



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

**Sosialtjenestens bruk av vilkår i et
brukerperspektiv**

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 03/05
Avgitt januar 2006

Kontoradresse: Bjørns gate 1 (Aasegården)
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen ☐ Telefon 55 56 43 00 ☐ Telefax 55 56 43 30

Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet ”*Sosialtjenesten bruk av vilkår i et brukerperspektiv*”

I kommunelovens § 77 nr. 4 heter det:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med om den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

Det presiseres at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Vi retter en takk til byrådsavdeling for helse og omsorg og Åsane sosialkontor for et godt samarbeid og deres bidrag under prosessen. Vi vil også rette en stor takk til de 15 sosialklientene som deltok på undersøkelsen.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av cand. polit Elisabeth Nilsen. Hun har også skrevet rapporten. Kolleger ved seksjon for forvaltningsrevisjon ved Bergen kommunerevisjon har bidratt underveis.

Bergen 13. januar 2006

Ole Hopperstad (s)
kommunerevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

0	Sammendrag	I
1	Innledning	1
1.1	Bakgrunnen for prosjektet.....	1
1.2	Avgrensning og problemstillinger.....	1
1.3	Rapportens oppbygning.....	2
1.4	Kommunikasjon med administrasjonen	3
2	Sosialtjenestens oppbygning og virkemåte	4
2.1	Innledning.....	4
2.2	Sentrale målsettinger knyttet til sosialfaglig arbeid i Bergen	4
2.2.1	Fokus på unge brukere	4
2.2.2	Fokus på arbeidslinja og STAS- prosjektet.....	5
2.3	Sosialtjenesten i Åsane.....	7
2.3.1	Klientutviklingen ved Åsane sosialkontor	8
2.3.2	Ungdomssatsningen ved Åsane sosialkontor	9
3	Revisjonskriterier	11
3.1	Innledning.....	11
3.2	Forvaltningsloven.....	11
3.3	Lov om sosiale tjenester	12
3.4	Konsekvenser ved brudd på fastsatte vilkår	14
4	Metodisk tilnærming.....	17
4.1	Innledning.....	17
4.2	Utvelgelse og kjennetegn ved informantene	17
4.3	Intervju som hovedmetode	18
4.4	Annen datainnsamling.....	20
4.5	Styrker og svakheter knyttet til datagrunnlaget.....	20
5	Vilkår som er stilt overfor et utvalg klienter ved Åsane sosialkontor... 21	
5.1	Innledning.....	21
5.2	Totalt antall vedtak som er stilt i perioden.....	21
5.3	Vedtak med vilkår	22
5.4	Kjennetegn ved de ulike vilkårstypene som er benyttet.....	23
5.4.1	Vilkår knyttet til at klienten skal ut i arbeid.....	23
5.4.2	Vilkår knyttet til veiledningssamtaler på sosialkontoret og/ eller Aetat	24
5.4.3	Vilkår knyttet til at klienten skal forevise dokumentasjon.....	24
5.4.4	Vilkår som innebærer orienteringer fra klienten	25
5.4.5	Vilkår knyttet til skatt/lån/bank.....	25

5.4.6	Vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte	25
5.4.7	Vilkår relatert til psykolog, lege eller tannbehandling	26
5.4.8	Andre vilkår som er stilt klientene	26
5.5	Vedtaket som ikke inneholdt vilkår	26
5.6	Angående uklar praksis i vedtaksbrevene	27
6	Hvorvidt klientene har oppfattet at sosialtjenesten har stilt vilkår og at vedtaket kan påklages	32
6.1	Innledning	32
6.2	Betraktninger omkring innholdet i vedtaksbrevene	32
6.2.1	Blir vedtaksbrevene lest?	32
6.2.2	Hva vekker klientenes oppmerksomhet i vedtaksbrevene?.....	33
6.2.3	Er vedtaksbrevene vanskelig å forstå?	34
6.3	Informantenes oppfatninger av hvorvidt sosialtjenesten stiller vilkår/krav	35
6.3.1	Klientenes oppfatninger om sosialtjenestens krav	35
6.3.2	Informantenes kjennskap til vilkår	37
6.4	Informantenes kunnskap om klagerett på vedtak	40
7	Klientenes vurderinger av sosialtjenestens bruk av vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet.....	43
7.1	Innledning.....	43
7.2	Vilkår knyttet til at klienten skal ut i arbeid.....	43
7.2.1	Vilkår som er blitt stilt i vedtaksbrevene	43
7.2.2	Informantenes synspunkter på vilkår knyttet til at de skal opprettholde meldeplikten til Aetat	45
7.2.3	Informantenes synspunkter på vilkår knyttet til å ta imot ethvert tilbud om arbeid, kurs m.m som Aetat finner høvelig.....	46
7.2.4	Informantenes synspunkter på det å bli presset til å ta imot tilvist arbeid, kurs m.m fra sosialkontoret.....	50
7.3	Kontakten med sosialkontoret når vedkommende er på tiltak	53
7.4	Klientens vurderinger av samarbeidet mellom Aetat og sosialkontoret	56
7.4.1	Informantenes inntrykk av Aetat.....	56
7.4.2	Fellesmøter med Aetat, sosialkontoret og sosialklienten	58
8	Har klientene opplevd konsekvenser ved brudd på vilkår?	61
8.1	Innledning.....	61
8.2	Sanksjoner ved brudd på vilkårene	61
9	Kommunerevisjonens vurderinger	64
9.1	Innledning.....	64
9.2	Problemstilling 1: Vilkår som er stilt overfor informantene.....	64
9.3	Problemstilling 2: Har klientene oppfattet at sosialtjenesten har stilt vilkår og at vedtaket kan påklages.....	65

9.4	Problemstilling 3: Klientenes vurderinger av sosialtjenestens bruk av vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet.....	66
9.5	Problemstilling 4: Hvorvidt klientene har opplevd konsekvenser ved brudd på vilkår	68
10	Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.....	70
10.1	Innledning.....	70
10.2	Kommunerevisjonens konklusjoner	70
10.3	Kommunerevisjonens anbefalinger.....	71
	Litteraturliste.....	73

Tabelloversikt:

Tabell 2-1: Klientutviklingen ved Åsane sosialkontor, aldersgruppen 18-24 år.....	8
Tabell 5-1: Antall vedtak som er stilt informantgruppen i perioden 01.01.04 - 30.06.05	21
Tabell 5-2: Vilkårstyper stilt informantgruppen	23
Tabell 5-3: Typer vedtak som ikke inneholdt vilkår i perioden 01.01.04 - 30.06.05.....	27
Tabell 5-4: Vilkårsformuleringer som har forekommet i vedtak med uklar vilkårspraksis.....	30
Tabell 7-1: Vilkår om arbeidsrettet aktivitet som er blitt stilt informantgruppen i perioden 01.01.04 - 30.06.05.....	44

Vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide	
Vedlegg 2: Høringssvar fra byrådsavdeling for helse og omsorg	
Høringssvar fra Åsane sosialkontor	

0 Sammendrag

0.1 Prosjektets avgrensning og problemstillinger

Bergen kommunerevisjon ser i dette prosjektet nærmere på brukervurderinger knyttet til sosialtjenestens bruk av vilkår. Med vilkår menes *en plikt, et pålegg eller en begrensning til et vedtak om økonomisk sosialhjelp*. I prosjektet har vi valgt å ha et hovedfokus på unge sosialklienter under 25 år, og deres erfaringer med sosialtjenestens bruk av vilkår både generelt og mer spesifikt knyttet til arbeidsrettet aktivitet. Vi har funnet det hensiktsmessig å avgrense undersøkelsen til Åsane bydel der vi har gjennomført informantintervju med 15 unge sosialklienter. Funnene i undersøkelsen vil også være av interesse for Bergen kommune forøvrig ettersom mange av byens sosialkontor antagelig vil stå overfor mange av de samme utfordringene knyttet til rehabilitering av sosialklienter. Prosjektet har følgende fire problemstillinger:

1. Hvilke vilkår er stilt overfor et utvalg klienter ved Åsane sosialkontor?
2. Har klientene oppfattet at sosialtjenesten har stilt vilkår og at vedtaket kan påklages?
3. Hvordan vurderer klientene sosialtjenestens bruk av vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet?
4. Har klientene opplevd konsekvenser på brudd på vilkår?

0.2 Revisjonskriterier

Ifølge forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004 skal det etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonsprosjekter. I tilknytning til dette prosjektet har vi med utgangspunkt i forvaltningsloven og lov om sosiale tjenester utledet følgende revisjonskriterier:

- *Sosialtjenesten skal fatte skriftlige, begrunnede vedtak og opplyse om klageadgangen i vedtaket. Videre skal sosialtjenesten underrette klienten om vedtaket.*
- *Sosialtjenesten kan stille vilkår ved tildelingen av sosialhjelp.*

- *Sosialtjenesten skal samarbeide med klientene så langt som mulig når tjenestetilbudet utformes.*
- *Ved vilkårsbrudd må sosialtjenesten foreta en konkret vurdering av hvilke konsekvenser dette skal få i det enkelte tilfellet.*

0.3 Problemstilling 1: Hvilke vilkår er stilt overfor et utvalg klienter under 25 år ved Åsane sosialkontor?

Vedtak vedrørende økonomisk sosialhjelp skal være skriftlige, begrunnede og opplyse om klageadgangen, jf revisjonskriteriet utledet fra forvaltningslovens §§ 23 – 27. I vedtakene har sosialtjenesten anledning til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad, jf revisjonskriteriet utledet fra sosialtjenestelovens § 5-3. For å belyse hvilke vilkår som var blitt stilt informantgruppen tok vi utgangspunkt i de skriftlige vedtakene i perioden 01.01.04 – 30.06.05.

Alle informantene har fått stilt ett eller flere vilkår i den aktuelle tidsperioden. De hyppigst benyttede vilkårene var knyttet til krav om orienteringer fra klienter ved endringer vedrørende ekteskap, fast oppholdssted, inntekt osv, samt vilkår knyttet til at klientene skal ut i arbeid. Av totalt 113 fattede vedtak var det 77 vedtak som inneholdt vilkår. I alt 16 vedtak inneholdt ikke vilkår, og 20 vedtak definerte vi som ”vedtak med uklar praksis”.¹ Våre funn indikerer at Åsane sosialkontor er bevisst på å benytte seg av muligheten til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad, jf revisjonskriteriet utledet fra sosialtjenestelovens §5-3. Vi finner imidlertid at sosialtjenesten ikke alltid er like bevisst på vedtakets oppbygging når det gjelder plassering av vilkårsformuleringene, samt å gi informasjon om sosialtjenestens mulighet til å stille vilkår og sanksjonere vilkårsbrudd i vedtaket.² Dette er i tråd med tidligere funn i forvaltningsrevisjonsrapport 03/03; ”*Bruk av vilkår ved tildelingen av sosialhjelp.*”

Vi tok kontakt med Fylkesmannen i Hordaland for å få deres syn på uklar praksis i sosialtjenesten ved utforming av vedtaksbrevene. Tilbakemeldingen fra Fylkesmannen var at det er viktig at kommunen har en praksis hvor det i vedtaksformularene blir skilt mellom

¹ Dette er vedtak som inneholdt vilkårsformuleringer, men hvor disse var plassert under andre overskrifter enn ”Vilkår” i vedtaksbrevene og hvor det i all hovedsak manglet informasjon om sosialtjenestens mulighet til å stille vilkår og sanksjonere vilkårsbrudd.

² Se en nærmere redegjørelse for SOSYS og standardiserte vedtaksoppsett i kapitel 5.

informasjon/ meldinger til klienten og rettslige vilkår for ytelsene. Det ble videre pekt på at det ikke er slik at vilkåret ikke gjelder hvis det er plassert under en annen overskrift i vedtaket, ettersom det er påleggets karakter av vilkår for ytelsen som har betydning rettslig. Dersom vilkåret er ”godt gjemt” i vedtaksbrevene, så vil dette imidlertid kunne få betydning når et eventuelt vilkårsbrudd i neste omgang skal få konsekvenser. Hvis en klient fremmer en klage vil da klageinstansen vurdere om vilkåret kan oppfattes som et vilkår gitt dets plassering i vedtaket.

0.4 Problemstilling 2: Har klientene oppfattet at sosialtjenesten har stilt vilkår og at vedtaket kan påklages?

Sosialtjenesten er gjennom forvaltningslovens bestemmelser forpliktet å underrette klientene skriftlig om vedtakene som blir fattet, og skal i den forbindelse også underrette klientene om klageadgangen. Vi spurte derfor informantene om deres synspunkter på vedtaksbrevene og derunder sosialkontorets kommunisering av vilkår. Vi ville også ha deres kunnskap om rettigheter med hensyn til å påklage vilkår som sosialtjenesten har stilt.

Mange av informantene kom med eksempler på hvilke vilkår sosialtjenesten kunne stille, og hvilke konkrete vilkår de mente at sosialkontoret hadde stilt dem. Veldig få av informantene mente imidlertid at disse vilkårene var blitt beskrevet i vedtaksbrevene som de hadde mottatt fra sosialkontoret. Når klientene leste vedtaksbrevene så hadde de i første rekke fokus rettet mot stønadens størrelse og hvor lenge den varte. Noen informanter ga også uttrykk for at det kunne være vanskelig å forstå innholdet i brevene på grunn av vanskelig språk.

Ut fra våre vurderinger tyder det på at Åsane sosialkontor har vært flinke til å informere klientene muntlig om hvilke vilkår som er blitt stilt. Utsagn fra informantene støtter opp under en slik tolkning ettersom mange påpekte at selv om de ikke hadde lest vedtaksbrevene nøye, så var det blitt kommunisert muntlig hvilke krav og forventninger sosialkontoret hadde til vedkommende.

Når det gjelder muligheten til å klage på vedtak er det tydelig at også dette er en del av vedtaksbrevene som informantene ikke hadde lest nøye. De aller fleste informantene hadde riktignok en oppfatning av at de hadde mulighet til å klage på vedtak som var blitt stilt og at

det var mulig å klage på ulike aspekter ved vedtakene. Det var imidlertid få som hadde satt seg inn i hva de konkret kunne klage på, og usikkerheten var også stor når det gjaldt kjennskap til hvorvidt man kunne klage på vilkår som man oppfattet som urimelige.

0.5 Problemstilling 3: Hvordan vurderer klientene sosialtjenestens bruk av vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet?

Sosialtjenesten er gjennom sosialtjenestelovens § 8-4 pålagt å samarbeide med sosialklientene så langt som mulig når tjenestetilbudet utformes. Dette gjelder også ved fastsetting av vilkår. Loven gir imidlertid ikke noen direkte veiledning om hvordan sosialtjenesten skal forholde seg dersom en stønadsmottager bryter vilkår.

I forbindelse med ungdomssatsingen i sosialtjenesten har bruk av vilkår blitt trukket frem som et viktig virkemiddel for å få ungdom ut av en passiv sosialstønad og over i arbeidslivet. Gjennomgangen av datamaterialet viste da også at vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet var blant den hyppigst stilte vilkårstypen overfor informantene. Det var spesielt to vilkårsformuleringer som ble stilt hyppig;

- *”De plikter å opprettholde meldeplikten til Aetat hver 14 dag, samt møte til innkallinger derfra.”*
- *”De plikter å ta imot et hvert tilbud om arbeid, kurs, praksis, praksisplass m.v som Aetat finner høvelig til Dem.”*

Spesielt vilkåret om å overholde meldeplikten til Aetat fremstod for informantene som et grunnleggende krav fra sosialtjenesten med stopp i utbetaling av stønad som konsekvens dersom vilkåret ikke ble etterfulgt. Informantgruppen tolket da også vilkåret om meldeplikt som et av de strengeste kravene som ble stilt fra sosialkontoret. Vilkåret om å ta imot et hvert tilbud om arbeid, kurs, praksis m.v fra Aetat ble av mange av informantene ikke tolket som et absolutt krav, men at det var en viss grad av frivillighet knyttet til å ta imot tilbudet. Noen oppfattet det som et krav om å begynne på tiltaket, men at det var anledning til å trekke seg hvis en av ulike grunner ikke mestret å fullføre tiltaket. En del av informantene som ikke hadde klart å fullføre arbeidsrettede tiltak hadde erfart at det etter hvert ble stilt strengere krav med hensyn til deltagelse og fullføring av arbeidsrettet aktivitet.

Intervjudataene tyder på at informantene opplevde at sosialtjenesten hadde stilt vilkår til dem. Samtidig opplevde de at tjenestens samarbeidsorienterte oppfølging førte til en viss fravikelighet i disse vilkårene. Etter våre vurderinger kommer en av sosialtjenestens hovedutfordringer knyttet til vilkårsbruk til syne i spenningen mellom sanksjoner og samarbeid. På den ene siden må man forsøke å legge press bak lovlig stilte vilkår, mens man på den annen side er forpliktet til å samarbeide med klientene så langt som mulig. Flere av informantene pekte også på at sosialkontoret måtte la ”folk prøve seg litt”, før de stilte strengere krav. I den forbindelse mente noen at veien til arbeidslivet ville bli mye lenger hvis sosialkontoret hadde en praksis hvor stønaden med en gang ble redusert eller falt bort ved for eksempel stort fravær på tiltakene.

Sosialtjenestens balansegang mellom samarbeid og sanksjoner vil etter våre vurderinger kunne bidra til at spesielt tiltaksarbeidet kan bli tidkrevende. Enkelte av informantene viste til både egne og venners erfaringer med konflikter med andre sosialkontor og hadde en ens oppfatning av at dette hadde slått negativt ut. I de tilfellene hvor konfliktene endte med sanksjoner fra sosialkontorets side var det blant annet blitt vanskelig å gjenopprette et godt samarbeid med sosialkontoret. Noen av informantene mente det var viktig at sosialkontorene tenkte alternativt ved for eksempel å opprette en jobbsøkerklubb. På den måten ville man oppnå at det ble skrevet jobbsøknader, samtidig som sosialkontoret og Aetat la opp til et samarbeid med sosialklientene. Intervjuene viste også at samarbeidsrelasjonen mellom Aetat, sosialkontoret og informantene har vært viktig, og mange av informantene var positive til trekantsamtalene som hadde funnet sted. Dette samarbeidet kan også antagelig gi etatene en mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet bedre ved at begge etatene får et mer utfyllende kjennskap til klientenes muligheter og begrensninger.

0.6 Problemstilling 4: Har klientene opplevd konsekvenser ved brudd på vilkår?

Det er ikke opplagt hvilke sanksjoner sosialtjenesten skal iverksette ved brudd på vilkår. I henhold til det rettslige grunnlaget for bruk av vilkår må sosialtjenesten foreta en konkret vurdering av hvilke konsekvenser et vilkårsbrudd skal få i det enkelte tilfellet. I tilknytning til problemstilling 4 sammenfattes informantenes synspunkter på hvilke konsekvenser

vilkårsbrudd har fått for dem, både spesifikt knyttet til arbeidsrettede tiltak, men også mer generelt i forhold til samtlige vilkår som var blitt stilt informantgruppen.

Gjennom informantenes utsagn kom det frem at sosialkontoret ikke sanksjonerer alle vilkårsbrudd. Bruken av sanksjoner virker blant annet å være avhengig av hvilke type vilkår som ikke er overholdt. En del av informantene hadde opplevd å få redusert eller stoppet stønaden i kortere perioder som følge av at de ikke hadde overholdt frister i forbindelse med ny søknad, manglende innlevering av kvitteringer, eller brudd på meldeplikten til Aetat. De fleste av disse informantene mente at dette i og for seg var greie krav å forholde seg til, og at det var forståelig at sosialtjenesten for eksempel måtte ha kvitteringer for å utbetale stønaden.

Ved brudd på andre vilkår knyttet til arbeidsrettede tiltak var det imidlertid ikke like opplagt hvilke sanksjoner som ble iverksatt fra sosialkontoret. Selv om sosialtjenesten har adgang til å stoppe eller redusere økonomisk stønad ved brudd på vilkår knyttet til arbeidsrettede tiltak, er tjenesten nødt til å skjønnsvurdere eventuelle sanksjoner i hvert enkelt tilfelle. Ettersom ingen av informantene hadde opplevd stopp eller redusert sosialstønad på bakgrunn av for eksempel manglende deltagelse på arbeidsrettede tiltak, er det grunn til å anta at sosialkontoret har vurdert andre reaksjoner som mer formålstjenlig. Dette er etter våre vurderinger i tråd med en samarbeidslinje da utprøving av tiltak i seg selv kan være en del av en nødvendig kartlegging av den enkeltes klients arbeids- og fungeringsevne. Som nevnt tidligere vil vi anta at det kan være en faglig utfordring å vurdere når vedkommende klient har fått tilstrekkelig med sjanser, og det dermed vil være naturlig å øve mer press bak lovlig satte vilkår. Noen av informantene pekte på denne balansegangen ved at de selv mente å ha gode grunner for ikke å ha fulgt opp alle arbeidsrettede tiltak. Samtidig pekte de imidlertid på at sosialkontoret godt kunne stilt strengere krav om arbeidsrettet aktivitet til enkelte klienter. Det ble blant annet pekt på at det alltid ville være noen som forsøkte å utnytte systemet, og at det var viktig at disse ikke fikk for mange sjanser. Dette tyder på at informantene hadde opplevd det som urettferdig når sanksjonene rammet dem selv, men at de hadde forståelse for at sosialtjenesten må kunne ha mulighet til sanksjonere vilkårsbrudd.

0.7 Kommunerevisjonens konklusjoner

Problemstilling 1:

I henhold til sosialtjenesteloven § 5-3 har sosialtjenesten mulighet til å knytte vilkår til tildelingen av økonomisk stønad, og Åsane sosialkontor virker bevisste på å benytte seg av denne muligheten. Gjennomgangen av vedtakene for informantgruppen viser at sosialkontoret ikke alltid er like bevisst på vedtaksbrevets oppbygging i forbindelse med vilkårsettingen. Forvaltningsrevisjonsrapport 03/03 viser at dette også gjelder sosialtjenesten i kommunen mer generelt.

Problemstilling 2:

Med utgangspunkt i forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak skal sosialtjenesten blant annet fatte skriftlige, begrunnede vedtak og underrette klientene om vedtaket. Selv om sosialkontoret har formulert vilkår i vedtaksbrevene tyder intervjuene på at informantenes kunnskap om hvilke vilkår som er stilt i all hovedsak har utspring i den muntlige oppfølgingen fra sosialkontoret. I henhold til forvaltningslovens § 28 skal det fremgå av vedtaket at det er adgang for sosialklientene til å klage. Informantene ga uttrykk for at de kjente til muligheten å påklage vedtak som var fattet av sosialkontoret, men var mer usikre på hva konkret man kunne klage på. Usikkerheten var stor når det gjaldt kjennskap til hvorvidt det var mulig å klage på vilkår som sosialtjenesten kan stille.

Problemstilling 3:

I henhold til sosialtjenesteloven § 8-4 skal sosialtjenesten samarbeide med klientene så langt det er mulig når tjenestetilbudet skal utformes. Dette samarbeidet skal også gjøres gjeldende ved fastsetting av vilkår. Informantene ga uttrykk for at det var viktig at sosialtjenesten klarte å motivere klientene, og viste evne til å tenke ”alternativt” for å få klientene ut i arbeid. Jobbsøkerklubben og trekantsamtalene med Aetat ble gjerne trukket frem som en positiv utvikling av tiltaksarbeidet. Loven gir ingen direkte veiledning om hvordan sosialtjenesten skal forholde seg dersom en stønadsmottager bryter fastsatte vilkår. Intervjudataene kan tyde på at det spesielt i tilknytning til tiltaksarbeidet kan være en utfordring for sosialtjenesten å finne en balansegang mellom på den ene siden å samarbeide med klientene, samtidig som tjenesten skal iverksette sanksjoner knyttet til vilkårsbrudd.

Problemstilling 4:

Ut fra informantenes utsagn kan det tyde på at sosialkontoret ikke sanksjonerer alle vilkårsbrudd, og at bruken av sanksjoner virker å være avhengig av hvilke type vilkår som ikke blir overholdt. Brudd på vilkår knyttet til manglende oppfølging av arbeidsrettede tiltak blir ikke i like stor grad sanksjonert som for eksempel manglende fremvisning av kvitteringer. Dersom sosialkontoret ikke har sanksjonert vilkårsbrudd knyttet til arbeidsrettede tiltak må dette sies å være i henhold til det rettslige grunnlaget for bruk av vilkår, ettersom andre reaksjoner enn sanksjoner kan ha blitt betraktet som mer formålstjenlige.

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

I mars 2002 vedtok kontrollutvalget å prioriterte temaområdet ”fattigdom og sosialhjelp” med tanke på gjennomføring av et forvaltningsrevisjonsprosjekt. For nærmere avgrensning valgte Bergen kommunerevisjon gjennom forvaltningsrevisjonsrapport 03/ 03 ”*Bruk av vilkår ved tildelingen av sosialhjelp*” å se nærmere på bruk av vilkår ved tildelingen av økonomisk sosialhjelp. Begrepet vilkår benyttes i lov om sosiale tjenester i den betydningen at sosialtjenesten har mulighet til å knytte *en plikt, et pålegg eller en begrensing til et vedtak om økonomisk sosialhjelp*. I forvaltningsrevisjonsrapport 03/03 fokuserte Bergen kommunerevisjon på fire problemstillinger: 1) Kartlegging av omfanget av bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp, 2) På hvilken måte det stilles vilkår ved tildelingen av økonomisk sosialhjelp, 3) I hvilken grad sosialtjenesten følger opp vilkår stilt i forbindelse med vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp og 4) Hvilke former for konsekvenser brudd på vilkår får. For å besvare disse problemstillingene ble 70 klientmapper fra 7 av byens sosialkontor gjennomgått. Det ble også gjennomført samtaler med sosialsjefene og 3-4 saksbehandlere ved hvert av disse sosialkontorene.

Bergen bystyre behandlet forvaltningsrevisjonsrapport 03/ 03 i møte den 21.06.04, i sak 201-04. I den forbindelse fattet bystyret blant annet følgende vedtak:

”Bystyret ber kommunerevisjonen om å utarbeide en rapport med tilsvarende problemstillinger som den foreliggende, men hvor også brukernes (sosialklientenes) vurderinger danner basis for rapporten”

1.2 Avgrensning og problemstillinger

Med bakgrunn i bystyrets vedtak i sak 201- 04 har vi valgt å ha et hovedfokus på unge sosialklienter under 25 år, og deres erfaringer med sosialtjenestens bruk av vilkår både generelt og knyttet til arbeidsrettet aktivitet. Vi fant det hensiktsmessig å avgrense undersøkelsen til en bydel. Valget falt på Åsane ettersom dette er en forholdsvis stor bydel med et stort ungdomskull. Til sammen er det foretatt intervju med 15 unge sosialklienter tilknyttet Åsane sosialkontor. Selv om intervjuene kun er foretatt i en bydel, vil funnene i

denne undersøkelsen også være av interesse for andre bydeler. Dette fordi samtlige bydeler antagelig vil stå overfor mange av de samme utfordringene knyttet til rehabilitering av sosialklienter.

Prosjektet har fått tittelen: *Sosialtjenestens bruk av vilkår i et brukerperspektiv*. Vi har formulert følgende fire problemstillinger:

1. *Hvilke vilkår er stilt overfor et utvalg klienter ved Åsane sosialkontor?*
2. *Har klientene oppfattet at sosialtjenesten har stilt vilkår og at vedtaket kan påklages?*
3. *Hvordan vurderer klientene sosialtjenestens bruk av vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet?*
4. *Har klientene opplevd konsekvenser ved brudd på vilkår?*

1.3 Rapportens oppbygning

Rapporten består av til sammen 10 kapitler, og har følgende oppbygning:

I *kapittel 2* gir vi en kort oversikt over ungdomssatsingen i sosialtjenesten, hvor bruk av vilkår blir fremholdt som et viktig virkemiddel for å få ungdom ut av en passiv tilværelse som sosialklienter. Vi ser også nærmere på sosialtjenestens organisering med hovedfokus på sosialtjenesten i Åsane, deriblant et fokus på hvordan ungdomssatsingen har blitt iverksatt her.

I *kapittel 3* utledes revisjonskriterier med bakgrunn i en gjennomgang av det rettslige fundamentet knyttet til vilkår som virkemiddel i sosialtjenesten

I *kapittel 4* redegjøres det for prosjektets metodiske fremgangsmåte. Fokus rettes mot utvelgelse av informanter, intervju som hovedmetode og kjennetegn ved datagrunnlaget.

I *kapittel 5- 8* belyses prosjektets problemstillinger. I *kapittel 5* kartlegges hvilke vilkår som sosialtjenesten har stilt i vedtaksbrevene overfor de som er intervjuet. I *kapittel 6* ser vi nærmere på hvilken oppfatning klientene har av sosialtjenestens praktisering av vilkår, før vi i *kapittel 7* fokuserer på klientenes erfaringer med sosialtjenestens fastsetting og oppfølging av

arbeidsrettede tiltak og vilkår som er knyttet til disse. I *kapittel 8* ser vi nærmere på hvorvidt klientene har opplevd konsekvenser ved brudd på vilkår.

I *kapittel 9* vurderes hovedfunnene i lys av prosjektets utledede revisjonskriterier.

I *kapittel 10* oppsummerer vi prosjektets hovedkonklusjoner, samt at vi kommer med noen anbefalinger for det videre arbeidet med bruk av vilkår som virkemiddel i sosialtjenesten.

1.4 Kommunikasjon med administrasjonen

Utkast til rapport ble sendt til byrådsavdeling for helse og omsorg og Åsane sosialkontor den 12.12.05 med høringsfrist den 06.01.06. Hørings svarene ligger som vedlegg til rapporten.

2 Sosialtjenestens oppbygning og virkemåte

2.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på sentrale målsettinger innenfor sosialtjenesten, og på hvordan vilkår som virkemiddel er tenkt brukt for å nå disse målsettingene. Vi kommer også inn på hvordan sosialtjenesten er organisert i Bergen, med særlig vekt på Åsane sosialkontor og hvordan ungdomssatsingen har kommet til uttrykk ved dette sosialkontoret.

2.2 Sentrale målsettinger knyttet til sosialfaglig arbeid i Bergen

2.2.1 Fokus på unge brukere

I 2004 var det totalt 8914 sosialhjelpsmottakere i kommunen og 1590 av disse var i aldersgruppen 18-24 år. I 2005 sank det totale antallet sosialhjelpsmottakere med 1 % til 8846, mens antallet unge sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18-24 år sank med 3 % til 1542. Samlet totale nettoutgifter til økonomisk sosialhjelp var i 2004 på ca. 321,7 millioner kroner, og i 2005 sank de totale nettoutgiftene med 2 % til ca 314, 2 millioner kroner.³

Det er ikke foretatt en systematisk og helhetlig kartlegging av sosialklienter i alderen 18- 24 år i Bergen, men sosialtjenesten har gitt følgende tilbakemeldinger på kjennetegn vedrørende denne brukergruppen:⁴

- Økende andel med sammensatte problemer (rus/ psykiatri)
- En del 18- 20 åringer har falt ut av skolesystemet og blir ikke hentet raskt nok inn igjen.
- En del blir sosialhjelpsmottakere fordi de aldri har kommet seg inn på arbeidsmarkedet.
- En del blir overført direkte fra barnevernstiltak.

Byrådet fattet i 2004 et vedtak om en ungdomssatsning i sosialtjenesten.⁵ Denne satsingen gjelder sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år, og målsettingen er ”ingen passive

³ Disse opplysningene er mottatt fra byrådsavdeling for helse og omsorg 04.01.06

⁴ Jamfør blant annet byrådsavdeling for helse og bydeler 2003: ”Melding om sosialtjenesten i Bergen”

sosialhjelpsmottakere i alderen 18- 24 år innen utgangen av 2005”. Hovedelementene i satsningen er tredelt:

1. Utvikling av tiltak for utprøving av arbeids- og fungeringsevne blant sosialhjelpsmottakere i alderen 18- 24 år.
2. Styrking av sosialtjenestens oppfølgingskapasitet i forhold til målgruppen.
3. Utvikling av en helhetlig policy for sosialtjenestens arbeid i forhold til unge sosialhjelpsmottakere.

Ungdomssatsingen innebærer at ingen sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppen skal motta sosialhjelp som hovedinntekt uten at det foreligger konkrete handlingsplaner og oppfølging med sikte på endring i retning av utdanning, arbeid, arbeidstiltak, behandling, trygd, osv. De kommunale midlene knyttet til ungdomssatsingen er imidlertid kun knyttet opp mot omstilling innen sosialtjenesten. I budsjett for 2005 ble det lagt inn resultatkrav til sosialtjenestene i Bergen om 3 millioner reduksjon i sosialhjelpsutbetalingene til ungdom mellom 18- 24 år. Dette resultatkravet ble lagt inn i årets budsjettildeling til det enkelte tjenestested.

2.2.2 Fokus på arbeidslinja og STAS- prosjektet

I Norge har arbeidslinja, det vil si at enhver person skal sørge for sitt livsopphold ved eget arbeid, vært det sentrale elementet i sosialpolitikken. Dette har sammenheng med at en hovedårsak til fattigdom er svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet.⁶ I lov om sosiale tjenester fremgår det at sosialhjelp skal være hjelp til selvhjelp, og at dette skal legges til grunn for alle som søker økonomisk sosialhjelp. I St. mld 6 (2002- 2003), også kalt for tiltaksplan mot fattigdom, er et av hovedtiltakene arbeidsmarkedstiltak rettet mot langtidssosialhjelpsmottakere, innvandrere og flyktninger, ungdom mellom 20- 24 år og enslige forsørgere. En viktig målsetting knyttet til satsingen har vært å utvikle og gjennomføre konkrete tiltak for over 10.000 langtidsmottakere og samtidig stanse nyrekrutteringen av ungdom til sosialkontorene.

⁵ Se byrådsak 1402/ 04: Ungdomssatsning i sosialtjenesten i Bergen

⁶ Det bør nevnes at det i fagmiljøer har blitt reist innvendinger mot at arbeidslinja er fullt ut realiserbar når det gjelder sosialklienter.

Når det gjelder ungdomsgruppen, har det blitt argumentert for at det er spesielt viktig å arbeide aktivt for å få disse over på arbeidsmarkedet. Vi kan tenke oss følgende tilknytning til arbeidsmarkedet for sosialklienter:⁷

- **Reelle arbeidssøkende** skaffer seg i stor grad arbeid selv etter en kort tid på sosialhjelpsstønad.
- **Potensielle arbeidssøkende** vil av a) sosial yrkeshemming eller b) helsemessige årsaker trenge hjelp til å få eller beholde høvelig arbeid.
- **Ikke arbeidssøkende** grunnet helsemessige eller sosiale årsaker.

I forbindelse med fattigdomssatsingen skal arbeidsrettede tiltak fra sosialtjenestens side innebære å sikre nødvendige aktiverings- og motiveringstiltak med tanke på at flest mulig kommer i aktivitet og arbeid. Dette vil dreie seg om hele spekteret av tiltak innenfor rehabilitering, kvalifisering, sysselsetting, arbeidstrening, opplæring og formidling.⁸ Aetat har vært ansvarlige for gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltakene, i nært samarbeid med blant annet sosialtjenesten i kommunene. I arbeidet med å velge ut kommuner som skulle bli omfattet av tiltakssatsingen, ble det med utgangspunkt i statistisk materiale fra Statistisk Sentralbyrå vektlagt andelen og antallet innenfor aktuelle målgrupper i kommunene. På bakgrunn av dette og tilbakemeldinger fra kommuner og Aetat, ble i alt 30 kommuner valgt ut til å omfattes av tiltakssatsingen i fattigdomsplanen.

I Bergen har fattigdomssatsingen gått under betegnelsen **STAS- prosjektet** (Samordnet tiltaksinnsats i Aetat og sosialtjeneste). Sosialtjenesten i kommunen samarbeider med Aetat i forbindelse med gjennomføringen av tiltaksplanen mot fattigdom. For 2005 ble Bergen tildelt 9 stillinger og 255 tiltaksplasser, og en stilling knyttet opp mot legemiddelassistert oppfølging (LAR). Prosjektet er organisert med en tverretattlig styringsgruppe, prosjektgrupper og arbeidsgrupper. I tillegg har begge etater egne kontaktpersoner rettet mot prosjektet. Målgruppen for STAS- prosjektet er langtidsmottakere av sosialhjelp, ungdom 20- 24 år, enslige forsørgere og fremmedspråklige. Målsettingen med prosjektet er å hjelpe flere personer i målgruppen ut i arbeid, samt til å bidra til å utvikle hensiktsmessige rutiner mellom etatene. Aktuelle kandidater henvises fra sosialtjenesten til Aetat via prosjektmedarbeider i

⁷ Byrådsavdeling for helse og bydeler 2003: ”Melding om sosialtjenesten i Bergen”

⁸ Innlegg holdt av statssekretær Ryssdal fra AAD på tiltakskonferansen i Bergen 2003. Internettreferanse: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/nedlagt/aad/2003/taler/002001-090029/dok-nu.ht>

Aetat. Aetat og sosialtjenesten skal også utarbeide en felles tiltaksplan for arbeidssøker, hvor da ansvarsdeling vedrørende oppfølging inngår i planen. I noen tilfeller kan det også være behov for å samarbeide med andre aktører, og i disse tilfellene inngås det avtaler om dette. I tillegg til at kandidatene kan gis ordinær formidlingsbistand, kan hele tiltaksapparatet i Aetat tas i bruk. Dette kan for eksempel være tiltaksplasser i ordinære/ skjermede virksomheter, kvalifiseringstiltak (arbeidsmarkedsopplæring) og lønnstilskudd. I tillegg har STAS-prosjektet iverksatt egne tiltakstilbud, som for eksempel avklaringskurs av ulik varighet og jobbklubber. Både i forbindelse med den politiske vedtatte ungdomssatsingen i Bergen og STAS-prosjektet blir aktiv bruk av vilkår nevnt som et virkemiddel for å nå målsettingene om å få blant annet ungdom ut av en passiv tilværelse som sosialklienter.

2.3 Sosialtjenesten i Åsane

Sosialtjenesten i Bergen består av 9 sosialkontor i de 8 bydelene. I tillegg har man etatene under byrådsavdeling for helse og omsorg som er byomfattende tjenester.⁹

Når det gjelder Åsane sosialkontor består dette sosialkontoret av ulike fagavdelinger med hvert sitt ansvarsområde:

- **Merkantil avdeling:** fellesfunksjoner på økonomi, personal, regnskap og telefonsentral.
- **Avdeling for rehabilitering:** Råd/veiledning, økonomi, behandlingstiltak, midlertidig bolig, eventuelt bofelleskap/boteam. Denne avdelingen skal ivareta alle de som har et rusproblem som dominerer hverdagen. Det vil også være klienter med rusproblem knyttet til de andre avdelingene, men de tyngre rusmisbrukerne er knyttet til avdeling for rehabilitering.
- **Avdeling for tiltak, aldersgruppen 18- 35 år;** Råd/veiledning, tiltaksarbeid, økonomi, midlertidig bolig.
- **Avdeling for tiltak, aldersgruppen 35 +:** Råd/veiledning, tiltaksarbeid, økonomi, midlertidig bolig.

⁹ De byomfattende tjenestene er: Strax- huset, Utekontakten, Mottaks- og kompetansesenteret for flyktninger i Bergen. Ifølge byrådsavdeling for helse og omsorg vil man nå gå bort fra å benytte betegnelsen 'sosialkontor' og heller konsekvent benytte betegnelsen 'sosialtjeneste' i alle sammenhenger, både for de lokale sosialkontorene og sosialtjenesten som helhet. I rapporten har vi benyttet begge betegnelsene.

I tillegg er det etablert en avdeling for *frontservice*. Denne avdelingen har flere arbeidsoppgaver, som blant annet betjening av ekspedisjon, generell råd/veiledning, henvisninger til andre etater osv. I tillegg har frontservice råd/veiledning, tiltaksarbeid, økonomi og midlertidig bolig overfor de nye klientene. Følgende klientgrupper går til frontservice:

- Alle nye klienter
- Tidligere registrerte klienter som har vært inaktiv i 12 mnd eller mer.
- For rusmisbrukere der Sosialtjenesteloven, kapitel 6 er aktuelt, henvises saken raskt til rehabiliteringsavdelingen for videre kartlegging.

De 15 sosialklientene som Bergen kommunerevisjon har intervjuet i forbindelse med dette prosjektet har vært knyttet til avdeling for tiltak, aldersgruppen 18- 35 år. De med de aller tyngste diagnosene innen rus og psykiatri er ikke tilknyttet denne avdelingen.

2.3.1 Klientutviklingen ved Åsane sosialkontor

Ifølge Åsane sosialkontor er forventet resultat mht. reduksjon av antall ungdomsklienter usikker.¹⁰ Sosialkontoret fremholder at de totale klienttallene allerede er lave når det gjelder ungdom, og at det er svært få av brukerne i denne aldersgruppen som går på passiv sosialhjelp hvis de er aktuelle for arbeidsrettede tiltak. Tabell 2-1 viser klientutviklingen i perioden 2000-2004 for aldersgruppen 18- 24 år ved Åsane sosialkontor:¹¹

År	2000	2001	2002	2003	2004
Antall klienter	268	249	234	216	192

Tabell 2-1: Klientutviklingen ved Åsane sosialkontor, aldersgruppen 18-24 år

Å redusere totalantallet av bydelens unge sosialhjelpsmottakere på årsbasis ytterligere er, i følge Åsane sosialkontor, neppe realistisk ettersom også aktive rusmisbrukere er inkludert i totaltallene i byrådsavdelingens statistikk. Når det gjelder ungdom i aldersgruppen 18- 24 år med sosialhjelp som hovedinntekt har Åsane sosialkontor som målsetting å redusere antallet med 5 % på bakgrunn av arbeidet med å få brukerne inn i tiltak som kan delfinansiere

¹⁰ Jamfør notat med saksnummer 200203891-73

¹¹ Tabellen bygger på informasjon fra Bk-sak dokument 200203891-73

livsoppholdet. Åsane sosialkontor trekker også frem at terskelvilkårene for ytelser etter folketrygdloven praktiseres strengere, noe som drar i retning av at færre er aktuelle når det gjelder å få innvilget trygd som alternativ hovedinntekt.

2.3.2 Ungdomssatsningen ved Åsane sosialkontor

I følge Åsane sosialkontor har en rekke tiltak blitt iverksatt overfor målgruppen mellom 18-24 år.¹² Viktige tiltak som blir nevnt er:

- Både saksbehandlere og tiltaksstillinger som jobber med klienter under 35 år er samlet i en avdeling under felles ledelse.
- Kontoret har over tid prioritert arbeidsrettede tiltak for ungdomsgruppen, både kompetanse og personalmessig ved:
 - tett sosialfaglig oppfølging av klienter i aldersgruppen allerede fra Frontservice (mottak)
 - bruk av krav/ vilkår til de aktuelle klientene.
 - tett samarbeid med Aetat for de som er omfattet av ungdomsgarantien.
 - Tett samarbeid med Aetat innen STAS- satsingen.
 - etablering av en arbeidstreningsgruppe i bydelen (ATG)¹³
- Systematisk oppfølging i forhold til trygderettigheter gjennom ”Rett ytelse”.

I tillegg startet Åsane sosialkontor opp en jobbsøkerklubb fra mai 2005. Dette er et tilbud med kontinuerlig inntak, og det er plass til 10 brukere og 2 ansatte som har ansvar for oppfølging i kursperioden. En av de ansatte har sosialfaglig bakgrunn og er rekruttert fra Åsane sosialkontor, mens den andre ansatte er rekruttert fra Aetat. Deltagerne mottar individbasert stønad fra Aetat under deltagelsen, og eventuelt supplerende sosialhjelp hvis de har krav på dette. Deltagerne sender fortløpende ut søknader i tiden de går på kurset.

Når det gjelder målsettingen om å få flere unge i arbeid, har STAS- prosjektet vært en betydelig del av satsingen overfor unge sosialklienter i Åsane. Per april 2005 var 91 av totalt 263 deltagerne i STAS i Åsane ungdommer i 20- 24 årsgruppen. Ved henvisninger fra sosialtjenesten til prosjektet skal det finnes sted en trekantsamtale med de involverte partene. I

¹² Jamfør BK-sak 200500703-73 og Bk-sak 200203891-73

¹³ Tanken bak denne arbeidsgruppene er å gi sosialt yrkeshemmede ungdom et godt tilbud. Personer fra 18- 25 er prioritert.

disse samtalene fokuseres det på brukernes arbeidserfaring, formelle kompetanse og muligheter i arbeidslivet. I løpet av samtalen skal det også skisseres opp mulige strategier for at brukeren skal komme i ordinært arbeid, og at eventuelle hindringer og begrensninger skal taes med i betraktningen. Aetat skal gi en fortløpende melding til sosialtjenesten om endring i tiltaksstatus. For at begge parter skal være mest mulig oppdatert om brukernes situasjon skal det også avholdes jevnlige møter hvor man gjennomgår status på samtlige deltagere. Det er Aetat som har ansvar for kontakt med de ulike arbeidsgiverne som påtar seg oppgaver som tiltaksarrangører.

3 Revisjonskriterier

3.1 Innledning

Ifølge forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004 skal det etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonsprosjekter. Revisjonskriterier kan defineres som *et uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende*¹⁴. Revisjonskriterier fastsettes gjerne med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Ved utarbeiding av revisjonskriterier knyttet til dette prosjektet har Bergen kommunerevisjon tatt utgangspunkt i følgende kilder:

- Forvaltningsloven
- Lov om sosiale tjenester
- Forarbeider til lov om sosiale tjenester
- Sosial og helsedepartementets rundskriv I/ 34- 2001
- Ulovfestede prinsipper

3.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven, sosialtjenesteloven, og alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper¹⁵ utgjør det rettslige fundamentet for ivaretagelse av sentrale verdier som trygghet og rettsikkerhet i sosialtjenesten. Forvaltningsloven er en generell lov som kommer til anvendelse når det rettslige forholdet ikke er regulert i sosialtjenesteloven. Avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester regnes som enkeltvedtak¹⁶, og skal derfor grunngis, jf forvaltningsloven § 24. Begrunnelsen skal i hovedsak inneholde de bestemmelser som

¹⁴ RSK 001: Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt.

¹⁵ Ulovfestede prinsipper er rettsregler slått fast ved forvaltningspraksis og som ikke er lovfestet. Vilkårslæren begrenser bruk av vilkår ved at den setter rettslige grenser for hva som kan godtas. Det dominerende vurderingstemaet etter læren vil være et saklighetskrav om tilstrekkelig nær saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår, og et krav om forholdsmessighet i bruken av virkemiddelet. Dette betyr at det ikke skal være urimelig byrdefullt for klienten i forhold til den betydning det har for realisering av lovens formål.

¹⁶ Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b er et enkeltvedtak et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

hjemler vedtaket og videre de faktiske forhold som er lagt til grunn, jf forvaltningsloven § 25. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør også nevnes. Bruk av vilkår innebærer et krav til klienten, det er derfor viktig at det fremgår av vedtaket hvilke vilkår som stilles klienten. Dette gjelder også når tildelingen stoppes eller reduseres. Det skal også fremgå av vedtaket at det er adgang til å klage, jf forvaltningsloven § 28.

Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig.¹⁷ Er det særlig byrdefullt for sosialkontoret å gi skriftlig underretning, eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. I så fall kan en part kreve å få vedtaket skriftlig bekreftet.

På bakgrunn av forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- *Sosialtjenesten skal fatte skriftlige, begrunnede vedtak og opplyse om klageadgangen i vedtaket. Videre skal sosialtjenesten underrette klienten om vedtaket.*

3.3 Lov om sosiale tjenester

Ved sosialtjenesteloven skal den som ikke kan sørge for sitt livsopphold eller kan dra omsorg for seg selv være sikret økonomisk og sosial trygghet, samt få en mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.¹⁸

Det følger av sosialtjenesteloven § 5-1 at:

”De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.”

Når en person er i en slik situasjon som beskrevet i § 5-1, har vedkommende et rettskrav på ytelse på et forsvarlig nivå. Dette er rettigheter som sosialtjenesten ikke kan frata borgeren

¹⁷ Forvaltningsloven § 27

¹⁸ Lov om sosiale tjenester § 1-1.

eller begrense rekkevidden av uten særskilt hjemmel. En viktig problemstilling blir dermed når og i hvilket omfang sosialtjenesten kan begrense disse rettighetene ved bruk av vilkår.¹⁹

Sosialtjenesteloven § 5-3 gir den positive lovhjemmel for adgangen til å knytte vilkår til tildeling av økonomisk stønad:

”Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad.”

I bestemmelsen settes det nærmere krav til bruken av dette virkemiddelet:

”Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i denne loven eller i andre lover.”

Begrepet vilkår benyttes i loven i den betydningen at det i vedtaket knyttes *en plikt, et pålegg, eller en begrensning til et vedtak om økonomisk sosialhjelp.*

I forhold til tildeling av stønad til livsopphold etter § 5-1 formuleres kravet om nær sammenheng mellom vedtak og vilkår slik at det kan stilles vilkår som har sammenheng med behovet som utløser retten til økonomisk stønad. Dette betyr at vilkåret må fremme lovens formål om rehabilitering og selvforsørgelse. Videre skal ikke vilkåret urimelig begrense stønadsmottakerens handle- og valgfrihet. I lovforarbeidene heter det at det enkelte vilkåret ikke bør settes slik at det rammer den enkeltes integritet og selvfølelse på en uheldig og krenkende måte.²⁰ Det er altså et krav om at sosialtjenesten skal respektere stønadsmottakeren så langt som mulig. Noen typer vilkår vil være av så inngripende karakter at de offentlige interessene som står bak ikke vil kunne begrunne et slikt inngrep overfor klienten. Hensynet til vern om personlig fysisk og psykisk integritet setter materielle grenser for bruk av vilkår. Dette betyr at sosialtjenesten for eksempel ikke kan stille som krav at klienten skal søke om innleggelse på institusjon. I den konkrete avveiningen må det legges til grunn at jo tyngre og

¹⁹ Adgangen begrenses av bestemmelsen, videre av den ulovfestede vilkårlæren og det rettskrav som klientene har etter sosialtjenesteloven.

²⁰ Ot prp 29 (90-91) s 82

alvorligere inngrep det er tale om å pålegge klienten, jo mer tungtveiende må de hensyn som taler for bruken være.

Sosialtjenesteloven § 8-4 pålegger sosialtjenesten å samarbeide med klienten ”så langt som mulig” når tjenestetilbudet skal utformes. Ifølge loven bør dette samarbeidet skje på alle stadier i prosessen, fra kartleggingen av klientens problemer og behov, vedkommendes evner og ressurser, til beslutningen om at vilkår skal stilles, og hva de i tilfelle skal gå ut på. Hva som videre ligger i vilkårene følger blant annet av sosial- og helsedepartementets rundskriv I-34/2001. Det fremgår også her at vilkårene i stor grad bør utarbeides i samarbeid med klienten. Det forutsettes dessuten at det sees hen til en helhetlig og planmessig vurdering ved fastsettelse av vilkår. Det bør også taes hensyn til individuelle forhold, samt at klientens rettssikkerhet skal ivaretas.²¹

På bakgrunn av forannevnte bestemmelser i sosialtjenesteloven har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- *Sosialtjenesten kan stille vilkår ved tildelingen av økonomisk stønad.*
- *Sosialtjenesten skal samarbeide med klienten så langt som mulig når tjenestetilbudet utformes.*

3.4 Konsekvenser ved brudd på fastsatte vilkår

Knyttet det et vilkår til vedtak om tildeling av økonomisk stønad er det, ut fra lovens system, en klar forutsetning at vilkårene skal overholdes. Et vedtak om tildeling av økonomisk stønad faller imidlertid ikke automatisk bort som følge av at vilkår brytes.²² Loven gir ingen direkte veiledning om hvordan sosialtjenesten skal forholde seg dersom en stønadsmottager nekter å oppfylle vilkårene. Aktuelle reaksjoner kan være nedsatt stønad eller begrensede tjenester i kortere eller lengre perioder, eller stopp i ytelser for en kortere periode.

Først og fremst er det adgang til slike reaksjoner i de tilfellene hvor klienten ikke lenger har et rettskrav på sosialhjelp. Det kan blant annet være hvor klienten bryter vilkår om å ta imot

²¹ I rundskrivet nevnes også eksempler på vilkår som sosialtjenesten kan stille- for eksempel at klienten skal være tilmeldt Aetat eller ta imot tilvist arbeid, bytte til rimeligere bolig, vise ulike former for dokumentasjon. Se for øvrig kapitel 5,6 og 7 for nærmere utdypning av vilkår som sosialtjenesten kan stille.

²² Se Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-34/ 2001, kapittel 5.3.7.

høvelig arbeid, utnytter trygdeytelser vedkommende har rettskrav på, tar imot underholdningsbidrag eller utnytter andre aktuelle alternativer for forsørgelse. Klienten er da ikke lenger i en slik situasjon som gir ham eller henne et rettskrav ettersom vedkommende har alternative forsørgelsesmuligheter.

I utgangspunktet stiller det seg annerledes dersom vedkommende ikke overholder tilleggsvilkår knyttet til stønaden. Dette er vilkår som ikke *direkte* er knyttet til at vedkommende ved å oppfylle vilkåret vil være bedre rustet til å kunne forsørge seg selv enten ved arbeid eller trygdeytelser.²³ Selv om klienten bryter et slikt vilkår vil man fortsatt ha et rettskrav til stønad fra sosialkontoret. Dette er ikke omtalt i loven, men i forarbeidene²⁴ legges det til grunn at det som et utgangspunkt er adgang til å stoppe stønaden ved brudd på tilleggsvilkår. Dette skal imidlertid ikke gjelde fullt ut dersom vedkommende klient er i en nødsituasjon. Momenter i denne vurderingen er blant annet lovens formål om at sosialtjenesten skal være et økonomisk og sosialt sikkerhetsnett. Loven skal som et minimum sikre at befolkningen får dekket sine økonomiske og sosiale behov, uavhengig av om den enkelte er skyld i situasjonen eller ikke. Likevel taler det overordnede målet om hjelp til selvhjelp for en mulighet til å sette et visst press bak lovlig fastsatte vilkår, ellers vil vilkåret miste sin kraft. Etter dette kan det legges til grunn at det ikke er adgang til å stoppe sosialhjelpen dersom klienten bryter lovlig fastsatte tilleggsvilkår. Det må likevel være adgang til å redusere ytelsene, som en sanksjon.

Selv om det er adgang til å stoppe eller redusere tildelinger vil det ikke si at det er noe automatikk i dette. Det å sette vilkår til økonomisk stønad og senere sanksjonere for brudd på vilkår er en skjønnsbasert vurdering. Sett hen til at man ønsker å motivere, samt at sosiale tjenester må vurderes helhetlig er det grunn til å vurdere andre reaksjoner.²⁵ Dette kan blant

²³ Dette kan for eksempel være vilkår knyttet til vedkommendes lege/ tannlegebehandling. Det er imidlertid ikke klare grenser mellom hva som kan betegnes som vilkår knyttet til å fremme selvforsørgelse og tilleggsvilkår. Grunnlaget for å stille vilkår er at folk skal komme i gang og bli selvhjulpen. Man kan for eksempel hevde at hvis vedkommende har for høy husleie så kan ikke vedkommende bli selvhjulpen hvis det er for høye utgifter knyttet til dette. Da vil et vilkår om redusert husleie sammen med andre vilkår som er satt bidra til at vedkommende kan komme ut av en passiv stønad.

²⁴ Ot prp nr 29 (90-91) s 161

²⁵ Ved vurderinger av hvilke konsekvenser et brudd på vilkår skal få, må sosialtjenesten særlig ta hensyn til om stønadsmottakeren har ektefelle og barn og ellers den øvrige livssituasjonen til klienten.

annet utføres ved samarbeid med klienten hvor sosialtjenesten har vurdert at det er mer formålstjenlig med incentiv heller enn sanksjon.²⁶

Med bakgrunn i utledningen om sosialtjenestens muligheter til å sanksjonere brudd på fastsatte vilkår har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- *Ved vilkårsbrudd må sosialtjenesten foreta en konkret vurdering av hvilke konsekvenser dette skal få i det enkelte tilfellet.*

²⁶ I sosialtjenesteloven § 8-4 pålegges sosialtjenesten å samarbeide med klienten ”så langt som mulig” når tjenestetilbudet utformes.

4 Metodisk tilnærming

4.1 Innledning

Dette kapitlet er viet den metodiske fremgangsmåten som er benyttet i dette prosjektet. I den forbindelse vil vi se nærmere på utvelgelse og kjennetegn ved informantene, og deretter vil vi belyse hvorfor vi har valgt intervju som hovedmetode. Kapitlet avsluttes med noen betraktninger omkring kjennetegn ved selve datamaterialet som danner grunnlaget for besvarelse av problemstillingene.

4.2 Utvelgelse og kjennetegn ved informantene

Mange forskningsprosjekter som har hatt brukervurderinger foretatt av sosialklienter som utgangspunkt, har hatt vanskeligheter med å rekruttere et ønsket antall informanter.²⁷ En måte å rekruttere et tilstrekkelig utvalg for en undersøkelse kan være å gi vedkommende informant en eller annen form for kompensasjon. Bergen kommunerevisjon valgte, i samråd med kontrollutvalget, å tilby informantene en gavesjekk på 300 kroner som kunne benyttes ved Åsane senter. Dette viste seg å være en effektiv måte å få sosialklientene til å si seg villig til å delta på en times intervju.

Før denne ”rekrutteringsprosessen” startet hadde Bergen kommunerevisjon bestemt seg for et utvalg på 15 sosialklienter. Det å få et utvalg på 15 viste seg å gå temmelig raskt og intervjuene ble foretatt i løpet av juni måned 2005. At dette gikk raskt var mye takket være Åsane sosialkontor som la forholdene meget godt til rette for Bergen kommunerevisjon. Bergen kommunerevisjon uttrykte ønske om å få intervju 15 sosialklienter fordelt temmelig likt når det gjaldt kjønn, og at disse hadde et alderspenn fra 18 til 25 år. Et annet kriterium var at sosialkontoret hadde definert disse som reelle eller potensielle arbeidssøkende, slik at de med de tyngste diagnosene innen rus og psykiatri falt utenfor selve målgruppen for prosjektet.²⁸ I utgangspunktet visste sosialkontoret ganske lite om hva undersøkelsen gikk ut på, og rekrutteringsprosessen foregikk slik at det var hovedsakelig tiltakskonsulenten ved sosialkontoret som henviste mulige informanter til Bergen kommunerevisjon. Disse klientene

²⁷ Se blant annet Helgøy og Ravneberg 2003, og Skilbrei 2000

²⁸ En begrunnelse for dette valget er at bruk av vilkår generelt og i tilknytning til å få vedkommende klient ut i arbeidslivet antagelig er mindre utbredt blant sosialklienter med de aller tyngste diagnosene.

hadde av ulike årsaker timeavtaler på sosialkontoret, og tiltakskonsulenten opplyste om at det skulle bli foretatt en frivillig undersøkelse ved Åsane sosialkontor og at man ville motta et gavekort på 300 kroner etter endt intervju. Bergen kommunerevisjon fikk låne et kontor i et sideliggende bygg til sosialkontoret og de av klientene som var interessert i å høre mer om hva denne undersøkelsen gikk ut på, ble henvist til dette kontoret. Her ble vedkommende informert mer detaljert om undersøkelsen, hvor det ble lagt særlig vekt på at dette var frivillig, at man ville være anonym i rapporten, og at sosialkontoret ikke ville få vite hva akkurat den personen hadde sagt. De aller fleste takket ja til å delta, og med et par unntak møtte alle opp til avtalt tid for intervju. I alt intervjuet vi 9 menn og 6 kvinner.

I utgangspunktet ønsket vi å snakke med informanter som var i målgruppen for ungdomssatsingen i sosialtjenesten, altså at de skulle være under 25 år. 13 av informantene var i alderspennet fra 19 til 25, mens to av informantene var ca 26 ½ år. Det finnes ulike definisjoner på hvor lenge en sosialklient skal ha mottatt hjelp fra sosialkontoret sammenhengende for å være en korttids- eller langtidsmottager. Vi tar utgangspunkt i at klienten skal ha mottatt hjelp sammenhengende i 6 måneder eller lenger i løpet av de siste 12 månedene for å bli definert som langtidsmottager. Da intervjuene ble foretatt, bestod utvalget vårt av 7 korttidsmottakere og 8 langtidsmottakere. 5 av korttidsmottagerne hadde mottatt sosialhjelp før, men ikke 6 måneder eller lenger i de siste 12 månedene. De fleste av langtidsmottagerne hadde lengre eller kortere perioder med forskjellige kurs og tiltak i den tiden de hadde vært tilknyttet Åsane sosialkontor.

4.3 Intervju som hovedmetode

Intervju kan oppfattes som en krevende metode for de som blir intervjuet. Bergen kommunerevisjon vurderte det likevel som mest hensiktsmessig å benytte intervju som hovedmetode i dette prosjektet, hovedsakelig på grunn av den fleksibiliteten dette gir i selve intervjusituasjonen.²⁹ Selve intervjusituasjonen ga oss en mulighet til å gripe an temaet ”sosialtjenestens bruk av vilkår” med mange forskjellige innfallsvinkler. Noen informanter visste for eksempel i utgangspunktet ikke hva et vilkår var, men underveis i samtalen fikk vi en mulighet til å forklare spørsmålene og rydde av veien eventuelle misforståelser. Bergen

²⁹ Innledningsvis og underveis i rapportskrivningen tok vi kontakt med ulike aktører fra både administrasjonen og ulike fagmiljøer for å få innspill til nyttige innfallsvinkler i prosjektet. Denne kommunikasjonen var nyttig, og bidro blant annet til at vi valgte intervju som hovedmetode i prosjektet, samt at vi fikk mange nyttige innspill til utarbeidelse av intervjuguiden.

kommunerevisjon forsøkte også å være bevisst når det gjaldt å bygge opp et tillitsforhold til den intervjuede ved at det kun var en representant fra kommunerevisjonen som foretok intervjuene. For at vi skulle få med oss det som ble sagt underveis, avklarte vi på forhånd om det var i orden for informantene om vi tok samtalen opp på bånd. Avtalen var at selve lydopptaket skulle bli slettet etter utskrift av intervjuet, og at vedkommende skulle bli sikret anonymitet. Alle informantene sa seg villig til dette.

Selve intervjuguiden rommet aspekter som tok opp i seg sosialtjenestens formelle og uformelle oppfølging overfor sosialklientene. Tanken bak spørsmålene var at vi ønsket å få frem at bruk av skriftlige vilkår er en formalisert oppfølging overfor klientene, men at oppfølgingen også nødvendigvis inkluderer mer ”uformelle” virkemidler. Dette kan for eksempel skje ved at sosialkontoret kommuniserer sine forventninger og krav uten at dette nødvendigvis er nedfelt i vedtaksbrevene som vilkår. Hovedintensjonen bak intervjuene var derfor å få informasjon om klientenes vurderinger av:

- De formaliserte vilkårene
- Den mer uformelle/ muntlige oppfølgingen.

En slik tilnærming er hensiktsmessig ettersom sosialtjenestens bruk av vilkår er en del av en helhetlig oppfølging overfor klientene, og av den grunn vanskelig å skille ut som et separat undersøkelsestema. Fra sosialtjenestens side vil man gjerne kunne påpeke at det er samspillet mellom vilkår og andre virkemidler som er interessant. En annen begrunnelse for hvorfor det kan være vanskelig å skille ut vilkår som et separat temaområde er at klientenes ”totalerfaring” med sosialtjenesten antagelig også vil forme hva de mener om vilkår. Det kan derfor være vanskelig å få de som blir intervjuet kun til å snakke om enkeltforhold i tilknytning til dette tjenesteområdet. I tillegg vil mange være preget av en stram økonomisk situasjon og være veldig fokusert på dette. Vi ønsket å pensle intervjuene inn på klientenes vurderinger av service, tilgjengelighet og gode rehabiliteringsprosesser fra sosialkontorets side. Etter at intervjuene var avsluttet ble de skrevet ut i sin helhet i bokmålsform. Samlet utskrift av intervjuene ble totalt i overkant av 250 sider.

4.4 Annen datainnsamling

Bergen kommunerevisjon har i tillegg til intervjuene sett nærmere på formelle vedtak som er fattet vedrørende informantgruppen i perioden 01.01.04-30.06.05. Hensikten med å gjennomgå vedtakene som var blitt stilt, var å:

- Registrere antall vedtak knyttet til økonomisk utbetaling som var fattet for den enkelte informant i perioden.
- Dersom vilkår var benyttet, ble det registrert antall vilkår og hva disse vilkårene gikk ut på.
- Dersom ikke vilkår var benyttet, ble det registrert hva slags type økonomisk hjelp som var blitt gitt.

4.5 Styrker og svakheter knyttet til datagrunnlaget

Hvorvidt informantene i dette prosjektet er representative og generaliserbare for hele ungdomsgruppen, er vanskelig å slå fast. Vi har kun intervjuet 15 informanter i en bydel hvor det til sammen finnes 192 sosialhjelpsmottakere i den aktuelle alderen. I tillegg er det vanskelig å sikre representativitet knyttet til et prosjekt om sosialhjelpsmottakere ettersom vi kan tenke oss et vidt spekter av mulige årsaker til at man blir mottager av hjelp fra sosialkontoret. Like fullt representerer hver av de 15 som vi har intervjuet sin særegne livshistorie som bidrar til å skape variasjon i intervjumaterialet. Noen har tidligere hatt kontakt med barnevernet og blitt overført til sosialkontoret etter fylte 18 år, enkelte har hatt rusproblemer, noen bor hjemme hos sine foreldre, andre bor alene, noen er aleneforsørgere osv. En av de viktigste utfordringene knyttet til et slikt datagrunnlag er å fokusere på enkeltutsagn som kommer, samtidig som man klarer å systematisere funnene slik at man får frem tendenser i materialet. En annen styrke ved datagrunnlaget er at vi, i tillegg til intervjuene, har gjennomført en dokumentanalyse av aktuelle vedtak for informantgruppen. Dette har bidratt til at vi har kunnet belyse flere aspekter ved sosialtjenestens bruk av vilkår.

5 Vilkår som er stilt overfor et utvalg klienter ved Åsane sosialkontor

5.1 Innledning

Når sosialtjenesten stiller vilkår skal disse formuleres skriftlig i vedtaksbrev som sendes til sosialklientene. Vi har gått gjennom vedtaksbrev som er blitt sendt informantgruppen i perioden 01.01.04-30.06.05 for å kartlegge hvilke vilkår sosialkontoret har stilt til den aktuelle gruppen. Vi har også sett nærmere på hvilke vedtak om økonomisk utbetaling som ikke inneholdt vilkår, samt på praksis knyttet til oppbygging av vedtaksbrev for informantgruppen. Resultatene presenteres i dette kapitlet.

5.2 Totalt antall vedtak som er stilt i perioden

I perioden 01.01.04 til 30.06.05 ble det for informantgruppen fattet 113 vedtak som innbefattet økonomisk utbetaling fra sosialkontoret.³⁰ Tabell 5-1 viser antall vedtak som er fattet i 2004 og 2005. Videre viser tabellen hvor mange av disse vedtakene som inneholdt/ ikke inneholdt vilkår, samt antall vedtak hvor praksis mht vilkårsetting var uklar:

	Vedtak totalt	Vedtak med vilkår	Vedtak uten vilkår	Vedtak med uklar praksis
Vedtak 2004	67	42	11	11
Vedtak t.o.m 30.06.05	46	35	5	9
Sum	113	77	16	20

Tabell 5-1: Antall vedtak som er stilt informantgruppen i perioden 01.01.04 - 30.06.05

Tabell 5-1 viser at 77 av til sammen 113 vedtak inneholdt vilkår. Dette betyr at 68 % av samtlige vedtak i perioden inneholdt vilkår. Tabell 5-1 viser også at 16 av totalt 113 vedtak ikke inneholdt vilkårsformuleringer, og dette utgjør om lag 14 % av samtlige vedtak for informantgruppen i perioden. "Vedtak med uklar praksis" er vedtak som inneholdt vilkårsformuleringer, men hvor disse var plassert under andre overskrifter enn "Vilkår" i

³⁰ For informantgruppen ble det totalt fattet 125 vedtak, hvor 8 av vedtakene er avslag på søknader om sosialhjelp. Disse 8 vedtakene er ikke regnet med i totaloversikten, ettersom det ikke vil være aktuelt for sosialtjenesten å stille vilkår i forbindelse med avslag på søknader. I tillegg er 4 vedtak som omhandler diverse orienteringer om skatt ikke talt med. I slike tilfeller har vedkommende klient fått tilbake penger på skatten, og at dette vil få følger for utbetalingen fra sosialkontoret. Ettersom disse vedtakene heller ikke innebærer utbetaling av økonomisk stønad til klienten, har vi valgt å ikke telle disse vedtakene med.

vedtaksbrevene. Vi var også opptatt av å finne ut om disse vedtakene manglet informasjon om sosialtjenestens mulighet til å stille vilkår og sanksjonere vilkårsbrudd.³¹ I alt 20 vedtak, om lag 18 % av vedtakene i perioden, hadde en uklar praksis mht. beskrivelse og plassering av vilkårene i vedtaksbrevene.

5.3 Vedtak med vilkår

77 av i alt 113 vedtak inneholdt vilkår for informantgruppen i perioden 01.01.04- 30.06.05. Alle de 15 informantene var blitt stilt vilkår en eller flere ganger i perioden, og til sammen ble vilkår formulert 229 ganger til informantene. For en fremstilling av antall og type vilkår som er blitt stilt har vi valgt å systematisere vilkårene etter ”vilkårstyper”. Tabell 5-2 viser en oversikt over vilkårstyper som er blitt stilt informantgruppen og antall klienter som har fått stilt vilkår av de ulike typene.

³¹ Se avsnitt 5.6 for nærmere redegjørelse av disse vedtakene.

Vilkårstype	Antall ganger slike vilkår er stilt	Antall klienter med slike vilkår
1) Vilkår knyttet til at klienten skal over i arbeid	81	13
2) Vilkår knyttet til veiledningssamtaler med sosialkontoret og/ eller aetat	15	8
3) Vilkår om at klienten skal forevise dokumentasjon før utbetaling av sosiale ytelser	20	9
4) Vilkår som innebærer orienteringer fra klienten relatert til endringer i vedkommendes sivilstatus, boligsituasjon eller økonomiske situasjon.	73	14
5) Vilkår knyttet til skatt/ lån/ bank	9	4
6) Vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte.	12	7
7) Vilkår relatert til psykolog/ lege/ tannbehandling	10	5
8) Andre vilkår	9	6
Totalt	229	-----

Tabell 5-2: Vilkårstyper stilt informantgruppen

Tabell 5-2 viser at det er to vilkårstyper som skilte seg ut ved at de har blitt stilt hyppig og overfor de fleste av informantene. Vilkår knyttet til at klienten skal over i arbeid har blitt stilt til 13 av de 15 informantene, mens vilkår om at klienten skulle opplyse om endringer knyttet til sivilstatus, boligsituasjon eller økonomisk situasjon har vært stilt til 14 av de 15 informantene en eller flere ganger i perioden.

5.4 Kjennetegn ved de ulike vilkårstypene som er benyttet

5.4.1 Vilkår knyttet til at klienten skal ut i arbeid

Vilkår knyttet til at klienten skal ut i arbeid er blant de mest hyppig brukte vilkårene overfor de 15 sosialklientene som var med i undersøkelsen. Sosialkontoret har benyttet i alt 16 ulike vilkårsformuleringer, og arbeidsrettede vilkår er totalt blitt stilt 81 ganger overfor 13 av

informantene.³² Det er to vilkår i denne gruppen som skilte seg ut ved at de har blitt stilt hyppigere enn andre. De to vilkårene var:

- *De plikter å ta imot et hvert tilbud om arbeid, kurs, praksis, praksisplass m.v. som Aetat finner høvelig til Dem* (stilt totalt 30 ganger til i alt 11 klienter)
- *De plikter å opprettholde meldeplikten til Aetat hver 14 dag, samt møte til innkallinger derfra* (stilt totalt 31 ganger til i alt 13 klienter)

5.4.2 Vilkår knyttet til veiledningssamtaler på sosialkontoret og/ eller Aetat

Enkelte av vilkårstypene vil ikke ha klare skillelinjer seg i mellom. Vilkår om veiledningssamtaler vil også nødvendigvis ha som hensikt at klienten skal komme ut i arbeid. I alt har denne type vilkår blitt stilt 15 ganger overfor 8 av de 15 klientene som deltar i undersøkelsen. I alt 5 ulike vilkårsformuleringer var benyttet. Den vilkårsformuleringen som ble brukt hyppigst var:

- *De møter til samtale på sosialkontoret ved innkalling.* (stilt totalt 8 ganger til i alt 7 klienter).

De fire andre vilkårsformuleringene i denne gruppen var stilt kun en gang hver, og tok opp i seg at klienten også måtte stille opp på møter med Aetat. To eksempler på slike vilkår var:

- *Søker plikter å møte til samtale ved innkalling til sin saksbehandler..., tiltakskurator ... og Aetat.*
- *Søker må stille på de avtaler som er inngått mellom deg, sosialtjenesten og Aetat.*

5.4.3 Vilkår knyttet til at klienten skal forevise dokumentasjon

Vilkår om at sosialklientene skal vise ulike former for dokumentasjon før utbetaling av sosiale ytelser var benyttet i alt 20 ganger overfor 9 av klientene som deltok i undersøkelsen. I alt 13 vilkårsformuleringer ble benyttet, og de to formuleringene som ble benyttet hyppigst var:

³² De to informantene som ikke hadde fått stilt arbeidsrettede vilkår var kortidsklienter med få vedtak. Begge opplyste imidlertid at de hadde fått muntlig beskjed om å melde seg til Aetat.

- *Før utbetaling av hver husleiestønad, må De dokumentere at foregående husleie er betalt.* (stilt totalt 5 ganger til i alt 4 av klientene)
- *Kvittering på betalt regning sendes/forevises sosialkontoret før sosialhjelpen til strøm/varme blir utbetalt* (stilt totalt 5 ganger til i alt 5 klienter)

5.4.4 Vilkår som innebærer orienteringer fra klienten

Vilkår om at klientene skulle orientere om endringer i blant annet sivilstatus og økonomisk situasjon var ofte blitt benyttet i perioden. I alt fire ulike vilkårsformuleringer ble stilt totalt 73 ganger overfor 14 av informantene, og den vilkårsformuleringen som ble benyttet hyppigst i denne gruppen var:

- *De skal straks gi melding til sosialkontoret om endringer i forhold vedrørende ekteskap, bofellesskap og fast oppholdssted. Det samme gjelder alle endringer vedrørende inntekt, trygde og formuesforhold, arv, erstatning, samt innvilgelse av studielån/ stipend. Slike endringer vil ha betydning for fastsettelsen av sosialhjelpsyttelsene.* (stilt totalt 69 ganger til i alt 14 klienter).

5.4.5 Vilkår knyttet til skatt/lån/bank

I alt 9 vilkår som omhandlet blant annet nedbetalingsordninger når det gjelder lån og ordninger knyttet til tilbakebetalt skatt var stilt 4 av de 15 informantene. Det ble benyttet 6 ulike vilkårsformuleringer, og et eksempel på en slik formulering var:

- *Lånet nedbetales med kroner ... per termin. Første termin forfaller ...* (stilt totalt 2 ganger til i alt 2 klienter)

5.4.6 Vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte

I alt 7 av sosialklientene som deltok i undersøkelsen hadde fått stilt vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte. Slike vilkår ble stilt totalt 12 ganger, og det var benyttet i alt 11 ulike formuleringer knyttet til bosituasjon og bostøtte. Eksempel på et slikt vilkår var:

- *Søker må søke om statlig bostøtte innen ...* (stilt totalt 2 ganger til i alt 2 klienter)

5.4.7 Vilkår relatert til psykolog, lege eller tannbehandling

Vilkår relatert til psykolog, lege eller tannbehandling var formulert i alt 10 ganger, og i alt 5 informanter hadde fått stilt slike vilkår. Det var benyttet i alt 6 ulike vilkårsformuleringer knyttet til denne type vilkår. Eksempel på et slikt vilkår var:

- *Ubenyttede timer dekkes ikke av sosialkontoret, og kostnader ved dette skal gå til fradrag i regningen til sosialkontoret. Tannbehandlingen forutsettes utført og regning mottatt av sosialkontoret innen Garantien har ikke gyldighet etter denne dato* (stilt totalt 3 ganger til i alt 2 av klientene)

5.4.8 Andre vilkår som er stilt klientene

I alt 9 andre vilkår ble stilt til 6 av de 15 informantene som deltok i undersøkelsen. Det ble blant annet stilt tre vilkår om undertegning av skriftlige avtaler med sosialkontoret. Et eksempel på en slik vilkårsformulering var:

- *Vedlagte fullmakt må undertegnes og returneres sosialkontoret snarest*

5.5 Vedtak som ikke inneholdt vilkår

I gjennomgangen av datamaterialet var vi også opptatt av å finne ut kjennetegn ved de 16 vedtakene som ikke inneholdt vilkår. Tabell 5-3 viser hvilke type vedtak som ikke inneholdt vilkår:

Type vedtak	Antall ganger forekommet
Livsopphold+ husleie+ strøm	2
Depositum ³³	2
Livsopphold	1
Reisepenger	1
Tannlegeregning	1
Krisehjelp	1
Klær/ utstyr	1
Husleie	1
Dekning av briller	1
Egenandel lege/ medisin	1
Dekning av gebyr	1
Kostnader til flytting	1
Permisjonspenger	1
Skolepenger/ skoleutstyr	1
Totalt	16

Tabell 5-3: Typer vedtak som ikke inneholdt vilkår i perioden 01.01.04 - 30.06.05

En gjennomgang av datamaterialet viste at det var i alt 7 informanter som en eller flere ganger hadde opplevd å få vedtak uten at det var stilt vilkår i perioden 01.01.04-30.06.05. En vanlig praksis ved sosialtjenesten er at det vanligvis ikke blir stilt vilkår ved utbetaling av såkalte ”engangssummer”. I tabell 5-3 kan vi finne eksempler på denne type vedtak under benevnelse som krisehjelp, dekning av briller og tannlegeregninger.³⁴

5.6 Angående uklar praksis i vedtaksbrevene

Klientene blir orientert om tildeling av stønad og eventuelle vilkår knyttet til stønaden gjennom vedtaksbrevene. Disse brevene er for det meste satt opp ved hjelp av forhåndsformulert tekst fra SOSYS-systemet.³⁵ Vedtaksbrev som sosialkontorene sender ut kan inneholde følgende deler:

³³ Vedtak hvor sosialkontoret for eksempel stiller som garantist for depositum er regnet med i oversikten.

³⁴ Datamaterialet viser imidlertid at praksisen knyttet til slike vedtak ikke er entydig, ettersom det også er blitt stilt vilkår til denne type vedtak.

³⁵ Tidligere ble vedtaksbrevene for det meste formulert ved hjelp av forhåndsformulert tekst i Bergen kommunes sosialklientsystem (SKS-systemet). Bergen kommune har nå oppdatert dette systemet og erstattet det med systemet SOSYS for sosialtjenesten. SOSYS innebærer ikke endringer i forhold til hvordan vedtaksbrev blir bygget opp ved hjelp av forhåndsformulert tekst, jmfør forvaltningsrevisjonsrapport 03/03 *Bruk av vilkår ved tildelingen av sosialhjelp*.

- Vedtakstekst
- Begrunnelse for vedtaket
- Vilkår
- Melding til søker

Under overskriften ”Vilkår” kan sosialtjenesten klippe inn en forhåndsformulert innledningstekst hvor det blir henvist til lov om sosiale tjenester § 5-3.³⁶ Videre kan sosialtjenesten redigere inn standardvilkår knyttet til blant annet arbeidsforhold, dokumentasjonskrav, ulike stønader osv. I tillegg har sosialtjenesten mulighet til å stille egenformulerte vilkår til klientene. I forvaltningsrevisjonsrapport 03/03 ble det blant annet påpekt at sosialkontorenes praksis når det gjaldt plassering av vilkårsformuleringer i vedtaksbrevene, var uklar. Ofte var enkelte vilkår oppført under andre overskrifter enn ”Vilkår” i vedtaksbrevene. Saksbehandlerne som ble intervjuet i tilknytning til forvaltningsrevisjonsrapport 03/03 ga flere forklaringer på hvorfor dette var tilfelle. Noen hevdet at hvorvidt teksten var formulert som et vilkår eller en melding, og hvor det var plassert i vedtaksbrevet, var tilfeldig. Flere foretrakk også å sette vilkårene under for eksempel ”Melding” enten fordi de var usikre på om kravene de ønsket å stille kunne formuleres som vilkår, eller de ønsket å mildne kravene de stilte. Noen av saksbehandlerne hadde også valgt meldingsformuleringer fremfor vilkår fordi det i praksis ville være vanskelig for klienten å dokumentere om de oppfylte vilkåret. Det ble også påpekt at enkelte saksbehandlere ønsket å plassere vilkårsformuleringene lengst mulig fram i teksten, ettersom dette kunne gi en økt mulighet for at klientene ble oppmerksomme på hvilke krav sosialtjenesten stilte. Rapport 03/03 viste videre at Fylkesmannens kontor ved Justis og forvaltningsavdelingen mente at skillet mellom for eksempel vilkår og melding ikke alltid var like klar i vedtakene. Fylkesmannens kontor fant dette problematisk, og viste blant annet til et påklaget vedtak hvor klienten i melding ble opplyst om å skaffe seg en rimeligere bolig for fortsatt å motta stønad. I dette tilfellet ville klienten få medhold i klagen ettersom teksten ikke var formulert som et vilkår i vedtaksbrevet.

På bakgrunn av disse funnene var Bergen kommunerevisjon også opptatt av å finne ut om informantgruppen hadde opplevd å få stilt vilkårsformuleringer under andre overskrifter i

³⁶ Den generelle innledningen hentet fra SOSYS lyder som følger: *Ih.t Lov om sosiale tjenester prgf. 5-3 kan sosialkontoret stille vilkår for hjelpen som blir gitt. Dersom vilkår brytes, kan sosialtjenesten stanses eller reduseres. I Deres tilfelle blir det stilt som vilkår at:*

vedtaksbrevene, og hvorvidt vedtaket manglet informasjon om at sosialtjenesten hadde mulighet til å stille vilkår og sanksjonere eventuelle vilkårsbrudd. Tabell 5-1 viste at i alt 20 vedtak, om lag 18% av samtlige vedtak, hadde uklar vedtakspraksis når det gjaldt utforming av vilkår i vedtaksbrevene. I disse vedtakene forekom vilkårsformuleringer under andre overskrifter enn ”Vilkår”, samt at disse vedtakene i all hovedsak manglet en nærmere redegjørelse for sosialtjenestens mulighet til å stille vilkår og sanksjonere vilkårsbrudd. I tabell 5-4 kommer vi nærmere inn på kjennetegn ved disse 20 vedtakene ved å ta utgangspunkt i hvilke vilkårsformuleringer som forekom i vedtakene, samt antall ganger dette har forekommet.

Vilkårsformuleringer	Hvilken benevnelse?	Forekommet totalt (Antall klienter som har opplevd dette)
1) Dersom du starter opp i fase 1 ved Åstvedt Industrier, vil du ha rett på individstønad fra Aetat. Du må melde fra til sosialkontoret straks du starter i tiltak.	Melding til søker	1 (1)
2) De skal straks gi melding til sosialkontoret om endringer vedrørende ekteskap, bofelleskap og fast oppholdssted. Det samme gjelder alle endringer vedrørende inntekt, trygde og formuesforhold, arv erstatning, samt innvilgelse av lån/ stipend.	Begrunnelse for vedtaket. Melding til søker. Orientering til søker.	10 (7)
3) De plikter å opprettholde meldeplikten til Aetat hver 14 dag, samt møter til innkallinger derfra.	Begrunnelse for vedtaket. Melding til søker	3 (3)
4) De møter til samtale på sosialkontoret ved innkalling	Begrunnelse for vedtaket. Melding til søker	2 (2)
5) Stønad til medisin gjelder kun reseptpliktige medisiner av de såkalte c- preparat.	Begrunnelse for vedtaket	2 (1)
6) De må benytte Folketrygdens egenandelskort for medisiner på blå resept samt legehonorar. Stønad til medisin på blå resept og legehonorar ytes inntil samlet beløpsgrense for tiden kr 1550	Begrunnelse for vedtaket	2 (1)
7) Kvittert/ stemplet egenandelskort skal forevises sosialkontoret sammen med kvittering for betalt legehonorar/ medisiner for utbetaling	Begrunnelse for vedtaket	2 (1)
8) De plikter å ta imot et hvert tilbud om arbeid, kurs, praksis, praksisplass m.v som Aetat finner høvelig til Dem	Begrunnelse for vedtaket. Melding til søker	2 (2)
9) Søker må i slutten av april komme med dokumentasjon fra aetat på at meldeplikt er overholdt. Utbetaling av sosialhjelp for mai vil ikke finne sted før slik dokumentasjon foreligger sosialkontoret	Begrunnelse for vedtaket	1 (1)
10) Søker må komme med betalt husleie for forrige måneds husleie før ny husleie sendes ut.	Begrunnelse for vedtaket	1 (1)
11) Før neste måneds utbetaling må kvittert flyttemelding fra Bergen Folkeregister sendes/ forevises sosialkontoret	Begrunnelse for vedtaket	1 (1)
12) Kvittering for betalt husleie sendes sosialkontoret. Hvis dette vilkåret ikke blir oppfylt kan stønaden herfra stoppes	Melding til søker	1 (1)
13) Kvittering på betalt regning sendes/ forevises sosialkontoret før sosialhjelpen til strøm / varme blir utbetalt	Melding til søker	1 (1)
Totalt	----	29

Tabell 5-4: Vilkårsformuleringer som har forekommet i vedtak med uklar vilkårspraksis

Tabell 5-4 viser at det er i alt 13 vilkårsformuleringer som ikke er blitt stilt under overskriften ”Vilkår” i vedtaksbrevene. Dette har i alt forekommet 29 ganger. En gjennomgang av datamaterialet viste at i alt 7 av de 15 informantene en eller flere ganger i perioden hadde opplevd at de hadde fått vedtak med uklar vilkårspraksis.

6 Hvorvidt klientene har oppfattet at sosialtjenesten har stilt vilkår og at vedtaket kan påklages

6.1 Innledning

I dette kapitlet sammenfattes informantenes synspunkter på ulike aspekter knyttet til sosialkontorets kommunisering av vilkår. Vi ser først på hvilke synspunkter informantene har på innholdet i vedtaksbrevene. Deretter fokuserer vi på deres oppfatninger av hvilke krav og vilkår de mente at sosialtjenesten hadde stilt. Videre er vi opptatt av informantenes kunnskap om hvilke rettigheter de har når det gjelder å påklage vedtak og vilkår.

6.2 Betragtninger omkring innholdet i vedtaksbrevene

Bergen kommunerevisjon var blant annet opptatt av å finne ut hvordan sosialklientene vurderte vedtaksbrevene som de hadde fått tilsendt. I de neste avsnittene ser vi nærmere på hvilke inntrykk vi sitter igjen med etter intervjuene når det gjelder:

- hvorvidt vedtaksbrevene ble lest
- hva som vekket informantenes interesse i forbindelse med brevene
- og om vedtaksbrevene ble oppfattet som vanskelige å forstå.

6.2.1 Blir vedtaksbrevene lest?

Vi har valgt å systematisere intervjudataene etter hvor mange som gir uttrykk for at de: a) i ingen/ svært liten grad leser gjennom brevene, b) ”skummer” over innholdet i noen av brevene, c) leser brevene ganske/ veldig nøye.

Hovedtendensen i intervjumaterialet tydet på at de fleste av informantene mer eller mindre ”skumleste” vedtaksbrevene. I alt 10 av de 15 informantene ga uttrykk for at de hadde sett gjennom noen av brevene, men at dette ikke var en spesielt nøye gjennomgang. To av informantene uttrykte seg på følgende måte når vedkommende ble spurt om vedtaksbrevene ble lest:

”Jeg leser gjennom noen av de, men det står jo det samme i alle da. Men jeg har lest gjennom noen, og det er § det og § det...”

”Det er greit å holde seg oppdatert av hva jeg får hjelp til, og når jeg må levere inn ny søknad. Jeg går sånn kjapt og gærent gjennom dem kan du si.”

I alt 2 av de 15 informantene uttrykte at de i liten eller ingen grad leste brevene som de hadde fått tilsendt. En av disse to svarte dette på spørsmålet om vedtaksbrevene ble lest:

”Nei, de brevene er helt standard. De gidder jeg ikke å se på.”

Det var kun 3 av de 15 informantene som ga uttrykk for at de var ganske opptatt av å få med seg innholdet i brevene, og derfor leste grundig igjennom dem. Det var ulike ting som motiverte til en nøye gjennomlesning. En trakk fram at det var viktig å lese gjennom brevene for å sjekke at sosialkontoret ikke hadde skrevet noe som var feil, samt at det var viktig å se hva vedtaket gikk ut på, og hvorfor de hadde krav på å få det som ytelsen dekket.

Noen av informantene ga også uttrykk for at de ikke fikk alle brevene som ble tilsendt fra sosialkontoret. Dette hadde sammenheng med at de ikke hadde en fast adresse, eller at de ikke bodde regelmessig på stedet som posten ble tilsendt. Dette kunne for eksempel være tilfelle hvis vedkommende bodde hjemme hos foreldrene, men i perioder var lite hjemme.

6.2.2 Hva vekker klientenes oppmerksomhet i vedtaksbrevene?

Det var visse aspekter ved vedtaksbrevene som vekket ”oppmerksomheten” til klientene. På spørsmål om hva disse vedtaksbrevene inneholdt, ble dette gjerne trukket frem som det viktigste for informantene i undersøkelsen:

- Om det var blitt avslag på søknaden eller om denne ble innvilget.
- Beløpet som ble utbetalt.
- Når vedtaket gikk ut.
- Når ny søknad måtte innleveres.

Noen opplyste at stønaden var blitt stoppet i perioder hvor de hadde glemt å overholde frister for innlevering av nye søknader. Dette bidro til at disse informantene var blitt spesielt opptatt av å holde rede for hvilken periode vedtaket gjaldt, og når ny søknad måtte innleveres. Ifølge en av informantene:

”Jeg hadde ikke fått med meg når vedtaket gikk ut, det skjønte ikke jeg. Plutselig fikk jeg ikke penger, og da skjønte jeg ingenting. Da måtte jeg søke på nytt igjen og vente på søknaden skulle bli behandlet. Jeg spurte om å få noen penger i mellomtiden for jeg hadde ingen penger, men det gikk ikke. Nå må jeg følge med på når vedtaket går ut. Nå ser jeg bare på det som er viktig i vedtaksbrevene”.

6.2.3 Er vedtaksbrevene vanskelig å forstå?

Flesteparten av de 15 som ble intervjuet ga uttrykk for at de ikke hadde vanskeligheter med å forstå hva som stod i vedtaksbrevene. I alt 10 av informantene mente at språket i brevene var fullt forståelig for vedkommende. To av informantene uttrykte dette på følgende måte:

”Jeg synes det er ganske enkelt, men nå har jeg lært meg til å kjenne hvordan de prøver å forklare seg.”

”Jeg synes at det er veldig greit å lese de. For min del så står det veldig greit beskrevet klart og tydelig hva de mener”.

5 av de 15 informantene uttrykte på ulike måter at brevene var vanskelig å forstå for vedkommende. Noen synes det var vanskelig å forstå brevene grunnet dysleksi, mens de fleste trakk fram at alle lovparagrafene som var beskrevet i brevene gjorde at de ble vanskelige å forstå. To av informantene uttrykte dette på følgende måte:

”Det står jo bare om regler og alt sånn som jeg egentlig ikke skjønner båret av.”

”Nå er ikke jeg tilbakestående akkurat, men de er lagt opp komplisert. Med paragrafer og ting og tang. Hvis du har litt dysleksi så kan du bare glemme det”.

6.3 Informantenes oppfatninger av hvorvidt sosialtjenesten stiller vilkår/krav

I de neste avsnittene vil vi sammenfatte informantenes synspunkter knyttet til følgende aspekter:

- hvorvidt de mente at sosialkontoret stilte krav for at de skulle få utbetalt stønad
- informantenes kjennskap til vilkår

6.3.1 Klientenes oppfatninger om sosialtjenestens krav

Et av de aller første spørsmålene informantene skulle ta stilling til i intervjuet, var om de mente at sosialkontoret stilte noen krav til dem for at stønaden skulle utbetales.³⁷ En gjennomgang av svarene viste at totalt 6 informanter mente at sosialkontoret stilte de veldig få krav, mens 9 av informantene ga uttrykk for at de opplevde at sosialtjenesten stilte de endel krav for at de kunne motta penger.

Vi kan tenke oss at de som har blitt stilt flest vilkår i vedtaksbrevene er kanskje de som har vært gjenstand for flest krav både muntlig og skriftlig. Vi ønsket derfor å se nærmere på informantenes oppfatninger ut fra om de var blitt stilt:

- 1-10 vilkår (totalt 6 informanter)
- 11-20 vilkår (totalt 5 informanter)
- 21 eller flere vilkår (totalt 4 informanter)

³⁷ Hensikten med å stille et slikt spørsmål tidlig var at vi var opptatt av å høre informantenes oppfatninger før vi hadde spurt mer detaljerte spørsmål omkring temaet. På den måten vil den som intervjuer ha liten mulighet til å ”forme” informantenes svar og ha en mulighet til å få fatt på informantenes ”intuitive” oppfatninger. På den andre siden skal vi også ha i mente at svarene gitt på et tidlig tidspunkt i intervjuet kan være preget av at informantene ikke helt har forstått innholdet i spørsmålet.

Av gruppen informanter som har fått stilt 10 vilkår eller mindre, så er det kun to av informantene som ga uttrykk for at sosialtjenesten stilte få krav. En av informantene uttrykte dette:

”Nei, jeg vet ikke. Det er ikke noe spesielle krav de stiller meg”

Blant de 6 informantene som hadde fått stilt 10 eller færre vilkår var det i alt 4 stykker som mente at sosialkontoret stilte de endel krav for at de skulle få utbetalt penger. En av disse sa:

”Ja, det har de. De har bedt meg om å gjøre sånn og sånn og bedt meg om å være registrert på arbeidskontoret. Hvis de kommer med et kurs eller tiltak så er jeg nødt til å si ja til det. Det har vært grunnene til at jeg har fått hjelp hos de”.

Når det gjaldt de som hadde fått mellom 11- 20 vilkår formulert i vedtaksbrevene i perioden, ga 3 av 5 uttrykk for at sosialtjenesten stilte de få krav. En sier følgende:

”Ikke annet enn at jeg må opp der for å skrive under på noen papirer. Så det er greit, det er ingen krav”.

2 av de som har fått stilt mellom 11- 20 vilkår ga imidlertid uttrykk for at sosialtjenesten stilte de endel krav for at de skal få utbetalt ytelsen. En av informantene opplyste:

”Selvfølgelig stiller de krav, du har dette med meldekortene for eksempel. De sitter ikke bare og sier at vi skal gi deg penger og at du skal gå og sløve hjemme. Det er jo det at vi må gå på kurs og prøve å være aktivt arbeidssøkende. De krever jo at vi skal gjøre vårt”.

Det er 1 av de 4 fire som har fått stilt 21 vilkår eller flere i perioden som har oppfattet at sosialtjenesten har stilt vedkommende få krav;

”Det eneste kravet de har stilt er at de skal ha kvittering på innleverte husleie, før jeg får ut neste. Det er jo veldig greit. Det kan jeg forstå”.

De andre informantene som hadde fått stilt 21 vilkår eller flere i perioden ga uttrykk for at sosialtjenesten stilte flere krav enn at de kun måtte vise kvitteringer. Dette ble blant annet uttrykt slik:

”De har gjort det, at jeg må melde meg på kurs og sånt, men ting tar tid og jeg kan få en telefon fra de så kan det gå to måneder før jeg hører noe mer fra de igjen for de har så mye å gjøre. Men krav- nå stiller de krav om at jeg skal fullføre det jeg holder på med nå, for jeg har vært litt av og på.”

6.3.2 Informantenes kjennskap til vilkår

I et av de innledende spørsmålene poengterte vi også at sosialkontoret med bakgrunn i lov om sosiale tjenester har mulighet til å stille vilkår knyttet til utbetaling av sosialstønad. Vi spurte deretter om vedkommende hadde noe kjennskap til hva slike vilkår kunne gå ut på, og om dette var blitt beskrevet i vedtaksbrevene som de hadde mottatt.³⁸

Som det kom frem av de forrige avsnittene så var det i alt 6 informanter som hadde fått stilt 10 vilkår eller mindre i perioden. I alt 4 av disse ga uttrykk for at de visste noenlunde hva slike vilkår gikk ut på, mens i alt 2 uttrykte at de ikke hadde ”peiling” og kom heller ikke på noen eksempler på hva vilkår kunne gå ut på. En av de fire som uttrykte at de visste omtrent hva vilkår var svarte følgende på spørsmålet:

”Det er vel dette med krav som de stiller, krav om at det må være sånn eller sånn for at de skal opprettholde vedtaket”.

Vi var også opptatt av å finne ut om informantene mente at disse vilkårene var blitt beskrevet i vedtaksbrevene som vedkommende hadde fått fra sosialkontoret. De to som uttrykte at de ikke visste hva vilkår var, mente at det ikke var skrevet noe om dette i vedtaksbrevene som de hadde mottatt. De fire som ga uttrykk for å vite omtrentlig hva vilkår var, husket at dette var

³⁸ Hensikten med å spørre om dette tidlig i intervjuet var å se hvilket kunnskapsnivå informantene hadde omkring tematikken før vi spesifiserte og eksemplifiserte nærmere hva vilkår var. I intervjuene kom vi gradvis mer inn på hva vilkår er ved å nevne eksempler på vilkår, hvor vi deretter spurte om disse vilkårene var blitt stilt vedkommende.

blitt skrevet i vedtaksbrevene selv om de ikke husket eksakt hva som hadde stått formulert. En sa det på følgende måte:

”Jeg mener at det har stått at jeg skal fortsette å sende inn meldekort til Aetat, og at jeg opprettholder arbeidsregistreringen, og at jeg ikke kan jobbe utenom og ikke opplyse om det. Det er vel sånne ting, jeg kan ikke huske så veldig mye mer”.

Når det gjelder de 5 informantene som var stilt mellom 11- 20 vilkår i perioden var det kun en som ga klart uttrykk for at vedkommende ikke visste hva vilkår var. De fire andre var heller ikke sikre på hva vilkår innebar, men de forsøkte å gi eksempler. En mente at vilkår var det man måtte gjøre for å få utbetalt penger, en annen pekte på at det kunne være at man måtte ta kurs, og en tredje pekte på at man måtte oppgi om en fikk penger tilbake på skatten. En fjerde sa det slik;

”Det er krav om at du er aktivt jobbsøkende eller at du skal ta imot kurs som de tilbyr deg, eller en praksis plass for den saks skyld”.

Når det gjelder å ta stilling til om det var blitt stilt noen vilkår i vedtaksbrevene de hadde mottatt, så var usikkerheten større blant de 5 som har fått stilt 11- 20 vilkår i perioden. Ingen kunne huske at det hadde stått noe om spesifikke vilkår som sosialtjenesten hadde stilt overfor dem i brevene som de hadde mottatt. En av informantene kom inn på at det muligens hadde stått om et kurs som vedkommende var blitt tilbudt, men var ikke sikker på dette. En av de fem uttrykte dette på følgende måte:

”Det står vel av og til et vilkår i brevene. Jeg kan ikke huske spesifisert hva det er”.

I alt fire informanter hadde fått formulert over 21 vilkår i perioden. Kun en av disse fire ga uttrykk for at vedkommende ikke visste hva vilkår var og kunne heller ikke komme på noen eksempler på hva vilkår gikk ut på. De tre andre informantene som hadde fått stilt flere enn 21 vilkår, forsøkte å gi forklaringer på kjennetegn ved vilkår. En påpekte at hvis sosialkontoret mente at sosialklientene hadde gått for lenge på sosialstønning, så ville de sette krav om at

vedkommende måtte begynne på et kurs og tilsvarende. En annen nevnte at man kunne få krav lavere husleie eller at man måtte møte på sosialkontoret for samtale. En tredje informant sa dette:

”Man skal ikke bare sitte og få sosialhjelp og ikke gjøre noen ting, i alle fall ikke når man er på denne alderen her. Enten må man jobbe eller gå på AFO, eller ta noen kurs, det er det det går i”.

Det var også stor usikkerhet blant de fire som hadde fått flere enn 21 vilkår om dette var blitt beskrevet i vedtaksbrevene. Det var kun en som mente at det hadde stått noe om dette i vedtaksbrevene, men vedkommende husket ikke spesifikt hvilke vilkår som var blitt beskrevet der. Den av informantene som hadde fått stilt flest vilkår av samtlige i undersøkelsen mente bestemt at dette ikke var blitt beskrevet i vedtaksbrevene som vedkommende hadde fått. Informanten, som hadde fått stilt over 40 vilkår, uttrykte dette på følgende måte:

”Det står ingen ting om de kravene de stiller i brevene. Det står ikke i de vedtakene jeg får. Nei, det er ingen ting der.”

I intervjuene ble også informantene spurt en del spørsmål som omhandlet hvordan sosialtjenesten formidlet kravene som de stilte vedkommende. De aller fleste av informantene mente at dette skjedde via muntlig kommunikasjon, enten ved telefonisk kontakt eller ved samtale på sosialkontoret. En av informantene som hadde fått stilt over 30 vilkår kunne ikke huske at dette var blitt beskrevet i vedtaksbrevene, men mente at saksbehandleren fortalte om krav de stilte når vedkommende var inne til samtale på sosialkontoret. Det var derfor liten vits, mente vedkommende, å lese grundig gjennom brevene ettersom sosialkontoret forklarte muntlig hva de mente. En annen av informantene som hadde fått formulert 14 vilkår i vedtaksbrev husket også lite om krav var blitt beskrevet i vedtaksbrevene, og vedkommende formulerte seg på følgende måte:

”Det stod kanskje noe om dette i det første brevet, men vi har i alle fall snakket om det”.

6.4 Informantenes kunnskap om klagerett på vedtak

Vi var også opptatt av å finne ut hvilken kunnskap informantene hadde når det gjaldt klagerett på vedtak som sosialtjenesten hadde stilt. I vedtaksbrevene skal det poengteres at sosialklientene har rett til å klage på sosialtjenestens vedtak om tildeling av sosiale tjenester eller økonomisk sosialhjelp. Sosialklientenes klagerett betyr at en søker kan klage på et avslag på søknad om sosialhjelp eller sosiale tjenester. I tillegg har sosialklientene mulighet til å klage dersom kommunen bare delvis har innvilget søknaden eller imøtekommet søknaden på annen måte enn søkeren ønsker. Klientene har også mulighet til å påklage vilkår som er satt i vedtaket dersom vedkommende er uenig i vilkåret som er blitt stilt i vedtaket.³⁹

En gjennomgang av intervjumaterialet viste at til sammen 14 av de 15 informantene hadde kjennskap om muligheten til å klage på vedtak som blir fattet av sosialtjenesten. På spørsmål om hvordan de hadde funnet ut at de hadde rett til å klage var det mange som trakk fram at dette stod i vedtaket, og at dette var noe som de var blitt opplyst om på sosialkontoret.

Vi spurte også informantgruppen om de kunne komme med noen eksempler på hva de kunne klage på i vedtaket. I alt 4 av informantene uttrykte at de ikke visste hva det var man kunne klage på, og 4 av informantene svarte også generelt ved at de trodde man kunne klage på ”alt” i vedtaket. I alt 7 av informantene kom med ulike konkrete forslag på hva man kunne klage på, hvor da de aller fleste pekte på at man kunne klage hvis man mente at man hadde fått for lite penger fra sosialkontoret.

Usikkerheten var større blant informantgruppen da de ble bedt om å ta stilling til hvorvidt det var mulig å klage på vilkår som sosialtjenesten hadde stilt i vedtaksbrevene. Dette spørsmålet ble formulert et godt stykke ut i intervjuene hvor vi da hadde snakket en del om kjennetegn ved ulike vilkår som sosialtjenesten kan formulere overfor sosialklienter. Vi kan derfor til en viss grad utelukke at usikkerhet knyttet til om man hadde rett til å klage på vilkår skyldtes at informantene ikke visste hva vilkår var. I alt 9 av informantene uttrykte at de var veldig usikre på om de kunne klage på vilkår som sosialtjenesten fremsatte i vedtaksbrevene, og de aller

³⁹ Det er bestemmelsene i forvaltningsloven som skal følges når klagen skal behandles, og det er det kontoret som har fattet vedtaket som skal ta imot klagen. Klagen kan bli formulert enten skriftlig eller muntlig. Ved en muntlig klage skal sosialkontoret skrive ned klagen og ellers gi den hjelp som klageren trenger for å fremme klagen.

fleste svarte at de ikke visste om det var en mulighet å klage hvis det hadde blitt fremsatt vilkår som de mente var urimelige. En av informantene uttrykte dette på følgende måte:

”Jeg vet ikke hvordan det er med sånne ting. Du kan vel klage på sånt og, men jeg vet ikke hvordan man skal gjøre det da”.

3 av informantene mente at det ikke var mulighet til å klage på vilkår som sosialtjenesten hadde fremsatt i vedtaksbrevene. En av informantene uttrykte dette på følgende måte:

”Nei. Setter de et vilkår så setter de et vilkår holdt jeg på å si.”

Det var kun 3 av informantene som var sikre på at det var mulig å klage på vilkår. En av informantene mente at;

”Du kan klage på de vilkårene som de kommer med, og du kan klage hvis du synes at du får for lite penger”.

Vi var også opptatt av å finne ut hvordan informantgruppen ville ha gått frem hvis de så for seg at de skulle formidle en klage, og hvor mange av informantgruppen som hadde vært i en situasjon hvor de hadde formulert en klage til et sosialkontor. Det var kun 2 av de 15 informantene som ikke hadde noen ide om hvordan de ville ha gått frem hvis de skulle ha sendt en klage til sosialkontoret. 9 av informantene opplyste at de ville ha tatt direkte kontakt med saksbehandleren sin, enten ved å henvende seg muntlig til saksbehandleren eller sende sosialkontoret et brev hvor klagen var formulert. 4 av informantene ville ikke ha tatt direkte kontakt med sosialkontoret hvis de skulle ha klaget på vedtak. 2 av disse ville ha formulert klagen gjennom sin advokat, mens 2 av de som ikke ville ha tatt direkte kontakt med sosialkontoret ville ha tatt kontakt med arbeidsgiver under tiltaket de var utplassert på. En begrunnelse som ble gitt for ikke å ta direkte kontakt med sosialkontoret, var at det ville være lite logisk å be sosialkontoret om hjelp hvis man var misfornøyd med vedtak. En av informantene uttrykte dette på følgende måte:

”Jeg tror ikke det er noe vits. Hvis jeg skulle klage på noe som de har bestemt, så ville det ha vært litt rart. Jeg skjønner ikke helt hvordan jeg skulle fått hjelp av de til å klage på noe som de allerede har bestemt”.

Blant de 15 vi intervjuet, var det få som hadde benyttet seg av klageretten. I alt 3 av informantene opplyste tilfeller hvor de hadde klaget på vedtak som Åsane sosialkontor eller andre sosialkontor hadde fattet. Disse klagen omhandlet avslag på utstyr til hjemmet, samt misnøye med for liten utbetaling. Så langt informantene visste var det ingen av klagen som hadde ført til endringer i vedtaket, og en av de som hadde klaget mente at det å klage i grunnen hadde ført lite med seg:

”Jeg ser ikke så veldig lyst på det med å klage, det blir lagt i en skuff og der ligger det. Det er flere måneder siden jeg har sendt inn klagen, og det har ikke kommet noe svar”.

7 Klientenes vurderinger av sosialtjenestens bruk av vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet

7.1 Innledning

En viktig målsetting i forbindelse med ungdomssatsingen i sosialtjenesten er å få ungdom ut av passiv sosialhjelp ved å sørge for at de får en tettere tilknytning til arbeidslivet. I intervjuene ønsket vi derfor å få kjennskap til informantenes erfaringer når det gjaldt sosialtjenestens krav om aktivitet i forhold til arbeidsrettede tiltak. I dette kapitlet redegjør vi nærmere for hvilke arbeidsrettede vilkår som sosialkontoret har stilt informantgruppen. Deretter ser vi nærmere informantenes oppfatninger knyttet til hvilke krav om arbeidsrettet aktivitet de mener at sosialkontoret har stilt. Avslutningsvis kommer vi inn på informantenes synspunkter på kontakten med sosialkontoret mens de har vært på tiltak, samt deres vurderinger av samarbeidet mellom Aetat og sosialkontoret.

7.2 Vilkår knyttet til at klienten skal ut i arbeid

I kapittel 5 fastslo vi at vilkår knyttet til at klienten skulle ut i arbeid var blant den hyppigst stilte vilkårstypen overfor informantene. I de neste avsnittene konkretiserer vi nærmere hvilke vilkår knyttet til at klientene skal ut i arbeid som har blitt stilt i vedtakbrevene, og hvilke oppfatninger klientene har av disse vilkårene.

7.2.1 Vilkår som er blitt stilt i vedtaksbrevene

I perioden 01.01.04- 30.06.05 var det blitt stilt i alt 81 vilkår til informantene som var knyttet til at klienten skulle i arbeid. Tabell 7-1 viser hvilke vilkår som er blitt benyttet, antall ganger dette vilkåret hadde blitt stilt, samt hvor mange av informantene som hadde blitt stilt dette vilkåret i perioden.

Vilkårsformulering	Antall ganger stilt totalt	Antall personer som har fått stilt vilkåret
De plikter å opprette meldeplikten til Aetat hver 14. dag, samt møte til innkallinger derfra	31	13
De plikter å ta imot et hvert tilbud om arbeid, kurs, praksis, praksisplass m.v. som Aetat finner høvelig til Dem	30	11
Du må stille opp på de avtaler som inngås mellom Dem, AFO, Aetat og sosialtjenesten	2	2
Søker skal følge opplegget med Aetat og Åstvedt industrier	1	1
De må forevise dokumentasjon på at De jevnlig følger opp kontakten med Aetat	6	4
Søker plikter å møte til samtale ved Arbeidsrådgivningskontoret ved innkalling	1	1
Søker må følge opp tiltak via AFO. Det har vært prøvd ulike tiltak uten at søker har fulgt dette opp. For eventuelt videre rett på sosialhjelp må søker følge opp nåværende tiltak på en bedre måte	1	1
Søker plikter å ta imot tilbudet ved ATG/ AFO og følge dette opplegget i tiltaket	1	1
Søker plikter å gå på tiltaket	2	2
Søker plikter å ta imot ethvert tiltak som han blir tilbudt	1	1
Husk å levere meldekort slik at du får penger	1	1
Du skal møte på jobbsøkerkurs til avtalt tid den ... Dersom du ikke stiller, og heller ikke gir melding om gyldig fravær, vil sosialhjelpen kunne stoppes/ reduseres	1	1
De må kunne forevise dokumentasjon på at de jevnlig følger opp kontakten med Aetat. Før utbetaling av sosialhjelp må du levere utskrift over meldedatoer	1	1
Det er ønskelig med tilbakemelding til saksbehandler ved sosialkontoret om resultat etter jobbintervju	1	1
De snarest registrerer Dem ved arbeidskontoret som arbeidssøker innen utbetaling den ...	1	1
Sum totalt	81	-----

Tabell 7-1: Vilkår om arbeidsrettet aktivitet som er blitt stilt informantgruppen i perioden 01.01.04 - 30.06.05

Tabell 7-1 viser at det var to vilkår som skilte seg ut ved at de var stilt hyppigst:

- De plikter å opprettholde meldeplikten til Aetat hver 14 dag, samt møte til innkallinger derfra.
- De plikter å ta imot ethvert tilbud om arbeid, kurs, praksis, praksisplass m.v. som Aetat finner høvelig til Dem.

7.2.2 Informantenes synspunkter på vilkår knyttet til at de skal opprettholde meldeplikten til Aetat

Bergen kommunerevisjon listet opp en rekke vilkår overfor informantene og ba om deres synspunkter på hvorvidt de oppfattet at sosialkontoret hadde stilt disse kravene til dem. Blant de vilkårene som vi kom nærmere inn på, var de to vilkårene knyttet opp mot Aetat: meldeplikten og hvorvidt de mente at de var pliktig til å ta imot tilbud om arbeid, kurs m.m.

I alt 13 av de 15 informantene hadde i vedtaksbrevene fått stilt vilkåret om at vedkommende måtte overholde meldeplikten til Aetat. Gjennomgangen av intervjumaterialet viste at de aller fleste av informantene hadde fått med seg at dette hadde vært et krav fra sosialkontoret. Kun to av informantene opplyste at de ikke betraktet meldeplikten som et absolutt krav fra sosialtjenesten. Begge disse to hadde fått stilt vilkår om meldeplikt i vedtaksbrevene. De to informantene som ikke hadde fått stilt vilkår om meldeplikt i vedtaksbrevene opplyste imidlertid at de betraktet meldeplikten som et av de kravene de måtte forholde seg til fra sosialtjenesten. Ikke alle informantene husket at meldeplikten var blitt beskrevet i vedtaksbrevene, men mange opplyste at de var blitt grundig informert om dette på sosialkontoret. To av informantene påpekte dette på følgende måte:

”Det med å være tilmeldt Aetat er sånn som jeg vet. Jeg har faktisk ikke sett etter om det står i selve vedtaket, men det er i alle fall en muntlig beskjed som du får. Det er noe som alle vet som går på sosialkontoret. De informerer deg grundig der oppe om at du skal overholde den meldeplikten, og at du må sende disse meldekortene”

”Det står ingenting om dette i brevene jeg mottar fra sosialkontoret. Det er sånn som de har sagt til meg på møter og sånt, at jeg må gå på Aetat og søke jobber og registrere meg”.

En annen av informantene trakk frem at det var viktig at sosialtjenesten hadde andre fokus enn bare meldeplikten i arbeidet med unge sosialklienter:

”Sosialtjenesten må hjelpe, støtte og informere. Få ungdom til å skjønne at de skal ut i jobb, og at sosialhjelp ikke er noen langsiktig løsning. Ofte

blir det sånn at du får et vedtak, og du holder på med disse meldekortene så glemmer folk deg hvis du ikke stadig viser fjeset ditt og klager eller sånne ting. Da blir man hengende med sosialhjelpen, og har akkurat hodet over vannet”.

7.2.3 Informantenes synspunkter på vilkår knyttet til å ta imot ethvert tilbud om arbeid, kurs m.m som Aetat finner høvelig

Gjennomgangen av vedtaksbrevene viste at:

- 11 av de 15 informantene har fått stilt vilkår om å ta imot et hvert tilbud fra Aetat en eller flere ganger. Kun 4 informanter hadde ikke fått stilt dette vilkåret, men to av disse informantene hadde fått formulert andre arbeidsrettede vilkår.
- Kun 2 av informantene hadde ikke fått formulert noen vilkår knyttet til arbeidsrettede tiltak i perioden. Begge disse har en kort klientkarriere ved sosialkontoret.

En gjennomgang av intervjumaterialet viste at meldeplikten til Aetat i langt større grad ble oppfattet som et krav enn hva dette med å ta imot arbeid, kurs, tiltak osv fra Aetat ble. Når vi så på svarene til alle de 15 sosialklientene så uttrykte i alt 11 av informantene at de ikke oppfattet dette med å ta imot tilvist arbeid, kurs m.m som et absolutt krav fra sosialtjenesten, men at det er aspekter av frivillighet knyttet til deltagelse på tiltak osv. Dette ble uttrykt på forskjellige måter av informantene. Noen påpekte at de hadde takket nei til noen tilbud som har kommet, og opplevde derfor ikke dette kravet som absolutt. Andre trakk frem at det kan oppfattes som et krav å begynne, men at det er muligheter for å trekke seg ut hvis vedkommende av ulike grunner ikke mestret arbeidet/tiltaket/kurset:

” De stiller ikke som krav at jeg må delta på ulike tiltak, men at jeg skal forsøke”.

En annen informant som opplevde at det å ta imot tiltak osv hadde et aspekt av frivillighet, uttrykte seg på følgende måte:

”Det er ikke sånn at de sender meg et brev om at nå er det et kurs, og vi melder deg på. Det er heller det at de sier at vi har noe til deg, er du interessert?”

En tredje informant uttrykte at vedkommende hadde fått tilbud om praksisplass, men takket nei til tilbudet ettersom betalingen var liten og det var dårlige utsikter om fast jobb:

”Jeg fikk beskjed om at jeg kunne begynne på ..., men at det var usikkert om de kunne ansette meg. Da har jeg ikke noe lyst til å begynne der heller, og så ville jeg bare få 180 kroner dagen. Jeg har lyst til å få en fast jobb, og ikke begynne sånn når jeg faktisk bor alene og trenger penger.”

En fjerde informant mente at det ofte ble stort fravær på arbeidsrettede tiltak hvis sosialklientene ikke hadde interesse av tiltaket som ble tilbudt vedkommende. På spørsmål om vedkommende oppfattet at det var et krav fra sosialkontoret at vedkommende tok imot tilbud fra Aetat, ble følgende påpekt:

”Det er valgfritt, det er det. Jeg gidder ikke å gjøre noe som jeg ikke er interessert i, det vil jeg ikke. Jeg må interessere meg for det. Det har faktisk skjedd at jeg ikke har møtt opp. Jeg måtte delta i noe som jeg faktisk ikke var interessert i, og dermed ble det veldig dårlig fremmøte på meg. Det har jeg prøvd å forklare og sosialkontoret fant det ikke ut før jeg ikke møtte opp når jeg skulle møte opp. Jeg sa at dette interesserer meg ikke, jeg har ikke lyst. Det er ikke dette jeg vil ha og det er ikke det jeg vil satse på”.

En del av informantene trakk frem at de hadde takket nei til tilbud, men opplevde at sosialkontoret etter hvert ”strammet tøylene” for å få vedkommende i gang. I alt 5 av informantene uttrykte dette på forskjellige måter. En av disse informantene mente at sosialkontoret stilte strengere krav nå om at vedkommende måtte fullføre tiltak slik at muligheten for å komme inn på arbeidsmarkedet ble styrket. Vedkommende merket blant annet dette ved at sosialkontoret hadde bygd opp et stor nettverk av mennesker som skulle drive vedkommende videre. Dette var blant annet representanter fra sosialkontoret, Aetat og

tiltaksarrangør. Vedkommende syntes at det virket betryggende å vite at det var et nettverk som støttet opp, og mente at tidligere var motivasjonen til å gjennomføre tiltak osv liten. Dette hadde blant annet sammenheng med et stort rusforbruk, og at det den gang ikke ville ha ført noe godt med seg om sosialkontoret hadde forsøkt å presse vedkommende til å gjennomføre noe som vedkommende ikke ville ha klart å fullføre likevel. Vedkommende uttrykte blant annet dette:

”Jeg har gått der en stund, men nå stiller de opp for å hjelpe meg for at jeg skal få en jobb sammen med Aetat. De har jo hjulpet meg tidligere også, men jeg har skjøvet det litt til siden. Men nå er jeg nødt til å få meg jobb, og nå stiller de opp med Aetat. Nå får jeg en jævla tett oppfølging. Nå er det ikke bare sosialen, men nå er det alle som står rundt meg og hjelper meg med å komme i gang. Det synes jeg er jævla greit, og det er derfor jeg vet at jeg kommer til å beholde den jobben”.

En av de andre informantene som opplevde at det ble stilt strengere krav over tid, svarte på følgende måte på spørsmålet om å ta imot tiltak osv var et krav som sosialkontoret stilte:

”Nei, men nå skal jeg bort til Aetat sammen med en fra sosialkontoret. Nå er jeg nødt til å komme i gang med noe. Nå har vi avtalt et møte med arbeidskontoret, og vi skal snakke med en saksbehandler der borte. Nå setter vi det i gang. Det har ikke vært et krav til nå”.

En tredje informant uttrykte seg på følgende måte:

”Jeg har fått vite av saksbehandleren min at hvis jeg ikke finner noe arbeid i den nærmeste tiden så må jeg komme i gang med ett eller annet. Det betyr at de kan sette meg i gang med noe- et tiltak eller noe.”

Noen av informantene mente også at sosialtjenesten stilte strengere krav om at sosialklientene måtte ta imot kurs og tiltak i perioder hvor de hadde fått innvilget stønad som omfattet flere ytelser. En av informantene som mente at dette med å ta imot tiltak m.m ikke var et absolutt krav fra sosialkontoret, hadde takket nei til å delta på jobbsøkerklubben. Vedkommende pekte

på at sosialtjenesten stilte mildere krav til deltagelse i kurs osv i perioder hvor vedkommende ikke fikk utbetalt så mye i støtte. Da intervjuet ble gjennomført, fikk vedkommende kun støtte til strøm, og hadde hatt perioder hvor sosialkontoret i tillegg hadde dekket både livsopphold og husleie. Vedkommende hadde fått tilslag på jobb, og svarte følgende på spørsmålet om dette med å ta imot kurs m.m var et krav som sosialkontoret stilte:

”Før jeg klarte å finne meg en jobb selv, sa de at jeg måtte gjøre ett eller annet for at jeg skulle få støtte. Da jeg bare fikk penger til strømregningen, var det ingen slike krav som ble stilt til meg egentlig. Før var det krav om at jeg skulle begynne på kurs, eller begynne i en praksisplass eller noe sånt”.

Fire av de 15 informantene uttrykte at deltagelse på kurs/tiltak ikke var frivillig, men en klar forutsetning for at de skulle motta stønad fra sosialkontoret. To av disse var korttidsmottakere og hadde ikke mottatt hjelp mer enn et par måneder fra sosialkontoret. Den tredje hadde mer erfaring fra sosialkontoret og hadde mottatt stønad i overkant av et års tid, mens den fjerde hadde vært tilknyttet Åsane sosialkontor i underkant av et års tid. To av informantene uttrykte at deltagelse på jobbsøkerklubben var en forutsetning for at sosialkontoret ville opprettholde stønaden. Den ene av informantene uttrykte dette på følgende måte:

”Nå er jeg nettopp ferdig med en jobbsøkerklubb, og det er ganske greit. Hvis jeg ikke stilte opp så ville jeg ikke fått utbetalt penger. Det er i alle fall sånn jeg har forstått det”.

Den andre informanten sa følgende:

”Det kom i et brev om at jeg hadde fått tilbud på kurs, og at dette måtte jeg gjøre. Da hadde de stoppet, og Aetat hadde stoppet alt også. Jeg var nødt, men det er greit å få med seg et slikt kurs.”

En tredje informant uttrykte seg slik:

”Nå skal jeg begynne på AFO, og da er jeg sikker på at det kommer et vedtak hvor det står at jeg må følge opp det tiltaket. Det gjør det nok”.

Den fjerde informanten som oppfattet at man hadde liten mulighet til å takke nei til tiltak osv som ble tilbudt vedkommende, formulerte seg slik:

”Hvis arbeidskontoret har et kurs til meg så må jeg uansett si ja, jeg kan ikke si nei. Hvis jeg sier nei, og de får vite det så reduserer de pengene. Da betyr det at jeg ikke vil skaffe meg en jobb på en måte”.

7.2.4 Informantenes synspunkter på det å bli presset til å ta imot tilvist arbeid, kurs m.m fra sosialkontoret

I intervjuene var vi også opptatt av å høre hvordan informantene ville ha reagert hvis sosialtjenesten konsekvent hadde stoppet eller redusert utbetalingene hvis vedkommende ikke hadde gjennomført arbeidsrettede tiltak. Samtlige av informantene stilte seg veldig negativ til en slik fremgangsmåte fra sosialkontoret, og noen hevdet at de ville ha tydd til motstrategier overfor sosialkontoret hvis dette hadde skjedd. I tillegg var det mange som påpekte at dette ville ha skadet mer enn det hadde gagnet, ettersom både motivasjon og troen på at de ville lykkes ville ha blitt sterkt svekket hvis de hadde hatt liten innflytelse over hvilke tiltak de måtte delta i.

Motstrategier som informantene ville ha kommet med ville, gjerne ha sitt utspring i at vedkommende ikke ville samarbeide hvis sosialkontoret hadde presset gjennom ulike tiltak som vedkommende av ulike årsaker ikke ville eller kunne gjennomføre. En av informantene uttrykte dette på følgende måte:

”Nei, du gidder ikke å danse etter deres pipe hvis de skal herse så jævlig med deg. Da blir det bare på trass, da driter du i det. Det hjelper ikke bare å si at du skal gjøre det, de må jo samarbeide med deg. Det er de nødt til”.

En annen av informantene som også mente at vedkommende ville sette seg helt på ”bakbeina” ved en slik holdning fra sosialkontoret, hadde opplevd konflikter med et annet sosialkontor hvor resultatet var blitt redusert stønad. Vedkommende opplevde at Åsane sosialkontor var

mer opptatt av dialog enn evige konfrontasjoner, noe som ifølge vedkommende hadde bidratt til at troen på en selv hadde blitt styrket. Tidligere da konfliktene med sosialkontoret hadde tårnet seg opp for vedkommende, var holdningen mer å ”gi faen” som det ble uttrykt i intervjuet. På spørsmål om hvordan vedkommende ville ha reagert hvis Åsane sosialkontor for eksempel hadde redusert stønaden svarte vedkommende følgende:

”Da hadde jeg sagt hva jeg mener. Så hadde jeg sagt rettighetene mine. Jeg vet rettighetene mine, og hadde det ikke gått med den saksbehandleren jeg hadde fått først så hadde jeg søkt etter en ny en”.

Andre momenter som informantene trakk fram var at en steil holdning fra sosialkontoret hvor stønaden blir redusert, ville ha skapt en ”indre uro” for mange og av den grunn få negative konsekvenser. En av informantene uttrykte dette på følgende måte:

”Jeg hadde følt et veldig press. Man vet aldri helt hvordan et annet menneske har det innvendig. Det varierer fra person til person hvordan de takler hverdagen sin og hvordan de vil takle det tiltaket de er i. Jeg ville ha følt meg veldig presset hvis jeg hadde vært i en sånn situasjon hvis jeg ikke hadde taklet det. Det kan ødelegge veldig mye mer enn det personen vanligvis ville ha blitt”.

En av informantene hadde to kamerater som var tilknyttet et annet sosialkontor i byen. Disse kameratene hadde fått stilt vilkår at de måtte skrive et visst antall jobbsøknader i uken, for så å fremvise disse til sosialkontoret. Vedkommende trodde at dette var en forutsetning for at de skulle få utbetalt stønaden fra sosialkontoret, og mente at dette var en feil måte å gå frem på overfor klientene. Kameratene hadde problemer med å fremvise det antallet søknader som sosialkontoret krevde, og mente at denne fremgangsmåten fra sosialkontoret var lite motiverende. Vedkommende som hadde disse kameratene, hadde deltatt på jobbsøkerklubben i Åsane⁴⁰, og mente at kameratene var blitt langt mindre motiverte enn seg selv når det gjaldt troen på å finne en jobb. Under intervjuet pekte vedkommende på at det var mye lurere at sosialkontoret hadde tilbud som for eksempel jobbsøkerklubben hvor man fikk hjelp til å

⁴⁰ Åsane sosialkontor opplyser at i perioden 23.05.05- 18.11.05 deltok 72 personer ved jobbsøkerklubben. 34 av disse fikk jobb, og en fikk læreplass, under eller rett etter kurset. Dette utgjør 49 %.

skrive søknader osv, og hvor sosialkontoret jobbet mer aktivt med å få opp motivasjonen til deltagerne;

”Jeg synes det er bedre å ta det på den måten som med kurset, heller enn du er nødt til å skrive så og så mange søknader i uken. Da blir motivasjonen bare verre, hvis det stopper opp med penger. Da tror jeg heller at folk begynner å jobbe svart”.

En annen av informantene som mente at det var viktig at sosialtjenesten jobbet med å motivere klientene, pekte på at det var viktig å finne ut hva sosialklientene ville før de eventuelt stilte strenge krav til klientene:

”De bør ta hensyn til hva de ønsker å gjøre. Uansett så tror jeg at de må stille krav til at folk gjør noe, men hvis de har lyst selv så bør de få hjelp til det de har lyst på”.

Ingen av informantene mente at de selv ville ha ”fortjent” at sosialtjenesten eventuelt hadde redusert stønaden hvis de hadde et stort fravær eller av ulike grunner ikke hadde begynt eller fullført arbeidsrettede tiltak. Likevel var det en del av informantene som trakk frem at det hadde vært helt i orden og helt på sin plass hvis de som bare ”slauget” eller ”festet bort alle pengene”, eller bare ”drev dank”, hadde fått stilt strengere krav fra sosialkontoret. På spørsmål om hva vedkommende hadde ment om en sosialtjeneste som hadde stoppet utbetalingen dersom man ikke fullførte arbeidsrettede tiltak svarte en av informantene slik:

”Det hadde jo spørs helt på personen som saksbehandleren hadde sagt det til. Det hadde kanskje vært greit hvis jeg var en dagdriver som bare slasket meg. Da hadde den holdningen vært grei å bli møtt med. Det synes jeg egentlig. Det er jo ikke riktig at de skal få penger og så skal de sitte i sofaen hele dagen. Det blir litt fra person til person hvilken situasjon som personen er i. Det hadde ikke vært greit hvis jeg hadde blitt møtt med den holdningen.”

En annen informant som hadde samme holdningen uttrykte følgende:

”De skal være behjelpelige. De skal forstå ungdommens situasjoner, om man er ung eller gammel, så skal de forstå de. De som ikke gidder å gjøre noe, de bør de stille strengere krav overfor. Har de problemer så synes jeg at de skal respektere og forstå det”.

En tredje informant som også pekte på at enkelte personer burde ha fått strengere krav, mente følgende:

”Det er de som tar for lett på det. De som får penger, og jippi. De som gjerne ikke gjør noe ved siden av pengene, og disse som fester og driter i alt og mottar disse pengene. De blir som regel værende der resten av livet også, og det er jo ikke bra. De kunne gjerne ha fått litt strengere krav”.

7.3 Kontakten med sosialkontoret når vedkommende er på tiltak

I intervjuene var vi også opptatt av å høre informantenes synspunkter på kontakten med sosialkontoret når de var utplassert på ulike arbeidsrettede tiltak. Selv om det er Aetat som primært skal føre dialogen med tiltaksarrangør og fange opp eventuelle konflikter knyttet til klientenes deltagelse på tiltakene, var vi likevel interessert i å få høre hvilke erfaringer informantene hadde med sosialkontorets oppfølging i de periodene de hadde vært utplassert på tiltak.

Mange av kortidsmottakerne i undersøkelsen hadde ikke spesielt mye erfaring med arbeidsrettede tiltak, mens mange av de som hadde vært tilknyttet sosialkontoret i lenger tid hadde deltatt på flere tiltak. Når det gjelder langtidsklientene, var det mange som pekte på at de ikke hadde spesielt mye kontakt med sosialkontoret når de var på tiltak, og at det var Aetat de skulle forholde seg til i tiden de var på tiltak. En av informantene uttrykte dette:

”Sosialkontoret har sagt at jeg må stå på, men ansvaret blir overlatt til Aetat. Da er det de jeg har å gjøre med plutselig”.

De aller fleste av langtidsmottakerne trakk frem at de syntes det var helt i orden å ha lite kontakt med sosialkontoret i tiltaksperiodene. En uttrykte dette på følgende måte:

”Sosialkontoret bare forsvinner ut når du har funnet deg noe å gjøre. Da har ikke de noe mer de skulle ha sagt virker det som, og det er helt greit. Da er det ingenting mer de trenger å gjøre. Da kommer de tilbake igjen hvis det går skeis, og det er helt topp.”

Ikke alle informantene delte denne oppfatningen og uttrykte at de savnet mer oppfølging fra både sosialkontoret og Aetat når de var på arbeidsrettede tiltak. En av langtidsklientene mente at man ble gående mye på egenhånd og savnet en tettere dialog underveis i tiltakene. På spørsmål om hvilken kontakt vedkommende hadde med sosialkontoret underveis i tiltakene, svarte vedkommende følgende:

”Da leverer man bare søknader. Det som jeg tror er mye av problemet er at hver saksbehandler har alt for mange klienter å forholde seg til. De har veldig vanskelig for å forholde seg til en og en. Der ligger nok noe av problemet.”

En annen av langtidsmottagerne mente det var viktig med oppfølging både underveis og ikke minst i etterkant av ulike tiltak:

”Jeg savner en tettere oppfølging, for du føler at du er mest på egen hånd når du er i selve tiltaket. Før er det mye snakking, men der jeg gikk sist fikk jeg ingen informasjon. Når jeg var ferdig ante jeg ikke hva jeg skulle gjøre.”

En av langtidsmottagerne som mente at det var i orden å ha mindre kontakt med sosialkontoret i forbindelse med tiltak, begrunnet dette med at det alltid var mulig å ta kontakt med sosialkontoret hvis det hadde vært behov for det. Underveis i intervjuene kom det imidlertid frem at en del av klientene hadde opplevd konfliktfylte situasjoner mens de hadde vært utplassert på tiltakene som de ikke hadde informert verken Aetat eller sosialkontoret om. Informantene nevnte ulike årsaker til vansker knyttet til tiltakene og hvorfor de ikke hadde drøftet dette direkte med sosialkontoret. En nevnte at tiltakene var blitt vanskelige å gjennomføre på grunn av et stort rusforbruk, og at det hadde blitt mye fravær på tiltakene. Vedkommende mente at sosialkontoret hadde vært fleksible og gjort sitt beste, men at det var

vanskelig å forklare sosialkontoret hvordan situasjonen eksakt var. Vedkommende beskrev denne tiden av sitt liv som ”et tåkeland” hvor det i det hele tatt var vanskelig å sette ord på hva som følte vanskelig. En annen av informantene hadde opplevd at det var blitt rot med hvordan tiltaksarrangøren hadde notert fravær, og vedkommende hadde forsøkt å avklare dette med sosialkontoret. Dette viste seg å bli vanskelig ettersom saksbehandleren på sosialkontoret var vanskelig å få tak i. Vedkommende opplevde dette som frustrerende og mente at det var en svakhet ved selve organiseringen av sosialkontoret, at det ikke var andre saksbehandlere på sosialkontoret som kunne se på saken. En tredje informant hadde opplevd å komme opp i ubehagelige konflikter med en av tiltaksarrangørene. Vedkommende hadde ikke sett noen løsning på konfliktene som hadde oppstått, og mente seg urettferdig behandlet. Resultatet var at tiltaket ble avsluttet, og at sosialstønad igjen var blitt hovedinntekt. Under intervjuet var vi opptatt av om vedkommende hadde opplyst sosialkontoret om konfliktene som vokste seg større og som til slutt bidro til at tiltaket ikke ble gjennomført. Vedkommende mente at det var vanskelig å vite hvordan man skulle ha involvert sosialkontoret før og utdypet dette på følgende måte:

”Jeg ventet lenge med å fortelle noen ting som helst for jeg har dårlig erfaring med å sitte og fortelle folk sannheten om ting. Jeg har dårlige erfaringer om hvilke konsekvenser det får etterpå. Jeg valgte å holde det for meg selv. Jeg tror nok at jeg var litt for sent ute”.

Når det gjelder korttidsmottakerne i undersøkelsen, så har de naturlig nok mindre erfaring med arbeidsrettede tiltak. Underveis i intervjuet uttrykte de gjerne hvilke forventninger de hadde til sosialtjenesten når det gjaldt oppfølging av arbeidsrettede tiltak. En av informantene skulle snart begynne på et tiltak, men hadde ikke gjort seg de store forhåpningene om at sosialkontoret hadde kapasitet til å ta kontakt underveis i tiltaket:

”Det hadde jo vært veldig greit med kontakt. All oppfølging er positivt, men jeg har ikke de store forventningene”.

En annen av korttidsmottakerne håpet på at sosialkontoret kunne følge opp vedkommende på tiltak:

”Det er gjerne det at hvis jeg kommer meg ut i noe at de sjekker at jeg har det bra og trives med det jeg gjør. Og hvis jeg ikke gjør det, at de kan hjelpe meg med noe annet. At de har litt tålmodighet. Alle må få lov til å prøve seg litt ut”.

7.4 Klientens vurderinger av samarbeidet mellom Aetat og sosialkontoret

Gjennom STAS- samarbeidet⁴¹ har det vært en målsetting at sosialkontoret og Aetat skal samarbeide om å hjelpe sosialklientene ut i arbeid. For å nå målsettingen om at sosialklientene skal bli selvhjulpne ved å komme ut i arbeidslivet er vilkår knyttet til at klientene skal ha kontakt med Aetat de som er hyppigst stilt overfor mulige/potensielle arbeidssøkende sosialklienter. Underveis i intervjuene var vi også opptatt av hvordan informantene hadde opplevd kontakten med Aetat. Vi spurte også mer detaljerte spørsmål om informantenes vurderinger av samarbeidet mellom Aetat og sosialtjenesten. Av spesiell interesse var å høre om vedkommende hadde deltatt på fellessamtale med en representant fra sosialtjenesten og en fra Aetat, og hvorvidt dette ble ansett å være et nyttig møte. Vi var også opptatt av å høre om informantene hadde noen andre kommentarer omkring styrker og svakheter ved samarbeidet mellom de to etatene.

7.4.1 Informantenes inntrykk av Aetat

Intervjumaterialet viste at det var variasjoner i hvor mye kontakt informantene hadde hatt med Aetat. Som vi kom inn på tidligere så vil de av informantene som deltok på ulike arbeidsrettede tiltak ha mer kontakt med Aetat. Dette har sammenheng med at Aetat i denne perioden har det formelle ansvaret med å følge opp tiltakene overfor tiltaksarrangøren, i tillegg til at vedkommende sosialklient i denne perioden får utbetalt stønad fra Aetat.⁴² På spørsmål om hvilket inntrykk informantene hadde av Aetat vil vi derfor anta at det er variasjoner blant informantene hvor mye kjennskap de har til etaten. Blant de 15 sosialklientene som vi intervjuet var det følgende vurderinger av Aetat som ble trukket frem av informantene:

⁴¹ STAS (Samordnet tiltaksinnsats i Aetat og sosialtjeneste) er navnet på fattigdomssatsingen i Bergen, hvor sosialtjenesten samarbeider med Aetat i forbindelse med gjennomføring av Tiltaksplan mot fattigdom (St.mld. nr 6 2002- 2003).

⁴² En rekke av informantene har i tillegg vært avhengig av å motta supplerende stønad fra sosialkontoret.

- To av informantene mente at det var mer ”stress” å forholde seg til Aetat enn sosialkontoret ettersom det var langt flere skjemaer å forholde seg til på Aetat.
- To av informantene mente at det var i grunnen veldig lite kontakt med Aetat annet enn at det var de som betalte ut penger da de var på tiltak.
- Tre av informantene nevnte at hos Aetat er det kun fokus på jobberelaterte ting, mens de fokuserer på mer personlige forhold med sosialkontoret. Det ble blant annet pekt på at det var helt utelukket å åpne seg i like stor grad overfor Aetat som overfor saksbehandleren på sosialkontoret.
- Tre av informantene var ikke sikre på hva Aetat i det hele tatt kunne tilby utover at man skulle melde seg arbeidsledig og sende meldekort. Det ble blant annet pekt på at det ble lite oppfølging direkte fra Aetat og at man gjerne bare ble liggende i ”systemet”.
- En av informantene hadde først tatt kontakt med Aetat, men mente at det i utgangspunktet var liten hjelp å få. Vedkommende tok videre kontakt med sosialkontoret og mente at det hadde bidratt til at det ble bedre tilbud fra Aetat etter at sosialkontoret ble involvert.
- En av informantene mente at det var lite motiverende å gå på Aetat og ta dårlig betalte praksisjobber ettersom dette beløpet ble trukket fra sosialstønad. Da satt vedkommende igjen med det samme utbetalt i måneden, men måtte likevel jobbe hel dag.
- En av informantene mente at det var vanskelig å opprettholde et samarbeid med Aetat etter at det hadde gått ”skeis” på et arbeidsrettet tiltak. Vedkommende oppfattet at Aetat hadde ”gitt opp” å hjelpe vedkommende videre, og at Aetat hadde begrunnet dette med at vedkommende ikke var klar for arbeidslivet.

Et forhold som ble ansett som frustrerende og som ble trukket frem under intervjuene, var at det kunne være vanskelig å forholde seg til mange ulike saksbehandlere på Aetat. En av informantene uttrykte dette på følgende måte:

”Aetat synes jeg er veldig vanskelig. Der sender de meg inn til forskjellige saksbehandlere. Jeg har aldri vært til samme saksbehandler der borte. Akkurat det er veldig greit med sosialkontoret for der får du en fast som du skal forholde deg til, på Aetat sender de deg bare rundt omkring. Man

trekker en kølapp så sender de deg rundt omkring. Det gir meg ikke så veldig mye, da klarer jeg meg bedre på egenhånd. Da kan jeg heller gå inn på internett og se om det er noen ledige stillinger”.

7.4.2 Fellesmøter med Aetat, sosialkontoret og sosialklienten

I kapitel 2 kom vi blant annet inn på at i forbindelse med STAS- prosjektet har det blitt tilført midler for at sosialtjenesten og Aetat kan samarbeide blant annet om å utføre såkalte ”trekantsamtaler”, hvor en representant fra Aetat og sosialkontoret har møte med klienten for å komme i en tettere dialog om muligheter for å komme ut i arbeidslivet. I alt 8 av informantene mente at de hadde deltatt på samtaler hvor både en representant for sosialtjenesten og Aetat var tilstede. 5 opplyste at de ikke hadde deltatt på en slik samtale, mens 2 oppga at de skulle få en slik samtale i løpet av kort tid.

I alt 6 av de 8 informantene som hadde hatt fellesmøter med begge etatene, satt igjen med et inntrykk av at dette hadde vært veldig nyttig. Det var kun 2 som ikke kom med positive tilbakemeldinger. En av disse informantene mente at dette fellesmøtet hadde skjedd for så lenge siden at det var vanskelig å huske noe spesielt fra samtalen. Den andre informanten mente at møtet i seg selv var positivt, og syntes det virket som det dukket opp forslag på tiltak som virket veldig interessante. Vedkommende hadde imidlertid blitt skuffet i etterkant da det viste seg at det likevel ikke var mulig å få plass på det aktuelle tiltaket som var blitt drøftet.

Resten av de 8 informantene som hadde deltatt på slike fellessamtaler, mente at dette hadde vært nyttig, og det ble gitt ulike begrunnelser for dette. En av langtidsklientene hadde opplevd at det var vanskelig å kommunisere med Aetat når det gjaldt å finne arbeidsrettede tiltak som vedkommende mente ville passe for seg. Aetat mente det beste hadde vært å peile seg inn på en yrkesvei hvor vedkommende hadde erfaring. Langtidsklienten mente det var en dårlig løsning å bli plassert på noe som var lite motiverende. I fellessamtalen med sosialkontoret og Aetat fikk vedkommende en mulighet til å fremme sine synspunkter, og mente at man kom frem til løsninger som virket akseptable for alle parter. Resultatet ble at klienten skulle få starte med et tiltak som vedkommende følte var langt mer motiverende enn det som var forespeilet i de tidligere møtene med Aetat. Klienten mente at et slikt møte var såpass nyttig at det hadde vært ønskelig at dette var kommet i stand på et tidligere tidspunkt.

En annen klient trakk frem at det var viktig for motivasjonen at det var fellessamtaler. Vedkommende mente at det var et viktig sikkerhetsnett å ha kontakt med Aetat og sosialkontoret på fellesmøter selv om man var på tiltak. På den måten ble vedkommende mer sikker på at man faktisk bidro til noe, og at det var viktig at både sosialkontoret og Aetat ga uttrykk for at de hadde tro på fremtiden. Dette ble også brakt på banen av en annen av klientene. Vedkommende hadde en fortid med rusproblematikk og av den grunn hatt vanskeligheter med å fullføre tidligere tiltak som var iverksatt. Klienten hadde tidligere hatt vanskeligheter med å opprettholde meldeplikten overfor Aetat og i lengre perioder vært registrert som inaktiv på arbeidskontoret. I følge klienten hadde dette blant annet ført til at vedkommende hadde mistet retten på en del kurs som man ellers hadde hatt rett på. Informanten følte seg bedre rustet til å kunne takle arbeidsrettede tiltak nå enn før, og hadde fått en tettere dialog med Aetat i etterkant av fellesmøter med både Aetat og sosialkontoret. I tillegg hadde sosialkontoret og Aetat kontakt med potensielle arbeidsgivere. Vedkommende var veldig positiv til at det ble bygget opp et nettverk av støttespillere fra ulike etater, og mente at dette var viktig for egen tro på å lykkes at så mange mennesker støttet opp.

Den fjerde informanten trakk frem som positivt med slike møter at det hadde gitt klienten en mulighet for å komme med sine synspunkter på hvilke tiltak som virket givende for vedkommende. Ellers var det viktig å ha med sosialtjenesten som en støttespiller overfor Aetat, spesielt ettersom sosialtjenesten visste mye om bakgrunnen til vedkommende noe som virket unaturlig å utbrodere overfor Aetat.

En femte informant mente at fellessamtaler med begge etatene bidro til å få unge sosialklienter til å skjønne at man ikke kunne leve på sosialhjelp resten av livet. Vedkommende hadde opplevd at man hadde diskutert hva som var aktuelle planer fremover, og mente at dette var viktig for å få folk til å forstå at sosialhjelp ikke var en god langsiktig løsning for unge mennesker.

Den sjettede informanten hadde hatt samtaler med Aetat og sosialtjenesten i forkant av et langvarig arbeidsrettet tiltak. Vedkommende hadde opplevd at veien tilbake til Aetat føltes lang i etterkant av dette tiltaket ettersom det hadde oppstått konflikter med arbeidsgiver som var vanskelig å takle, og vedkommende hadde tolket Aetat dit hen at de hadde gitt arbeidsgiveren ”rett”. Imidlertid hadde sosialkontoret tatt kontakt og innkalt til et fellesmøte,

noe vedkommende mente var positivt ettersom det da i alle fall blir gitt en mulighet til å *”få sagt sin mening og få sagt mye av det som gjorde at det ble som det ble”*.

Når det gjaldt de 7 informantene som sa at de ikke hadde hatt en slik samtale, så mente to av korttidsklientene at det virket rart at sosialkontoret kunne bidra til å hjelpe dem på vei til å finne kurs/tiltak. Den ene korttidsklienten hadde kun hatt et par møter på sosialkontoret og var usikker på hvordan Aetat og sosialkontoret kunne hjelpe videre for å få vedkommende ut i arbeidslivet. Inntrykket som vedkommende hadde, var at det var kun Aetat man skulle forholde seg til når det gjaldt arbeid, mens sosialkontoret var der for å bidra med stønad til livsopphold osv. Den andre av korttidsklientene som hadde omtrent samme oppfatning, uttrykte seg på følgende måte:

”Sosialtjenesten skal vel ikke hjelpe oss med å finne jobb? Det er vel heller Aetat sin jobb det, det går man bort og finner på Aetat selv. Der har de de AMO- kursene og de tingene der. Det skriver man seg opp på selv.”

To av informantene hadde ikke deltatt på fellessamtaler, men hadde erfaring fra jobbsøkerklubben hvor begge etatene var representert. Begge disse trakk frem at selv om de ikke hadde deltatt på fellessamtaler, så var begge etatene tilstede under dette kurset. Dette var positivt ettersom man da hadde fått råd og tips fra begge hold om hvordan det var lurt å gå frem for å få innpass på arbeidsmarkedet.

To av langtidsklientene kom også inn på at samarbeidet mellom Aetat og sosialkontoret var blitt bedre i de siste årene. En av informantene mente følgende:

”Sosialkontoret og Aetat har ikke hatt så god oppfølging og samarbeid, men de har blitt bedre nå. For et par år siden var det helt grønt, da kjenner jeg mange som gikk på sosialen, mens de fikk dagpenger der borte, uten at de hadde noen peiling. De skrev bare at de var arbeidssøkende og da fikk de dagpenger fra Aetat. Det er greit nok at de har mye å gjøre på, men de to etatene skulle ha vært litt mer sammensveiset. Det tror jeg nok at de begynner å bli nå da”.

8 Har klientene opplevd konsekvenser ved brudd på vilkår?

8.1 Innledning

Sosialtjenesten har et ansvar for å følge opp og påse at stønadsmottakeren oppfyller de vilkårene som er satt, og vurdere hvilke former for konsekvenser brudd på skal vilkår få, og hvordan de skal bli iverksatt. I dette kapitlet tar vi for oss hvorvidt klientene i undersøkelsen mener at de har opplevd sanksjoner fra sosialtjenesten på grunn av manglende oppfølging av vilkår.

8.2 Sanksjoner ved brudd på vilkårene

Vi spurte informantene om de hadde opplevd eventuelle sanksjoner ved brudd på vilkår som var stilt av sosialkontoret. Flere av informantene opplyste at de hadde opplevd stopp i utbetalingen av penger for kortere eller lengre tid. Dette fordi at sosialkontoret mente at kravene som var stilt vedkommende ikke var overholdt. Informantene pekte på at dette hadde skjedd hvis man ikke:

- overholdt tidsfrister i forbindelse med ny søknad
- leverte inn kvitteringer
- overholdt meldeplikten til Aetat

Som vi så i kapitel 6 var de av informantene som hadde glemt å overholde tidsfrister for innlevering av nye søknader, spesielt opptatt av å lese vedtaksbrevene for å så se når vedtaket gikk ut. De som hadde opplevd stopp i utbetalingen på grunn av dette, ga uttrykk for at det var frustrerende å oppdage at utbetalingen hadde stoppet, men ga også uttrykk for at det var viktig at de selv fulgte med på dette. Noen hadde også opplevd stopp i utbetalingen fordi sosialkontoret hadde etterlyst kvitteringer før de kunne utbetale stønaden. De som opplyste at dette hadde skjedd, mente at det var forståelig at sosialkontoret måtte ha diverse kvitteringer før de kunne utbetale penger. De av informantene som hadde opplevd stopp i utbetalingen fra sosialkontoret fordi meldeplikten ikke var blitt overholdt, mente også at dette i grunnen var et

greit krav å forholde seg til fra sosialkontoret. Dette var noe de var blitt opplyst om ville skje hvis de ikke var påpasselige med å sende meldekortene. En av informantene uttrykte det slik:

”Nå har jeg en veldig grei saksbehandler som hjelper meg mye. Jeg har fått klar beskjed om at jeg ikke bare kan komme og la være å levere meldekort og tro at det skal gå bra. Jeg har fått beskjed. Vi får vel det i første møte med saksbehandler, så får vi vel beskjed om at hvis vi ikke overholder de reglene så mister vi rett og slett utbetalingen”

Noen av informantene opplyste at Aetat hadde stoppet eller redusert stønaden grunnet ugyldig fravær på ulike kurs eller tiltak. Enkelte av informantene mente at de hadde hatt gode grunner for fraværet, men at det var vanskelig å få en dialog med Aetat om dette. Andre igjen opplyste at de hadde fått beskjed fra sosialkontoret at husleien var for høy, og at de måtte finne et rimeligere boalternativ hvis stønaden skulle bli opprettholdt. Ingen av dem som vi intervjuet hadde imidlertid opplevd at sosialkontoret hadde latt være å opprettholde stønad til husleie til tross for ”trusler” om dette. Ingen av informantene hadde heller opplevd stopp eller redusert stønad fra sosialkontoret i forbindelse med:

- At man har takket nei til kurs og tiltak som er tilbudt
- At man har hatt dårlig fremmøte på kurs eller tiltak⁴³
- At man ikke har møtt på samtaler med sosialkontoret, eller samtaler med sosialkontoret og Aetat

Noen av informantene mente at sosialtjenesten ikke kunne ha rett til å redusere eller stoppe stønaden. Det ble blant annet pekt på at sosialklienter i utgangspunktet hadde så lite penger å klare seg for i måneden, og at alle mennesker hadde krav på et minimum av penger for å overleve. En av informantene som hadde hatt mye fravær på arbeidsrettede tiltak, hadde ikke opplevd at sosialstønaden var blitt stoppet av den grunn. Vedkommende sa det slik:

⁴³ I perioder hvor informantene får stønad fra Aetat kan de også motta supplerende sosialhjelp fra sosialtjenesten. Som det kom frem av intervjuene har enkelte av informantene opplevd redusert stønad fra Aetat ved ugyldig fravær, men ingen av informantene mente at de hadde opplevd kutt i den sosialstønaden de eventuelt mottokk i kurs/ tiltaksperioden.

”Det var noe snakk om at jeg ikke skulle få penger og sånt, men jeg har jo fått penger. De har ikke gjort noe. Det gikk en stund så hørte jeg ikke noe fra de og sånt. Men de har jo mye å gjøre på, ikke sant”.

Vi spurte også denne informanten om hva sosialkontoret kunne gjøre hvis sosialklientene ikke fulgte de vilkårene som sosialtjenesten hadde stilt. Informanten pekte på at det ville være vanskelig for sosialtjenesten å gripe inn overfor mennesker som ikke klarte å oppfylle kravene som var blitt stilt, spesielt hvis denne personen hadde store problemer med rus:

”Det kan vel egentlig ikke skje noe? Nå har jeg fulgt opp fordi jeg føler for min egen del at jeg må det. Går en person på sosialen så er det en grunn til at han går der. Du kan ikke tvinge en fyr som har vært narkoman i ti år til plutselig slutte med det og begynne med noe annet. Det går bare ikke”.

9 Kommunerevisjonens vurderinger

9.1 Innledning

Den kartlagte bruken av vilkår har vært basert på intervju med 15 sosialhjelpsmottakere, samt en gjennomgang av aktuelle vedtak for informantgruppen i perioden 01.01.04-30.06.05. For en vurdering av prosjektets problemstillinger ser vi våre funn i kapitlene 5-8 opp mot de utledede revisjonskriteriene:

- *Sosialtjenesten skal fatte skriftlige, begrunnede vedtak og opplyse om klageadgangen i vedtaket. Videre skal sosialtjenesten underrette klienten om vedtaket.*
- *Sosialtjenesten kan stille vilkår ved tildelingen av økonomisk stønad.*
- *Sosialtjenesten skal samarbeide med klienten så langt som mulig når tjenestetilbudet utformes.*
- *Ved vilkårsbrudd må sosialtjenesten foreta en konkret vurdering av hvilke konsekvenser dette skal få i det enkelte tilfellet.*

9.2 Problemstilling 1: Vilkår som er stilt overfor informantene.

Vedtak vedrørende økonomisk sosialhjelp skal være skriftlige, begrunnede og opplyse om klageadgangen, jf revisjonskriteriet utledet fra forvaltningslovens §§ 23 – 27. I vedtakene har sosialtjenesten anledning til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad, jf revisjonskriteriet utledet fra sosialtjenestelovens § 5-3. For å belyse hvilke vilkår som var blitt stilt informantgruppen tok vi utgangspunkt i de skriftlige vedtakene i perioden 01.01.04 – 30.06.05.

Som det fremgikk av kapittel 5 har alle informantene fått stilt ett eller flere vilkår i den aktuelle tidsperioden. De hyppigst benyttede vilkårene er knyttet til krav om orienteringer fra klienter ved endringer vedrørende ekteskap, fast oppholdssted, inntekt osv, samt vilkår knyttet til at klientene skal ut i arbeid. Av totalt 113 fattede vedtak var det som tidligere nevnt 77 vedtak som inneholdt vilkår. Det var i alt 16 vedtak som ikke inneholdt vilkår, og mange av disse vedtakene var utbetaling av engangssummer. Kapitel 5 viste også at det var 20 vedtak

som vi definerte som ”vedtak med uklar praksis”.⁴⁴ Våre funn indikerer at Åsane sosialkontor er bevisst på å benytte seg av muligheten til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad, jf revisjonskriteriet utledet fra sosialtjenestelovens §5-3. I tråd med funn og vurderinger som ble gjort i forvaltningsrevisjonsrapport 03/03; ”*Bruk av vilkår ved tildelingen av sosialhjelp*”, viser også gjennomgangen at sosialtjenesten ikke alltid er like bevisst på vedtakets oppbygging når det gjelder plassering av vilkårsformuleringene, samt å gi informasjon om sosialtjenestens mulighet til å stille vilkår og sanksjonere vilkårsbrudd i vedtaket.⁴⁵

Vi tok kontakt med Fylkesmannen i Hordaland for å få deres syn på uklar praksis i sosialtjenesten ved utforming av vedtaksbrevene. Tilbakemeldingen fra Fylkesmannen var at det er viktig at kommunen har en praksis hvor det i vedtaksformularene blir skilt mellom informasjon/meldinger til klienten og rettslige vilkår for ytelsene. Det ble videre pekt på at det ikke er slik at vilkåret ikke gjelder hvis det er plassert under en annen overskrift i vedtaket, ettersom det er påleggets karakter av vilkår for ytelsen som har betydning rettslig. Dersom vilkåret er ”godt gjemt” i vedtaksbrevene, så vil dette imidlertid kunne få betydning når et eventuelt vilkårsbrudd i neste omgang skal få konsekvenser. Hvis en klient fremmer en klage vil da klageinstansen vurdere om vilkåret kan oppfattes som et vilkår gitt dets plassering i vedtaket.

9.3 Problemstilling 2: Har klientene oppfattet at sosialtjenesten har stilt vilkår og at vedtaket kan påklages

Sosialtjenesten er gjennom forvaltningslovens bestemmelser forpliktet å underrette klientene skriftlig om vedtakene som blir fattet, og skal i den forbindelse også underrette klientene om klageadgangen. I kapittel 6 presenterte vi informantenes synspunkter på sosialkontorets kommunisering av vilkår. Vi så nærmere på informantenes synspunkter på vedtaksbrevene, og hvilke oppfatninger de hadde av hvilke vilkår som de mente at sosialtjenesten hadde stilt i vedtakene. Vi kartla også informantenes kunnskap om hvilke rettigheter de mener å ha når det gjelder å påklage vilkår som sosialtjenesten har stilt.

⁴⁴ Dette er vedtak som inneholdt vilkårsformuleringer, men hvor disse var plassert under andre overskrifter enn ”Vilkår” i vedtaksbrevene og hvor det i all hovedsak manglet informasjon om sosialtjenestens mulighet til å stille vilkår og sanksjonere vilkårsbrudd.

⁴⁵ Se en nærmere redegjørelse for SOSYS og standardiserte vedtaksoppsett i kapittel 5.

Mange av informantene kom med eksempler på hvilke vilkår sosialtjenesten kunne stille, og hvilke konkrete vilkår de mente at sosialkontoret hadde stilt dem. Veldig få av informantene mente imidlertid at disse vilkårene var blitt beskrevet i vedtaksbrevene som de hadde mottatt fra sosialkontoret. Når klientene leste vedtaksbrevene så hadde de i første rekke fokus rettet mot stønadens størrelse og hvor lenge den varte. Noen informanter ga også uttrykk for at det kunne være vanskelig å forstå innholdet i brevene på grunn av vanskelig språk. Hvis sosialklientene ikke leser vedtaksbrevene nøye er det klart at sosialtjenesten står overfor utfordringer når det gjelder å få dem til å sette seg inn i vedtakene og derunder også eventuelle vilkår som er stilt. Ut fra våre vurderinger tyder det på at Åsane sosialkontor har vært bevisste på å informere klientene muntlig om hvilke vilkår som er blitt stilt. Utsagn fra informantene støtter opp under en slik tolkning ettersom mange påpekte at selv om de ikke hadde lest vedtaksbrevene nøye, så var det blitt kommunisert muntlig hvilke krav og forventninger sosialkontoret hadde til vedkommende.

Når det gjelder muligheten til å klage på vedtak er det tydelig at også dette er en del av vedtaksbrevene som informantene ikke har lest nøye. De aller fleste informantene hadde riktignok en oppfatning av at de hadde mulighet til å klage på vedtak som var blitt stilt, og at det var mulig å klage på ulike aspekter ved vedtakene. Det var imidlertid få som hadde satt seg inn i hva de konkret kunne klage på, og usikkerheten var også stor når det gjaldt kjennskap til hvorvidt man kunne klage på vilkår.

9.4 Problemstilling 3: Klientenes vurderinger av sosialtjenestens bruk av vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet

Sosialtjenesten er gjennom sosialtjenestelovens § 8-4 pålagt å samarbeide med sosialklientene så langt som mulig når tjenestetilbudet utformes. Dette gjelder også ved fastsetting av vilkår. Loven gir imidlertid ikke noen direkte veiledning om hvordan sosialtjenesten skal forholde seg dersom en stønadsmottager bryter vilkår.

I forbindelse med ungdomssatsingen i sosialtjenesten har bruk av vilkår blitt trukket frem som et viktig virkemiddel for å få ungdom ut av en passiv sosialstønad og over i arbeidslivet. Gjennomgangen av datamaterialet viste da også at vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet var

blant den hyppigst stilte vilkårstypen overfor informantene. Det var spesielt to vilkårsformuleringer som ble stilt hyppig:

- *”De plikter å opprettholde meldeplikten til Aetat hver 14 dag, samt møte til innkallinger derfra.”*
- *”De plikter å ta imot et hvert tilbud om arbeid, kurs, praksis, praksisplass m.v som Aetat finner høvelig til Dem.”*

Spesielt vilkåret om å overholde meldeplikten til Aetat fremstod for informantene som et grunnleggende krav fra sosialtjenesten med stopp i utbetaling av stønad som konsekvens dersom vilkåret ikke ble etterfulgt. Informantgruppen tolket da også vilkåret om meldeplikt som et av de strengeste kravene som ble stilt fra sosialkontoret. Vilkåret om å ta imot et hvert tilbud om arbeid, kurs, praksis m.v fra Aetat ble av mange av informantene ikke tolket som et absolutt krav, men at det var en viss grad av frivillighet knyttet til å ta imot tilbudet. Noen oppfattet det som et krav om å begynne på tiltaket, men at det var anledning til å trekke seg hvis en av ulike grunner ikke mestret å fullføre tiltaket. En del av informantene som ikke hadde klart å fullføre arbeidsrettede tiltak hadde erfart at det etter hvert ble stilt strengere krav med hensyn til deltagelse og fullføring av arbeidsrettet aktivitet.

Vår vurdering av intervjudataene er at informantene, samtidig som de mente at sosialtjenesten stilte vilkår knyttet til arbeidsrettet aktivitet, opplevde en viss fravikelighet i disse vilkårene gjennom tjenestens samarbeidsorienterte oppfølging. Etter våre vurderinger kommer en av sosialtjenestens hovedutfordringer knyttet til vilkårsbruk til syne i spenningen mellom sanksjoner og samarbeid. På den ene siden må man forsøke å legge press bak lovlig stilte vilkår, mens man på den annen side er forpliktet til å samarbeide med klientene så langt som mulig. Flere av informantene pekte også på at sosialkontoret måtte la ”folk prøve seg litt”, før de stilte strengere krav. I den forbindelse mente noen at veien til arbeidslivet ville bli mye lenger hvis sosialkontoret hadde en praksis hvor stønaden med en gang ble redusert eller falt bort ved for eksempel stort fravær.

Sosialtjenestens balansegang mellom samarbeid og sanksjoner vil etter våre vurderinger kunne bidra til at spesielt tiltaksarbeidet kan bli tidkrevende. Enkelte av informantene viste til både egne og venners erfaringer med konflikter med andre sosialkontor og hadde en ens

oppfatning av at dette hadde slått negativt ut. I de tilfellene hvor konfliktene endte med sanksjoner fra sosialkontorets side var det blant annet blitt vanskelig å gjenopprette et godt samarbeid med sosialkontoret. Noen av informantene mente det var viktig at sosialkontorene tenkte alternativt ved for eksempel å opprette en jobbsøkerklubb. På den måten ville man oppnå at det ble skrevet jobbsøknader, samtidig som sosialkontoret og Aetat la opp til et samarbeid med sosialklientene. Intervjuene viste også at samarbeidsrelasjonen mellom Aetat, sosialkontoret og informantene har vært viktig, og mange av informantene var positive til trekantsamtalene som hadde funnet sted. Dette samarbeidet kan også antagelig gi etatene en mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet bedre ved at begge etatene får et mer utfyllende kjennskap til klientenes muligheter og begrensninger.

9.5 Problemstilling 4: Hvorvidt klientene har opplevd konsekvenser ved brudd på vilkår

Som vi tidligere har belyst i rapporten så er det ikke gitt hvilke sanksjoner som sosialtjenesten skal iverksette ved brudd på vilkår. I henhold til det rettslige grunnlaget for bruk av vilkår må sosialtjenesten foreta en konkret vurdering av hvilke konsekvenser et vilkårsbrudd skal få i det enkelte tilfellet. I kapittel 8 sammenfattet vi informantenes synspunkter på hvilke konsekvenser vilkårsbrudd hadde fått for dem, både spesifikt knyttet til arbeidsrettede tiltak, men også mer generelt i forhold til samtlige vilkår som var blitt stilt informantgruppen.

Gjennom informantenes utsagn kommer det frem at sosialkontoret ikke sanksjonerer alle vilkårsbrudd. Bruken av sanksjoner virker blant annet å være avhengig av hvilke type vilkår som ikke er overholdt. En del av informantene hadde opplevd å få redusert eller stoppet stønaden i kortere perioder som følge av at de ikke hadde overholdt frister i forbindelse med ny søknad, manglende innlevering av kvitteringer, eller brudd på meldeplikten til Aetat. De fleste av disse informantene mente at dette i og for seg var greie krav å forholde seg til, og at det var forståelig at sosialtjenesten for eksempel måtte ha kvitteringer for å utbetale stønaden.

Ved brudd på andre vilkår knyttet til arbeidsrettede tiltak er det imidlertid ikke like opplagt hvilke sanksjoner som ilegges fra sosialkontoret. Selv om sosialtjenesten har adgang til å stoppe eller redusere økonomisk stønad ved brudd på vilkår knyttet til arbeidsrettede tiltak, er tjenesten nødt til å skjønnsvurdere eventuelle sanksjoner i hvert enkelt tilfelle. Ettersom ingen

av informantene hadde opplevd stopp eller redusert sosialstønad på bakgrunn av for eksempel manglende deltagelse på arbeidsrettede tiltak, er det grunn til å anta at sosialkontoret har vurdert andre reaksjoner som mer formålstjenlig. Dette er etter våre vurderinger i tråd med en samarbeidslinje da utprøving av tiltak i seg selv kan være en del av en nødvendig kartlegging av den enkeltes klients arbeids- og fungeringsevne. Som nevnt tidligere vil vi anta at det kan være en faglig utfordring å vurdere når vedkommende klient har fått tilstrekkelig med sjanser, og det dermed vil være naturlig å øve mer press bak lovlig satte vilkår. Noen av informantene pekte på denne balansegangen ved at de selv mente å ha gode grunner for ikke å ha fulgt opp alle arbeidsrettede tiltak. Samtidig pekte de imidlertid på at sosialkontoret godt kunne stilt strengere krav om arbeidsrettet aktivitet til enkelte klienter. Det ble blant annet pekt på at det alltid ville være noen som forsøkte å utnytte systemet, og at det var viktig at disse ikke fikk for mange sjanser. Dette tyder på at informantene hadde opplevd det som urettferdig når sanksjonene rammet dem selv, men at de hadde forståelse for at sosialtjenesten må kunne ha mulighet til sanksjonere vilkårsbrudd.

10 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

10.1 Innledning

Med utgangspunkt i de vurderingene som vi foretok i kapittel 9, trekker vi i dette kapitlet ut de viktigste konklusjonene av datamaterialet og kommer avslutningsvis med noen anbefalinger for det videre arbeidet med bruk av vilkår som virkemiddel i sosialtjenesten. Våre konklusjoner og anbefalinger er i all hovedsak basert på informasjon innhentet ved intervju av 15 sosialklienter, samt enkeltvedtak som er fattet for informantgruppen over en tidsperiode. Datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å trekke for bastante konklusjoner, men vil likevel bidra til å kaste lys over viktige aspekter knyttet til sosialtjenestens bruk av vilkår.

10.2 Kommunerevisjonens konklusjoner

Problemstilling 1:

I henhold til sosialtjenesteloven § 5-3 har sosialtjenesten mulighet til å knytte vilkår til tildelingen av økonomisk stønad, og Åsane sosialkontor virker bevisste på å benytte seg av denne muligheten. Gjennomgangen av vedtakene for informantgruppen viser at sosialkontoret ikke alltid er like bevisst på vedtaksbrevets oppbygging i forbindelse med vilkårsettingen. Forvaltningsrevisjonsrapport 03/03 viser at dette også gjelder sosialtjenesten i kommunen mer generelt.

Problemstilling 2

Med utgangspunkt i forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak skal sosialtjenesten blant annet fatte skriftlige, begrunnede vedtak og underrette klientene om vedtaket. Selv om sosialkontoret har formulert vilkår i vedtaksbrevene tyder intervjuene på at informantenes kunnskap om hvilke vilkår som er stilt i all hovedsak har utspring i den muntlige oppfølgingen fra sosialkontoret. I henhold til forvaltningslovens § 28 skal det fremgå av vedtaket at det er adgang for sosialklientene til å klage. Informantene ga uttrykk for at de kjente til muligheten å påklage vedtak som var fattet av sosialkontoret, men var mer usikre på hva konkret man kunne klage på. Usikkerheten var stor når det gjaldt kjennskap til hvorvidt det var mulig å klage på vilkår som sosialtjenesten kan stille.

Problemstilling 3:

I henhold til sosialtjenesteloven § 8-4 skal sosialtjenesten samarbeide med klientene så langt det er mulig når tjenestetilbudet skal utformes. Dette samarbeidet skal også gjøres gjeldende ved fastsetting av vilkår. Informantene ga uttrykk for at det var viktig at sosialtjenesten klarte å motivere klientene, og viser evne til å tenke ”alternativt” for å få klientene ut i arbeid. Jobbsøkerklubben og trekantsamtalene med Aetat ble gjerne trukket frem som en positiv utvikling av tiltaksarbeidet. Loven gir ingen direkte veiledning om hvordan sosialtjenesten skal forholde seg dersom en stønadsmottager bryter fastsatte vilkår. Intervjudataene kan tyde på at det spesielt i tilknytning til tiltaksarbeidet kan være en utfordring for sosialtjenesten å finne en balansegang mellom på den ene siden å samarbeide med klientene, samtidig som tjenesten skal iverksette sanksjoner knyttet til vilkårsbrudd.

Problemstilling 4:

Informantenes utsagn kan tyde på at sosialkontoret ikke sanksjonerer alle vilkårsbrudd, og at bruken av sanksjoner virker å være avhengig av hvilke type vilkår som ikke blir overholdt. Brudd på vilkår knyttet til manglende oppfølging av arbeidsrettede tiltak blir ikke i like stor grad sanksjonert som for eksempel manglende fremvisning av kvitteringer. Dersom sosialkontoret ikke har sanksjonert vilkårsbrudd knyttet til arbeidsrettede tiltak må dette sies å være i henhold til det rettslige grunnlaget for bruk av vilkår, ettersom andre enn reaksjoner enn sanksjoner kan ha blitt vurdert som mer formålstjenlig.

10.3 Kommunerevisjonens anbefalinger

Funn i denne rapporten og i forvaltningsrevisjonsrapport 03/03 *Bruk av vilkår ved tildeling av sosialhjelp* viser at sosialtjenesten i Bergen bør tilstrebe en praksis hvor vedtakene utformes etter et standardisert oppsett. Det bør komme klart fram av vedtaksbrevene hvilke vilkår som stilles, at disse kan påklages, samt hvilke konsekvenser et vilkårsbrudd vil kunne få.

I tillegg til å utforme brevene etter et standardisert oppsett, er det viktig at sosialtjenesten kommuniserer muntlig med sosialklientene for å fremme en tilstrekkelig forståelse av innholdet i vedtakene som blir fattet. Ikke minst i forhold til bruken av vilkår og ved en eventuell gjennomføring av konsekvenser ved vilkårsbrudd blir dette aktuelt. For mange kan det oppleves som en stor barriere å sende en klage til sosialkontoret. Det bør også gies muntlig informasjon om hvilke rettigheter klientene har i denne forbindelse.

Mange av informantene mente det var problematisk å forholde seg til Aetat alene, men ga uttrykk for at utviklingen hvor Aetat og sosialkontoret jobbet tettere sammen var positivt. Både trekantsamtalene og jobbsøkerklubben ble her trukket frem som en positiv utvikling av samarbeidet. Man bør derfor merke seg for det videre arbeidet at et tett samarbeid mellom Aetat og sosialkontoret synes å være viktig for å skape en bevisstgjøring blant unge sosialklienter om arbeidsrettet aktivitet.⁴⁶

Undersøkelsen tyder på at konsekvenser på brudd på vilkår vil variere ut fra hvilken type vilkår som ikke blir overholdt. Brudd på noen type vilkår, som for eksempel er knyttet til å vise kvitteringer eller overholdelse av meldeplikten til Aetat, blir hyppig sanksjonert ved brudd. Datamaterialet tyder på at det er få klienter som blir sanksjonert med reduksjon/bortfall av sosialhjelp på grunn av fravær eller avbrudd på tiltak. Dette kan for eksempel ha sitt utspring i at utprøving av ulike arbeidsrettede tiltak blir en del av en tidkrevende kartlegging av den enkeltes arbeidsevne, og at sosialtjenesten mener at kraftige sanksjoner vil stå i motsetning til å opprette en tillitsrelasjon til klientene. Dersom det er ønskelig at sosialtjenesten i økt grad skal sanksjonere i disse tilfellene, bør man etablere klare kriterier for hvordan man skal håndtere mulige faglige utfordringer i kjølvannet av dette.

Det kan være en utfordring for sosialtjenesten å finne tiltak som er tilpasset den enkelte klient. For å kunne nå målsettinger om at unge sosialklienter skal ut i arbeidslivet vil dette antagelig kreve at sosialtjenesten har varierte tiltak å tilby. Enkelte av informantene påpekte at Åsane sosialkontor tilbyr langt flere arbeidsrettede tiltak enn hva de var vant med fra andre sosialkontor. Avslutningsvis vil vi derfor reise spørsmål om alle sosialkontor i kommunen har kapasitet til å tilby et bredt nok spekter av tilbud til ungdom, og om dette kan bidra at noen sosialkontor vil møte ekstra utfordringer i arbeidet med å få unge sosialklienter ut i yrkeslivet.

⁴⁶ I rapporten har vi ikke kommet inn på den nye arbeids- og velferdsreformen (NAV) som ble vedtatt i Stortinget i 2005. Aetat og trygdeetaten skal legges ned, og det skal etableres et nytt arbeids- og velferdskontor i hver kommune. Sosialtjenesten beholder ansvaret for sine oppgaver etter lov om sosiale tjenester.

Litteraturliste

INTERNE KILDER:

Politiske saker

Bksak 200104731-4: Ktu-sak 03-04 (i møte 05.03.02): *Forvaltningsrevisjon - prioriteringer 2002.*

Bksak 200304013-4: Bystyresak 132-04 (i møte 24.06.03): *Melding om sosialtjenesten i Bergen.*

Bksak 200306509-20: Bystyresak 201-04 (i møte 21.06.04): *Forvaltningsrevisjonsrapport 03/03. Bruk av vilkår ved tildeling av sosialhjelp.*

Bksak 200407832-14: Byrådsak 1402-04 (i møte 07.07.04): *Ungdomssatsning i sosialtjenesten i Bergen.*

Bksak 200401051-40: Bystyresak 323-04 (i møte 13.12.04): *Byrådets forslag til budsjett 2005/økonomiplan 2005-2008.*

Dokumenter

Bksak 20020381-66 (27.09.04): Byrådsavdeling for helse og omsorg: *Søknad om investeringsmidler kr. 150 000 til oppstart av jobbsøkerklubb for sosialhjelpsmottakere i Åsane.*

Bksak 200500703-11 (20.01.05): Byrådsavdeling for helse og omsorg: *Ungdomssatsingen- lokale tiltak. Intern korrespondanse.*

Bksak 200203891-73 (16.02.05): Notat til byrådsavdeling for helse og omsorg fra Åsane sosialkontor: *Ungdomssatsingen- lokale tiltak*

Rapporter

Bergen kommunerevisjon: *Forvaltningsrevisjonsrapport 03/03 Bruk av vilkår ved tildeling av sosialhjelp*

EKSTERNE KILDER:

Lov om sosiale tjenester m.v, av 13.12.1991 nr 81

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 02.10.1967

Forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004

Ot prp 29 (1990-1991): *Om lov om sosiale tjenester m.v. (sosialloven)*

Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001: *Sosialtjenesteloven*, kapittel 5

St.meld 6 (2002-2003): *Tiltaksplan mot fattigdom*

Norsk kommunerevisorforbund: RSK 001: *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt*

Helgøy I. og Ravneberg B. (2003): *Byråkrat, sosialarbeider eller innovatør? Organiseringens betydning for utviklingen av yrkesroller i sosialtjenesten*. Rapport 5, Rokkansenteret

Kjønstad, Bernt, Kjellevoid og Hove (2000): *Sosial trygghet og rettssikkerhet, under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*.

Skillbrei B (2000): *Fra mottaker til deltaker- erfaringer og mestring som klient i ”Prosjekt langtidsmottaker av sosialhjelp” i Bergen*. Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 13- 2000

Internettadresser

<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/nedlagt/aad/2003/taler/002001-090029/dok-nu.ht>
Tiltakskonferansen i Bergen (05.09.03): Arbeids- og administrasjonsdepartementet/ sosialdepartementet. Åpningsinnlegg av statssekretær Ryssedal

<http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?id=22357>
STAS-prosjektet.

http://www.bergen.kommune.no/info_ekstern/nyhet2/020704_byrad.html
Ungdom skal ut av passiv sosialhjelp

VEDLEGG 1

INTERVJUGUIDE

Innledende spørsmål

Innledning om spørreundersøkelsen hvor jeg går gjennom informasjonsbrevet osv.

1. Hvilken hjelp er det du får på sosialkontoret?

.....
.....

2. Hvilken hovedinntekt har du per dags dato?

- sosialhjelp lønnsinntekt arbeidsledighetstrygd annen trygd
 annet..... vet ikke

3. Hvis du mottar penger fra sosialkontoret: stiller sosialkontoret noen krav til deg for at du skal få utbetalt pengene?

- ja nei vet ikke

4. Hvis ja- hvordan får du vite hvilke krav de stiller ?

.....
.....

Problemstilling 2 og 4:

- **Har klientene oppfattet at sosialtjenesten har stilt vilkår?**
- **Har klientene opplevd konsekvenser ved brudd på vilkår?**

Innledning:

Sosialtjenesten skal informere deg om tildeling av stønad og gi deg informasjon knyttet til de vedtakene de fatter i brevform. Dette kalles for vedtaksbrev. I den første delen av intervjuet er jeg opptatt av å høre dine meninger om de skriftlige brevene du mottar fra sosialtjenesten.

Jeg vil blant annet spørre deg om hva du synes om språket i disse brevene og hvilken oppfatning du har om innholdet i disse brevene. Hvis du synes at sosialkontoret stiller krav til deg er jeg også opptatt av å høre dine meninger om dette.

5. Pleier du å lese gjennom brevene du får fra sosialkontoret?

- ja, alltid nei, aldri av og til vet ikke

6. Hva står i brevene du mottar fra sosialkontoret?

.....
.....

7. Forstår du hva som står i brevene du mottar?

.....
.....

8. Hvis en sosialklient mottar økonomisk hjelp fra sosialkontoret har sosialkontoret med bakgrunn i lov om sosiale tjenester mulighet til å stille vilkår knyttet til utbetalingen av hjelpen. Har du noe kjennskap til hva slike vilkår kan gå ut på?

.....
.....

9. Vilkår som sosialtjenesten kan stille deg kan gjerne betegnes som krav til deg. Det kan for eksempel være at sosialtjenesten krever at du skal være tilmeldt aetat, komme inn til samtale på sosialkontoret, vise kvitteringer på betalt husleie hvis du får dekket husleien din osv. Kan du huske at det har vært beskrevet noen slike krav/ vilkår til deg i vedtaksbrevene du har mottatt fra sosialtjenesten? Eventuelt hvilke?

ja nei vet ikke ikke aktuelt.....

.....
.....1

10. Jeg vil lese opp noen eksempler på slike krav sosialtjenesten kan stille, så er det fint om du kan svare meg ja eller nei på om sosialtjenesten har stilt disse kravene til deg i den betydning at du var nødt til å foreta deg dette for å få utbetalt stønaden din:

tilmeldt aetat/ ta imot tilvist arbeid delta i ulike tiltak bytte til rimeligere bolig
 veiledningssamtale m/ saksbehandler vise dokumentasjon møte yrkesveileder
 annet, beskriv.....

11. Har det hendt at du ikke har klart å oppfylle de kravene sosialkontoret har stilt deg? For eksempel at de har ment at du ikke har levert den dokumentasjonen som sosialkontoret har spurt etter, eller at du ikke har overholdt meldeplikten til aetat?

ja nei vet ikke

12. Hvis ja på spørsmål 11, fikk dette noen konsekvenser for deg?

.....

13. Hvorfor stiller sosialtjenesten krav til deg tror du? Tror du at sosialtjenesten kan stille krav til alle sosialhjelpsmottagere, eller tror du at det er noen som ikke må forholde seg til krav fra sosialtjenesten?

.....
.....
.....

14. Har du rett til å klage på vedtak som du er misfornøyd med?

- ja nei vet ikke

15. Hva kan du klage på i vedtaket? Vil en eventuell klagerett også bety mulighet til å klage på krav/ vilkår som sosialtjenesten har stilt deg i vedtaksbrevene du mottar?

- ja nei vet ikke

.....
.....
.....

16. Hvis ja på spørsmål 14 eller 15- hvordan har du funnet ut at du har mulighet til å klage på vedtak/ vilkår som du er misfornøyd med? Har du selv klaget noen gang?

- via vedtaksbrevene via saksbehandlerne annet vet ikke

.....
.....

17. Du har mulighet til å klage på vedtak som du mener er urimelige, og dette innebærer også mulighet for deg å klage på vilkår som sosialtjenesten stiller deg. Hvordan ville du ha gått frem hvis du ville klage på et vedtak?

.....
.....
.....

Problemstilling 3 og 4:

- Klientenes vurderinger av sosialtjenestens oppfølging for å få vedkommende ut i arbeidslivet.
- Konsekvenser ved brudd på vilkår/ krav som er stilt.

Innledning;

Sosialhjelp skal være en midlertidig hjelp. Sosialtjenesten arbeider for at sosialklientene skal bli selvhjulpne ved for eksempel å hjelpe vedkommende ut i arbeidslivet, eller hjelpe til for å finne ut om vedkommende har rettigheter som trygdemottaker. For å sikre at du som bruker av sosialkontoret skal få det beste mulige tjenestetilbudet for å bli selvhjulpne har politikerne bestemt at sosialtjenesten skal samarbeide med deg når tjenestetilbudet utformes, og at dere sammen skal finne gode løsninger for hvordan du kan bli selvhjulpne. Dette betyr at sosialtjenesten skal være opptatt av dine ønsker og behov når det gjelder utformingen av tjenestetilbudet til deg. I de neste spørsmålene er jeg opptatt av hvordan fornøyd du er med sosialtjenestens arbeid for å finne løsninger som du mener fungerer bra for akkurat deg.

18. Har du vært på noen arbeidsrettede tiltak i den tiden du har vært sosialklient?

ja nei vet ikke

19. Hvilke arbeidsrettede tiltak har du vært med på?

praksisplass AMO- kurs arbeidstreningsgruppe annet, beskriv.....

20. Hvis ja på spørsmål 18/ 19 - kan du fortelle meg litt om hva disse tiltakene har gått ut på?

.....
.....
.....

21. Når du har deltatt på arbeidsrettede tiltak – hvordan får du vite hvilke krav og/ eller forventninger sosialtjenesten stiller til deg?

.....
.....

22. Har du hatt en samtale med en representant fra både sosialtjenesten og aetat tilstede?

ja nei vet ikke

23. Hvis ja- hva synes du om dette møtet?

.....
.....
.....

24. Hva synes du om de kravene sosialkontoret stiller deg når det gjelder disse arbeidsrettede tiltakene?

.....
.....
.....

25. Hva synes du om de kravene Aetat stiller deg når det gjelder disse arbeidsrettede tiltakene?

.....
.....
.....

26. Hvilken type jobb/ utdanning mener du ville ha passet best for deg?

.....
.....

27. Synes du at sosialtjenesten har klart å gi deg en oppfølging som kan hjelpe deg på vei for å realisere dine målsettinger knyttet til jobb/ utdanning?

ja nei vet ikke

28. Tar sosialtjenesten hensyn til dine ønsker og behov når det gjelder å finne arbeidsrettede tiltak?

.....
.....
.....

29. Er sosialtjenesten opptatt av å snakke med deg for å finne løsninger på eventuelle problemer som har oppstått underveis i tilknytning til ulike arbeidsrettede tiltak du har vært med på?

30. Tar sosialtjenesten deg med på råd når det gjelder kravene de stiller til deg i forbindelse med de arbeidsrettede tiltakene?

.....
.....

31. Klarer sosialtjenesten å motivere deg til å jobbe ekstra hardt for å finne en jobb du vil trives med?

.....
.....
.....

32. Har du noe kjennskap til om sosialkontoret har laget en tiltaksplan for deg ? Har du for eksempel blitt forespurt om å være med å lage en slik plan?

.....
.....
.....

Avsluttende spørsmål

33. Hvordan synes du det er å være mottager av hjelp fra sosialkontoret?

.....
.....
.....

34. Hvis du forsøker å se ett år frem i tid- hva tror du at du da holder på med? Tror du at det for eksempel er sannsynlig at du er i jobb, går på skole, er bruker av sosialtjenesten?:

jeg er i jobb jeg går på sosialstønad jeg går på skole jeg går på trygd

annet..... vet ikke

VEDLEGG 2

HØRINGSSVAR

- **HØRINGSSVAR FRA BYRÅDSAVDELING FOR HELSE OG OMSORG**
- **HØRINGSSVAR FRA ÅSANE SOSIALKONTOR**

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Ervik, Magne
Sendt: 9. januar 2006 12:35
Til: Nilsen, Elisabeth (Kommunerev.)
Emne: Revisjonsrapport vilkår

Byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO) har mottatt Kommunerevisjonens utkast til revisjonsrapport nr. 04/05 pr. desember 2005.

Tittel: Sosialtjenestens bruk av vilkår i et brukerperspektiv.

Høringsfrist: 04.01.2006

BHO v/ seksjon for sosial og barnevern har lest utkastet, og la frem sine kommentarer til rapporten i møte den 04.01.2006 med Elisabeth Nilsen og Rita D. Olsen fra Kommunerevisjonen.

Magne Ervik
seksjonssjef

Bergen kommune
Kommunerevisjonen
Postboks 7700
5020 BERGEN

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.
200203891-89
JOHE

Emnekode
ÅSBD-0000

Dato
5. januar 2006

Høring- revisjonsrapport -Åsane sosialkontor. Sosialtjenestens bruk av vilkår i et brukerperspektiv.

Det vises til oversendt utkast til revisjonsrapport med høringsfrist 6. januar 2006

Åsane sosialkontor kunne ønsket en lengre høringsfrist. Grunnet stort arbeidspress før jul og ved oppstart av nytt år samt ferieavvikling i romjulen, har vi ikke hatt mulighet for en grundig gjennomgang av rapporten ved kontoret.

Ut fra den gjennomgang vi har hatt mulighet for er inntrykket følgende:

- Rapporten er grundig og gjennomarbeidet.
- Brukerne sine erfaringer og synspunkt på bruk av vilkår kjennes godt igjen.
- Revisjonen sine vurderinger av sosialtjenestens faglige dilemma ved bruk av vilkår og iverksettelse av sanksjoner, kjennes godt igjen. Dette gjelder mellom annet i hvilke situasjoner man oppnår best resultat gjennom samarbeid og motivasjonsarbeid, og når vilkår som en mild for tvang er virkningsfullt i arbeidet med å gjøre brukerne selvhjulpne.
- Revisjonen sin rapport og anbefaling danner grunnlag for intern drøfting og videreutvikling av vilkår som et faglig verktøy ved Åsane sosialkontor.
- Rapporten sine beskrivelser, vurderinger og anbefalinger vil trolig også gjenkjennes og være til nytte ved andre sosialkontor i kommunen.

Vi takker for god dialog ved gjennomføringen av arbeidet ved vårt kontor.

Med hilsen
ÅSANE SOSIALKONTOR

Jostein Hestnes
sosialsjef

Kopi til: Byrådsavdeling for helse og omsorg