



Oxford Research er et skandinavisk analyseselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har selskap også i Norge og Sverige samt kontor i Brussels.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet.

Oxford Research:

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
www.oxfordresearch.se

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel:	Evaluering av forsøk med utvidet informasjon og veiledning til søkere og mottakere av sosiale tjenester
Undertittel:	Sluttrapport av Oxford Research
Oppdragsgiver:	Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)
Prosjektperiode:	2013-2015
Prosjektleder:	Tor Egil Viblemo
Forfattere:	Senioranalytiker Tor Egil Viblemo, analytiker Marthe Rosenvinge Ervik, seniorforsker Dag Ellingsen og dommerfullmektig Fredrik Ellingsen.
Sammendrag:	I første kvartal 2013 ble det igangsatt et <i>toårig</i> forsøk med utvidet informasjon og veiledning om rettsregler og saksbehandling av saker om individuelle sosiale tjenester ved fylkesmannsembetene i Østfold, Rogaland og Oslo og Akershus. Evalueringen av forsøksprosjektet startet i april 2013. Hovedformålet med forsøket er å bedre <i>rettsikkerhet</i> og <i>service</i> overfor de aktuelle brukerne. Forsøket vil være rettet mot brukere av det lovpålagte kommunale tjenesteområdet i NAV, og forsøksordningen vil bygge på større bruk av fylkesmannens juridiske og sosialfaglige kompetanse. Fylkesmennenes kapasitet til å informere og veilede brukerne skulle økes. Embetene skulle videre kunne bidra til bedre kommunikasjon mellom bruker og NAV-kontor. Hovedtiltaket i forsøksprosjektet er at fylkesmennene i de tre pilotene tilføres <i>ekstra ressurser</i> for å gi <i>individrettet informasjon og veiledning</i> om rettsregler og saksbehandling av saker om individuelle sosiale tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV. Hovedvirkemiddelet er altså økte ressurser som muliggjør økt og bedre informasjon og veiledning.

Forord

Oxford Research har på oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet evaluert forsøk med utvidet informasjon og veiledning til søkere og mottakere av sosiale tjenester. Følgeevalueringen har vært todelt, og har bestått av en følgeevalueringsdel med fokus på implementering og læring underveis, og en sluttevaluering. Evalueringsteamet har bestått av prosjektleder og senioranalytiker Tor Egil Viblemo, analytiker Marthe Rosenvinge Ervik, seniorforsker Dag Ellingsen, researcher Ann Sherin Johansen og dommerfullmektig Fredrik Ellingsen.

Astrid Nyhuus har vært vår hovedkontaktperson i Arbeids- og sosialdepartementet. Vi har også fått bistand og hjelp av flere andre dyktige fagpersoner i Arbeids- og sosialdepartementet. Vi vil også takk for et godt samarbeid med alle tre fylkesmannsembetene som har deltatt i forsøksordningen. Vi vil også takke informanter fra ulike NAV-kontorer, brukere som har benyttet seg av fylkesmannens veiledning, samt veiledere hos fylkesmannen.

Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger i evalueringen står fullt og helt for Oxford Researchs regning. Vi håper at den kunnskap som gis vil komme til nytte. Vi takker til alle som har bidratt med innspill og kommentarer.

Kristiansand,



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1.	Sammendrag	8
1.1	Bakgrunn og formål.....	8
1.2	Oppdrag	8
1.3	Metode	8
1.4	Konklusjoner	9
1.5	Anbefalinger	10
Kapittel 2.	Bakgrunn for forsøksprosjektet	11
2.1	Forsøk med utvidet informasjon og veiledning.....	11
2.2	Bakgrunn for forsøksprosjektet	11
2.3	Om Arbeids- og velferdsforvaltningen	12
2.4	De ulike typer tjenester	13
2.5	NAVs informasjons- og veiledningsplikt	14
2.6	Kritikk av NAV-systemet.....	14
2.7	Nærmere om fylkesmannens rolle	15
Kapittel 3.	Om oppdraget.....	16
3.1	Evalueringsoppdraget	16
3.2	Problemstillinger.....	16
Kapittel 4.	Metode.....	19
4.1	Dokumentstudier	19
4.2	Statistikk over henvendelser	19
4.3	Intervjuer	20
4.4	Møter og workshops.....	21
Kapittel 5.	Veiledningsplikten (2013) og implementering av forsøksprosjektet.....	22
5.1	Implementering av forsøksprosjektet	22
5.2	Fylkesmannsembetene	24
5.3	Registrering av henvendelser før forsøksprosjektet.....	27
5.4	Oxford Researchs konklusjoner og vurderinger	27
Kapittel 6.	Betydningen av ressurser – resultater og effekter av «forsøksprosjektet»	29
6.1	Rådgivnings- og veiledningspliktens innhold og kvalitet	29
6.2	Omfang (produksjon)	31
6.3	Oppfølging og kommunikasjon med NAV og andre instanser	39
6.4	Konklusjoner om resultater og effekter av forsøksprosjektet	40
Kapittel 7.	Brukergruppens behov.....	42

7.1	Forvaltningens veiledningsplikt.....	42
7.2	Rettshjelpbehovet.....	44
7.3	Syn på brukergruppens behov	45
7.4	Oxford Research vurdering av rettshjelpsbehovet	47
Kapittel 8.	Andre instanser og ordninger – ivaretar disse veiledningsfunksjonen.....	49
8.1	Offentlig rettshjelp.....	49
8.2	NAV	53
8.3	Andre	55
8.4	Konklusjoner og vurderinger.....	55
Kapittel 9.	Konklusjoner og anbefalinger.....	58
9.1	Konklusjoner.....	58
9.2	Virkemiddelvurdering - måloppnåelse	61
9.3	Anbefalinger	63
Litteraturliste.....		64
Kapittel 10.	Vedlegg.....	66
10.1	Utarbeidelse av registreringsskjema	66
10.2	Teknisk løsning.....	66
10.3	Registreringsskjema	69

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over utvalgte NAV-kontorer.....	21
Tabell 2 Oversikt over antall henvendelser	32

Figurliste

Figur 1: Styringskjeden i NAV.....	12
Figur 2: Forsøksprosjektets resultater og effekter.....	24
Figur 3: Oslo: Brukers bosted.....	33
Figur 4: Akershus: Brukers bosted	33
Figur 5: Østfold: Brukers bosted.....	34
Figur 6: Rogaland: Brukers bosted.....	34
Figur 7: Bruker omsorg/samvær med barn	35
Figur 8: Kontakt med NAV i saken	35
Figur 9: Form for henvendelse per fylke.....	36
Figur 10: Type tjenesteområde per fylke.....	36
Figur 11: Type tjeneste dersom henvendelse til fylkesmannen gjelder eneste fra NAV-kommune.....	37
Figur 12: Innholdet i veiledningen	38
Figur 13: Veiledningens omfang.....	38

Figur 14: Oppfølging av saken	39
Figur 15: Oppfølging av saken i snitt.....	39
Figur 16: Type oppfølging.....	40
Figur 17: Det offentlig tilgjengelige* rettshjelpstilbudet.....	50
Figur 18: Illustrasjon over virkemidlets mulige effekter	62
Figur 19: Øverste del av skjemaet – teknisk løsning.....	67
Figur 20: Midterste del av skjemaet – teknisk løsning.....	68
Figur 21: Siste del av skjemaet – teknisk løsning	69

Kapittel 1. Sammen drag

1.1 Bakgrunn og formål

I første kvartal 2013 ble det igangsatt et *toårig* forsøk med utvidet informasjon og veiledning om rettsregler og saksbehandling av saker om individuelle sosiale tjenester ved fylkesmannsembetene i Østfold, Rogaland og Oslo og Akershus. Evalueringen av forsøksprosjektet startet i april 2013.

Hovedformålet med forsøket er å bedre *rettsikkerhet* og *service* overfor de aktuelle brukerne. Forsøket vil være rettet mot brukere av det lovpålagte kommunale tjenesteområdet i NAV, og forsøksordningen vil bygge på større bruk av fylkesmannens juridiske og sosialfaglige kompetanse. Fylkesmennenes kapasitet til å informere og veilede brukerne skulle økes. Embetene skulle videre kunne bidra til bedre kommunikasjon mellom bruker og NAV-kontor.

Hovedtiltaket i forsøksprosjektet er at fylkesmennene i de tre pilotene tilføres *ekstra ressurser* for å gi *individdrettet informasjon* og *veiledning* om rettsregler og saksbehandling av saker om individuelle sosiale tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV. Hovedvirkemiddelet er altså økte ressurser som muliggjør økt og bedre informasjon og veiledning.

1.2 Oppdrag

Oxford Research har evaluert forsøksprosjektet i perioden april 2013 til 31. desember 2014.

Evalueringsoppdraget har hatt to hoveddeler: En følgeevaluering med implementeringsstøtte og en slutt-evaluering.

Videre har et sentralt formål vært å vurdere forsøksprosjektets *egnethet* som virkemiddel for å øke rettsikkerheten til brukerne. Er forsøksprosjektet nyttig og effektivt?

1.2.1 Problemstillinger

Det følgende har vært sentrale problemstillinger:

- Beskrive i hvilken grad fylkesmannen ved oppstart av forsøksprosjektet gav råd og veiledning.
- Hvorvidt økte økonomiske ressurser medfører økt produksjon og bedret kvalitet av rådgivnings- og veiledningstjenester og økt kommunikasjon med NAV-kontorene i enkeltsaker?
- Har brukergruppen behov for økt informasjon og veiledning fra fylkesmannsembetene?
- Ivaretar andre instanser/ordninger informasjons- og veiledningsfunksjonen det legges opp til i forsøket?
- Er økt informasjon og veiledning fra fylkesmannsembetene et egnet virkemiddel for å bedre rettsikkerhet og service overfor brukergruppen?

1.3 Metode

Oxford Research har løst oppdraget gjennom bruk av flere ulike kilder og forskningsmetoder. De sentrale metodene og datakildene har vært:

- dokumentstudier
- statistikk over henvendelser til embetene
- intervju av ansatte hos fylkesmannsembetene
- intervju/undersøkelse blant brukere
- intervju av ansatte ved NAV-kontor
- Møter og workshops

Etter vår oppfatning var samtlige av ovennevnte kilder godt egnet for å innhente den nødvendige informasjon til undersøkelsen. Særlig når disse kilder ses i sammenheng får man et godt vurderingsgrunnlag for forsøksprosjektets måloppnåelse.

Oxford Research har i samarbeid med de aktuelle fylkesmannsembetene utarbeidet et registreringsopplegg for å kartlegge antallet unike henvendelser, bakgrunnen for henvendelsen og hvilket NAV-kontor henvendelsen stammer fra.

Registreringsskjemaet ble tatt i bruk og testet høsten 2013, og for fullt tatt i bruk i embetene fra januar 2014. Resultatene som presenteres her er fra perioden 1. januar 2014 til 1. desember 2014.

1.4 Konklusjoner

Implementering av forsøksprosjektet

Hovedfokuset i forsøksprosjektet har i *praksis* vært å få et system til å registrere henvendelser, slik at man får bedre kunnskap om hvem som henvender seg, kjennetegn på henvender, hva henvendelsene gjelder og hva fylkesmann gjør som oppfølging av henvendelsene.

Registrering av henvendelser før forsøksprosjektet

I hvilken grad fylkesmannsembetene hadde registrert henvendelser før forsøksprosjektet varierte. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde registrert noen opplysninger om henvendelser siden 2002. Fylkesmannen i Østfold hadde prøvd å registrere henvendelser i en kortere periode i første kvartal 2013. Fylkesmannen i Rogaland hadde på den annen side ingen erfaringer med å registrere henvendelser og det fantes ikke noe systematisk kunnskap.

Det som er viktig å påpeke i denne sammenheng er *forskjellene* mellom embetene. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde mange års erfaring og et innarbeidet system. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde registrert henvendelser til telefonvaktene fra brukere og NAV, og ført statistikk helt siden 2002. Fylkesmannen i Østfold hadde en kort erfaring med pilotregistrering i første kvartal 2013, mens fylkesmannen i Rogaland ikke hadde noen erfaring med registrering av henvendelser.

Intervjuene tyder på at det ikke har skjedd vesentlige endringer i *omfanget* av henvendelser på grunn av forsøksprosjektet, se nærmere kapittel om resultater og effekter. Det kan være endringer i omfanget av henvendelser, men da skyldes de trolig andre faktorer enn forsøksprosjektet.

1.4.1 Betydning av ressurser – resultater og effekter

Nyttig for fylkesmannsembetene

Basert på evalueringen av forsøksprosjektet og funnene i kapittel fem, konkluderer Oxford Research med at registreringen har hatt gode effekter innad i fylkesmannsembetene.

I prosjektet ble det utviklet et omfattende registreringsverktøy for henvendelser fra brukerne til fylkesmannen. De tre fylkesmannsembetene har sett stor nytte i registreringsverktøyet.

Veiledningen er ikke vesentlig endret

Rådgivnings- og veiledningspliktens innhold og kvalitet er trolig ikke vesentlig endret. Oxford Research finner samtidig at ansatte ved fylkesmannsembetene har opplevd prosjektet som svært nyttig.

Ikke flere henvendelser

Når det gjelder omfang av henvendelser til fylkesmannen, er det Oxford Researchs konklusjon at det ikke ser ut til å ha skjedd noen økning i antall henvendelser i perioden.

Noe økt kommunikasjon med NAV?

Gjennom intervjuene med fylkesmannen indikerer intervjumaterialet at dialogen mellom fylkesmannen og NAV har økt i omfang, og at fylkesmannen oftere følger opp henvendelser de har fått av bruker enn de gjorde tidligere.

1.4.2 Brukergruppens behov

Oxford Research konkluderer med at det er et *betydelig behov* for veiledning og råd om rettigheter blant søkere og mottakere av sosiale tjenester.

Brukerne som har vært intervjuet som del av undersøkelsen har gitt gode tilbakemeldinger på den veiledningen som fylkesmennene har gitt.

1.4.3 Andre instanser og ordninger

Oxford Research konkluderer med at andre instanser i mindre grad ivaretar den *samme* veiledningsfunksjonen som forsøksordningen er ment å styrke. Samtidig viser gjennomgangen at noen av de andre instansene har en viktig *supplerende* veiledningsfunksjon. En del av de andre instansene kan ivareta andre typer veiledning.

Oxford Research vurderer at fylkesmennene har bedre juridisk og sosialfaglig kompetanse enn andre instanser. Det er ikke noen andre instanser som fullt ut ser ut til å kunne erstatte veiledningsfunksjonen ved fylkesmannen.

Oxford Research mener videre at foreliggende kunnskap gjennom forskning og utredninger, tyder på at NAV fortsatt har såpass store utfordringer med ser-

vice og tilgjengelighet at det er nødvendig for brukergruppen å ha noen andre å henvende seg til som kan gi den rettighetsinformasjon brukerne trenger.

1.4.4 Virkemiddel og måloppnåelse

Oxford Research mener at forsøksprosjektet i betydelig grad har nådd målene og er et egnet virkemiddel for å forbedre forutsetningene for å oppnå bedre rettssikkerhet og service overfor brukergruppen. Registreringsskjemaet og det økte fokuset på veiledning synes å være et egnet virkemiddel for å øke fylkesmennenes kapasitet til å informere og veilede brukerne.

og forsterket rettshjelpstilbud i NAV og i rettshjelpssektoren.

Vi vil avslutte med funn fra forskningen for å understreke betydningen av selv *mindre forbedringer* i rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester

1.5 Anbefalinger

1.5.1 Videreføre og implementere forsøksprosjektet i flere fylkesmannsembeter

Oxford Research anbefaler å videreføre forsøksprosjektet i de tre fylkesmannsembetene. Oxford Research anbefaler også at *andre fylkesmannsembeter* tar i bruk systematisk registrering av henvendelser.

Driftskostnadene ved å videreføre prosjektet i andre embeter synes forholdsvis små. Å bruke registrerings-skjemaet og anvende denne kunnskapen er ikke tidkrevende. Hovedkostnadene vil knytte seg til valg av registreringsløsning og tid brukt til å implementere *praksis* hos de enkelte fylkesmannsembetene. Implementeringskostnadene kan være ikke-ubetydelig, men betydelig mindre enn de brukte midler i forsøksprosjektet.

1.5.2 Veiledningsprosjektet bør ses som et av flere tiltak

Oxford Research vil understreke at forsøksprosjektet samtidig viser at fylkesmannen gjennom utvidet veiledningsplikt *ikke i seg selv* løser rettssikkerhetsutfordringene for søkere og mottakere av sosiale tjenester.

For å styrke rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester, må veiledningen i andre instanser også styrkes.

Utvidet veiledningsplikt hos fylkesmannen er et av *flere virkemidler* og må ses i sammenheng med bedre

Kapittel 2. Bakgrunn for forsøksprosjektet

I dette kapittelet redegjør vi først kort for forsøket med utvidet informasjon og veiledning. Deretter ser vi på policybakgrunnen for forsøket. Hvorfor dette forsøksprosjektet for å styrke rettsikkerheten for brukerne?

Vi redegjør videre kort for styringskjeden i NAV-systemet, etterfulgt av en beskrivelse av de aktuelle tjenester. NAVs veiledningsplikt presenteres kort. Vi redegjør videre kort for noen hovedpunkter i kritikken av Nav. Vi avslutter med en gjennomgang av fylkesmannen som institusjon.

Formålet med kapittelet er å understreke at forsøket bør forstås på bakgrunn av både mål om brukerorientering, styringsforhold i de aktuelle institusjonene (institusjonelle og rettssikkerhetsutfordringer i tjenestene) og hos brukergruppen.

2.1 Forsøk med utvidet informasjon og veiledning

I første kvartal 2013 ble det igangsatt et *toårig* forsøk med utvidet informasjon og veiledning om rettsregler og saksbehandling av saker om individuelle sosiale tjenester ved fylkesmannsembetene i Østfold, Rogaland og Oslo og Akershus. Evalueringen av forsøksprosjektet startet i april 2013.

Hovedformålet med forsøket er å bedre *rettsikkerhet* og *service* overfor de aktuelle brukerne. Forsøket vil være rettet mot brukere av det lovpålagte kommunale tjenesteområdet i NAV, og forsøksordningen vil bygge på større bruk av fylkesmannens juridiske og sosialfaglige kompetanse.

Hovedtiltaket i forsøksprosjektet er at fylkesmennene i de tre pilotene tilføres *ekstra ressurser* for å gi *individdrettet informasjon og veiledning* om rettsregler og saksbehandling av saker om individuelle sosiale tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV. Hovedvirkemiddelet er altså økte ressurser som muliggjør økt og bedre informasjon og veiledning.

2.2 Bakgrunn for forsøksprosjektet

2.2.1 Policybakgrunn

Arbeids- og velferdsetaten skal, i et partnerskap med kommunene, arbeide for at brukerne skal få de ytelser, tjenester og tiltak som de har behov for så raskt som mulig¹. NAV må ha ressurser, kompetanse, organisering og verktøy til å realisere målet om flere i arbeid, korrekt og rask ytelsesforvaltning og sosialfaglig oppfølging. Målet er raskere saksbehandling, hensiktsmessig beslutningsnivå og tettere oppfølging av hver enkelt bruker.

Styring og rettssikkerhet

De sosiale tjenester i NAV er i et spenningsfelt mellom stat og kommune, mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Stat og kommune vil etter omstendighetene kunne ha ulike interesser med hensyn til økonomi, kontroll og utforming av de sosiale tjenester i NAV innen den enkelte kommune. Det er derfor nødvendig for forståelsen av feltet å innta et konflikt- og systemperspektiv på forvaltningssystemet som er bygget opp rundt tjenestene. Koordineringsproblematikken er en tilleggs dimensjon.

Samtidig er mottakere av sosiale tjenester i NAV i sin alminnelighet mindre ressurssterke enn øvrige deler av befolkningen. Sosiale tjenester gis til personer som et siste sikkerhetsnett innen velferdsstaten. Dersom man besitter liten kunnskap om hvordan velferdsstaten fungerer, kan det være særlig vanskelig å nå frem i mangfoldet av institusjoner og tjenester. For mange brukere innen NAV vil regelverket fremstå som komplisert og vanskelig tilgjengelig.

Videre vil variabler som helse, utdannelsesnivå, økonomiske vilkår, språklig kompetanse og kulturell bakgrunn kunne medvirke til et behov for informasjon og veiledning fra faglig kyndige personer innen arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette innebærer at man

¹ Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006): Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) og St.prp.nr. nr. 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

ved vurderingen av sosialtjenestene må legge et individ- og rettsikkerhetsperspektiv til grunn.

På bakgrunn av ovennevnte vil det i det følgende først gis en redegjørelse for styringskjeden i NAV-systemet, etterfulgt av en beskrivelse av de aktuelle tjenester.

2.3 Om Arbeids- og velferdsforvaltningen

NAV styres av både kommune og stat. Kommunen har ansvar for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, og en rekke lover og forskrifter fastsetter hvilke tjenester og tiltak kommunene har ansvar for. Formålet med disse tjenestene kan kort oppsummeres slik:

- fremme økonomisk og sosial trygghet
- bedre levekårene for vanskeligstilte
- bidra til økt likeverd og likestilling
- forebygge sosiale problemer

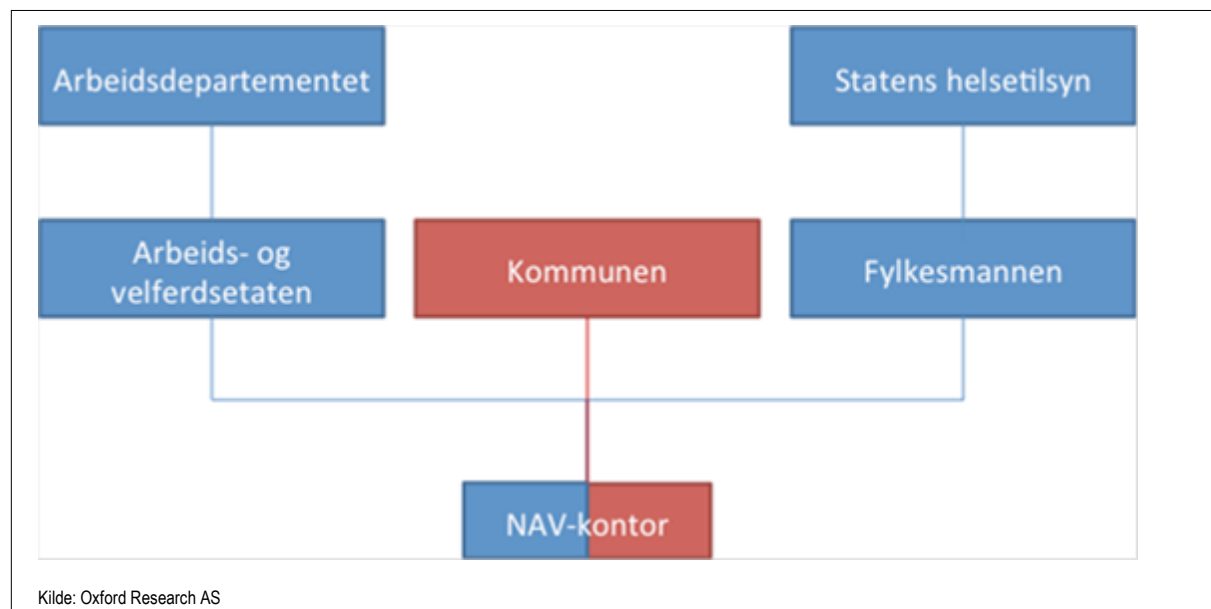
Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for de statlige arbeids- og velferdstjenestene (arbeid, trygd og pensjon). Etaten består av Arbeids- og velferdsdirektoratet og underliggende enheter. Arbeids- og velferdsdirektoratet er underlagt Arbeidsdepartementet og har ansvar for styring, ledelse og utvikling av etaten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har overordnet ansvar for at NAV når de mål og resultater som fremgår av oppdraget. Arbeids- og velferdsdirektoratet er også fagdirektorat for de kommunale sosiale tjenestene. Det har nasjonalt fagansvar, forvalter lovverket og iverksetter politikken på området. Direktoratet rapporterer til Arbeidsdepartementet.

Fylkesmannen er statens representant i fylket og skal underbygge samarbeidet mellom stat og kommune i NAV-systemet. Gjennom Fylkesmannen har Arbeids- og velferdsdirektoratet en linje ut mot kommunene når det gjelder de sosiale tjenestene. Fylkesmannen tilbyr råd og veiledning og utformer i samarbeid med NAV Fylke kompetansetiltak overfor NAV-kontorene.

På oppdrag fra Statens helsetilsyn fører Fylkesmannen også tilsyn med de sosiale tjenestene i NAV-kontoret og er klageinstans for en rekke kommunale vedtak.

Figur 1: Styringskjeden i NAV



2.3.1 Kommunalt selvstyre

Kommuneloven gir kommunene autonomi gjennom det kommunale selvstyre. Dette innebærer at staten

i utgangspunktet ikke kan styre kommunene, men i praksis finnes det mange unntak fra det kommunale selvstyret. Staten kan styre kommunene gjennom en-

kelte særlover, og ikke minst gjennom økonomiske tilskudd og føringer for disse.

Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet gir økonomiske ressurser til de kommunale tjenestene som inngår i NAV-kontoret. I henhold til kommuneloven skal det fremgå av årsbudsjettet hvilke prioriteringer, målsettinger og premisser kommunestyret legger til grunn for tjenestene, jf. kommuneloven § 46.

Den enkelte kommune bestemmer i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten hvilke kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret utover et lovpålagt minimum. Det lovpålagte minimum utgjør kvalifiseringsprogrammet, sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig husvære, økonomisk rådgivning og tilbud om individuell plan. Det er nettopp disse tjenestene som er utgangspunktet for denne undersøkelsen.

2.4 De ulike typer tjenester

2.4.1 Økonomisk stønad (sosialhjelp)

Økonomisk stønad skal sikre at alle har nok midler til et forsvarlig livsopphold. Økonomisk stønad er i utgangspunktet en midlertidig inntektssikring, og stønaden skal derfor ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpen.

Hvis man oppfyller vilkårene i lov om sosiale tjenester i NAV § 18 og ikke har andre muligheter til å forsørge seg, har man krav på økonomisk stønad.

Før man kan få økonomisk stønad må man ha vurdert alle andre muligheter til å forsørge seg selv. Dette omfatter muligheten til å forsørge seg gjennom inntektsgivende arbeid, egne midler og andre økonomiske rettigheter, som rettigheter etter folketrygdloven og krav på underhold. Størrelsen på den økonomiske stønaden, samt hvilken annen hjelp og oppfølging man kan få, skal vurderes konkret og individuelt ut fra hvilke behov man har. I praksis blir ofte økonomisk stønad gitt i kombinasjon med opplysning, råd og veiledning.

2.4.2 Kvalifiseringsprogram/kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkeds-

loven, jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 29. Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om opplæring og arbeidstrening, samt den oppfølgingen man trenger for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Programmet gir også en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt man kan ha dersom man ikke klarer vanlig arbeid.

Som deltaker i kvalifiseringsprogram har man rett til kvalifiseringsstønad som i utgangspunktet utgjør 2 G (G = grunnbeløpet i folketrygden, kr. 81 122,- pr. mai 2012).

Kvalifiseringsprogram kan gis for en periode på inntil ett år. Etter en ny vurdering kan det forlenges med ett år, eventuelt mer dersom det er nødvendig.

2.4.3 Midlertidig botilbud

Lov om sosiale tjenester i NAV § 27 pålegger kommunene å finne midlertidig botilbud for de som ikke klarer det selv. Tjenesten er aktuell i akutte situasjoner, for eksempel ved brann, utkastelse, familie- eller samlivsbrudd. Midlertidig botilbud er et tilbud som ikke er ment å vare over tid, men som skal avhjelpe akutt bostedsløshet. Med akutt bostedsløshet menes at vedkommende ikke har et sted å sove og oppholde seg det neste døgnet.

2.4.4 Rett til individuell plan

Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan, jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 28. Planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, jf. lovens § 42. Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.

Sentralt i NAV-kontorets råd og veiledningsplikt er ansvaret for økonomisk rådgivning. Økonomiske vanskeligheter kan være del av et større sakskompleks, og det er viktig at økonomisk rådgivning integreres med NAV-kontorets øvrige oppgaver.

2.4.5 Økonomisk rådgivning

Det fremgår av Rundskriv² hovednr. 35 at formålet med den økonomiske rådgivningen er tredelt; å forebygge økonomiske problemer, å søke å løse akutte økonomiske problemer, og å bidra til å finne helhetlige og varige løsninger for tjenestemottaker med behov for økonomisk rehabilitering.

De typiske situasjoner hvor behovet for økonomisk rådgivning kan oppstå er:

- I forbindelse med søknad om økonomisk stønad, og særlig ved avslag på søknaden,
- Videre ved inntektsbortfall, som ved overgang fra arbeidsinntekt til trygdeytelser.

Rundskrivet (nr. 35) sier at i de tilfeller NAV-kontoret skal avklare tjenestemottakers behov for økonomisk rådgivning, er det nødvendig å kartlegge vedkommendes faktiske inntekter, utgifter, eiendeler og gjeld. NAV-kontoret må også tilpasse den økonomiske rådgivningen til den enkelte tjenestemottakers forutsetninger og behov. Aktuelle tiltak kan ifølge rundskrivet (nr. 35) være opplæring i økonomistyring og budsjettering, konkrete økonomiske råd, kontakt med kreditorer i enklere saker og tyngre rådgivningsoppgaver, herunder å utarbeide utenrettslige gjeldsordninger.

2.5 NAVs informasjons- og veiledningsplikt

Forvaltningen og herunder NAV-kontorene har en alminnelig veiledningsplikt. Forvaltningsorganenes *alminnelige veiledningsplikt* er lovfestet i forvaltningsloven av 10. februar 1967³. Loven slår fast i § 11 at forvaltningsorganene skal gi veiledning innenfor sitt saksområde⁴. Kapittel 2 §§ 2 til 7 i Forskrift til forvaltningsloven (FOR-2006-12-15-1456) utdyper nærmere hva som ligger i den generelle råd og veiledningsplikten.

NAV-kontorene har også en særlig lovpålagt veilednings- og informasjonsplikt som følger av spesiallovgivningen. I det følgende vil vi kort redegjøre for NAV-kontorets veiledningsplikt etter sosialtjenesteloven §

17 og NAV-lovens § 15.

Opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 omfatter en *mer individuell* og ofte *mer omfattende råd* og veiledning enn etter fvl. § 11. Veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 er *planlagt og avtalt*, har et formål og et innhold tilpasset dette formålet, er del av et *oppfølgingsløp* og *skjer i samarbeid med brukeren*. Veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 krever aktiv involvering og medvirkning fra brukerne. Veiledningen innebærer ofte også motivasjons- og endringsarbeid, noe som skiller veiledningen etter sosialtjenesteloven § 17 fra den alminnelige veiledningsplikten i fvl. § 11.

2.6 Kritikk av NAV-systemet

NAV har blitt utsatt for omfattende kritikk. Forsøksprosjektet og intensjonen om å bedre rettssikkerheten til brukerne bør ses i lys av kritikken rettet mot NAV de siste årene⁵. Kort oppsummert går denne kritikken ut på at:

- NAV gir motstridende råd og svar
- NAV skriver uforståelige brev
- den enkelte får ikke mulighet til å snakke med den som har truffet vedtaket
- brukerne får ikke kontakt med saksbehandler
- man opplever at det stadig skiftes saksbehandler internt i NAV
- NAV treffer spesialiserte avgjørelser
- beslutningsmyndigheten i NAV er sentralisert vekk fra de kommunale NAV-kontorene hvilket gjør avstanden mellom bruker og beslutningsmyndighet større

Videre er NAV kritisert for å treffe avgjørelser basert på:

- feil rettsgrunnlag og lovtolking
- feil faktum
- feil skjønnsutøvelse

² Rundskriv. «Hovednr. 35 - Lov om sosiale tjenester i NAV»

³ (Smith, 2003)

⁴ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

⁵ Se for eksempel:

<http://www.aftenposten.no/mening/NAV-Et-mangehodet-monster--7072165.html>

<http://www.aftenposten.no/mening/Nav-slurver-og-mangler-kunnskap-7073299.html>

2.7 Nærmere om fylkesmannens rolle

Fylkesmannen er først og fremst statens representant i det enkelte fylke, og utfører oppgaver på vegne av 12 departementer og 9 direktorater. I tillegg kommer at Fylkesmannen utfører til dels ulike typer oppgaver for de ulike sektorene.

Det er ingen lov om Fylkesmannen, men institusjonen bygger på lang konstitusjonell praksis. Historisk har kontinuiteten i fylkesmannsembetes funksjoner vært preget av stabilitet; den Dansk-Norske amtmannsinstruks fra 1685 ble ikke forandret for Norges vedkommende før i 1981 og forble dermed uendret på nærmere 300 år (Hansen, Indset og Tjerbo 2009). Særlig i årene etter andre verdenskrig hadde fylkesmannsembete en generell legitimitetsutfordring. Det ble uttrykt til dels sterk motstand mot en videreføring av dette embete, først og fremst gjennom et ønske om å svekke den lokale statsmakt og styrke den demokratiske styrte regionen eller fylket (Flo 2004). Da fylkeskommunen ble etablert som et selvstendig demokratisk organ gjennom innføringen av direkte valg til fylkesting i 1975 og etableringen av en egen fylkeskommunal administrasjon, uavhengig av fylkesmannen, var det forventet at fylkesmannens rolle i styringssystemet ville bli marginalisert. Endringene ble karakterisert som en sterk vingeklipping av fylkesmannsembete, og var begrunnet i behovet for å skape et ryddig og tydelig skille mellom fylkeskommunen som en lokal demokratisk enhet og fylkesmannen som en statlig administrator og kontrollør (Flo 2004). En marginalisering av fylkesmannsembete skjedde likevel ikke.

Fra detaljstyring til rammestyring: Fylkesmannen som samordner

Gjennom innføringen av forvaltningsdoktrinen New Public Management på 1980-tallet ble mål- og resultatstyring vektlagt stadig sterkere (Christensen m. fl. 2010). I Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001) ble det varslet at regjeringen ønsket å endre statens styring

av kommunesektoren fra detaljstyring til rammestyring, og at nye styringsformer basert på *veiledning og dialog* skulle utvikles. I meldingen foreslås det at Fylkesmannen skal videreutvikles som samordningsinstans overfor kommunene, samt styrke *veiledningsoppgavene*. Likevel er det først og fremst på *tilsyns- og kontrolloppgavene* staten spesifiserte og kvantifiserte målsettinger som det skulle rapporteres til for hvert enkelt fylke. Dette førte bl.a. til at fylkesmannens oppgaver som *omhandlet tilsyn og kontroll i forhold til kommunene økte i omfang*.

Gjennom kommuneloven er fylkesmannen gitt en generell tilsynsmyndighet, mens spesiallovgivningen gir mer spesifiserte mandat for fylkesmannens tilsyn med regionale og lokale myndigheter. Likevel understrekes det at muligheten for skjønnsutøvelse er stor i tilsynsmyndigheten, bl.a. overfor kommunenes virksomhet. Dette bidrar i større grad til å skjerme den lokale autonomi i forhold til statlige krav, enn å stramme disse kravene inn (Hansen, Indset og Tjerbo 2009).

2.7.1 Oppgaver og regional variasjon

Gjennom fylkesmannsinstruksen er fylkesmannen tilagt flere ulike roller og oppgaver. Først og fremst Fylkesmannen operer dermed i et spenningsfelt mellom en *rendyrket byråkrattrolle der man handler utelukkende på grunnlag av statlig fastsatte lover og regler*, og en rolle der fylkesmannen forventes å utøve stor grad av skjønn i sin myndighetsutøvelse. Konsekvensen av dette er at det åpnes opp for ulike praksis mellom Fylkesmannsembetene, noe flere studier har funnet. Eksempelvis viser en studie av advokatordningen for asylsøkere at Fylkesmennenes forvaltningspraksis på dette området er ulik (Oxford Research 2012). Papendorf (2012) viser også at selv Fylkesmannens rolle som rettsikkerhetsgarantist utøves forskjellig fra et Fylkesmannsembete til et annet.

Kapittel 3. Om oppdraget

I dette kapitlet redegjør vi for evalueringsoppdraget og problemstillinger.

3.1 Evalueringsoppdraget

Oxford Research har evaluert forsøksprosjektet i perioden april 2013 til 31. desember 2014.

Evalueringsoppdraget har hatt to hoveddeler: En følgeevaluering med implementeringsstøtte og en sluttevaluering.

Videre har et sentralt formål vært å vurdere forsøksprosjektets *egnethet* som virkemiddel for å øke rettssikkerheten til brukerne.

Sluttevaluering - Resultater og måloppnåelse

Hovedproblemstillingen i evalueringen er å vurdere forsøksprosjektet med hensyn til *resultater og måloppnåelse*.

Følgeevaluering

Oxford Research har gjennomført denne evalueringen som en *følgeevaluering*. Mens en utelukkende etter-evaluering (ex-post) skjer etter at et tiltak har blitt gjennomført, fokuserer *følgeevalueringen* bl.a. også på om det kan være mulig å endre kurs og justere på tiltaket, ordningen eller prosessen underveis.

I denne evalueringen har Oxford Research som evaluator bistått embetene ved implementeringen. I særlig grad har Oxford Research bistått ved utforming og utarbeidelse av system for registrering av henvendelser.

Følgeevalueringen har også hatt et klart og viktig *lærende element*. Oxford Research har som evaluator, i samarbeid med embetene, vurdert eventuelle justeringer underveis i forsøket. Det har blitt gjort flere justeringer og endringer i forsøksprosjektets innretning og hovedfokus. Den viktigste er et hovedfokus på utarbeidelse av registreringsskjema.

Det har i mindre grad blitt gitt systematisk informasjon om prosjektet til brukerorganisasjoner, brukere og publikum mer generelt. Dette impliserer at det ikke er grunn til å forvente at forsøksprosjektet i seg selv har bidratt til flere henvendelser og/eller større kunnskap blant brukerne når det gjelder råd og veiledning hos fylkesmannen⁶.

I dette prosjektet var det heller ikke hensikten å øke omfanget av henvendelser, men å forbedre informasjon og veiledning til den brukergruppen som allerede var i kontakt med fylkesmannen og å få mer kunnskap om den informasjon og veiledning som fylkesmannen gir.

3.2 Problemstillinger

I det følgende vil det gis en redegjørelse for problemstillingene som er undersøkt i evalueringen, samt hvordan disse i praksis må forstås på bakgrunn av justeringer i gjennomføringen av forsøksprosjektet.

De opprinnelige spørsmålene i evalueringen, slik de var formulert i evalueringsmandatet, er gjengitt i kursiv. Vi har kort kommentert hvordan problemstillingene må forstås i praksis på bakgrunn av justeringer i forsøksprosjektets innretning og gjennomføring.

3.2.1 Dagens situasjon

I hvilken grad gir fylkesmannen i dag råd og veiledning til søkere/mottakere av individuelle sosiale tjenester, økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram?

Fylkesmannsembetene har i likhet med den øvrige forvaltningen en veiledningsplikt, jf. forvaltningslo-

⁶ I retthjelpsdebatten har det lenge vært diskutert om det offentliges ansvar skal avgrenses utfra de typene retthjelp som faktisk blir etterspurt eller om en skal ta utgangspunkt i befolkningens velferdsbehov (og latente retthjelpsbehov).

ven § 11. I utgangspunktet innebærer denne veiledningsplikten at embetene skal gi råd og veiledning til søkere/mottakere av de ovennevnte tjenester.

For å belyse dette spørsmålet beskriver vi først hvordan fylkesmennenes arbeid med veilednings- og rådgivningsplikten har vært organisert. Av hvem, og hvordan er råd- og veiledningsplikten utført før forsøksprosjektet, og hvordan er tilgjengeligheten sikret. Videre er et sentralt spørsmål hvordan råd- og veiledningsplikten har blitt oppfattet blant veilederne hos fylkesmannen.

Den andre dimensjonen av spørsmålet er i hvilken grad fylkesmannen i dag gir råd og veiledning. Dette utgjør spørsmålet om omfanget av henvendelser og i hvilken grad fylkesmennene har fulgt opp henvendelsene i enkeltsaker, samt i hvilken grad de rådgir, og kommuniserer med NAV-kontorene mer generelt.

Endelig diskuterer vi kort *implementeringen* av forsøksprosjektet i de enkelte fylkesmannsembetene. Noen spørsmål vi forsøker å belyse er bl.a.:

Hvordan har forsøksprosjektet blitt implementert? Hva har vært suksessfaktorer og hva har vært barrierer for en vellykket gjennomføring av prosjektet?

3.2.2 Betydningen av ressurser

Hvorvidt økte økonomiske ressurser medfører økt produksjon og bedret kvalitet av rådgivnings- og veiledningstjenester og økt kommunikasjon med NAV-kontorene i enkeltsaker?

I evalueringen har vi operasjonalisert dette spørsmålet til forsøksprosjektets resultater og effekter (måloppnåelse).

Prosjektet har i alle embeter, hatt fokus på å øke kontakten og kommunikasjonen med NAV.

På grunn av at prosjektets innsatser og innretning ble noe annet enn å øke omfang og endre innhold i veiledningsplikten, er det i liten grad rimelig å anta at de økonomiske ressursene og tilhørende aktiviteter har hatt stor betydning for *økt omfang av rådgivnings- og veiledningstjenester*. Det er ei heller å forvente at det er vesentlige endringer i måten dette er gjennomført, eller kvaliteten på selve rådgivning og veiledningstjenestene. Kvaliteten kan imidlertid ha blitt endret ved at fylkesmannen i større grad driver intern kvalitetssikring og/eller får

bedre styringsinformasjon. Poenget i denne sammenheng er at hovedfokuset i forsøksprosjektet ikke har vært direkte å endre innholdet eller måten veiledningen skjer på. Tvert imot har fylkesmannsembetene understreket at de vil gjøre *selve veiledningen* på samme måte som før.

I prinsippet oppfatter vi altså problemstillingen om betydning av ressurser, som en drøfting av forsøksprosjektets addisjonalitet. Spørsmålet er hvilke *resultater og effekter* som prosjektet har medført.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har registrert noen opplysninger om henvendelser siden 2002. Fylkesmannen i Østfold hadde prøvd å registrere henvendelser i en kort periode i første kvartal av 2013. Fylkesmannen i Rogaland hadde på den annen side ingen erfaringer med å registrere henvendelser og det fantes ikke noe systematisk kunnskap.

Det er imidlertid noen måleproblemer når det gjelder endringer, og da særlig for å måle resultater og effekter kvantitativt. Når det gjelder omfanget av henvendelser og veiledningsaktiviteter er det ikke meningsfullt å sammenlikne de registreringene som fantes før forsøksprosjektet. Dette både fordi det ble registrert få opplysninger, samt at de opplysningene ikke var av samme type som i online-registreringer i evalueringsperioden.

Fremstillingen av antall henvendelser og veiledningsaktiviteter er, i denne evalueringen, i praksis en fremstilling av registrerte henvendelser i evalueringsperioden. Vi har lagt betydelig vekt på å fremstille resultater og figurer fra de registrerte henvendelsene, siden forsøksprosjektet i praksis i stor grad har fokusert mot å utforme og implementere et system for registrering av henvendelser.

3.2.3 Brukergruppens behov

Har brukergruppen behov for økt informasjon og veiledning fra fylkesmannsembetene?

Vi har primært forstått dette spørsmålet som en redegjørelse for, og vurdering av brukergruppens rettshjelpsbehov når det gjelder rettighetsinformasjon.

Vi har i evalueringen undersøkt hva eksisterende forskning om rettshjelp indikerer om brukergruppens behov for slik informasjon og veiledning som fylkesmannsembetene tilbyr. Vi har videre redegjort for ulike informanternes syn på brukergruppens

behov. En viktig kilde her er intervjuer med brukerne selv. Endelig gjør Oxford Research en vurdering av brukergruppens behov.

3.2.4 Andre instanser/ordninger

Ivaretar andre instanser/ordninger (herunder NAV-kontoret, NAV Serviceklage, offentlig rettshjelp, Sivilombudsmannen mfl.) informasjons- og veiledningsfunksjonen det legges opp til i forsøket?

Vi har tolket dette spørsmålet som en beskrivelse av noen andre aktuelle instansers aktiviteter og rettighetsinformasjon overfor den aktuelle målgruppen. Spørsmålet er om de andre instansene ivaretar informasjons- og veiledningsfunksjonen til fylkesmannen?

I evalueringen har vi kategorisert de ulike instansene i tre hovedgrupper:

- Offentlige rettshjelptiltak
- Nav
- Andre

3.2.1 Virkemiddelvurdering

Er økt informasjon og veiledning fra fylkesmanns-embetene et egnet virkemiddel for å bedre rettssikkerhet og service overfor brukergruppen?

Informasjon og veiledning – herunder rettighetsinformasjon – har vist seg å være et egnet virkemiddel for økt rettssikkerhet for sårbare grupper. En rekke lavterskeltilbud driver i det daglige slik innsats, og viktigheten av slikt arbeid er også fremhevet av myndighetene. I NOU 2012:15 uttales det at man ser spørsmål om tilgang til rettighetsinformasjon som en svært viktig utfordring for myndighetene, og at et målrettet arbeid med rettighetsinformasjon kan, etter utvalgets oppfatning, særlig bidra til å styrke situasjonen til sårbare grupper.

Vi har oppfattet spørsmålet som en vurdering av *effektiviteten* og nytten av forsøksprosjektet. Vi har derfor et eget delkapittel i det avsluttende kapitlet om konklusjoner og vurderinger.

.

Kapittel 4. Metode

Oxford Research har løst oppdraget gjennom bruk av flere ulike kilder og forskningsmetoder. De sentrale metodene og datakildene har vært:

- dokumentstudier
- statistikk over henvendelser
- intervju av ansatte hos fylkesmannsembetene
- intervju/undersøkelse blant brukere
- intervju av ansatte ved NAV-kontor
- Møter og workshops

Etter vår oppfatning var samtlige av ovennevnte kilder godt egnet for å innhente den nødvendige informasjon til undersøkelsen. Særlig når disse kilder ses i sammenheng får man et godt vurderingsgrunnlag for forsøksprosjektets måloppnåelse.

4.1 Dokumentstudier

I dokumentstudiene har vi studert to hovedkilder av dokumenter:

- Prosjektplanene
- Litteratur om rettshjelp

4.1.1 Prosjektplanene

Prosjektplanene har vært nyttige kilder for å vurdere mål og aktiviteter med forsøksprosjektet i de ulike fylkesmannsembetene. Prosjektplanene har imidlertid bare vært et utgangspunkt for å vurdere de *igangsatte* aktiviteter og resultater opp mot det som var planlagt.

4.1.2 Rettshjelpplitteratur

For å få kunnskap og innsikt i rettshjelpsproblematikken har vi videre sett på en del sentrale utredninger vedrørende rettshjelp, bl.a.:

- St.meld. nr. 26 (2008–2009), Om offentlig rettshjelp. Rettshjelp. Justis og politidepartementet.

- Rapport. Ny juridisk rådgivningstjeneste. Rapport fra "Ekspertseminar om førstelinjetjenesten" 19–20. januar 2010, av professor dr. juris Jon T. Johnsen, forsker Olaf Halvorsen Rønning og vit. Ass. Ida Gundersby Rognlien
- NOU 2002: 18. Rett til rett. En vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester. Utredning fra Advokatkonkurranseutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. juli 2001
- Papendorf (2002): Advokatens århundre? : globaliseringen og dens følger for advokatmarkedet / Knut Papendorf
- (2008): Våpendrager og veiviser. Undertittel: Advokatenes historie i Norge

Dokumentstudiene av rettshjelpsplitteraturen har vært særlig viktig for å besvare problemstillingene om brukernes rettshjelpsbehov og til hvilken grad andre instanser ivaretar tilsvarende veiledning. En mer utførlig liste over benyttet litteratur finnes i litteraturlisten.

4.2 Statistikk over henvendelser

I utgangspunktet var det planlagt å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse av de henvendelser prosjektet genererte. Tanken var at ved å nedtegne kvantitativt ulike kjennetegn ved de ulike henvendelsene ville kunne gi gode statistiske data om søkerne/mottakerne og deres behov.

Oxford Research har i samarbeid med de aktuelle fylkesmannsembetene utarbeidet et registreringsopplegg for å kartlegge antallet ulike henvendelser, bakgrunnen for henvendelsen og hvilket NAV-kontor henvendelsen stammer fra. Det ble lagt ned mye tid og ressurser i å utarbeide et felles skjema som kunne brukes på tvers av embetene. Det var også utfordrende å utforme entydige mål, og det ble derfor lagt ned en betydelig innsats for å sikre implementering og lik forståelse på tvers av embetene.

Ettersom prosjektet og følgeevalueringen skred fram, ble det tydelig at registreringen i seg selv fikk et økt fokus. Betydningen oversikten registreringene fikk internt ved fylkesmannsembetene

overgikk forventningene. I rapporteringen fra registreringen i evalueringen (se kapittel 5) har vi derfor lagt vekt på å demonstrere hva det er mulig å få kunnskap om som et resultat registreringen.

Registreringsskjemaet ble tatt i bruk og testet høsten 2013, og for fullt tatt i bruk i embetene fra januar 2014. Resultatene som presenteres her er fra perioden 1. januar 2014 til 1. desember 2014.

Det er ett skjema for hvert fylkesmannsembete, som er tilgjengelig for veilederne hos fylkesmannen gjennom undersøkelsesverktøyet Enalyzer. Veilederne registrerer ved å klikke seg inn på en link, som tar dem til en nettside hvor registreringsskjemaet ligger klart. Det eneste forskjellen mellom skjemaene i de ulike embetene er ulike kategorier for spørsmålet som gjelder bosted. Her har vi lagt inn kommuner i Rogaland, kommuner i Østfold og kommuner i Akershus, samt bydeler i Oslo.

En mer utdypende beskrivelse av prosessen som foregikk, den tekniske løsningen som er valgt i forbindelse med registreringen samt det endelige registreringsskjemaet finnes som vedlegg til denne rapporten.

4.3 Intervjuer

4.3.1 Intervju av ansatte hos fylkesmannsembetene

Oxford Research har intervjuet et utvalg ansatte hos de ulike fylkesmannsembetene. Det har hovedsakelig vært fokus på å intervju de ansatte som har håndtert henvendelsene fra brukerne, men også prosjektledere har vært en aktuell kilde til informasjon.

Det er utarbeidet en intervjuguide på bakgrunn av de funn man gjorde fra øvrige kilder til informasjon. Dette for å belyse aktuelle problemstillinger som dukket opp under forsøksperioden på en best mulig måte.

Totalt er det gjennomført syv intervjuer med veiledere hos Fylkesmannen i de ulike embetene og tre intervjuer med prosjektledere for fylkesmannsprosjektet i de ulike embetene

4.3.2 Intervju/undersøkelse blant brukere

Oxford Research har intervjuet ti brukere fra to av de tre embeter hvor forsøksprosjektet er gjennomført. De aktuelle embetene er Østfold og Oslo/Akershus (det var i perioden få aktuelle informanter fra Rogaland).

Det sentrale i disse intervjuene har vært brukernes opplevelse av tiltaket, særlig med hensyn til hvordan brukeren fikk informasjon om tiltaket, og hvorvidt forsøksprosjektet har bidratt til å avhjelpe bakgrunnen for henvendelsen, samt brukerens opplevelse av den veiledning og rådgivning som ble ytt.

Det er viktig å ta i betraktning at den gruppen vi har intervjuet kan betegnes som mindre ressurssterk sett i forhold til den øvrige befolkningen. Det har lagt en del føringer på gjennomføringen av intervjuet, brukernes svar og dermed også konklusjonene som kan trekkes på bakgrunn av intervjuet.

Den første delen av intervjuet omhandlet en kombinasjon av generelle trekk ved respondenten, samt tidligere kontakt med fylkesmannen. Av de som ble intervjuet, var det seks som tilhørte fylkesembetet i Oslo/Akershus og fire tilhørende Østfold. Det var en forholdsvis jevn kjønnsfordelingen blant respondentene, med seks kvinner og fire menn. Av de ti personene som Oxford Research snakket med, var det kun tre som ikke hadde vært i kontakt med fylkesmannen ved en tidligere anledning. Stort sett dreide de tidligere henvendelsene seg om klagesaker til fylkesmannen, men ved et par anledninger var det i forbindelse med informasjons- og veiledningstjenesten.

Den neste delen av intervjuene var knyttet til brukernes kontakt med NAV og deres konkrete problemsituasjon. Brukerne oppga et bredt spekter av saker, fra ønske om bedre oppfølging av sønn med rus, til nødhjelp, NAV-garanti, husleie og hjelp til strømgjeld. I alle sakene hadde brukerne i første omgang vært i kontakt med det lokale NAV-kontoret.

4.3.3 Intervju av ansatte ved NAV-kontor

Intervju av ansatte ved NAV-kontor er en interessant kilde til informasjon om de ansattes bakgrunn og opplevelse av møtet med brukerne. Oxford Research har derfor foretatt 9 intervjuer med utvalgte ansatte fra NAV-kontorer innenfor kommuner i hvert forsøksfylke. NAV-kontorene er som vist nedenfor valgt ut på bakgrunn av hvor mange registret

henvendelser det finnes med brukere som har bosted i deres kommune, sett i forhold til folketall. Det er NAV-leder som er intervjuet ved 7 av 9 kontorer.

I de 2 andre kontorene er ansvarlig for oppfølging og sosialt arbeid intervjuet.

Tabell 1: Oversikt over utvalgte NAV-kontorer

Kriterier	Oslo/Akershus	Rogaland	Østfold
Høy andel henvendelser ifht folketall	Gamle Oslo	Hundvåg og Storhaug (Stavanger)	Halden
Gjennomsnittlig andel henvendelser ifht folketall	Ski	Bjerkreim	Fredrikstad
Lav andel henvendelser ifht folketall	Nittedal	Eigersund	Rygge
Kilde: Oxford Research			

4.4 Møter og workshops

En viktig del av evalueringen har vært møter og workshops. Møtene har blitt avholdt i lokalene til Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Det har blitt avholdt 8 møter i løpet av evalueringsperioden.

Møtene har blitt avholdt som heldagsmøter mellom klokken 11.00 og 14.30.

Kapittel 5. Veiledningsplikten (2013) og implementering av forsøksprosjektet.

I hvilken grad gav fylkesmannen før forsøksprosjektet råd og veiledning til søkere/mottakere av individuelle sosiale tjenester, økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram?

Vi starter dette kapittelet med å diskutere den overordnede implementeringen av forsøksprosjektet.

Hvordan har forsøksprosjektet blitt implementert? Hva har vært hovedmål og hovedfokus i praksis?

For å belyse spørsmålet om i hvilken grad fylkesmannen gav råd og veiledning før forsøksprosjektet beskriver vi hvordan fylkesmennenes arbeid med veilednings- og rådgivningsplikten har vært organisert. Videre stilles spørsmål om hvordan råd- og veiledningsplikten har vært utført før forsøksprosjektet samt hvordan tilgjengeligheten har vært sikret.

Tilslutt redegjør vi for i hvilken grad fylkesmannsembetene hadde systemiske registreringer av henvendelser før forsøksprosjektet.

5.1 Implementering av forsøksprosjektet

Fylkesmannsembetene er tilført 7 millioner kroner fordelt på de tre embetene:

- Fylkesmannen i Østfold: 1 400 000 kr (700 000 i 2013 og 700 000 i 2014)
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2 800 000 (1 400 000 i 2013 og 1 400 000 i 2014)
- Fylkesmannen Rogaland 2 800 000 (1 400 000 i 2013 og 1 400 000 i 2014).

Hvilke resultater og effekter en kan forvente av ressursene avhenger av hvordan forsøksprosjektet er implementert.

Hvordan har forsøksprosjektet blitt fortolket og implementert i de tre fylkesmannsembetene?

5.1.1 Internt fokus: registrering og systemperspektiv

Hovedfokuset i forsøksprosjektet har i praksis vært å få et system til å registrere henvendelser, slik at man får bedre kunnskap om hvem som henvender seg, kjennetegn på henvender, hva henvendelsene gjelder og hva fylkesmannen gjør som oppfølging av henvendelsene.

Programteorien for forsøksprosjektet har dermed fokusert på et systemperspektiv, hvor bedre systematisk kunnskap kan forbedre veilednings- og rådgivningsplikten hos fylkesmannen. Den systematiske kunnskapen kan videre brukes til kommunikasjon og oppfølging med NAV.

5.1.2 Ikke mål å få flere henvendelser?

Det er viktig å bemerke at forsøksprosjektet i svært liten grad har vært innrettet på å øke etterspørselen, dvs. antall henvendelser fra brukerne og NAV. Fylkesmennene har i liten grad informert om prosjektet, og har ikke drevet oppsøkende virksomhet. Imidlertid har det vært noe informasjon på nettsider, noe til brukerorganisasjoner samt at prosjektet også har vært drøftet med NAV og NAV ledere. Det har vært noen forskjeller mellom embetene. Det synes som Østfold i størst grad har informert om prosjektet og vært mest aktiv utad mot NAV, men også fylkesmannen i Rogaland har informert om prosjektet til brukerorganisasjoner o.l. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har ment at deres veiledningstjeneste og vaktordning har vært godt kjent. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har ikke informert på nettider, ut mot brukerorganisasjoner etc., men har informert om prosjektet til NAV-kontorer.

5.1.3 Fokus på å øke kontakt og oppfølging overfor NAV

Det har i praksis ikke vært et formål å endre direkte måten veiledningen skjer på (innhold og form). Prosjektet har i stedet, i alle embeter, hatt fokus på å øke kontakten og kommunikasjonen med NAV. Det er

derfor grunn til å forvente moderate endringer i kontakten med NAV-kontorer.

Fylkesmannen i Rogaland har imidlertid rapportert og opplyst⁷ om at de i større grad enn tidligere tatt kontakt med NAV-kontorene etter at de har mottatt henvendelser fra brukere. Fylkesmannen i Rogaland forklarer:

«Årsaken til det er både for å innhente informasjon fra NAV vedrørende brukers situasjon og sak, videreformidle info bruker har gitt til fylkesmannen i samtale, drøfte ulike sider ved saken og i noen tilfeller anmode om at det avsettes tid for en samtale med bruker vedrørende vedkommendes situasjon/sak. Hensikten har bl.a. vært å være en døråpner for bruker inn til NAV-kontoret, å bedre kommunikasjonen/samarbeidet mellom bruker og NAV, og å sikre at forvaltningsarbeidet blir ivaretatt i henhold til regelverket»⁸.

Prosjektet startet opp i mars-april 2013. Det var omfattende drøftinger av hva som skulle registreres og hvordan. I slutten av 2013 ble piloter med onlineregistrering lansert. Fra og med februar 2014 ble online-registreringen brukt systematisk.

På grunn av at prosjektets innsatser og innretning ble noe annet enn å øke omfang og endre innhold i veiledningsplikten, er det i liten grad rimelig å anta at de

økonomiske ressursene og tilhørende aktiviteter har hatt stor betydning for *økt omfang av rådgivnings- og veiledningstjenester*. Det er ei heller å forvente at det er vesentlige endringer i gjennomføringen, eller kvaliteten på selve rådgivning og veiledningstjenestene. Kvaliteten kan imidlertid ha blitt endret ved at fylkesmannen i større grad driver intern kvalitetssikring og/eller får bedre styringsinformasjon.

Poenget i denne sammenheng er at hensikten med prosjektet ikke har vært en *radikal* omlegging med nye arbeidsoppgaver. Fylkesmennene gav veiledning til målgruppen også før forsøksprosjektet. Selve hovedaktiviteten og innholdet i veiledningen er neppe vesentlig endret.

På den andre siden er det rimelig på forvente en del mindre endringer i kompetanse, bevissthet som også kan påvirke måten og innholdet i veiledningen.

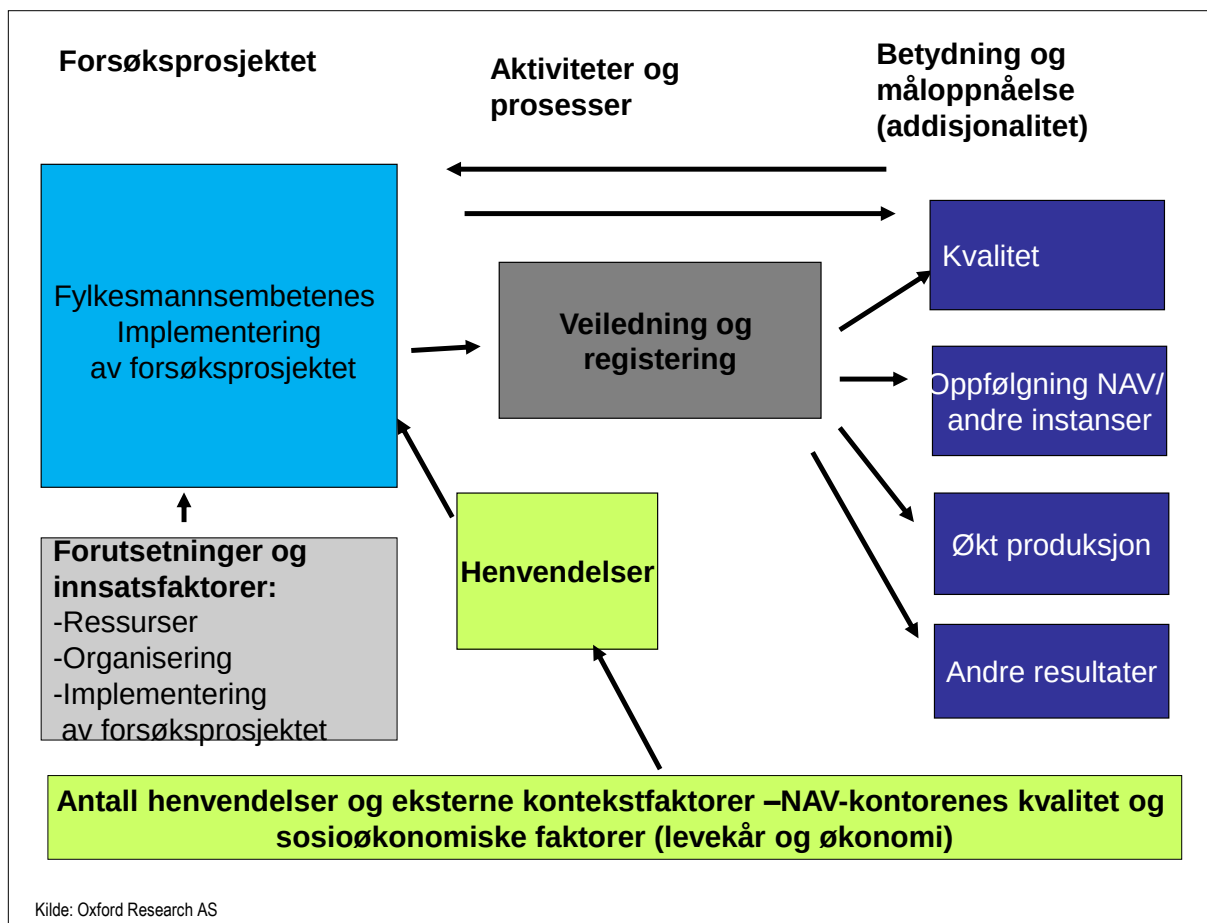
Vi vil redegjøre for de enkelte funnene senere i dette kapitlet og i de påfølgende kapiteler. I denne sammenheng vil vi påpeke at resultatene tyder på endringer i registrering, kompetanse og bevissthet omkring veiledningens rolle og innhold.

I figuren nedenfor har vi illustrert forsøksprosjektets mulige resultater og effekter i en modell.

⁷ Skriftlig tilbakemelding fra fylkesmannen i Rogaland pr. epost.

⁸ Skriftlig tilbakemelding fra fylkesmannen i Rogaland pr. epost.

Figur 2: Forsøksprosjektets resultater og effekter



5.2 Fylkesmannsembetene

I det følgende redegjør vi for implementering og gjennomføring av forsøksprosjektet i de tre fylkesmannsembetene.

5.2.1 Oslo og Akershus

Prosjektplan og mål for forsøksprosjektet

I prosjektplanen vektla fylkesmannen i Oslo og Akershus at forsøket i størst mulig grad skulle tilpasses det enkelte embetet:

«Fylkesmannen merker seg at forsøket i størst mulig grad skal tilpasses det enkelte embetet og knyttes

*opp mot nåværende oppgaver til individrettet informasjon/veiledning utvides og forsterkes».*⁹

Videre vektla fylkesmannen at de allerede hadde systemer (statistikk og registreringer) som fanger opp dette arbeidet (henvendelser). Fylkesmannen i Oslo og Akershus' programteori for forsøksprosjektet kan tolkes som å styrke innsatsen på både statistikk og registreringer. Dette skulle videre styrke kunnskapsgrunnlaget for å følge opp enkelte av NAV-kontorene:

«Vi vil styrke og forbedre vår innsats på både statistikk og registreringer. På den måten kan vi skaffe oss et godt grunnlag for kunne følge opp de NAV-kontorene som vi vurderer kan ha særlige behov i sin kontakt med sine brukere.»

⁹ Prosjektplan FORSØK MED STYRKING AV FYLKESMENNENNES INFORMASJONS- OG VEILEDNINGSROLLE. FORELØPIG PROSJEKTPLAN

Fylkesmannen i Oslo og Akershus inkluderte også *læring og anvendelse* av kunnskapsgrunnlaget som en del av prosjektet. De vektla i prosjektplanen at de skulle «*oppsummere hva som peker seg særlig ut mht. konkrete problemstillinger, konkrete kommuner etc. Planlegge og tidfeste evt. konkrete besøk, alternative samlinger, temaer, etc.*»

Prosjektplanen til Oslo og Akershus var knapp i beskrivelsene av hvordan den konkrete organiseringen og utøvelsen av råd- og veiledningsplikten fungerte før forsøksprosjektet.

Organisering

Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde en lang tradisjon med forholdsvis mange henvendelser både fra brukere av NAV og NAV-kontorer selv.

I prosjektperioden 2013-2015, har det ikke blitt gjort noen vesentlige endringer i selve organiseringen av arbeidet med råd- og veiledningsplikten hos fylkesmannen i Oslo og Akershus. Det er imidlertid ansatt en ny medarbeider, slik at organisasjonens kapasitet er styrket når det gjelder ressurser til veiledningsoppgaven.

Tilgjengelighet og veiledningsplikten

Vaktordning

Oslo og Akershus har siden 1990-tallet hatt en ordning med *vakttelefon* som er åpen mellom kl. 11.30 og 15.30. Pr. 2015 er det ca. 10 personer som deltar i vaktordningen. Vaktordningen innebærer at du har først bakvakt den ene dagen og neste dag er du hovedvakt. Ordningen inkluderer en hovedvakt og en bakvakt i løpet av en 14 dagers periode. Det vil kunne være flere hovedvakter og bakvakter i en ferieperiode. Fylkesmannen har videre et system for backup ved sykdom eller fravær. Avdelingsdirektøren forteller at vaktordningen og backup-systemene følges og fungerer: «Det følger alle. Folk forflytter seg imellom og tar ansvar for sine egne vakter»¹⁰.

Vaktordningen inkluderer også samtaler på møterom i resepsjonen når brukere henvender seg i samme tidsrom som telefonvakten. Dette styrker tilgjengeligheten.

Vaktordningen blir begrunnet med at henvendelsene på sosialområdet går opp og ned. Det er derfor viktig å ha et system som sikrer tilgjengelighet og *forutsigbarhet* for de som tar kontakt med fylkesmannen. Samtidig har fylkesmannen behov for å sikre ressurser til å ivareta tilsyn og saksbehandling. Da må man ha et system som skal imøtekomme behov til å ivareta tilsyn og saksbehandling, men ikke minst at det skal være en forutsigbar tilgjengelighet for befolkningen.

«Så det har litt med nødvendigheten av både å skjerme ansatte til å gjøre de andre pålagte oppgavene vi skal gjøre, men ikke minst sikre en forutsigbar tilgjengelighet for publikum»

Vaktordningen innebærer at brukerne ikke selv har valgfrihet til å velge hvem de vil snakke med. I en kortere periode på midten av 1990-tallet prøvde fylkesmannen ut en ordning der de brukerne som ringte skulle få snakke med den veilederen de ønsket. Erfaringen var blandet og det var en utfordring hvor den ønskete personen ikke var tilstede.¹¹

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener at vaktordningen og de tilgjengelige tidspunktene er veldig godt kjent ute blant publikum. Fylkesmannen begrunner dette med at ordningen har vært slik i mange år. Videre peker fylkesmannen på at de opplever at ordningen oppleves som rimelig og forutberegnelig.

Selv om det eventuelt er nye brukere som ikke kjenner ordningen og ringer kl. 09.00, så vil de få beskjed om å ringe tilbake kl. 11.30. Fylkesmannen mener deres vaktordning og tilgjengelighet mellom kl. 11.30 og 15.30 oppleves som rimelig.

5.2.2 Østfold

Prosjektplan og mål for forsøksprosjektet

Det som særmerker prosjektplanen til Østfold er at den er forholdsvis ambisiøs i tilnærmingen når det gjelder utadrettete aktiviteter.

«Målgruppen er brukere av råd- og veiledningsfunksjonen innenfor sosialtjenesteområdet ved NAV-kontorene i Østfold.

Andre som vil komme innunder fylkesmannens informasjon og veiledningsoppgaver vil være ansatte

¹⁰ Intervju med avdelingsdirektøren hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus

¹¹ Intervju med avdelingsdirektøren hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus

ved NAV-kontorene, pårørende, brukerorganisasjoner. Forsøket vil derfor også omfatte tilbakemeldinger til NAV-kontor og andre relevante tjenesteytere, knyttet til henvendelsene.»

Prosjektplanen til Østfold har også betydelig fokus på nytte av prosjektet og prosjektplanen til fylkesmannen i Østfold har også utarbeidet effektmål og resultatmål. Når det gjelder resultatmålene¹² skiller ikke disse seg vesentlig fra resultatmålene hos Fylkesmannen i Rogaland eller fylkesmannen i Oslo og Akershus. Det er fokus på å lage registrerings-skjema, og å lære og anvende denne kunnskapen for å bedre kommunikasjon med NAV-kontorene.

Oxford Research tolker imidlertid helheten i prosjektplanen til Østfold å være noe mer fokusert på utadrettet aktiviteter og noe mer fokusert på endring. For eksempel er et av resultatmålene «Å bidra til å gi brukere av de kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i Østfold et bedre og mer samordnet tilbud.». Videre kan det argumenteres for at en del av de planlagte aktivitetene som fylkesmannens i Østfold skisserer også kan tolkes i retning av et større fokus på utadrettete aktiviteter:

«Forsøket vil også omfatte tilbakemeldinger til NAV-kontorene i Østfold og andre relevante tjenesteytere som brukerombud, knyttet til henvendelsene. Tilbakemeldinger i prosjektperioden vil i tillegg skje i planlagte møter med NAV lederne og i samarbeidsutvalget bestående av NAV direktør, Fylkesmannen, KS og rådmannsutvalg.

Fylkesmannen i Østfold skal legge til rette for et godt samarbeidsklima mellom NAV-kontor og brukere med formål å forebygge eller løse konflikter.»

Organisering

Hos fylkesmannen i Østfold var råd- og veiledningsplikten slik organisert at alle 5 rådgiverne i avdelingen gav råd og veiledning. Fylkesmannen i Østfold ansatte en person på prosjektet fra 01. mai 2013. Fra og med mai 2013 og til desember 2014 har det vært 6 personer som har drevet råd og veiledning hos Fylkesmannen i Østfold.

¹² Å lage et registreringsskjema som systematiserer henvendelser fra brukere av de kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i Østfold. Å skrive en rapport som analyserer innkomne henvendelser fra brukere av de kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i Østfold.

Fylkesmannen i Østfold hadde den 30. januar 2013 et intern-seminar med tema hva som er råd og veiledning, noe de vurderte som nyttig i tråd med prosjektet.

Når det gjelder tildelte ressurser fikk Fylkesmannen i Østfold tildelt 1,4 millioner kroner for 2013 og 2014. Ifølge prosjektplanen skulle disse dekke en stilling til prosjektet fordelt på prosjektstyring, styrking av informasjons- og veiledningsoppgaver, samt utadrettet virksomhet.

Tilgjengelighet og veiledningsplikten

Fylkesmannen i Østfold har ikke hatt en vaktordning. Henvendelser har blitt besvart av en av de seks saksbehandlerne.

5.2.3 Rogaland

Prosjektplan og mål for forsøksprosjektet

Fylkesmannen i Rogaland vektla i prosjektplanen at oppdraget var tredelt og innebar både å øke kapasiteten og kvaliteten i veiledningen, samt å systematisere registreringene og å gi råd og veiledning til NAV-kontorene¹³:

- «Fylkesmannen skal øke kapasiteten og kvaliteten i veilednings- og informasjonsarbeidet overfor brukere av økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram
- Fylkesmannen skal registrere, systematisere og eventuelt analysere innkomne henvendelser
- Fylkesmannen skal ha kontakt med NAV-kontorene ved tilbakemeldinger, opplæring, råd og veiledning for å bedre servicen overfor brukerne»

Prosjektplanen til Rogaland gav videre en kort beskrivelse av hvordan råd- og veiledningsplikten var organisert før forsøksprosjektet.

Organisering

Sosialteamet hos Fylkesmannen i Rogaland bestod i 2013 av 6 personer. Alle mottok henvendelser fra

Å bidra til å gi brukere av de kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i Østfold et bedre og mer samordnet tilbud.

¹³ Prosjektplan for fylkesmannen i Rogaland.

brukerne. Henvendelsene kom hovedsakelig per telefon, men også per mail og ved fremmøte.

Fylkesmannen hadde før forsøksprosjektet ingen systematisk registrering av henvendelsene med hensyn til omfang, innhold eller oppholdskommune. Det var heller ingen prosedyrer for håndtering av henvendelsene.

Forsøket er tenkt organisert ved at 3 erfarne medarbeidere med juridisk og sosialfaglig kompetanse deler de stillingsressursene som gis til forsøket. Disse vil bli erstattet ved at det lyses ut nye engasjementstillinger hos Fylkesmannen. Alle henvendelser fra brukere skal gå til de tre som arbeider i prosjektet. Men dersom ingen av de 3 var tilgjengelige skulle henvendelsene settes til noen av de 3 andre personene som arbeider i sosialteamet. Dette er blitt formidlet til fylkesmannens sentralbord.

5.2.4 Tilgjengelighet og veiledningsplikten

Fylkesmannen i Rogaland har ikke hatt en vaktordning. Henvendelser har blitt besvart av en av de seks saksbehandlerne. Imidlertid har de aktuelle veilederne i det meste av forsøksperioden hatt mobiltelefon og på den måten lagt til rette for tilgjengelighet. Det var før forsøksprosjektet ikke noen prosedyrer for håndtering av henvendelsene. Henvendelsene ble henvist etter tilgjengelighet fra sentralbordet.

5.3 Registrering av henvendelser før forsøksprosjektet

I hvilken grad fylkesmannsembetene hadde registrert henvendelser før forsøksprosjektet, varierte. I det følgende beskrives situasjonen i de ulike fylkesmannsembetene når det gjelder registrering av henvendelser før forsøksprosjektet.

5.3.1 Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde altså registrert henvendelser til telefonvaktene fra brukere og NAV, og ført statistikk, siden 2002.

Registreringene viste at rundt 2/3 av henvendelsene typisk kommer fra Oslo, og rundt 1/3 fra Akershus. Registreringen viste at enkelte kommuner og bydeler gikk igjen.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde før forsøksprosjektet mange henvendelser fra brukere samt NAV-kontorer, i tillegg til personlig oppmøte hos Fylkesmannen fra brukere blant Oslo-befolkningen.

Før oppstart av forsøksprosjektet var det typiske antallet registrerte henvendelser hos fylkesmannen i Oslo og Akershus på 4000-5000 henvendelser pr-år.

5.3.2 Fylkesmannen i Østfold

Fylkesmannen i Østfold hadde prøvd å registrere henvendelser i en kortere periode i første kvartal 2013.

Fylkesmannen i Østfold rapporterte våren 2013 at antallet henvendelser de hadde registrert var lavere enn *antatt* i deres embete, men at tjenesteytere og pårørende ofte tok kontakt i tillegg til brukere. Fylkesmannen i Østfold erfarte også at mange henvendelser vedrørte manglende tilgjengelighet hos NAV.

5.3.3 Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen i Rogaland hadde før forsøksprosjektet ingen erfaringer med å registrere henvendelser og det fantes ikke noe systematisk kunnskap.

5.4 Oxford Researchs konklusjoner og vurderinger

Implementering av forsøksprosjektet

Hovedfokuset i forsøksprosjektet har i *praksis* vært å få et system til å registrere henvendelser, slik at man får bedre kunnskap om hvem som henvender seg, kjennetegn på henvender, hva henvendelsene gjelder og hva fylkesmannen gjør som oppfølging av henvendelsene.

Programteorien for forsøksprosjektet har dermed fokusert på et systemperspektiv, hvor bedre systematisk kunnskap kan forbedre veilednings- og rådgivningsplikten hos fylkesmannen. Den systematiske kunnskapen kan videre brukes til kommunikasjon og oppfølging med NAV.

Oxford Research finner at det i mindre grad har vært et mål å få flere henvendelser. Det har imidlertid vært fokus på å tilrettelegge for, og gjennomføre økt og bedre dialog og kontakt med NAV-kontorene i alle embetene.

Registrering av henvendelser før forsøksprosjektet

I hvilken grad fylkesmannsembetene hadde registrert henvendelser før forsøksprosjektet varierte. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde registrert noen opplysninger om henvendelser siden 2002. Fylkesmannen i Østfold hadde prøvd å registrere henvendelser i en kortere periode i første kvartal 2013. Fylkesmannen i Rogaland hadde på den annen side ingen erfaringer med å registrere henvendelser og det fantes ikke noe systematisk kunnskap.

Det som er viktig å påpeke i denne sammenheng er forskjellene mellom embetene. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde mange års erfaring og et innarbeidet system. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde registrert henvendelser til telefonvaktene fra brukere og NAV, og ført statistikk helt siden 2002. Fylkesmannen i Østfold hadde en kort erfaring med pilotregistrering i første kvartal 2013,

mens fylkesmannen i Rogaland ikke hadde noen erfaring med registrering a henvendelser.

Intervjuene tyder på at det ikke har skjedd vesentlige endringer i omfanget av henvendelser på grunn av forsøksprosjektet, se nærmere kapittel om resultater og effekter. Den beste kilden for å si noe om omfanget av henvendelser, hva henvendelsene gjelder, innholdet i veiledningen og eventuell oppfølging er å analysere online-registreringene i evalueringsperioden.

Det kan være endringer i omfanget av henvendelser, men da skyldes de trolig andre faktorer enn forsøksprosjektet.

■

Kapittel 6. Betydningen av ressurser – resultater og effekter av «forsøksprosjektet»

I dette kapittelet presenteres funn knyttet til betydningen av ressursene som er satt i verk, altså resultater og effekter av «forsøksprosjektet».

Kapittelet inneholder:

- funn knyttet til rådgivnings- og veiledningsplikts innhold og kvalitet
- funn knyttet til omfang (produksjon)
- funn knyttet til oppfølging - kommunikasjon med NAV og andre instanser

Til slutt i kapittelet har vi oppsummert våre konklusjoner om resultater og effekter av forsøksprosjektet.

6.1 Rådgivnings- og veiledningsplikts innhold og kvalitet

I dette delkapittelet besvares problemstillingene som omhandler veiledningsplikts innhold og kvalitet. I besvarelsen av problemstillingen benyttes hovedsakelig innsamlede data gjennom intervjuer med veiledere hos fylkesmannen, intervjuer med NAV-ledere og brukerintervjuer.

6.1.1 Oppfattelse av veiledningsplikten

En brukerstyrt veiledning

Veilederne, uavhengig av fylkesmannsembetet, har oppfattet at veiledningsplikten innebærer at fylkesmannen skal være på tilbudssiden, tilgjengelig, og at veiledningen skal foregå på brukerens premisser.

I selve veiledningen har de ansatte hos fylkesmannen hatt fokus på å stille konkrete spørsmål for å avdekke hva som er kjernen i henvendelsen. Veiledningen har ikke vært forhåndsstyrt gjennom en felles utarbeidet mal, og det finnes ikke noen standardisert måte å gjennomføre samtalen på. Det er brukerens spørsmål som skal styre og sette premissene for hvordan veiledningen skal være. Også her er fremgangsmåten i stor grad lik på tvers av embetene.

I intervjuene kom det fra at veilederne ønsket å kartlegge behovene underveis som samtalen fremstår.

Imidlertid fokuserte veiledere fra embetet i Oslo og Akershus noe mer på at de notere ned særskilte forhold underveis i samtalen, eller momenter de oppfatter som uvanlige, som blir delt med de andre veilederne som jobber med samme saksområde. Dette er for å fange opp brukere som har gjentagende henvendelser, og kommuner som går igjen. Veilederne i Oslo og Akershus forklarte også at de var særlig opptatt av å avdekke om situasjonen var akutt eller ikke. Dette var for eksempel om bruker ikke hadde tak over hodet, ikke hadde nok penger til mat med mer. Dersom situasjonen viste seg å være akutt for bruker, eller om bruker for eksempel var ansvarlig for barn, oppfattet veilederne det som særlig viktig å følge saken opp raskt og få en avklaring med NAV-kontoret om hva som var gjort, og om det eventuelt var nødvendig med en ny vurdering i saken. Dersom saken ikke var akutt, ville veilederne i Oslo og Akershus noen ganger forsøke å henvise til den normale saksgangen, og muligheten til å klage.

I intervjuene forklarte veilederne fra samtlige embeter at de forsøker å knytte spørsmålene bruker har opp mot de aktuelle lovbestemmelsene på feltet, og gi veiledning ut i fra dette. I de fleste tilfeller har veilederen undersøkt saken med bruker først, før de eventuelt gir noe veiledning ovenfor NAV-kontoret. I flere av tilfellene forklarte informantene at veiledningen har gått ut på å skape dialog mellom bruker og NAV-kontoret, der kommunikasjonen mellom NAV og brukeren ser ut til å ha skåret seg.

Noen av informantene trakk også fra at de innledningsvis i intervjuet forsøkte å forklare fylkesmannens rolle ovenfor bruker, for å gjøre brukers forventninger til fylkesmannens evne til inngripen i deres sak mer virkelighetsnær. Noen av veilederne forklarte at brukerne ofte ønsker at fylkesmannen skal gripe inn og instruere NAV-kontoret, noe veilederne tok sterk avstand fra i intervjuene.

Henvendelser utenfor kjerneområdet

Veilederne ved fylkesmannen oppga også at det kommer mange henvendelser som går utover deres kjerneområde, og som de ikke kan hjelpe brukeren med, da særlig på spørsmål om statlige ytelser. Her har veilederne henvist til riktig instans.

Flere veiledere fremhevet at de var opptatt av å ikke gå alt for langt inn i saken, ettersom de også hadde en rolle som klageinstans. Det var viktig for veilederne å ikke konkludere i saken før de hadde undersøkt forholdene nærmere. Også dette ble gjentatt av veilederen fra alle de tre embetene.

6.1.2 Endringer i perioden

Prosjektets betydning for praktisering av veiledningsplikten

Veilederne i de ulike fylkesmannsembetene forklarte i intervjuene at kvaliteten på rådgivningen og veiledningen de tilbyr brukerne alltid har vært høy. Veilederne hevdet at kvaliteten ikke har blitt påvirket av prosjektet som har foregått. Flere oppga at de ikke har merket noen endring i tilbudet de gir til brukeren i perioden prøveprosjektet har vart. Informantene som er intervjuet hadde ikke noen oppfatning om noen endring i organiseringen av veiledningen i perioden.

Nye refleksjoner om oppfølgingen av NAV-kontorer

Intervjuene har avdekket at veiledningsprosjektet har gitt rom for en diskusjon ved de ulike embetene om hvordan de skal følge opp NAV-kontorer som de får mange brukerhenvendelser fra. Diskusjonen har gått på grenseforholdet mellom opplæring og hva som ligger utenfor denne. Flere veiledere fremhevet også at statistikken over henvendelser som de nå satt på gjorde at de opplevde å kunne bedrive en bedre veiledning ovenfor NAV-kontoret.

Lite diskusjon av innholdet i veiledningsplikten

Ifølge informantene som er intervjuet fra fylkesmannsembetene har det vært lite fokus på hva som er god veiledning som en konsekvens av prosjektet. Det er ikke avdekket noen endring i hva som er god veiledning.

Intervjuene tyder likevel på at det er blitt en større bevissthet blant veilederne på hvordan man spør og formulerer seg i veiledningssituasjonen. Den manglende endringen i veiledningens kvalitet skyldes trolig at mye av dette var på plass før prosjektet begynte, særlig i Oslo og Akershus. Informantene fra dette embetet forklarte at dette var noe de hadde gjort lenge, og at praktiseringen av veiledningsplikten var en integrert del av kulturen på arbeidsplassen. Bevisstgjøringen som fulgte veiledningsprosjektet var dermed ikke noe nytt, men mer en stadfesting av noe de allerede hadde gjort lenge.

For Østfold har veiledningsprosjektet betydd at de nå strekker seg noe lengre enn de gjorde i veiledningen tidligere. I intervjuene beskrev veilederne det som at saken følges litt lengre. Et sitat fra en av veilederne illustrerer dette godt:

«Der vi før opprettet kontakt mellom NAV og bruker, ber vi nå om en tilbakemelding og ser hvordan det har gått etterpå. Også ringer vi brukeren tilbake med denne informasjonen».

Den største endringen ligger altså i at veilederen nå tar kontakt med bruker igjen, og forklarer hvilke grep eller steg fylkesmannen har foretatt seg. Dette igjen fører til at brukeren kjenner seg mer opplyst, som vi skal komme nærmere tilbake til i neste avsnitt.

6.1.3 Brukernes oppfattelse av kvalitet

Samme overordnet funn i Østfold som i Oslo og Akershus

Det fremkommer ikke noen forskjeller i intervjuene med brukerne ut fra hvilket embete brukeren hadde vært i kontakt med. Det helhetlige inntrykket er at brukerne tilhørende Østfold og Oslo/Akershus har positive erfaringer med tjenesten og har fått informasjon og veiledning knyttet til deres konkrete sak.

Brukerne har fått kunnskap om fylkesmannen på ulike måter

Brukene ble stilt en rekke spørsmål tilknyttet deres opplevelser og erfaringer med fylkesmannen. Et av spørsmålene som oppdragstaker ønsket besvart var knyttet til hvordan brukerne fikk kjennskap til tiltaket. På dette spørsmålet varierte de oppgitte svarene i stor grad mellom intervjuobjektene. En rekke årsaker ble trukket frem, deriblant: rustjenesten i egen kommune, familie, bekjente, advokat, internett og NAV. I tillegg oppgir et par personer at de på forhånd var klar over at fylkesmannen var klageinstans for NAV i sosiale saker, og således tenkte at instansen kunne bistå.

De ulike brukerne oppgir tilnærmet like årsaker til hvorfor de kontaktet fylkesmannen. De fleste som Oxford Research har snakket med oppgir at de tok kontakt med fylkesmannen fordi de var misfornøyd med veiledningen hos NAV. Av den grunn forventet de at fylkesmannen, som overordnet instans utenfor saksbehandlingen, kunne bistå.

Positiv erfaring med fylkesmannen – hjelpsom, tilgjengelig og nyttig

Brukernes opplevelse av veiledningen og den informasjon de mottok fra fylkesmannen, var et annet viktig moment som ble kartlagt i intervjuene. Her er det helhetlige inntrykket at alle brukerne har positiv erfaring med veiledning hos fylkesmannen. Brukerne oppgir blant annet at tjenesten var svært nyttig og at de lærte mye som de ikke visste fra før. Fylkesmannen ga informasjon om videre saksgang, samt krav og rettigheter i den konkrete saken. Momenter som trekkes frem som positive var at saksbehandler fremsto som tilgjengelig, hjelpsom og at vedkommende tok godt vare på brukeren. En av brukerne ordlegger sin positive opplevelse slik: *«her ble jeg møtt av en person som var villig til å veilede meg og gi råd vedrørende min sak»*.

Lite kunnskap om hva veiledningstjenesten innebærer

Et viktig moment som kom frem i intervjuene, var at få brukere hadde en klar forståelse av hva veiledningstjenesten hos fylkesmannen virkelig dreide seg om. Som tidligere nevnt ble informasjons- og veiledningstjenesten i mange tilfeller forvekslet med klagebehandling. Selv om alle brukerne opplevde å få både råd og veiledning om sin konkrete sak, var det lite bevissthet knyttet til at dette faktisk var en konkret tjeneste som fylkesmannen tilbød. Dette kan i mange tilfeller henge sammen med at den undersøkte gruppen er regnet som mindre ressurssterke enn øvrige deler av befolkningen.

6.1.4 NAV-ledernes oppfattelse av kvalitet

Gode avklaringer

Hovedvekten av NAV-lederne som er intervjuet i forbindelse med dette prosjektet var ikke kjent med veiledningsprosjektet på forhånd av intervjuet. Dette er et viktig funn i seg selv. Samtlige NAV-ledere oppga imidlertid at dialogen med fylkesmennene har vært god i perioden som har vært. De opplevde å kunne ta kontakt vedrørende juridiske spørsmål de hadde behov for å få avklaringer på. Fylkesmannen ble beskrevet som enkel å få tak i, tilgjengelig, og på tilbudssiden. Dette er gjennomgående for alle NAV-lederne som er intervjuet. Noen hadde erfart at fylkesmannen hadde tatt kontakt med kontoret i enkeltsaker, men dette var særlig de større kontorene. Dette gjaldt kun tre av NAV-kontorene vi var i kontakt med. Utover dette gjaldt henvendelsen hovedsakelig tilbud om opplæring og fellessamlinger.

De tre NAV-kontorene som kunne huske å ha fått direktehenvendelser fra fylkesmannen vedrørende enkeltsaker, opplevde kontakten svært ulikt. Den ene informanten beskrev kontakten som ubehagelig, og opplevde det som invaderende at fylkesmannens veiledere tok kontakt. Informanten opplevde at fylkesmannen da ba NAV-kontoret om å forklare og forsvare seg i saken det var snakk om, og NAV-lederen opplevde at de da ofte havnet i forsvarsposisjon. De to andre NAV-lederne som er intervjuet opplevde det ikke som utfordrende at fylkesmannen tok kontakt med dem i enkeltsaker, snarere tvert imot. Disse NAV-lederne beskrev dialogen med fylkesmannen som svært god, og opplevde at de også lærte mye i disse sakene. Da la også til at de var glade for at brukers beste ble ivarettatt.

Det er viktig å bemerke at når andelen som har hatt enkelthenvendelser fra fylkesmannen er så få, så er det for lite utvalg til å kunne spore noen tendens på tvers her, ei heller forskjeller på tvers av embetene. Det er likevel interessant å se hvordan dialogen kan beskrives så forskjellig fra ulike NAV-kontorer.

Forskjeller i oppfatning

Enkelte ønsket seg at fylkesmannen i noe større grad var kjent med det de kalte «den virkelige verden» på NAV-kontoret, og opplevde at fylkesmannen iblant gav teoretisk korrekte råd i veiledningen som ikke tok hensyn til en praktisk virkelighet som NAV-kontorene står ovenfor. En informant beskrev det svært illustrerende som at fylkesmannen burde «komme og se de rammene vi forholder oss til», og etterlyste en større grad av vilje til problemløsning i veiledningen.

Ingen endringer i kvalitet og innhold i veiledningen i perioden

Intervjuene med NAV-lederne avdekket at de i liten grad opplevde noen endring i innhold og kvalitet på den veiledningen som ble gitt fra fylkesmannens side i løpet av perioden forsøksprosjektet har vart. Dette gjelder både NAV-ledere som oppga at de har opplevd å få enkelthenvendelser, og NAV-ledere som ikke har hatt dette.

6.2 Omfang (produksjon)

Som en del av det å undersøke hvorvidt forsøksprosjektet har gitt noen resultater eller effekter, skal vi forsøke å svare på om det har blitt et økt omfang på henvendelsene som har kommet inn til fylkesmannen. I og med at prosjektet har endret seg til å være mer innrettet mot registreringen av henvendelser,

har vi i det følgende avsnittet lagt vekt på å presentere disse resultatene. Resultatene er i seg selv indikatorer på hva registreringen kan brukes til, og dermed et bilde på hvorvidt produksjonen er endret.

6.2.1 Omfang av henvendelser

Totalt er det i perioden 1. januar 2014 til og med 1. desember 2014 registrert 1396 henvendelser i Oslo, Akershus, Rogaland og Østfold. Oslo og Akershus står for en betydelig del av disse (53 prosent). Færrest henvendelser er det registrert i Rogaland, med 133 registrerte henvendelser.

Funnene per februar 2015 er langt på vei svært like som midtveisrapporteringen i dette prosjektet. I enkelte tilfeller har forskjellene mellom embetene blitt noe mindre, hvilket kan forklares av et økt og mer realistisk datagrunnlag.

I tabellen nedenfor presenterer vi henvendelsene som er registrert i de ulike embetene etter noen utvalgte befolkningsstatistikker. I henvendelser per tusen innbygger har Østfold betydelig flere henvendelser enn de andre fylkesmannsembetene, med hele 1,8 registrerte henvendelser per 1000 innbygger. Vi merker oss for eksempel at særlig Østfold ser ut til å ha mange henvendelser per 1000 arbeidssøkende og per 1000 innvandrere¹⁴.

Tabell 2 Oversikt over antall henvendelser

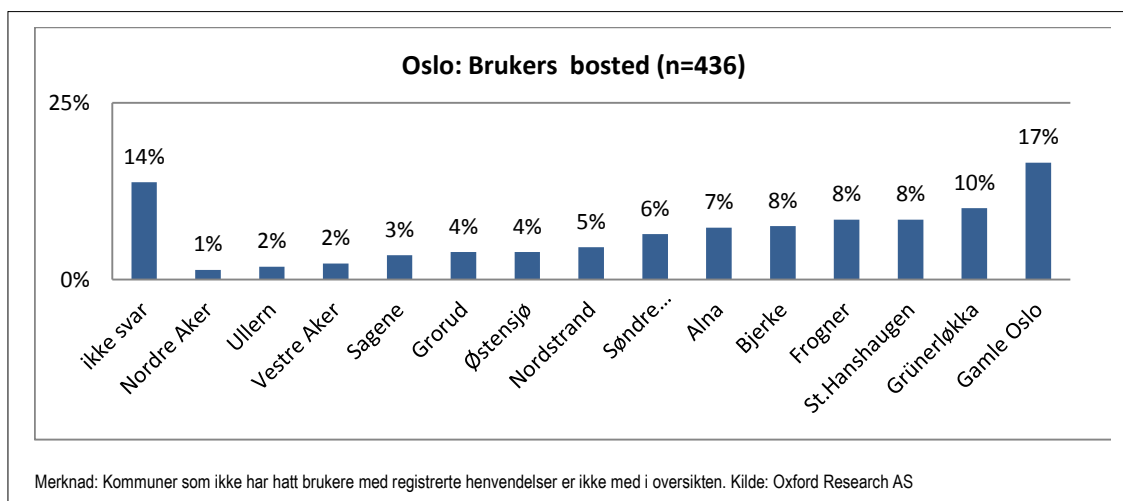
Embate	Antall henvendelser	Henvendelser per 1000 innbygger	Henvendelser per 1000 arbeidssøkende	Henvendelser per 1000 innvandrere
Oslo og Akershus	739	0,6	34,2	2,5
Rogaland	133	0,3	18,8	1,8
Østfold	524	1,8	96,8	12,6
Totalt	1396	0,7	25,1	3,4
Kilde: Oxford Research AS, SSB (2015), NAV (Desember 2014)				

I hvert av fylkesmannsembetene er det særlig en kommune eller bydel som stikker seg ut, hvor brukerne som henvendelsene kommer fra ser ut til å ha

tilholdssted. I Oslo er brukernes bosted i 17 prosent av tilfellene i Gamle Oslo.

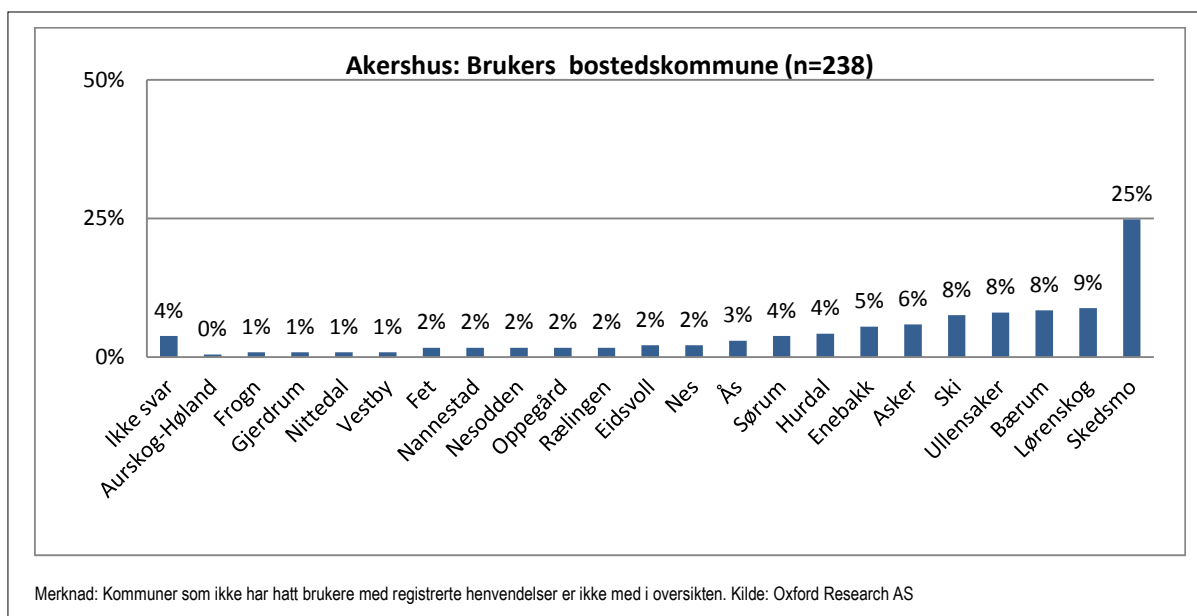
¹⁴ Valget av henvendelser pr 1000 innbyggere, per 1000 arbeidssøkende og per 1000 innvandrere som mål på omfanget av henvendelser, ble gjort på bakgrunn av diskusjoner med fylkesmannsembetene.

Figur 3: Oslo: Brukers bosted



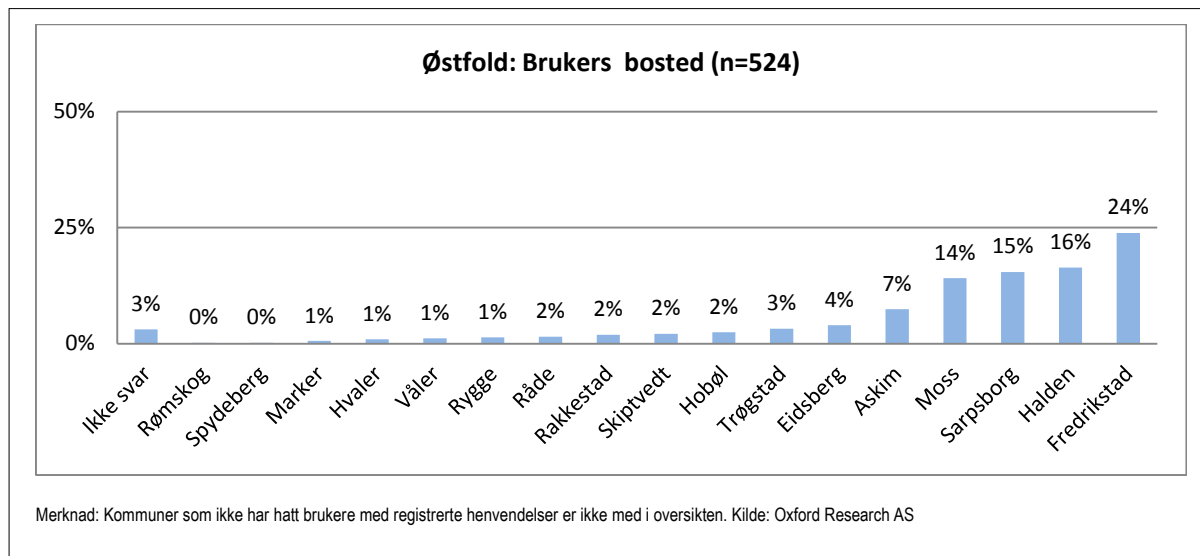
I Akershus er det særlig Skedsmo kommune som skiller seg ut, da nær 25 prosent av henvendelsene gjelder brukerne herfra.

Figur 4: Akershus: Brukers bostedskommune



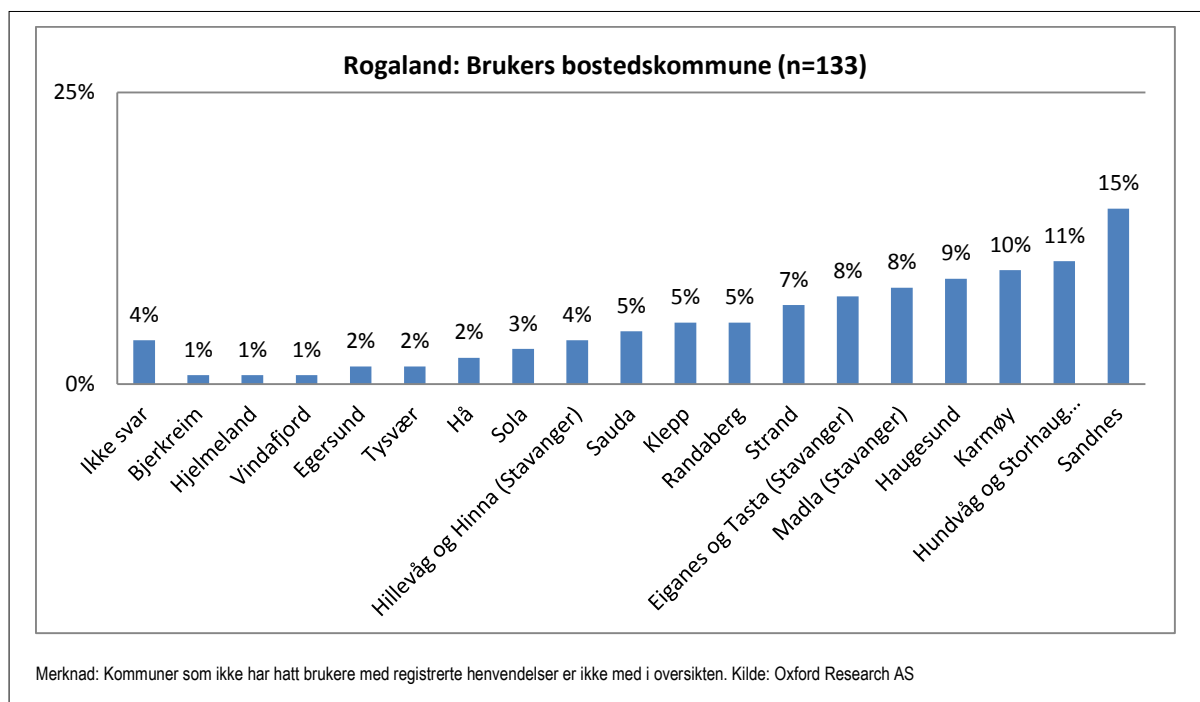
Den samme tendensen ser vi i Østfold, der brukere i Fredrikstad kommune står for 24 prosent av henvendelsene.

Figur 5: Østfold: Brukers bosted



I Rogaland er det Sandnes som stikker seg ut. I Rogaland er imidlertid skillet noe mindre markant enn i de andre fylkesmannsembetene/kommunen.

Figur 6: Rogaland: Brukers bosted



6.2.2 Kjennetegn

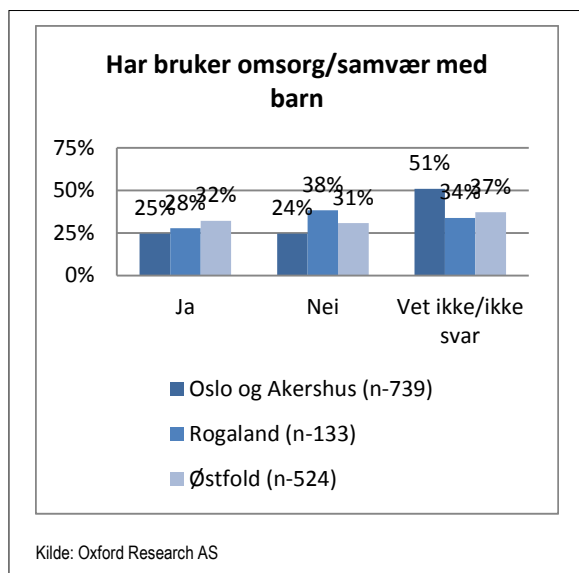
I det følgende avsnittet gir vi en kort gjennomgang av kjennetegn ved henvendelsene som har kommet til fylkesmannen.

I omtrent en av tre saker har brukeren tidligere henvendt seg til fylkesmannen. Her er det små forskjeller mellom fylkesmennene.

Brukeren som henvendelsen gjelder er i hovedsak mann i Rogaland og Oslo/Akershus. I Østfold gjelder henvendelsene oftest en kvinne, men bare med svakt overtall (51 prosent).

Det er i alt en stor andel saker hvor det ikke er klart hvorvidt bruker har omsorg eller samvær med barn. I Oslo/Akershus er dette uklart i over halvparten av henvendelsene. Dette samsvarer ikke med intervju-materialet, hvor særlig veilederne fra Oslo og Akershus har oppgitt at de er opptatt av å avdekke om bruker har omsorg for barn. For de to andre fylkesmannsembetene er det uklart i omkring en av tre saker om bruker har omsorg for barn. I sakene hvor man har opplysninger om dette, har bruker omsorg eller samvær med barn i omtrent halvparten av sakene i Oslo/Akershus og i Østfold. I Rogaland er det en noe høyere andel brukere som ikke har barn enn i de to andre fylkesmannsembetene/kommunen.

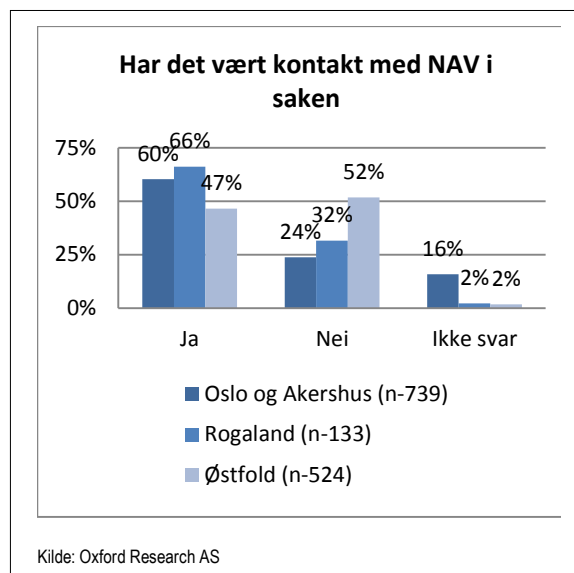
Figur 7: Bruker omsorg/samvær med barn



Videre ble fylkesmennene bedt om å registrere hvorvidt brukerne har hatt kontakt med NAV i saken sin, før de kontaktet fylkesmannen. Det er kontakt med NAV i omkring to av tre saker som er registrert i

Oslo/Akershus og Rogaland. I Østfold har bruker vært i kontakt med NAV i langt færre av sakene.

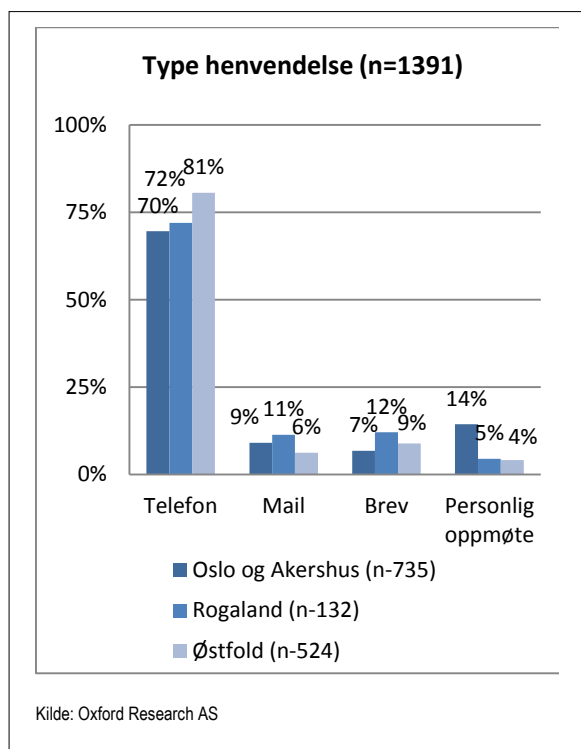
Figur 8: Kontakt med NAV i saken



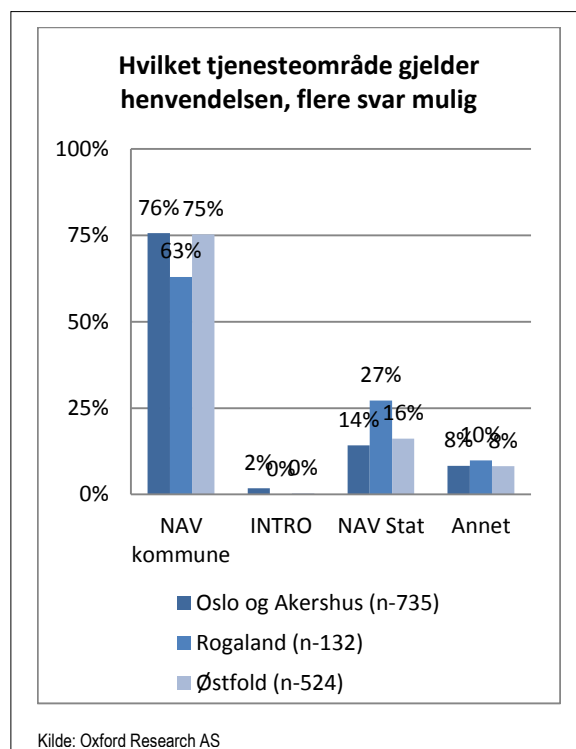
6.2.3 Form

Både intervju-materialet og statistikken over henvendelser viser at telefon er den klart vanligste formen for henvendelse til alle fylkesmannsembetene. Vi merker oss at Østfold, som har klart flest henvendelser per innbygger, også ser ut til å ha flere telefonhenvendelser enn de andre. Oslo og Akershus er kommunen/fylkesmannsembetet som ser ut til å ha flest personlige oppmøter. Dette kan forklares med at byene her er mer kompakte, og at de aktuelle saksbehandlere er mer tilgjengelig for personlig oppmøte.

Figur 9: Form for henvendelse per fylke



Figur 10: Type tjenesteområde per fylke



6.2.4 Hva henvendelsen gjelder

Videre er det vanligste at henvendelsene gjelder NAV kommune. Dette stemmer i noe mindre grad i Rogaland enn for de andre fylkesmannsembetene. I Rogaland er det imidlertid registrert markant høyere andel henvendelser vedrørende NAV Stat.

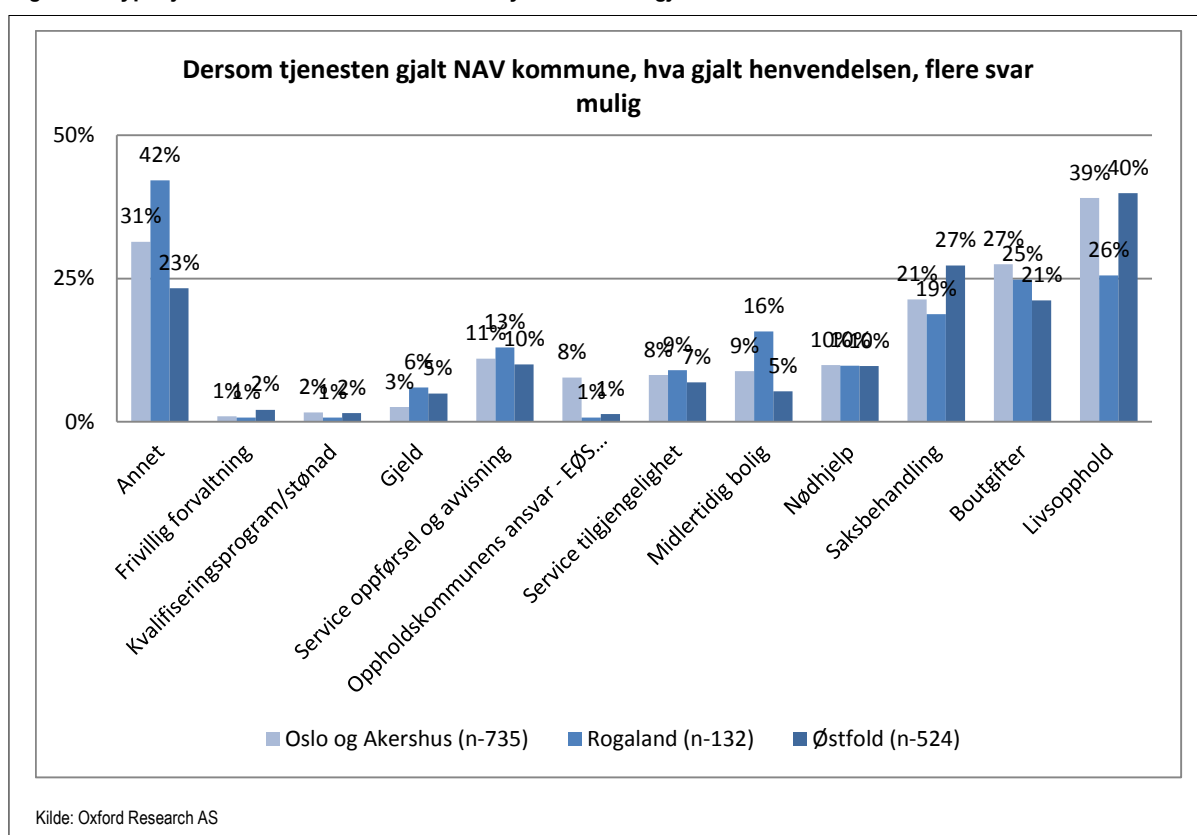
Dersom henvendelsen har vært relatert til ytelser fra NAV kommune, har fylkesmannens veiledere også registrert hvilken type tjeneste dette er snakk om. For Oslo og Akershus og for Østfold er det særlig livsopphold, boutgifter og samleposten «andre årsaker» som er årsaken til henvendelsen vedrørende NAV kommune (se neste figur). Også her skiller Rogaland seg noe fra de andre, da henvendelsene i Rogaland klart oftest er relatert til «andre årsaker». Utover dette har alle fylkesmannsembetene særlig en årsak hvor de skiller seg fra de andre, eller hvor denne årsaken til henvendelse ser ut til å være høyere enn i andre fylkesmannsembeter. Årsaken «Midlertidig bolig» nevnes langt oftere i Rogaland enn andre steder, mens årsaken «saksbehandling» nevnes oftere for Østfold enn for de andre fylkesmannsembetene. I Oslo og Akershus nevnes «Oppholdskommunens ansvar – EØS-borgerens rettigheter» langt oftere enn andre steder.

Henvendelser som har blitt merket med kategorien «Annet», og som har blitt utdypet i tekstfeltet, gjelder i mange tilfeller saker hvor brukeren har flyttet og blitt overført fra et NAV-kontor til et annet. Både datamaterialet fra registreringen og intervjuer med veiledere hos fylkesmannen, samt intervjuene med NAV-lederne tydeliggjør at det er problematisk å sikre kor-

rekt oppfølging av bruker når han/hun står i en flytteprosess mellom to kontorer. Det fremstår som uklart for kommunene hvem som, etter regelverket, er ansvarlig for å finansiere det behovet brukeren har, samt hvem som skal følge han/henne opp. Fylkesmannsembetene var tydelig i intervjuene på at dette var en problematikk som de møtte flere steder, og at de slet med å etablere korrekt praksis på dette i sitt embete. Vi kan altså til en viss grad registrere en mulig målefeil her, da slike henvender kunne vært registrert under en av service-kategoriene.

Av andre ting som ser ut til å gå igjen i kategorien «Annet» er saker hvor bruker oppgir å ikke ha fått kontakt med NAV-kontoret. Dette passer ikke inn i noen av kategoriene som er definert, og utgjør en stor andel av denne posten. Dette gjelder særlig for henvendelsene som er registrert fra fylkesmannen i Rogaland. Det er tydelig at det har vært uklart hvilken kategori henvendelsen skal registreres på dersom den gjelder kommunikasjon (eller mangel på sådan), og ikke en konkret tjeneste som NAV kommune tilbyr.

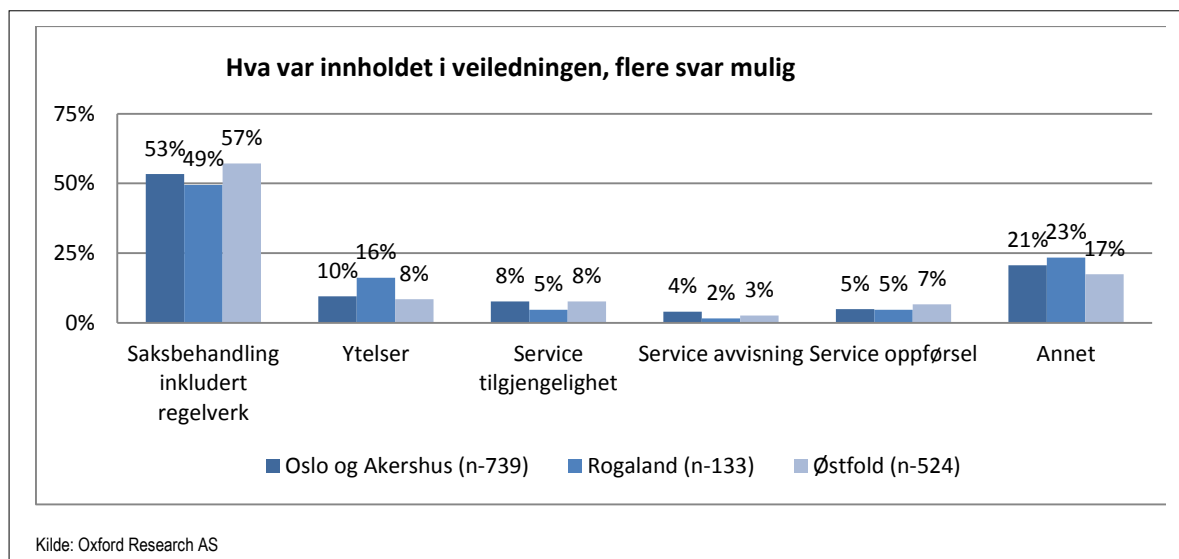
Figur 11: Type tjeneste dersom henvendelse til fylkesmannen gjelder eneste fra NAV-kommune



I alle fylkesmannsembetene gjelder henvendelsene i hovedsak saksbehandling inkludert regelverk. Her er det store likheter mellom fylkesmannsembetene/kommunen. Henvendelsene i Rogaland skiller

seg noe ut ved å, i større grad enn andre steder, være relatert til ytelser.

Figur 12: Innholdet i veiledningen

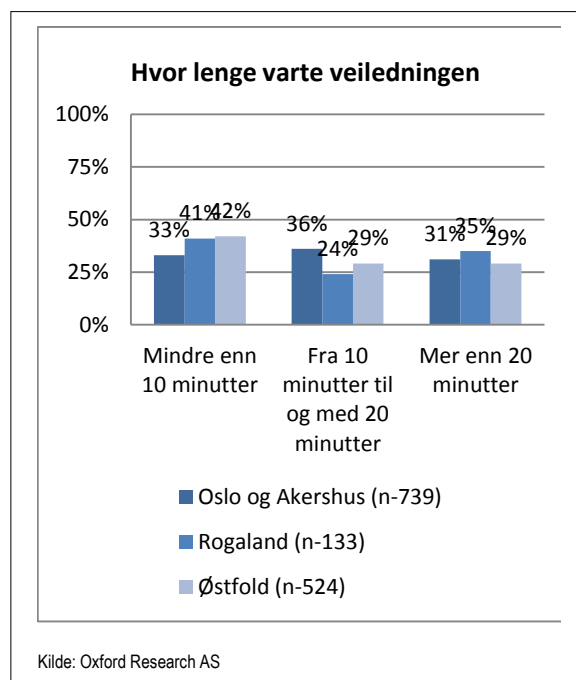


6.2.5 Tidsbruk

Det vanligste i Rogaland og Østfold er at saksbehandlingen varer i mindre enn ti minutter. I Oslo og Akershus er det vanligere at den varer i mellom 10 og 20 minutter. Dette må sees i sammenheng med at Oslo og Akershus har en noe høyere andel personlig oppmøte enn de andre fylkesmannsembetene. Det er imidlertid stor spredning her, hvilket betyr at det er stor variasjon i tidsbruk.

Intervjuene med veilederne viser at både hendelsesform og hvor komplisert saken viser seg å være har stor betydning for hvor lang tid saken tar. Det synes å være stor enighet i dette på tvers av fylkesmannsembetene – en henvendelse er ikke bare en henvendelse, fordi den kan vare alt i fra noen minutter til flere timer, inkludert eventuelt oppfølgingsarbeid som noen ganger må gjøres. Enkelte av de personlige oppmøtene kan også ta lang tid.

Figur 13: Veiledningens omfang



6.2.6 Endringer i perioden

Det er store endringer i antall registrert henvendelser fra måned til måned. Rogaland har registrert alt fra 30 til 70 henvendelser per måned, Oslo og Akershus har registrert alt fra 51 til 120, og Østfold alt fra 31 til 70. Dette synes å være naturlige svingninger, der det er færre henvendelser i sommermånedene, og flere på

vår (februar og mars) og høst (oktober og november). Det er ingenting som tyder på at det har blitt en økning i omfanget av henvendelser i perioden. Dette samsvarer i stor grad med funnene fra intervjuer med veilederne ved de ulike fylkesmannsembetene. Det er heller ingen endringer i omfanget av henvendelser sett per fylkesmannsembete, altså har det ikke blitt flere henvendelser til fylkesmannen i løpet av undersøkelsesperioden. Det ville naturlig nok ha vært bedre å hatt ett konkret nullpunkt å sammenligne med her for å kunne slå dette fast med fullstendig sikkerhet, men i og med at datamaterialet varierer såpass mye er vi tilbøyelige til å tro at totalomfanget ser ut til å være tilnærmet uendret.

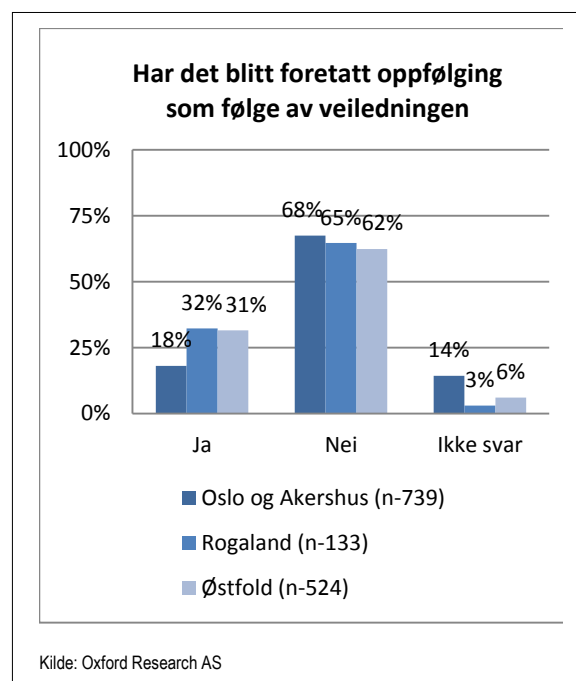
6.3 Oppfølging og kommunikasjon med NAV og andre instanser

I avsnitt 5.1 beskrev vi hvordan veilederne oppga å ha fått en økt bevissthet i forhold til å veilede NAV-kontorene. Funnene fra intervjuene med NAV-ledere og med veiledere hos fylkesmannen viser at særlig oppfølgingen og det som går på kontakten med NAV i Østfold ser ut til å ha økt som en konsekvens av forsøksprosjektet.

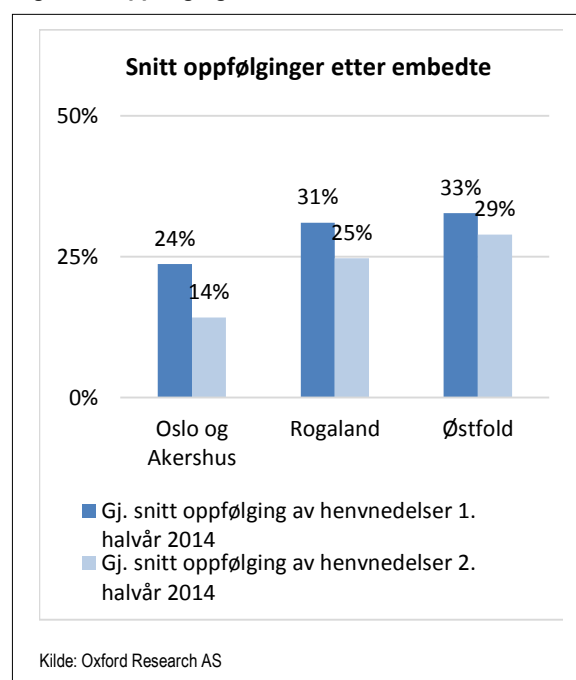
Dette samsvarer i stor grad med den registeret statistikken over henvendelsene til de ulike embetene. Oppfølgingen som ble gitt var i hovedsak relatert til veiledning ovenfor NAV-kontor. Registeringene viser imidlertid enkelte forskjeller mellom embetene. Det ble foretatt en form for oppfølging av veiledningen i en tredjedel av sakene i Rogaland og Østfold. I Oslo og Akershus ble det bare foretatt oppfølging i 18 prosent av sakene i snitt. Videre har det også forekommet en markant endring i andel henvendelser som følges opp av henvendelsene som kommer inn til embetet i Oslo og Akershus. Mens det i første halvår av 2014 ble fulgt opp i snitt 24 prosent av sakene som kom inn, har veilederne i andre halvår fulgt opp i snitt 14 prosent. En tilsvarende tendens kan også spores i Rogaland (fra 31 prosent første halvår til 24 prosent andre halvår). Denne nedgangen i oppfølginger av henvendelser i forsøksperioden kan naturligvis skyldes naturlige svingninger. Når tendensen kan spores i to av embetene må vi imidlertid ta inn over oss at tendensen kan skyldes at oppmerksomheten knyttet til å følge opp brukerne litt ekstra kan ha vært kunstig høy i oppstarten av prosjektet, som følge av økt fokus på bedre veiledning, og at denne effekten dabbet langsomt av i løpet av året som gikk. I Oslo og Akershus kan noe av denne nedgangen potensielt forklares med at det ble avklart at henvisning til rett instans

ikke er oppfølging, og dermed heller ikke skal registreres som oppfølging.

Figur 14: Oppfølging av saken



Figur 15: Oppfølging av saken i snitt



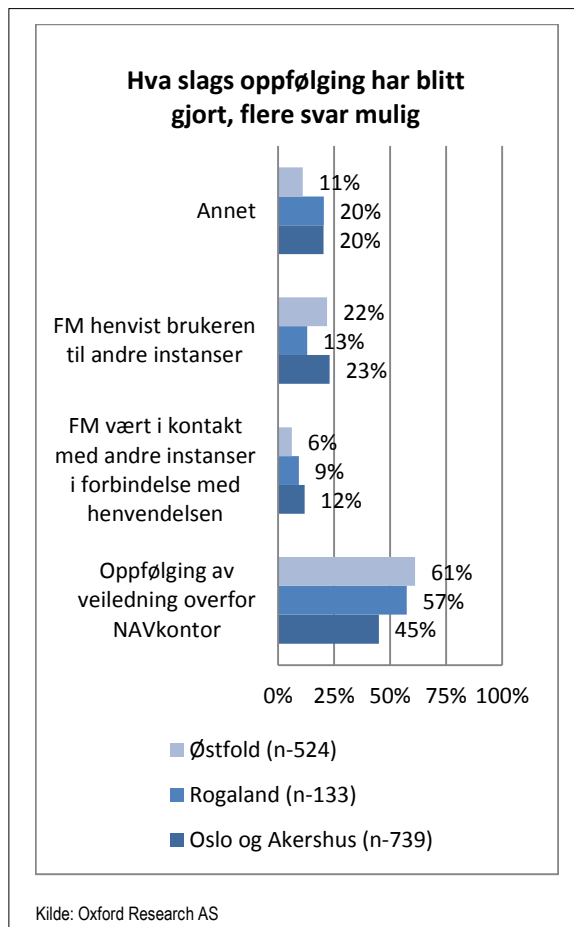
Som nevnt, foretar veilederen som regel en oppfølging ovenfor NAV-kontoret dersom det er behov for

en oppfølging av henvendelsen fra bruker. Tendensen som er beskrevet i avsnittene ovenfor, om en mulig kunstig høy bevissthet første halvår, ser ut til å bli særlig tydelig her. Men også her er det store forskjeller mellom embetene.

I Oslo og Akershus hadde man i snitt 9 oppfølginger av henvendelser per måned til NAV-kontorer i første halvår av 2014, og bare 5 i andre halvår. Rogaland har gått fra 3,7 per måned første halvår til 2 per måned andre halvår, og viser altså samme tendens. Det har ikke forekommet noen økning i kontakten med NAV i disse embetene, snarere tvert imot. Østfold skiller seg, som tidligere vist, tydelig fra de to andre fylkesmannsembetene på dette området. Embetet har hatt et stabilt og høyt antall oppfølginger av NAV-kontorer, på nær 12 i snitt per måned i hele perioden.

Ettersom det ikke finnes noe godt nullpunkt å sammenligne med, har vi imidlertid ikke mulighet til å avklare om tendensen viser en kunstig effekt som følge av prosjektet, eller som det faktisk har forekommet en nedgang i prosjektperioden. Det er viktig å bemerke her at det også kan være snakk om naturlige sesongvariasjoner. Det er store forskjeller i hvor mange henvendelser som registreres per måned i samtlige embeter. Til nå er det ikke avdekket noe syklisk mønster i dette, men ettersom vi ikke har et større datamateriale over en lengre tidsperiode, kan vi ikke utelukke at variasjonen skyldes at det vanligvis kommer flere henvendelser første halvår enn det gjør andre halvår. Denne mulige forklaringen er imidlertid noe det vil være viktig å følge opp, og som vi muligens kan få avklart allerede etter første halvår 2015.

Figur 16: Type oppfølging



6.4 Konklusjoner om resultater og effekter av forsøksprosjektet

Til slutt har vi en samlet drøfting av forsøksprosjektets addisjonalitet. Dette er en oppsummering av forsøksprosjektet resultater og effekter – og de sentrale empiriske konklusjoner som er gjort i dette kapittelet.

Rådgivnings- og veiledningsplikts innhold og kvalitet er uendret

Datamaterialet tyder på at innholdet og kvaliteten på veiledningen ikke har endret seg nevneverdig som en konsekvens av forsøksprosjektet. Det er altså små resultater av forsøksprosjektet på innholdet og kvaliteten i veiledningen. Dette var imidlertid som forventet. Det har imidlertid blitt en større bevissthet i de ulike embetene om hvordan de skal forholde seg til NAV-kontorene i oppfølgingen av individuelle henvendelser.

Gir bedre oversikt

En tydelig effekt som er synlig særlig gjennom intervjuene med veiledere hos fylkesmannen, er verdien registreringen av henvendelser ser ut til å ha for de ulike embetene. Veilederne oppga å ha tydeligere oversikt over utfordringer, avvik og lignende ved NAV-kontorene i sine fylker. Embetene kunne dermed tilby opplæring for de kontorene hvor det kom særlig mange henvendelser, eller velge en tematikk som ofte gikk igjen i henvendelsene fra brukere. Flere veiledere gikk så langt som å si at de ikke kunne forstå hvordan andre embeter kunne ivareta sin plikt om å holde oversikt over embetet sitt, når de ikke førte denne typen registreringer.

Omfang (produksjon)

Som forventet, har det ikke skjedd noen økning av det vi kan se i henvendelser i perioden som har vært. Det skal imidlertid nevnes at vi ikke har noe godt nullpunkt for å måle om henvendelser kan ha økt sammenlignet med omfanget som fantes før prosjektet ble satt i gang. De kvalitative intervjuene som er gjennomført peker imidlertid også i retning av at det ikke har vært noen økning i omfanget av henvendelser. Samlet sett gjør dette at vi konkluderer med at det ikke ser ut til å ha vært noen økning i omfanget som en konsekvens av forsøksprosjektet.

Oppfølging - kommunikasjon med NAV og andre instanser

Gjennom intervjuene med fylkesmannen indikerer intervjumaterialet at dialogen har økt i omfang, og at fylkesmannen oftere følger opp en henvendelse de

har fått av bruker enn de gjorde tidligere. Særlig i Østfold fremhever intervjuene tydelig at det har skjedd en endring i praksis i hvor ofte veilederne forholder seg til NAV.

Registreringene som er gjort kan imidlertid tolkes i begge retninger. Ser man på antall registreringer som har ført til en oppfølging, eller mer konkret en oppfølging av veiledning ovenfor et NAV-kontor, ser vi at det har vært en nedgang i perioden. Som vi har nevnt, er det noen måleproblemer når det gjelder endringer, og da særlig for å måle resultater og effekter kvantitativt når man ikke har noe nullpunkt å sammenligne med. Det er naturlig å anta at forsøksprosjektet i seg selv kan ha skapt et fokus på dette i første halvår, som kan forklare variasjonen i registreringene. Oxford Research har derfor valgt å legge vekt på intervjumaterialet for å forstå hvordan tendensen bør tolkes. I og med at intervjuene så tydelig indikerer en praksisendring og en økt kontakt mellom fylkesmannen og NAV, både i intervjuer med veiledere hos fylkesmannen og hos ledere ved NAV-kontorene, konkluderer vi med at forsøksprosjektet har påvirket veiledernes samarbeid med NAV i så måte.

Det er Oxford Researchs konklusjon at prosjektet har gitt effekter i form av økt oppfølging, særlig i første del av 2014. Effekten ser imidlertid ut til å ha avtatt noe utover høsten 2014 for Rogaland og Oslo og Akershus. Dette kan ha flere mulige forklaringer, som vi har diskutert ovenfor. Det kan skyldes manglende prosjektoppfølging internt i embetene, eller et lavere fokus på oppfølging ovenfor NAV-kontorene i disse embetene i den siste delen av perioden. Det kan også skyldes naturlige variasjoner i omfanget henvendelsene.

Kapittel 7. Brukergruppens behov

I dette kapittelet skal vi svare på følgende problems-tilling:

«Har brukergruppen behov for økt informasjon og vei-ledning fra fylkesmannsembetene?»

Vi må her primært forstå spørsmålet som om bruker-gruppen har behov for informasjon og veiledning fra fylkesmannsembetene (ikke bare økt). For forsøks-prosjektet har som nevnt i mindre grad påvirket infor-masjon og tilgjengeligheten ut til brukerne direkte.

Kapitelet er strukturert i fire deler:

- Forvaltningens veiledningsplikt
- Rettshjelpsbehovet
- Syn på brukergruppens behov
- Oxford Research vurdering og konklusjon når det gjelder brukergruppens behov

Dette er i stor grad et kapittel med funn basert på kva-litativt intervjuer– men også de kvantitative funnene som vi har fremstilt i kapittel 5 tas med i drøftingen i perspektiv av brukergruppens behov.

7.1 Forvaltningens veiledningsplikt

Forvaltningen og herunder NAV-kontorene har en al-minnelig veiledningsplikt. Forvaltningsorganenes *al-minnelige veiledningsplikt* er lovfestet i forvaltnings-loven av 10. februar 1967¹⁵. Loven slår fast i § 11 at forvaltningsorganene skal gi veiledning innenfor sitt saksområde¹⁶. Kapittel 2 §§ 2 til 7 i Forskrift til forvalt-ningsloven (FOR-2006-12-15-1456) utdyper nærmere hva som ligger i den generelle råd og veiledningsplik-ten.

Smith (2003) presiserer at det med den alminnelige veiledningsplikten ikke har vært meningen å pålegge forvaltningen å drive *alminnelig opplysningsvirksom-het*. Det er bare de som på en eller annen måte kom-mer i kontakt med et forvaltningsorgan som har krav på veiledning (jfr. fvl § 11 annet pkt.).

Veiledningsplikten består imidlertid ikke bare i å svare på spørsmål, men også i enkelte tilfeller å gi opplys-ninger av *eget tiltak*. Et mulig eksempel er f.eks. der søknader har mangler. Ett annet eksempel er at for-valtningen av eget tiltak bør opplyse om *regler* som man må regne med at en part ikke har kjennskap til og som samtidig har betydning for ham.

Forvaltningsorganene skal av eget tiltak vurdere par-tenes behov for veiledning, men bestemmelsen på-legger ikke plikt til å iverksette noen omfattende un-dersøkelse for å finne frem til veiledningsbehovet. Veiledning til en part skal gis av eget tiltak dersom sa-kens art eller vedkommendes forhold gir grunn til det. Videre skal veiledning gis etter forespørsel fra en part.

Når partene spør om det eller når «sakens art eller partenes forhold gir grunn til det», skal de gis veiled-ning om «gjeldende lover og forskrifter og vanlig prak-sis på vedkommende saksområde» og om «regler for saksbehandlingen, særlig om parterers rettigheter og plikter etter forvaltningsloven» (§ 11 annet ledd bok-stav b) (Smith, 2003). Dette innebærer at forvalt-ningsloven stiller krav om at det gis generell veiled-ning om gjeldende lover og forskrifter og vanlig prak-sis på området. Dette omfatter både skrevne regler, og regler eller retningslinjer som er utviklet gjennom praksis. Det skal også gis veiledning om saksbehand-lingsregler. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet. Veiledningen bør her særlig ta sikte på å gjøre parten i stand til å innhente nødvendige opplysninger og dokumenta-sjon.

Det fremgår av «Veileder til sosialtjenesteloven § 17 Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning?»¹⁷ at veiledningsplikten for NAV-konto-rene etter fvl. § 11 er omfattende, og gjelder NAV-kontorets plikt til å veilede innenfor eget saksområde. Plikten gjelder overfor personer som har konkrete sa-ker med forvaltningen, men også uavhengig av om sak pågår.

Plikten etter fvl. § 11 rommer veiledning om selve søknadsprosessen. NAV-kontoret skal sørge for at alle som henvender seg får sine interesser ivaretatt og

¹⁵ (Smith, 2003)

¹⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

¹⁷

sikre at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes en avgjørelse. Søknader skal vurderes individuelt og vedtak skal begrunnes.

Veiledningen etter forvaltningsloven vil ofte bestå av å gi informasjon og enklere råd, men kan også være mer omfattende og kreve mer tid. Eksempler på dette kan være at det tar tid å få oversikt over brukerens situasjon og behov, brukeren trenger omfattende informasjon for å forstå hvilken hjelp NAV-kontoret kan gi, eller fordi det må benyttes *tolk* i kommunikasjonen med bruker.

- Veiledning overfor person som ikke har en konkret sak gående NAV-kontoret skal gi veiledning hvis en person spør om det i forbindelse med et *konkret forhold som har aktuell interesse for vedkommende*. Dette kan for eksempel gjelde regelverk, mulige rettigheter, saksbehandling, praksis eller kontaklinformasjon. Hvis NAV-kontoret ikke er rett instans til å gi veiledningen som etterspørres, skal det om mulig vise personen til rette organ. Inneholder henvendelsen feil, misforståelser eller unøyaktigheter, skal kontoret gi beskjed om dette dersom det er nødvendig at mangelen blir rettet opp.

7.1.1 NAV-kontorenes særlige veilednings- og informasjonsplikt

NAV-kontorene har også en særlig lovpålagt veilednings- og informasjonsplikt som følger av spesiallovgivningen. I det følgende vil vi kort redegjøre for NAV-kontorets veiledningsplikt etter sosialtjenesteloven § 17 og NAV-lovens § 15.

Sosialtjenesteloven § 17

Opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 omfatter en *mer individuell* og ofte *mer omfattende råd* og veiledning enn etter fvl. § 11. NAV-kontoret gir generelle råd og veiledning i all kontakt med brukerne. Det fremgår av veilederens fortolkning, at det meste av denne rådgivningen ligger innenfor fvl. § 11, og er ikke en tjeneste det skal fattes vedtak på.

Veiledning etter fvl. § 11 vil som oftest skje 'her og nå', mens tjenesten i sosialtjenesteloven § 17 er *planlagt og avtalt*, har et formål og et innhold tilpasset dette formålet, er del av et *oppfølgingsløp* og *skjer i samarbeid med brukeren*.

Det fremgår av veilederen at veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 krever aktiv involvering og medvirkning fra brukerne. Veiledningen innebærer ofte

også motivasjons- og endringsarbeid, noe som skiller veiledningen etter sosialtjenesteloven § 17 fra den alminnelige veiledningsplikten i fvl. § 11:

«Tjenesten i sosialtjenesteloven § 17 skal bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer for den enkelte, og bygger på prinsippet om hjelp til selvhjelp. Dette innebærer at tjenesten skal styrke den enkeltes mulighet for å mestre egen situasjon, og krever aktiv involvering og medvirkning fra brukeren. Opplysning, råd og veiledningen som gis skal tilpasses brukerens individuelle helhetlige situasjon, og vil innebære motivasjons- og endringsarbeid. Dette er elementer som ikke ligger i fvl. § 11» (Oxford Researchs uthevinger).

NAV-loven § 15

NAV-loven § 15 gir enhver som henvender seg til kontoret rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. Tjenestetilbudet «skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren». Det fremgår videre av § 15 at den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Denne planen skal utformes i samarbeid med brukeren.

Oppsummering

NAV-kontorene har en forholdsvis omfattende lovpålagt veilednings- og informasjonsplikt overfor søkere og mottakere av sosiale tjenester. Den alminnelige veiledningsplikten etter fvl. § 11 er omfattende, og gjelder NAV-kontorets plikt til å veilede innenfor eget saksområde. Plikten gjelder overfor personer som har konkrete saker med forvaltningen, men også uavhengig av om sak pågår. Plikten innebærer bl.a. å gi veiledning om gjeldende lover, forskrifter, praksis og regler for saksbehandlingen. Plikten etter fvl. § 11 rommer videre veiledning om selve søknadsprosessen. NAV-kontoret skal sørge for at alle som henvender seg får sine interesser ivaretatt og sikre at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes en avgjørelse. Søknader skal vurderes individuelt og vedtak skal begrunnes.

NAV-kontorene har også en *særlig lovpålagt veilednings- og informasjonsplikt* som følger av spesiallovgivningen. Opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 omfatter en *mer individuell* og ofte *mer omfattende råd* og veiledning enn etter fvl. § 11. Veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 er *planlagt og avtalt*, har et formål og et innhold tilpasset dette formålet, er del av et *oppfølgingsløp* og *skjer i samarbeid med brukeren*. Veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 krever aktiv involvering og medvirkning fra

brukerne. Veiledningen innebærer ofte også motivasjons- og endringsarbeid, noe som skiller veiledningen etter sosialtjenesteloven § 17 fra den alminnelige veiledningsplikten i fvl. § 11.

7.2 Rettshjelpbehovet

7.2.1 Nyere forskning på sosialhjelpsmottakeres levekår i Norge

SSBs rapport ”Sosialhjelp og levekår i Norge” (2012) viser at kun halvparten av sosialhjelpsmottakere har tilknytning til arbeidslivet. De fleste leier sin egen bolig og har i større grad høy boutgiftsbelastning enn befolkningen som helhet. Sosialhjelpsmottakerne opplever også i større grad ulike betalingsproblemer, og problemene har en tendens til å hope seg opp.

Videre viser rapporten at manglende økonomiske ressurser blant sosialhjelpsmottakerne kan gjøre det vanskelig å delta i det sosiale liv. Den generelle tendensen er at en større andel sosialhjelpsmottakere mangler jevnlig kontakt med familie og venner sammenlignet med resten av befolkningen.

En tilleggsproblematikk kan oppstå ved at en betydelig andel av sosialhjelpsklientene har innvandrerbakgrunn. Dette kan skape problemer med å forstå norsk muntlig og skriftlig, samt sette seg inn i organisasjonen og funksjonsmåten til de instanser som håndterer sosialrettslige problemstillinger.

7.2.2 Rettshjelpbehovet – teoretiske perspektiver

Det følger av NOU 2002:18 at begrepet «rettshjelpsbehov» ofte brukes om situasjoner der juridisk hjelp kan føre til en positiv endring i den enkeltes situasjon. Det må imidlertid foreligge et juridisk problem, og det juridiske problemet må ha et rettslig grunnlag, siden det er en forutsetning at juridisk hjelp ville medført en velferdsforbedring. Etter denne definisjonen er udekket rettshjelpsbehov lik mengden uløste reelle juridiske problemer i samfunnet.

Det er utført atskillig retts sosiologisk forskning på rettshjelpsbehovet og hovedtendensen i foreliggende forskning viser klart at det foreligger mange uløste juridiske problemer blant folk flest, men særlig hos mottakere av sosial- og trygdeytelser.

Undersøkelsene viser at behovet for rettshjelp øker når de sosiale og økonomiske ressursene avtar. Sammenhengen mellom rettshjelpsbehov og formell utdanning ser ut til å være spesielt sterk. Dette underbygger en antagelse om at tilgang på juridisk informasjon minsker befolkningens behov for juridisk bistand. I rettshjelpsundersøkelsen fra 2001 (Rettshjelp 2001) fant man at hele 10 % hadde juridiske problemer innenfor områdene trygde- og sosialrett.

Ovennevnte forskning tilsier at det i en viss utstrekning foreligger et udekket rettshjelpsbehov hos brukergruppen forsøksprosjektet omfatter. Samtidig må det vurderes hvorvidt informasjon og veiledning er egnede virkemidler for å bekjempe dette rettshjelpsbehovet. Slik informasjon vil i mange tilfeller utgjøre såkalt ”rettighetsinformasjon” til brukergruppen. I norsk rett finnes ingen legaldefinisjon av rettighetsinformasjon, men i NOU 1978:37 blir det definert som:

«Informasjon som tar sikte på å opprettholde eller øke den enkelte samfunnsborgers kunnskap om sine rettigheter, muligheter og plikter.»

Det fremgår av NOU 2012:15 (punkt 15.4) at mens rettshjelp uttrykt i lovgivning og forskning ofte er knyttet til en person og et juridisk problem, blir rettighetsinformasjon gitt mer uavhengig av om vedkommende har et konkret juridisk problem (Johnsen 1987, s. 46-49). Rettighetsinformasjon er informasjon som skal gi individet mulighet til å få innsikt i sin egen juridiske posisjon og rettigheter, og på den måten søke nødvendig bistand.

Et viktig aspekt med rettighetsinformasjon er å bidra til at personer som har et problem får kompetanse om egne rettigheter og plikter. På engelsk brukes ofte begrepet «legal empowerment», jf. NOU 2012:15. Idéen bak rettighetsinformasjon er at mennesker kan få større personlig kontroll over eget liv gjennom tilgang til rett og rettighetsforståelse. Slik kan også den sosiale innflytelsen øke hos den aktuelle brukergruppen.

Dersom man besitter lite kunnskap om hvordan velferdsstaten fungerer, kan det være særlig vanskelig å nå frem i mangfoldet av institusjoner og tjenester. Dette gjelder ikke mindre innen NAV-systemet. For mange brukere innen NAV vil regelverket fremstå som komplisert og vanskelig tilgjengelig. Videre vil variabler som helse, utdannelsesnivå, økonomiske vilkår, språklig kompetanse og kulturell bakgrunn kunne medvirke til et behov for informasjon og veiledning

fra faglig kyndige personer innen arbeids- og velferdsforvaltningen.

7.3 Syn på brukergruppens behov

I dette avsnittet gjennomgår vi de ulike informantgruppens syn på hva som er brukergruppens behov for økt informasjon og veiledning om rettsikkerhet.

Avsnittet tar for seg:

- Brukernes syn på sitt behov
- NAV –lederes syn på brukergruppens behov
- Veiledere hos fylkesmannens syn på brukergruppens behov

7.3.1 Brukerens syn på behovet og nytten av veiledning

Misfornøyd med NAV – manglende informasjon og tilgjengelighet

Tilnærmet alle brukerne, med unntak av en, var svært misfornøyd med kontakten de hadde hatt med NAV i gjeldende sak. Det var kun én bruker som oppga å være tilfreds med hjelpen hos NAV. Brukernes generelle oppfatning er i de fleste av tilfellene knyttet til dårlig opplevd service. En god del av de Oxford Research snakket med følte at de ikke fikk den hjelpen de trengte og at NAV ikke hadde god nok oppfølging av saken.

I tillegg ble det nevnt av en del av brukerne at de opplevde saksbehandler hos NAV som lite tilgjengelig. Her nevnes eksempler om ikke å få diskutere sak dersom saksbehandler ikke er til stede og dårlig tilgjengelighet på telefon. En person beskriver det som ubehagelig å måtte utdype problemsituasjon i en skranke, for så å bli henvist til en saksbehandler hvor man så må gjenta historien.

Ingen rettighetsinformasjon?

Det er *ingen* av brukerne som oppgir å ha fått noen form for veiledning om rettigheter hos NAV. Det er også med på å forsterke det negative inntrykket brukerne har av sitt lokale NAV-kontor.

Dette betyr nødvendigvis ikke at NAV-kontorene ikke har oppfylt veiledningsplikten etter fvl. § 11 eller veilednings- og informasjonsplikten etter sosialtjenesteloven § 17. Brukernes fortellinger forteller først og

fremst om ha brukerne har opplevd, erfart og oppfattet.

Samtidig finner rettshjelp 2013-undersøkelsen (Hasle, 2014) mange eksempler på at den utvidete veiledningsplikten til NAV ikke ble fulgt opp (Hasle 2014: 190). Også denne undersøkelsen bygger på *brukernes vurderinger* av veiledningsplikten. Funnene må derfor fortolkes i lys av metoden.

Det er likevel faglig grunn til å tro at forvaltningslovens regler og spesiallovgivningen i en del tilfeller ikke blir etterlevd fullt ut av forvaltningen. Sivilombudsmannens undersøkelser og årsmeldinger peker på til en del eksempler på manglende etterlevelse av regelverk, herunder forvaltningsloven. Flere eldre undersøkelser av etterlevelsen av forvaltningsloven, indikerer også manglende etterlevelse.¹⁸

Hjelpen de trengte

Til slutt ble brukerne spurt om veiledningen bidro til at de fikk hjelp i den aktuelle saken. Her oppga syv av de ti personene at de fikk den hjelpen de trengte hos fylkesmannen. Tre personer oppga at de opplevde tjenesten som nyttig, men at den nødvendigvis ikke ga det utfallet som var ønsket. Det er viktig å ta i betraktning at mange av brukerne gikk inn med en forventning om at fylkesmannen skulle omgjøre saken, eller fungere som klageinstans. Dette er da ikke hensikten med denne tjenesten som er innrettet som veiledning og informasjon til personer som befinner seg i en vanskelig situasjon. En av personene som ikke har fått den ønskede hjelpen, oppsummerer likevel kontakten og hjelpen som positiv og fremhever at «*det var nyttig å kunne diskutere saken og rettighetene mine med noen utenfor saksbehandlingen hos NAV*».

Et stort udekket rettshjelpsbehov

Den positive erfaringen med veiledningstjenesten kan ha bakgrunn i at denne gruppen mennesker har betydelige udekkede rettshjelpsbehov og vanskeligheter med å finne frem til egne rettigheter.

Det er mulig at all hjelp på området også derfor oppleves som positiv. Det gjør at man i få tilfeller vil oppleve kritiske tilbakemeldinger.

Uansett, viser brukerintervjuene at brukerne opplever fylkesmannens veiledning som god, tilgjengelig og nyttig.

¹⁸ Se for eksempel (Molviken og Vetvik 1987), og Andenæs og Skre (1990).

7.3.2 NAV-lederes syn på brukergruppens behov

Mener brukerne har store rettshjelpsbehov ...

På spørsmål om brukergruppen har behov for økt informasjon svarte samtlige NAV-ledere ja. Intervjuene viser imidlertid de samme tendensene som intervjuene med brukere i avsnittene ovenfor, nemlig at all veiledning og informasjon rettet mot gruppen er kjærkommet. Intervjuene indikerer altså at brukergruppen trenger mye veiledning og informasjon. Det synes å være bred enighet om dette blant NAV-lederne.

... men mener NAV-kontorene håndterer dette selv

NAV-lederne var imidlertid mer uenige i hvorvidt behovet for informasjon og veiledning bør gjøres noe med av fylkesmannen. Noen forklarte at de synes at brukerne får god nok veiledning slik ordningen er i dag, og at NAV-kontorene fint klarer å fange opp de behovene for informasjon og veiledning som finnes.

Flere av NAV-lederne påpekte at det i mange tilfeller overvurderes hva brukere er i stand til å ta til seg av informasjon, og var kritiske til «empowerment» av brukeren og til en veiledning fra fylkesmannens side. Flere forklarte at de må se an hva brukerne er i stand til å forstå og håndtere, og justere «nivået» på veiledningen deretter. De silte vanligvis ut hva som er helt sentralt for brukerne å vite, og fokuserer på dette for å forhindre at brukerne blir overøst med informasjon og momenter de ikke forstår. Ifølge intervjuene med lederne, må brukerne gjennomgå en prosess når han eller hun blir NAV-bruker, hvilket innebærer å lære seg å forstå hvilke rettigheter og plikter han eller hun har. Dette illustreres i følgende sitat fra en av lederne:

«De vet ikke hva de skal spørre om alltid, og det er et problem. (...) Det er mange ting de ikke vet. Det er en del av opplegget at vi må lære dem det.»

Spør mest om sosialhjelp og pengeytelser

Intervjuene som er gjort med NAV-ledere viser tydelig at det brukerne ser ut til å ha vanskeligst for å forstå er sosialhjelp og det som har med pengeytelser å gjøre. Flere ledere sa at brukerne spurte mye om rammene de hadde å forholde seg til, som normbeløp.

Ting brukerne ikke forstår er som regel knyttet til forhold om økonomisk sosialhjelp. Det kan være føringer i loven. Flere oppga også problemer med å få brukeren til å forstå aktivitetskravene, og det å gjøre seg berettiget til ytelsen.

Forståelse varierer etter brukergruppene

NAV-brukerne er mange, og gruppen er svært divergert. Intervjuene med NAV-ledere har avdekket at det er store forskjeller i hva brukerne har behov for å vite, og som de spør etter.

Flere av NAV-lederne oppga at brukerne ser ut til å ha problemer med å forstå avgjørelser som er basert på skjønn. Lederne ga eksempler på tilfeller der brukeren har følt seg forfordelt, gjerne fordi en nabo eller en kamerat hadde fått noe som han eller hun ikke hadde fått. Som en konsekvens av dette mottar lederne en del klager på rettigheter, noe lederne synes er vanskelig.

Intervjuene har også avdekket at det er store forskjeller i hva brukerne forstår etter hvorvidt de er førstegangsbruker av NAV-kontoret, eller om de er langtidsbruker og har vært innom mange ganger.

Intervjuene indikerer at de får få spørsmål knyttet til byråkrati. Det var imidlertid flere tilfeller der brukerne har klaget på byråkratisk språk. Mange av brukerne har store utfordringer med lese- og skrivevansker, som vanskeliggjør skriftlig kommunikasjon generelt. Flere av NAV-lederne hadde også erfaringer med utfordringer knyttet til språk i møte med store grupper med utenlandske tilflyttere.

7.3.3 Veiledere hos fylkesmannens syn på brukergruppens behov

Store mangler i kunnskap om rettigheter og muligheter

Samtlige veiledere beskrev det som svært nyttig for brukerne å kunne ringe inn til fylkesmannen for å få svar på ulike spørsmål, og veiledning om det de har behov for. Intervjuene som er gjennomført gir tydelige indikasjoner på at det er store mangler i brukernes kunnskap når det kommer til rettigheter og muligheter.

De fleste som ringer til fylkesmannen har et konkret problem hvor de ønsker å få assistanse. Det er svært få som ringer for å få råd og veiledning generelt.

Uenighet om terskel for brukerne

Hovedvekten av veilederne ved fylkesmannen oppga at de opplevde at det var de mest ressursterke brukerne som benyttet seg av tilbudet til fylkesmannen. Dette sitatet fra en av veilederne illustrerer dette:

«De er på en måte ganske ressursterke, de som ringer hit, de følger opp sin egen sak (...)

ellers er det mange som ringer som har god kjennskap til systemet.»

Det ble også nevnt i et intervju at tilbudet om veiledning fra fylkesmannen ikke «var spesielt lavterskel», og det ble påpekt at tilgjengeligheten ikke alltid var så god. Her var det imidlertid stor uenighet blant veilederne, hvor andre igjen opplevde at de helt klart brukte mest tid på å veilede brukere i spesielt vanskelige situasjoner, og at veiledningen fylkesmannen gir når ut til de mest ressursvake.

Hvem bør gi informasjonen

På spørsmål om hvem som bør gi denne typen informasjon til brukerne, var det også stor uenighet blant veilederne. En av veilederne hos fylkesmannen svarte at veiledningen like gjerne kan gis av NAV. Andre mente at fylkesmannen har en viktig rolle i veiledningen, mens andre igjen mente at det ikke var så viktig hvem som gav informasjonen, så lenge den blir gitt.

7.4 Oxford Research vurdering av rettshjelpsbehovet

Det er registrert mange henvendelser fra brukere som søker ekstra assistanse og veiledning – hvilket i seg selv tyder på et betydelig behov for økt informasjon om rettigheter og plikter. Sammenholdt med funnene fra intervjuene og det vi vet fra rettshjelpsforskningen, bl.a. førstelinjerettshjelp, de urbane rettshjelpsundersøkelsene senest 2014 og vår pågående undersøkelse om spesielle rettshjelpstiltak, ser det altså ut til å være store behov i brukergruppen for mer informasjon og veiledning om hva som er deres rettigheter og plikter.

Brukerens syn på behovet og nytten av veiledning

Brukerintervjuene viser at brukerne opplever fylkesmannens veiledning som god, tilgjengelig og nyttig. Intervjuene tegner imidlertid et bilde av en bruker som er i et konstant behov for påfyll av informasjon, enten fordi han/eller hun kan ha glemt det som ha blitt sagt, eller stiller seg tvilende til at han eller hun blir behandlet rettferdig.

Tilnærmet alle brukerne, med unntak av en, var svært misfornøyd med kontakten de hadde hatt med NAV i gjeldende sak. Det er bekymringsverdig at ingen av brukerne som er intervjuet, oppgir å ha fått noen form for veiledning om rettigheter hos NAV. Det må nevnes her at det er mulig at brukerne kan ha glemt at de har fått veiledningen, og/eller ikke forstår hva

det vil si å få informasjon om sine rettigheter og plikter. Det skal også nevnes at brukeren som regel har ringt fylkesmannen nettopp fordi de er misfornøyd med NAV og har et problem, og vi vet lite om hvordan informasjonsbehovet er utover i det utvalget som er gjort her.

NAV-lederes syn på brukergruppens behov

Også gjennom intervjuene med NAV-lederne kommer det fram at brukeren har store udekkede rettshjelpsbehov, særlig på områder som sosialhjelp og pengeytelser. Språklige utordringer gjør veiledningen vanskeligere. Hovedvekten av NAV-lederne opplever imidlertid at det er NAV-kontorene eller andre brukerorienterte ombud (som NAV-ombud eller helse- og sosialombud) som best kan imøtekomme disse behovene. NAV-lederne var utelukkende positive til fylkesmannen som klageinstans, og forklarte at de ofte oppmuntret brukerne sine til å henvende seg der dersom brukeren «truet» med dette, men var imidlertid skeptiske til om fylkesmannen evnet å møte brukerne på deres nivå, og hvorvidt bruker i det hele tatt forstod hva fylkesmannen er for noe.

Samlet sett kan vi altså konkludere med at NAV-lederne er positive til å tilby mer informasjon og veiledning for brukerne, men skeptiske til om det er fylkesmannen som bør gjennomføre den.

Veiledere hos fylkesmannens syn på brukergruppens behov

Også i intervjuene med veilederne ved de ulike fylkesmannsembetene kommer det fram at brukerne i mange tilfeller er uvitende om vesentlige deler av det som er deres rettigheter og muligheter. Flere av veilederne betegner behovet for mer informasjon om rettshjelp som massivt. Dette samsvarer godt med det bildet som er tegnet gjennom de andre datakildene og intervjuene i denne evalueringen.

Veilederne er imidlertid usikker på om det er de mest ressursvake gruppene som nås gjennom tilbudet. De er også usikre på om det er fylkesmannen som bør gjennomføre det. En innvending som går igjen fra veilederne side er dobbeltrollen som veilederne ofte får når de både skal veilede brukere, og samtidig risikerer å bli klageinstans i neste omgang. Flere av veilederne beskriver det som vanskelig å la være å konkludere eller vurdere i saken, særlig når de må henvende seg til et NAV-kontor og forsøke å overbevise disse om å se på saken på nytt.

Oxford Researchs samlede vurdering

Oxford Research vurderer rettshjelpsbehovet hos de mest utsatte NAV-brukerne som svært høyt. Dette samsvarer ikke bare med tidligere forskning, men samtlige datakilder i denne evalueringen ser ut til å peke i samme retning i så henseende.

Det er videre vår konklusjon at det bør gis mer informasjon til de mest utsatte brukerne om deres rettigheter, enn det gjøres i dag. Det er store behov blant brukerne, særlig på spørsmål om sosialhjelp og økonomi.

Kapittel 8. Andre instanser og ordninger – ivaretar disse veiledningsfunksjonen

I dette kapitelet redegjør vi for i hvilken grad andre instanser og ordninger ivaretar informasjons- og veiledningsfunksjonen.

«Ivaretar andre instanser/ordninger (herunder NAV-kontoret, NAV Serviceklage, offentlig rettshjelp, Sivilombudsmannen mfl.) informasjons- og veiledningsfunksjonen det legges opp til i forsøket?»

Kapitelet inneholder følgende delkapitler:

- Offentlig rettshjelp
- Nav
- Andre
- Oxford Researchs konklusjoner og vurderinger

8.1 Offentlig rettshjelp

Slik regelverket er utformet i dag har man ikke krav på offentlig rettshjelp i de sakstyper som forsøksordningen omhandler. Det foreligger riktignok en unntaksbestemmelse i rettshjelpsloven som gir hjemmel for å innvilge fritt rettsråd dersom nærmere økonomiske vilkår er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. I praksis gis det imidlertid sjelden slik unntaksvis offentlig rettshjelp i de aktuelle saker.

I denne delen er formålet å beskrive de offentlige rettshjelpsordningen i Norge. Deretter vil vi vurdere i

hvilken grad det er realistisk at søkere og mottakere av sosialhjelp kan nyttiggjøre seg at det eksisterende rettshjelpstilbudet. Denne vurderingen vil også ha en rettssosiologisk tilnærming, der vi benytter kunnskap fra rettsliggjøringsforskning i vurderingen.

8.1.1 Rettshjelpstilbudet i Norge

Rettshjelpstilbudet i Norge er omfattende og dels fragmentarisk oppbygget.

- Førstelinjerettshjelp*
- Andrelinjen: rettshjelploven
- Tredjelinjen: De spesielle rettshjelptiltakene

Dette illustreres nærmere i figur 1 under.

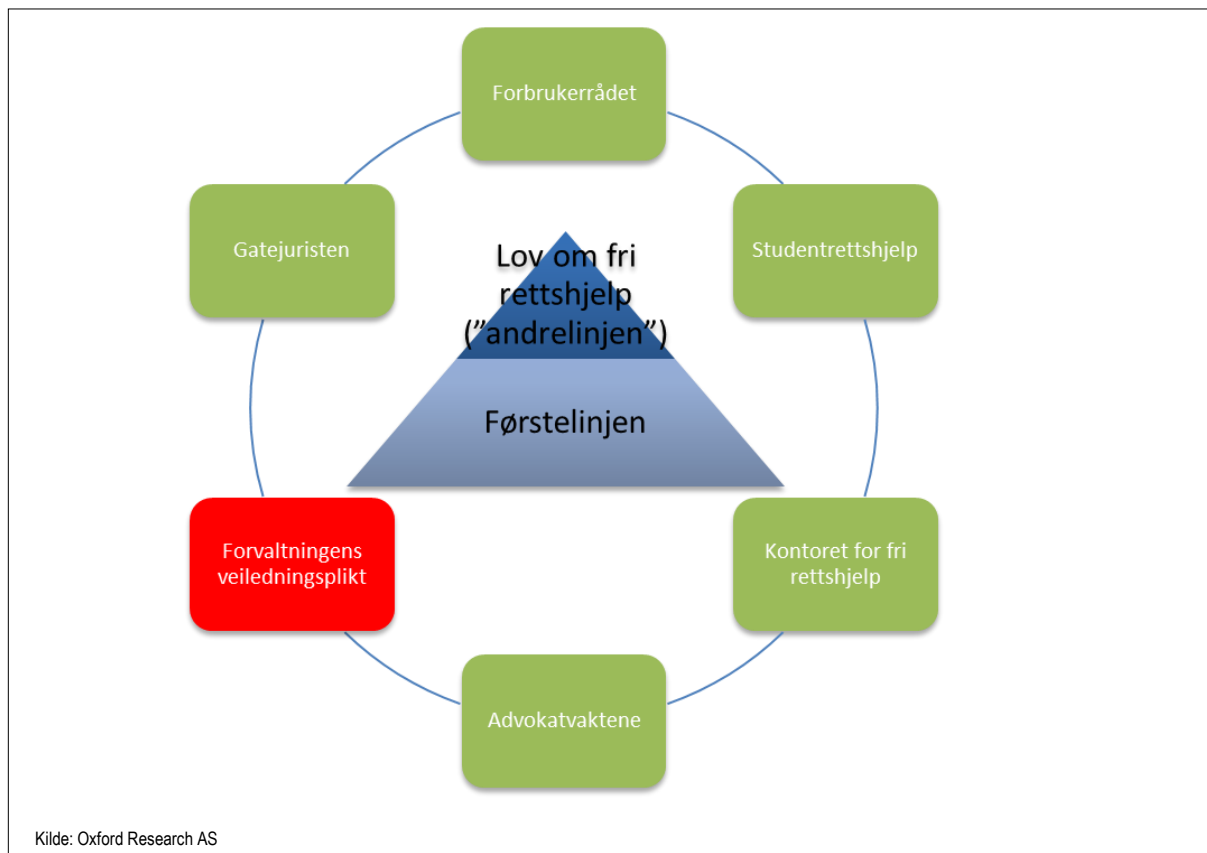
Gjennom det blir vi i stand til å belyse hva som er forholdet mellom de ulike rettshjelptiltakene og i hvilken grad rettshjelpbehovet til *utsatte grupper* kan dekkes av de ulike formene for rettshjelp.

Markedsbasert rettshjelp fra advokater utenfor rettshjelpsloven er ikke med i oversikten her.

Den følgende figuren er til *illustrasjon* og må ikke leses bokstavelig. Hovedpoenget er å illustrere at det er *ulike former for rettshjelpstilbud*.

*Pilotprosjekt i perioden 2010-2012.

Figur 17: Det offentlig tilgjengelige* rettshjelpstilbudet



*

Førstelinjerettshjelp var et pilotprosjekt i perioden 2010-2012. Førstelinjen ble avvirket og så vidt vites er det ikke innført foreløpig.

8.1.2 Førstelinjerettshjelp- pilotprosjekt 2010-2012

Et prosjekt med førstelinjerettshjelp ble prøvd ut i kommuner i Buskerud, Rogaland og i Lindesnes-regionen i perioden 2010-2012. Prosjektet innebar en førstelinjetjeneste der alle innbyggerne kunne få gratis juridisk bistand hos advokat eller privat rettshjelper.

Evaluering av førstelinjeprojektet 2013

Oxford Research har evaluert prosjektet og avleverte evalueringsrapport til Justis- og beredskapsdepartementet i slutten av april 2013¹⁹.

Evalueringsrapporten viser følgende hovedfunn som er relevante i denne sammenheng:

- Brukerne er svært begeistret og ofte takknemlige. Mange forteller uoppfordret at de har kommet over en *vanskelig terskel*.
- Tilbudet når en *bred brukergruppe*, på mange måter ganske lik snittet av den norske befolkning hva gjelder inntekt, utdanning og alder.
- Man kontakter advokatene med saker som inneholder mye hverdagsjus: Samboerkontrakter, testamenter, nabostrider. Men også slike saker kan inneholde elementer som dekker betydelige velferdsbehov både materielt og mer rettet mot livskvalitet.
- Samtidig når man en overvekt av mennesker i aldersgruppene over 50 år, enslige kvinner, trygdete og flere som er i kontakt med NAV og andre offentlige etater. Det siste antyder at ordningen dekker særlige velferdsbehov.
- Tjenesten når også en del andre grupper med *større velferdsbehov og da særlig innvandrere*. Her er det også mange med svært

¹⁹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/sivile_rettshjelp/pilotprosjekt-for-forstelinje.html?id=641619

svake inntekter og med en annen og mer velferdsorientert saksammensetning, blant annet med mer arbeidsrett.

- Bistanden er i overveiende grad gitt som rådgivning, men i noen tilfeller bistår man med utfylling av dokumenter og skjemaer etc.
- Ordningen dekker åpenbart et nokså omfattende behov for rettshjelp som *ellers ikke hadde blitt dekket*
- Det er noen indikasjoner på at ordningen blir brukt i stedet for den *offentlige veiledningsplikten* for eksempel i trygdesaker. Men mange brukere uttrykker behov for å konsultere en mer «nøytral» instans i saker der det offentlige oppleves som en motpart.
- Samtidig er det mange av advokatene som beskriver pilotklientene som en helt annen og *mer ressurssterk gruppe* enn klientene til fri rettshjelp.

Hva betyr funnene i evalueringen av førstelinjeprojektet for forsøksordningen hos fylkesmannsembetene?

Det er verd å merke seg at førstelinjeprojektet i utgangspunktet nådde en bred brukergruppe. Oxford Research mener at en slik førstelinje først og fremst vil dekke et *generelt rettshjelpsbehov*. En førstelinjetjeneste vil trolig kunne dekke noe av behovet som forsøksordningen hos fylkesmannsembetene er tiltenkt. Men samtidig vil ikke advokatene som skal rådggi i samtale, nødvendigvis være spesialister i sosialrett. Fylkesmannens jurister vil etter Oxford Researchs mening ha bedre forutsetninger for å kunne utøve en kvalitativ god og effektiv veiledning overfor søkere og mottakere av sosiale tjenester.

Denne evalueringen av forsøk med utvidet informasjon og veiledning til søkere og mottakere av sosiale tjenester viser at veiledningen som blir gjort hos fylkesmannen primært blir gitt pr telefon og typisk varer mellom 10-20 minutter. Oxford Research antar at en førstelinjeordningen for å dekke behovet for samme veiledning vil være mindre kostnadseffektiv.

Det er imidlertid interessant å merke seg at førstelinje-rettshjelpsprosjektet også traff grupper med større velferdsbehov og da særlig innvandrere. Det kan tenkes at førstelinjen kunne ha potensial i å fange opp noen innvandrere med behov for veiledning om rettigheter og plikter innenfor sosiale tjenester.

Oxford Researchs hovedsyn er at førstelinjeprojektet i mindre grad er egnet til å ivareta det spesielle rettshjelpsbehovet som veiledningen hos fylkesmannen dekker. Førstelinjeprojektet egner seg først og fremst til å dekke det generelle rettshjelpsbehovet.

Førstelinjeprojektet er ikke innført. Situasjonen pr. juni 2015 er derfor at førstelinjeprojektet ikke ivaretar informasjons- og veiledningsfunksjonen.

8.1.3 Andrelinjen: Rettshjelploven

Den eksisterende lov om fri rettshjelp skiller mellom behovsprøvde og ikke-behovsprøvde saker etter inntekt, og gir krav på fri rettshjelp innenfor et varierende spekter av saker og rettsområder dersom nærmere vilkår er oppfylt. I dette tilbudet vil rettshjelplovens system omtales som «andrelinjen».

Fri rettshjelp er advokatbistand som helt eller delvis dekkes av staten. Fri rettshjelp omfatter både fritt rettsråd og fri sakførsel. Fritt rettsråd er veiledning og hjelp i juridiske spørsmål utenfor rettergang. Fri sakførsel er rettshjelp i saker som går for domstolene. I noen typer saker kan man få økonomisk støtte til juridisk rådgivning eller støtte til å føre en rettsak for domstolene.

Men som nevnt har man i dag ikke krav på offentlig rettshjelp i de sakstyper som forsøksordningen omhandler. Det foreligger riktignok en unntaksbestemmelse i rettshjelploven som gir hjemmel for å innvilge fritt rettsråd dersom nærmere økonomiske vilkår er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. I praksis gis det imidlertid sjelden slik unntaksvis offentlig rettshjelp i de aktuelle saker.

Det kan dermed konkluderes med at offentlig rettshjelp i medhold rettshjelploven i liten grad ivaretar informasjons- og veiledningsfunksjonen som er tenkt dekket i regi av forsøksordningen hos fylkesmannsembetene.

8.1.4 Tredjelinjen: «De spesielle rettshjelpiltakene»

I tillegg til andrelinjen kommer den såkalte «tredje sektor», eller spesielle rettshjelpiltak, som består av en omfattende og heterogen gruppe organisasjoner som yter rettshjelp innenfor spesifikke saksområder eller til spesielle grupper i befolkningen. *Disse er ikke en del av det offentlige rettshjelpssystemet, men er i stor grad finansiert over statsbudsjettet.*

Oxford Research har i 2015 evaluert de spesielle rettshjelptiltakene (tredjelinjen) på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet²⁰.

Den gjeldende ordningen med fri rettshjelp i Norge er regulert i rettshjelploven fra 1980²¹. Under den fri rettshjelpen ligger de spesielle rettshjelptiltakene. Disse konsentrerer seg om å styrke rettssikkerheten for grupper i befolkningen med særskilte behov.²² Rent konkret har ordningen med tilskudd til rettshjelptiltak (Kap. 470, post 72) har som formål å «*legge til rette for kostnadseffektive rettshjelptilbud rettet mot særlig utsatte grupper og mennesker i en spesielt vanskelig situasjon, som kan oppfatte at terskelen for å oppsøke ordinær juridisk bistand er høy*».

Det finnes en rekke organisasjoner som henvender seg mot *spesielt utsatte grupper* i samfunnet. Det er imidlertid begrensede midler tilgjengelige gjennom ordningen, noe som gjør at Justis- og beredskapsdepartementet må vurdere søknadene ut fra ulike tildelingskriterier og søknadsvilkår. I sin vurdering tar departementet utgangspunkt i de tildelingskriteriene som er gjengitt nedenfor.

Tildelingskriterier:

- I hvilken grad tilbudet retter seg mot personer i en spesielt vanskelig situasjon eller en gruppe mennesker som anses som særlig utsatt.
- I hvilken grad tiltaket er rettet mot personer som av ulike grunner har vanskeligheter med å nyttiggjøre seg av det ordinære rettshjelptilbudet.
- Om tiltaket baserer seg på frivillig arbeid.
- Om organisasjonen kan vise til en definert målgruppe og et etablert nettverk i aktuelle miljøer.
- I hvilken grad tiltaket er tilgjengelig for målgruppen.
- Hvorvidt organisasjonen kan vise til god erfaring med tilsvarende prosjekter eller tiltak.
- I hvilken grad tiltaket fanger opp personer med lav inntekt.
- Forventet kostnad per sak.
- Hvorvidt det allerede eksisterer tiltak som retter seg mot den samme målgruppen.
- Hvorvidt tiltaket mottar økonomisk støtte fra andre statlige organer.

Eksempler på organisasjoner som får støtte per i dag er Juss Buss, Gatejuristen, Pro Senteret, Oslo fri Retts- hjelp og de kommunale krisesentrene.

De spesielle rettshjelptiltakene i stor grad treffer en *målgruppe som har ulike former for støtte fra NAV*, har lav inntekt, eller er i en særlig utsatt posisjon. Hovedvekten av tiltakene tilbyr et rettshjelptilbud til en *lav kostnad*, sammenlignet med alternativet.

De spesielle rettshjelptiltakene er imidlertid ulikt geografisk konsentrert. I stor grad er de lokalisert i de større byene. Dette gjelder studentrettshjelptiltakene, men også flere av de andre.

Flere av de spesielle rettshjelptiltakene kan også tilby råd- og veiledning basert på en relativt god *regelvervskompetanse*. Noen av rettshjelpsorganisasjonene har ansatte jurister eller viderekomne jusstudenter. Den juridiske kompetansen kan imidlertid ikke sammenliknes med veilederens juridiske og sosialfaglige kompetanse hos fylkesmannsembetene.

Gjennomgangen av rettshjelpsorganisasjonene og deres aktiviteter, viser imidlertid at noen av rettshjelpsorganisasjonene, kan ha en *supplerende* funksjon for å styrke rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester. Organisasjonene kan i større grad drive *oppsøkende virksomhet* og kan også eventuelt være med på møter, støtte søker ved behov for å skrive søknader og lignende. Dette er en rolle som veilederne hos fylkesmannsembetene ikke kan ivareta.

8.1.5 Oppsummert om offentlig rettshjelp

Gjennomgangen har vist at det til dels er et omfattende offentlig rettshjelptilbud. Det er imidlertid fragmentarisk oppbygd og dekker bare i mindre grad behovet for rettshjelp for søkere og mottakere av sosial tjenester.

Den gjeldende ordningen med fri rettshjelp i Norge er regulert i rettshjelploven fra 1980. Pr. i dag dekker offentlig rettshjelp i medhold av rettshjelploven ikke de *sakstyper som forsøksordningen* omhandler²³. Det kan dermed konkluderes med at offentlig rettshjelp i medhold av rettshjelploven i liten grad ivaretar informasjons- og veiledningsfunksjonen som er tenkt dekket i regi av forsøksordningen hos fylkesmannsembetene.

Vi har redegjort for pilotprosjektet førstelinjerettshjelp.

²⁰ Evalueringsrapporten er ikke offentlig pr. 15. juni 2015.

²¹ Lov om fri rettshjelp. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1980-06-13-35>

²² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2012/nou-2012-15/17/5.html?id=700040>

²³ Det foreligger riktignok som nevnt en unntaksbestemmelse i rettshjelploven som gir hjemmel for å innvilge fritt rettsråd dersom nærmere økonomiske vilkår er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. I praksis gis det imidlertid sjelden slik unntaksvis offentlig rettshjelp i de aktuelle saker.

Oxford Research finner at en del av de spesielle rettshjelpstiltakene i stor grad treffer *en målgruppe som har ulike former for støtte fra NAV*, har lav inntekt, eller er i en særlig utsatt posisjon. Det går også fram av de foreløpige analysene at hovedvekten av tiltakene tilbyr et rettshjelpstilbud til en *svært lav kostnad*, sammenlignet med alternativet. Dette taler for at de spesielle rettshjelpstiltakene har potensial i å ivareta en liknende veiledningsfunksjon. Men det er samtidig noen begrensninger. En viktig begrensning er at mange av de spesielle rettshjelpstiltakene er lokalisert i de større byene, med en særlig konsentrasjon i Oslo. Flere av de spesielle rettshjelpstiltakene kan også tilby råd- og veiledning basert på en relativt god regelverkskompetanse. Den juridiske kompetansen kan imidlertid ikke sammenliknes med veiledernes juridiske og sosialfaglige kompetanse hos fylkesmannsembetene.

Oxford Research mener samlet sett at noen av rettshjelpsorganisasjonene, kan ha en *supplerende* funksjon for å styrke rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester. Organisasjonene kan i større grad drive oppsøkende virksomhet og kan også eventuelt være med på møter, støtte søker ved behov for å skrive søknader og lignende. Dette er en rolle som veilederne hos fylkesmannsembetene ikke kan ivareta. Derfor vil ikke de spesielle rettshjelpstiltakene kunne *erstatte* veiledningsfunksjonen ved fylkesmannen.

8.2 NAV

I hvilken grad ivaretar nav-kontorene veiledningsplikten?

Det er en omfattende forskning på nav. Oxford Research vil i denne sammenheng peke på noen hovedfunn om nav. Nav har blitt som nevnt i kapittel 1 utsatt for omfattende kritikk. Forsøksprosjektet og intensjonen om å bedre rettssikkerheten til brukerne, bør ses i lys av kritikken rettet mot NAV de siste årene²⁴. Forskning på nav viser fortsatt betydelig problemer, samtidig som en del undersøkelser tyder på bedring i service og produktivitet²⁵.

For å komme nærmere de seneste utviklingen i nav s måloppnåelse når det gjelder service, tilgjengelighet

og veiledningsplikt, har vi sett på to relevante nyere rapporter.

- Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV²⁶

- Casestudie fra Nord- Gudbrandsdal²⁷

8.2.1 Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV

Hva forteller delrapporten om brukeropplevelser, service og tilgjengelighet i Nav?

Brukeropplevelse

I henhold til delrapport fra ekspertgruppen viser tilbakemeldinger fra brukerundersøkelser at NAV skårer noe lavere på spørsmål som er knyttet til kvaliteten på service, enn på spørsmål om brukerne blir møtt med respekt. Undersøkelsene antyder imidlertid at det har vært en *positiv utvikling* når det gjelder brukernes vurdering av respekt og service i tidsrommet 2010-2013 (s.72).

På spørsmålet om brukerne får den servicen de trenger fra NAV-kontoret er det brukere som har *økonomisk sosialhjelp* som livsopphold, som oppgir å være minst fornøyd. Brukerne oppgir videre at denne misnøyen gjelder både *respekt, service, rettigheter og informasjon og muligheter* for å legge frem sin sak uforstyrret. I henhold til ekspertgruppen kan dette trolig skyldes at brukerne som mottar økonomisk sosialhjelp er i akutte økonomiske problemer, som gjør at toleransen for saksbehandlingstid er lavere enn for andre brukere. Saksbehandlingen for økonomisk sosialhjelp innebærer også mer skjønn og kan kreve relativt omfattende dokumentasjon fra brukers side (s.73). Undersøkelsen viser videre at brukere som har hatt en veileder i større grad er fornøyd med servicen sammenlignet med brukere som har måtte forholde seg til flere veiledere. Det ser ikke ut til at *hyppige møter* med NAV øker tilfredsheten blant brukere når det gjelder informasjon.

Serviceklager

Når det gjelder serviceklager i NAV mottar NAV ca. 5000 klager årlig. Den vanligste årsaken til klagen er

²⁴ Se for eksempel:
<http://www.aftenposten.no/meninger/NAV-Et-mangehodet-monster-7072165.html>
<http://www.aftenposten.no/meninger/Nav-slurver-og-mangler-kunnskap-7073299.html>

²⁵ Brukernes møte med NAV. Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV. Avgitt 15. desember 2014.

²⁶ Brukernes møte med NAV. Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV. Avgitt 15. desember 2014.

²⁷ Hanne Glemmestad og Liv Johanne Solheim, «KOMMUNALE FORSKJELLER I ØKONOMISK SOSIALHJELP, en studie av forskjeller i organisering og praktisering i seks kommuner (2014).

lang saksbehandlingstid. Den nest vanligste klageårsaken er misnøye med *veiledning, informasjon og oppfølging*. I henhold til ekspertgruppen tyder omfanget av misnøyen med veiledning, informasjon og oppfølging at NAV har et klart forbedringspotensial. Ekspertgruppen fremlegger to måter å forbedre informasjon og veiledning til brukere, ved å enten redusere brukers behov for informasjon, eller å sikre at informasjonen er tilgjengelig, relevant og forståelig. Det presiseres imidlertid at dette er en «sekkekategori» som omhandler mye forskjellig. Videre forklares det at misnøyen med informasjon og veiledning handler om at brukerne har fått for dårlig informasjon om skjemaene som skal fylles ut, dokumentasjonen som skal leveres inn samt frister som må overholdes. Ved klager på oppfølging handler det om at brukerne opplever at de har for sjelden kontakt med veilederen sin. Mangelfull tilgjengelighet er imidlertid den minst brukte av de fire alternative klageårsakene brukeren har. Det er likevel et problem som går igjen som tilleggsthema i flere klager. Dette bygger da ofte på en misnøye med muligheten til å oppnå kontakt med saksbehandler.

I Difis bruker- og innbyggerundersøkelse kommer NAV ut som en av etatene med lavest tilfredshet. Her oppgir brukerne en middels tilfredshet med NAV ansattes evne til å veilede og forklare beslutninger. Brukerne oppgir å være mest negative til behandling av klage og informasjon om klageadgang.

8.2.2 Casestudie fra Nord- Gudbrandsdal: Store ulikheter mellom NAV-kontorene

Prosjektet «Forskjeller i økonomisk sosialhjelp mellom kommunene i Nord-Gudbrandsdal» er finansiert av kommunene i Nord-Gudbrandsdalen med bidrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og ble publisert i 2014 av Høgskolen i Lillehammer.²⁸

Bakgrunnen for prosjektet var dokumentasjon av store forskjeller mellom kommunene i Nord-Gudbrandsdal både i antall og andel sosialhjelpsmottakere og i utbetaling av sosialhjelp.

Funnene fra forskningsprosjektet viser forskjeller mellom NAV-kontorene både når det gjelder organisering og saksbehandlerpraksis i forbindelse med so-

sialtjenesten. Det har utviklet seg både særegne individuelle praksiser og kontorspesifikke praksiser når det gjelder lovanvendelse og skjønn.

Forskjellene mellom NAV-kontorene som er diskutert i denne rapporten er mest sannsynlig ikke et isolert problem for Nord-Gudbrandsdalen. Av det som er mer relevant for denne sammenhengen viser rapporten at samtlige NAV-kontor som er undersøkt har manglende rutiner for kartlegging av den enkeltes livssituasjon og nedtegnning av informasjon om bruker.

«Generelt kan det ofte virke noe villkårlig hvordan man vurderer hver enkelt sak, og det kan være vanskelig å gjenskape det faktiske grunnlaget for vedtakene som fattes. Etter vår mening kan årsaken være at sakene ofte, som tidligere nevnt, er mangelfullt kartlagt, begrunnelsene er til dels mangelfulle og at det sjelden foreligger journalnotat.» - Forskjeller i økonomisk sosialhjelp mellom kommunene i Nord-Gudbrandsdal, s. 50.

Enkeltvedtakene er for eksempel ofte mangelfulle med hensyn til begrunnelser, oppsett, saksopplysninger og skjønnsutøvelse, og det blir vanskelig å gjenskape resonnementet bak et vedtak som fattes. Denne utfordringen forsterkes ved at vedtakene ofte er uklare med hensyn til bruk av lovhemler. Ved kontorene gis det med få unntak ingen oppsummerende begrunnelse for hvorfor NAV-kontoret har vurdert at søker har rett til /ikke rett til stønad basert på de nevnte lovbestemmelsene i denne delen av vedtaksdokumentet. Denne kunnskapen er relevant for evalueringen i og med at idet sier noe om skjønnsutøvelsen som gjøres i de ulike NAV-kontorene, og som fører til forskjeller mellom kommunene både i antall og andel sosialhjelpsmottakere og i utbetaling av sosialhjelp. Som vi diskuterte mer inngående i kapittel 5, har brukeren store utfordringer med å forstå forskjellene i sosialhjelpssatser dersom de flytter fra en kommune til en annen. Måten det blir utøvet skjønn på er også noe som er vanskelig for brukeren å forstå. De store forskjellene mellom kommunene, samt den manglende nedtegningen og begrunnelsen av skjønnsmessige vedtak, er nok en barriere som brukeren må hankses med for å få et komplett bilde av hans eller hennes rettigheter.

²⁸ Tina Billbo, Ørjan Mydland, Trine Løvold Syversen, Hanne Glemmestad og Liv Johanne Solheim, «KOMMUNALE FORSKJELLER I ØKONOMISK SOSIALHJELP, en studie av forskjeller i organisering og praktisering

i seks kommuner (2014).

8.2.3 Konklusjon om NAV

Oxford Research mener at foreliggende kunnskap gjennom forskning og utredninger tyder på at NAV fortsatt har såpass store utfordringer med service og tilgjengelighet at det er nødvendig for brukergruppen å ha noen andre å henvende seg til som kan gi den rettighetsinformasjon brukerne trenger.

NAV-kontorene har som tidligere nevnt en særlig lov-pålagt veilednings- og informasjonsplikt som følger av spesiallovgivningen. I det følgende vil vi kort redegjøre for NAV-kontorets veiledningsplikt etter sosialtjenesteloven § 17 og NAV-lovens § 15. Opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 omfatter en *mer individuell* og ofte *mer omfattende råd* og veiledning enn etter fvl. § 11.

Foreliggende kunnskap indikerer at veiledningsplikten²⁹ neppe fullt ut blir etterlevd i alle tilfeller. Forskjeller mellom NAV-kontorer er velkjent i norsk velferdsforskning. For store ulikheter i praksis indikerer en rettsikkerhetsutfordring.

har ombudsmannen vurdert å øke markedsføringen av seg selv og sin organisasjon.

Statistikk fra Sivilombudsmannen trekker også i retning av at Sivilombudsmannen i mindre grad i praksis ivaretar informasjons- og veiledningsbehov som foreligger innen sosialsektoren.³²

8.3.2 Bruker og pasientorganisasjoner

I evalueringen er det fremkommet at fylkesmennene får en del henvendelser som kommer fra diverse bruker- og pasientorganisasjoner, herunder også pasientombud. En del av disse organisasjonene kan ivareta rettighetsinformasjon og veiledningsbehovet på liknende måte som noen av de spesielle rettshjelpstil-takene. Oxford Research mener dermed at bruker- og pasientorganisasjonene har en mulig supplerende funksjon, men kan ikke erstatte fylkesmannens veiledningsfunksjon overfor søkere og mottakere av sosial tjenester.

8.3 Andre

8.3.1 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen behandler klager på forvaltningen og driver i svært liten grad informasjons- og veiledningsvirksomhet rettet mot det rettsøkende publikum. Som hovedregel må også klagemuligheter være uttømt før Sivilombudsmannen vil ta stilling til klagen. Ombudsmannen kan også behandle klager på manglende svar fra og sen saksbehandling i forvaltningen. Man må imidlertid selv først ha sendt et brev til forvaltningen der man minner om saken før Sivilombudsmannen tar klagen til behandling³⁰.

Videre skal det nevnes at det er gjennomført undersøkelse viser at Sivilombudsmannen er blant de mest ukjente instanser for folk flest³¹. Som følge av dette

8.4 Konklusjoner og vurderinger

Oxford Research konkluderer med at andre instanser i mindre grad ivaretar den samme veiledningsfunksjonen som forsøksordningen er ment å styrke. Samtidig viser gjennomgangen at noen av de andre instansene har en viktig *supplerende veiledningsfunksjon*. En del av de andre instansene kan ivareta andre typer veiledning. I det følgende oppsummerer vi kort hovedkonklusjonene:

- Offentlig rettshjelp
- Nav
- Andre

8.4.1 Offentlig rettshjelp

Gjennomgangen har vist at det til dels er et omfattende offentlig rettshjelpstilbud. Det er imidlertid

²⁹ Oxford Research har undersøkt litteraturen og tilgjengelig undersøkelser, og mener det er et stort behov for grundige undersøkelser og evalueringer av NAVs veiledningsplikt.

³⁰ Bragdø-Ellenes (2014) peker på flere institusjonelle forhold som gjør at Sivilombudsmannen også i praksis er mindre viktig som klageorgan. Bragdø-Ellenes understreker at Sivilombudsmannen er prinsipielt viktig, men Sivilombudsmannen behandler for få saker til å være viktige i praksis. Sivilombudsmannen kan heller ikke avsi bindende avgjørelser.

³¹ <http://www.sivilombudsmannen.no/saker-i-media/mange-kjenner-ikke-til-sivilombudsmannen-article2443-1554.html>

³² «I 2013 realitetsbehandlet ombudsmannen 277 klager rettet mot Arbeids- og velferdsetaten og 17 av disse resulterte i skriftlig kritikk av etaten. Dette gir en kritikkandel på 6 prosent, som er under gjennomsnittet på 12 prosent for alle forvaltningsorganer. Den lave kritikkprosenten kan blant annet skyldes at flertallet av sakene har lang saksbehandlingstid, samt at dette er saker som ofte ordnes ved en telefonhenvendelse til forvaltningsorganet.

I 2013 mottok sivilombudsmannen ca. 530 skriftlige klagesaker på Arbeids- og velferdsetaten. Tilsvarende tall for tidligere år var ca. 700 saker i 2012 og i underkant av 600 klagesaker i 2011. I 2013 var det 180 av henvendelsene som gjaldt saksbehandlingstiden» (Årsberetning 2013, hentet 02.03.15 fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/C3%85rsmelding/C3%85rsmelding-2013.pdf>).

fragmentarisk oppbygd og dekker bare i mindre grad behovet for rettshjelp for søkere og mottakere av sosial tjenester.

Den gjeldende ordningen med fri rettshjelp i Norge er regulert i rettshjelploven fra 1980. Pr. i dag dekker offentlig rettshjelp i medhold av rettshjelploven ikke de *sakstyper som forsøksordningen* omhandler³³. Det kan dermed konkluderes med at offentlig rettshjelp i medhold av rettshjelploven i liten grad ivaretar informasjons- og veiledningsfunksjonen som er tenkt dekket i regi av forsøksordningen hos fylkesmannsembetene.

Et prosjekt med førstelinjerettshjelp ble prøvd ut i kommuner i Buskerud, Rogaland og i Lindesnes-regionen i perioden 2010-2012. Prosjektet innebar en førstelinjetjeneste der alle innbyggerne kunne få gratis juridisk bistand hos advokat eller privat rettshjelper. Den foreslåtte førstelinjen skulle eksistere uavhengig av andrelinjen og tredje sektor, og skulle i tillegg ikke erstatte forvaltningens generelle veiledningsplikt. Evalueringen av prosjektet viser at førstelinjen i noen grad kan dekke veiledningsfunksjonen overfor søkere og mottakere av sosiale tjenester. I denne sammenheng vil vi peke på noen viktige funn i evalueringsrapporten:

- Samtidig når man en overvekt av mennesker i aldersgruppene over 50 år, enslige kvinner, trygdete og flere som er i kontakt med NAV og andre offentlige etater. Det siste antyder at ordningen dekker særlige velferdsbehov.
- Tjenesten når også en del andre grupper med større velferdsbehov og da særlig innvandrere. Her er det også mange med svært svake inntekter og med en annen og mer velferdsorientert saksammensetning, blant annet med mer arbeidsrett.
- Bistanden er i overveiende grad gitt som rådgivning, men i noen tilfeller bistår man med utfylling av dokumenter og skjemaer etc.

Førstelinjerettshjelp er imidlertid ikke innført i hele landet.

Oxford Research finner at en del av de spesielle rettshjelpiltakene i stor grad treffer *en målgruppe som har ulike former for støtte fra NAV*, har lav inntekt, eller er i en særlig utsatt posisjon. Det går også fram av de foreløpige analysene at hovedvekten av tiltakene

tilbyr et rettshjelpstilbud til en *svært lav kostnad*, sammenlignet med alternativet. Dette taler for at de spesielle rettshjelpiltakene har potensial i å ivareta en liknende veiledningsfunksjon. Men det er samtidig noen begrensninger. En viktig begrensning er at mange av de spesielle rettshjelpiltakene er lokalisert i de større byene, med en særlig konsentrasjon i Oslo. Flere av de spesielle rettshjelpiltakene kan også tilby råd- og veiledning basert på en relativt god regelverkskompetanse. Den juridiske kompetansen kan imidlertid ikke sammenliknes med veiledernes juridiske og sosialfaglige kompetanse hos fylkesmannsembetene.

Oxford Research mener samlet sett at noen av rettshjelpsorganisasjonene, kan ha en *supplerende* funksjon for å styrke rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester. Organisasjonene kan i større grad drive oppsøkende virksomhet og kan også eventuelt være med på møter, støtte søker ved behov for å skrive søknader og lignende. Dette er en rolle som veilederne hos fylkesmannsembetene ikke kan ivareta. Derfor vil ikke de spesielle rettshjelpiltakene kunne *erstatte* veiledningsfunksjonen ved fylkesmannen.

8.4.2 Nav

Det er en omfattende forskning på nav. Oxford Research mener at det samlede bildet av veiledningsfunksjonen hos nav fortsatt tyder på utfordringer i service og tilgjengelighet. Vi ser også at det trolig er betydelig variasjon mellom ulike nav kontorer. Oxford Research mener funnene og situasjonsbildet av nav indikerer fortsatt behov for at også andre instanser, herunder fylkesmannen, fokuserer på å bedre rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester.

8.4.3 Andre

Sivilombudsmannen behandler klager på forvaltningen og driver i svært liten grad informasjons- og veiledningsvirksomhet rettet mot det rettssøkende publikum.

Oxford Research konkluderer med at kunnskap om Sivilombudsmannen, dens rolle og statistikk om saker trekker i retning av at Sivilombudsmannen i mindre

³³ Det foreligger riktignok som nevnt en unntaksbestemmelse i rettshjelploven som gir hjemmel for å innvilge fritt rettsråd dersom nærmere økonomiske vilkår er oppfylt og

saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. I praksis gis det imidlertid sjelden slik unntaksvis offentlig rettshjelp i de aktuelle saker.

grad i praksis ivaretar informasjons- og veiledningsbehov som foreligger innen sosialsektoren.³⁴

Oxford Research finner at bruker- og pasientorganisasjonene har en supplerende funksjon, men kan ikke erstatte fylkesmannens veiledningsfunksjon overfor søkere og mottakere av sosial tjenester.

³⁴ «I 2013 realitetsbehandlet ombudsmannen 277 klager rettet mot Arbeids- og velferdsetaten og 17 av disse resulterte i skriftlig kritikk av etaten. Dette gir en kritikkandel på 6 prosent, som er under gjennomsnittet på 12 prosent for alle forvaltningsorganer. Den lave kritikkprosenten kan blant annet skyldes at flertallet av sakene har lang saksbehandlingstid, samt at dette er saker som ofte ordnes ved en telefonhenvendelse til forvaltningsorganet.

I 2013 mottok sivilombudsmannen ca. 530 skriftlige klagesaker på Arbeids- og velferdsetaten. Tilsvarende tall for tidligere år var ca. 700 saker i 2012 og i underkant av 600 klagesaker i 2011. I 2013 var det 180 av henvendelsene som gjaldt saksbehandlingstiden» (Årsberetning 2013, hentet 02.03.15 fra: <https://www.sivilombudsman.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/%C3%85rsmelding-2013.pdf>).

Kapittel 9. Konklusjoner og anbefalinger

I dette kapittelet har vi samlet prosjektet oppsummerende konklusjoner og anbefalinger. Kapittelet gir først en gjennomgang av Oxford Researchs konklusjoner basert på de deskriptive funnene som er gjort gjennom datainnsamlingen. Deretter gir Oxford Research sin vurdering av virkemiddelet i sin helhet.

9.1 Konklusjoner

9.1.1 Veiledningsplikten og implementering av forsøksprosjektet

Implementering av forsøksprosjektet

Hovedfokuset i forsøksprosjektet har i *praksis* vært å få et system til å registrere henvendelser, slik at man får bedre kunnskap om hvem som henvender seg, kjennetegn på henvender, hva henvendelsene gjelder og hva fylkesmann gjør som oppfølging av henvendelsene.

Programteorien for forsøksprosjektet har dermed fokusert på et systemperspektiv, hvor bedre systematisk kunnskap kan forbedre veilednings- og rådgivningsplikten hos fylkesmannen. Den systematiske kunnskapen kan videre brukes til kommunikasjon og oppfølging med NAV.

Oxford Research finner at det i mindre grad har vært et mål å få flere henvendelser. Det har imidlertid vært fokus på å tilrettelegge for og gjennomføre økt og bedre dialog og kontakt med Nav-kontorene i alle embetene.

Registrering av henvendelser for forsøksprosjektet

I hvilken grad fylkesmannsembetene hadde registrert henvendelser før forsøksprosjektet varierte Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde registrert noen opplysninger om henvendelser siden 2002. Fylkesmannen i Østfold hadde prøvd å registrere henvendelser i en kortere periode i første kvartal 2013. Fylkesmannen i Rogaland hadde på den annen side ingen erfaringer med å registrere henvendelser og det fantes ikke noe systematisk kunnskap.

Det som er viktig å påpeke i denne sammenheng er *forskjellene* mellom embetene. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde mange års erfaring og et innarbeidet system. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde registrert henvendelser til telefonvaktene fra brukere og NAV, og ført statistikk helt siden 2002. Fylkesmannen i Østfold hadde en kort erfaring med pilotregistrering i første kvartal 2013, mens fylkesmannen i Rogaland ikke hadde noen erfaring med registrering a henvendelser.

Intervjuene tyder på at det ikke har skjedd vesentlige endringer i omfanget av henvendelser på grunn av forsøksprosjektet, se nærmere kapittel om resultater og effekter. Den beste kilden for å si noe om omfanget av henvendelser, hva henvendelsene gjelder, innholdet i veiledningen og eventuell oppfølging, er å analysere online-registreringene i evalueringperioden.

Det kan være endringer i omfanget av henvendelser, men da skyldes de trolig andre faktorer enn forsøksprosjektet.

9.1.2 Resultat og effekt

Nyttig for fylkesmannsembetene

Basert på evalueringen av forsøksprosjektet og funnene i kapittel fem, konkluderer Oxford Research med at registreringen har hatt gode effekter innad i fylkesmannsembetene. Veilederne oppga at de har tydeligere oversikt over utfordringer, avvik og lignende ved NAV-kontorene i deres fylke, og at de kan kunne se hvilke kontorer som har utfordringer med ulike deler av lovverket.

Veiledningen er ikke vesentlig endret

Rådgivnings- og veiledningsplikts innhold og kvalitet er trolig ikke vesentlig endret. Oxford Research finner samtidig at ansatte ved fylkesmannsembetene har opplevd prosjektet som svært nyttig. I forsøksprosjektet har det også vært grunnleggende diskusjoner om veiledningsplikten, hva den innebærer og den saklige avgrensningen av veiledningsplikten.

Det er metodisk utfordrende å kunne dokumentere endringer i selve veiledningens innhold og kvalitet. De ansatte som gir veiledning rapporterer selv at de i all hovedsak gjør veiledningen på samme måte som før. Det utelukker imidlertid ikke at det er endringer som veilederne selv ikke er klar over eller som ikke lar seg observere i registreringen av henvendelser.

Oxford Research mener at fylkesmennenes bevissthet om veiledningsrollen og dens betydning er blitt høyere. Det har også blitt fokusert mer i de ulike embetene på hvordan de skal forholde seg til NAV-kontorene i oppfølgingen av individuelle henvendelser.

Ikke flere henvendelser

Når det gjelder omfang av henvendelser til fylkesmannen, er det Oxford Research konklusjon at det ikke ser ut til å ha skjedd noen økning i antall henvendelser i perioden. Evalueringen mangler imidlertid et godt nullpunkt å sammenligne med for å kunne utelukke dette fullstendig. De kvalitative intervjuene som er gjennomført, peker imidlertid også i retning av at det ikke har vært noen økning i omfanget av henvendelser. Samlet sett gjør dette at vi konkluderer med at det ikke ser ut til å ha vært noen økning i omfanget som en konsekvens av forsøksprosjektet.

Noe økt kommunikasjon med Nav?

Gjennom intervjuene med fylkesmannen indikerer intervjumaterialet at dialogen mellom fylkesmannen og NAV har økt i omfang, og at fylkesmannen oftere følger opp henvendelser de har fått av bruker enn de gjorde tidligere. Særlig i Østfold fremhever informantene tydelig at det har skjedd en endring i praksis i hvor ofte veilederne forholder seg til NAV. Når det gjelder antall henvendelser som har ført til en oppfølging, er det registrert et høyt antall første halvdel av 2014, og deretter et god del lavere det siste halve året. Det er naturlig å anta at forsøksprosjektet i seg selv kan ha skapt et fokus på økt kontakt med NAV i første halvdel, som kan forklare variasjonen i registreringene. Variasjonen kan imidlertid også skyldes manglende prosjektoppfølgning internt i embetene, eller det kan skyldes naturlige variasjoner i omfanget av henvendelsene.

9.1.3 Brukergruppens behov

Sammenholdt med funnene fra intervjuene og det vi vet fra rettshjelpsforskningen, konkluderer Oxford Research med at det er et *betydelig behov* for veiledning og råd om rettigheter blant søkere og mottakere av sosiale tjenester.

Det er registrert mange henvendelser fra brukere – hvilket i seg selv tyder på et betydelig behov for økt informasjon om rettigheter og plikter.

Også gjennom intervjuene med NAV-lederne kommer det fram at brukeren har store udekkete rettshjelpsbehov. Hovedvekten av NAV-lederne opplever imidlertid at det er NAV-kontorene som best kan imøtekomme dette behovene.

Veiledere hos fylkesmannen betegner behovet for mer informasjon og veiledning om rettshjelp som massivt. Veilederne har imidlertid til dels meget ulike syn på om det er de mest ressursvake gruppene som nås gjennom fylkesmannens informasjon og veiledning til søkere og mottakere av sosiale tjenester.

9.1.4 Andre instanser

Oxford Research konkluderer med at andre instanser i mindre grad ivaretar den *samme* veiledningsfunksjonen som forsøksordningen er ment å styrke. Samtidig viser gjennomgangen at noen av de andre instansene har en viktig *supplerende* veiledningsfunksjon. En del av de andre instansene kan ivareta andre typer veiledning.

Offentlig rettshjelp

Gjennomgangen har vist at det til dels er et omfattende offentlig rettshjelpstilbud. Det er imidlertid fragmentarisk oppbygd og dekker bare i mindre grad behovet for rettshjelp for søkere og mottakere av sosial tjenester.

Et prosjekt med førstelinjerettshjelp ble prøvd ut i kommuner i Buskerud, Rogaland og i Lindesnes-regionen i perioden 2010-2012. Prosjektet innebar en førstelinjetjeneste der alle innbyggerne kunne få gratis juridisk bistand hos advokat eller privat retts-hjelper.

Det er verd å merke seg at førstelinjeprosjektet i utgangspunktet nådde en bred brukergruppe. Oxford Research mener at en slik førstelinje først og fremst

vil dekke et *generelt rettshjelpsbehov*. En førstelinjetjeneste vil trolig kunne dekke noe av behovet som forsøksordningen hos fylkesmannsembetene er tiltenkt. Men samtidig vil ikke advokatene som skal rådgå i samtale, nødvendigvis være spesialister i sosialrett. Fylkesmannens jurister vil etter Oxford Researchs mening ha bedre forutsetninger for å kunne utøve en kvalitativ god og effektiv veiledning overfor søkere og mottakere av sosiale tjenester.

Oxford Researchs hovedsyn er at førstelinjeprosjektet i mindre grad er egnet til å ivareta det spesielle rettshjelpsbehovet som veiledningen hos fylkesmannen dekker. Førstelinjeprosjektet egner seg først og fremst til å dekke det generelle rettshjelpsbehovet.

Førstelinjeprosjektet er ikke innført. Situasjonen pr. juni 2015 er derfor at førstelinjeprosjektet ikke ivaretar informasjons- og veiledningsfunksjonen.

Oxford Research finner at en del av de spesielle rettshjelptiltakene i stor grad treffer *en målgruppe som har ulike former for støtte fra NAV*, har lav inntekt, eller er i en særlig utsatt posisjon. Det går også fram av de foreløpige analysene at hovedvekten av tiltakene tilbyr et rettshjelpstilbud til en *svært lav kostnad*, sammenlignet med alternativet. Dette taler for at de spesielle rettshjelptiltakene har potensial i å ivareta en liknende veiledningsfunksjon. Men det er samtidig noen begrensninger. En viktig begrensning er at mange av de spesielle rettshjelptiltakene er lokalisert i de større byene, med en særlig konsentrasjon i Oslo. Flere av de spesielle rettshjelptiltakene kan også tilby råd- og veiledning basert på en relativt god regelverkskompetanse. Den juridiske kompetansen kan imidlertid ikke sammenliknes med veilederne juridiske og sosialfaglige kompetanse hos fylkesmannsembetene.

Oxford Research mener samlet sett at noen av rettshjelpsorganisasjonene, kan ha en *supplerende* funksjon for å styrke rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester. Organisasjonene kan i større grad drive oppsøkende virksomhet og kan også eventuelt være med på møter, støtte søker ved behov for å skrive søknader og lignende. Dette er en rolle som veilederne hos fylkesmannsembetene ikke kan ivareta. Derfor vil ikke de spesielle

rettshjelptiltakene kunne *erstatte* veiledningsfunksjonen ved fylkesmannen.

Nav

Det er en omfattende forskning på nav. Oxford Research mener at det samlede bildet av veiledningsfunksjonen hos nav fortsatt tyder på utfordringer i service og tilgjengelighet. Vi ser også at det trolig er betydelig variasjon mellom ulike nav kontorer. Oxford Research mener funnene og situasjonsbildet av nav indikerer fortsatt behov for at også andre instanser, herunder fylkesmannen, fokuserer på å bedre rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester.

Andre

Sivilombudsmannen behandler klager på forvaltningen og driver i svært liten grad informasjons- og veiledningsvirksomhet rettet mot det rettssøkende publikum.

Oxford Research konkluderer med at kunnskap om Sivilombudsmannen, dens rolle og statistikk om saker trekker i retning av at Sivilombudsmannen i mindre grad i praksis ivaretar informasjons- og veiledningsbehov som foreligger innen sosialsektoren.³⁵

Oxford Research finner at bruker- og pasientorganisasjonene har en supplerende funksjon, men kan ikke erstatte fylkesmannens veiledningsfunksjon overfor søkere og mottakere av sosial tjenester.

³⁵ «I 2013 realitetsbehandlet ombudsmannen 277 klager rettet mot Arbeids- og velferdsetaten og 17 av disse resulterte i skriftlig kritikk av etaten. Dette gir en kritikkandel på 6 prosent, som er under gjennomsnittet på 12 prosent for alle forvaltningsorganer. Den lave kritikkprosenten kan blant annet skyldes at flertallet av sakene har lang saksbehandlingstid, samt at dette er saker som ofte ordnes ved en telefonhenvendelse til forvaltningsorganet.

I 2013 mottok sivilombudsmannen ca. 530 skriftlige klagesaker på Arbeids- og velferdsetaten. Tilsvarende tall for tidligere år var ca. 700 saker i 2012 og i underkant av 600 klagesaker i 2011. I 2013 var det 180 av henvendelsene som gjaldt saksbehandlingstiden» (Årsberetning 2013, hentet 02.03.15 fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/C3%85rsmelding/C3%85rsmelding-2013.pdf>).

9.2 Virkemiddelvurdering - måloppnåelse

Informasjon og veiledning – herunder rettighetsinformasjon – har generelt vist seg å være et egnet virkemiddel for økt rettsikkerhet for sårbare grupper. En rekke lavterskeltilbud driver i det daglige slik innsats, og viktigheten av slikt arbeid er også fremhevet av myndighetene. I NOU 2012:15 uttales det at man ser spørsmål om tilgang til rettighetsinformasjon som en svært viktig utfordring for myndighetene, og et målrettet arbeid med rettighetsinformasjon kan etter utvalgets oppfatning særlig bidra til å styrke situasjonen til sårbare grupper.

Er økt informasjon og veiledning fra fylkesmannsembetene et egnet virkemiddel for å bedre rettsikkerhet og service overfor brukergruppen?

Figuren nedenfor er en illustrasjon på de resultatene og effektene av forsøksprosjektet som Oxford Research har identifisert.

Betydelige resultater innad i fylkesmannsembetene

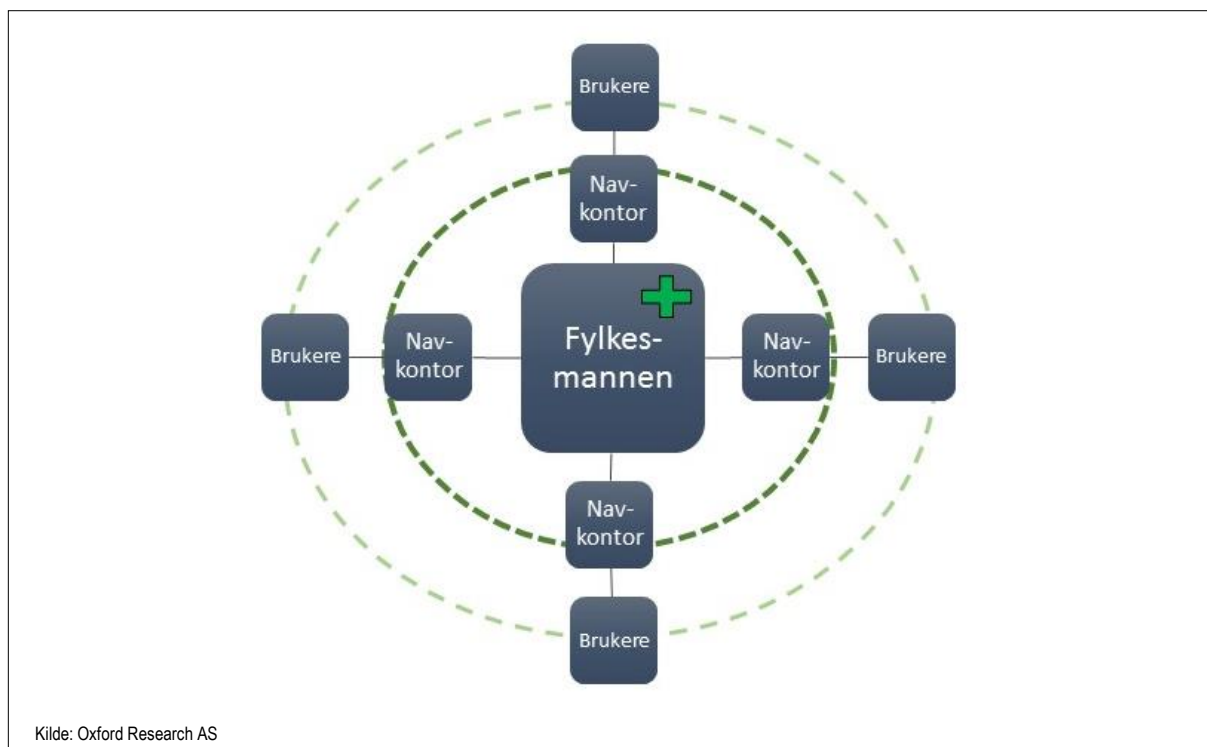
Som nevnt i konklusjonene ovenfor, ser de sterkeste resultatene per i dag ut til å være innad i fylkesmannens eget kontor. Med dette menes at den av de tre gruppene som er intervjuet som ser ut til å ha best utbytte og merker en klar endring i praksis fra før forsøksprosjektet begynte og gjennom hele perioden er fylkesmannens veiledere. Gjennom intervjuene ga denne gruppen tydelig uttrykk for at registreringen har bidratt til mer systematisk kunnskap om henvendelsene og hva veilederne gjør med henvendelsene. Registreringen har gitt ny kunnskap om bl.a. omfanget av henvendelser, hvem som henvender seg og veiledernes tidsbruk og oppfølging av henvendelser. Veilederne har bedre kontroll på

hvilke NAV-kontorer i sitt fylke som har utfordringer, og kan enkelt avdekke det dersom en viss type henvendelser skulle gå igjen fra et kontor. Dette kan være nyttig kunnskap for risikoanalyser og oppfølging av NAV-kontorer. Etter Oxford Researchs vurdering er disse funnene så tydelige at de gir grunnlag for å vurdere utvidelse av registreringen til andre embeter. Dette er markert med et grønt plusstegn.

På lengre sikt ser vi også for oss at registreringen som er gjennomført kan bidra til å påvirke hvordan fylkesmannen arbeider ut mot NAV-kontorene. Oversikten som fylkesmannen nå sitter med har potensiale til å kunne brukes aktivt i forebyggende arbeid for å bedre kunnskaper i de lokale NAV-kontorene. Registreringen kan altså ha indirekte effekter på NAV-kontorene og brukernes rettsikkerhet på lang sikt. Dette er imidlertid noe som må undersøkes over lengre tid. Forsøksprosjektet har hatt for kort tidshorisont til at slike indirekte effekter trolig har blitt utløst.

Det ligger som tidligere nevnt ikke i forsøksprosjektets mandat å bidra til endring ved NAV-kontorene. En slik eventuell endring er likevel interessant. Fylkesmannsembetene opplever at registreringen er nyttig, bl.a. fordi de får bedre oversikt over utfordringer ved NAV-kontorene. Dette gir mulighet for fylkesmannsembetene til å målrette sitt arbeid bedre. Det er ikke utenkelig at dette på sikt kan påvirke NAV-kontorenes behandling av brukergruppen. I denne sammenheng har vi imidlertid ikke grunnlag for å drøfte den problemstillingen nærmere.

Figur 18: Illustrasjon over virkemidlets mulige effekter



Betydning for NAV-kontorene

De grønne sirklene på figuren illustrerer resultater og effekter. NAV-kontorene i de tre embetene har opplevd *få eller ingen endringer* i kontakten med fylkesmannen etter at forsøksprosjektet ble innført. Det er også få av NAV-kontorene som har hørt om prosjektet. Det betyr at forsøksprosjektet per i dag har liten «impact» på NAV-kontorene. Dette til tross for at intervjuene med fylkesmannens veiledere indikerer på at dialogen med NAV-kontorene gjennom å følge opp enkeltsaker har økt.

Men her er det viktig å gjøre oppmerksom på at forsøksprosjektet har virket i en begrenset tidsperiode og virkninger av prosjektet utover fylkesmannsembetet selv, vil kunne ta tid.

Betydning for brukerne

Den siste stiplede linjen på figuren illustrerer hvilken betydning fylkesmannens veiledning ser ut til å ha for brukerne. Veiledningen som fylkesmannen gir skal bidra til økt rettsikkerhet for brukerne. Brukerne kan henvende seg til en annen instans for råd og veiledning dersom de er usikre på om de får den bistanden de har krav på hos NAV.

Brukerne oppga i intervjuene å være meget fornøyd med den hjelpen de fikk fra fylkesmannens veiledere.

Oxford Research vil bemerke noen identifiserte begrensninger for fylkesmannens veiledning og informasjon til søkere og mottakere av sosiale tjenester. Fylkesmannen driver ingen oppsøkende virksomhet mot brukerne, og er derfor prisgitt at brukerne tar initiativet. I Rogaland og i Østfold er det også lang reisevei dersom brukeren har behov for å besøke fylkesmannen fysisk. De mest sårbare brukere i denne gruppen er ofte i vanskelige livssituasjoner, har lite midler, og har vanskelig for å forholde seg til faste rammer og frister.

Veiledningen til fylkesmannen skjer primært gjennom telefon, selv om en del også møter opp fysisk eller sender epost og eller brev. Det kan være at innvandrere med forholdsvis lave ferdigheter i norsk eller andre med språkutfordringer, i mindre grad kan nyttiggjøre seg en slik veiledning som fylkesmannen gir, i alle fall den veiledningen som gis på telefon (det brukes normalt ikke tolk).

9.2.1 Forsøksprosjektet når i betydelig grad målene

Oxford Research mener at forsøksprosjektet i betydelig grad har nådd målene og er et egnet virkemiddel for å forbedre forutsetningene for å oppnå bedre rettssikkerhet og service overfor brukergruppen. Registreringsskjemaet og det økte fokuset på veiledning synes å være et egnet virkemiddel for å øke fylkesmennenes kapasitet til å informere og veilede brukerne.

- Forsøksprosjektet er et egnet virkemiddel for å bedre praksis, kunnskapsgrunnlaget og forutsetningene for en målrettet dialog og oppfølging overfor NAV fra fylkesmannens side.
- Forsøksprosjektet gir også i seg selv meget god kunnskap om antallet henvendelser og hva de gjelder. Dette er i seg selv viktig kunnskap.
- Forsøksprosjektet har utformet et registrerings-skjema som fungerer i praksis og gir embetene nyttig informasjon.

9.3 Anbefalinger

Oxford Research har på denne bakgrunn følgen vurderinger og anbefalinger:

9.3.1 Videreføre og implementere i flere fylkesmannsembeter forsøksprosjektet

Oxford Research anbefaler å videreføre forsøksprosjektet i de tre fylkesmannsembetene. Oxford Research anbefaler også at andre fylkesmannsembeter tar i bruk systematisk registrering av henvendelser. Oxford Research mener at nytten ved å videreføre forsøksprosjektet i andre embeter kan være betydelig. Bakgrunnen for denne konklusjonen er de påpekte *nytteeffektene* sammenholdt med at forsøksprosjektet allerede har utviklet erfaringer og registrerings-skjema som kan benyttes også i andre embeter.

Driftskostnadene ved å videreføre prosjektet i andre embeter synes forholdsvis små. Å bruke registrerings-skjemaet og anvende denne kunnskapen er ikke tidkrevende. Hovedkostnadene vil knytte seg til valg av registreringsløsning og tid brukt til å implementere praksis hos de enkelte fylkesmannsembetene. Implementeringskostnadene kan være ikke-ubetydelig, men betydelig mindre enn de brukte midler i forsøksprosjektet.

9.3.2 Veiledningsprosjektet bør ses som et av flere tiltak

Oxford Research vil understreke at forsøksprosjektet samtidig viser at fylkesmannen gjennom utvidet veiledningsplikt *ikke i seg selv* løser rettssikkerhetsutfordringene for søkere og mottakere av sosiale tjenester. For å styrke rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester, må veiledningen i andre instanser også styrkes. Utvidet veiledningsplikt hos fylkesmannen er et av *flere virkemidler* og må ses i sammenheng med bedre og forsterket rettshjelpstilbud i NAV og i rettshjelpssektoren.

Vi vil avslutte med funn fra forskningen for å understreke betydningen av selv *mindre forbedringer* i rettssikkerheten til søkere og mottakere av sosiale tjenester.

Kjetil Lundberg finner i sin doktorgradsavhandling (Lundberg, 2012) at NAVs brukere har behov for *byråkratisk kompetanse* for å navigere i NAV-systemet og fremme saken sin på en god måte. Med byråkratisk kompetanse menes kompetanse til å innhente og systematisere nødvendig kunnskap om regelverk, saksbehandling og andre byråkratiske prosesser. I tillegg inkluderer byråkratisk kompetanse evne til å legge frem saken sin, eventuelt til å være pågående mot de rette instanser når det virker nødvendig. Lundberg trekker frem to problemstillinger knyttet til funnet: "1) mange som henvender seg til NAV er i en situasjon der de er syke og har redusert helse – de trenger hjelp og bistand og kan ikke forventes å utøve strategisk forvaltning av rettigheter, behov og egne interesser. 2) hvis det er slik at de mest ressurssterke klarer seg best (som det er empiriske grunner til å anta), fører dette til en stratifisering av velferdstjenestene" (Lundberg 2012:270).

Litteraturliste

Baldwin, Robert, Martin Cave and Martin Lodge (2012): *Understanding Regulation, Theory, Strategy, and practice*. 2nd ed. Oxford. Oxford University press.

Bernt og Mæhle (2007): *Rett, samfunn og rettsanvendelse*. Gyldendal Akademisk. Oslo.

Brukernes møte med NAV. Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV. Avgitt 15. desember 2014.

Broch Graver, Ane..(et al.). Rettshjelp 2011: behovet for rettshjelp i Oslos befolkning – deriblant et utvalg innvandrerkvinner. Institutt for kriminologi og retts-sosiologi,

Hasle, S. S. (2014). Rettshjelp 2013. Oslo: Instituttet for kriminologi og retts-sosiologi Universitetet i Oslo. Stensilserie nr. 30.

Helgesen, Jan og Eckhoff, Torstein (2015): *Rettskildelære*. Universitetsforlaget. Oslo.

ideas2evidence (2012): Informasjon om klagemuligheter og saksbehandlingstider - en kartlegging av policy og praksis i fem statlige etater. ideas2evidence rapport 7/2013 Jostein Ryssevik, Asle Høgestøl og Inger Nordhagen

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): *Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*. Gyldendal.

Kjønstad (2009): *Innføring i Trygderett*. Universitetsforlaget. Oslo.

Mathiesen, Thomas (2011), *Retten i Samfunnet, En innføring i retts-sosiologi*. Oslo: Pax Forlag

NOU 2002: 18. *Rett til rett. En vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester*. Utredning fra Advokatkonkurranseutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. juli 2001

Oxford Research (2012): Evaluering av advokatordningen for asylsøkere. http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatordningen-for-asylsokere.pdf

Oxford Research (2013): Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp. Endelig rapport, april 2013.

http://www.oxfordresearch.no/media/165280/oxford_research_rettshjelp_sluttrapport.pdf

Papendorf (2002): Advokatens århundre? : globaliseringen og dens følger for advokatmarkedet / Knut Papendorf

Papendorf, Knut (2012) *Rett for alle? Rettsliggjøring og rettsfjerne personers mulighet til å mobilisere retten*. Oslo. Novus forlag.

Rapport. Ny juridisk rådgivningstjeneste. Rapport fra "Ekspertseminar om førstelinjetjenesten" 19–20. januar 2010, av professor dr. juris Jon T. Johnsen, forsker Olaf Halvorsen Rønning og vit. Ass. Ida Gundersby Rognlien

Refsdal, Endre (2008): NAV KLAGE OG ANKE -det nye klage- og ankeorganet i NAV. Mastergradsoppgave, UiO

St.meld. nr. 26 (2008–2009), Om offentlig rettshjelp. Rett hjelp. Justis og politidepartementet.

SSØ og JD (2009) Veileder. Evaluering av lover med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler

Tamanaha, Brian Z. (2004) *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press

Kapittel 10. Vedlegg

10.1 Utarbeidelse av registreringsskjema

Registreringsskjemaet ble utarbeidet i samarbeid mellom de tre fylkesmannsembetene og evaluator. Arbeidet med registreringsskjemaet begynte våren 2013 og det endelige registreringsskjemaet ble klart i desember 2013. Departementet var også med på diskusjonene om registreringsskjemaets innhold.

Utarbeidelsen av registreringsskjemaet var en krevende prosess, men også en prosess som innebar læring og nyttig bevisstgjøring om veiledningsrollens innhold og avgrensninger. Utarbeidelsen av registreringsskjemaet innebar et pilotarbeid, der en del uttesting var nødvendig. Resultatet har blitt et registreringsskjema som ifølge

Oxford Research mener at ett av de viktigste resultatene av forsøksprosjektet er utarbeidelsen av et registreringsskjema som både gir nyttig informasjon og som samtidig fungerer i praksis.

10.2 Teknisk løsning

Det er ett skjema for hvert Fylkesmannsembete. Det eneste forskjellen mellom skjemaene er ulike kategorier for spørsmålet som gjelder bosted. Her har vi lagt inn kommuner i Rogaland, kommuner i Østfold og kommuner i Akershus, samt bydeler i Oslo. I det følgende kommer noen eksempler på hvordan den tekniske løsningen ser ut. Hele registreringen er utformet som et spørreskjema eller en spørreundersøkelse. Samtlige spørsmål kommer opp i samme vindu, slik at den som registrerer slipper å klikke seg frem og tilbake dersom det skulle være behov for å endre noe underveis. Den som registrerer kan enkelt velge riktig svaralternativ i nedtrekks-fanene. De fire øverste spørsmålene er obligatoriske, hvilket betyr at det ikke går an å «levere inn» henvendelsen før disse er fylt ut. Resten av spørsmålene i skjemaet er ikke obligatoriske.

Figur 19: Øverste del av skjemaet – teknisk løsning

https://system.analyzer.com/root/surveymanagement/survey/preview/?mode=0&projectID={129EEA00-5F97-488F-9AA0-08DBAC2B56AE} - Google Chrome

https://system.analyzer.com/root/surveymanagement/survey/preview/?mode=0&projectID={129EEA00-5F97-488F-9AA0-08DBAC2B56AE}

PC version Mobile version

TEST VERSJON

1. Saksbehandler Velg svar...

2. Dato for henvendelse
Dag: Velg svar...

3. Måned: Velg svar...

4. År: Velg svar...

Mellomlagring

Husk at dersom du ikke blir ferdig å registrere alle opplysninger i skjemaet med en gang, så må du gå til slutten i skjemaet og trykke på Alternativer-knappen og velge "Pause". Dette kan du gjøre så ofte du ønsker.

Du kan deretter vende tilbake til skjemaet ved å benytte linken du brukte første gang du gikk inn på denne saken.

5. Hvem henvendte seg?

Kilde: Oxford Research AS

Registreringsskjemaet inneholder også noen spørsmål med svaralternativer, hvor registrerer enkelt kan klikke på alternativet som er mest relevant for henvendelsen registreringen gjelder.

Figur 20: Midterste del av skjemaet – teknisk løsning

https://system.analyzer.com/root/surveymanagement/survey/preview/?mode=0&projectID={129EEA00-5F97-488F-9AA0-08DBAC2B56AE} - Google Chrome

https://system.analyzer.com/root/surveymanagement/survey/preview/?mode=0&projectID={129EEA00-5F97-488F-9AA0-08DBAC2B56AE}

PC version Mobile version

TEST VERSION

5. Hvem henvendte seg?

- ☐ Henvendelse fra bruker
- ☐ Henvendelse fra NAV
- ☐ Henvendelse på vegne av bruker

6. Henvendelsesform

- ☐ Telefon
- ☐ Mail
- ☐ Brev
- ☐ Personlig oppmøte

7. Hvilket tjenesteområde gjelder henvendelsen?

- ☐ NAV kommune
- ☐ INTRO

Kilde: Oxford Research AS

Registreringsskjemaet inneholder også noen spørsmål med åpne tekstbokser, slik at det er mulig å supplere en kvantitativ registreringen med en enkel beskrivelse om alternativene ikke skulle oppleves som dekkende nok. Det er også mulig å fylle inn kommentarer til slutt (se neste figur).

Dersom den som registrerer ikke har mulighet til å fylle ut hele registreringsskjemaet på en gang, er det mulig å sette skjemaet på «pause» underveis. Dette kan gjøres ved å klikke på knappen «Alternativer», som vist i illustrasjon i neste figur.

Registreringen er registrert når veilederen har klikket på den røde knappen merket «Avslutt».

Figur 21: Siste del av skjemaet – teknisk løsning

https://system.analyzer.com/root/surveymangement/survey/preview/?mode=0&projectID={129EEA00-5F97-488F-9AA0-08DBAC2B56AE} - Google Chrome

https://system.analyzer.com/root/surveymangement/survey/preview/?mode=0&projectID={129EEA00-5F97-488F-9AA0-08DBAC2B56AE}

PC version Mobile version

TEST VERSION

21. Hva slags oppfølging har blitt gjort?

- ☐ Oppfølging av veiledning overfor NAVkontor
- ☐ FM vært i kontakt med andre instanser i forbindelse med henvendelsen
- ☐ FM henvist brukeren til andre instanser
- ☐ Annet

22. Dersom du har noen avsluttende kommentarer, kan du legge dem inn her (fritekst)

(0/4000)

Registrering fullført

Alternativer ⚙️ Avslutt ✕

Kilde: Oxford Research AS

10.3 Registreringsskjema

1. Saksbehandler

(Oppgi kun ett svar)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

☐ ☐

2. Dato for henvendelse

Dag:

(Oppgi kun ett svar)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. Måned:

(Oppgi kun ett svar)

Januar	Februar	Mars	April	Mai	Juni	Juli	August	Septem- ber	Oktober	Novem- ber	Desem- ber
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4. År:

(Oppgi kun ett svar)

2013	2014	2015
☐	☐	☐

Mellomlagring

Husk at dersom du ikke blir ferdig å registrere alle opplysninger i skjemaet med en gang, så må du gå til slutten i skjemaet og trykke på Alternativer-knappen og velge "Pause". Dette kan du gjøre så ofte du ønsker.

Du kan deretter vende tilbake til skjemaet ved å benytte linken du brukte første gang du gikk inn på denne saken.

5. Hvem henvendte seg?

(Oppgi gjerne flere svar)

☐ Henvendelse fra bruker

- ☐ Henvendelse fra NAV
- ☐ Henvendelse på vegne av bruker

6. Henvendelsesform

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Telefon
- ☐ Mail
- ☐ Brev
- ☐ Personlig oppmøte

7. Hvilket tjenesteområde gjelder henvendelsen?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ NAV kommune
- ☐ INTRO
- ☐ NAV Stat
- ☐ Annet

8. Dersom henvendelsen gjelder tjenesteområdet NAV kommune, hva gjaldt henvendelsen?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Livsopphold
- ☐ Nødhjelp
- ☐ Boutgifter
- ☐ Gjeld

- ☐ Midlertidig bolig
- ☐ Kvalifiseringsprogram/stønad
- ☐ Service tilgjengelighet
- ☐ Service avvisning
- ☐ Service oppfølging
- ☐ Frivillig forvaltning
- ☐ Oppholdskommunens ansvar - EØS borgerens rettigheter
- ☐ Saksbehandling
- ☐ Annet

9. Kommentarer til tjenesteområde (fritekst)

10. Brukers bosted

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Akershus
- ☐ Oslo

11. Brukers bydel

(Oppgi kun ett svar)

Alna	Bjerk e	Frog- ner	Gaml e Oslo	Gro- rud	Grü- ner- løkka	Nordr e Aker	Nord- stran d	Sa- gene	St.Ha nsha ugen	Sønd re Nord- stran d	Ul- lern	Vestr e Aker	Øst- ensjø
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

12. Brukers kommune

(Oppgi kun ett svar)

As ke r	Au rsk og - Hø land d	B ær u m	Ei ds vol l	En eb ak k	Fe t	Fr og n	Gj er dr u m	Hu rd al	Lø re ns ko g	Na nn est ad	Ne s	Ne so dd en	Nit te- dal	Op pe gå rd	R æli ng en	Sk ed sm o	Sk i	Sø ru m	Ul- len sa ke r	Ve stb y	Ås
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Mellomlagring

Husk at dersom du ikke blir ferdig å registrere alle opplysninger i skjemaet med en gang, så må du gå til slutten i skjemaet og trykke på Alternativer-knappen og velge "Pause". Dette kan du gjøre så ofte du ønsker.

Du kan deretter vende tilbake til skjemaet ved å benytte linken du brukte første gang du gikk inn på denne saken.

13. Har bruker tidligere henvendt seg til Fylkesmannen?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

14. Har det vært kontakt med NAV i saken?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei

15. Hva er brukers kjønn?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Kvinne
- ☐ Mann

16. Har bruker omsorg/samvær med barn?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

17. Hva var innholdet i veiledningen?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Saksbehandling inkludert regelverk
- ☐ Ytelser
- ☐ Service tilgjengelighet
- ☐ Service avvisning
- ☐ Service oppførsel

☐ Annet

18. Hvor lenge varte veiledningen?

(Oppgi kun ett svar)

- ☐ Mindre enn 10 minutter
- ☐ Fra 10 minutter til og med 20 minutter
- ☐ Mer enn 20 minutter

Kommentarer til veiledningen

Her kan du skrive inn alle kommentarer du har til selve veiledningen.

Det kan for eksempel være:

- Opplevde du at du fikk veiledet brukeren/den som henvendte seg på en god måte?
- Hvordan er ditt inntrykk av brukerens opplevelse av veiledningen?
- Andre ting i veiledningssamtalen som du vil merke deg?

19. Dine kommentarer:

20. Har det blitt foretatt oppfølging som følge av veiledningen?

(Oppgi kun ett svar)

☐ Ja

- ☐ Nei

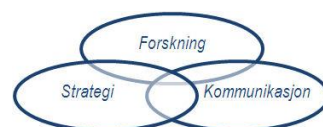
21. Hva slags oppfølging har blitt gjort?

(Oppgi gjerne flere svar)

- ☐ Oppfølging av veiledning overfor NAVkontor
- ☐ FM vært i kontakt med andre instanser i forbindelse med henvendelsen
- ☐ FM henvist brukeren til andre instanser
- ☐ Annet

22. Dersom du har noen avsluttende kommentarer, kan du legge dem inn her (fritekst)

Registrering fullført



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no