

Referanse til artikkelen: Tina Billbo, Trine Løvold Syversen & Liv Johanne Solheim (2020). Saksbehandling av sosialhjelpssaker ved Nav-kontor: På sporet av kvalitet. *Fontene forskning*, 13(1), 72-85.

NØKKELOD: ØKONOMISK SOSIALHJELP, SAKSBEHANDLINGSPRAKSIS, SKJØNN, ORGANISERING, KOMPETANSE



Tina Billbo
Høgskolelektor
Høgskolen i Inn-
landet HINN
tina.billbo@inn.no



Trine Løvold Syversen
Høgskolelektor
Høgskolen i Innlandet
HINN
trine.lovold.syversen@
inn.no



Liv Johanne Solheim
Professor, Høgskolen
i Innlandet HINN
liv.solheim@inn.no

På sporet av kvalitet i saks- behandling av sosial- hjelpssaker ved Nav-kontor

Denne artikkelen retter et søkelys på hvilke organisatoriske faktorer som kan påvirke kvalitet i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Studien baserer seg på datamateriale fra seks Nav-kontor: dokumenter, saksmapper og intervjuer med ledere og ansatte.

Undersøkelsen viser at kvaliteten i saksbehandling påvirkes av flere organisatoriske faktorer. Nav-kontorene som har best kvalitet i saksbehandling, kjennetegnes av at de ansatte har formell sosialfaglig kompetanse, kontorene har en viss størrelse, og en viss spesialisering, som muliggjør et fagmiljø innen økonomisk sosialhjelp. Studien dokumenterer også behovet for en ledelse som forstår og prioriterer saksområdet økonomisk sosialhjelp, for at Nav-kontorene kan bli i stand til å heve kvaliteten i behandlingen av sosialhjelpssaker.



økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens siste sikkerhetsnett for den som ikke kan dekke sine utgifter til livsopphold hverken gjennom arbeidsinntekt eller på annen måte (Kjønstad, Syse & Kjelland, 2017a). Kommunene har ansvaret for økonomisk sosialhjelp etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. des. 2009 nr. 131 (sosialtjenesteloven) § 3. Saksbehandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp skjer ved de lokale Nav-kontorene etter Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20 (Nav-loven) § 13. Saksbehandlernes handlingsrom påvirkes av ulike typer rammer, som for eksempel lovverk, organisering, kompetanse og økonomi (Heum, 2010). I denne artikkelen ser vi nærmere på de juridiske og organisatoriske rammene for saksbehandlerne og utforsker følgende problemstilling: *Hvilke sammenhenger kan vi finne mellom kvaliteten i saksbehandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp og organisering av de samme Nav-kontor?*

Hensikten med en slik undersøkelse er å finne ut hvordan organisatoriske faktorer kan bidra til å fremme kvalitet i saksbehandlingen av økonomiske sosialhjelp.

Kvalitet i saksbehandling vurderes ut fra saksbehandlers anvendelse av rettsregler på et faktisk saksforhold, og hvordan avgjørelsen begrunnes i enkeltvedtakene. Ambisjonen er at avgjørelsen er rettsriktig, og således ivaretar søkers rettssikkerhet. Vi har ikke foretatt en fullstendig rettslig overprøving av enkeltvedtakene, men undersøkt om saksbehandlerne har fulgt reglene på noen grunnleggende områder.

Det er tidligere dokumentert betydelige forskjeller i både organisering av Nav-kontor (Andreassen & Aars, 2015) og i saksbehandlingspraksisen (Billbo, Syversen, Mydland, Glemmestad & Solheim, 2014; Brandtzæg et. al, 2006; Helsetilsynet, 2011; Røhnøbæk, Billbo & Lund, 2017; Terum, 2003). Saksbehandlere utøver juridisk og sosialfaglig skjønn. Forskjelle-

ne kan være legitime ved at tjenesten tilpasses lokale og individuelle behov. På den annen side kan forskjeller i saksbehandlerpraksis gi mistanke om varierende kvalitet i saksbehandlingen, noe som kan påvirke brukeres rettssikkerhet. Dette aktualiserer undersøkelser av saksbehandlingspraksis på sosialtjenestområdet.

I det følgende redegjør vi for de juridiske og organisatoriske rammene, som vi anvender i vår analyse av saksbehandling og organisering ved Nav-kontorene. Deretter følger en redegjørelse for vår metodiske tilnærming, før vi presenterer hovedfunnene fra undersøkelsen. Til slutt drøfter vi sammenhenger mellom kvalitet i saksbehandling og organisering av Nav-kontor, og mulige implikasjoner av dette.

PERSPEKTIVER PÅ SAKSBEHANDLING

Organisatoriske rammer

Nav-kontorene kan betraktes som organisasjoner, hvor arbeidsoppgaver fordeles og samordnes mellom organisasjonsmedlemmene for å realisere organisasjonens mål på en effektiv måte (Child, 2005). Utformingen av formelle strukturer, roller og rutiner, arbeidsdeling og koordinering, ansvarsfordeling, kontrollfunksjoner, arbeidsprosesser, kontorutforming og rekrutteringsprosedyrer er alle eksempler på organisatoriske faktorer som forutsettes å legge noen rammer for organisasjonsmedlemmenes adferd (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015). Organisering forutsettes som regel å være et resultat av bevisst planlegging, men den kan også være et resultat av en fremvoksende praksis, som blir til når aktivitetene i organisasjonen tilpasses eksterne og interne forhold (Selznick, 1957). Det kan over tid utvikles tenke- og handlemåter blant ansatte som ikke er i overensstemmelse med formell organisering. Slike tilpasninger gjøres av individer og av grupper blant ansatte, og noen ganger av hele organisasjonen. Innenfor organisasjonsteorien snakker man da om at det skjer en institusjonal-

sering av virksomheten, som innebærer at det gjennom praksis utvikles rutiner og handlemåter som får en egenverdi og blir et mål i seg selv (Scott, 2013). Etter hvert tas disse rutinene og handlemåtene for gitt, som den riktige og legitime måten å utføre oppgavene på. Slik utvikles institusjonaliserte praksiser (Weik, 2017), som i større eller mindre grad kan tilbakeføres til de formelle og rettslige rammer for utøvelsen av oppgavene. I vårt tilfelle dreier praksis seg om saksbehandling.

Studier av organiseringen av Nav-kontorene viser at det er stor variasjon i måten kontorene er organisert på, og dermed også organiseringen av de sosiale tjenestene ved Nav-kontorene (Andreassen & Aars, 2015). Da Nav-reformen ble iverksatt fikk de enkelte kommunene og staten, ved fylkesleddet i Nav, stor frihet i organiseringen av arbeidet ved Nav-kontorene. Det ble inngått avtaler mellom fylkesleddet og den enkelte kommune med hensyn til hvilke kommunale oppgaver som ble lagt til de lokale Nav-kontorene. Alle Nav-kontorene skulle ha det som omtales som «minimumsløsningen», som innebærer oppfølging og ansvar etter sosialtjenesteloven; økonomisk stønad, råd og veiledning, kvalifiseringsprogrammet, midlertidig bolig og individuell plan. Utover dette kunne de regionale og lokale partene bli enige om å plassere også andre kommunale oppgaver til Nav-kontorene. Organisasjonsforskjeller mellom Nav-kontorene kan omfatte kontorstørrelse, omfanget av de kommunale stillingsressurser som ble lagt til kontorene, formell kompetanse (utdanning) til de ansatte og lederne, ledelsens rolle og oppgaver, samt prinsipper for arbeidsdeling. Et viktig spørsmål ved den interne organiseringen av kontorene har vært hvor spesialiserte medarbeiderne skulle være. I de innledende faser ble begreper som «generalist» og «spesialist i prosess» fremholdt som idealer for saksbehandlerne, men denne type kompetanseprofiler har vist seg vanskelig å implementere (Andreassen & Aars, 2015). Ledelsen ved Nav-kontorene har dels bestått av todelt ledelse, med en leder for de statlige tjenester og en leder for de kommunale tjenestene, og dels av enhetlig ledelse (Andreassen & Aars, 2015).

I forbindelse med iverksettelsen av reformen ble en rekke tjenester som handlet om inntektssikring etter hvert lagt til egne forvaltningsenheter. Variasjoner i disse organisasjonsfaktorene sammenholdes senere med funn fra analysen av kvaliteten i saksbehandlingen, for å finne hvilke organisasjonsfaktorer som kan se ut til å fremme kvalitet i saksbehandlingen.

Juridiske rammer

De juridiske rammene for saksbehandlingen på sosialrettens område ved Nav-kontorene fremgår av ulike rettskilder. Vår artikkel baseres i all hovedsak på nasjonale rettskilder som lovverk, forarbeider, juridisk litteratur og instruks, nærmere bestemt rundskriv til sosialtjenesteloven. Rundskrivet er valgt fordi det gir fortolkninger av hvordan regler skal forstås og praktiseres, og er den kilden arbeidsgiver forventer at saksbehandlerne anvender i saksbehandlingen av krav om økonomisk stønad (Arbeids- og velferds-etaten, 2012).

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1969 (forvaltningsloven) § 3, 1. ledd setter rammer for den generelle saksbehandlingen ved at den blant annet gjelder for saksgangen rundt enkeltvedtak. Et vedtak om økonomisk stønad er et enkeltvedtak fordi det er en forvaltningsmessig avgjørelse, truffet under myndighetsutøvelse og retter seg mot enkeltindividers rettigheter og eventuelle plikter (forvaltningsloven § 2, 1. ledd (a) og (b)). Forvaltningslovens §§ 23-25 setter krav til at enkeltvedtaket er skriftlig og begrunnes. Nav har plikt til å begrunne enkeltvedtaket ved at det konkret vises til hvilke regler som har kommet til anvendelse, at innholdet av reglene gjengis og at det redegjøres for sakens faktiske grunnlag, samt at hovedhensynene for det forvaltningsmessige skjønn nevnes (§ 25). Rettsanvendelsesskjønnet utøves ved at fortolkningen av reglene innhold (1. ledd) og faktum i saken (2. ledd) sammenstilles. Etter § 25, 3. ledd er det hovedhensynene for forvaltningsskjønn som synliggjøres. Med hovedhensyn menes å forklare de avgjørende avveininger som ligger til grunn for forvaltningsskjønn (Kjønstad, Syse & Kjelland, 2017b). Forarbeidene til forvalt-

ningsloven understreker betydningen av at skjønnsmessige vurderinger bør begrunnes, og at begrunnelser blant annet fremmer likebehandling (Ot.prp. nr. 38 (1964-1965); Kane, 2018). Også i juridisk litteratur fremheves at vedtak bør være klare og utvetydige (Eckhoff & Smith, 2014; Kjønstad et al., 2017b). I rundskrivet står det at «kravene til begrunnelse må tilpasses etter hvor viktig og inngripende avgjørelsen er for vedkommende, sakens viktighet i sin alminnelighet og hvilke praktiske vanskeligheter organet har med å gi en mer utførlig begrunnelse» (Arbeids- og velferdsetaten, 1997, til § 25; Kane, 2018). Det legges til grunn at enkeltvedtak om avslag på økonomisk stønad er viktige og sterkt inngripende avgjørelser for den som ikke kan forsørge seg selv, og at Nav ikke har praktiske vanskeligheter med å begrunne sine avgjørelser.

Saksbehandlerne har veiledningsplikt ovenfor søker etter forvaltningsloven § 11, og informasjonsplikt etter § 17 og Nav-lovens § 15. Det er i enkeltvedtakets begrunnelse søker kan spore hvilken vurdering som ligger til grunn for innvilgelse eller avslag på krav om økonomisk stønad og eventuelt fremsette en klage og ivareta egen rettsikkerhet. Begrepet rettsikkerhet i denne artikkelen brukes i betydningen beskyttelse mot vilkårlig saksbehandling fra forvaltningens side (Eckhoff & Smith, 2014). Rettsikkerhet i forbindelse med tildeling av økonomisk sosialhjelp fordrer rettsriktig saksbehandling. Et «riktig» enkeltvedtak vil blant annet si at søkerne får den ytelsen som de har krav på (Kjønstad et al., 2017a). Grunnlovens § 113 slår fast at «myndighetenes inngrep ovenfor den enkelte borger må ha grunnlag i lov». Juridiske rammer for tildeling av økonomisk stønad er sosialtjenestelovens §§ 18 og 19. Etter § 18 har «den som ikke kan sørge for» å dekke utgifter til «sitt livsopphold», hverken ved «arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter», et rettskrav på økonomisk stønad. Det betyr at hvis vilkårene er oppfylt, så har kommunen plikt til å yte økonomisk stønad (Kjønstad et al., 2017a). Begrepet «livsopphold» skal dekke utgifter til individuelle og grunnleggende behov som mat, klær og bolig, og utgifter til behov som strøm, forsikring, medisiner, lege, frisør og internett, samt andre ekstra utgifter ved for eksempel høytider (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, til § 18). Økonomisk stønad skal sikre søker et forsvarlig livsopphold (sosi-

altjenesteloven § 4). Uttrykket «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» er et krav om at søker skal utnytte alle inntektsmuligheter, som for eksempel bankinnskudd og krav mot trygden fullt ut, før vedkommende har rett til å få dekket utgifter til livsopphold i form av økonomisk stønad (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, til § 18). Stønad skal beregnes ut fra søkers nåværende livssituasjon. Når søker har utnyttet alle inntektsmuligheter fullt ut, har vedkommende krav på sosialhjelp uavhengig av årsaken til behovet for økonomisk stønad. Siktemålet er at søker blir selvhjulpel (sosialtjenesteloven § 18, 2. ledd). Arbeids- og velferdsdepartementet gir veiledende retningslinjer om stønadsnivået ved utmåling av økonomisk sosialhjelp, (sosialhjelpsnormen) (§ 18, 4. ledd). Det at retningslinjene er veiledende, innebærer blant annet at saksbehandlerne i Nav har rett og plikt til å beregne og begrunne økonomisk stønad individuelt og skjønnsmessig ut fra den enkelte søkers helhetlige livssituasjon (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, til § 18). Individuell behandling av søknaden forutsetter en tilstrekkelig oversikt over søkers samlede økonomi (Kjønstad et al., 2017a).

Dersom det fattes vedtak om avslag på økonomisk stønad etter § 18, skal søknaden vurderes etter § 19. Sosialtjenesteloven § 19 kan dekke utgifter utover livsoppholdsbegrepet, og hjemler at Nav i «særlige tilfelle» kan yte økonomisk stønad hvis søker «trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon». Bestemmelsen gir ikke søker et rettskrav på stønad hvis vilkårene er oppfylt, men lovtekstens ordlyd åpner for vide skjønnsmessige rammer for når økonomisk stønad kan ytes, men angir ikke når stønad bør gis (Kjønstad et al., 2017a).

Saksbehandler ved Nav-kontoret avgjør nettopp om betingelsene for økonomisk stønad er oppfylt. Prosessen kalles rettsanvendelse og består av tre stadier; å fastslå hvilke fakta som foreligger, å tolke regelen og å sammenstille fakta og tolket regel (subsumsjon) (Boe, 2018). Saksbehandlerne utøver juridisk og sosialfaglig skjønn. Rettsanvendelsesskjønn innebærer at saksbehandler fastlegger innholdet i en regel og regelens anvendelse i det konkrete tilfelle (Graver, 2015). Dersom økonomiske opplysninger i søknaden for eksempel tilsier at søkeren «ikke kan sørge for sitt livsopphold» (sosialtjenesteloven § 18),

er det rettsanvendelsesskjønn som brukes. Rettsanvendelsesskjønnet skal fremvises i enkeltvedtakets begrunnelse. Forvaltningsskjønn anvendes når lovverk ikke gir en konkret løsning på den rettslige situasjonen (Heum, 2010). Forvaltningsskjønn forutsetter at saksbehandler bygger sine avgjørelser på faglig teori og kunnskap, og ut fra dette gjør individuelle og skjønnsmessige vurderinger basert på blant annet på hensiktsmessighet (Graver, 2015). Dersom det kommer frem opplysninger om at søker har behov for økonomisk hjelp for å «overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon», vil det blant annet utfordre forvaltningsskjønnet (§ 19). Saksbehandler skal synliggjøre hovedhensyn som har vært avgjørende for forvaltningsskjønn i enkeltvedtakets begrunnelse.

DATA OG METODE

Dataene i undersøkelsen er hentet fra Nav-kontor som befinner seg i seks mindre norske kommuner. Antall innbyggere varierer mellom ca. 2.200 og 7.000. Utvalget av case-kontorene er gjort ut fra en logikk om å anvende sammenliknbare case (Yin, 2018). Alle kontorene befinner seg i den samme regionen, med relativt lik næringsstruktur. Om lag halvparten av norske kommuner har under 5.000 innbyggere. Slik er størrelsen på de seks kommunene i vår undersøkelse ikke atypiske i norsk sammenheng. Antall ansatte ved Nav-kontorene varierer mellom tre og 15. Tre av Nav-kontorene har ca. fem stillinger, to har mellom tre og fire, og ett har 15 ansatte.

Problemstillingen i artikkelen er av utforskende karakter, og vi anvender derfor kvalitativ metode (Silverman, 2011), som gir en anledning til å gå i dybden på hvert av våre seks case-kontor. For å øke studiens validitet anvendes flere ulike kilder til informasjon om hvert av kontorene (Yin, 2018). I vår studie av saksbehandlerpraksis og organisering tar vi utgangspunkt i tre typer datamateriale:

a) Dokumenter fra Nav-kontorene; samarbeidskontraktene mellom det statlige Nav og den enkelte kommune, organisasjonsbeskrivelser, stillingsinstrukser, måldokumenter, møterefater og kommunenes nettsider.

b) Intervjuer med Nav-leder og to-fire Nav-ansatte pr. kontor, totalt 19 informanter. Kriteriet for utvalg av saksbehandlerne, var at de arbeidet med å fatte enkeltvedtak etter sosialtjenestelovens §§ 18 og 19. Intervjuene dreide seg om informantenes beskrivelser av hvordan de begrunner enkeltvedtak og anvender rettsreglene, samt Nav-kontorenes ressurser, kompetanse, organisering, samarbeid og ledelse.

c) Dokumenter i form av et utvalg på 20 tilfeldig valgte saksmapper ved hvert kontor, 120 mapper totalt. Kriteriene for utvalg av mappene var at søkeren hadde søkt om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19, at søker var kvinne/mann mellom 20 og 50 år, og hadde mottatt enkeltvedtak om hel eller delvis innvilgelse eller avslag på fremsatt krav. Vi har gjennomgått og vurdert enkeltvedtakenes begrunnelse.

Intervjuene var semistrukturerte. Intervjuguiden omhandlet både organisering og ledelse ved kontorene, samt spørsmål om juridiske forhold som ble systematisert i samsvar med kravene til begrunnelse i forvaltningsloven § 25 og vilkårene i sosialtjenesteloven §§ 18 og 19.

Forskningsprosjektet er omfattet av meldeplikt og har blitt anbefalt av Personvernombudet for forskning. Informasjonsplikt, anonymisering, samtykke og taushetsklæringer og meldeplikt ble håndtert i henhold til kravene fra NSD Personvernombudet for forskning (NSD Personvernombud, 2019).

Analyse

Analysen av datamaterialet foregikk i flere faser. I analysen av Nav-kontorenes organisering tok vi først utgangspunkt i organisasjonsfaktorer og begreper som er kjent fra organisasjonsteorien, og tidligere forskning på Nav-kontorenes organisering. Vi tok utgangspunkt i de følgende kjennetegn ved case-kontorene:

- Stillings- og kompetanseressurser: Hvilke ressurser har kontorene i form av antall stillinger og formell kompetanse?
- Prinsipper for arbeidsdeling ved de ulike Nav-kontorene

- Lederrolle og lederkompetanse innen økonomisk sosialhjelp
- Institusjonaliserte praksiser, som er spesifikke for det enkelte kontor

I analysen av vedtakene ble empirien holdt opp mot de juridiske rammene, som er beskrevet ovenfor, for å undersøke om vedtakene var rettsriktige ut fra følgende kriterier:

- Henvisning til regler som vedtaket bygger på
- Gjengivelse av innholdet i reglene som vedtaket bygger på
- Redegjørelse for de faktiske forhold som vedtaket bygger på
- Redegjørelse for hovedhensynene som har vært avgjørende for utøving av forvaltningsmessig skjønn.

I analysen sammenliknet vi informantenes beskrivelser av saksbehandlingspraksis med de ulike funn vi gjorde i de 20 undersøkte enkeltvedtakene. Dette gav oss anledning til å finne ut om det var samsvar mellom informantenes beskrivelser og saksbehandlingspraksis ved Nav-kontorene. For å analysere intervjue utførte vi temasentrerte analyser, som innebærer en inndeling av datamaterialet ut fra kategorier (Thagaard, 2018). Vi sammenholdt deretter funnene fra intervjuer og innsyn, for å kunne si noe om forskjeller og likheter mellom de utvalgte case-kontorene i undersøkelsen.

PRESENTASJON AV FUNN

Nedenfor presenterer vi hovedfunn relatert til rettsanvendelse i saksbehandling og organisering.

Rettsanvendelse i saksbehandling

Denne delen inneholder en analyse av om begrunnelsene av enkeltvedtak er i overensstemmelse med utvalgte lovverk, forarbeider, juridisk litteratur og rundskriv.

Henvisning til regel/regler

Saksbehandlerne ved samtlige kontor sier at de viser til de regler enkeltvedtakene bygger på. Innsyn viser at ved fire av seks kontor henvises det til de regler

som vedtakene bygger på, nærmere bestemt til sosialtjenesteloven §§ 18 og/eller 19, i enkeltvedtakets begrunnelsesdel. Ved de øvrige to kontorene henvises det, i om lag halvparten av vedtakene, ikke til de regler vedtaket bygger på. I tillegg henviser fem av seks kontor til regler på generelt grunnlag, hvor ikke alle reglene er relevante for saken som behandles. Dette kommer frem i vedtakene ved at det står at saken er behandlet etter «§§ 18-24», «§§ 17- 24» eller «§§ 18 19 20».

I enkeltvedtakenes begrunnelsesdel vises det med noen unntak til den eller de regler avgjørelsen bygger på. Det stilles krav om at inngrep ovenfor den enkelte borger må ha grunnlag i lov (Grunnloven § 113). Etter forvaltningsloven § 25 er det et krav at det i enkeltvedtak vises til den eller de regler vedtaket bygger på. Det å ikke vise til konkrete regler som enkeltvedtaket bygger på, eller å vise til en vilkårlig oppramsing av regler i enkeltvedtaket, er derfor i strid med kravene til begrunnelse.

Gjengivelse av innholdet i reglene

Enkelte saksbehandlere vurderer sin egen kompetanse til å forklare innholdet i §§ 18 og 19 som god, mens andre sier at de er usikre med hensyn til å forklare begreper som «ikke sørge for», «livsopphold», det «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter», og «særlig tilfelle». Innsyn viste at ved fire av seks kontor forklares innholdet av reglene i enkeltvedtakene sjelden eller ikke i det hele tatt. Ved de to siste kontorene, hvor innholdet i begrepene gjengis og forklares, er reglene i flere enkeltvedtak ikke riktig gjengitt i forhold til rundskrivet. Ved et kontor kom det frem i intervju og ved innsyn at majoriteten av saksbehandlerne forstår at innholdet av «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» ikke omfatter bankinnskudd under kr. 20.000.

Saksbehandlerne, ved samtlige kontor, sier at de i all hovedsak tar utgangspunkt i sosialhjelpsnormen ved beregning av økonomisk stønad. Innsyn viser at fem av seks Nav-kontor tar utgangspunkt i sosialhjelpsnormen ved vurdering av søknad om sosialhjelp. Ved enkelte kontor begrunnes avslag med at

søker har inntekter tilsvarende normsats, og at vedkommende av den grunn må dekke utgiftene til livsopphold selv.

Forvaltningslovens § 25 krever at reglens innhold gjengis hvis det er nødvendig for at søker skal forstå vedtaket. Det er ikke nok å henvise til regelen. Begreper som «ikke kan sørge for», «livsopphold» og det «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» i sosialtjenestelovens § 18, samt «særlig tilfelle» og «overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon» i § 19 må forklares. Søknad om å få dekket utgifter til livsviktige goder, som mat, klær og bolig, skjerper kravene til begrunnelse (Kjønstad et al., 2017b). Vår studie viser at saksbehandlerne ved samtlige kontor i all hovedsak ikke konkretiserer og/eller forklarer sentrale begreper i enkeltvedtakenes begrunnelsesdel, og at i de aller fleste tilfellene hvor begreper forklares er forståelsen ikke i overensstemmelse med rundskrivet. Det å ikke forklare innholdet i reglene er i strid med kravene til begrunnelse.

Redegjørelse for faktiske forhold

Saksbehandlerne ved fem av seks kontor gir uttrykk for at de gjennomgående kartlegger brukerens helhetlige livssituasjon og innhenter opplysninger om søkerens faktiske forhold. Ved to kontor gir imidlertid saksbehandlerne uttrykk for at det er stor variasjon i kartleggingen. En saksbehandler sier at de mangler rutiner for kartlegging av søkers livssituasjon og føring av journalnotat, mens saksbehandler ved et annet kontor sier at det brukes mye tid og ressurser på å innhente faktiske opplysninger om søkers livssituasjon. Vi fant at fem av seks kontor i all hovedsak nevner de faktiske forhold som vedtakene bygger på. Unntaket er ett kontor, hvor det gjennomgående gis ingen eller lite informasjon om faktum i sakene.

Det er et krav at faktiske forhold som ligger til grunn for avgjørelsen skal nevnes i begrunnelsen (forvaltningsloven § 25). Nav-kontoret har også plikt til å påse at søkers helhetlige livssituasjon blir grundig kartlagt (Forvaltningsloven § 17, Nav-loven § 15). Kartlegging av faktum i saken er ett av tre stadier i rettsanvendelsesprosessen, og er en viktig forutset-

ning for at det fattes rettsriktige avgjørelser. Vår funn viser at sakens faktiske forhold i all hovedsak kommer frem i enkeltvedtakene, bortsett fra ved ett kontor hvor det gjennomgående ikke gis informasjon om søkers livssituasjon.

Hovedhensyn for forvaltningsmessig skjønn

Saksbehandlerne ved samtlige kontor sier at de utøver forvaltningsmessig skjønn etter § 19, og at vurderingene er sporbare i enkeltvedtakenes begrunnelse. Saksbehandlerne ved ett kontor vurderer sin egen kompetanse til å utøve skjønn som god, mens de øvrige formidler at skjønn generelt er vanskelig og/eller at de har behov for mer opplæring. Ved ett kontor sier leder at hun gir tydelige føringer for hvilke søknader som skal innvilges og avslås ved utøvelse av skjønn. Hun begrunner dette med at «jeg må jo holde budsjett». En annen leder sier at vedtakene må være «fornuftige», og en tredje leder sier at «vedtakene må gi mening». Innsyn viser at ett av kontorene gjennomgående viser til hovedhensynene bak den skjønnsmessige avveiningen i begrunnelsene. Andre kontor begrunner avslag med at det er gjort en juridisk og skjønnsmessig vurdering, uten at det er spor av denne vurderingen i enkeltvedtaket. Saksgjennomgangen viser også eksempler på at enkelte kontor grunnlegger avslag på søknader ved å vise til begreper som «fornuftig», «rett», «riktig», «rettferdig», «nødvendig» eller «rimelig», uten at innholdet i vurderingen forklares nærmere.

I forvaltningslovens § 25 er det et krav at hovedhensynene som har vært utslagsgivende for forvaltningsmessig skjønn synliggjøres. Uttrykket «særlig tilfelle» og «overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon» i sosialtjenesteloven § 19 åpner for forvaltningsmessig skjønn. Når forvaltningen for eksempel anvender uttrykket «særlig tilfelle» har den plikt til å forklare de avgjørende avveininger som ligger til grunn for skjønnet (Kjønstad et al., 2017b). Vår studie viser at ved fem av seks kontor forklarer de ikke hovedhensynene for forvaltningsmessig skjønn, noe som er i strid med kravene til begrunnelse.

Organisering

I denne delen presenterer vi likheter og forskjeller når det gjelder organisatoriske kjennetegn ved de seks Nav-kontorene.

Stillings- og kompetanseressurser

De statlige stillingsressursene ved Nav-kontorene har vært tildelt ut fra bestemte forholdstall, mens ressurstilførselen fra kommunene til Nav-kontorene varierer ut fra kommunale politikeres prioriteter. I enkelte av kommunene satset kommuneledelsen på et sterkere bemannet Nav-kontor enn i andre kommuner.

Alle Nav-kontorene i vår undersøkelse hadde formell sosialfaglig kompetanse tilgjengelig i større eller mindre grad. Formell sosialfaglig kompetanse er her operasjonalisert som sosionomutdanning eller andre utdannelse som har rettsanvendelse som del av sin faglige kompetanse. Det største kontoret hadde flest ansatte med sosialfaglig kompetanse, og de hadde dermed det de selv omtalte som «et fagmiljø». Ved mindre Nav-kontor kunne det være en hel stilling eller en delstilling besatt av personer med sosialfaglig kompetanse.

Arbeidsdeling

I våre Nav-kontor beskriver informantene særlig to typer arbeidsdeling. Den første typen er deling mellom «frontoppgaver» og «baklandsoppgaver». Frontoppgaver er de oppgaver som skal utføres i møtet med brukerne ved inngangen eller i skranken. Baklandsoppgaver beskrives som oppfølgingen av brukere og vedtak om stønad på kontorene. Det var variasjon mellom Nav-kontorene med hensyn til om det var faste personer i mottaket eller om det var en vaktordning, slik at de ansatte både arbeidet med oppfølging og med mottak. Det var videre variasjoner i grensesnittet mellom hva veiledere gjorde av oppgaver i mottaket, og hvilke oppgaver som ble utført i baklandet. Ved et kontor var det konflikter mellom veiledere i mottaket og veiledere i baklandet om dette grensesnittet.

Den andre typen arbeidsdeling som informante-

ne omtaler, er arbeidsdelingen blant saksbehandlere i baklandet. Arbeidsdelingen dreier seg om hvor sterk spesialiseringen skulle være innenfor de ulike lovverk som Nav-kontoret håndterer. Informantene snakker om to forskjellige modeller, en «generalistmodell» og en «spesialistmodell». I «generalistmodellen» er intensjonen at alle saksbehandlere arbeider på alle saksområder. I «spesialistmodellen» deles saksbehandlingen i ulike saksområder, henholdsvis i forvaltning av sosialtjenesteloven, og andre relevante lover som forvaltes ved Nav-kontorene.

Samtlige ledere ved de seks Nav-kontorene uttalte at de ønsket sterkere grad av generalisert saksbehandling. Fem av Nav-kontorene hadde forsøkt å implementere en generalistsmodell, men som en Nav-leder sa: «Vi måtte gå tilbake på det, på grunn av sykmeldinger». Fravær, sykmeldinger og høyt arbeidspress hadde forhindret implementeringen av denne organisasjonsmodellen. Generalistmodellen utfordret medarbeiderne på deres kompetanse og deres kapasitet. En saksbehandler beskriver overgangen til en generalistmodell slik: «Det gikk greit, men når jeg skulle ta like mange fødselsdatoer, eller saker som før, så ble det for mye». Totalt sett viser våre data at den generaliserte modellen var vanskelig å gjennomføre i de Nav-kontorene hvor dette ble forsøkt. Ett av kontorene hadde forsøkt å implementere generalistmodellen to ganger, men ønsket å forsøke en tredje gang. Både ledere og ansatte ga uttrykk for en tro på at den generaliserte modellen kom til å fungere «i framtiden».

Lederrolle og lederkompetanse

Alle Nav-kontorene hadde en enhetlig ledelse. Ved fem av Nav-kontorene er den faglige beslutterrollen innen økonomisk sosialhjelp formelt lokalisert hos leder for Nav-kontoret. Ved ett kontor hadde lederen delegert beslutteransvaret til en av saksbehandlerne som var sosionom, og begrunnet dette med sin egen manglende kompetanse på området. Kompetansen blant lederne på saksbehandling innen økonomisk sosialhjelp var varierende. Kun en av lederne hadde formell saksbehandlerkompetan-

se, og de fem andre sa at de hadde mangelfull kompetanse på saksområdet. Ved to Nav-kontor uttrykte lederne at de ikke hadde kompetanse i saksbehandling ut fra sosialtjenesteloven, men at de allikevel hadde rollen som beslutter og fattet vedtak i denne type saker. Våre data viser at det ved Nav-kontorene er ulike syn på anvendelse av formell sosialfaglig kompetanse. Ved ett av kontorene var leder for Nav-kontoret bekymret for at den sosialfaglige kompetansen var mangelfull for å kunne ivareta Nav-etatens mål om arbeidsretting. Bekymringen ble uttrykt slik: «Hvis de ansatte kun skal arbeide med sosialt arbeid ved Nav-kontorene, så kan det medføre at saksbehandler blir så opptatt av å bistå brukerne i deres livsprosjekter, at de undervurderer mulighetene for å få brukere ut i ordinært arbeid». Lederen var opptatt av at medarbeiderne skulle arbeide ut fra en generalistmodell fordi spesialisering innen sosialt arbeid kunne hindre Nav-kontoret i å realisere den politisk vedtatte «arbeidslinja».

Institusjonaliserte, kontorspesifikke praksiser

Informantene ved flere av Nav-kontorene påpekte at det forekom ulik praktisering av sosialtjenesteloven. De omtalte andre Nav-kontor som «snille» i sin vedtakspraksis, ved at de dels hadde høyere utbetalinger enn andre, og dels ved at det var enklere å få innvilget søknader om økonomisk sosialhjelp. Utsagnet understøtter våre funn fra studien av rettsanvendelsen i saksbehandlingen, som viser at det har utviklet seg kontorspesifikke vedtakspraksiser ved enkelte Nav-kontor. Det synes som om de kontorspesifikke praksisene har fått utvikle seg i Nav-kontorene over tid, siden de ut fra intervjuene ble tatt for gitt som den riktige måten å vurdere saker på. De kontorspesifikke praksiser viser seg i mindre grad å ha en kobling mot gjeldende regler. Det dreier seg om uformelle og institusjonaliserte praksiser som kan bidra til å forringe kvaliteten på saksbehandlingen, og i siste instans; forringe rettsikkerheten til brukerne.

DISKUSJON

På sporet av kvalitet i saksbehandlingen

Vi har sett at det er variasjoner i organiseringen og i kvaliteten på saksbehandlingen mellom kontorene. Hovedutfordringene ved Nav-kontorene med lavere kvalitet i saksbehandlingen er at reglens innhold ikke forklares, og at avgjørende hovedhensyn for forvaltningsskjønnet ikke nevnes. Dessuten er det en utfordring at det utvikler seg praksiser i strid med instruks. Ett av de seks Nav-kontorene utmerker seg positivt og har gjennomgående bedre kvalitet i saksbehandlingen. Nedenfor sammenholder vi organisasjonsfaktorer med kvalitet i saksbehandlingen, for å finne ut hvilken organisering som sammenfaller med henholdsvis høyere og lavere kvalitet i saksbehandlingen. Til slutt drøfter vi hvilke utfordringer manglende kvalitet i saksbehandlingen vil ha for brukers rettssikkerhet.

De avgjørende organisasjonsfaktorene for å fremme kvalitet illustreres i figuren på neste side.

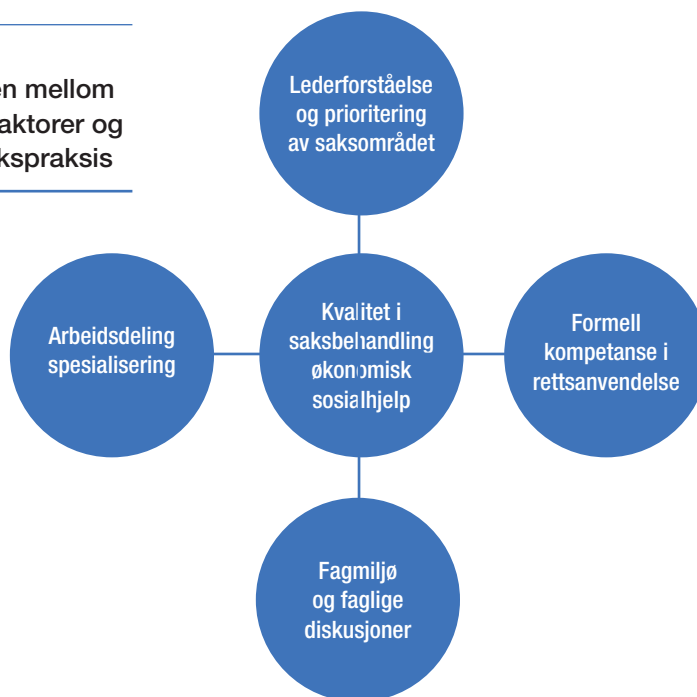
Den innerste sirkelen i figuren viser til kvalitet i saksbehandlingen. I sirklene rundt midtsirkelen finner vi følgende påvirkningsfaktorer (1) Formell kompetanse i rettsanvendelse, (2) Eksistensen av et aktivt fagmiljø og faglige diskusjoner, (3) En viss spesialisering i arbeidsdeling, (4) Lederoppmerksomhet og lederforståelse av saksområdet økonomisk sosialhjelp.

Formell kompetanse i rettsanvendelse

Undersøkelsen viser at det er et sammenfall mellom de Nav-kontorene som har lavest formell sosialfaglig kompetanse, og de kontorene som har størst utfordringer med kvaliteten på vedtakene. Nav-kontor med lav formell sosialfaglig kompetanse blant ansatte, ser ut til å være mer tilbøyelige til å utvikle kontorspesifikke, institusjonaliserte vedtakspraksiser som ikke er i overensstemmelse med reglene. Dette kan forklares med at disse kontorene mangler juridisk kompetanse i forvaltning av reglene.

Manglende kvalitet i saksbehandlingen og ulike praksiser fra sosialkontor til sosialkontor, ble også identifisert før Nav-reformen og de lokale Nav-kon-

Figur 1:
Sammenhengen mellom
organisasjonsfaktorer og
kvalitet i vedtakspraksis



torene kom til (Terum, 2003). Vår undersøkelse viser at det fremdeles forekommer ubegrunnede ulikheter i rettsanvendelsen mellom kommuner. I forbindelse med Nav-reformen ble det forsterket fokus på aktivitet og arbeid. Terum og Heggen (2015) hevder at etableringen av Nav gjorde at kompetansen til sosionomene «kom i klem». Vår studie viser at de kontorene som har færre ansatte med formell kompetanse i rettsanvendelse, preges av flere feil og lavere kvalitet i vedtakene.

Størrelsen på Nav-kontor og eksistensen av et fagmiljø

Undersøkelsen viser at det var gjennomgående høyere kvalitet i saksbehandlingen ved det Nav-kontoret som hadde flest ansatte. Ved det største kontoret med 15 ansatte beskrev informantene møtestrukturer, og de hadde utviklet fagmiljø hvor konkrete saker ble diskutert. Saksbehandleren ved det lavest bemannede Nav-kontoret, uttrykte at mangel på fagmiljø innen økonomisk sosialhjelp «var et savn».

Ved kontorer med under en stilling avsatt til økonomisk sosialhjelp, fantes det ingen muligheter til faglige diskusjoner av saksbehandlingen. Nav-kontoret med lavest bemanning (tre-fire ansatte) hadde også den laveste kvaliteten på saksbehandlingen.

St. melding nr. 33, 2015-2016, viser til behov for å stimulere til sammenslåinger for å få større Nav-kontor. Vår undersøkelse viser at en viss størrelse på Nav-kontor er nødvendig, fordi det gir muligheter for utvikling av et fagmiljø. Et fagmiljø muliggjør faglig funderte diskusjoner mellom flere medarbeidere, og saksbehandlerne etterlyser denne type diskusjoner for å heve kvaliteten i saksbehandlingen. En forutsetning for at fagmiljøene skal kunne fungere som arenaer for kvalitetsutvikling er at de faglige diskusjonene prioriteres i form av formelle møtestrukturer og/eller at det gis rom for uformell, kollegial samhandling om saksbehandlingen. Vår undersøkelse viser at det er grenser for hvor små kontorene bør være, med tanke på å sikre faglig funderte diskusjoner om rettsanvendelse.

Grad av spesialisering av arbeidsoppgavene

På tross av flere forsøk viste det seg å være vanskelig å implementere en generalisert saksbehandlingsmodell i praksis. Det Nav-kontoret som hadde best resultater på kvalitet i saksbehandlingen, var imidlertid kjennetegnet av sterkere spesialisering i oppgavene enn de øvrige kontorene. Helt konkret innebar det at faste personer arbeidet på de statlige tjenestene ved Nav-kontoret, og at faste personer arbeidet på kommunale tjenester, nærmere bestemt økonomisk sosialhjelp. Rollekonflikter rundt grensesnittet mellom «front» og «bakland», som preget ett av kontorene, kan ha påvirket kvaliteten på informasjonen som ble hentet inn om søkerne, og ført til forsinkelser i saksbehandlingen.

Kvalitet i saksbehandling ser derfor ut til å være forbundet med en viss grad av spesialisering. Det er allikevel interessant at samtlige Nav-kontor i undersøkelsen bærer preg av å være i en slags kontinuerlig forandring, og at både ledere og ansatte beholdt «håpet» om at den generaliserte modellen for arbeidsdeling ville komme til å fungere bedre senere.

Om lederkompetanse og prioritering av saksområdet

En Nav-leder kan enten direkte påvirke saksbehandlingen ved selv å inneha rollen som «beslutter» på vedtak, eller indirekte påvirke de ansattes saksbehandlerpraksis gjennom styring, prioritering og organisering. Kompetansen på saksområdet økonomisk sosialhjelp varierte blant lederne for Nav-kontorene. To av Nav-lederne inntok rollen som «beslutter» og «saksbehandler» innen økonomisk sosialhjelp, på tross av uttalt lav kompetanse på området. Vår undersøkelse viser at det var høyest kvalitet på saksbehandlingen der ledelsen delegerte det såkalte beslutteransvaret til kompetente fagpersoner med formell sosialfaglig utdanning. Dette kan være et uttrykk for at lederen undervurderte behovet for og betydningen av kompetanse på fagområdet. En leders utsagn om at «budsjettene må holdes» som bakgrunn for avslag, er som over nevnt i strid med lovgivers intensjon, og viser manglende kompetan-

se hos leder. Undersøkelsen viser behov for kompetanseheving både hos ledere og saksbehandlere. Det er imidlertid et lederansvar å sikre at relevant kompetanse er tilgjengelig ved Nav-kontorene gjennom rekruttering og systematisk opplæring.

Utfordringer for rettsikkerheten

Hvilke implikasjoner kan mangelfull kvalitet i saksbehandlingen ha for søkers rettsikkerhet? En konsekvens er at en svak begrunnelse kan skape mistanke om feilaktig avgjørelse. Søkers rettsikkerhet forutsetter at avgjørelsens rettslige og faktiske grunnlag, samt skjønsmessige vurderinger fremgår av enkeltvedtakenes begrunnelse (forvaltningsloven § 25). Rettsikkerheten fordrer også at saksbehandlingen er rettsriktig ved at avgjørelsen er i tråd med sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Vår undersøkelse viser svakheter i begrunnelsene vi undersøkte. En svakhet er at enkeltvedtak ikke viser til konkret hjemmel for avgjørelsen. En annen svakhet er at avgjørelsens skjønsmessige vurderinger i liten grad synliggjøres i enkeltvedtakenes begrunnelse, eller at beskrivelse av skjønnsutøvelsen bærer preg av å være saksbehandlerens subjektive oppfatninger på bakgrunn av private normer eller verdier. Et eksempel er at en av saksbehandlerne sier at søker som «burde hatt skilling på bok må dekke utgiftene til livsopphold selv». Et annet eksempel er at en leder sier at skjønnsutøvelse skjer på grunnlag av at «budsjett må holdes». Retten til økonomisk stønad er grunnlovfestet (§ 110). Søker som ikke kan «sørge for sitt eget livsopphold» har rettskrav på økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 18. Stønaden skal bidra til økonomisk trygghet (§ 1), og sikre søker et forsvarlig livsopphold (§ 4). Utmålingen av stønad «bør ta sikte på å gjøre søker selvhjulpen» og å stimulere til arbeid. Satsene for beregning av sosialhjelp er veiledende. Det innebærer at saksbehandlerne har rett og plikt til å beregne og begrunne økonomisk stønad individuelt og skjønsmessig ut fra den enkelte brukers helhetlige livssituasjon her og nå (Kjønstad et al., 2017a). Det er derfor rettsstridig å begrunne avslag med at søker har inntekter tilsvarende sosialhjelpsnorm, burde

hatt penger til å dekke utgiftene til livsopphold selv, eller å begrunne begrensninger i skjønnsutøvelsen med at budsjettet må holdes. Når bruker har utnyttet alle inntektsmuligheter fullt ut, har vedkommende krav på sosialhjelp. Det at sosialhjelpsnormen og «budsjett, fornuft og mening» er mer førende for skjønnsutøvelsen enn ordlyden «den som ikke kan sørge for» ... «har krav på» (sosialtjenesteloven § 18), kan sette søker i risiko for rettighetstap.

Et tredje eksempel på at saksbehandlers subjektive vurderinger veier tyngre enn en rettsriktig forståelse av lovens ordlyd er et kontors tolking av § 18. Økonomisk stønad er en subsidiær yttelse som betyr at det er et krav om å utnytte alle inntektsmuligheter, herunder sparepenger, fullt ut for å dekke utgifter til eget livsopphold. Regelen hjemler ikke, på generell basis, å yte stønad til søkere som har spart kr. 20.000 på konto i banken. Å forstå innholdet i «det å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» til ikke å omfatte sparepenger under kr 20.000 slik det ble praktisert i en av våre kommuner, antyder en viss vilkårlighet i skjønsmessige vurderinger. Dette kan sette andre søkere i risiko for ikke å bli behandlet ut fra prinsippet om likhet for loven (Grunnloven § 98). Det er også rettsstridig å begrunne avslag etter §§ 18 og 19 ved å vise til generelle rimelighetsbetraktninger, og at det er gjort en juridisk og skjønsmessig vurdering uten at rettsanvendelsesskjønn og/eller forvaltningskjønn synliggjøres i begrunnelsen. For det første stiller ikke reglene tilleggskrav om rimelighet. For det andre skal juridisk og faglig skjønn synliggjøres i enkeltvedtakets begrunnelse. Mistanke om en feilaktig avgjørelse kan forsterkes ytterligere ved at en del av saksbehandlerne sier at de er usikre på anvendelsen av reglene. En annen konsekvens er at svake begrunnelser kan gjøre kontroll vanskeligere, både for søker selv og for klage- og kontrollorganer.

I de rettskildene vi har brukt, lovverk, forarbeider og rundskriv, fremheves viktigheten av rettsriktige avgjørelser og tilstrekkelig begrunnede enkeltvedtak. Avgjørelsene har stor velferdsmessig betydning for den enkelte ved at økonomisk sosialhjelp er ment

å være et siste sikkerhetsnett for den som ikke kan sørge for sitt eget livsopphold, og å sikre den vanskeligstilte økonomisk trygghet. Ulik saksbehandlerpraksis, som ikke er legitimert i en rettsriktig avgjørelse, kan representere fare for søkeres rettssikkerhet (Haugarvoll, 2017). Våre funn viser at manglende kvalitet i saksbehandlingen som en konsekvens av at avgjørelsene ikke begrunnes tilstrekkelig og/eller ikke er rettsriktige, kan medføre vilkårlig saksbehandling, og at søkeres rettssikkerhet ikke ivaretas på en god nok måte.

AVSLUTNING

Denne undersøkelsen har vist at kvalitet i saksbehandling har sammenheng med organiseringen av kontorene. For det første ser kvaliteten i enkeltvedtakene ut til å ha sammenheng med saksbehandleres formelle sosialfaglige kompetanse. Jo flere ansatte med sosialfaglig kompetanse, desto høyere kvalitet i saksbehandlingen. For det andre har størrelsen på kontoret betydning ved at de større Nav-kontorene har bedre kvalitet i saksbehandlingen. Forklaringen på dette er trolig at de større kontorene muliggjør et fagmiljø som sikrer faglig funderte diskusjoner. Juridisk og sosialfaglig kompetanse og et aktivt fagmiljø ser ut til å hindre utvikling av uheldige institusjonaliserte praksiser. For det tredje ser det ut til å være sammenheng mellom en sterkere grad av spesialisering og kvalitet. De kontorene som benyttet en generalisert saksbehandling, hadde gjennomgående dårligere kvalitet i saksbehandlingen. For det fjerde viser våre data at ledelsens kompetanse og prioritering av fagområdet har betydning for kvaliteten i saksbehandlingen.

Spørsmålet som kan stilles i forlengelsen av undersøkelsen er hva som kan gjøres for å sikre bedre kvalitet i saksbehandlingen og ivareta brukers rettssikkerhet. For folk i kommunen kan det være en fordel å ha et Nav-kontor som er lett tilgjengelig, men de aller minste Nav-kontorene ser ut til å være sårbare. Det kan derfor være et argument for å slå sammen de minste Nav-kontorene eller eventuelt få til et samarbeid med andre kontor, for å sikre at saksbehandlere

blir del i et fagmiljø, og få til en måte å kvalitetssikre sakene på. Det er viktig at saksbehandlerne har den kompetanse som trengs for å behandle sosialhjelpsaker. Vårt inntrykk er at det vil være behov for opplæringstilbud både i regelverk og i kravene til saksbehandling. Det er et lederansvar å sikre at både saksbehandlere og de som godkjenner enkeltvedtakene

har den nødvendige kompetanse. Ledelsen ved Navkontorene har således en nøkkelrolle i å tilrettelegge for en organisering som sikrer fagmiljøer, tilstrekkelig kompetanse, og i å motvirke at det utvikles rettsstridige praksiser. Dette vil kunne heve kvaliteten og fremme søkeres rettssikkerhet.

SUMMARY

This article focuses on organizational factors that may affect the quality of processing applications for financial social assistance. This study is based on data from six Nav offices: documents, case files, and interviews with managers and employees. The study shows that several organizational factors influence the quality of case management. The Nav offices that have the best quality in processing cases, are those where the employees have formal qualifications in social work, child protection or social education, the offices have a certain size. Some form of specialization enables a professional environment dedicated to financial social assistance. This study also identifies a necessary condition for raising the quality of processing social assistance cases: management that understands and prioritizes financial social assistance.

Keywords: Financial social assistance, managerial practices, discretion, organization, expertise, legal security.

REFERANSER

- Andreassen, Tone Alm & Aars, Jacob** (2015). *Den store reformen: Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og velferdsetaten** (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV* (Rundskriv R35-00). Hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Arbeids- og velferdsetaten** (1997). *Rundskriv til Forvaltningsloven* (Rundskriv R36-00). Hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r36-00>
- Billbo, Tina, Syversen, Trine L., Mydland, Ørjan, Glemmestad Hanne & Solheim, Liv** (2014). *Kommunale forskjeller i økonomisk sosialhjelp. En studie av forskjeller i organisering og praktisering i seks kommuner*. Forskningsrapport nr.161: Høgskolen i Lillehammer.
- Boe, Erik** (2018). *Forsvarlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Brandtzæg, Bent, Flermoen, Solveig, Lunder, Trond Erik, Løyland, Knut, Møller, Geir & Sannes, Joar** (2006). *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*. Rapport 232. Bø: Telemarkforskning.
- Child, John** (2005). *Organization: Contemporary principles and practice*. Maldon Mass: Blackwell publishing.
- Christensen, Tom; Egeberg, Morten, Lægreid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne** (2015): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Eckhoff, Torstein & Smith, Eivind** (2014). *Forvaltningsrett* (10. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Graver, Hans Petter** (2015). *Alminnelig forvaltningsrett* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugarvoll, Geir** (2018). Er NAVs praksis med utmåling av sosialhjelp i tråd med menneskerettene? *Fontene forskning* 11(1), 75-80.
- Helsetilsynet** (2011). *Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i NAV*. Rapport 4/2011. Oslo: Statens Helsetilsyn
- Heum, Ingar** (2010). Fordeling av velferdstjenester. I Thorgeir Hernes, Ingar Heum & Paal Halvorsen (Red.). *Arbeidsinkludering*. Oslo: Gyldendal
- Kane, Aina A.** (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 313-329.
- Kjønstad, Asbjørn, Syse, Aslak &**

ANNONSE

- Kjelland, Morten** (2017a). *Velferdsrett I* (6. utg.). Oslo: Gyldendal
- Kjønstad, Asbjørn, Syse, Aslak & Kjelland, Morten** (Red.) (2017b). *Velferdsrett II* (5. utg.). Oslo: Gyldendal.
- NSD Personvernombud for forskning** (2019) <https://nsd.no/personvernombud/>
- Ot.prp.nr. 38** (1964-1965). *Om lov om behandlingmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven). Oslo: Justis- og politidepartementet
- Røhnebak, Maria, Billbo, Tina & Lund, Per Olav** (2017). *Sosialhjelp i Hamarregionen: Sluttrapport fase 2. ØF-rapport 01/2017*. Hamar: Østlandsforskning.
- Scott, Richard W.** (2013). *Institutions and organizations*. London: Sage.
- Selznick, Philip** (1957). *Leadership in Administration*. Evanston: Row, Peterson.
- Silverman, David** (2011). *Interpreting qualitative data: A guide to the principles of qualitative research*. Los Angeles: SAGE.
- St. meld. nr. 33** (2015-2016). *Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Terum, Lars Inge** (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Terum, Lars Inge & Heggen, Kåre** (2015). Sikrar BSV-utdanningane kompetansebehova? *Fontene forskning*, 8(2), 20-34.
- Thagaard, Tove** (2018). *Systematikk og innlevelse* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Weik, Elke** (2017): Institutions as adverbs? The dynamic form of institutional substances. I Georg Krüken, Carmelo Mazza, Renate E. Meyer & Peter Walgenbach (Red.), *New Themes in Institutional Analysis* (s. 409-425). Cheltenham, UK: Elgar publishing.
- Yin, Robert K.** (2018). *Case study research and applications. Design and methods*. LA: Sage



Det har aldri vært enklere å bli lurt

Hvem stoler du på innen ditt fag eller interessefelt? Hvem lytter du til i krisetid? Dette magasinet som du leser nå vil, som medlem av Fagpressen, gi deg grundig, uavhengig journalistikk laget av en redaksjon med kompetanse og tid til å gå i dybden innen ditt fag eller interessefelt. Dette er grunnen til at våre medlemmer ofte siteres av andre medier, og du kan stole fullt og helt på det du leser.

Er du god til å skille sant fra usant?
Test deg selv og les mer på
fagpressen.no/fakta