

«JEG ER IKKE HER FOR Å STANSE PENGER» NAV-VEILEDERES BRUK AV SANKSJONS- REGELVERKET FOR DAGPENGER

Av Ragnhild Ekelund og Johannes Sørbø¹

Sammendrag

Det stilles en rekke krav til personer som mottar dagpenger fra Nav. Brudd på disse kravene, kan sanksjoneres med midlertidig bortfall, som betyr at utbetalingene stopper i en periode, eller stans av utbetalingene. I denne artikkelen undersøker vi, ved hjelp av intervjuer med veiledere på Nav-kontor, hvordan sanksjonsregelverket brukes i oppfølging av dagpengemottakere.

Vi finner at veilederne stort sett kun vurderer kravet om å være reell arbeidssøker, og det er vanlig å omtale sanksjoner generelt som «stans». De bruker i liten grad reglene for midlertidig bortfall, og kjenner i liten grad til detaljene i regelverket. Sanksjonsreglene ble strammet inn både i 2016 og 2021, begrunnet med at det skulle forsterke arbeidslinjen. Når veilederne i liten grad forholder seg til lengden på sanksjonene, er det kanskje liten grunn til å tro at slike endringer vil ha en effekt.

Samtidig er veilederne opptatt av at det er viktig å kunne sanksjonere dagpengemottakere som ikke følger aktivitetskravene. De bruker imidlertid først og fremst sanksjonsregelverket til å «true» med en sanksjon, fremfor at det faktisk gis en sanksjon. «Truslene» kommer ofte i form av uformelle meldinger eller telefonsamtaler om at det kan bli nødvendig å sende ut et formelt varsel, dersom brukeren ikke gjør bestemte aktiviteter. Om dette ikke fører frem, sender de et formelt varsel. Veilederne forteller at dette ofte kan være et effektivt virkemiddel, selv om det sjelden blir til en faktisk sanksjon.

Veilederne oppgir flere grunner til at de lar være å sanksjonere, selv om dagpengemottakeren ifølge regelverket skulle vært ilagt en sanksjon. Sanksjonering skaper merarbeid både for Nav-kontoret og andre deler av organisasjonen, og veilederne vil derfor helst unngå det. I tillegg fremhever veilederne at trekk ved arbeidssøkerne kan virke formildende. De nevner blant annet lav digital kompetanse, lav språkkompetanse, helseutfordringer, eller hensynet til personens familie og særlig barn.

<https://doi.org/10.60847/NAV.5222>

¹ Deltakelse i dette prosjektet er basert på informert samtykke. I tråd med samtykkeerklæringen og informasjon som ble gitt til informantene i forkant av intervjuene, er det kun Ragnhild Ekelund som har jobbet med datainnsamling og bearbeiding av data som brukes i denne artikkelen. Johannes Sørbø har ikke tilgang på dataene.

Innledning og problemstilling

Arbeidsledige som mottar dagpenger fra Nav, pålegges en rekke plikter. Man må blant annet være tilgjengelig for Nav, gjennomføre avtalte aktiviteter, og søke jobber (se faktaboks for alle krav). For å underbygge disse kravene kan det også få økonomiske konsekvenser om de brytes. Brudd på pliktene kan sanksjoneres med permanent eller midlertidig stans av dagpengene (se faktaboks for definisjoner og informasjon om dagpengereguleringen). Norge har strengere sanksjoner rettet mot arbeidsledige enn sammenlignbare land (OECD 2022). I denne artikkelen vil vi ved hjelp av intervjuer med Nav-veiledere undersøke hvordan sanksjonsregelverket brukes, og hvilke konsekvenser de mener at dagens regelverk får.

Sanksjoner i dagpengereguleringen kan deles inn i tre typer. Den første sanksjonen kalles «forlenget ventetid», og inntreffer før dagpengeutbetalingen har startet. Denne sanksjonen ilegges personer som har sagt opp jobben uten rimelig grunn, eller selv er skyld i å ha mistet jobben. De må da vente 18 uker før utbetalingene av dagpenger starter (Folketrygdloven § 4-10). Denne sanksjonen iverksettes og håndheves av Nav Arbeid og ytelser (NAY), og er ikke tema for denne analysen.

De to andre typene sanksjoner ilegges i oppfølgingsløpet, og er basert på vurderinger som gjøres av veiledere på Nav-kontorene. Det er disse to sanksjonstypene vi studerer. Den første kalles «tidsbegrenset bortfall», og innebærer at Nav stopper dagpengene for en periode dersom aktivitetsplikten brytes. Brudd på aktivitetsplikten kan for eksempel være å takke nei til jobbtilbud, ikke møte til avtale med Nav, takke nei til møte med Nav eller ikke møte i tiltak (Folketrygdloven § 4-20).

Varigheten på tidsbegrenset bortfall økte i 2016 og i 2021. I 2016 ble perioden økt fra 8 til 12 uker ved første gangs sanksjon, og i 2021 ble den satt ytterligere opp til 18 uker.² Målet var å styrke arbeidsinsen-

tivene i dagpengeordningen, ved at det blant annet skulle bli vanskeligere å takke nei til jobbtilbud (Prop. 11 L (2015–2016); Prop. 27 L (2020–2021)). Reguleringene i 2016 førte imidlertid ikke til en nedgang i bruken av sanksjoner (von Simson & Sørbo 2023). Forskning tyder også på at det ikke er sanksjonenes varighet som har størst effekt, men det at man har mulighet til å sanksjonere (Røed & Westlie 2012).

Den siste typen sanksjon, er stans av dagpengene på grunn av brudd på kravet om å være reell arbeidssøker (se faktaboks). Det innebærer at dagpengene kan stanses helt, dersom man for eksempel ikke søker jobber (Folketrygdloven § 4-21). Utbetalingene kan gjenopptas dersom den arbeidsledige viser at hen gjør pliktene sine og søker om å få gjenopptatt dagpengene.

Sanksjonering av dagpengemottakere skjer i samhandling mellom Nav-kontoret og NAY. Før det kan fattes et vedtak om sanksjon, skal brukeren varsles og få mulighet til å uttale seg (se faktaboks). Dette krever altså noe arbeid fra veileder. Veilederen kan imidlertid også nevne mulighet for en sanksjon mer uformelt, f.eks. muntlig eller i en skriftlig melding, for slik å oppnå en effekt uten å måtte sende et formelt varsel. Slike «trusler» om sanksjon har vist seg å ha en positiv effekt på overgang til arbeid, og større enn selve illeggelsen av sanksjon (Lombardi 2019). Det vil derfor være interessant å finne ut mer om gangen i sanksjoneringen, og eventuelt bruken av «trusler» fremfor formelle varsler.

Tidligere forskning viser at dagpengemottakere i liten grad sanksjoneres for brudd på aktivitetskravet underveis i oppfølgingen. I årene 2016-2019 ble tre prosent av dagpengemottakerne sanksjonert for å takke nei til jobbtilbud, nekte å møte i tiltak eller nekte å møte til konferanse med Nav (von Simson & Sørbo 2023). At det i liten grad sanksjoneres, betyr likevel ikke at aktivitetsplikten overholdes.

Veiledere kan, av ulike hensyn, la være å sanksjonere, selv om dette rent juridisk skulle vært gjort. Tidligere forskning viser at veiledere ofte undersøker om brukeren har forutsetning for å oppfylle aktivitetsplikten, fremfor å sanksjonere når aktivitetskrav brytes (Terum

.....

² I tillegg ble sanksjonen økt fra 12 til 26 uker ved gjentatte brudd innenfor en 12-månedersperiode i 2016. Et unntak er imidlertid brudd for å takke nei til møte med Nav, hvor sanksjonen har holdt seg på 4 uker uten dagpenger i hele perioden.

m.fl. 2017). Fekjær m.fl. (2024) finner at veiledere i mindre grad vil sanksjonere en dagpengemottaker med et typisk somalisk navn, enn en med et typisk norsk navn. Dersom mottakeren har en historie med «uønsket» atferd, har imidlertid personen med somalisk navn størst sannsynlighet for å bli sanksjonert.

Det er interessant å undersøke nærmere hvilke begrunnelser veiledere har for å ikke sanksjonere i tilfeller der det skulle vært gjort. En antakelse er at sanksjonene er så strenge at veilederne synes det er vanskelig å håndheve regelverket. Det kan for eksempel handle om at strenge sanksjoner får store økonomiske konsekvenser for brukerne, og at illeggelse av strenge sanksjoner kan ødelegge tillitsforholdet mellom Nav og bruker. Hagelund m.fl. (2016) peker på flere grunner

til at veiledere kan la være å sanksjonere. Blant annet at det kan være ubehagelig, at bruker kan ha hatt forståelige grunner til å ikke følge opp sine plikter, at det er tidkrevende, oppleves som lite virkningsfullt eller at veileder rett og slett er uenig i regelverket.

I denne analysen vil vi se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan foregår sanksjoneringen, og hvordan bruker veilederne varsling som virkemiddel i oppfølgingen av dagpengemottakere?
- Hvilke grunner oppgir veiledere til eventuelt å la være å sanksjonere, når det etter regelverket egentlig skulle vært sanksjonert?

Plikter og sanksjonsmuligheter i dagpengeregelverket

Plikter

Dagpengemottakere plikter å sende meldekort, være reell arbeidssøker og være tilgjengelig for Nav (*nav.no*, lest 03.09.24). **Meldekortet** sendes til Nav hver 14. dag. I meldekortet rapporteres blant annet jobb eller annen aktivitet, og fravær. Nav bruker disse opplysningene til å beregne hvor mye dagpenger som skal utbetales (*nav.no*, lest 03.09.24).

Å være **reell arbeidssøker**, innebærer at man må:

- søke på jobber, stille til intervju og holde CV-en sin oppdatert
- delta på *arbeidsmarkedstiltak*, som kurs eller opplæring
- si ja til alle slags jobber, hvor som helst i Norge
- kunne starte i ny jobb på kort varsel
- være frisk nok til å jobbe i minst 50 prosent stilling.

Sanksjonsmuligheter i oppfølgingen

§ 4-20. Tidsbegrenset bortfall av dagpenger

Retten til dagpenger faller bort i et begrenset tidsrom dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter

- å motta tilbud om arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane,
- å motta tilbud om arbeid hvor som helst i Norge,
- å motta tilbud om arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid,
- å delta på arbeidsmarkedstiltak,
- å møte til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten etter innkalling, eller unnlater å møte etter innkalling til slik konferanse.

Retten til dagpenger faller også bort i et begrenset tidsrom dersom medlemmet selv uten rimelig grunn unnlater å skaffe seg inntekt som arbeidstaker i stønadperioden. Det

samme gjelder dersom medlemmet har begynt i arbeid, og det deretter inntreffer forhold som nevnt i § 4-10 første ledd.

Retten til dagpenger faller bort i

- atten uker første gang et forhold som nevnt i første ledd bokstav a til d eller andre ledd inntreffer,
- seks måneder dersom forhold som nevnt i første ledd bokstav a til d eller andre ledd, eller i § 4-10 første ledd, har inntruffet to eller flere ganger innenfor de siste tolv måneder.

Retten til dagpenger faller bort i

- fire uker første gang et forhold som nevnt i første ledd bokstav e inntreffer,
- åtte uker dersom forhold som nevnt i første ledd bokstav e har inntruffet to ganger innenfor de siste tolv måneder,
- tolv uker dersom forhold som nevnt i første ledd bokstav e har inntruffet tre ganger innenfor de siste tolv måneder.

For at det skal kunne fastsettes tidsbegrenset bortfall av dagpenger etter tredje ledd bokstav b eller etter fjerde ledd bokstav b eller c, må det som følge av de tidligere forholdene ha vært gjort vedtak om tidsbegrenset bortfall av dagpenger etter denne paragraf eller vedtak om forlenget ventetid etter § 4-10.

§ 4-21. Bortfall av retten til dagpenger

Retten til dagpenger faller bort fra det tidspunkt medlemmet ikke lenger fyller vilkårene om å være reell arbeidssøker (se § 4-5), og inntreffer på nytt først fra det tidspunkt da disse vilkårene igjen er oppfylt.

Sanksjonsregimet på dagpengeområdet³

Forhåndsorientering

Når dagpengemottakere og Nav inngår en avtale om en aktivitet, skal det sendes en **forhåndsorientering** til brukeren. I denne orienteringen informeres det om brukers plikter som mottaker av en arbeidsrettet ytelse, og mulige konsekvenser for ytelsen dersom pliktene ikke gjennomføres. Bruker får varsel om denne orienteringen, og skal bekrefte at informasjonen er lest.

Dersom veileder oppdager et pliktbrudd, skal det sendes ut et **forhåndsvarsel**. Dette må sendes før bruker ilegges sanksjon, og bruker har rett til å uttale seg i saken. I varselet skal det begrunnes hvorfor Nav vurderer å stanse ytelsen (Hentet fra Navet, Navs intranett, lest 08.09.24).

I dagpengesaker er det veileder på Nav-kontoret som sender det formelle varselet. Dersom brukeren uttaler seg og veileder vurderer at det ikke er grunnlag for sanksjon, fortsetter dagpengeløpet. Dersom veilederen vurderer at det er grunnlag for å stanse utbetalingen, blir det opprettet en sak som sendes til Nav Arbeid- og ytelser. De vurderer saken videre, og fatter eventuelt det formelle vedtaket om stans.

Varsel og vedtak om sanksjon

Dagpengevedtak fattes av saksbehandlere Nav Arbeid og ytelser (NAY), ikke av veiledere som jobber på Nav-kontor. Sanksjonsvedtak om brudd på aktivitetsplikten i oppføl-

gingsløpet fattes av NAY, dersom de mottar melding fra veileder ved Nav-kontor om at det har skjedd et brudd på aktivitetsplikten.

I det digitale samhandlingsverktøyet Modia, som blant annet brukes til kommunikasjon mellom Nav og brukere, ligger det en standardmal til bruk i varsling. Malen heter «Stans og midlertidig bortfall», og er slik:

«Nav vurderer å stanse dagpengene dine, eller stanse utbetalingene dine i en periode, fordi du ikke har fulgt opp pliktene dine som arbeidssøker.

[Fyll inn en kort begrunnelse for varselet]

Vi sender deg dette varselet for å gi deg mulighet til å gi oss en forklaring før vi avgjør saken din. Svar på denne meldingen, eller ring oss for å gi forklaringen din. Fristen for å svare er [fristdato].

Se folketrygdloven §§ 4-5, 4-20- 4-21 og forskrift om dagpenger under arbeidsløshet § 4-1.

Har du spørsmål kan du svare på denne dialogmeldingen, eller ringe oss på tlf. 55 55 33 33.»

(Hentet fra Navs intranett Navet, lest 26.08.24).

³ Denne beskrivelsen er i stor grad hentet fra Navs intranett, Navet. Kun tilgjengelig for ansatte i Nav.

Data og metode

Utvalg

Datamaterialet består av dybdeintervjuer med 10 informanter. Seks kvinner og fire menn, fra fire ulike Nav-kontor. Alle informantene jobber med arbeidsrettet oppfølging av dagpengemottakere. Noen av informantene jobber utelukkende med dagpengemottakere. Andre har dette som en del av sine arbeidsoppgaver, i tillegg til å følge opp andre brukergrupper. Det er stor variasjon i hvordan kontorene er organisert. Hvor mange personer den enkelte veileder har i sin faste portefølje, varierer fra 30 til 250 personer. De som har de minste porteføljene, har gjerne andre faste oppgaver i tillegg, eller jobber med tyngre brukere eller personer under 30 år. For eksempel jobber noen i publikumsmottaket, eller med kortvarig kartlegging av nye brukere som kommer til Nav. Generelt er det slik at dagpengemottakere som følges opp av Nav-kontoret enten er under 30 år, over 59 år, har

vært ledige i mer enn seks måneder og/eller er vurdert til å ha vanskeligheter med å skaffe seg arbeid på egenhånd. Det henger sammen med opprettelsen av Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE), som skal ta seg av oppfølgingen av de andre dagpengemottakerne (se faktaboks).

I valget av kontor for undersøkelsen, ønsket vi å få frem ulike synspunkt på sanksjonering. For å finne frem til kontor som kan antas å ha ulik praksis, er det brukt to ulike strategier. Kontorene er valgt ut delvis etter råd fra ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og delvis ved å bruke andelen dagpengemottakere på kontoret som har blitt sanksjonert med «tidsbegrenset bortfall». Dette er brukt som et mål på hvor strengt et kontor håndhever regelverket. For å øke sannsynligheten for at veileder har erfaring med bruk av sanksjoner, har vi valgt kontorer med relativt mange dagpengemottakere.

Oppfølging av dagpengemottakere på Nav-kontor og i Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE)

Når en person melder seg til Nav, gjøres det en vurdering av personens bistandsbehov etter Nav-loven § 14a. Ut fra vurderingen om hvor mye oppfølging bruker trenger, plasseres den enkelte i en innsatskategori. Arbeidssøkere som vurderes å kunne klare seg selv, plasseres i innsatskategorien «standard innsatsbehov». Siden 1. januar 2023, har arbeidssøkere i alderen 30-59 år med standard innsatsbehov, blitt fulgt opp av Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE). Denne enheten følger opp brukere fra hele landet digitalt. Hensikten med opprettelsen av denne enheten, er blant annet å frigjøre kapasitet på Nav-kontorene til å følge opp de som trenger mer bistand. Brukere som vurderes å trenge mer bistand for å skaffe eller beholde arbeid, følges opp av Nav-kontoret. Dette kan enten være fordi de er under 30 år, har vært ledige lenge, eller fordi de har andre kjennetegn som gjør at de antas å trenge tettere oppfølging.

Det er klare ulemper med denne måten å velge ut kontor på. Andelen som får vedtak om sanksjon, henger ikke nødvendigvis sammen med om et kontor har streng eller mindre streng praksis. For eksempel kan arbeidsmengde eller variasjoner i befolkningen påvirke hvor mange sanksjoner som blir ilagt. Unge og innvandrere sanksjoneres for eksempel i større grad enn andre grupper (von Simson & Sørbø 2023), og man kan derfor ikke sette likhetstegn mellom at en høyere andel av dagpengemottakerne sanksjoneres, og at kontoret praktiserer regelverket strengt.

Statistikken over fattede vedtak sier heller ikke noe om i hvilken grad sanksjonene brukes for å oppnå en «trusseffekt». Regelverket kan brukes til å fortelle om muligheten for sanksjoner, uten at man sender et formelt varsel. Hvorvidt kontorene bruker sanksjonene på denne måten, har vi ikke informasjon om fra registerdata. Variasjonen mellom de kontorene som sanksjonerer «mye» og «lite» er også liten. Selv om vi kun har valgt relativt store kontorer, har alle de fire kontorene vi snakket med sanksjonert færre enn 20 dagpengemottakere i løpet av ett år. I praksis er utvalget derfor gjort etter en kombinasjon av råd fra ansatte i direktoratet, og ved å velge kontor med relativt mange dagpengemottakere.

Rekruttering av informanter og informantbehandling

Informantene ble rekruttert via e-post. Før selve rekrutteringen, ble det informert om prosjektet i en felles e-post som ukentlig går ut til Arbeids- og tjenestetlinjen i Nav fra Arbeids og velferdsdirektoratet. I e-posten ble det informert om at noen kontor kom til å bli forespurt om deltakelse i prosjektet, i et gitt tidsrom. Deretter ble forespørsel om deltakelse i intervju, informasjonsskriv om prosjektet og samtykkeerklæring sendt til ledere på de utvalgte Nav-kontorene. Lederne ble bedt om å sende e-posten videre, og aktuelle kandidater ble bedt om å melde seg til prosjektansvarlig på e-post. Dette for å sikre fritt og informert samtykke.

Som et ledd i å sikre informantene anonymitet, blir det ikke gitt informasjon om hvilke kontor som deltar i undersøkelsen i forbindelse med sitater. Det blir oppgitt hvilken region kontoret tilhører. Det blir heller ikke gitt detaljer om kontorenes organisering eller annet som kan tenkes å være identifiserende. Informantene gis fiktive navn når de siteres i artikkelen.

Gjennomføring, analyse og bearbeiding av intervjuer

Intervjuene ble gjort via videosamtale på Teams i juni og juli 2024. De fleste intervjuene varte mellom 30 og 40 minutter. Ett av intervjuene varte i nærmere en time. Det ble laget en intervjuguide på forhånd (vedlegg 1) med noen temaer og spørsmål som ble gått gjennom i hvert intervju.

Etter å ha gjennomført de to første intervjuene, kom det frem at det varierte hva informantene la i begrepet «sanksjon». Noen omtaler for eksempel et forhåndsvarsel som en sanksjon, mens andre kun omtaler fattede vedtak som sanksjoner. Intervjuguiden ble derfor revidert. I de fleste intervjuene er informanten bedt om å beskrive hva hen gjør i en situasjon hvor en dagpengemottaker ikke gjør det vedkommende skal. Dette ble gjort i et forsøk på å unngå å legge føringer for hva som skal oppfattes som grunn til å sanksjonere og ikke, og hva som skal regnes som å sanksjonere og ikke. Intervjuene ble transkribert, og fortløpende tematisk kategorisert underveis.

Funn

Vurderinger av hvilken sanksjon som er rett

Det er forskjell på å sanksjonere etter reglene for tidsbegrenset bortfall og stans. Ved stans stopper utbetalingene, og man er ikke lenger dagpengemottaker. Det er da mulig å søke gjenopptak av dagpengene, og i mange tilfeller å få innvilget dette etter kort tid. Ved tidsbegrenset bortfall får man et opphold på et gitt antall uker, avhengig av hvilket pliktbrudd man har gjort. Det kommer frem i intervjuene at flere av veilederne ikke vurderer om det er tidsbegrenset bortfall eller stans som skal brukes, og det er vanlig å omtale sanksjoner generelt som «stans». En del av veilederne forteller også at de ikke vurderer dette før de sender saken videre til NAY. Filip sa for eksempel:

«(...) De gangene jeg har hatt dialog med NAY om det, så har jeg ofte ikke tatt stilling til det, for jeg tror varselet sier litt sånn begge deler. Men jeg har fått spørsmål tilbake om hva jeg tenkte, en stans eller bortfall, [og svart] at jeg ikke egentlig har tenkt så nøye på det selv.»

Filip, Vestlandet

Det er ikke så overraskende at veiledere overlater vurderingen av type sanksjon til NAY, i og med at det er NAY som fatter vedtakene. I tillegg er det, som Filip påpeker, slik at begge typer sanksjon omtales i varselet som sendes til bruker (se faktaboks om sanksjonsregimet). Veilederne trenger derfor heller ikke å vurdere hvilken sanksjon som er aktuell når det varsles. Deres oppgave er å formidle til NAY hva som har skjedd i saken, og NAY skal vurdere hvilken reaksjon som er riktig. Det er også flere av veilederne som forteller at de stort sett bruker stans, selv om de vet at det finnes andre alternativer:

«Når vi sender en oppgave til NAY så skriver vi hva som er saken, (...) henviser til at arbeidssøker ikke er reell arbeidssøker. Og da er det gjerne stans. Altså, de tidsbegrensa har ikke jeg erfart at blir noe særlig brukt, jeg har erfart at det er stans [som blir brukt].»

Øyvind, Nord-Norge

Noe mer overraskende er det kanskje at en del veiledere er usikre på varigheten på sanksjonene for ulike

brudd på aktivitetskravene. På spørsmål om tidsbegrenset bortfall på 18 uker oppfattes som for strengt, svarer Hanne for eksempel:

Hanne: *«8 uker er det vel?»*

Intervjuer: *«Skal vi se, det står faktisk her, (leser opp fra lovteksten) '18 uker første gang et forhold som nevnt i første ledd a-d', og d det er å delta i arbeidsmarkedstiltak.»*

Hanne: *«18 uker, ja (...).»*

Veilederne noe manglende kjennskap til sanksjonsregelverket kan tolkes på flere ulike måter. For det første fattes det få sanksjonsvedtak generelt, og dette er dermed et regelverk de ikke forholder seg til så ofte. Det er heller ikke, som nevnt, veilederne på Nav-kontor som beslutter hvilken sanksjon som eventuelt skal brukes. Enkelte av pliktbruddene som kan føre til tidsbegrenset bortfall kan dessuten være vanskelig å bevise, som for eksempel det at noen har takket nei til et jobbtillbud. Funnene tyder imidlertid på at kunnskap om detaljnivået i sanksjonsregelverket ikke alltid er til stede.

Bruk av varsler og sanksjoner

Det fattes få sanksjonsvedtak på dagpengeområdet. I perioden 2016-2019 ble kun tre prosent av dagpengemottakerne sanksjonert for å takke nei til jobbtillbud, nekte å møte i tiltak eller nekte å møte til konferanse med Nav (von Simson & Sørbo 2023). Selv om det sjeldent fattes vedtak, kan det tenkes at sanksjonsregelverket brukes på andre måter. For eksempel til å gi beskjed om at det kan komme en sanksjon, for å oppnå en atferdsendring. I de følgende avsnittene vil vi se på hvordan veilederne bruker varsler i oppfølgingen.

Dialog før varsel

Informantene ble bedt om å beskrive hva de gjør hvis de følger opp en bruker som ikke gjør det han eller hun skal. Flere av veilederne forteller at de forsøker andre virkemidler før de sender et varsel om sanksjon. Når de ser at det foreligger brudd på aktivitetsplikten, virker det å være vanlig å kontakte brukeren før det sendes et formelt varsel. Ofte er en slik uformell advarsel tilstrekkelig for å få bevegelse i saken. Eirin beskriver sin praksis slik:

«Jeg forsøker først å kontakte dem, altså skrive melding til dem. Og svarer de ikke, så prøver jeg å ringe dem. Og tar de ikke telefonen, så er jo siste steg at jeg prøver å kalle dem inn til møte. Telefonmøte, eller helst fysisk oppmøte, pleier jeg å prøve for dem som jeg føler er litt utilgjengelige. Og møter de ikke da, så sender jeg dem varsel i aktivitetsplanen med den malen som ligger der, også skriver jeg begrunnelse med alle datoene jeg har forsøkt å kontakte dem.»

Eirin, Vestlandet

Eirin pleier altså å forsøke å kontakte brukerne flere ganger, og på flere ulike måter, før hun eventuelt sender et formelt varsel. Benedikte bekrefter denne praksisen når hun svarer på spørsmål om hva hun gjør hvis en bruker ikke møter til en avtale:

«Det er jo sånn «burde, skulle, kunne». Man får jo både en og to og fire sjanser, da. Men min erfaring er at de fleste møter. Kanskje ikke til første møte, men seinere.»

Benedikte, Østlandet

Grete beskriver den samme prosessen som Eirin, og er i likhet med Benedikte tydelig på at hun vet at hun egentlig skulle vært strengere:

«Vi skal egentlig respondere ganske fort ifølge regelverket, hvis ikke folk gjør sine plikter. (...) Det er i utgangspunktet veldig strengt. Men jeg prøver å tenke litt menneskelig, så jeg sikrer at vedkommende er godt informert. (...) Så kan man si at hvis man skulle vært veldig byråkratisk og firkanta, så hadde man gått inn med varsel på andre runde. For først så informerer man, og hvis det ikke skjer noe, så burde man kanskje sendt et forhåndsvarsel. Men jeg synes det er greit å ha en god kommunikasjon.»

Grete, Midt-Norge

At Grete er opptatt av å ha en god kommunikasjon med brukeren, kan handle om at hun er redd for at den videre relasjonen og kommunikasjonen med brukeren kan bli vanskelig dersom man er for streng. Det er imidlertid ikke alle som er like tålmodige overfor brukere når det gjelder pliktbrudd. Janne mener at det

ikke finnes så mange gode grunner til å la tiden gå og forsøke mye dialog, før man sender varsel:

«Jeg synes jo at vi er for trege av og til, at det er mange kollegaer som er alt for snille, man gir for mange muligheter. (...) Man fortsetter kanskje å ha en dialog i aktivitetsplanen om ting brukeren skal gjøre, også går det plutselig en til to måneder. Vi er forskjellige vi som jobber på Nav-kontorene også, men det som har vært erfaringa mi, er at jeg har kollegaer på andre avdelinger her som ikke vet hvordan de sender varsel, og at folk durer og går på ytelser uten at det skjer noen ting. Og det tenker jeg er synd, for det ødelegger egentlig for oss alle. Også er det noen av oss som blir «strengere». Og de bruker jo opp rettighetene sine, og vi skal jo forvalte regelverket.»

Janne, Midt-Norge

Selv om Janne nok har en strengere praksis enn de andre informantene, er det interessant at også hun begrunner sin praksis med hensyn til brukerens beste. Dersom brukere blir gående passivt kan de havne i en dårligere situasjon når de har brukt opp dagpengere retten sin, og da er det bedre å være litt streng for å prøve å unngå dette. Hun er i tillegg opptatt av den rollen hun har som «portvokter» for velferdsstatens ressursbruk, og ansvaret for at regelverket forvaltes riktig.

Varsler får ting til å skje

Selv om veilederne ofte forsøker å få til dialog først, har alle erfaringer med å sende varsler, enten formelle eller uformelle. Det kommer frem av intervjuene at varselet i mange tilfeller oppfattes som den egentlige sanksjonen, og at sanksjonsregelverket er et godt verktøy. Sanksjonsregelverket brukes imidlertid ikke nødvendigvis for å sanksjonere, men for å få brukerne til å gjøre det man ønsker.

«Jeg synes egentlig at sanksjoner, eller, forhåndsvarsel egentlig, det er egentlig et veldig godt verktøy for veiledere. Da får vi kontakt med en gang nesten, i de fleste sakene.»

Charlotte, Østlandet

Aleksander deler erfaringen om at varselet i seg selv, uten sanksjon, gjør at ting skjer når noen bryter aktivitetssplikten:

«Jeg har sendt varsler, og det jeg ofte merker er at da begynner det å skje ting. De tar kontakt, de følger opp, og sånne ting. Jeg snakker for meg selv, men jeg kan sikkert snakke for flere også, at vi opplever terskelen for å sanksjonere som veldig høy.»

Aleksander, Østlandet

Flere av veilederne unngår å sanksjonere, fordi de har erfart at det kan ha flere negative enn positive konsekvenser. En informant sier for eksempel:

«Egentlig er det aldri ønskelig fra vår side, eller for meg, å stanse pengene til noen. Men det er noe med å få dem til å gjøre det vi har blitt enige om og å få kontakt med dem. (...) Jeg er ikke her for å stanse penger, det er det som er utgangspunktet mitt. Og det er ikke sånn at «Du har ikke gjort det du skal, pengene skal stoppes». Det er alltid ulike årsaker til at personen ikke har fulgt opp det vi har blitt enige om, og derfor vil jeg heller ha dialog, og finne ut av hva vi kan gjøre sammen.»

David, Vestlandet

Det er ganske entydig i intervjuene at veilederne har høy terskel for å sanksjonere, og også for å ta i bruk formelle varsler. Ofte vil en uformell advarsel få ting til å skje. Samtidig kommer det frem at i de tilfellene meldinger og telefoner ikke er nok, kan et formelt varsel få frem ønsket atferd hos brukeren.

Grunner til å ikke sanksjonere

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvilke årsaker veilederne oppgir for å la være å sanksjonere, når de egentlig skulle gjort det. Generelt er de fleste opptatt av at dette er noe som kommer veldig an på situasjonen, og hvilken type pliktbrudd det er snakk om. Det er likevel noen årsaker som går igjen.

Sanksjonering øker arbeidsbyrden for alle

Noen trekker frem at det å sanksjonere skaper merarbeid for en selv og for andre i organisasjonen.

«Det er mye arbeid, og det er litt derfor man helst vil unngå det, for det er mye arbeid for meg, mye arbeid for alle andre.»

David, Vestlandet

Det at sanksjonering skaper merarbeid for flere, kan både handle om at det blir mer arbeid for en selv, for andre på kontoret, og for NAY. For den enkelte veileder innebærer det at de må sende varsel, vente på tilbakemelding fra brukeren, vurdere den eventuelle tilbakemeldingen, skrive et notat om hva som har skjedd i saken og oversende dette til NAY. NAY må vurdere om det skal fattes vedtak, og eventuelt fatte vedtak. Dersom det blir fattet et vedtak, og brukeren fortsatt er arbeidsledig, vil vedkommende fremdeles ha behov for inntektssikring. Dette skaper nye arbeidsoppgaver:

«Det som ofte skjer når en sanksjon blir overholdt, det er at da flytter vi dem bare over på en kommunal ytelse. Så skaper vi arbeid for de som jobber med sosial i den andre enden. Så utbetalinga blir ikke noe mindre, vi flytter bare utbetalinga fra ett budsjett til et annet, og involverer en avdeling som egentlig ikke var involvert.»

Øyvind, Nord-Norge

Øyvind forteller her at utbetalingen og oppfølgingen av brukeren flyttes fra en avdeling til en annen ved kontoret. Dersom man for eksempel jobber i publikumsmottaket i tillegg til å ha en portefølje med faste brukere, vil man kunne møte på den samme brukeren som sosialhjelpssøker kort tid etter at man har sanksjonert på dagpenger. Denne problemstillingen går igjen i de fleste intervjuene, og er noe veilederne anser som uheldig.

Kjennetegn ved brukere

Generelt er personer som mottar dagpenger en relativt ressurssterk gruppe, sammenlignet med andre brukergrupper hos Nav. De har for eksempel vært i jobb før de begynte å motta dagpenger, og har i mindre grad helseproblemer enn andre brukere. Noen dagpengemottakere har likevel kjennetegn som gjør at veileder synes det er vanskelig å sanksjonere. Det handler særlig om kompetanse, familiesituasjon og helse.

Kompetanse

Noen ganger har brukerne mangelfull kompetanse, og det kan derfor være vanskelig for dem å utføre pliktene sine. Det er særlig digital kompetanse og språkkompetanse som trekkes frem.

«Hvis bruker har jobbet ufaglært, aldri brukt PC på jobb, og har brukt telefonen som en telefon, da, ikke som smarttelefon, så blir det helt... det er helt forferdelig. Da kan vi selvfølgelig ikke bare stoppe eller sende dem forhåndsvarsel, vi må lære dem opp.»

Charlotte, Østlandet

«Jeg har veldig mange voksne jobbsøkere. Har en god del som er 61, 65, 66, og det er klart at en del av dem har litt utfordringer med den digitale verden. Så i mange av møtene så er det å gå gjennom aktivitetsplanen, hensikten med den og så videre. Så da opplever jeg at det går opp et lys for dem.»

Grete, Midt-Norge

Både Charlotte og Grete peker på digital kompetanse som en årsak til at noen brukere kan få flere sjanser, selv om det egentlig skulle vært varslet eller sanksjonert i saken. Begge er også tydelige på at de må tilby dem opplæring før de eventuelt kan gjøre noe. Samtidig er det tydelig at det går en grense for hvor lenge de mener en person kan gå arbeidsledig uten å for eksempel søke jobber:

«Men hvis for eksempel de har fått opplæring flere ganger, og fortsatt ikke klarer å søke stillinger, da kan vi varsle. Det er en skjønnsvurdering.»

Charlotte, Østlandet

På samme måte som manglende digital kompetanse kan gjøre at man ikke forstår hva og hvordan man skal gjøre sine plikter, er det flere som forteller at de er usikre på hvor mye personer med lav norskspråklig kompetanse forstår.

«[D]e som har dårlig språklig kompetanse. Man er litt usikker på hvor mye de egentlig har skjont. Selv om man kanskje tar en telefonsamtale til dem, så er jeg fortsatt usikker på om de skjønner hva jeg har snakka om. Så da syns jeg det er litt vanskelig å

stanse dagpengene, for jeg tror rett og slett at de ikke skjønner hva vi ber om.»

Hanne, Nord-Norge

Hvis man mistenker at brukeren ikke forstår kravene som stilles, er altså dette en mulig grunn til å la noen få flere sjanser enn man ville gitt andre.

Hensyn til familie, barn og brukers helse

Flere trekker også frem viktigheten av å vurdere helheten i situasjonen for dagpengemottakeren. Dersom det å sanksjonere i sum gjør situasjonen verre, og veilederne ikke ser at det finnes bedre alternativer, kan det være bedre å la være å sanksjonere. Benedikte forteller om tilfeller hvor hun har fått opplysninger fra bruker om at vedkommende har brutt aktivitetsplikten, men likevel har vurdert om det er riktig å sanksjonere:

«Jeg har fulgt opp en som har et sykt barn. Krevende hjemmesituasjon, trenger tilrettelegging i jobb, har tidligere hatt mye fravær på jobb på grunn av dette. Med de utfordringene som vedkommende har, så er det helt umulig å skaffe seg en jobb. Vedkommende vil aldri finne en arbeidsgiver som er villig til å tilrettelegge (...), og fyller ikke vilkår for å motta dagpenger egentlig, for hen er ikke verken aktiv eller reell arbeidssøker.»

Selv om veilederen anser det som helt usannsynlig at vedkommende kommer til å få seg jobb, og også er tydelig på at brukeren ikke fyller vilkårene for å motta dagpenger, vurderer hun at det er bedre at brukeren fortsetter å motta dagpenger fremfor at hun sanksjonerer. Hun begrunner det videre med hensynet til barnets beste.

«Da kommer dette barneperspektivet inn. Er det hensiktsmessig å følge regelverket knyttet til stans, eller er det bedre for barna at foreldereren fortsetter med dagpenger? Så det er vanskelig.»

Benedikte, Østlandet

Benedikte forteller videre at det å stanse dagpengene trolig vil ødelegge relasjonen mellom henne og brukeren, og at hun opplever å kunne gi bedre veiledning og oppfølging til denne personen så lenge inntekten er

sikret. Andre informanter er også inne på hensynet til barnets beste, og at brukere som har et forsørgeransvar kan være vanskeligere å sanksjonere fordi det da går ut over flere enn bare brukeren selv. Flere trekker også frem brukers helsetilstand som en årsak til å la være å sanksjonere.

«Hvis de ikke møter på tiltak og de er syke, da sier jeg «da må du fremlegge dokumentasjon fra lege, du må sykmelde deg, og da har du ikke rett på dagpenger». Så da gir vi dem mulighet til å følge opp det, hvis de er for syke. Da får de muligheten, da stopper vi ikke og sier «nei, du er for syk», da må de få mulighet til å dokumentere det.

Aleksander, Østlandet

Forhold ved brukers helse eller livssituasjon oppfattes altså som gode grunner til å ikke sanksjonere pliktbrudd.

Oppsummering og diskusjon

Sanksjonene for dagpengemottakere som bryter aktivitetsplikter er strammet inn i to omganger siste ti år. I begrunnelsen legges det implisitt til grunn at folk kjenner til regelverket, og at innstrammingene altså vil forsterke arbeidslinjen ved å gjøre det vanskeligere å si opp jobben eller bryte pliktene man har som arbeidssøker (Prop. 11 L (2015-2016); Prop. 27 L (2020-2021)).

I denne analysen har vi sett at veiledere i liten grad forholder seg til regelverket for tidsbegrenset bortfall av dagpenger, og ikke kjenner detaljene i regelverket. Veilederne snakker mest om stans av dagpenger, og noen er også usikre på hvor lenge man mister dagpengene ved et tidsbegrenset bortfall. Det henger nok blant annet sammen med at det er veldig sjelden at det faktisk sanksjoneres, og dermed at veiledere må forholde seg til dette regelverket. Selv om det ikke er veilederne som fatter det formelle vedtaket om slike sanksjoner, er det de som må melde fra om brudd på regelverket for at Nav Arbeid og ytelser skal kunne fatte en sanksjon. De må dermed kunne regelverket godt nok til å se at det er et brudd. Samtidig skiller ikke standardmalen for varsel mellom tidsbegrenset bortfall og stans av dagpenger, og det bidrar kanskje

til at veilederne ofte heller ikke gjør det. Det er heller ikke, etter vår mening, alltid helt enkelt å vite ut fra regelverket om det er stans eller tidsbegrenset bortfall som er riktig reaksjon.

Samtidig mener veiledere at det er viktig å kunne gi en advarsel til bruker om at muligheten for sanksjon er der. Slike påminnelser er ofte effektive for å få kontakt med brukere som ikke svarer, og for å få de til å følge opp avtalte aktiviteter. Det kan enten skje gjennom en uformell melding eller telefon til brukeren, eller et formelt forhåndsvarsel. Det norske dagpengesystemet bygger på en tillit om at mottakeren søker på jobber og aktivt forsøker å komme seg i jobb. Nav sine veiledere har ikke mulighet til å kontrollere at hver enkelt dagpengemottaker gjør dette. Derfor er det viktig at det ligger en mulighet for sanksjonering i regelverket. Veilederne som er intervjuet i denne analysen bekrefter at de opplever det som viktig å kunne sanksjonere, og at det ofte holder med en melding om at det kan komme en sanksjon dersom brukeren ikke endrer oppførsel. Det er i tråd med tidligere forskning, som viser at trusselen om sanksjon har større betydningen enn selve ileggelsen av en sanksjon (Lombardi 2019).

Veilederne forteller også at det kan være flere grunner til å la være å sanksjonere, selv om bruker bryter aktivitetskravene. Det kan blant annet være av hensyn til mottakeren selv, men også med tanke på barna deres. Flere av hypotesene fra Hagelund m.fl. (2016) blir også bekreftet. Blant annet at sanksjonering er tidkrevende og skaper merarbeid både for veileder selv og andre i Nav, at det uansett bare ender med at de får sosialhjelp i stedet, og at de er opptatt av å ha en god dialog med bruker. I tillegg trekkes det frem at det kan være manglende digital kompetanse eller språkproblemer som gjør at dagpengemottakerne bryter aktivitetsplikten, og at det ikke er en handling som er gjort med hensikt. Veilederne vegrer seg da for å sanksjonere disse brukerne.

I forbindelse med innstrammingene i regelverket i 2016 og 2021, ble det fra politisk hold slått fast at overvelting til andre ytelser «er en konsekvens som bør aksepteres» (Prop. 11 L (2015-2016); Prop. 27 L (2020-2021)). Veiledere oppgir imidlertid det at bru-

keren uansett vil få sosialhjelp, som en grunn til å la være å sanksjonere. En eventuell sanksjon skaper merarbeid for en selv og kollegaer, og kanskje et dårligere forhold til bruker, uten at det i realiteten får særlige økonomiske konsekvenser. Her kan det altså se ut til at det ikke er samsvar mellom lovgivers intensjon, og realiteten på Nav-kontorene. Samtidig er det stort rom for skjønn når veileder skal vurdere en sanksjon, og noen av forholdene som skal sanksjoneres er også svært vanskelig å kontrollere. Det gjelder særlig om bruker takker nei til jobb, siden veileder i utgangspunktet ikke vet hvilke jobbtilbud en dagpengemottaker får.

Innstrammingene i regelverket, der man har økt tiden uten dagpenger fra åtte uker før 2016 til 18 uker etter 2021, ble gjort for å underbygge kravet om å være aktiv arbeidssøker og ta ethvert arbeid. Ut fra denne analysen ser det imidlertid ut til at veiledere legger liten vekt på varigheten av slike sanksjoner i sitt arbeid, og først og fremst er opptatt av «trusseffekten». Når veilederne i liten grad forholder seg til detaljene i regelverket, er det kanskje liten grunn til å forvente store effekter av de endringene som ble gjort i 2016 og 2021.

von Simson og Sørbø (2023) fant heller ingen nedgang i bruken av sanksjoner etter at reglene ble strammet inn i 2016, og stiller spørsmål ved om folk kjenner til disse reglene. Når veilederne er usikre på regelverket, er det antagelig liten grunn til å tro at dagpengemottakere er oppmerksomme på sanksjonene og har fått med seg at disse har blitt strengere.

Referanser

Fekjær, S., Øverbye, E. & Terum, L.I. (2024). «Who deserves to be sanctioned? A vignette experiment of ethnic discrimination among street-level bureaucrats» *Acta Sociologica* 2024, Vol. 67(2) 183–197.

Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19). Lovdata.

Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A., & Terum, L.I. (2016). «Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider?». *Tidskrift for velferdsforskning* 19(1).

Lombardi, S. (2019). «Threat Effects of Monitoring and Unemployment Insurance Sanctions: Evidence from Two Reforms». IFAU Working Paper No. 2019:22

Nav-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20). Lovdata.

Navet [Navs intranett]. «Sanksjon for mottakere av dagpenger». <https://navno.sharepoint.com/sites/fag-og-ytelser-arbeid-arbeidsrettet-brukeroppfolging/SitePages/Forh%C3%A5ndsorientering-og-forh%C3%A5ndsvarsel-i-Modia-arbeidsrettet-oppf%C3%B8lgning.aspx> (lest 08.09.24).

OECD (2022). «Activity-related Eligibility Conditions for Receiving Unemployment Benefits». Results 2022.

Prop. 11 L (2015-2016). «Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (økning i grunnpensjon til gifte og samboende pensjonister og andre endringer)».

Prop. 27 L (2020–2021). «Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2020)».

Røed, K. & Westlie, L. (2012). «Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints». *Journal of the European Economic Association* 10(3).

Terum, L.I., Torsvik, G. & Øverbye, E. (2017). «Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner». *Søkelys på arbeidslivet* vol. 34, utg. 3.

von Simson, K. & Sørbø, J. (2023). «Strengere sanksjoner for dagpengemottakere har ikke ført til at færre blir sanksjonert». *Arbeid og velferd* 3/2023

Vedlegg 1: Intervjuguide

1. Bakgrunnsinformasjon om informanten

- Hva jobber du med, hvilken type brukere har du ansvar for? (sortert etter alder/innsatsbehov/ytelse/annet?)
- Hvor lenge har du jobbet med dette/har du jobbet med andre ting i Nav tidligere?
- Omtrent hvor mange har du i porteføljen nå?
- Kan du si noe kort om hvordan kontoret er organisert? (hvordan er ulike team inndelt, ungdomsteam, etter ytelse ect.?)

2. Det finnes ulike typer sanksjoner, og nå er jeg primært interessert i de sanksjonene som dere på Nav-kontoret forvalter. Gangen i sanksjonering

- Kan du beskrive hva du gjør hvis du har en bruker som ikke gjør det han eller hun skal?
- Hvilken type brudd er det som regel snakk om? (ikke møte til tiltak, ikke søke jobber, ikke møte hos Nav osv.)
- Har du erfaring med at forhåndsvarsel eller forhåndsorientering i seg selv kan medføre at brukere endrer atferd?
 - Muntlig varsel, sende sms, ringe eller lignende? Altså utenom Modia.
 - Bruker du forhåndsvarsel/eller muntlig orientering bevisst for å få brukere til å endre atferd?
 - Har du inntrykk av om brukerne kjenner til at det finnes sanksjoner før du informerer om det?
- Har du selv erfaring med å ilegge sanksjoner?
 - Hvorfor, hvorfor ikke? Hvis nei, betyr det at de du følger opp ikke bryter regelverket? Eller er det et uttrykk for at sanksjonene ikke praktiseres?
 - Hvis ja, hva er de typiske grunnene til å sanksjonere?

- Har du eksempler på tilfeller hvor du kunne sanksjonert, men ikke gjorde det?
 - Hvilke vurderinger gjorde du? Hva var det som gjorde at du ikke sanksjonerte? (Eks. tenkte at det var et engangstilfelle, forsov seg etc.)
- Har du noen eksempler på type brukere du synes det er vanskeligere å sanksjonere enn andre?
 - Hva kjennetegner dem, og hvorfor er det vanskelig?

3. Sanksjonsregelverket

- Sanksjonsregelverket har blitt strammet inn i flere runder de siste årene. (Midlertidig bortfall). Hvordan opplever du nivået på sanksjonene? (påvirkning på oppfølgingen)
 - Hva kan være ulemper med for strenge sanksjoner?
 - Hva kan være ulempene med for milde sanksjoner?
 - Hvilke konsekvenser får det for oppfølgingen å ilegge sanksjoner?
 - Om for strenge: bruker man heller andre virkemidler?

4. Har du erfaring med å følge opp dagpengemottakere som først har vært gjennom 18 ukers sanksjon fordi de har sagt opp jobben selv? (Forlenget ventetid)

- Hvilken betydning har det for den videre oppfølgingen/muligheten for å komme i jobb, opplever du?

5. Noe annet du vil legge til?