosialhjelpsmottakere.

Blant de som mottok sosialhjelp i 2008, var det 36 prosent som ikke mottok sosialhjelp i 2009. Det vil si at 64 prosent mottok sosialhjelp også i 2009. I 2010 var det 47 prosent av de som mottok sosialhjelp i 2008 som ikke lenger gjorde dette. Etter to år var det altså 53 prosent som fortsatt hadde mottatt sosialhjelp i løpet av året. Disse tallene sier ikke noe om *omfanget* av sosialhjelp som den enkelte hadde mottatt, vedkommende kan ha mottatt sosialhjelp i en måned eller mer i løpet av året.

Er det en sammenheng mellom kontorenes bruk av vilkår og overgang fra sosialhjelp? I tabell 4.2 ser vi at det er en tendens til positiv sammenheng mellom omfang av bruk av vilkår og andel av sosialhjelpsmottakerne som ikke lenger mottar sosialhjelp etter ett og to år. I de kommunene/bydelene der kontorleder har svart at det oftere stilles vilkår er overgangsratene fra sosialhjelp høyere enn i kommunene/bydelene der leder ved kontoret svarer at det sjeldnere benyttes vilkår. Som vi ser av tabellen, er avgangen ved de kontorene der det stilles vilkår i 1-20 prosent av sakene på 33 prosent i 2009 og 45 prosent i 2010. Det vil si at henholdsvis 33 prosent og 45 prosent av de som mottok sosialhjelp i 2008 ikke mottok sosialhjelp i 2009 og 2010. Til sammenlikning er avgangen på 38 prosent i 2009 og 51 prosent i 2010 ved de kontorene der det stilles vilkår i over 80 prosent av sakene. Det vil si at henholdsvis 38 prosent og 51 prosent av de som mottok sosialhjelp i 2008 ikke mottok sosialhjelp i 2009 og 2010 ved disse kontorene.

Tabell 4.3 Andel av sosialhjelpsmottakerne i 2008 som ikke mottok sosialhjelp i 2009 og 2010, etter omfang av vilkårsbruk ved kontoret. N=antall kontorer (ledere)

Andel av sakene det stilles vilkår	2009	2010	N
1-20 prosent	33 %	45 %	42
21-40 prosent	33 %	45 %	41
41-60 prosent	35 %	46 %	68
61-80 prosent	36 %	48 %	60
Over 80 prosent	38 %	51 %	59
Alle	36 %	47 %	270

Kilde: Spørreundersøkelsen til ledere koblet med tall fra SSB

Når vi ser på bruken av *arbeidsrettede* vilkår og avgang fra sosialhjelp er tendensen noe mindre markant (se Tabell 4.4). Ved de kontorene der vilkår benyttes i over 40 prosent av sakene er det allikevel en positiv sammenheng mellom vilkårsbruk og avgang fra sosialhjelp.

Tabell 4.4 *Andel av sosialhjelpsmottakerne i 2008 som ikke mottok sosialhjelp i 2009 og 2010,, etter omfang av arbeidsrettede vilkår ved kontoret. N=antall kontorer*

Andel av sakene det stilles vilkår	2009	2010	N
1-20 prosent	34 %	46 %	39
21-40 prosent	31 %	42 %	45
41-60 prosent	36 %	48 %	62
61-80 prosent	37 %	48 %	69
Over 80 prosent	38 %	51 %	53
Alle	36 %	47 %	268

Kilde: Spørreundersøkelsen til ledere koblet med tall fra SSB

Avgang fra sosialhjelp kan innebære ulike utfall. Tidligere mottakere kan fortsatt være utenfor arbeidsstyrken og motta andre ytelser som trygd eller kvalifiseringsstønad, de kan bli forsørget av andre eller de kan ha gått over i jobb og blitt lønntakere/eventuelt økt den lønnede inntekten de hadde.⁶

Hvorvidt korrelasjonen mellom vilkårssetting og avgang fra sosialhjelp er en årsakssammenheng har vi ikke grunnlag for å si. Det kan også være andre forhold som påvirker avgangen fra sosialhjelp, men som vi ikke har kontrollert for her. For eksempel kan gruppen av sosialhjelpsmottakere være forskjellig fra kommune til kommune, både alderssammensetningen og type problematikk. Kjennetegn ved mottakerne påvirker den enkeltes muligheter for å komme i jobb, og også om vedkommende har fått en annen ytelse til livsopphold. I tillegg påvirker kjennetegn ved mottakerne kontorenes tilbøyelighet til å sette vilkår.

En vurdering av effekten av å sette vilkår er dessuten vanskelig fordi hvorvidt vilkårssetting fungerer er avhengig av om forutsetningene for vilkårssettingen er til stede, og av om kontorene setter riktige og individuelt tilpassede vilkår.

Et spesielt interessant spørsmål, som også inngikk i oppdragsbeskrivelsen, er hvor stor andel av sosialhjelpsmottakerne som kommer i jobb, og om det er en sammenheng mellom bruk av vilkår og andel som kommer i jobb. Mangler ved datagrunnlaget fra SSB gjorde imidlertid at vi ikke fikk besvart denne problemstillingen. Vi har derfor måttet begrense analysen til å kun se på avgang fra sosialhjelp, uten å spesifisere hva denne avgangen innebærer.

4.5.3 Oppsummering

Nesten samtlige respondenter er svært eller ganske enige i at bruken av vilkår fungerer bra for å ansvarliggjøre klientene. En stor andel er også enige i at bruken av vilkår bidrar til å øke brukers inntekter og til å motivere brukerne. 80 prosent av lederne er enige i at bruken av vilkår bidrar til økt overgang til arbeid, mens 65 prosent av veilederne mener det samme. 60 prosent av lederne og halvparten av veilederne er enige i at vilkår bidrar til at brukere reduserer utgiftene sine.

Vi finner at de som opplever liten grad av politisk press for å redusere sosialbudsjettet og de som opplever mindre press i arbeidssituasjonen, bruker vilkår sjeldnere enn andre.

De som i stor grad knytter bruken av vilkår til en handlingsplan er noe oftere fornøyd med bruk av vilkår enn de som i mindre grad knytter vilkårsbruken til en handlingsplan. Det er også en svak tendens til at flere av de saksbehandlerne som svarer at det er stor grad av

⁶ Noen kan også ha flyttet til en annen kommune eller være døde.

brukermedvirkning opplever at vilkårssetting fungerer tilfredsstillende, sammenlignet med de som svarer at det er liten grad av brukermedvirkning.

Vi finner at det er en positiv sammenheng mellom omfang av bruk av vilkår i en kommune/bydel og andel av sosialhjelpsmottakere som ikke lenger mottar sosialhjelp etter ett og to år. Avgang fra sosialhjelp omfatter ulike utfall; mottak av andre ytelser til livsopphold, være i tiltak og motta en ytelse, bli forsørget av andre eller ha gått over i lønnet arbeid. Hvorvidt korrelasjonen mellom vilkårssetting og avgang fra sosialhjelp er en årsakssammenheng har vi ikke grunnlag for å si.

5 Caseundersøkelsen

I caseundersøkelsen besøkte vi til sammen åtte NAV-kontor. Vi besøkte to kontor før vi utformet spørreundersøkelsen, et bydelskontor i Oslo og et kontor i en mellomstor kommune. Etter å ha gjennomført spørreundersøkelsen valgte vi ut tre kontorer som hadde svart at de ofte brukte vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp, og tre kontorer som hadde svart at de i mindre grad brukte vilkår. Kontorene hadde ulik størrelse, to var bydelskontorer i to større byer, to tilhørte middels store byer og to kontorer tilhørte relativt små kommuner.

5.1 Synspunkter og praksis

Alle kontorene stilte vilkår i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp, men omfanget varierte. Noen kontorer hadde som policy at de alltid skulle sette vilkår der det er mulig. Vilkårssettingen skal tydeliggjøre at mottaker skal utnytte alle muligheter til inntekt som vedkommende har før mottak av sosialhjelp, og tydeliggjøre at selvforsørgelse gjennom arbeid er målet. Ved disse kontorene er det å sette vilkår en måte å formidle til brukerne at de må yte noe for å få noe, og mange nevner at vilkårssetting har en form for oppdragende effekt. Større kontorer bruker dessuten vilkårssetting for å få oversikt over hva som blir gjort i oppfølgingen av mottakerne, og for å sikre likebehandling. På de kontorene som i størst grad var tilhengere av å sette vilkår sa de blant annet følgende:

Det skal være en sammenheng mellom hva de får og hva de gjør. Vi skal sikre folk inntekter, og sosialhjelp er siste utvei. Å sette vilkår er å ta brukerne på alvor. Du må gjøre noe for å få noe.

En del av oppfølgingen er at det skal være noen forpliktelser ved å motta ytelser. Det er en håndfull vi ikke bruker vilkår overfor.

Vi mener at vilkår skal være standard i alle vedtakene. Mottakerne skal ikke bli gående i passivitet. Vi tenker aktivitet hele tiden, og mottakerne skal få informasjon om hva som skal til.

Vi er på vilkårssiden hele tiden bortsett fra overfor de som er syke, det vil si har legeerklæringer (korttidssykdom) eller langtidsmottakere der vi ser at det ikke har noen hensikt. Vi blir smartere og smartere når det gjelder å sette vilkår som passer til den enkelte.

Andre kontorer legger vekt på at de setter vilkår der det er nødvendig. Det vil si at dersom de kjenner brukerne godt og vet at de følger opp den avtalen som er gjort, setter de ikke aktivitetene i vedtaket. Om lag halvparten av de vi intervjuet mener at for brukere som de kjenner godt og har fulgt opp over tid er det ofte ikke nødvendig å sette vilkår. På ett av kontorene sier de også at når andre enn den vanlige veilederen stepper inn, for eksempel ved sykefravær, er det mer vilkårssetting – fordi den nye veilederen ikke kjenner brukeren og ”vil sikre seg”.

Noen av veilederne mener at vilkårssetting kan oppleves som mistillit og mistenkeliggjøring av brukerne, og at de heller ønsker å skape motivasjon gjennom veiledning og oppfølging. De er også kritiske til å sette standardvilkår som ikke er tilpasset den enkelte. Vet ett av kontorene sier informantene at de har redusert vilkårsbruken sammenlignet med tidligere, da de ofte satte vilkår som var standardiserte og som i liten grad ble fulgt opp. På kontorer som i minst grad var tilhengere av vilkår sa de blant annet:

Vi setter ikke vilkår hvis det ikke er relevant for saken.

Hvis jeg har laget en avtale om aktivitet med bruker og skrevet det inn i aktivitetsplanen, skriver jeg ikke nødvendigvis det inn som vilkår i vedtaket.

Jeg er mer tilhenger av motiverende samtale for å få bruker mot en endring. Tilnæringsmetodikken må mer inn i NAV. Jurister tyr oftere til makt enn det en sosionom ville gjort.

Jevnt over ser vi at de veilederne som har ansvar for brukere som trenger ”spesielt tilpasset innsats”, er de som bruker minst vilkår. De har brukere som de følger opp over lang tid, og som er langt unna arbeid. På alle kontorene var det enighet om at vilkår egnet seg minst overfor denne gruppen brukere.

Det minste NAV-kontoret vi besøkte er et eksempel på at mindre kontorer ofte har så få mottakere som har sosialhjelp til livsopphold at spørsmål om hvor ofte de stiller arbeidsrettede vilkår kan bli lite meningsfullt. På tidspunktet for besøk hadde kontoret om lag 15 mottakere av sosialhjelp, hvorav en hadde sosialhjelp som livsoppholdsytelse. I løpet av året anslo leder at kontoret totalt hadde 15-20 mottakere med sosialhjelp til livsopphold. Kontoret tilhørte en kommune med om lag 3 000 innbyggere. Det vil si at mange kommuner er betraktelig mindre.

Vårt inntrykk er at alle casekontorene er opptatt av at vilkårene skal være individuelt tilpassede. Det er viktig at brukerne har ressurser og mulighet til å oppfylle vilkårene. Selv om holdningene til det å stille vilkår er litt ulik på kontorene, er synspunktene med hensyn til i hvilke situasjoner det er spesielt viktig å sette vilkår ganske like. Inntrykket er dessuten at kontorenes praksis med hensyn til vilkårssetting er mindre forskjellig enn det ser ut som ut fra hva casekontorene har svart i spørreundersøkelsen.

5.2 Hvilke vilkår stiller de?

Vilkår stilles både til de som får økonomisk sosialhjelp som ytelse til livsopphold, og til de som får det som en supplerende ytelse. De som har sosialhjelp som supplerende ytelse får ofte ”økonomiske vilkår” som å vise dokumentasjon på hvordan de har brukt de pengene de har fått, vilkår om å redusere utgiftene sine og vilkår om å søke andre ytelser som de kan ha rett til. Andre ytelser omfatter helserelaterte trygdeytelser, bostøtte eller dagpenger. Økonomisk rådgivning brukes også som vilkår, og noen kontorer setter frivillig forvaltning av stønaden som vilkår i enkelte saker. Andre kontorer mener det er ulogisk å sette noe som skal være frivillig som vilkår. Noen stiller også vilkår om at brukere skal gå til lege, mens andre sier de motiverer og anbefaler brukerne å oppsøke lege, men setter det ikke som vilkår. De kontorene som setter færre vilkår setter for eksempel heller ikke dokumentasjon som vilkår når bruker et par ganger har vist at vedkommende disponerer stønaden sin fornuftig.

Ved alle casekontorene er det vanlig å stille vilkår om å møte til oppfølgingssamtaler. Kontorene erfarer at dette bidrar til at de oppnår kontakt med brukere som har omfattende problematikk, slik at de kan bygge en allianse og få en forståelse av hva slags bistand den enkelte bruker har behov for. Brukere som trenger booppfølging kan eventuelt få dette som vilkår.

Når det gjelder personer som har varige ytelser som alderspensjon eller uførepensjon og trenger supplerende over tid, stiller ikke kontorene vilkår dersom de vet at mottaker disponerer stønaden sin slik at faste utgifter blir betalt. Eventuelt skrives det inn i vedtaket som vilkår at mottaker skal gi beskjed hvis det oppstår en endring i vedkommendes økonomiske situasjon. Det stilles ikke vilkår for å få nødhjelp, og det stilles også sjelden vilkår overfor de som trenger supplerende sosialhjelp som en engangsyttelse.

Enkelte veiledere setter vilkår om at bruker skal følge opp de kravene som stilles for å motta AAP når de gir supplerende sosialhjelp til mottakere av AAP. For eksempel: ”Skal gå på DPS ukentlig”. Men som de sier er dette i realiteten en oppfordring mer enn et vilkår; de fjerner ikke sosialhjelpen dersom bruker ikke oppfylder kravene for å få AAP.

Tekstboks *Eksempler på vilkår stilt i vedtak om økonomisk sosialhjelp ved casekontorene*

Eksempler på vilkår stilt for unge brukere	Eksempler på vilkår stilt for brukere over 30 år
<p>Vilkår i sak 1:</p> <ul style="list-style-type: none">• Plikt om å opplyse om endringer i livssituasjon• Møte til avtaler med saksbehandler• Følge opp søknad om bolig <p>Sanksjon: Utbetalingsstopp eller reduksjon ved manglende oppmøte til avtaler</p>	<p>Vilkår i sak 1:</p> <ul style="list-style-type: none">• Være aktiv i tiltak og rette seg etter de henvisninger som gis <p>Sanksjon: Dersom det er udokumentert fravær vil sosialhjelp reduseres</p>
<p>Vilkår i sak 2:</p> <ul style="list-style-type: none">• Være aktivt arbeidssøkende og levere meldekort• Ta imot tilbud om arbeid, kurs og andre tiltak• Møte til avtaler med veileder• Gi melding om endringer i livssituasjon• Levere kvittering for husleie• Deltakelse i jobbklubb• Registrering som arbeidssøkende• Levere kvittering for strøm. Denne må være rimelig, strømmåleren må leses av <p>Sanksjoner:</p> <ul style="list-style-type: none">• Utbetalingsstopp eller reduksjon ved manglende oppmøte til avtaler• Stopp i utbetaling til husleie hvis manglende deltakelse i jobbklubb eller manglende registrering som arbeidssøker	<p>Vilkår i sak 2:</p> <ul style="list-style-type: none">• Registrering som aktiv arbeidssøker• Søke om dagpenger• Akseptere tilbud om arbeid, kurs, praksisplass eller liknende• Søke på aktuelle stillinger utlyst i dagspressen• Lese av strømmåler• Levere regninger til NAV i god tid <p>Sanksjon: Sosialhjelpen stoppes fra og med den datoen brudd på vilkår blir kjent</p>

Vilkår til de som har sosialhjelp til livsopphold

Alle casekontorene gir uttrykk for at de har sterk fokus på aktivitet og arbeid som mål. Nye mottakere samt mottakere som ikke har spesiell problematikk får ofte som vilkår at de skal være registrert som arbeidssøker og aktivt søke jobber. Å aktivt søke jobber innebærer å vise søknader de har skrevet til veileder. De kan også få vilkår om å ta kontakt med vikarbyrå, ta imot anvist arbeid, tilbud om kurs og praksisplasser eller lignende. Vilkår om å møte på NAV-kontoret til oppfølgingssamtaler er også et vanlig virkemiddel. Dersom bruker etter en viss tid ikke har fått jobb, blir vedkommende overført til en annen oppfølgingsinnsats og plassert på arbeidspraksis eller kurs.

Noen av kontorene stiller krav om at alle som søker sosialhjelp for første gang må møte opp i mottaket dagen etter for å få veiledning, skrive cv og jobbsøknader og få informasjon om arbeidsmarkedet og jobbmatch. Ett av kontorene har for eksempel et modulkurs som innebærer at nye søkere møter i mottak for å få veiledning og skrive jobbsøknader i en uke, andre har mindre formaliserte opplegg, men har tilsvarende krav til oppmøte og jobbsøk. En av informantene sier dette:

De som søker sosialhjelp skal aktivt møtes i døra. Vi har åpnet eget jobbsenter. For alle som søker første gang skal det sjekkes ut arbeidsevne. De har vilkår om å møte neste morgen for å få inntektssikring neste dag. De som følges opp i mottak får vedtak for en måned av gangen. De får vilkår om å møte. De som ikke har fått jobb etter å ha søkt en stund plasseres på kurs. Eventuelt kan de tas inn i kvalifiseringsprogram.

Ved andre kontorer orienterer de nye søkere om mulighetene for å sette vilkår, men setter ikke dette i det første vedtaket.

Den første måneden får de masse råd og veiledning uten at vilkår gjøres formelt. Da kan de få penger første måned. Men beskjed om at vi vil stille krav hvis de skal få penger påfølgende måned.

Alle casekontorene har særlig fokus på å få ungdom raskt ut i aktivitet, og alle stiller arbeidsrettede vilkår dersom ungdom skal få sosialhjelp. Ved noen av kontorene bruker de tiltaket "Tiltak på timen" som er et statlig NAV-tiltak for ungdom der de skal møte dagen etter at de har kommet på kontoret for å søke om sosialhjelp. Kontorene følger unge mottakere tett, noen følges opp individuelt flere ganger i uka. Veilederne jobber også med å avklare opplæringsrettigheter og har kontakt med oppfølgingstjenesten hvis det er ungdom som har droppet ut fra skolen. Et av kontorene presiserer at de ønsker å tilby ungdommer veiledning og få dem til å snu i døra før de får søkt om sosialhjelp.

De kan glemme dette med å nave hvis de kommer hit. Her kan ingen nave, og i hvert fall ingen unge. Vi får alle ut. De må bare komme i gang.

Et av de større kontorene bruker et lokalt tiltak for unge som mottar sosialhjelp eller AAP.

Vi har utviklet et lokalt tiltak som heter jobbfokus. Hvis det ikke er store hindringer for jobb – så har vi et krav om at de skal gå på det fem ganger i uka tre timer i fem uker. Bistår de med å søke jobb og praksisplass, og i noen tilfeller for å avdekke hvorfor de ikke er i jobb. Vi blir godt kjent med dem. De lærer seg å skrive cv. Hvis de ikke har papirer, så innhenter vi det. Øver på rollespill til intervju. Hvordan de skal forberede seg. Vi kartlegger styrker og ser hva de mestrer – for å få fatt i ressursene deres. Vi har inne arbeidsgivere som forteller, og folk som forteller om rettigheter. Hva er fordelene med å være i arbeid? Vi har om søvn, hygiene, kosthold. Politiet forteller om vandelsattest (...) En del går tilbake til skolen. Det er det første vi ønsker. Det er mest gutter, de er veldig skolelei. Vi må finne ut hva de har lyst til. Det er vellykket. Mange går rett ut i ordinært arbeid. Det er lav ledighet i bydelen nå. Det er et krav om at bydelen skal ha dette tilbudet.

Når kontorene stiller vilkår som innebærer krav til oppmøte fra dag én, blir søkerne sett med en gang, og veilederne kan få et inntrykk av hva slags problematikk brukerne har. I de tilfellene de ser at brukeren trenger mer bistand kan de få mer omfattende oppfølging i en annen innsatsgruppe og de kan skille ut brukere som er for syke til å arbeide. Det bidrar også til at kontorene luker ut de som ikke er interessert i arbeid og de som jobber svart. Vilkårssetting blir et av virkemidlene for å kartlegge brukerne, kontorene får testet ut arbeidsevne og motivasjon. Dette anses å være spesielt aktuelt overfor ungdom, fordi de ikke har vært utredet tidligere.

Når folk har bakgrunn fra skole eller jobb der de ikke klarer seg, da bruker jeg vilkår for å teste ut. Vilkår kan være med å avdekke ting.

Vilkår avdekker ofte en del rusproblematikk.

Min erfaring er at ungdom ofte fremstiller situasjonen som bedre enn den er. De sier for eksempel at de godt kan jobbe. Men så ser vi har større utfordringer enn de gir uttrykk for.

Erfaringene fra kontorene er at mange søkere ønsker seg jobb, en del har problematikk som gjør at arbeidsevnen er dårlig, men kontorene har også enkelte som rett og slett ikke har lyst til å jobbe. Dette er personer alle casekontorene mener det er hensiktsmessig å stille vilkår overfor:

Vi har enkelte som tilhører kategorien vondt i viljen. De har vondt over alt og vil ingen ting. Både unge og voksne. Det kan for eksempel være menn med lite arbeidserfaring som vil studere og ikke jobbe. For dem kan vi kjøre ukentlige utbetalinger mot at de

møter hver dag for å sitte i jobbsenteret og søke jobber. Vi registrerer fremmøte og ser at noen blir borte etter tre dager.

Hva med langtidsmottakerne? Mange langtidsmottakere av sosialhjelp har omfattende problematikk, mange har rusproblemer og uavklart ”psykiatri”. De største kontorene vi besøkte hadde en egen oppfølgingsenhet som følger opp brukere med rusproblemer. Enhetene samarbeider med behandlingssenheter i helsetjenestene, og ønsker å motivere brukerne til behandling. De jobber også med booppfølging. Dette er imidlertid en gruppe det er vanskelig å stille vilkår overfor.

Ved et bydelskontor fortalte de følgende:

Langtidsklientene er veldig marginaliserte. Det er mer syke og dårlige og marginaliserte brukere enn noen skjønner. Mange er syke selv om de ikke har de riktige diagnosene for å få AAP. Mange er marginalisert på mange livsområder. Det er sosial arv og helse, masse problematikk. Ikke fullført skolen.

Det er ikke aktiv bruk av vilkår i forhold til rusmisbrukerne. Det tar lang tid. Noen parkeres på sosialhjelp i lange perioder.

En informant ved et av kontorene som ønsker å bruke mye vilkår sa følgende:

Hvis de har vært misbrukere lenge er det vanskelig. Vi setter ikke krav om å søke jobb, hvis de er i en tilstand der det ikke vil være mulig for dem å ha en jobb.

Noen av kontorene forteller at de har en gruppe flyktninger som blir langtidsmottakere av sosialhjelp fordi de mangler grunnleggende ferdigheter i norsk og mangler grunnskoleopplæring. En del har vært inn og ut av mange tiltak uten at det fører til arbeid. Noen har også fullført kvalifiseringsprogrammet uten å komme i arbeid. Dette er i utgangspunktet en gruppe som det stilles arbeidsrettede vilkår for, men hvor det ofte viser seg å ikke føre til noe.

Det er en gruppe flyktninger som har dårlige lese- og skriveferdigheter. Det er vanskeligere og vanskeligere for dem på arbeidsmarkedet. De konkurrerer med arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa som kan ha håndverkerbakgrunn. Noen har mange sosiale problemer i tillegg. De blir gående på sosialhjelp. Den gruppa er underrapportert i Oslo.

Noen har diffuse helseproblemer. Det er en tung gruppe som er igjen nå som arbeidsledigheten er lav.

Et annet kontor:

Når de har deltatt på yrkesnorsk for tredje gang har det ikke hensikt å sette det som vilkår mer.

Sosialhjelpsmottakere er en sammensatt gruppe, og informantene understreker at aktivitetskrav skal være tilpasset den enkelte. Det tas hensyn til mottakernes omsorgsansvar:

For de som har store barnekull kan det være vanskelig å kreve full sysselsetting av begge foreldre. Vi må tilpasse kravene etter hva som er realistisk.

Familiesituasjonen kan ha betydning for om vi setter vilkår, hvis de for eksempel ikke har barnehageplass kan vi ikke kreve at de går ut og søker på jobb. Men vi kan sette krav om at de søker barnehageplass.

Som beskrevet er det vanlig å stille vilkår om å være aktiv arbeidssøker. Dersom brukerne ikke er kommet i jobb etter en periode, eller dersom veilederen raskt forstår at vedkommende trenger kompetanseheving eller arbeidstrening for å komme i jobb, er det vanlig å stille som vilkår at mottaker søkes inn i statlige tiltak. Dette kan være jobbsøkerkurs eller tiltak som gir kompetanse på bestemte områder som for eksempel truckførerkurs, eller det kan være yrkesnorsk for innvandrere. Det kan også være avklaringstiltak. Dessuten brukes arbeidspraksis. Når deltakerne er på tiltak i statlig regi mottar de individstønning. Individstønningen er avhengig av oppmøte for å

bli utbetalt. Ytelsen er lav, og mange av dem som mottar individstønad har behov for supplerende sosialhjelp i tillegg.

Enkelte av kontorene vi besøkte hadde egne kommunale tiltak. Dette dreier seg om relativt kortvarige tiltak som har jobbsøk og veiledning som mål som beskrevet ovenfor, eller det er lavterskeltiltak for de som er et stykke unna å komme et ordinært arbeid.

Et av de kommunale lavterskeltiltakene beskrives slik:

Vi har et kommunalt lavterskeltiltak for dem som trenger arbeidstrening og som er et stykke unna å komme i jobb. De gjør forskjellig typer forefallende arbeid for offentlig eller private. Tiltaket har 12 plasser og to ansatte. Det er først og fremst for dem under 30 år. Noen har opplevd omsorgssvikt og kan trenge oppfølging for grunnleggende ting som personlig hygiene. Vi kan tilpasse krav om oppmøte til den enkelte. Det kan være to eller tre dager i uka, og så økes. De kan gå på tiltaket i inntil tre år. Mange er der ganske lenge. Vi synes det fungerer bra, en del kommer seg videre. Noen er fornøyde med å ha noe å gå til. For noen er det slik at vi ikke vet om det skorter på evne eller vilje, da kan vi bruke tiltaket til å avklare dette. Noen kommer etter hvert i skole eller praksisplass og noen synes det (å møte i tiltaket) er "så ille" at de finner selv på noe annet.

Lavterskeltiltaket er et tiltak for de som faller utenfor målgruppene for de statlige tiltakene. Deltakerne får arbeidstrening og kontoret får mulighet til å observere deltakerne over tid.

Noen av informantene erfarte at mangel på plasser i statlige tiltak eller mangel på tiltak som passer til brukerne deres har gjort at det er behov for å opprette tiltak i kommunal regi.

Noen av kontorene hadde planer om å opprette egne kommunale tiltak:

Vi har for få verktøy. Vi ønsker derfor å opprette et eget senter for arbeid og kvalifisering for å få folk ut av sosialhjelp. Vi ønsker også å starte en kantine med praksisplasser for somaliske kvinner. Vi ser at de trenger et tiltak med lav terskel.

Vi skal opprette et tiltak til for de ungdommene som står lengre fra arbeidslivet. De som kanskje trenger behandling. Vi ønsker at de skal utredes for ADHD for eksempel. Vi har ansatt en psykolog som utreder ungdom. Men der vil vi aldri sette vilkår, det må være frivillig.

Vi ønske å starte et prosjekt der de som er langt unna arbeidslivet kan møte opp og jobbe på dagbasis. For de som greier å jobbe noen dager. Vi tenker at dette skal være ordinært arbeid, som meldes inn fra arbeidsgivere. De som jobber der skal få lønn og ikke avkortning av sosialhjelpen.

5.3 NAV-reformen og vilkår

De fleste vi snakket med fra case-kontorene mener at NAV-reformen har ført til at samarbeidet mellom stat og kommune har blitt bedre, og at brukere som mottar sosialhjelp lettere får tilgang til statlige tiltak. Veiledere som er ansatt i kommunen har dessuten fått bedre kunnskap om de statlige tiltakene. I casekontorene varierer det om de mener at NAV-reformen har ført til endringer i bruken av vilkår, men flere sier at det er enklere å sette vilkår om deltakelse i aktiviteter fordi de har flere tiltak som er tilgjengelige. Ett av kontorene sa at de før NAV-reformen ikke brukte vilkår noe særlig, andre presiserte at de satte vilkår tidligere også. Flere mener at NAV-reformen førte til et økt fokus på arbeidslinja, andre sier at de hadde stort fokus på dette også før NAV-reformen.

Alle informantene mener at de har blitt bedre til å sette vilkår enn de var tidligere. Men dette har like mye med intern omorganisering og bevisstgjøring av medarbeiderne å gjøre som med NAV-reformen. På to av kontorene nevner at de besøk fra Fylkesmannen har påvirket hvordan de stiller vilkår.

Vi setter vilkår bedre fordi vi har bedre oversikt og fordi vi har omorganisert. En oppfølgingsseksjon for rus og psykiatri og en oppfølgingsseksjon for familie og aktivitet. I tillegg til publikumsmottak som tar unna de nye.

Vi ble bevisstgjort på det (i 2011) etter besøk av Fylkesmannen. Vilkårene er mye mer begrunnet nå. Bruker blir mer individuelt vurdert i vedtaket. Vi har blitt flinkere til å skrive vedtak.

Vi har mer individuell vurdering enn tidligere. De følges tettere og vi har krav til oppmøte ut fra hva de tror de kan mestre. For eksempel krav til oppmøte tre dager, og to dager hvor det er frivillig om de vil møte.

Vi satt alltid vilkår om arbeidssøker før, men det er mer detaljert nå, om jobblogg osv. Det er mer spesifisert og konkretisert hva de skal gjøre.

På ett av kontorene forteller informantene at endringen har ført til at de stiller færre vilkår. Tidligere stilte de standardvilkår som ikke alltid ble fulgt opp, nå er de opptatt av å stille vilkår der det er behov for det.

Enkelte påpeker at NAV-reformen har ført til endringer i måten de følger opp brukerne på som de er kritiske til:

Det er mye mer fokus på tall og målinger. Bruker var målet tidligere, men nå er det tallet. Ikke brukerne. Mange sosionomer forsvinner ut av sosialtjenesten. Hvis vi hadde hatt større kapasitet kunne vi drevet veiledning på en helt annen måte. Vi kunne veiledet med større fokus på å få bruker mot en endring.

De vi intervjuet mener at NAV-reformen har medført at det er enklere å avklare de mottakerne av sosialhjelp som fyller vilkår for helserelaterte ytelser, slik at de får ytelser som AAP og uførepensjon. Dette har medført at mange kontorer opplever å ”ha fått ryddet opp” i klientmassen på sosialhjelp.

Vi har større muligheter til å se hvilke andre rettigheter de kan ha, og vi bruker arbeidsevnevurdering aktivt som verktøy. Nå får de som skal ha AAP dette. Det har ført til en nedgang i sosialklienter. Det er lettere å finne tiltak som passer til brukers behov. Tidligere brukte vi mer tid og ressurser når brukere hadde rett til andre ytelser.

NAV-reformen har bidratt til at vi har fått avklart flere til uførepensjon. Tidligere holdt vi på å forgå av grunnfjellet blant mottakerne, de hadde helseproblemer, men evnet ikke å komme seg til legen. Det er mer verdighet å ha en uførepensjon.

Vårt inntrykk er at det er flere mottakere av sosialhjelp som får statlige tiltak enn tidligere, det bidrar til at kontorene har færre personer som har sosialhjelp som livsoppholdsytelse. I tillegg har en del mottakere av sosialhjelp kommet inn i Kvalifiseringsprogrammet. Det har betydning for andelen det settes krav til aktivitet overfor. Noen kontorer påpeker imidlertid at de også har fått flere som søker sosialhjelp som følge av NAV-reformen. Ettersom det er én dør inn til alle tjenestene er det lavere terskel, ikke minst for ungdom, for å søke om sosialhjelp. Det sies også at det er litt mer akseptert i dag å ha sosialhjelp enn tidligere, og at vilkårssetting da kan være et effektivt virkemiddel.

5.4 Oppfølging og sanksjoner

Hva kreves ved vilkårssetting

I casekontorene gis det uttrykk for at det er viktig å knytte individuelle vurderinger til vilkårsbruken. Det skal ikke gå noen form for automatikk i det. Alle påpeker at for å lykkes med vilkårsbruk er man avhengig av god oppfølging i tillegg, og det presiseres at råd og veiledning er svært viktig.

Vilkårssetting alene har ikke noen verdi. Vilkårene må fylle en rolle i et faglig møte over tid.

Det presiseres også at det er viktig å ha en god relasjon med brukerne.

Jo bedre vi kjenner de, jo bedre blir arbeidet. Vi har god relasjon med brukerne.. Det er lite støy. Vi kjenner de godt.

Brukerne er mer motiverte når de selv har vært med på å sette vilkårene, men samtidig er dette ikke alltid mulig:

Vi vil helst bestemme vilkårene sammen med bruker. Men noen ganger tar vi over. Noen ganger tenker vi at de ikke vet sitt eget beste.

Det presiserer at det er viktig å forklare vilkårene overfor brukerne. Kontorene erfarer at mange ofte ikke leser vedtaket. De opplever også at en del brukere ikke skjønner konsekvensen før pengene uteblir selv om de har informert om at de setter vilkår. Det er viktig at det er mulig å følge opp om vilkårene etterfølges. Dette kan være tidkrevende, men de fleste mener at kontrollen er god. Noen ganger er det vanskelig å følge opp om bruker har deltatt i tiltak.

Sanksjoner

Sanksjonsbruken ved brudd på vilkår varierer mye mellom kontorene. Når det er snakk om økonomiske vilkår eller krav til å møte på møter med veileder, stopper noen kontorer utbetalingen inntil vilkårene er oppfylt og en ny søknad om økonomisk sosialhjelp er levert. Andre setter pengene ”på vent” og utbetaler når vilkårene er oppfylt. De fleste kontorene skjærer utbetaling til strøm og husleie, og utbetaler/etterbetaler dette. Når det gjelder brudd på krav til oppmøte i tiltak, varierer det også hva kontorene gjør. Noen kontorer gjør trekk for hver dag som brukeren har ulegitimert fravær, andre har standardisert at de skal betale nødsats de aktuelle dagene. Andre steder følges dette opp mer individuelt. Noen av kontorene presiserer at det er sjelden de opplever brudd, andre sier at det skjer ganske ofte.

Informantene om sanksjoner:

Dersom vilkårene ikke oppfylles betaler vi ikke ut penger. Vi betaler ikke ut noe før de har søkt på nytt. De må oppfylle vilkårene. Det eneste vi eventuelt etterbetaler er husleie.

Det kan være forskjellig hva vi gjør. Om vi stopper utbetalinger eller redusere ytelser til livsopphold. Det blir individuelt, for eksempel avhengig av om det er en barnefamilie eller ikke. Noen ganger reduserer vi i starten, så stoppes det.

Hvis man ikke møter og vi ikke får tak i bruker, så kan det hende vi stopper utbetaling. Noen ganger stopper vi alt, men ikke fra den ene dagen til den andre. Brukeren blir informert i forkant. Det er viktig å gi dem en sjanse til å rette opp, før vi stopper utbetaling.

Vi tar kontakt med brukerne, pengene går ikke ut. Tar en telefon til brukeren for å høre ha som er skjedd. Det er individuelt hva vi gjør. Hvis vi har stoppet kan vi etterbetale husleie, ellers blir det bare masse ekstragebyrer. Hvis vi vet noen er heftig ruset, så kan det være vi ikke stopper allikevel. Det er basert på individuell tilpasning. Men bryter de vilkåret, så er intensjonen at det skal følges.

Pengene blir liggende der til de innfrir vilkårene. De fleste innfrir, men mange gjør det for sendt. Så da utbetaler vi når de innfrir. Vi skriver ikke så ofte stoppvedtak. Vi setter overføringen på vent.

Veilederne erfarer at brukere som får trekk i sosialstønad noen ganger søker om nødhjelp. Enkelte kontorer gir rekvisisjoner til mat, mens andre ikke gir ”matlapper” fordi fylkesmannen har gitt beskjed om at dette er uheldig fordi det kan virke stigmatiserende. Ett sted dro ansatte ved NAV-kontoret og kjøpte mat til brukerne i butikken.

5.5 Utfordringer

Det varierer hvor mange utfordringer veilederne ser når det gjelder vilkårssetting. Mange synes det er uproblematisk å sette vilkår, men at utfordringene består i å gjøre den individuelle vurderingen, finne de rette vilkårene og følge dem opp. Mange påpeker at det er tidkrevende å følge opp vilkår, og at man må ha en god balanse mellom vilkårssetting og oppfølging.

Andre opplever at sanksjonsmidlene kan være problematiske:

Noen ganger er det etiske dilemmaer – skal vi sette vilkår her? For eksempel: Noen har vokst opp og levd hele livet her. Alt nettverk er her. Så flytter de hjemmefra og vi sier at leiligheten er alt for dyr. Men så jobber de ikke for å flytte. Så finner vi noe i en annen bydel. Skal vi tvangsflytte han? Det kan være vanskelig.

Det er også noen som opplever at brukere kan oppfatte vilkårssetting som manglende tillit:

Noen tenker at vi mistror de, fordi ting vi har blitt enig om i samtale, hvorfor skal vi tvinge dem til det? Vilkår kan skape mye motstand. Vi har et tidspress, så vi trenger et maktmiddel når vi ikke har så god tid. Det er det beste middelet vi har.

Mange opplever at det å ha tettere oppfølging og større muligheter til å veilede er et alternativ til å sette vilkår.

Hvis du har tett oppfølging er det på en måte et alternativ uten trussel om tap av penger.

De som mener at vilkårssetting bør begrenses til brukere der det er påkrevd, framhever tett oppfølging som et alternativ. Andre mener at selv om de kunne lykkes uten å sette vilkår, er ideen med vilkår riktig:

Hvis vi har kapasitet til å være så tett på som er nødvendig, så kan det hende vilkår ikke hadde vært nødvendig. Men samtidig så er det noe med at vi gjennom vilkår presiserer at målet er at brukeren skal bli økonomisk selvforsørget i framtiden.

Noen uttrykker dessuten at vilkår og avtaler går litt over i hverandre:

Jo mer allianse du har, jo mer oppnår du. Jeg oppfatter at dette er avtaler mer enn vilkår, men jeg skriver det ned i vedtaket selv om det egentlig er en avtale.

5.6 Resultater av vilkårssetting

Ifølge informantene er det flere effekter av å sette godt funderte vilkår. Alle er enige om at vilkårssetting fører til realisering av andre mulige inntekter, for eksempel trygdeytelser eller bostøtte. Vilkårssetting i form av krav om å dokumentere at penger har gått til husleie, strøm eller for eksempel medisiner er også en form for hjelp til selvhjelp fordi det sikrer at bruker faktisk har et sted å bo, har medisiner osv.

Mange mener at vilkårssetting fører til ansvarliggjøring fordi det bidrar til at brukere etter hvert selv greier å ta bedre ansvar for egen økonomi:

Å sørge for sine egne regninger kan føre til ansvarliggjøring. Folk vi har betalt husleie for, og hatt harde vilkår om kvitteringer. Vi ser at de klarer seg etter hvert, de tar litt større ansvar. For noen er det sånn.

Det gjør også at brukerne vet at det kreves noe av dem, og at det ikke blir en lettveint utvei å få sosialhjelp:

Vi skal speile hvordan samfunnet fungerer. Det skal ytes tilbake etter evne. Vi skal ikke lære folk å motta passive ytelser. Må kreve noe tilbake. Det er ansvarliggjøring.

På spørsmål om vilkår bidrar til å motivere brukerne, er informantene litt delte i oppfatningen. Noen synes det har en klar effekt:

Ja det er veldig effektivt at det blir konsekvenser. Brukerne blir mer bevisst må hva de må, da får det en effekt. Når det skrives under på aktivitetsplaner føler ikke bruker seg så forpliktet til å følge opp disse. De fleste ønsker jo å være samfunnsnyttige. Det bidrar til å utvikle egenressurser.

Andre opplever at vilkårssetting bidrar til at brukerne kommer i gang, men det er en del som reagerer med å bli provoserte og opplever at de blir tvunget til å gjøre ting.

Vilkår skaper mye motstand. Mange blir sinte.

Noen ser at vilkårssetting virker over tid.

Det har kanskje ikke effekt til å begynne med, men så får de stort utbytte av det etter hvert. Det snur seg og de vokser på det.

Overgang til arbeid

På spørsmål om vilkårssetting bidrar til overgang til ordinært arbeid, varierer det hvor effektivt informantene mener det er. Alle mener det har effekt for noen grupper, for eksempel fungerer det når det gjelder en del ungdommer. Andre grupper som nevnes er enslige forsørgere som får sosialhjelp når de har gått ut perioden de kan motta overgangsstonad og mottakere av dagpenger som har gått ut dagpengeperioden. Det fremheves også at vilkår som bidrar til kontroll med økonomien gjør det enklere å starte et løp for å komme i jobb.

En forteller om erfaringene fra et jobbtiltak for ungdom:

De i jobbfokus – de trives veldig godt. De sier at de er glad for at vi brukte det som vilkår – at det har bidratt til endring i deres liv. Før hadde vi bare fire ganger i uka – mange sa de at et ødela for dem at de hadde fri på onsdag. Derfor åpnet vi fem ganger i uka. Det vilkåret har vært veldig greit. De som ikke kommer – da får vi vite at det ikke er så enkelt og andre ting må gjøres.

For de som er langt unna arbeid kan vilkår om oppmøte være en start:

Det kan føre til arbeid på sikt. Men vilkår er særlig et virkemiddel for å komme i posisjon til å hjelpe folk. Men hvis du tvinger noen til å gå i jobbklubb eller på yrkesnorsk da har det ikke effekt.

Noen opplever at det er sjelden de ser at brukere kommer i jobb:

Der er ikke så mange eksempler på det. Det er ikke der de er.

Det presiseres at en del mottakere trenger lang tid, og at det noen ganger viser seg at mottakerne av sosialhjelp har mer omfattende problematikk:

Vi mener jo at det (vilkår) virker etter hvert, men noen har en lengre vei å gå. Vi tenker at de skal bli selvforsørget, at de skal få en lønn. Men det kan være en tung vei for mange. Vi jobber for at de skal få en referanse for å komme inn i arbeidsmarkedet. De har tom cv.

Når vi setter vilkår for unge så fører det til arbeid og skolegang, men også til annen trygdeytelse. Både individstønad og AAP. Det viser seg blant annet at noen har psykiske problemer.

Rus og psykiatri – de kommer ikke i jobb på lenge. De går ofte over på AAP, eller de må utredes mer. Vi har et prosjekt der vi prøver ut denne gruppa i KVP. Det går veldig bra. Det lages ukeplaner avhengig av livssituasjonen. Noen går bare en tur med veileder, fising. Relasjon, bli kjent. Det er en kartlegging av hva de ønsker seg i livet.

5.7 Oppsummering

I caseundersøkelsen valgte vi kontorer som hadde svart ulikt på hvor mye de stilte vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Vi fant at det var ulike holdninger til bruk av vilkår, og

betydningen av å stille vilkår. Men vi fant også at praksis var mindre forskjellig enn det så ut til ut fra svarene i spørreundersøkelsen. Det var dessuten bred enighet om overfor hvilke brukere det har mest hensikt å stille arbeidsrettede vilkår.

Vårt inntrykk var at alle kontorene hadde stort fokus på at brukerne skulle komme i aktivitet dersom det var mulig, og at det ikke skulle være enkelt å ”nave”. På alle kontorene hadde en del av brukerne med sosialhjelp til livsopphold såpass omfattende problematikk at eventuelt arbeid var langt fram i tid.

Kontorene erfarte at å stille vilkår ved tildeling av sosialhjelp i tillegg til å være en hjelp til selvhjelp, fungerte som en form for kartlegging av brukerne. Vilkårssetting gjorde at de lettere kunne få inntrykk av arbeidsevne, om det var problematikk som ikke var synlig på overflaten og hvilken motivasjon brukerne hadde. Å stille vilkår om å møte til veiledningstimer var dessuten en måte å komme i kontakt med bruker, og bygge en allianse med brukere med tung problematikk på.

Alle kontorene la dessuten vekt på at vilkårssetting måtte være del av et faglig godt opplegg for å fungere. Vilkår i seg selv har i de fleste tilfeller lite hensikt dersom ikke brukerne mottar faglig god veiledning og eventuelt kvalifisering i tillegg.

Det er ulike synspunkter på i hvor stor grad vilkårssetting bidrar til raskere selvforsørging gjennom jobb. Det er enighet om at noen brukere trenger et pressmiddel som gjør at de søker jobber på egenhånd, og at noen brukere trenger vilkår for å komme i gang med et kvalifiseringstiltak som gjør at de senere kommer i jobb. Mange brukere er imidlertid langt unna arbeid, og de blir ikke selvforsørget gjennom lønnsinntekt selv om de blir stilt vilkår til ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. De kan likevel ha nytte av vilkårssetting. Noen legger vekt på at brukerne først og fremst har nytte av tett og god oppfølging.

Litteraturliste

- Brandtzæg B., Flermoen, S., Lunder, T.E., Løyland, K., Møller, G. og Sannes, G.M. (2006): *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*, Telemarksforskning. Rapport 232/2006
- Dolton, P. og O'Neil D. (2012): "The Long-Run Effects of Unemployed Monitoring and Work Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom", *Journal of Labour Economics* 20/2012
- Johannessen, A og Lødemel, I. (2005): *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004*.
- "Kartlegging av sosialtjenesten i kommunene". Sosial- og helsedirektoratet (2004)
- Proba (2012): *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Proba-rapport 2012-10
- Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2006): *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*, AFI-rapport 7 / 06
- Rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, 2012