

**SOSIALTJENESTEN –  
PRAKSIS VED BRUK AV  
ØKONOMISK STØNAD  
OG VILKÅR**

*Solveig Flermoen*

*Arbeidsrapport nr. 3 2006*

**TELEMARKSFORSKING-BØ**

© Telemarksforsking-Bø 2006  
Arbeidsrapport nr. 3  
ISSN 0802-3662  
Pris: kr. 260

Telemarksforsking-Bø  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: 35 06 15 00  
Fax: 35 06 15 01  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

## FORORD

Telemarksforskning-Bø har fått i oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet å gjennomføre en undersøkelse av praksis ved bruk av økonomisk stønad og vilkår i sosialtjenesten. Undersøkelsen består av tre deler og skal avsluttes sommeren 2006. Denne delrapporten gjengir resultater fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført høsten 2005 blant sosialledere og saksbehandlere. Spørreundersøkelsen danner grunnlag for en caseundersøkelse som skal foretas i 12 kommuner vinteren 2006. I tillegg skal det gjennomføres en undersøkelse basert på registerdata (FD-trygd) fra Statistisk sentralbyrå.

Solveig Flermoen er leder for prosjektet og har hatt ansvaret for denne spørreundersøkelsen. I tillegg har Joar Sannes gjort et formidabelt arbeid med behandling og tilrettelegging av datamaterialet. Tusen takk for innsatsen! Knut Løyland og Geir Møller er medarbeidere på prosjektet, og de takkes for gode råd og konstruktive kommentarer under veis. Takk også til Unni Grebstad, som er vår kontaktperson i Sosial- og helsedirektoratet.

Sist, men ikke minst, en stor takk til alle sosialledere og saksbehandlere som har tatt seg tid til å svare på spørreskjemaene våre!

Bø i Telemark, februar 2006

Solveig Flermoen  
Prosjektleder



# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>11</b>
1.1	Bakgrunn og tema for undersøkelsen .....	11
1.2	Undersøkelsesopplegg.....	11
1.3	Problemstillinger i spørreundersøkelsen .....	12
<b>2</b>	<b>SPØRREUNDERSØKELSEN</b> .....	<b>14</b>
2.1	Gjennomføring .....	14
2.2	Representativitet .....	14
2.3	Kjennetegn ved respondentene.....	15
<b>3</b>	<b>TILDELING OG UTMÅLING AV SOSIAL STØNAD</b> .....	<b>19</b>
3.1	Innledning.....	19
3.2	Kommunale normer og praksis .....	19
3.2.1	Et forsvarlig livsopphold .....	19
3.2.2	Korttids- og langtidsytelser.....	25
3.2.3	Kommunale stønadssatser .....	29
3.2.4	Inntektsgrunnlag .....	38
3.2.5	Oppsummering .....	40
3.3	Vurdering av de statlige veiledende satsene .....	41
3.3.1	Nivå på statens veiledende satser.....	41
3.3.2	Et godt hjelpemiddel? .....	44
3.3.3	Oppsummering .....	46
3.4	Lokal skjønnsutøvelse kontra statlige retningslinjer.....	46
3.4.1	Oppfatninger blant de ansatte .....	47
3.4.2	Saksbehandling .....	54
3.4.3	Oppsummering .....	55
<b>4</b>	<b>BRUK AV VILKÅR</b> .....	<b>56</b>
4.1	Innledning.....	56
4.2	Omfang, mottakere og tilgang .....	57
4.2.1	Omfang i bruk av vilkår.....	57
4.2.2	Grupper av stønadsmottakere .....	60
4.2.3	Tilgang på tiltak.....	62
4.2.4	Oppsummering .....	66
4.3	Praksis ved bruk av vilkår .....	67
4.3.1	Utforming av vilkår .....	67

4.3.2	Oppfølging ved bruk av vilkår .....	70
4.3.3	Sanksjoner .....	72
4.3.4	Endringer .....	74
4.3.5	Oppsummering .....	77
<b>4.4</b>	<b>Et hensiktsmessig virkemiddel?.....</b>	<b>77</b>
4.4.1	Oppfatninger blant de ansatte.....	78
4.4.2	Forhold knyttet til organisering og antall ansatte .....	81
4.4.3	Faktorer knyttet til saksbehandlingen.....	83
4.4.4	Faktorer knyttet til arbeidsstedet .....	84
4.4.5	Tiltak knyttet til arbeidslinja .....	86
4.4.6	Oppsummering.....	86
<b>5</b>	<b>OPPSUMMERING.....</b>	<b>88</b>

## SAMMENDRAG

Denne arbeidsrapporten har to hovedtema innenfor praktisering av Sosialtjenesteloven. Det første er praksis ved tildeling og utmåling av sosial stønad, og det andre er praksis ved bruk av vilkår i forbindelse med slik stønad. Rapporten bygger på data fra en spørreundersøkelse til sosialledere og saksbehandlere høsten 2005. Datagrunnlaget er noe svakere enn ønskelig, og det vil derfor bli gjennomført *en supplerende spørreundersøkelse*. Det skal også gjennomføres en case-undersøkelse i 12 kommuner. I tillegg skal praksis ved utbetaling av sosialstønad undersøkes gjennom registerdata fra Statistisk sentralbyrå. Sluttrapport for hele undersøkelsen skal foreligge sommeren 2006.

Det første emnet vi tar opp er hva som defineres inn i begrepet "forsvarlig livsopphold", og om/i hvilken grad lokal praksis skiller seg fra statlige retningslinjer. For å fange opp eventuelle endringer i hvilke utgifter som inkluderes i/holdes utenfor det faste beregningsgrunnlaget, er det gjort en sammenligning med en tidligere undersøkelse (SSB). De to undersøkelsene er ikke uten videre sammenlignbare, og resultatene må ses med en viss forsiktighet. Når det gjelder å ikke inkludere utgifter som ut fra statens veiledende retningslinjer skal inngå i det faste beregningsgrunnlaget, er det en tendens til at endringene fører til at retningslinjene følges i både økende og minskende grad. Når det f. eks gjelder utgifter til fritidsaktiviteter, er det en tendens til at disse i økende grad blir holdt utenfor beregningsgrunnlaget, noe som er i strid med de statlige veiledende retningslinjer. For transportutgifter er det en tendens til at flere kommuner inkluderer disse utgiftene i beregningsgrunnlaget. Med andre ord endres praksis i retning av å følge statens veiledende retningslinjer. Når det gjelder utgifter som inkluderes i beregningsgrunnlaget, men som ut fra statens veiledende retningslinjer skal holdes utenfor, er det en tendens i retning av at reglene følges i større grad. Eksempelvis gjelder det utgifter til innbo, lege/medisiner og tannbehandling. Det presiseres imidlertid at datamaterialet er noe usikkert, og at utslagene ikke er store.

Når det gjelder korttids- og langtidsytelser, opplyser omtrent halvdelen av kommunene at de skiller mellom disse formene. I mange kommuner praktiseres skille etter tre måneder på stønad. Men uansett om kommunen opererer med både langtids- og korttidssatser eller ikke, så blir det lagt stor vekt på at utmåling av stønad skjer ut fra vurdering av den enkelte situasjonen. Både statens veiledende satser og kommunale normer for stønadsnivå blir brukt som utgangspunkt for skjønnsmessige vurderinger. Eksempelvis pekes det på at korttidssatser kan brukes som virkemiddel f.eks. overfor unge stønadsmottakere som en ønsker så raskt som mulig å få over i arbeid/arbeidsrettede tiltak, eller som sanksjonsmiddel i ulike situasjoner.

Neste tema er nivå på kommunale stønadssatser relatert til statens veiledende satser. Vi har konsentrert oss om langtidsytelser. Kort sagt ligger i underkant av halvdelen av kommunene på samme nivå som statens veiledende satser for stønadskategoriene ektepar, samboere (en part) og samboere (begge parter). For den andre halvparten er hovedtendensen at stønadene ligger inntil 10 prosent under statens veiledende satser. For kategorien enslige med eget hushold er det noe mer spredning. Forskjellene fra de tre andre stønadsgruppene er ikke store, men det er noen færre kommuner som ligger på samme nivå som statens veiledende satser. Til gjengjeld er det en større andel som opplyser at de ligger

inntil 20 prosent over disse satsene. Det er også en opphopning av kommuner som ligger 11 til 40 prosent under statens veiledende sats. En mulig tolkning av dette er at det gjenspeiler at kommuner bruker sosialstønad som virkemiddel overfor f. eks unge stønadsmottakere. Når det gjelder satsene for barnetillegg, så er hovedbildet at omtrent halvparten av kommunene ligger på samme nivå som statens veiledende satser, og den andre halvparten ligger noe under. Tallene er imidlertid noe usikre fordi det varierer hvorvidt barnetrygd holdes utenfor eller ikke ved beregning av stønad.

Ved bruk av sosialhjelpsstatistikk (SSB) har vi sammenliknet gjennomsnittlige stønadssatser for kommunene for 2003 og data fra vår undersøkelse (2005) med statens veiledende satser. Kort sagt har endringene som har skjedd ikke gått i retninga av økt likhet mellom det kommunale stønadsnivået og statens veiledende satser.

Vi går videre til praksis i forbindelse med beregning av inntektgrunnlag. Majoriteten av sosiallederne opplyser at barnetrygd og kontantstøtte inngår i beregning av inntektgrunnlaget. Grunn- og hjelpestønad blir derimot holdt utenfor ved de fleste kontorene. Denne praksisen er stabil, men der det er gjennomført endringer så innebærer de innstramming vedrørende barnetrygd og kontantstøtte.

Når det gjelder bruk av statens veiledende satser, opplyser vel halvparten at disse stort sett blir fulgt ved utmåling av stønad. Ut fra begrunnelsen om at økonomisk sosialhjelp er ment å være en kortvarig ytelse, vurderer ca halvparten av saksbehandlerne at nivået på de statlige veiledende satsene er tilstrekkelig. Men dersom stønadsperioden går over lengre tid, må en gjøre skjønnsmessige vurderinger av stønadsbehovet. De statlige veiledende satsene blir vurdert som et godt hjelpemiddel ut fra argumentasjon om at de bidrar til likhet. Det gjelder både mellom saksbehandlere internt på kontorene og mellom kommuner. Saksbehandlingen blir mindre vilkårlig og personavhengig. Men det er en ulempe at de veiledende satsene bidrar til å redusere handlingsrommet for den enkelte saksbehandler og for kommunen som helhet. For saksbehandlerne kan det være vanskelig å få gjennomslag for at en klient bør tildeles stønad som går utover de statlige veiledende satsene. Ofte kan disse bli oppfattet som "riktige" og blir brukt som øvre grense for ytelse. Også i forhold til klagesaker vil de ha en sterk normgivende effekt. Videre er det en ulempe at de ikke tar høyde for forskjeller i leveomkostninger mellom by- og landkommuner, og i for liten grad avspeiler variasjon i klientenes livssituasjon m.v.

Et sentralt tema i praktisering av Sosialtjenestelovens kapittel fem er krav om både skjønnsutøvelse og likebehandling. Vi har hovedsakelig belyst temaet gjennom vurderinger gjort av de ansatte. Ved å be respondentene ta stilling til ulike påstander vedrørende individuell behandling ved bruk av skjønn kontra likebehandling gjennom bruk av regler og retningslinjer, har vi fått et inntrykk av hvordan de forholder seg til dette problemkomplekset. Hovedinntrykket ut fra tilbakemeldingene på påstandene er at skjønnsutøvelse står sterkt blant både saksbehandlere og sosialledere. Samtidig gir begge gruppene betydelig støtte til påstanden om at det er behov for flere nasjonale retningslinjer innenfor sosialtjenesten, og til påstanden om at "like" saker skal behandles likt. Dette kan synes noe selvmotsigende. En forklaring kan være at det gjenspeiler at både sosialledere og saksbehandlere til daglig har en arbeidssituasjon som innebærer at de til stadighet må avveie disse to motstridende kravene i forhold til hverandre. Undersøkelsen viser også at ulike former for samarbeidsforum ved kontorene bidrar til å dempe usikkerhet i tilknytning til beslutningene.



Det andre hovedtemaet i rapporten er bruk av vilkår i sosialtjenesten. De to typene av vilkår som brukes hyppigst, er å pålegge klienten å registrere seg hos Aetat og i tilknytning til dokumentasjon. Begge disse typene av vilkår er knyttet til saksbehandling. Slår vi sammen de ulike variablene i tilknytning til saksbehandling, viser det seg at nærmere halvdelen av respondentene opplyser at slike vilkår blir brukt ofte, og vel en fjerdedel at de brukes av og til. Den andre hovedkategorien vilkår vi opererer med er i forbindelse med oppfølging og rehabilitering. Det vilkåret som blir hyppigst brukt innenfor denne kategorien er i tilknytning til kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak. Nesten to tredjedeler opplyser at vilkåret blir brukt ofte, og omtrent en fjerdedel at det brukes av og til. Det vilkåret som har nest størst bruk i denne kategorien er pålegg om å møte til veiledningssamtale. Vi har sett arbeid for sosialhjelp som egen hovedkategori. Det er noe avvik mellom respondentgruppene når det gjelder om vilkåret brukes ofte eller av og til. Men ca to tredjedeler av begge gruppene opplyser at vilkåret brukes sjelden. Ut fra vårt materiale er det nærliggende å kople dette underforbruket til ressursituasjonen ved kontorene.

Vi har også sammenlignet bruk av ulike typer vilkår med en kartlegging utført av Sosial- og helsedirektoratet (2004). Sammenligningen peker i retning av at det har vært en økning i bruk av vilkåret arbeid for sosialhjelp. Det samme gjelder for vilkår knyttet til oppfølging og rehabilitering. Når det gjelder vilkår knyttet til saksbehandlingen, så er det en tendens til at bruken har avtatt.

Den gruppen som det så å si alltid blir brukt vilkår overfor, er unge stønadsmottakere. Deretter følger innvandrere og langtidsledige uten rettigheter hos Aetat. Når det gjelder tilgang på tiltak i forbindelse med bruk av vilkår, så er relevante arbeidsoppgaver i forbindelse med arbeid for sosialhjelp det tiltaket hvor de fleste mener at ressurstilgangen er dårlig. Det vilkåret hvor tilgangen er best, er kapasitet hos veileder i sosialtjenesten.

Vi har belyst ulike sider ved hvordan bruk av vilkår praktiseres. Sosiallederne mener at stønadsmottakerne ved utforming av vilkår medvirker i større grad enn det saksbehandlerne gjør. Omtrent en tredjedel av sosiallederne mener at stønadsmottakerne medvirker i stor eller svært stor grad, mens drøyt en femtedel av saksbehandlerne har den oppfatningen. I kommentarene fra begge respondentgruppene blir det imidlertid lagt stor vekt på at brukervedvirkning og kommunikasjon bidrar til å ansvarliggjøre klienten og styrker motivasjonen. I hvilken grad det blir kontrollert at vilkår overholdes, varierer med type av tiltak. Men i det store og hele mener begge respondentgruppene at kontrollen er god. Dersom vilkår ikke oppfylles, blir bortfall av økonomisk stønad brukt i liten grad. Den sanksjonsformen som brukes i en viss utstrekning er reduksjon av økonomisk stønad. Alternative sanksjonsformer er å holde tilbake utbetaling til vilkår er oppfylt, eller å utbetale hver uke eller annenhver uke. Når det gjelder endringer i praktisering av vilkårsbruk, mener en tredjedel at det har skjedd forandringer i løpet av de siste ti årene. Vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak har hatt størst økning.

En forutsetning for å bruke vilkår er at arbeidssituasjonen ved kontoret gjør det mulig å følge opp klientene. Hvis det ikke blir gjort på en tilfredsstillende måte, er det bedre å la være å sette vilkår. Vi fant ingen direkte positiv sammenheng mellom om, eller hvor ofte sosialtjenesten har "fellesforum" hvor faglige spørsmål blir diskutert, og hvordan respondentene mener at bruk av vilkår har fungert. Men vi fant positiv sammenheng

mellom hvorvidt respondentene mener at "fellesforum" bidrar til likebehandling, og oppfatninger om hvordan bruk av vilkår har fungert. Den positive sammenhengen var sterkest blant saksbehandlerne. Også når det gjelder oppfatning om hvordan vilkårsbruk har fungert og grad av enhetlig praksis, fant vi en positiv sammenheng idet jo mer enhetlig praksis kontoret har, dess bedre fungerer vilkårsbruk. Det kom også fram at antall ansatte har betydning for om vilkårsbruk oppfattes som positivt, idet tilfredsheten med bruk av vilkår øker ved større antall ansatte. Med hensyn til medvirkning fra stønadsmottaker, så er det en tydelig positiv sammenheng mellom grad av medvirkning og hvor tilfredsstillende bruk av vilkår vurderes å være. Vi finner tilsvarende sammenheng når det gjelder bruk av individuelle handlingsplaner. Når det gjelder arbeidsbelastning ved kontoret, så er det en svak positiv sammenheng for saksbehandlerne. Det vil si at når de ofte opplever å være på etterskudd med arbeidet, så er det økt tendens til at de anser at vilkårsbruk ikke er hensiktsmessig. Den siste variabelen vi så på var knyttet til arbeidslinja. Ikke overraskende er det positiv sammenheng mellom tilgang på tiltak og hvor bra en mener at vilkår fungerer.

# 1 INNLEDNING

## *1.1 Bakgrunn og tema for undersøkelsen*

Bakgrunn for denne arbeidsrapporten er at Sosial- og helsedirektoratet ønsker å sette søkelys på to hovedtema i forbindelse med praktisering av kapittel fem i Lov om sosiale tjenester av 1991 (Sosialtjenesteloven). Det er for det første hvordan skjønnsutøvelse ved tildeling og utmåling av økonomisk stønad blir praktisert, og for det andre hvordan praksis er ved bruk av vilkår ved tildeling av slik stønad. Hovedhensikten er å styrke kunnskapsgrunnlaget vedrørende disse områdene.

Sosialtjenesteloven er en videreføring av Lov om sosial omsorg av 1964. Det er en intensjon med loven at sosialtjenesten skal fungere som et sikkerhetsnett som fanger opp behov for hjelp som ikke blir dekket gjennom lønnsinntekt eller andre former for offentlig stønad. Den overordnede målsettingen med den økonomiske stønaden er at folk skal bli selvhjulpne. Økonomisk stønad ut fra Sosialtjenesteloven skal ytes etter en skjønnsmessig vurdering av stønadsbehovet, og det er følgelig ingen bestemmelser om stønadsnivå i loven. Intensjonen er på den ene siden at ulike behov for hjelp skal føre til forskjeller i utmålt stønadsbeløp, og på den andre siden at stønadsmottakere med tilnærmet like behov får de samme ytelsene. Imidlertid har erfaringer vist at det er til dels betydelige forskjeller i utmålt stønadsbeløp selv om hjelpebehovet er tilnærmet det samme. For å bidra til en mer ensartet praksis i kommunene har det tidligere Sosial- og helsedepartementet gitt en klargjøring av innholdet i begrepet livsopphold i rundskriv I-45/98. Videre har departementet i rundskriv 1-34/2001 gitt retningslinjer for praktisering av kapittel fem i Sosialtjenesteloven, og i rundskriv I-13/2001 veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold (fra 1. januar 2002). Disse veiledende satsene er senere endret med virkning fra 1. januar 2004.

Sosialtjenesteloven åpner også for at det kan stilles vilkår i forbindelse med tildeling av økonomisk stønad. Bruk av vilkår må ses i sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp, og må ikke i urimelig grad begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Men så sant vilkåret er i samsvar med disse forholdene, og ikke er i strid med andre lover, så har kommunene stor frihet i bruk av vilkår.

## *1.2 Undersøkelsesopplegg*

Undersøkelsen er tredelt. Basert på kvantitative data skal vi gjennomføre følgende to undersøkelser. Den første delen er en spørreundersøkelse til sosialtjenesten i kommunene hvor hovedformålet er å kartlegge sentrale sider ved kommunenes praksis ved tildeling og

utmåling av sosial stønad, og ved bruk av vilkår. *Den foreliggende rapporten gjengir resultatene fra spørreundersøkelsen.* Den andre delen av den kvantitative undersøkelsen tar utgangspunkt i registerdata fra Statistisk sentralbyrå med formål å kartlegge kommunenes praksis ved utbetaling av sosialhjelp i perioden 1992 til 2004. Formålet er å se hvorvidt innføring av statlige normer medførte endring i utbetalingene på den måten at flere kommuner orienterte seg mot de statlige normene. Den kvalitative undersøkelsen er case-basert. Hensikten er å gå dypere inn i problemstillinger vedrørende praksis, jf. spørreundersøkelsen. Resultater fra denne undersøkelsen og den som er basert på registerdata, vil komme i sluttrapporten som skal foreligge sommeren 2006.

### **1.3 Problemstillinger i spørreundersøkelsen**

Hovedformålet med spørreundersøkelsen er å kartlegge sentrale sider ved kommunenes praksis ved henholdsvis tildeling og utmåling av sosial stønad, og ved bruk av vilkår. Vi har formulert følgende problemstillinger:

#### 1) Praksis ved tildeling og utmåling av sosialstønad

- Hva inngår i kommunenes definisjoner av ”forsvarlig livsopphold”? Hvilke utgiftsposter inngår i de kommunale satsene? Hvordan skiller dette seg evt. fra de statlige retningslinjene? Hvordan er nivået på de kommunale stønadssatsene i forhold til statens veiledende satser?
- I hvilken utstrekning skiller kommunene mellom korttids- og langtidsytelser? Hvordan defineres korttids- og langtidsytelser? I hvilken grad følges definisjonen opp i praksis? Årsaker til evt. avvik?
- Beregning av inntektsgrunnlaget – evt. variasjoner mellom kommunene. Har det skjedd endringer de siste fem årene, evt. hvilke og når?

#### 2) Lokal skjønnsutøvelse versus statlige retningslinjer

- Hvordan vurderes nivået på de statlige retningslinjene? Hvordan begrunnes disse oppfatningene? I hvilken grad er det samsvar mellom nivået i statlige retningslinjer og lokal utmåling?
- I hvilken grad er de statlige retningslinjene et godt verktøy lokalt? Hvilke begrunnelser blir gitt? I hvilken grad har de statlige retningslinjene påvirket kommunenes normer for utmåling?
- Hvordan praktiseres bruk av skjønn, og hvilket rom er det for skjønnsutøvelse under saksbehandlingen?
- I hvilken grad mener saksbehandlere og ledere at kontoret gjennomfører ”enhetlig praksis”? Bruk av skjønn kontra regler.

### 3) Bruk av vilkår

- I hvilken utstrekning brukes ulike former for vilkår? Overfor hvilke stønadsmottakere brukes vilkår? Bør vilkår brukes oftere/sjeldnere? Hvordan er tilgangen på tiltak mv i forbindelse med vilkår?
- Hvordan medvirker brukerne ved vilkårssetting?
- Hvordan skjer oppfølging?
- I hvilken utstrekning brukes sanksjoner? Evt. hvilke?
- Hvilke endringer har skjedd ved bruk av vilkår de siste fem årene? Hva innebærer endringene?

## 2 SPØRREUNDERSØKELSEN

### 2.1 Gjennomføring

Spørreskjema ble sendt via e-post, og undersøkelsen omfatter sosialledere og personell som utfører saksbehandling ut fra kapittel fem i Sosialtjenesteloven. Vi sendte ulike versjoner til disse to gruppene. Vår hensikt var å sende til alle ledere med sosialfaglig ansvar i kommunene. Vi hadde også som intensjon å sende spørreskjema til ledere med sosialfaglig ansvar i bydelene i de store bykommunene. Vi ba sosiallederne om å videreformidle skjema til saksbehandlerne ved kontoret som arbeider med saker etter kapittel fem i Sosialtjenesteloven.

Ved gjennomføring av datainnsamlingen via e-post oppsto det uforutsette vanskeligheter. Det første problemet som meldte seg var å få tak i gyldig e-postadresse til en del av sosiallederne, og det er usikkert i hvilken grad forsøk på å formidle henvendelsen via kommunens postmottak førte fram. Vi hadde også noen tekniske problemer med den elektroniske gjennomføringen. Et forhold som vi ikke var klar over på forhånd var at en del kommuner har såkalte "sikre soner" rundt sosialtjenesten. Det førte til at sosiallederne ikke fikk hentet fram spørreskjemaet. Dette gjaldt særlig i bydelene i Oslo, men også i flere av de andre kommunene. Ut fra tilbakemeldinger pr. telefon er det også grunn til å anta at en del av respondentene var mindre kjent med å bruke elektronisk verktøy enn vi la til grunn, og at det har påvirket svarfrekvensen.

Til sammen sendte vi ut 470 gyldige e-poster til ledere med sosialfaglig ansvar, og vi fikk 265 svar. Det utgjør en svarprosent på 55. Siden vi ba sosiallederne om å formidle spørreskjema til de aktuelle saksbehandlere, har vi ikke oversikt over hvor mange spørreskjema sosiallederne videreformidlet. Men vi har registrert svar fra 516 saksbehandlere. Dette innebærer at responsen er noe lavere enn vi ønsker. Vi har derfor besluttet å gjennomføre en supplerende postal spørreundersøkelse, og resultatene vil bli innarbeidet i sluttrapporten. *Det innebærer at denne rapporten bygger på et svakere datagrunnlag enn vi forventet, og resultatene presenteres med det forbeholdet.*

### 2.2 Representativitet

Et spørsmål i forbindelse med dataenes gyldighet er hvor representativt utvalget av svarkommuner er i forhold til hele populasjonen. Vi har foretatt en analyse av sannsynligheten for å svare på spørreundersøkelsen ut fra følgende variabler: antall innbyggere, frie inntekter pr innbygger, andel bosatt i tettsteder og antall sosialhjelpstilfeller pr innbygger. Analysen er basert på data fra KOSTRA 2004.

Tabell 2.1 Sannsynlighet for å svare på spørreskjema

VARIABEL	ESTIMERT PARAMETER	P-VERDI
Antall innbyggere	0,0117	0,0988
Frie inntekter pr. innbygger	-0,0255	0,0119
Andel bosett i tettsteder	0,1198	0,6973
Antall sosialhjelpstilfeller pr. innbygger	0,5135	0,9320

Kommuner er kun registrert med ett svar hver.

Resultatene viser at kommuner med mange innbyggere har høyere sannsynlighet for å svare enn mindre kommuner. Dette resultatet er så vidt signifikant på 10 prosent nivå. Tabellen viser videre at kommuner med høye frie inntekter (skatt pluss rammetilskudd) har mindre sannsynlighet for å svare. Dette resultatet er klart signifikant også på fem prosent nivå. En underrepresentasjon av rike kommuner innebærer risiko for at gjennomsnittlig stønadssats kommer lavt ut.

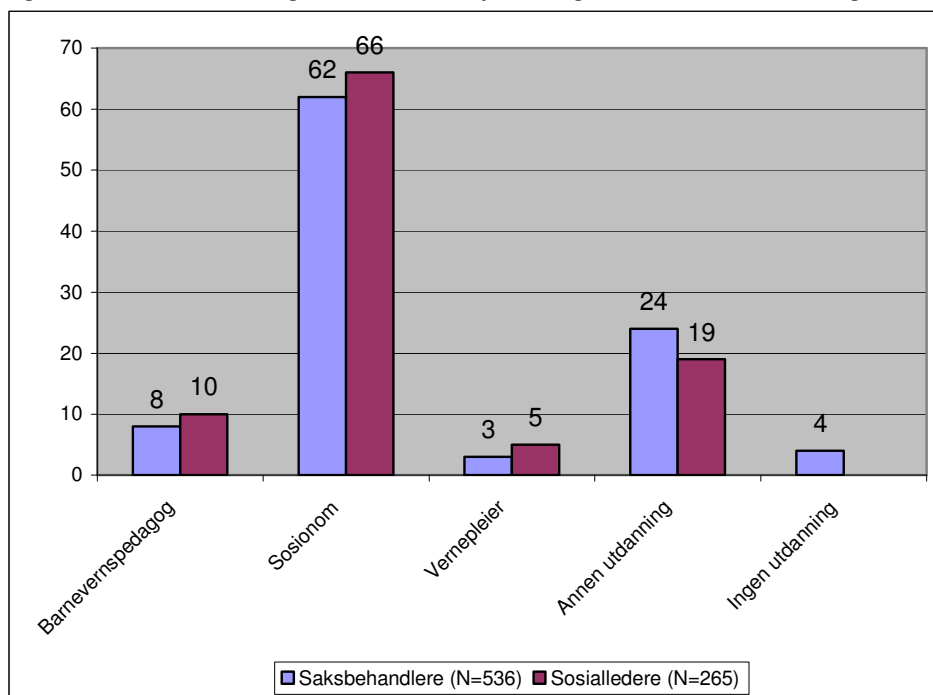
Andel bosatt i tettsteder, og antall sosialhjelpstilfeller pr innbygger har ingen innvirkning på sannsynligheten for å svare.

Siden vi på grunn av vanskeligheter knyttet til ”sikker-sone-problematikk” har liten respons fra bydelene i Oslo, har vi undersøkt om det virket inn på resultatet dersom Oslo ble tatt ut av datagrunnlaget. Det har imidlertid ingen innvirkning på resultatene.

### 2.3 *Kjennetegn ved respondentene*

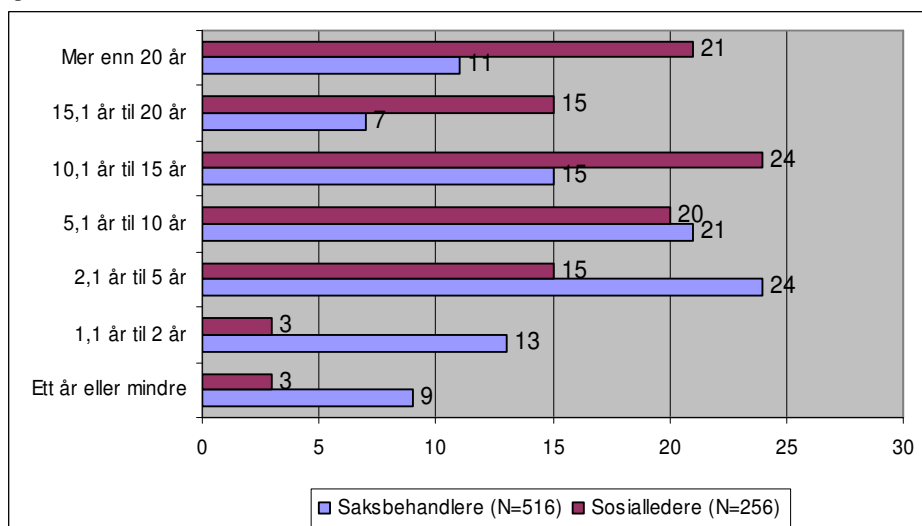
Materialet viser at 84 prosent av saksbehandlerne som har svart er kvinner. Blant sosiallederne utgjør den kvinnelige andelen 67 prosent. Figur 2.1 viser, ikke overraskende, at de fleste har utdanning som sosionom.

Figur 2.1 Utdanning. Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.



I tillegg til sosionom, er det utdanning til barnevernspedagog og vernepleier som er representert. Figuren viser også at omtrent en fjerdedel av saksbehandlerne og en femtedel av sosiallederne har annen utdanning. I kommentarene fra både saksbehandlerne og sosiallederne framgår det at ”annen utdanning” dekker et uendelig bredt spekter – fra kortvarige kurs til formelle utdanningsløp på universitets- og høyskolenivå.

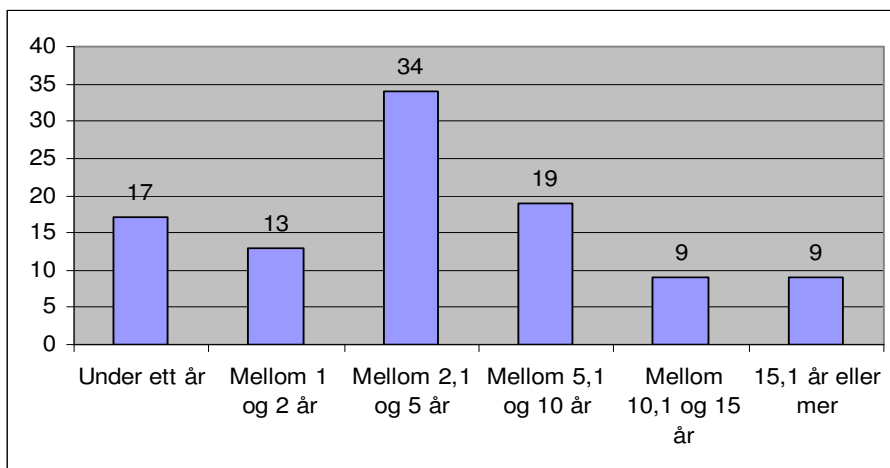
Figur 2.2 Samlet ansiennitet i sosialtjenesten. Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere





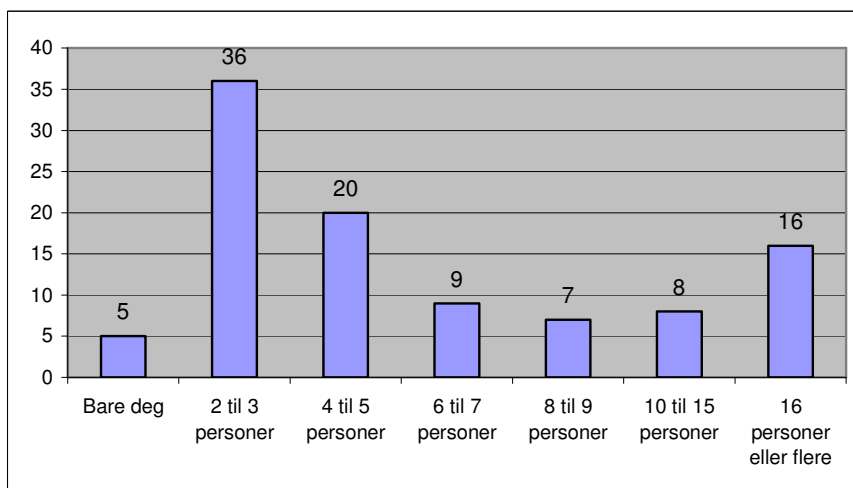
Når det gjelder fartstid i sosialsektoren, viser Figur 2.2 at i overkant av en femtedel av sosiallederne har vært mer enn 20 år i sosialtjenesten, og nesten 40 prosent har vært ansatt mellom 10 og 20 år. I den andre enden av skalaen ser vi at seks prosent av sosiallederne har vært i sosialsektoren i inntil to år, og 35 prosent fra to til 10 år. Av saksbehandlerne har 22 prosent arbeidet innenfor sektoren i inntil to år og 45 prosent arbeidet i to til 10 år. 11 prosent har arbeidet der i mer enn 20 år, og 36 prosent fra fem til 15 år.

Figur 2.3 *Hvor lenge har du vært ansatt i din nåværende stilling. Prosentvis svarfordeling blant sosialledere (N=255)*



Figur 2.3 viser at blant sosiallederne har 30 prosent vært ansatt i inntil to år i sin nåværende stilling, og 34 prosent fra to til fem år. Til sammen har 64 prosent vært ansatt i fem år eller mindre. Det er ni prosent som har vært i stillingen i mer enn 15 år.

Figur 2.4 *Hvor mange ansatte er det ved sosialtjenesten der du er leder (ikke merkantilt ansatte). Prosentvis svarfordeling blant sosialledere. (N=257)*



Når det gjelder størrelse på sosialkontor, ser vi av Figur 2.4 at det er en god del små kontorer som er representert. Fem prosent opplyser at de er den eneste som er ansatt, og

over en tredjedel at de er to til tre ansatte. Ved nesten en fjerdedel av kontorene er det ansatt 10 personer eller mer. Merkantilt ansatte er holdt utenfor.

## 3 TILDELING OG UTMÅLING AV SOSIAL STØNAD

### 3.1 Innledning

Som vi var inne på er økonomisk stønad etter Sosialtjenesteloven en skjønnsmessig ytelse, og loven inneholder derfor ingen bestemmelser om stønadsnivået. I prinsippet står kommunene fritt til å fastsette nivået på sosialhjelpsytelsene. Det er imidlertid en forutsetning at ytelsen skal sikre den enkelte stønadsmottaker et forsvarlig livsopphold, jf. nedenfor om de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av slik stønad. Men stønaden må ikke være så rundhåndet at klienten ikke motiveres til å skaffe seg arbeid eller delta i arbeidsrettede tiltak mv. Sosialtjenesten skal på den ene siden ivareta hensynet til at det skal lønne seg å arbeide eller delta i tiltak som tar sikte på å bringe vedkommende inn i arbeidslivet. På den andre siden skal sosialtjenesten ivareta hensyn til de som ikke har alternativ til sosial stønad som viktigste kilde til livsopphold. Ved tildeling og utmåling av økonomisk stønad må sosialtjenesten veie disse hensyn mot hverandre. Til hjelp i den individuelle vurderingen har sosialtjenesten statens veiledende satser for utmåling av stønad til livsopphold og kommunale normer for slike stønadssatser. Økonomisk stønad etter Sosialtjenesteloven består av to hoveddeler. I tillegg til et fast grunnbeløp, som omfatter kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet, jf. nedenfor, har sosialtjenesten både rett og plikt til å vurdere behov for tilleggsytelser utover dette minimumsbeløpet. Erfaringene har vist at praksis varierer mellom kommunene, og også innenfor samme kommune, når det gjelder tildeling og utmåling av økonomisk stønad. Det er grunn til å anta at ikke alle ulikheter kan begrunnes i ulike behov hos stønadsmottaker<sup>1</sup>. Vi skal derfor sette søkelys på kommunenes praksis ved bruk av økonomisk sosialstønad.

### 3.2 Kommunale normer og praksis

#### 3.2.1 Et forsvarlig livsopphold

Ytelser etter Sosialtjenesteloven skal dekke utgifter til et ”forsvarlig livsopphold”. Dette er imidlertid ikke et entydig begrep, og departementet har i rundskriv<sup>2</sup> klargjort innholdet i det. I rundskrivet opererer en med et kjerneområde innenfor livsoppholdsbegrepet. Det omfatter helt grunnleggende behov som mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler, tv-lisens, aviser, telefon, fritidsaktiviteter, reiseutgifter og boutgifter som inkluderer strøm, oppvarming, bolig- og innboforsikring, innbo og utstyr (5.1.4.1). I rundskrivet sies det videre i de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad til livsopphold (5.1.5.1) at boutgifter, strøm, oppvarming, bolig- og innboforsikring og utstyr som inngår i

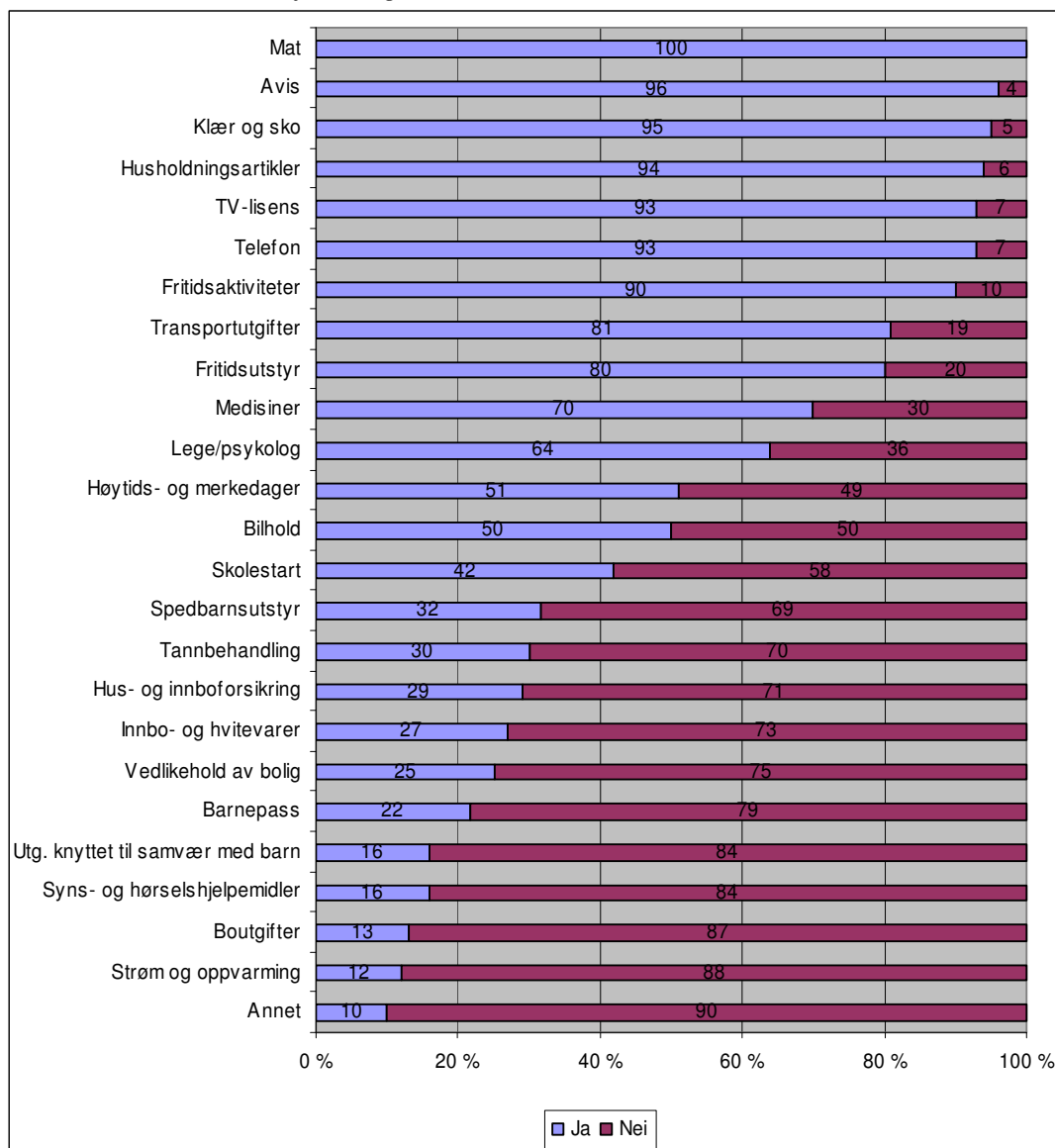
<sup>1</sup> Jf. bl.a. Terum, L.I. 2003: *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten* Oslo: Kommuneforlaget

<sup>2</sup> Rundskriv I-45/98 som er erstattet av rundskriv I-13/2001 fra det tidligere Sosial- og helsedepartementet

kjerneområdet i livsoppholdet, ikke er inkludert i beregningsgrunnlaget for statens veiledende satser. Begrunnelsen for dette er at stønad til dekning av denne typen utgifter må vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle. Det gjelder også dersom stønad utmåles på grunnlag av de veiledende retningslinjene. I disse retningslinjene opereres det i tillegg med spesielle utgifter (5.1.4.2). Dette er utgifter som kan være en del av livsoppholdet, men det vil avhenge av den konkrete situasjonen. Disse utgiftene inngår heller ikke i beregningsgrunnlaget for de veiledende retningslinjene (5.1.5.1).

I vår undersøkelse oppgir 52 prosent av sosiallederne at det i kommunen er fattet politisk vedtak som regulerer hvilke utgiftsposter som skal inkluderes i de kommunale sosialhjelpssatsene. Figur 3.1 nedenfor gir oversikt over hvilke utgifter som inngår i de kommunale satsene ut fra opplysninger fra sosialledere.

Figur 3.1 Inkluderte utgiftsposter ved beregning av ordinære/langtids stønadssatser, alle kommuner. Prosentvis svarfordeling blant sosialledere. N=251



I Figur 3.1 har vi inkludert alle kommunene, dvs. at vi ikke differensierer mellom de som opererer med et skille mellom korttids- og langtidsytelser og de som ikke praktiserer et slikt skille. Kommuner som ikke har ulike korttids- og langtidsytelser, ble bedt om å registrere inkluderte utgiftsposter i kategorien for ordinære satser/korttidsytelser. Der disse kommunene har krysset av for en utgiftspost, framkommer disse med den/de registrerte utgiftspostene i figuren over. Når det gjelder kommunene som skiller mellom korttids- og langtidsytelser, stiller det seg litt annerledes. Kommuner som praktiserer slikt skille, ble bedt om å svare på hvilke utgiftsposter som inkluderes i de respektive ytelsene, enten korttids- og/eller langtidsytelsene. I figuren over er de registrert med en inkludert utgiftspost

der de har krysset av for enten korttidsytelse, langtidsytelse eller de har krysset av for begge typer ytelser.

Figur 3.1 viser at så å si i alle kommunene er utgifter til mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler, tv-lisens, aviser og telefon inkludert i de kommunale satsene. Når det gjelder fritidsaktiviteter blir disse holdt utenfor i 10 prosent av kommunene, og utgifter til fritidsutstyr i 20 prosent av kommunene. Med andre ord så følger kommunene i stor grad de statlige veiledende retningslinjene mht. hvilke utgiftskomponenter som inngår i de ordinære satsene. Når det gjelder utgiftsposter som inngår i kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet, men ikke er inkludert i statens veiledende satser, viser figuren at i flertallet av kommunene (87 prosent) blir boutgifter holdt utenfor de kommunale satsene. Vedrørende andre utgifter i forbindelse med å bo, så opplyser i overkant av 70 prosent av kommunene at hus- og innboforsikring og hvitevarer og innbo ikke inngår i de kommunale satsene. For strøm og oppvarming opplyser nesten 90 prosent at slike utgifter holdes utenfor kommunens satser. Dette viser med andre ord at majoriteten av kommunene holder de borelaterte utgiftene utenfor de kommunale stønadsnormene, og følger således de statlige veiledende retningslinjene.

I en undersøkelse<sup>3</sup> av hvilke utgifter som inkluderes i de kommunale stønadsnormene i perioden 2001 til 2003, konkluderes det med at svært mange kommuner velger å henholdsvis inkludere, eller holde utenfor andre utgifter enn de det tidligere Sosial- og helsedepartementet la til grunn i sine veiledende retningslinjer. For å ytterligere få en pekepinn om hvordan utviklingen har vært, har vi i tabellen nedenfor sammenlignet denne undersøkelsen med vårt materiale.

---

<sup>3</sup> Statistisk sentralbyrå: "Undersøkelse 2 – Økonomiske stønadssatser i perioden 1999-2003", notat 1. november 2004

Tabell 3.1 Andel kommuner som følger de statlige retningslinjene, men som avviker i behandlingen i forhold til de statlige anbefalingene, 2001-2005

	2001 <sup>1</sup>	2002 <sup>1</sup>	2003 <sup>1</sup>	2005
Kommuner som følger statens veiledende satser for enslige med eget hushold	150 <sup>2</sup>	231 <sup>2</sup>	246 <sup>2</sup>	45,0
Kommuner som følger statens retningslinjer m.h.t. hvilke utgiftsposter som skal inkluderes i stønadsattsene	4,7	6,1	2,0	2,0
Andel kommuner som ikke inkluderer utgifter som er inkludert i de statlige satsene				
Dagligvarer (mat – drikke – andre dagligvarer)	0,0	0,4	2,4	
Mat				0,0
Husholdningsartikler				6,0
Klær og sko	4,0	3,9	4,9	5,0
Arbeidsreiser (transportutgifter)	38,0	37,2	38,6	19,0
Telefonabonnement – avisabonnement – TV-lisens	2,7	3,5	5,3	
Telefonabonnement				7,0
Avisabonnement				4,0
TV-lisens				7,0
Fritidsaktiviteter	4,0	3,0	6,1	10,0
Andel kommuner som inkluderer utgifter som holdes utenfor i de statlige satsene				
Møbler og innbo (ikke etableringsutgifter)	56,0	54,5	53,7	27,0
Egenandel - lege og medisiner	74,0	80,1	75,6	
Egenandel – lege/psykolog				64,0
Egenandel – medisiner				70,0
Konserverende tannpleie	44,0	52,8	50,8	30,0
Boutgifter (strøm – forsikring – kommunale utgifter etc.)	4,0	3,5	6,1	
Boutgifter – Strøm og oppvarming				12,0
Boutgifter – hus- og innboforsikring				29,0
Boutgifter (husleie)	1,3	2,6	5,3	13,0

1. Tallene for 2001, 2002 og 2003 er hentet fra SSB

2. SSB opererer med absolutte tall for årene 2001, 2002 og 2003. Tallene for 2005 er angitt i prosent.

Det er ikke uproblematisk å sammenlikne tallene til SSB fra perioden 2001 til 2003 med vårt materiale (fra 2005). Eksempelvis kan det være en feilkilde at vi til en viss grad opererer med noe ulike kategorier, og at disse ikke uten videre er sammenlignbare. Vi vil derfor være noe forsiktige i våre tolkninger.

Vel 64 prosent av kommunene oppgir at de inkluderer samtlige av de utgiftskomponentene som inkluderes i statens veiledende retningslinjer (5.1.5.1). Blant disse svarer imidlertid langt de fleste bekreftende på at de også inkluderer en eller flere utgiftsposter som i følge de veiledende retningslinjene ikke skal inngå i kjerneområdet for livsopphold. Samlet finner vi at bare vel to prosent av kommunene oppgir at de inkluderer alle poster som i følge statens veiledende retningslinjer skal inkluderes og ingen av postene som ikke skal inkluderes. I vårt datamaterial utgjør dette kun fem kommuner. Blant disse fem

kommunene er de kun tre kommuner som samtidig oppgir at de følger statens veiledende satser. De to andre kommunene oppgir satser som ligger noe under statens veiledende satser.

Den øverste delen av tabellen viser andel kommuner som ikke inkluderer utgifter i de kommunale normene, men som ut fra statens veiledende retningslinjer burde ha vært inkludert. Når det gjelder utgifter til mat så inkluderer alle kommunene det i vårt materiale, på samme måte som i 2001. Når det gjelder vår kategori husholdningsartikler, så er det et spørsmål om den er sammenlignbar med SSBs kategori dagligvarer. Men uansett så har vi her å gjøre med små marginer, og vi vil være tilbakeholdne med å legge vekt på eventuelle forskjeller. Når det gjelder klær og sko, så er det ingen endringer. Kategorien transportutgifter er mer omfattende enn kategorien arbeidsreiser. Tabellen viser imidlertid at det er en økning i antall kommuner som inkluderer transportutgifter i beregningsgrunnlaget, dvs. som følger statens veiledende retningslinjer. Ut av tabellen kan vi lese at tidligere var det drøyt 60 prosent av kommunene som fulgte de statlige veiledende retningslinjene ved å inkludere transportutgifter i beregningsgrunnlaget, mens det i 2005 var nesten 80 prosent som inkluderte disse utgiftene. For utgifter til telefon mv. er forskjellene så små at de ikke kan tillegges vekt. Vedrørende fritidsaktiviteter er det en økning i andelen kommuner som ikke inkluderer disse i de faste stønadssatsene. Igjen har vi å gjøre med små marginer, og vi skal derfor være meget forsiktige med å trekke konklusjoner. Men det kan være en indikasjon på at disse utgiftene i økende grad blir skjønnsvurdert, noe som antakelig kan ses i sammenheng med økt oppmerksomhet om sosialhjelpsbudsjettene. Det vil i tilfelle være en utvikling som går i mot statens veiledende retningslinjer.

Den nederste delen av tabellen viser andel kommuner som inkluderer utgifter i beregningsgrunnlaget som skulle ha vært holdt utenfor, i følge statens veiledende retningslinjer. Når det gjelder innbo, så opereres det med noe ulike kategorier, men etter vår vurdering er de sammenlignbare. Tallene peker i retning av økt tendens til at slike utgifter blir skjønnsvurdert, noe som vil være i tråd med de statlige retningslinjene. Det samme ser vi for legebehandling og medisiner, og for tannpleie. Når det gjelder utgifter i forbindelse med å bo, så viser begge kategoriene økning. Men igjen vil vi vise til at utvalgene for perioden 2001-2003 og for 2005 er ulike, og som vi har pekt på så kan det siste være skjevt. Vi mener derfor at det ikke er grunnlag for å trekke bastante konklusjoner.

For å oppsummere så vil vi gjenta at det ikke er sikkert at våre tall er direkte sammenlignbare med tallene fra SSB. Tabellen bør derfor tolkes med noen grad av forsiktighet. I den grad vi mener det er grunnlag for å peke på tendenser vedrørende å ikke inkludere utgifter som ut fra de statlige retningslinjene skulle ha inngått i det faste stønadsgrunnlaget, så ser vi at endringen peker i begge retninger. Eksempelvis ser vi en tendens til at utgifter vedrørende fritidsaktiviteter blir holdt utenfor stønadsgrunnlaget, dvs.

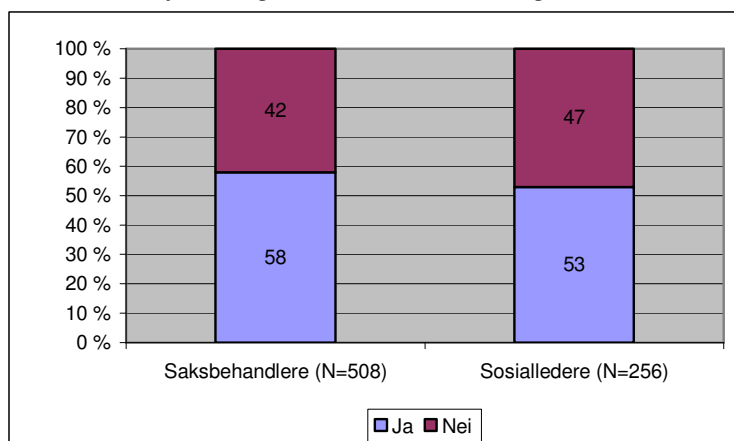


ikke i tråd med statlige retningslinjer. For transportutgifter ser vi en tendens til at de blir holdt utenfor stønadsgrunnlaget i færre kommuner, dvs. i tråd med de statlige retningslinjene. Når det gjelder utgifter som inkluderes i det faste stønadsgrunnlaget, men som ut fra statens retningslinjer skulle vært holdt utenfor, går tendensen i retning av at utgifter i økende grad holdes utenfor det faste beregningsgrunnlaget. Det gjelder utgifter til innbo, lege/medisiner og tannbehandling. Med andre ord endringer i tråd med statens veiledende retningslinjer, men igjen så vil vi presisere at utslagene ikke er store.

### **3.2.2 Korttids- og langtidsytelser**

I prinsippet skal økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven være en midlertidig ytelse som blir gitt med tanke på at stønadsmottaker skal bli i stand til å sørge for seg selv. Det kan skje gjennom arbeid, trygderettigheter osv. I praksis er det likevel store variasjoner i hvor lenge den enkelte stønadsmottaker er avhengig av økonomisk støtte fra sosialtjenesten, og enkelte vil være avhengig av den i lang tid. I rundskriv 1-34/2001 blir det pekt på at stønadsbehovet ikke vil være det samme for personer som trenger stønad i en kort periode og de som trenger det over lengre tid. Ved utmåling av korttidsytelser kan det legges til grunn at stønaden skal dekke kun helt nødvendige løpende utgifter. Ved stønad over lengre tid vil behov for hjelp til innkjøp av klær, innbo, terminvise utgifter m.m. være større. I slike tilfeller må sosialtjenesten ta hensyn til slitasje og eventuelle behov for fornyelse. I rundskrivet sies det også at det ikke er mulig å sette en klar grense mellom en kort og en lang stønadsperiode. Omfanget av hjelpebehovet vil variere avhengig av bl.a. hvordan situasjonen har vært forut for stønadsbehovet, og hvordan utsiktene til inntekter er framover. Søkeren vil i noen tilfeller ha ventet i det lengste med å søke hjelp, og da vil en del nødvendige utgifter allerede være utsatt så lenge som mulig. I andre tilfeller kan søker forutse at det kommer en vanskelig periode, og vil søke hjelp for å forebygge en krise. Med dette som bakgrunn skal vi rette oppmerksomheten mot hvordan sosialtjenesten praktiserer bruk av henholdsvis korttids- og langtidsytelser. Vi begynner med å se på om sosialkontorene skiller mellom disse to formene.

Figur 3.2 Skiller sosialtjenesten i din kommune mellom korttidstytelser og langtidstytelser? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.



Figur 3.2 viser at noe over halvparten av kommunene oppgir at de skiller mellom korttidstytelser og langtidstytelser. Andelen kommuner som ikke har et slikt skille er imidlertid også betydelig. Vi skal senere vise hvilke satser kommunene opererer med overfor de ulike klientgruppene, og da skiller vi mellom langtidstytelser og korttidstytelser. Kommuner som svarer at de ikke praktiserer et slikt skille er registrert med den samme satsen både for korttidstytelser og langtidstytelser.

Vi ba respondenter som opplyser at de skiller mellom korttids- og langtidstytelser, om kort å redegjøre for hvordan sosialtjenesten praktiserer bruk av de to ytelsesformene. Svarene indikerer at det er betydelig lokal variasjon både i hvor lang tid og i hvilke situasjoner/på hvilken måte de ulike ytelsene blir praktisert. Men det peker seg ikke ut noen forskjeller i svarene mellom de to respondentgruppene. Følgende trekk avtegner seg:

Skille mellom korttids- og langtidstytelser går langs de to variablene varighet på stønaden og grupper av stønadsmottakere. Når det gjelder lengde på stønad, går det et hovedskille ved tre måneder. Men en del opererer også med seks måneder, og enkelte har en grense ved fire måneder. Det er også en del som avgrenser korttidstytelse til en måned (fire uker). Når det gjelder grupper av stønadsmottakere, så vises det først og fremst til at korttidstytelse gis til ungdom (18-25 år). I tillegg kommer nye søkere og søkere som er under utredning. Det blir også pekt på at overgang til korttidstydelse blir brukt som sanksjonsmiddel ved brudd på vilkår eller dersom vedkommende ikke tar i mot tilbud om arbeid/sysselsetting. Bruk av sanksjonsmidler ved vilkår kommer vi for øvrig tilbake til senere i rapporten. Når det gjelder langtidstytelser, så vises det til at de brukes fra første dag til barnefamilier/enslige med forsørgeransvar, i hvert fall til barna. Sporadisk blir det også nevnt at søkere med psykiske lidelser er unntatt fra korttidstydelse. Det nevnes også at klienter som forut for søknad har stått på en trygdeytelse, får stønad etter langtidstydelse fra første dag. Følgende utsagn fra sosialledere eksemplifiserer kontorenes praksis:

*”Vi har høve til å sette nye søkjarar på korttidsytning i inntil 3 mnd. Om dei får kort- eller langtidsytning ved første gongs utbetaling vert avgjort etter ei fagleg vurdering ved kontoret. Enkelte grupper/personer er helt skjerma frå dette. Barnefamiliane er heilt skjerma frå korttidsytning, dvs. at ingen med omsorg for barn (dvs. under 18 år) skal ha korttidsytning. Vidare har kontoret ein praksis som skjermer t.d. psykisk sjuke og lignende frå korttidsytningane. Dei som i størst grad får korttidsytning i inntil 3 mnd ved vårt kontor er friske og arbeidsføre unge som skal stimuleres til å komme ut i arbeid eller utdanning.”*

*”Ytelsene blir fortløpende vurdert, og når den enkelte har mottatt sosialhjelp i over 3 måneder er det naturleg å foreta en vurdering av stønadsbehovet ut fra en langtidsytelse. Imidlertid er dette individuelt, og hver klient har sin spesielle situasjon som det tas hensyn til.”*

En av saksbehandlerne gjør følgende avgrensning:

*”Korttidsytelse: Klienten er i påvente av inntekter som vil gjøre han/hun selvhjulpel. Periode opp til 2 mnd. Langtidsytelse: Er i behov av stønad over lengre tid, har ekstra utgifter, har levd på minimumsbeløp før de kontaktet sosialtjenesten.”*

En side som sterkt framheves fra begge respondentgruppene, og som også går fram av sitatene ovenfor, er at utmåling av stønad skjer med bakgrunn i vurdering av den enkeltes situasjon, jf. følgende kommentarer fra sosialledere:

*”Vi har ingen faste satser, men vurderer det individuelt enten ved å forhøye stønaden fast eller innvilge ekstra midler til klær, møbler og lignende”.*

*”Alle saker vurderes skjønnsmessig med utgangspunkt i statens satser. Ikke egne korttidssatser, men ved behov for stønad til mat i en kort periode praktiseres lavere stønad.”*

*”Alt er basert på skjønn i denne sammenhengen. Korttid blir bare brukt for at personer skal komme seg over en kortvarig kneik. I tillegg for ungdom som står uten jobb eller i kø for skoleplass. Den videre praksis er vanskelig å skjematisk, da levekårene i vår kommune er forholdsvis gode og de som er avhengig av økonomisk sosialhjelp skal til en viss grad kunne speile seg i resten av samfunnet.”*

Følgende utsagn fra saksbehandlere viser den samme praksisen:

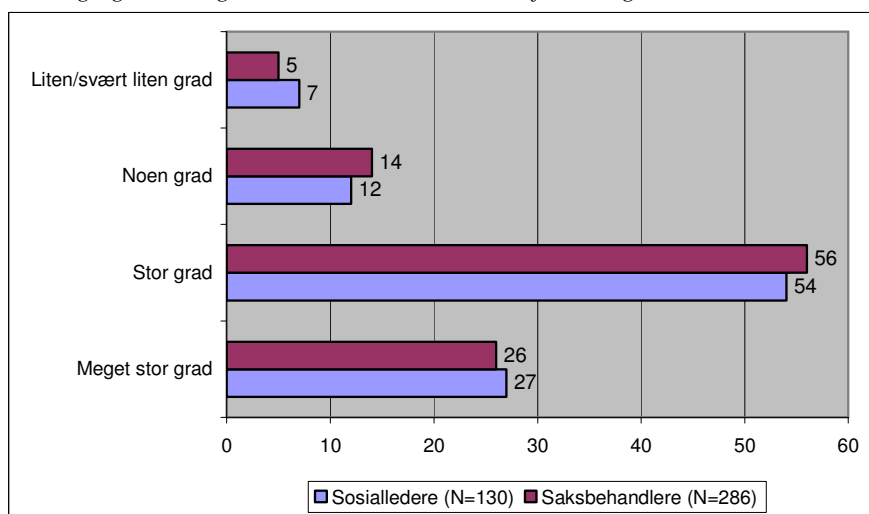
*”Arbeider etter skjønn. Har en person mottatt sosialhjelp over en lengre periode, kan sosialtjenesten gi bidrag utover det som er helt nødvendig, for eksempel til*

klær. Ved korttidssytelser kan sosialtjenesten hjelpe for å avverge at problemet blir større, slik at den aktuelle raskere kan bli selvhjulpen. Totalsituasjonen har mye å si for hvilken stønad hver enkelt vil få, skjønn utøves etter LOST § 5-2.”

”Alle søkere har krav på en individuell vurdering. En avviker noe fra livsoppholdssatsene der det er rimelig. En kan bl.a. dekke utgifter som ikke er pliktmessige ytelser for en kortere periode.”

Ovenfor har respondentene, som opplyser at de opererer med både korttids- og langtidsattser, beskrevet hvordan bruk av de to stønadsformene vanligvis praktiseres. Det vil si hvordan det er vanlig rutine ved kontorene å håndtere skillet mellom de to formene. Men som det går fram av kommentarene, så er det ikke en klar grense mellom disse to stønadsformene. Det vil være et felt hvor de går over i hverandre, og hvor en avviker fra kontorets ”vanlige” praksis. Det vil si et felt hvor en avviker fra egne normer for praksis. For å få et inntrykk av omfanget av dette feltet, har vi spurt sosiallederne og saksbehandlerne i hvilken grad de mener at deres egen ”vanlige” praksis blir gjennomført i det daglige arbeidet ved kontoret, jf. Figur 3.3.

Figur 3.3 I hvor stor grad følges kontorets ”vanlige” praksis i det daglige arbeidet med tildeling og utmåling av stønad? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.



Det går fram av Figur 3.3 at i overkant av 80 prosent av både sosiallederne og saksbehandlerne opplyser at den ”vanlige” praksisen i forbindelse med bruk av korttids- og langtidsstønad i stor eller meget stor grad blir fulgt opp ved sosialkontoret. Vi hadde også et åpent spørsmål om hva det kan skyldes dersom sosialtjenesten gjør avvik fra egne normer og rutiner i forbindelse med praktisering av korttids- og langtidsstønader. I tråd med vektlegging på betydningen av skjønnsmessige vurderinger, blir det vist til at sakene skal ses ut fra individuelle forhold. Riktignok opererer sosialtjenesten med retningsgivende satser, men utøvelse av skjønn er en viktig del av saksbehandlingen. Sosialtjenesten må

hele tiden vurdere den enkelte saken. Som eksempler på situasjoner hvor en gjør avvik, vises det til de samme brukergruppene som ovenfor.

Enkelte av kommentarene tar også opp faktorer i tilknytning til beslutningsprosessen. Bl.a. blir det vist til at faglig utøvelse og vurderinger vil variere mellom saksbehandlerne, og at stor arbeidsbyrde og relativt få ansatte kan påvirke beslutningsutfallet. Det blir også pekt på at helhetsvurdering tatt i samråd med minst en annen saksbehandler og helst fagansvarlig, kan resultere i unntak fra normativ praksis. Betydningen av individuelle faktorer i tilknytning til saksbehandlerne går fram av følgende kommentar:

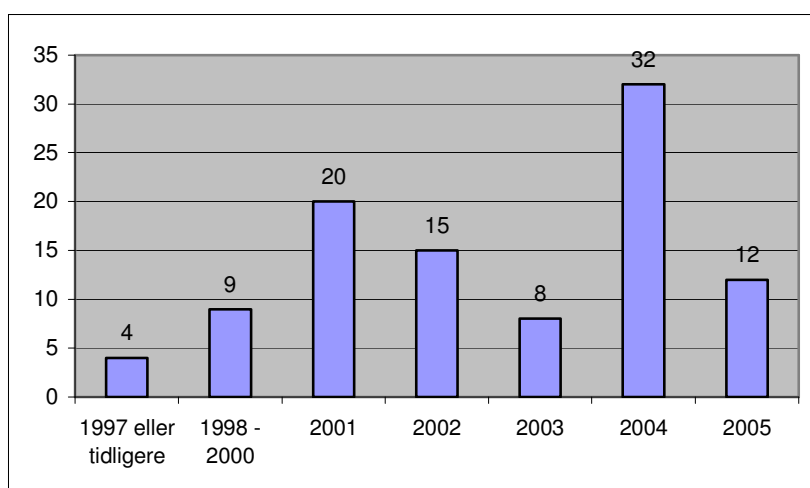
*”Saksbehandlere har stor delegasjon, og har ansvar for selv å bringe inn i fellesmøte saker til vurdering. Variasjon i praksis kan forekomme hvor dette ikke skjer.”*

Vi kommer tilbake til kontorenes praksis med fellesmøter og de ansattes vurderinger i forbindelse med skjønnsutøvelse i saksbehandlingen.

### 3.2.3 Kommunale stønadssatser

I tillegg til innholdet i sosialhjelpssatsene og bruk av henholdsvis korttids- og langtidssatser, står kommunene i prinsippet fritt til selv å bestemme nivået på stønad til livsopphold etter Sosialtjenesteloven. Vi har spurt sosiallederne om det på politisk nivå er fattet vedtak om årlig prisjustering/indeksregulering av satsene. En tredjedel (34 prosent) opplyser at det er fattet slikt vedtak i kommunen. Vi har også bedt sosiallederne opplyse hvilket år dagens kommunale satser ble vedtatt på politisk nivå, jf. figur nedenfor.

Figur 3.4 Hvilken år ble dagens kommunale satser politisk vedtatt? Prosentvis svarfordeling blant sosialledere. N=242

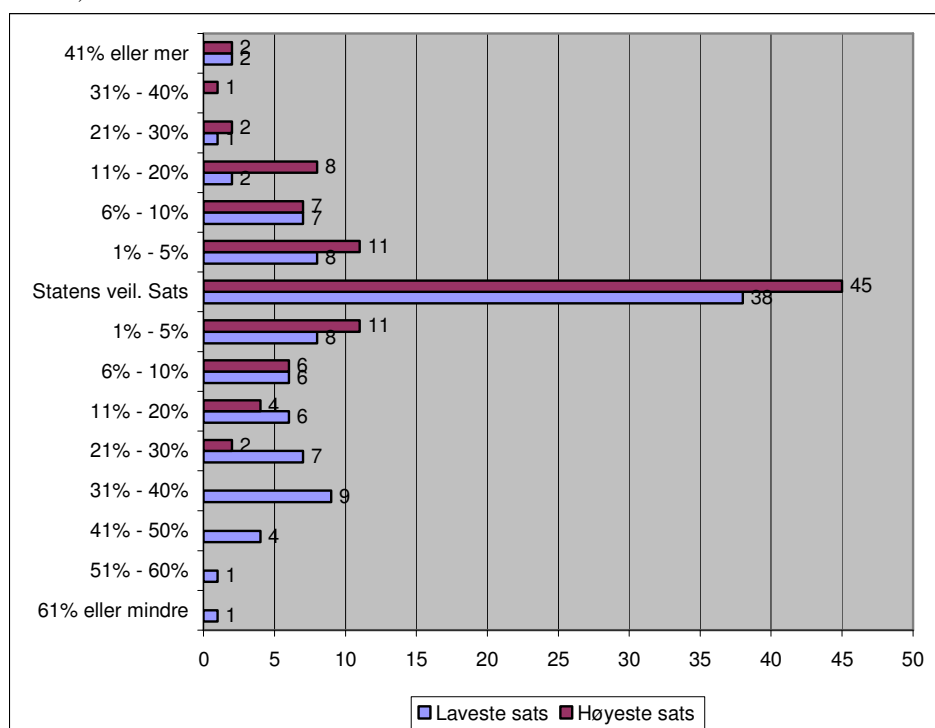


Figuren ovenfor viser at 2004 er det året som får flest score med 32 prosent, og 44 prosent av kommunene har sosialhjelpssatser som er endret i løpet av de siste to årene. Det kommer også fram at en tredjedel av kommunene har sosialhjelpssatser som ikke er regulert etter 2001.

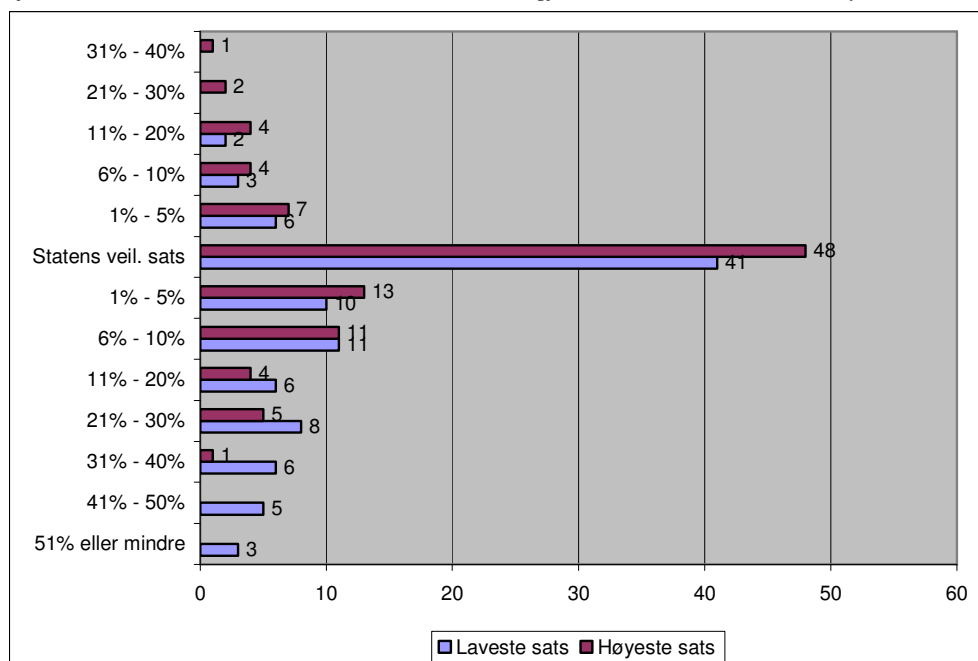
Departementet har gitt veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. Det presiseres imidlertid at sosialtjenesten har både rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønad. De statlige satsene må derfor betraktes som et utgangspunkt for det skjønn som skal utøves. Statens veilede sats ble sist justert med virkning fra 1. januar 2004. Sentrale spørsmål er hvordan nivået er på de kommunale satsene i forhold til statens veiledende sats, og om endringer fører til at stønadsnivåene nærmer seg hverandre. For årene 2003 og 2005 har vi foretatt en sammenlikning mellom statens veiledende sats og gjennomsnittlige stønadssatser for kommunene. For 2003 har vi basert oss på sosialhjelpsstatistikk (SSB), mens vi for 2005 har brukt vårt eget materiale. Denne sammenlikningen kommer vi tilbake til. Hvordan utviklingen i stønadsnivå har vært, vil også være en del av analysen basert på data fra FD-trygd (SSB).

Ovenfor har vi redegjort for at praksis vedrørende bruk av korttids- og langtidsytelser er meget mangfoldig. Det gjelder både med hensyn til hvor lang tid, i hvilke situasjoner og på hvilken måte de ulike ytelsene praktiseres. Når det gjelder å skille mellom korttids- og langtidsytelser, gikk det imidlertid et hovedskille ved tre måneder. For å gi en oversikt over nivå på kommunale normer for stønadssatser har vi valgt å konsentrere oss om langtidsytelsene. En årsak til det er at en del bruker statens veiledende sats som øvre grense for ytelse, jf. kapittel 3.3. En del kommuner opererer med høyeste og laveste nivå for de enkelte satsene, og i spørreskjemaet hadde vi derfor begge kategoriene. Slik materialet framstår, er vår tolkning at kategoriene korttidsytelser og laveste sats fanger opp en rekke kommunale særordninger som vi ikke i tilstrekkelig grad har oversikt over, eller vet i hvilket omfang de blir brukt. I noen grad inngår også nødhjelpssatser i disse kategoriene. Etter vår vurdering er derfor langtidsatsene og høyeste nivå de kategoriene som er mest sammenlignbare med statens veiledende sats. I figurene som følger har vi imidlertid valgt å vise høyeste og laveste nivå for både korttids- og langtidsatser.

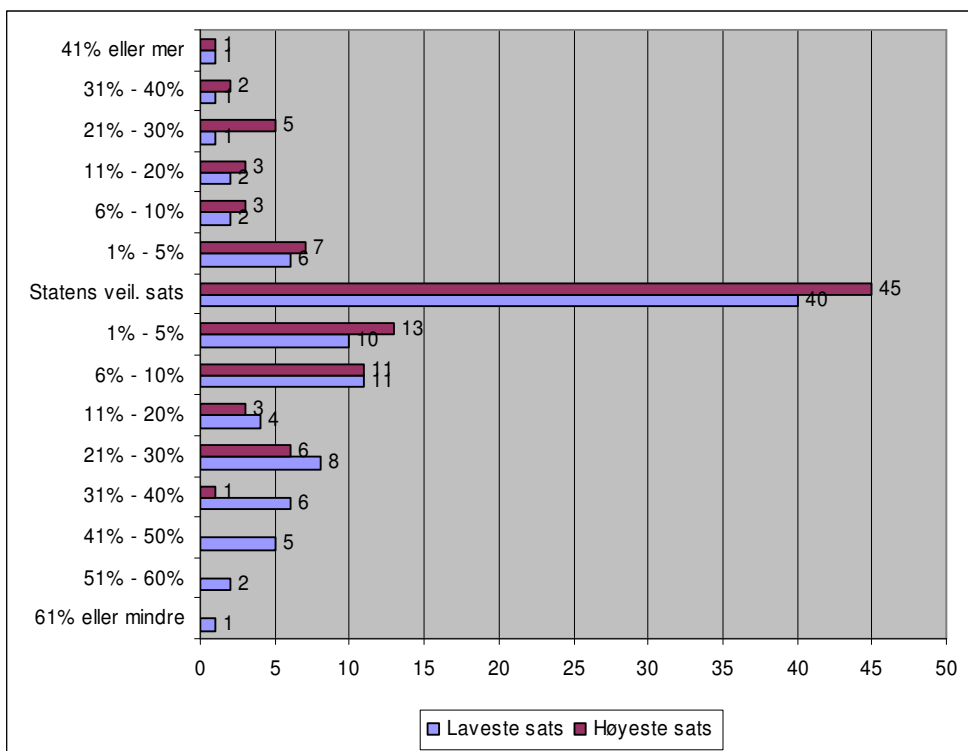
Figur 3.5 Høyeste og laveste kommunale sats for enslige med eget hushold, langtidsytelser. Prosent. Gjennomsnitt = 3783,26 (Laveste sats, N=251), gjennomsnitt = 4188,67. (Høyeste sats, N=248)



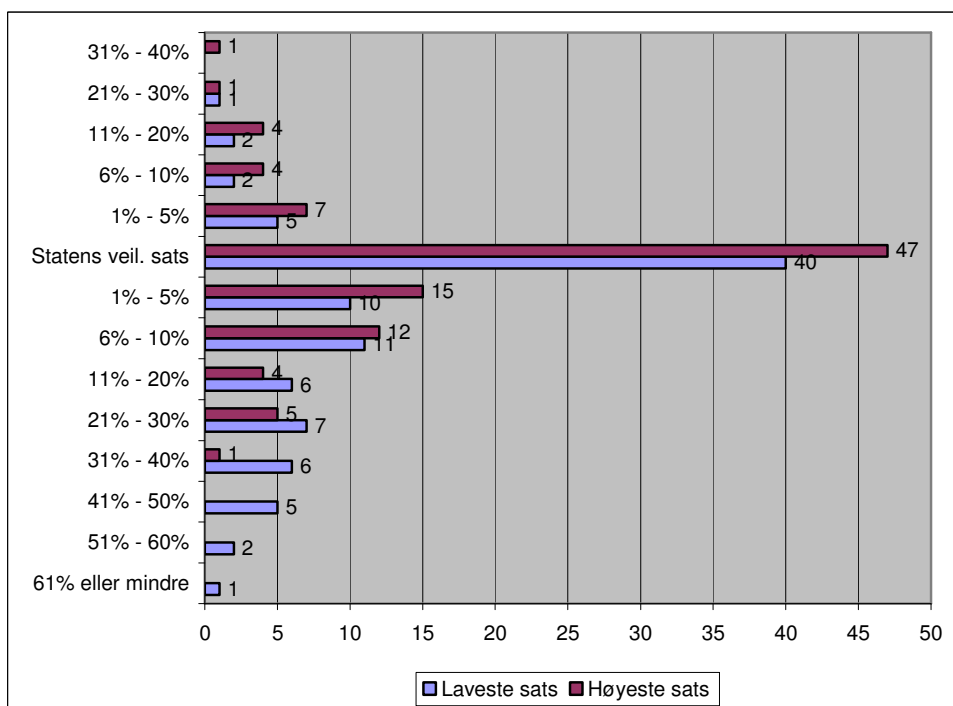
Figur 3.6 Høyeste og laveste kommunale sats for ektepar, langtidsytelser. Prosent. Gjennomsnitt = 6153,77 (Laveste sats, N=252), gjennomsnitt = 6713,79 (Høyeste sats, N=248)



Figur 3.7 Høyeste og laveste kommunale sats for samboere (en part), langtidsytelser. Prosent.. Gjennomsnitt = 3093,40 (Laveste sats, N=242), gjennomsnitt = 3369,55 (Høyeste sats, N=238)



Figur 3.8 Høyeste og laveste kommunale sats for samboere (begge parter), langtidsytelser. Prosent. Gjennomsnitt = 6149,04 (Laveste sats, N=252), gjennomsnitt = 6663,73 (Høyeste sats, N=246)





Ut fra statens veiledende retningslinjer er satsene pr. 1. januar 2004 for enslige kr 4140 pr. måned. viser at gjennomsnittlig stønadsnivå for langtidsytelser, høyeste nivå for denne mottakergruppen ligger på kr 6664 pr måned, dvs. godt over statens veiledende satser. For ektepar og når begge stønadsmottakerne er samboere, er statens veiledende satser kr 6880 pr. måned. Figur 3.6 og viser at i gjennomsnitt ligger kommunenes ytelser (langtidsytelser, høyeste sats) på henholdsvis kr 6714 og kr 6664 pr. måned. Med andre ord er gjennomsnittlig ytelse i kommunene for disse stønadskategoriene i underkant av statens veiledende satser.

Figur 3.7 viser at langtidsytelse, høyeste sats, i gjennomsnitt i kommunene for samboere (en part) er kr 3370 pr. måned, mens statens veiledende sats er kr 3440. Med andre ord ligger kommunal gjennomsnittsyttelse i underkant av de statlige satsene også for denne stønadskategorien.

Figur 3.5 t.o.m. Figur 3.8 viser stønadsnivå for ulike kategorier mottakere. Vi ser at for langtidsytelser, høyeste sats, ligger i underkant av halvdel av kommunene på samme nivå som statens veiledende satser for de fire stønadskategoriene. Figurene viser stor grad av likhet i stønadsmønster mellom de enkelte kategoriene, men det er en tendens til at enslige med eget hushold (Figur 3.5) skiller seg ut. Forskjellene er ikke så store, men andelen som ligger på samme nivå som statens veiledende satser er noe lavere enn for de tre andre kategoriene. I gruppen enslige med eget hushold er det dessuten en noe større andel av kommunene som ligger over statens veiledende satser enn for de tre andre kategoriene. 26 prosent av kommunene opplyser at høyeste sats ligger opp til 20 prosent over de veiledende satsene. For de tre andre mottakerkategoriene er det 13 til 15 prosent av kommunene som opplyser at høyeste sats ligger inntil 20 prosent over statens veiledende.

Vi holder oss til langtidsytelser og høyeste sats, og Figur 3.6, Figur 3.7 og Figur 3.8 viser at når det gjelder stønader som ligger lavere enn statens veiledende satser, så er praksis i kommunene temmelig ensartet. For mellom 24 og 27 prosent av kommunene ligger laveste stønadssats inntil 10 prosent under statens veiledende satser for alle disse tre gruppene. For enslige med eget hushold er det imidlertid 17 prosent av kommuner som bruker satser inntil 10 prosent under statens veiledende satser. Vi ser også at det er en opphopning for laveste sats på nivåene 11 til 40 prosent under statens veiledende sats for alle de fire stønadskategoriene.

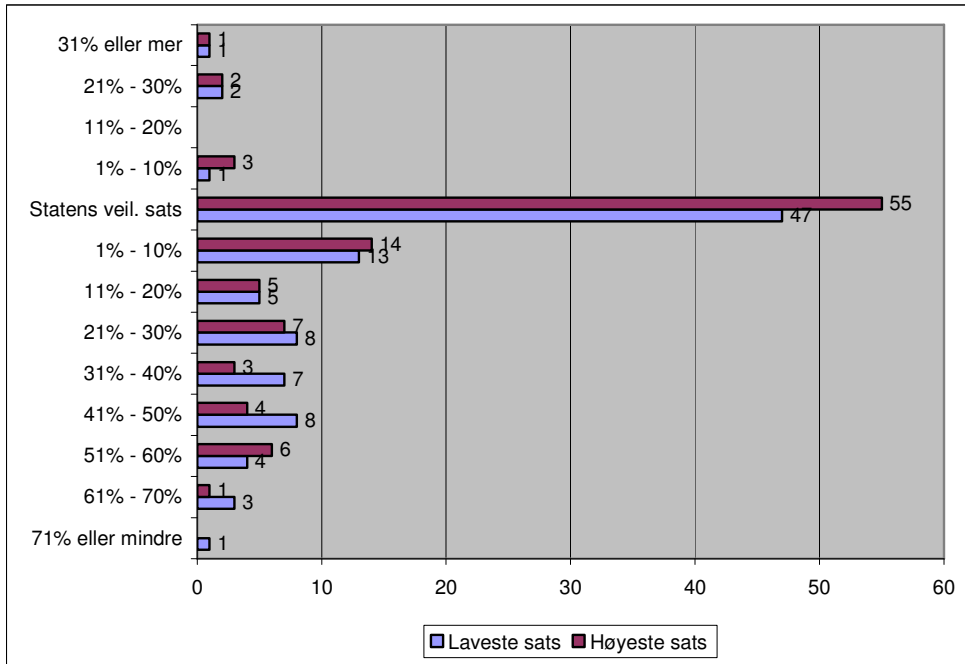
Utslagene vi ser er ikke så store, men for gruppen enslige med eget hushold er det større spredning i stønadsnivå blant kommunene enn for de tre andre mottakerkategoriene. I kategorien enslige med eget hushold vil unge stønadsmottakere utgjøre en vesentlig del. Stønadsmønsteret som figurene viser, *kan* gjenspile kommunenes virksomhet rettet inn mot unge stønadsmottakere. En forklaring på at kommunene ligger over statens veiledende satser, *kan* være at satsene økes som oppmuntring eller belønning for at de er aktive

stønadsmottakere. På den andre siden *kan* de til dels lave satsene være knyttet til sanksjoner bl.a. i forbindelse med manglende oppfylling av vilkår. En annen mulig forklaring kan være at stønadsnivået generelt settes lavt for unge stønadsmottakere for å gjøre det lite attraktivt å motta økonomisk sosialhjelp, jf. tidligere. Tidligere har vi også nevnt at reduksjon av økonomisk stønad er et vanlig sanksjonsmiddel i forbindelse med bruk av vilkår, og dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.3.3. Ytterligere en forklaring på opphopningen av lave satser kan være at det dreier seg om nødhjelpssatser eller andre satser som ikke brukes ofte, men som kan være rettet inn mot spesielle situasjoner/grupper.

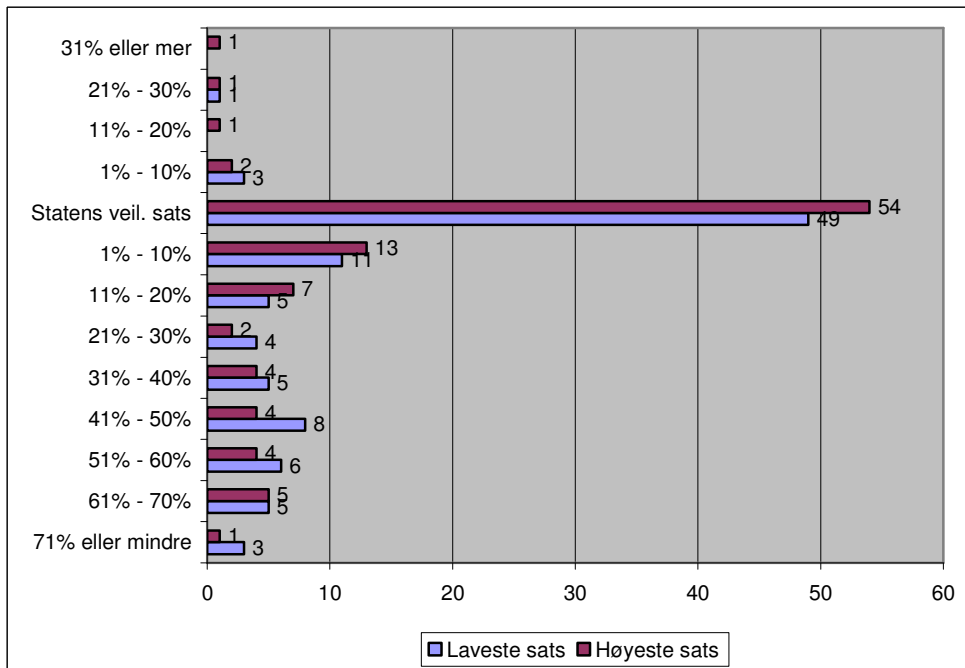
Vi går over til å se på tilleggssatsene for barn. I den sammenhengen er det viktig å huske at det er store variasjoner i praksis mellom de enkelte sosialkontorene. De fleste kontorene inkluderer barnetrygden når de beregner stønadsmottakernes inntekt. Dette kommer vi for øvrig tilbake til i kapittel 3.2.4. Flere sosialkontor, som her oppgir lave tilleggssatser, opplyser at satsene er eksklusiv barnetrygd, og at barnetrygden dermed ikke inkluderes ved inntektsberegningen. Tilsvarende er det grunn til å tro at mange sosialkontor som oppgir høye satser, eller satser opp mot statens veiledende satser, inkluderer barnetrygden ved inntektsberegningen. Det framgår ikke av figurene nedenfor hvem som inkluderer barnetrygden og hvem som lar stønadsmottakeren "beholde" den, jf. kapittel 3.2.4.

Det er også slik at mange kommuner ikke beregner barnetilleggene etter den inndeling i aldersgrupper som direktoratet bruker. Enkelte kommuner har en flat sats som gjelder for alle barn, uavhengig av alder. Andre kommuner opererer med andre alderkategorier. Til sist er det flere kommuner som oppgir at det gis mest for første barn og mindre for påfølgende barn. Tanken som ligger til grunn for denne siste løsningen er at flere barn ofte gir stordriftsfordeler.

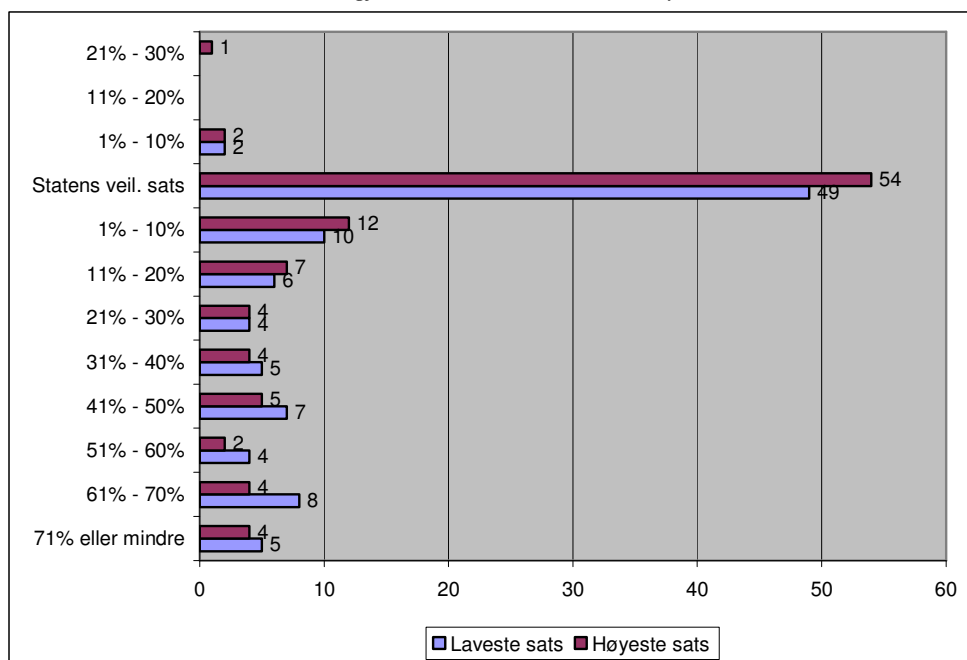
Figur 3.9 Tilleggsats for ett barn (0 – 5 år), langtidsytelser. Prosent. Gjennomsnitt = 1324,89 (Laveste sats, N=249), gjennomsnitt = 1403,73 (Høyeste sats, N=246)



Figur 3.10 Tilleggsats for ett barn (6 – 10 år), langtidsytelser. Prosent. Gjennomsnitt = 1651,97 (Laveste sats, N=249), gjennomsnitt = 1741,04 (Høyeste sats, N=246)



Figur 3.11 Tilleggsatts for ett barn (11 – 17 år), langtidsytelser. Prosent. Gjennomsnitt = 2054,82 (Laveste sats, N=248), gjennomsnitt = 2184,53 (Høyeste sats, N=246)



Figur 3.9, Figur 3.10 og Figur 3.11 viser at for alle tre alderskategoriene ligger de kommunale satsene under statens veiledende satser i snaut halvparten av kommunene, mens satsene i drøyt halvdel av kommunene ligger på samme nivå (gjelder høyeste sats). Ca 19 prosent av kommunene ligger inntil 20 prosent under statens veiledende satser.

Men tallene er i noen grad misvisende. Vi må huske på at tallene i alle fall delvis også er et uttrykk for ulike måter å beregne satsene på. Direktoratet åpner for at barnetrygden kan inntektsberegnes. Enkelte kommuner benytter seg av denne muligheten fullt ut, andre bare delvis, mens atter andre ikke anvender denne muligheten i det hele tatt. Vi finner at mange kommuner opererer med, og oppgir nettosatser, dvs. satser etter at barnetrygden er trukket fra. Enkelte av disse kommunene opplyser også at stønadsmottaker får beholde barnetrygden, den inntektsberegnes med andre ord ikke. Andre kommuner oppgir i stedet bruttosatser, dvs. satser som inkluderer barnetrygden. Hvem som reelt har de høyeste og hvem som har de laveste satsene, går derfor ikke klart fram av figurene over. Eksempelvis vil en oppgitt veiledende sats på 1580 kroner for ett barn i alderen 0 - 5 år, være lavere enn en oppgitt sats på 1100 kroner, dersom den første kommunen inntektsberegner, eller trekker fra barnetrygden, mens den andre kommunen holder barnetrygden utenfor.

Tabell 3.2 Statens veiledende satser og gjennomsnittlig stønadsnivå for kommunene i 2003\* og 2005\*\*.

	Statlige veiledende satser	Gjennomsnitt alle kommuner	Differanse gjennomsnitt og sats
Enslige med eget hushold	4000	4151	151
Ektepar	6660	6665	5
Samboere (begge parter)	6660	6621	-39
Samboere (en part)	3330	3376	46
Tillegg for ett barn (0 – 5 år)	1530	1372	-158
Tillegg for ett barn (6 – 10 år)	2020	1726	-294
Tillegg for ett barn (11 – 17 år)	2550	2127	-423
Til sammen 2003	26 750	26 038	-712
Enslige med eget hushold	4140	4189	49
Ektepar	6880	6714	-166
Samboere (begge parter)	6880	6664	-216
Samboere (en part)	3440	3370	-70
Tillegg for ett barn (0 – 5 år)	1580	1404	-176
Tillegg for ett barn (6 – 10 år)	2090	1741	-349
Tillegg for ett barn (11 – 17 år)	2640	2185	-455
Til sammen 2005	27 650	26 267	-1389

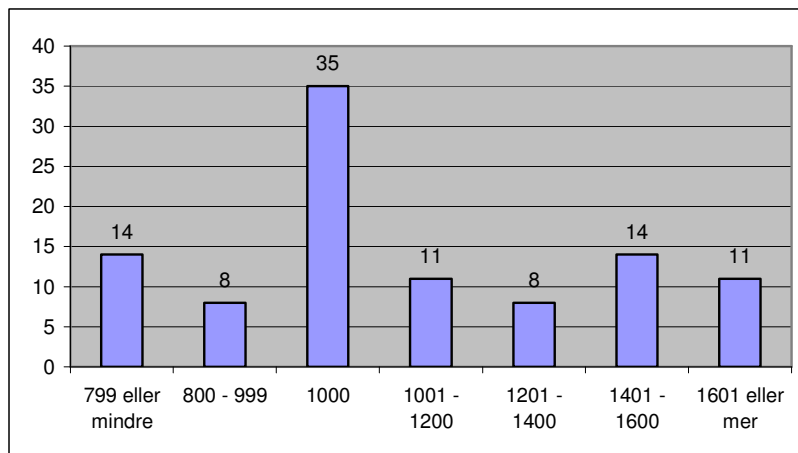
\* Tallene for 2003 er hentet fra SSB, Sosialhjelpsstatistikken

\*\* Tallene for 2005 gjelder høyeste sats, langtidsytelser.

Tabellen ovenfor viser gjennomsnittlige kommunale stønadssatser for alle kommunene i 2003 og 2005 i forhold til statens veiledende satser. Tallene for 2003 er hentet fra Sosialhjelpsstatistikken (Statistisk sentralbyrå), mens tallene for 2005 er fra vår undersøkelse, og de gjelder langtidsytelser, høyeste sats. Som vi har vært inne på flere ganger er det en viss usikkerhet forbundet med våre tall, og det gjør at sammenlikningsgrunnlaget svekkes. Det er ikke noe enhetlig mønster som avtegnes i utviklingen. Men det er en hovedtendens at endringene *ikke* har gått i retning av at nivået på de kommunale stønadene har nærmet seg statens veiledende satser. Forskjellene er imidlertid minst når det gjelder satsene for barnetillegg.

Vi har også spurt om sosialtjenesten opererer med tilleggssytelser for stønadsmottakere som deltar i tiltak eller annen aktivitet. 70 prosent av sosiallederne bekrefter slik praksis. Tilleggssytelsene varierer fra kr 360 pr måned til kr 2625 pr måned. De fleste opplyser at tilleggssytelser på en eller annen måte blir vurdert individuelt. Det kan være ut fra spesielle behov hos den enkelte, som belønning for innsats, i forbindelse med deltakelse i ulike typer av tiltak etc., og mange opplyser at de ikke opererer med fastsatte satser. Av det mindretallet som har oppgitt satser for tilleggssytelser, fordeler nivået seg som vist i Figur 3.12.

Figur 3.12 Tilleggssats pr mnd for deltakere i tiltak m.v. Prosentvis svarfordeling blant sosialledere. N=74

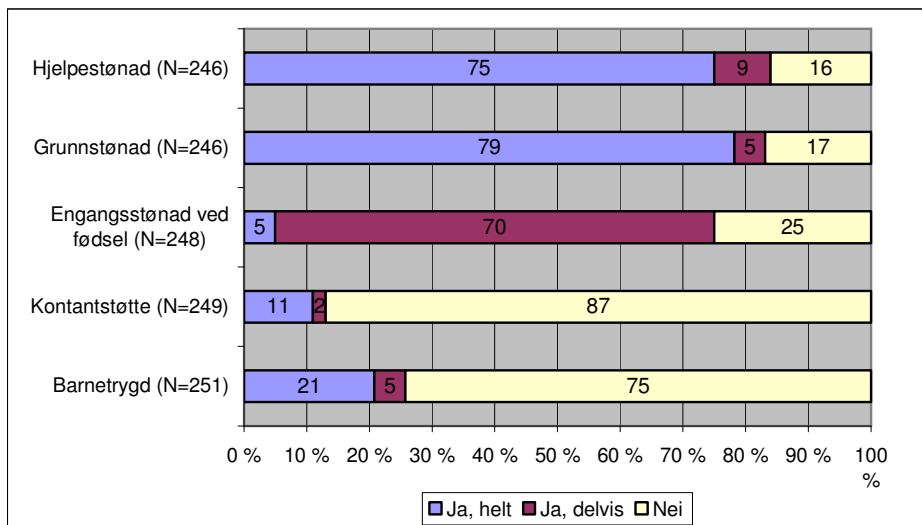


Figuren viser at 1000 kr pr måned er mest vanlig (35 prosent av kommunene som har faste satser) som tilleggssytelse for deltakelse i tiltak mv. Men siden det er svært få som opererer med faste satser på dette området, er antall respondenter lavt.

### 3.2.4 Inntektsgrunnlag

Økonomisk stønad etter Sosialtjenesteloven er en subsidiær ytelse. Det innebærer at den enkelte skal utnytte alle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, trygderettigheter mv. før det gis økonomisk stønad. Av departementets rundskriv vedrørende praktisering av kapittel fem i Sosialtjenesteloven (rundskriv 1-34/2001 og rundskriv I-13/2001) går det fram at hovedregelen er at trygdeytelser kan medregnes fullt ut ved vurdering av behov for, og ved utmåling av økonomisk stønad. Personer som mottar løpende trygdeytelser til livsopphold har, så langt disse rekker, ikke krav på sosialhjelp til samme formål. Slike ytelser kan derfor fullt ut regnes med ved vurdering av behov for økonomisk stønad og ved utmåling av slik stønad. Det heter også at barnetrygd og kontantstøtte kan medregnes på linje med andre inntekter ved vurdering av søkerens behov. Når det gjelder engangsstønad ved fødsel, blir det pekt på at ytelsen er ment å dekke spesielle utgifter i forbindelse med fødsel, og er i prinsippet en ytelse som sosialtjenesten kan ta hensyn til ved vurdering av behov for stønad til livsopphold. Vi ba sosiallederne svare på i hvilken grad deres kommune inntektsberegner slike ytelser. Figur 3.13 gir oss tallene.

Figur 3.13 Ytelser holdt utenfor når inntektsgrunnlaget beregnes. Prosentvis svarfordeling blant sosialledere



Figur 3.13 viser at det er vanlig å inntektsberegne kontantstøtte og barnetrygd. Så mange som 87 prosent av kommunene regner kontantstøtten i sin helhet som inntekt, mens 75 prosent gjør det samme med barnetrygden. Vi ser at bare hver fjerde kommune helt eller delvis holder barnetrygden utenfor (dvs. lar stønadsmottakeren få beholde denne), mens bare hver tiende synes å la stønadsmottakeren helt eller delvis få beholde kontantstøtten. Dette er et sentralt element når vi vurderer de kommunale tilleggene i stønader for barn. Når det gjelder engangstønad ved fødsel, svarer majoriteten blant de spurte at denne inntektsberegnes delvis. Svært få (fem prosent) lar stønadsmottakerne beholde denne stønaden i sin helhet. Vel en av fire inntektsberegner engangstønad ved fødsel i sin helhet. Når det gjelder grunn- og hjelpetønad, så blir disse holdt utenfor inntektsgrunnlaget ved de fleste sosialkontorene. Vel en fjerdedel av sosialkontorene opplyser at andre stønader holdes utenfor beregning av inntektsgrunnlag. Det går fram av kommentarene at det først og fremst gjelder barnebidrag og bostøtte fra Husbanken. Det blir også vist til lån/stipend, legater og gaver til særlige formål, renteinntekter, leieinntekter og lotterigevinst.

Av undersøkelsen går det fram at praksis i forbindelse med beregning av inntektsgrunnlaget er stabil. 76 prosent av sosiallederne opplyser at den ikke er endret i løpet av de siste fem årene. I den fjerdedelen av kommunene hvor praksis er endret i løpet av de siste fem årene, er den vesentligste endringen tilstramming av praksis vedrørende barnetrygd og kontantstøtte. Før siste endring holdt to tredjedeler av sosialkontorene barnetrygden utenfor når inntektsgrunnlaget ble beregnet, og 60 prosent holdt kontantstøtten utenfor. Endringene er ubetydelige når det gjelder engangstønad ved fødsel, grunn- og hjelpetønad.

### 3.2.5 Oppsummering

Hovedhensikten med dette underkapitlet er å få fram sentrale sider ved nivå og praksis i forbindelse med økonomisk stønad etter Sosialtjenesteloven. Vi har også sett lokal praksis i forhold til statlige veiledende satser og retningslinjer. Praksis i kommunene vil vi for øvrig komme tilbake til i case-undersøkelsen som skal gjennomføres i 12 kommuner.

Det første emnet vi tok opp er hva som defineres inn i begrepet ”forsvarlig livsopphold”, og om/i hvilken grad lokal praksis skiller seg fra statens veiledende retningslinjer. For å fange opp eventuelle endringer i hvilke utgifter som inkluderes i/holdes utenfor det faste beregningsgrunnlaget, er det gjort en sammenligning med en tidligere undersøkelse (SSB). De to undersøkelsene er ikke uten videre sammenlignbare, og resultatene må ses med en viss forsiktighet. Når det gjelder å ikke inkludere utgifter som ut fra statens veiledende retningslinjer skal inngå i det faste beregningsgrunnlaget, er det en tendens til at endingene fører til at retningslinjene følges i både økende og minskende grad. Når det f. eks. gjelder utgifter til fritidsaktiviteter, er det en tendens til at disse i økende grad blir holdt utenfor beregningsgrunnlaget, noe som er i strid med statlige veiledende retningslinjer. For transportutgifter er det en tendens til at flere kommuner inkluderer disse utgiftene i beregningsgrunnlaget. Med andre ord endres praksis i retning av å følge statens veiledende retningslinjer. Når det gjelder utgifter som inkluderes i beregningsgrunnlaget, men som ut fra statens veiledende retningslinjer skal holdes utenfor, er det en tendens i retning av at reglene følges i større grad. Eksempelvis gjelder det utgifter til innbo, lege/medisiner og tannbehandling. Men utslagene er ikke store, og de bør tolkes med en viss forsiktighet.

Videre har vi sett at omtrent halvdelen av kommunene opplyser at de skiller mellom korttids- og langtidsytelser, og mange praktiserer skille etter tre måneder på stønad. Men uansett om kommunen opererer med både langtids- og korttidssatser eller ikke, så blir det lagt stor vekt på at utmåling av stønad skjer ut fra vurdering av den enkelte situasjonen. Både statens veiledende satser og kommunale normer for stønadsnivå blir brukt som utgangspunkt for skjønnsmessige vurderinger. Eksempelvis pekes det på at korttidsytelser kan brukes som virkemiddel f.eks. overfor unge stønadsmottakere som en ønsker så raskt som mulig å få over i arbeid/arbeidsrettede tiltak, eller som sanksjonsmiddel i ulike situasjoner.

Vi viser også nivået for de kommunale stønadssatsene og relaterer det til nivået på statens veiledende satser. Her har vi konsentrert oss om nivå på langtidsytelser. Kort sagt ligger i underkant av halvdelen av kommunene på samme nivå som statens veiledende satser for stønadskategoriene ektepar, samboere (en part) og samboere (begge parter). For den andre halvparten er hovedtendensen at stønadene ligger inntil 10 prosent under statens veiledende satser. For kategorien enslige med eget hushold er det noe mer spredning. Forskjellene fra de tre andre stønadsgruppene er ikke store, men det er noe færre kommuner som ligger på samme nivå som statens veiledende satser. Til gjengjeld er det en større andel som opplyser at de ligger inntil 20 prosent over disse satsene. Når det gjelder



laveste stønadssats, så er det også en opphopning av kommuner som ligger 11 til 40 prosent under statens veiledende sats. En mulig tolkning av dette er at det gjenspiler at noen kommuner i større grad enn andre bruker sosialstønad som virkemiddel overfor f. eks. unge stønadsmottakere. Når det gjelder satsene for barnetillegg, så er hovedbildet at omtrent halvparten av kommunene ligger på samme nivå som statens veiledende satser, mens den andre halvparten ligger noe under. Tallene er imidlertid usikre fordi det varierer hvorvidt barnetrygd holdes utenfor eller ikke ved beregning av stønad.

Med hjelp av sosialhjelpsstatistikk (SSB) har vi sammenliknet gjennomsnittlige stønadssatser for kommunene for 2003 og 2005 med statens veiledende satser. Kort sagt har endringene som har skjedd ikke gått i retninga av økt likhet mellom det kommunale stønadsnivået og statens veiledende satser.

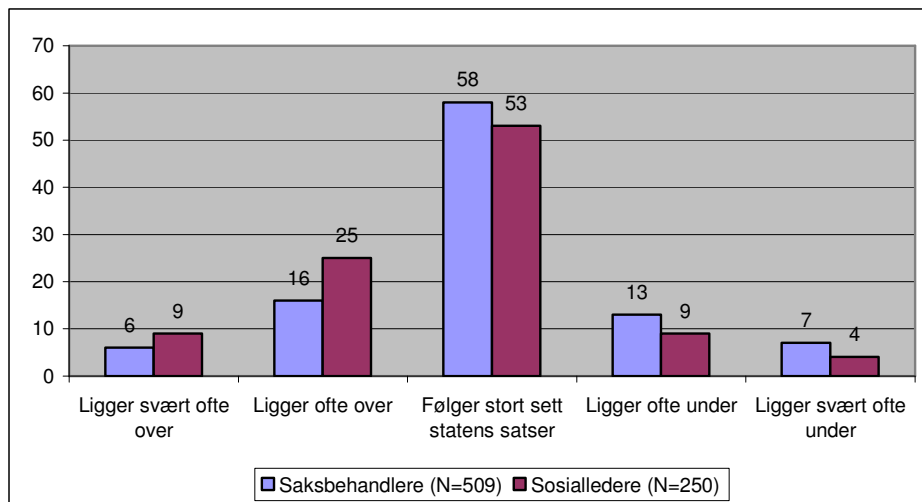
I den siste delen av dette underkapitlet skal vi se på hvordan inntektgrunnlaget blir beregnet for stønadsmottakere. Tre fjerdedeler av sosiallederne opplyser bl.a. at barnetrygd ikke holdes utenfor ved beregning av inntektgrunnlaget, mens grunn- og hjelpestønad blir holdt utenfor ved de fleste kontorene. Denne praksisen er stabil, men det er gjennomført endringer så innebærer de innstramning vedrørende barnetrygd og kontantstøtte.

### ***3.3 Vurdering av de statlige veiledende satsene***

#### ***3.3.1 Nivå på statens veiledende satser***

Statens veiledende satser er ment å dekke utgifter til ”et forsvarlig livsopphold”. Men sosialtjenesten er pålagt å utøve skjønn ut fra en helhetlig vurdering av søkerens utgifter, inntekter og framtidige inntektsbehov. Det skal også legges til grunn at stønadsbehovet vil variere ut fra familiesituasjon, husholdningens størrelse, boforhold, alder og stønadens varighet m.v. Derfor er de statlige veiledende retningslinjene kun ment å være et hjelpemiddel for sosialtjenesten i den skjønnsmessige vurderingen av hva den enkelte søker trenger for å dekke nødvendige behov. Med dette som bakgrunn har vi bedt sosiallederne og saksbehandlerne vurdere kontorets praksis i forhold til nivået på satsene, jf. Figur 3.14.

Figur 3.14 Vil du si at utmålingen av stønaden ved sosialkontoret ofte ligger over eller under statens veiledende satser? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere



Drøyt halvdelen av de spurte oppgir at de stort sett følger statens veiledende satser ved utmåling av stønad. Sosiallederne svarer imidlertid noe oftere enn saksbehandlerne at utmålingen ligger over statens veiledende satser. I tråd med dette svarer saksbehandlerne noe oftere at utmålingen ligger under statens veiledende satser. Som vi husker fra foregående underkapittel (kapittel 3.2.3), var det en tendens for de fleste mottakerkategoriene at stønadene lå i underkant av statens veiledende satser. Vi bygde her på opplysninger fra sosiallederne. Forskjellene er imidlertid ikke store, og som vi var inne på er det noe usikkerhet forbundet med disse tallene. Videre bygger resultatene i Figur 3.14 på respondentenes inntrykk av praksis. I analysen basert på registerdata fra FD-trygd (SSB) vil imidlertid kommunenes praksis i forbindelse med utbetaling av sosial stønad bli kartlagt.

Dette spørsmålet berører for øvrig et sentralt problem med den type analyse som vi her forsøker oss på, nemlig å finne et mål for det nivå kommunene ligger på med hensyn til utbetalinger av stønad. Satsene, som vi har et mål for, sier nemlig ingenting om de faktiske utbetalingene. Dette fordi disse er skjønnsbaserte og derfor varierer fra tilfelle til tilfelle. Derfor kan det også være stor forskjell på de satser kommunene oppgir og de utbetalingene som faktisk gjøres. Spørsmålet over, samt spørsmålene om nivå på de kommunale satsene, gir oss noen antydninger om hvor kommunene mener de ligger i forhold til statens veiledende satser, men svarene gir oss ikke et eksakt uttrykk for det faktiske stønadsnivået i kommunene. Dette er et problem som også Statistisk sentralbyrå har påpekt i sine analyser<sup>4</sup>.

Men for i noen grad å kunne belyse den faktiske praksis i kommunene, har vi bedt respondentene begrunne oppfatningene sine vedrørende nivå på de statlige veiledende

<sup>4</sup> Jf. Statistisk sentralbyrå: "Undersøkelse 2 – Økonomiske stønadssatser i perioden 1999-2003". Notat november 2004

satsene. Når det gjelder begrunnelser for at disse satsene er tilstrekkelige, så peker en god del på at økonomisk sosialhjelp er ment å være en midlertidig ytelse, og ikke noe en skal leve av over tid. Under den forutsetningen er veiledende satser tilstrekkelige. En annen faktor som trekkes fram er variasjoner i kostnadsnivået knyttet til geografiske forhold. Det blir pekt på at det gjennomgående er billigere å leve i landkommuner enn i byene. I forbindelse med begrunnelse for at nivået på satsene er tilstrekkelig, blir det vist til mulighetene for å gi tilleggssytelser i spesielt vanskelige situasjoner, og å holde utgifter til husleie og strøm utenfor. Dessuten pekes det på at ved stønad over lengre tid må en bruke skjønn og vurdere behov for høyere ytelse. Et sentralt moment i vurdering av stønadsnivå er avveiningen mellom motivasjon for å jobbe og nivået på sosialhjelpssatsene. Det blir lagt vekt på at satsene ikke må være så høye at motivasjonen for å være aktiv arbeidssøker blir redusert, jf. følgende kommentar:

*”Et forsvarlig livsopphold vil si at man kan kjøpe det man trenger, men ikke nødvendigvis det man har mest lyst på. Det skal lønne seg å jobbe i forhold til å få sosial støtte.”*

Ytterligere ett moment som har betydning for vurderinger av stønadsnivå er familiesituasjonen, jf. følgende utsagn:

*”Det kommer litt an på hvordan man ser det. I familier med mange barn, kanskje fem eller seks, så har de etter satsene et veldig høyt livsoppholdsbeløp. I slike saker vil det for foreldrene nesten lønne seg å gå på sosialhjelp i stedet for å jobbe. Men i saker hvor en er enslig eller enslig forelder, mener jeg at satsene er for lave.”*

*”Satsen kan være for lav for enslige. Barnetillegget er forholdsvis høyt, en familie med tre-fire barn kan leve godt på de veiledende satsene.”*

Oppfatningene om nivået på stønadene i forhold til familiesituasjonen varierer imidlertid, og ikke alle er enige i utsagnene ovenfor. De peker på at stønadsnivået er for lavt spesielt for barnefamilier, og særlig hvis stønaden gis over tid, jf. følgende eksempler:

*”Synes satsene er for lave spesielt i forhold til barnefamilier. De har mye utgifter og dårlig økonomi/fattigdom går spesielt utover barna.”*

*”Umulig å delta i samfunnet på lik linje med andre. Rammer spesielt barn.”*

*”...barna blir skadelidende i forhold til å ikke kunne delta i aktiviteter som vennene er med på, og de kan heller ikke få de samme tingene som vennene.”*

Andre begrunnelser for at satsene er for lave er knyttet til at de i for liten grad tar hensyn til det generelle kostnadsnivået og til prisstigning.

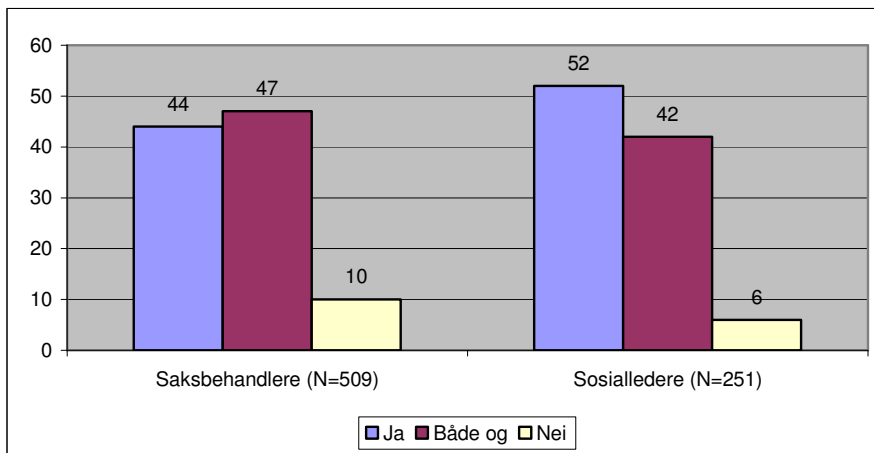
Bortsett fra ulike vurderinger når det gjelder nivå på stønad til barnefamilier, oppsummerer følgende utsagn langt på vei synspunkter for at nivået på satsene er tilstrekkelige:

*”Fordi økonomisk sosialhjelp skal være det siste sikkerhetsnettet og en kortvarig ytelse. Det skal lønne seg å gå over i inntektsgivende arbeid. Der dette ikke er mulig (f.eks. for lav trygd) og ytelsen skal gis over lang tid, kan man øke ytelsen, evt. gi tilleggsettelser etter individuell vurdering.”*

### 3.3.2 Et godt hjelpemiddel?

Hvordan vurderer saksbehandlerne de veiledende satsene? I hvilken grad er de et godt hjelpemiddel ved utmåling av stønad?

Figur 3.15 Vil du si at statens veiledende satser er et godt hjelpemiddel ved utmåling av stønad? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere



Figur 3.15 viser at svært få blant de spurte, 10 prosent av saksbehandlerne og seks prosent av sosiallederne, mener at statens veiledende satser er et dårlig hjelpemiddel ved utmåling av stønad. Mange mener tvert i mot at satsene er et godt hjelpemiddel, henholdsvis 44 og 52 prosent. Samtidig ser vi at mange har delte oppfatninger om dette. Nesten halvparten av saksbehandlerne (47 prosent) svarer ”både og” på spørsmålet om satsene er et godt hjelpemiddel. Dette tyder på at de også ser problemer knyttet til statens veiledende satser. Andelen sosialledere med lignende opplevelser er nesten like høy (42 prosent). Alt i alt synes sosiallederne noe mer positive til statens veiledende satser, sammenlignet med saksbehandlerne. En mulig årsak til at saksbehandlerne i det store og hele synes mer kritiske, kan være at det er disse som i det daglige arbeidet møter klientene. Det er saksbehandlerne som må forholde seg til eventuell misnøye med stønadsnivå og håndtere frustrerte stønadsmottakere. Dersom det er slik at den daglige kontakten med klientene gjør saksbehandlerne mer kritiske til de statlige veiledende satsene, kan vi videre anta at

forskjellene ville vært enda større dersom det ikke var slik at en god del av sosiallederne også har klientkontakt. Det gjelder først og fremst i de små kommunene.

Også på dette spørsmålet har vi bedt respondentene om å begrunne svaret. Hovedargumentet for at de veiledende satsene fungerer bra er at det er greit å ha et utgangspunkt slik at utmåling ikke blir vilkårlig. Samtidig legger de vekt på at stønadsmottakernes livssituasjon er ulik og de har forskjellige behov. Derfor er det bra at saksbehandlerne har mulighet for å bruke skjønn, men de veiledende satsene bidrar til at skjønnsutøvelse ikke blir vilkårlig og personavhengig. Det blir eksplisitt pekt på at statens veiledende satser bidrar til å sikre likhet innen kommunen, og det blir hevdet at mange av klientene er opptatt av det. Men likhet gjelder også mellom kommuner, og har betydning ved flytting til andre kommuner. I ulike sammenhenger, også i kommentarer vi har fått, blir det pekt på som et problem at kommuner med noe ”raust” stønadsnivå tiltrekker seg sosialklienter. Motsatt at denne gruppen unngår kommuner som er kjent for å ha lavt stønadsnivå.

Et argument mot de statlige veiledende satsene er at de kommunale normene for satser er bedre tilpasset de lokale forholdene. Et moment som flere viser til, er at de statlige satsene ofte blir brukt som en øvre grense for stønadsnivå. Det blir vist til at kommunen har vedtatt at de statlige normene skal benyttes, eller at en ikke skal overskride dem. For den enkelte saksbehandler medfører det vanskeligheter når satsene vurderes å ligge for lavt, eksempelvis for langtidsmottakere:

*”I enkelte tilfeller ser man at ved å gå over satsene vil man kunne yte bedre hjelp, mens budsjettmessige hensyn ikke tillater det. Da er det ofte ”normen” at man bruker statens satser...”*

Det blir også pekt på at de veiledende satsene reduserer det lokale handlingsrommet, jf. følgende utsagn:

*”Å yte sosialhjelp under statleg vegleiande norm for livsopphald er einstyddande med ei klagesak. Ved ei klagesak til Fylkesmannen, er det denne norma som vert lagt til grunn når utmåling av hjelpa som er ytt vert vurdert. Dette er noko som klientane er/blir kjent med, og sjølsagt då nyttar seg av/klagar på.”*

*”Fordi det er lett for at veiledende satser blir brukt som fasit, det kan gå ut over individuell behandling.”*

Det blir også vist til at de statlige veiledende satsene ikke betyr noe. Årsakene er at det ikke blir fokusert på disse satsene i det hele tatt i kommunen, eller at lokale normer ikke følger endringer i de statlige satsene:

*”Vi bruker ikke disse satsene overhodet ved beregning av stønad. De er aldri diskutert på kontoret.”*

I kommentarene vises det også til at bruk av statens veiledende satser medfører både fordeler og ulemper. Det er positivt at de bidrar til likebehandling, men på den andre siden kan vurderinger ut fra lokale forhold bli borte f. eks ved at det går automatisk i å bruke de veiledende satsene. Følgende kommentarer er karakteristiske:

*”Det fører til at like saker får lik stønad, men det blir vanskeligere å få igjennom saker der man mener at noen kanskje trenger høyere stønad.”*

*”Statlig norm er et godt hjelpemiddel for likebehandling, men kan lett bli en absolutt norm og den individuelle vurderingen som loven forutsetter blir ”borte”.”*

### **3.3.3 Oppsummering**

Vel halvparten opplyser at de stort sett følger statens veiledende satser ved utmåling av stønad. Ut fra begrunnelsen om at økonomisk sosialhjelp er ment å være en kortvarig ytelse, vurderer ca halvparten av saksbehandlerne at nivået på de statlige veiledende satsene er tilstrekkelig. Det blir videre pekt på at dersom stønadsperioden går over lengre tid, må en gjøre skjønnsmessige vurderinger av stønadsbehovet. De veiledende satsene blir vurdert som et godt hjelpemiddel ut fra argumentasjon om at de bidrar til likhet. Det gjelder både mellom saksbehandlere internt på kontorene og mellom kommuner. Saksbehandlingen blir mindre vilkårlig og personavhengig. Men det er en ulempe at de veiledende satsene bidrar til å redusere handlingsrommet for den enkelte saksbehandler og for kommunen som helhet. For saksbehandlerne kan det være vanskelig å få gjennomslag for at en klient bør tildeles stønad som går utover de statlige veiledende satsene. Det kan lett bli slik at disse satsene oppfattes som ”riktige” og blir brukt som øvre grense for ytelse. Også i forhold til klagesaker vil de ha en sterk normgivende virkning. Det er også en ulempe at de ikke tar høyde for forskjeller i leveomkostninger mellom by- og landkommuner, og i for liten grad avspeiler variasjon i klientenes livssituasjon m.v.

## **3.4 Lokal skjønnsetøvelse kontra statlige retningslinjer**

Et grunnleggende dilemma i sosialtjenestens arbeid er hensynet til å ivareta prinsippet om likebehandling, samtidig som det stilles klare krav om skjønnsetøvelse ut fra individuelle forhold. Likebehandling, nøytralitet og forutsigbarhet i saksbehandlingen er grunnleggende prinsipper innenfor offentlig forvaltning, men samtidig er det et krav i Sosialtjenesteloven at saker skal vurderes ut fra lokale og individuelle forhold. Det sentrale spørsmålet er hvordan ansatte på ulike nivå i sosialtjenesten forholder seg til dette dilemma. Hvordan håndteres kravene til stor grad av individuell behandling gjennom bruk av skjønn samtidig

som hensyn til likebehandling blir ivaretatt? Vi skal i hovedsak belyse spørsmålet gjennom å se på hvordan de ansatte vurderer og forholder seg til dette dilemma. Men vi skal også kaste et raskt blikk på saksbehandlingen og se på hvilken rolle den spiller i avveiningen mellom individuell skjønnsmessig vurdering og behandling ut fra regler og retningslinjer.

### 3.4.1 Oppfatninger blant de ansatte

For å kaste lys over spørsmål i tilknytning til skjønnsutøvelse, begynner vi med å se på hvordan respondentene mener at situasjonen er ved deres sosialkontor. I hvilken grad er det en enhetlig praksis blant saksbehandlerne når det gjelder tildeling og utmåling av stønad?

Tabell 3.3 *Hersker det en enhetlig praksis blant saksbehandlerne ved sosialtjenesten i kommunen med hensyn til tildeling av stønad? Prosentvis fordeling.*

	Sosialledere	Saksbehandlere
I svært stor grad	39	25
I stor grad	54	57
Både og	7	16
I liten grad	0	2
I svært liten grad	0	0
Total	100 (N=251)	100 (N=511)

Tabell 3.4 *Hersker det en enhetlig praksis blant saksbehandlerne ved sosialtjenesten i kommunen med hensyn til utmåling av stønad? Prosentvis fordeling*

	Sosialledere	Saksbehandlere
I svært stor grad	40	25
I stor grad	51	57
Både og	8	17
I liten grad	0	2
I svært liten grad	0	0
Total	99 (N=251)	101 (N=509)

Tabell 3.3 og Tabell 3.4 viser at de aller fleste blant både sosialledere og saksbehandlere mener at kontoret har en enhetlig praksis. Det er kun unntaksvis at saksbehandlere angir at praksisen varierer. Det gjelder både i forbindelse med tildeling og utmåling av stønad. Men sosiallederne er mer positive i sine vurderinger idet de oftere enn saksbehandlerne svarer at praksisen er ensartet. Vi har tidligere vært inne på at forskjeller i oppfatninger mellom disse to gruppene har sammenheng med at saksbehandlerne i sitt daglige arbeid har kontakt med klientene. Saksbehandlerne må til stadighet forholde seg til klientenes reaksjoner på vurderinger som blir gjort. Sosiallederne mottar reaksjoner fra klientene mer indirekte, f. eks. i form av klager. Som vi også var inne på tidligere, reduseres forskjellene av at en del av sosiallederne også daglig har direkte klientkontakt.

Vi går videre og ser på saksbehandlernes vurdering av om/i hvilken grad statens veiledende satser er til hinder for å utøve skjønn ved utmåling av økonomisk stønad.

Tabell 3.5 I hvor stor grad vil du si at bruk av veiledende sats er til hinder for å utøve skjønn ved utmåling av stønad? Saksbehandlere. Prosentvis fordeling.

	Ved utmåling av stønad
I svært stor grad	3
I stor grad	13
I noen grad	30
I liten grad	39
I svært liten grad	15
Total	100 (N=499)

Majoriteten av saksbehandlerne opplever ikke at de veiledende satsene er til hinder for bruk av skjønn ved utmåling av stønad til klientene. Tabell 3.5 viser at vel halvparten (54 prosent) av de spurte mener de veiledende satsene i liten eller svært liten grad er til hinder for bruk av skjønn ved utmålingen av stønaden. Siden satsene kun er ment å være veiledende (og ikke absolutte), er det kanskje likevel noe overraskende å finne at såpass mange som 46 prosent av de spurte i noen eller større grad opplever at satsene virker forstyrrende inn på deres utøvelse av skjønn.

Likebehandling og forutsigbarhet er prinsipper som er høyt verdsatt i forvaltningen. Bruk av skjønnsmessige vurderinger ut fra individuelle forhold står derfor i motsetning til prinsippet om at saker skal behandles på grunnlag av generelle regler. På den bakgrunn har vi bedt sosiallederne og saksbehandlerne ta stilling til noen påstander som på ulike måter berører temaet ”bruk av skjønn”.

Tabell 3.6 Skjønsmessige vurderinger overstyrer i for stor grad forvaltningsmessige hensyn til likebehandling. Prosentvis fordeling.

	Sosialledere	Saksbehandlere
Helt enig	1	3
Noe enig	14	17
Både og	28	28
Noe uenig	32	32
Helt uenig	25	20
Total	100 (N=254)	100 (N=518)

Tabell 3.6 viser at det stort sett er samsvar mellom oppfatningene til saksbehandlerne og sosiallederne når det gjelder forholdet mellom skjønsmessige vurderinger og hensyn til likebehandling. Vel halvparten av de spurte i begge gruppene mener at skjønsmessige vurderinger *ikke* overstyrer forvaltningsmessige hensyn til likebehandling. Mellom 15 og 20 prosent av de spurte mener at bruken av skjønn i for stor grad går ut over hensynet til likebehandlingen av klientene. Saksbehandlerne synes i noe større grad å være enige i påstanden, men forskjellene er små.

Den neste påstanden respondentene har tatt stilling til, er om de veiledende satsene for utmåling av økonomisk sosialhjelp i for stor grad overstyrer skjønnsutøvelsen.



Tabell 3.7 De veiledende satsene for utmåling av økonomisk sosialhjelp overstyrer i for stor grad skjønnsutøvelsen. Prosentvis fordeling.

	Sosialledere	Saksbehandlere
Helt enig	4	8
Noe enig	26	25
Både og	22	29
Noe uenig	26	24
Helt uenig	22	14
Total	100 (N=256)	100 (N=516)

Tabell 3.7 viser i store trekk det samme som ovenfor. Majoriteten av de spurte mener at de veiledende satsene ikke virker forstyrrende inn på utøvelsen av skjønn, eller at de bare av og til gjør det. Ser vi disse resultatene i sammenheng med Tabell 3.5, synes det som om enkelte mener at selv om de statlige veiledende satsene ikke er til hinder for bruk av skjønn, kan det likevel være slik at de i for stor grad overstyrer skjønn. Sosiallederne skiller seg imidlertid fra saksbehandlerne ved at de synes å være noe mer ”positive” til de veiledende satsene. Sosiallederne svarer noe oftere enn saksbehandlerne at satsene ikke overstyrer skjønnsutøvelsen, mens saksbehandlerne på sin side noe oftere angir at satsene virker forstyrrende på utøvelsen av skjønn. Forskjellene er imidlertid ikke store, og de kan ha sammenheng med om en daglig møter klienter ansikt til ansikt.

Vi går videre til påstanden om at alle saker innenfor sosialt arbeid er unike, noe som gjør at standardiserte metoder i liten grad kan benyttes.

Tabell 3.8 Alle saker innenfor sosialt arbeid er unike, noe som gjør at standardiserte metoder i liten grad kan benyttes. Prosentvis fordeling.

	Sosialledere	Saksbehandlere
Helt enig	7	10
Noe enig	16	22
Både og	36	33
Noe uenig	29	24
Helt uenig	12	10
Total	100 (N=256)	99 (N=518)

Tabell 3.8 viser at forskjellene mellom sosiallederne og saksbehandlerne er noe større enn det vi har sett i de to foregående tabellene. Saksbehandlerne er oftere enn sosiallederne enige i utsagnet. Omtrent en tredjedel av saksbehandlerne (32 prosent) sier seg helt eller noe enige. Den tilsvarende andelen blant sosiallederne utgjør 23 prosent. I den andre enden av skalaen finner vi at 41 prosent av sosiallederne og 34 prosent av saksbehandlere mener at standardiserte metoder også kan benyttes i sosialt arbeid. Sett i lys av Tabell 3.7 synes det som om sosiallederne er noe mer positive til bruk av standardiserte metoder, som bl.a. statens veiledende satser.

Videre har vi bedt respondentene ta stilling til påstanden om at det er behov for flere nasjonale retningslinjer innenfor sosialtjenesten.

Tabell 3.9 *Det er behov for flere nasjonale retningslinjer innenfor sosialtjenesten Prosentvis fordeling*

	Sosialledere	Saksbehandlere
Helt enig	20	19
Noe enig	29	30
Både og	29	32
Noe uenig	15	14
Helt uenig	9	5
Total	102 (N=256)	100 (N=516)

Ut fra Tabell 3.9 synes det å være noe større enighet, og det gjelder både innad i de to gruppene, og mellom dem. Så å si halvparten av de spurte sier seg helt eller noe enige i at det er et behov for flere nasjonale retningslinjer. I tillegg kommer en gruppe som er noe mer usikre, men som likevel ser at det kan være et behov for dette. Disse utgjør nærmere en tredjedel av de spurte. Tallene kan tolkes som et uttrykk for at savnet etter klarere retningslinjer er stort blant mange som arbeider i sosialtjenesten. Dette gjelder enten en arbeider som sosialleder eller som saksbehandler.

Neste påstand respondentene har tatt stilling til er om klientene alltid bør vurderes ut fra deres spesielle situasjon.

Tabell 3.10 *Klientene bør alltid vurderes ut fra deres spesielle situasjon. Prosentvis fordeling.*

	Sosialledere	Saksbehandlere
Helt enig	67	65
Noe enig	23	26
Både og	8	8
Noe uenig	1	1
Helt uenig		
Total	99 (N=257)	100 (N=518)

Tabell 3.10 viser at denne påstanden har stor oppslutning idet mer enn 90 prosent av de spurte i større eller mindre grad er enige. Forskjellene mellom sosiallederne og saksbehandlerne er marginale.

Den siste påstanden respondentene har tatt stilling til er at "like" saker bør behandles likt, jf. Tabell 3.11 nedenfor.

Tabell 3.11 *"Like" saker bør behandles likt. Prosentvis fordeling.*

	Sosialledere	Saksbehandlere
Helt enig	34	29
Noe enig	32	32
Både og	24	29
Noe uenig	7	8
Helt uenig	4	2
Total	101 (N=256)	100 (N=517)

Igjen finner vi at sosiallederne og saksbehandlerne i all hovedsak er på linje med hverandre. Det er ingen forskjeller av betydning mellom de to gruppene. De fleste er i større eller mindre grad enige i påstanden. Bare ca en av ti spurte sier seg helt eller noe uenig i påstanden om at "like" saker bør behandles likt. Dette gjelder både blant sosiallederne og blant saksbehandlerne. Tabell 3.9 og Tabell 3.10 viser at påstand om både individuell vurdering og likebehandling har stor oppslutning blant respondentene. Dette kan synes som et paradoks, og en forklaring *kan* være at et av spørsmålene er misforstått. Men det kan også være et uttrykk for arbeidssituasjonen i sosialtjenesten. De ansatte må ta hensyn til motstridende krav om likebehandling av klientene samtidig som de skal gi individuell behandling ut fra klientens spesielle situasjon.

Hovedinntrykket av responsen på påstandene er at skjønnsutøvelse står sterkt blant både saksbehandlere og sosialledere. Dette er for øvrig helt på linje med synspunkter som har kommet til uttrykk gjennom kommentarer til ulike spørsmål som vi har vist til tidligere i kapitlet. Samtidig gir begge gruppene betydelig støtte til at det er behov for flere nasjonale retningslinjer innenfor sosialtjenesten og påstanden om at "like" saker skal behandles likt. Dette kan synes selvmotsigende. En forklaring kan være at det gjenspeiler krysspresset som både sosialledere og saksbehandlere møter i sitt daglige arbeid. Arbeidssituasjonen innebærer at de til stadighet må avveie disse to motstridende kravene i forhold til hverandre.

For å ytterligere belyse saksbehandlerne forhold til skjønnsbaserte beslutninger kontra regelbaserte, har vi spurt om, evt. hvor ofte, de opplever at det er vanskelig å ta slike avgjørelser vedrørende henholdsvis tildeling og utmåling av stønad. Så mange som 60 prosent opplyser at de av og til opplever at det er vanskelig å ta en skjønnsbasert beslutning om tildeling, og 61 prosent i utmålingssaker. I tildelingssaker opplyser 20 prosent at de ofte opplever slike vanskeligheter, mens like mange angir at de sjelden gjør det. Når det gjelder bruk av skjønn i utmålingssaker, opplyser 19 prosent at de ofte har slike vanskeligheter, og 21 prosent at de sjelden opplever det. Vi har undersøkt om det er samsvar mellom hvor ofte saksbehandlerne opplever problemer i forbindelse med å ta skjønnsmessige beslutninger, og oppfatninger om forholdet mellom skjønnsbaserte beslutninger versus hensyn til likebehandling.

Tabell 3.12 Skjønnsmessige vurderinger overstyrer i for stor grad forvaltningsmessige hensyn til likebehandling, etter opplevde problemer med å ta skjønnsbaserte avgjørelser i tildelingssaker. Prosent.  $R_{(xy)} 0,20^{**}$  (Sig. på 1%-nivå) Saksbehandlere

	Opplever du ofte tilfeller vedrørende tildeling av stønad der du finner det vanskelig å ta en skjønnsbasert avgjørelse		
Skjønnsmessige vurderinger overstyrer i for stor grad forvaltningsmessige hensyn til likebehandling	Ofte	Av og til	Sjelden
Helt enig (N=13)	4	2	3
Noe enig (N=84)	28	16	8
Både og (N=142)	28	30	25
Noe uenig (N=160)	27	34	31
Helt uenig (N=100)	13	18	34
Total (N=499)	100 (N=96)	100 (N=302)	101 (N=101)

Tabellen ovenfor viser en klar og signifikant sammenheng mellom grad av opplevde problemer vedrørende bruk av skjønn og den enkeltes svar på spørsmålet om hvorvidt skjønnsmessige vurderinger i for stor grad overstyrer de forvaltningsmessige hensynene til likebehandling. Jo oftere en opplever problemer med å ta en skjønnsbasert avgjørelse, dess større er sjansen for at en er enig i påstanden om at skjønnsmessige vurderinger tillegges for stor betydning.

Dette indikerer at saksbehandlere som ofte opplever vanskeligheter i vurdering av hvorvidt søker skal tildeles stønad, synes å være mer ”kritisk” til bruk av skjønn enn saksbehandlere som er mer ”sikre” i sine vurderinger.

Imidlertid er det ikke helt klart hvilken vei årsakssammenhengen går. Saksbehandlernes vurderinger omkring forholdet mellom bruk av skjønn og hensynet til likebehandling kan i noen grad være påvirket av egne erfaringer rundt det å skulle bruke skjønn i sitt daglige arbeid. På den annen side kan det også være slik at saksbehandlerens refleksjoner rundt bruk av skjønn og hensynet til likebehandling virker inn på deres daglige praksis i situasjoner der de plikter å bruke skjønn.

Vi har også gjort den samme undersøkelsen som ovenfor når det gjelder saksbehandlernes opplevelser vedrørende å ta skjønnsbaserte avgjørelser i forbindelse med utmåling av stønad.

Tabell 3.13 Skjønnsmessige vurderinger overstyrer i for stor grad forvaltningsmessige hensyn til likebehandling, etter opplevde problemer med å ta skjønnsbaserte avgjørelser i utmålingssaker. Prosent.  $R_{(xy)}$  0,17\*\*. Saksbehandlere

	Opplever du ofte tilfeller vedrørende utmåling av stønad der du finner det vanskelig å ta en skjønnsbasert avgjørelse		
Skjønnsmessige vurderinger overstyrer i for stor grad forvaltningsmessige hensyn til likebehandling	Ofte	Av og til	Sjelden
Helt enig (N=13)	6	2	4
Noe enig (N=84)	26	18	9
Både og (N=133)	28	28	25
Noe uenig (N=156)	24	36	31
Helt uenig (N=96)	16	17	32
Total (N=482)	100 (N=88)	101 (N=293)	101 (N=101)

Tabell 3.13 viser at mønsteret i store trekk er det samme som vi så vedrørende tildelingssaker. Det er stort samsvar i verdiene på de enkelte variablene. Jo oftere en opplever det som vanskelig å skulle ta skjønnsbaserte avgjørelser i utmålingssaker, dess oftere mener en også at skjønnsmessige vurderinger i for stor grad overstyrer forvaltningsmessige hensyn til likebehandling i slike saker.

Vi har også sett nærmere på sammenhengen mellom saksbehandlernes oppfatninger om forholdet mellom bruk av skjønn kontra hensyn til likebehandling, og grad av opplevd tvil om skjønnsmessige avgjørelser som er tatt er riktige. Vel halvparten (52 prosent) av saksbehandlerne opplyser at de i etterkant av en skjønnsbasert beslutning av og til kan være i tvil om den var riktig. 43 prosent opplyser at de sjelden eller svært sjelden opplever slik tvil, mens fem prosent angir at det skjer ofte eller svært ofte. Dette peker i retning av at selv om relativt mange opplever at det kan være vanskelig å ta skjønnsbaserte avgjørelser i tildelings- og utmålingssaker, synes mange å være mer sikre når avgjørelsen først er tatt. Til sammenligning husker vi at ca 20 prosent opplyste at de ofte eller svært ofte var i tvil under saksbehandlingen.

Tabell 3.14 Skjønnsmessige vurderinger overstyrer i for stor grad forvaltningsmessige hensyn til likebehandling, etter graden av tvil om avgjørelser en har tatt har vært riktige eller gale. Prosent.  $R_{(xy)}$  0,15\*\*. Saksbehandlere

	Hender det at du i etterkant av en skjønnsbasert avgjørelse kommer i tvil om avgjørelsen du gjorde var riktig eller gal?		
Skjønnsmessige vurderinger overstyrer i for stor grad forvaltningsmessige hensyn til likebehandling	Ofte	Av og til	Sjelden
Helt enig (N=14)	13	2	2
Noe enig (N=85)	21	22	11
Både og (N=142)	38	27	30
Noe uenig (N=159)	8	33	33
Helt uenig (N=99)	21	16	24
Total (N=499)	101 (N=24)	100 (N=259)	100 (N=216)

Tabell 3.14 viser samme tendens som de to foregående tabellene, men korrelasjonen mellom de to variablene er noe svakere. Det tilsier at saksbehandlere som i etterkant ofte opplever tvil om egne avgjørelser, oftere sier seg enige i påstanden om at skjønnsvurderinger i for stor grad overstyrer hensynet til likebehandling av klientene. På den annen side finner vi at saksbehandlere som sjelden opplever slik tvil, oftere enn andre sier seg uenige i påstanden. Hvilken vei årsakssammenhengen går er heller ikke her klart.

### 3.4.2 Saksbehandling

For ytterligere å belyse problemstillingen skjønnsutøvelse kontra likebehandling, har vi fokusert på saksbehandlingen. Vi ønsket å undersøke i hvilken utstrekning sosialkontorene har faste ”diskusjonsforum” hvor de kan ta opp spesielle problemer og situasjoner av prinsipiell karakter. Videre har vi spurt om hvordan betydningen til disse fellesfora blir vurdert med tanke på likebehandling. Spørsmålene er stilt til både saksbehandlere og ledere.

Tabell 3.15 *Har dere ved ditt sosialkontor faste ”diskusjonsforum” hvor dere kan ta opp spesielle problemer og situasjoner av prinsipiell karakter? Prosentvis fordeling*

	Sosialledere	Saksbehandlere
Ja, månedlige	6	6
Ja, ukentlige	80	81
Ja, daglige	7	7
Nei	7	7
Total	100 (N=256)	101 (N=536)

Langt det vanligste synes å være at sosialkontorene arrangerer slike møter ukentlig. Vi ba respondentene videre svare på om disse møtene hadde noen betydning med tanke på likebehandling av klientene etc., jf. tabellen nedenfor.

Tabell 3.16 *Hvor stor betydning har disse møtene med tanke på likebehandling av klientene etc? Prosentvis fordeling.*

	Sosialledere	Saksbehandlere
Svært stor betydning	44	41
Stor betydning	48	50
Noen betydning	7	7
Liten betydning	1	2
	100 (N=236)	100 (N=472)

Tabell 3.16 viser at lederne og saksbehandlerne i all hovedsak er enige om at disse møtene har stor betydning med tanke på likebehandling av klientene. Kun unntaksvis vurderes betydningen av disse møtene som liten.

Korrelasjonsanalyser viser at hvorvidt en har månedlige, ukentlige eller ikke har faste diskusjonsfora, er uten betydning for hvordan en svarer på påstanden om hvorvidt de skjønnsmessige vurderingene overstyrer hensynet til likebehandling av klientene. Derimot synes det å være av noe betydning hvordan disse møtene oppleves. Vi finner en signifikant tendens til at saksbehandlere som opplever at faste diskusjonsfora ved sosialtjenesten bidrar til økt likebehandling, noe oftere sier seg uenig i påstanden om at skjønnsmessige vurderinger i for stor grad overstyrer hensynet til likebehandling. Blant sosiallederne finner vi imidlertid ingen signifikante sammenhenger mellom hvordan disse møtene fungerer og deres holdninger til skjønnsmessige vurderinger versus likebehandling av klientene. Men tendensen blant sosiallederne går i samme retning som blant saksbehandlerne. Dette kan vi tolke som et uttrykk for at der hvor diskusjonsfora faktisk bidrar til økt likebehandling, der oppleves heller ikke bruken av skjønn som et like stort problem som der hvor en ikke har slike diskusjonsfora, eller der disse ikke virker like avklarende i forhold til aktuelle problemstillinger knyttet til bruken av skjønn. Godt fungerende diskusjonsforum kan med andre ord virke klargjørende med hensyn til problemstillinger som kan opptre i kjølvannet av bruk av skjønn.

### ***3.4.3 Oppsummering***

Forholdet mellom krav om både skjønnsutøvelse og likebehandling i sosialtjenesten har vi hovedsakelig belyst gjennom vurderinger gjort av de ansatte. Ved å be respondentene ta stilling til ulike påstander vedrørende individuell behandling ved bruk av skjønn kontra likebehandling gjennom bruk av regler og retningslinjer, har vi fått et inntrykk av hvordan de forholder seg til dette problemkomplekset. Hovedinntrykket ut fra tilbakemeldingene på påstandene er at skjønnsutøvelse står sterkt blant både saksbehandlere og sosialledere. Samtidig gir begge gruppene betydelig støtte til en påstand om at det er behov for flere nasjonale retningslinjer innenfor sosialtjenesten. En forklaring på dette paradokset kan være at det gjenspeiler det krysspresset som ansatte i sosialtjenesten står i til daglig. De skal ta hensyn til krav om både individuell behandling og likebehandling av klientene. I denne sammenhengen vil vi også minne om at i kommentarene til mange av spørsmålene som vi har referert til tidligere i kapitlet, har respondentene i stor grad lagt vekt på nødvendigheten av å bruke skjønn i beslutningsprosessene. Undersøkelsen viser at ulike former for samarbeidsforum ved kontorene bidrar til å dempe usikkerhet i tilknytning til beslutningene. Forhold knyttet til utøvelse av skjønn i saker vedrørende tildeling og utmåling av sosial stønad skal vi imidlertid gå dypere inn i gjennom case-undersøkelsen vi skal gjennomføre.

## 4 BRUK AV VILKÅR

### 4.1 Innledning

Paragraf 5-3 i Sosialtjenesteloven gir kommunene tillatelse til å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Vilråene som settes må ha nær sammenheng med vedtaket, og ikke urimelig begrense stønadsmottakernes handle- eller valgfrihet. Vilråene må heller ikke være i strid med Sosialtjenestelovens egne bestemmelser eller med andre lover. Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge vedkommende mottar stønad. I rundskriv I-34/2001 fra daværende Sosial- og helsedepartementet utdypes kravene til bruk av vilkår. Vilkår som blir gitt må ses i sammenheng med formålet i Sosialtjenesteloven om å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig. Det skal medvirke til å gjøre mottaker i stand til å sørge for sitt eget livsopphold på annen måte enn gjennom økonomisk stønad, eventuelt være et virkemiddel i en rehabiliteringsprosess. Vilrået bør inngå i en større helhet av tiltak som skal være individuelt tilpasset. Bruk av vilkår er et inngrep i lovfestede rettigheter, og det må være et krav at det er tett saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår. Det bør være forholdsmessighet mellom den byrden som påføres i vilkår og det som kan oppnås. Videre blir det vist til at Sosialtjenestelovens paragraf 8-4 pålegger sosialtjenesten en plikt til "så langt det er mulig" å samarbeide med klienten når tjenestetilbudet skal utformes. Det gjelder også i forbindelse med utforming av vilkår fordi en mener at resultatet blir best når sosialtjenesten og stønadsmottaker samarbeider. Men selv om vilkår blir fastsatt i samarbeid med stønadsmottaker, må sosialtjenesten være bevisst på at det ikke dreier seg om en avtale mellom likeverdige parter. Sosialtjenesten utøver myndighet når den setter vilkår i forbindelse med tildeling av økonomisk stønad.

I rundskrivet sies det videre at dersom det er knyttet vilkår til vedtak om tildeling av økonomisk stønad, er det en klar forutsetning at vilråene skal overholdes. Men loven gir ingen direkte veiledning om hvordan sosialtjenesten skal forholde seg dersom en stønadsmottaker nekter å oppfylle vilkår. Men det er likevel et klart utgangspunkt at stønaden faller bort, helt eller delvis, dersom vilrået ikke blir oppfylt. Det hevdes at dersom det skal ha noen mening å stille vilkår, må klienten vite at det har konsekvenser å ikke oppfylle vilrået. Men på den andre siden så faller ikke et vedtak om tildeling av økonomisk stønad automatisk bort som følge av at vilrået brytes. Sosialtjenesten må i hvert enkelt tilfelle vurdere hvilke konsekvenser bruddet skal få, og det må tas særlig hensyn til om stønadsmottaker har ektefelle og barn. Dersom kommunen knytter goder til oppfylning av vilkår, for eksempel i form av høyere stønad, vil det være en logisk konsekvens av brudd på vilkår at godet opphører.



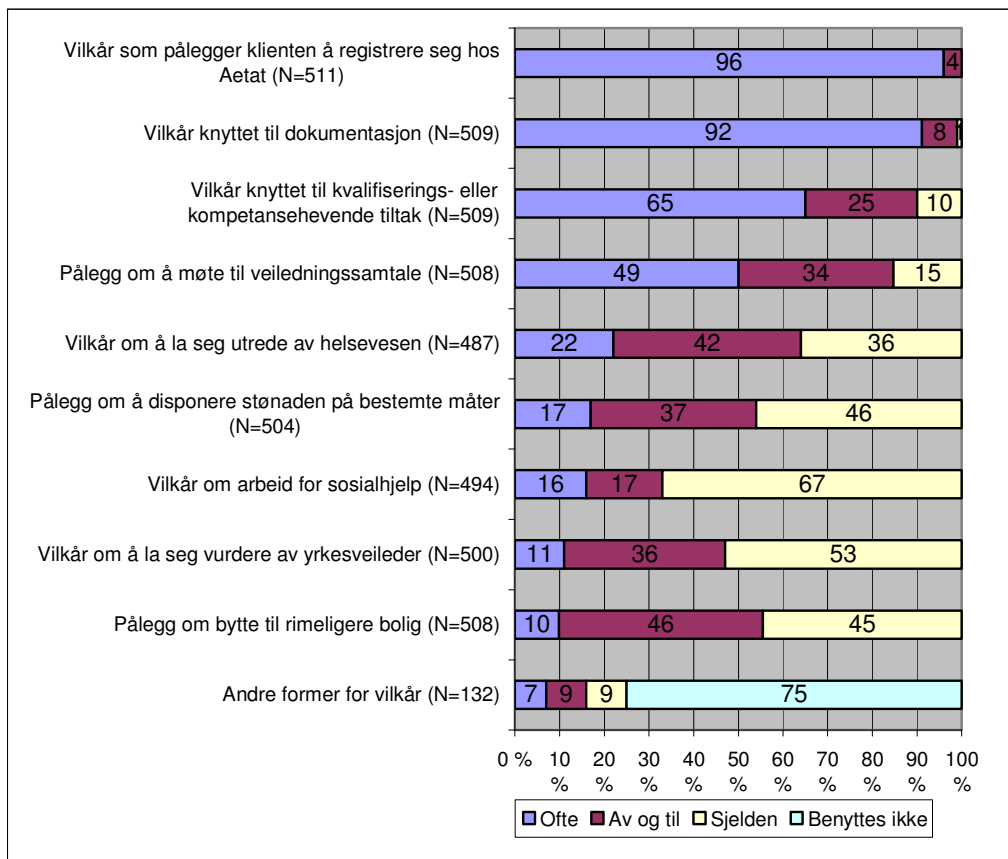
## 4.2 Omfang, mottakere og tilgang

Sosialtjenesteloven inneholder ikke klare bestemmelser om hvilke vilkår sosialtjenesten kan benytte. Men forutsetningen er, som vi var inne på ovenfor, at vilkåret har sammenheng med vedtaket, ikke urimelig begrenser stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet, og heller ikke er i strid med andre lovbestemmelser. I rundskrivet listes det opp eksempler på vilkår, men det blir pekt på at listen ikke er uttømmende. Vi skal derfor begynne med å se på typer av vilkår som brukes, og i hvilket omfang. Etterpå ser vi på hvilke grupper av stønadsmottakere som vilkår brukes overfor og i hvilket omfang.

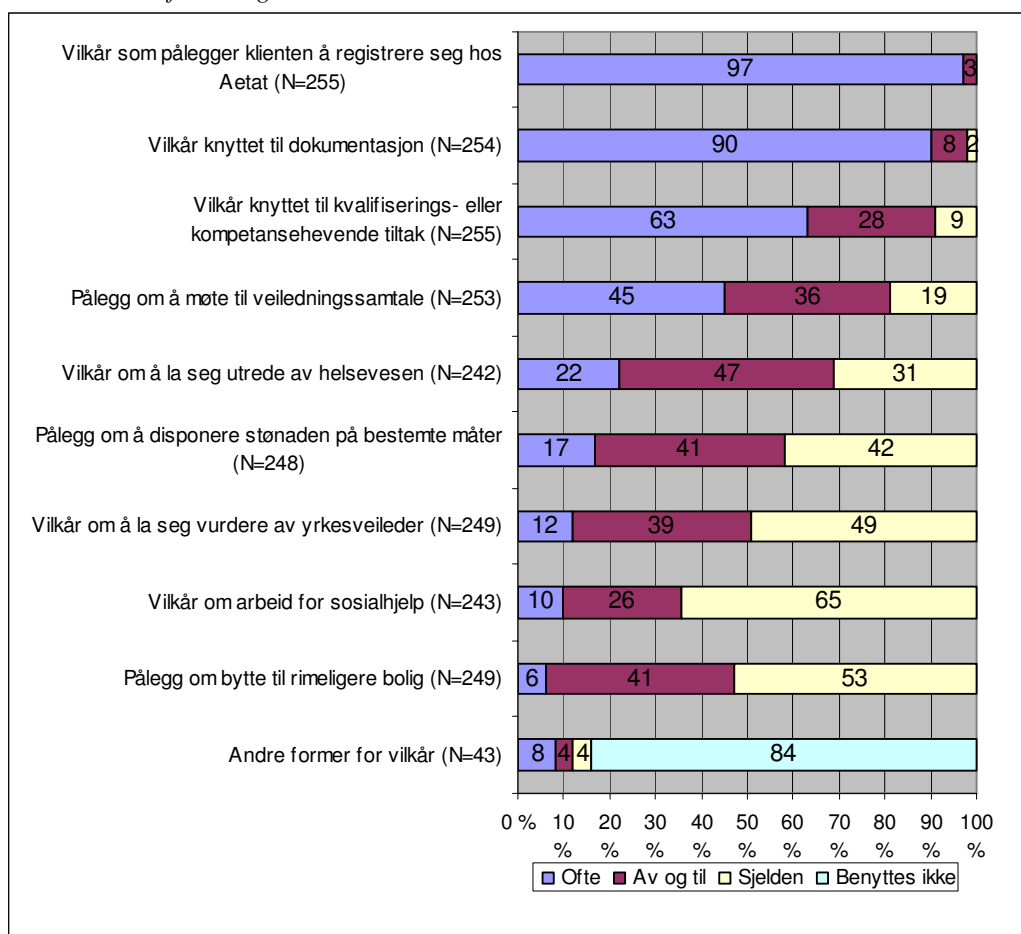
### 4.2.1 Omfang i bruk av vilkår

Vi skal gi en oversikt over hvilke former for vilkår som blir benyttet og omfanget i bruken av dem. I spørreskjemaet anvendte vi de samme kategoriene som er listet opp i rundskriv 1-34/2001, med unntak av at vi har egen kategori for ”vilkår om å la seg utrede av helsevesenet”. I rundskrivet blir det presisert at oppstillingen ikke er uttømmende, og vi hadde derfor en åpen rubrikk for ”andre former for vilkår”.

Figur 4.1 Ulike former for vilkår benyttet i sosialtjenesten og omfanget i bruken av disse. Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere



Figur 4.2 Ulike former for vilkår benyttet i sosialtjenesten og omfanget i bruken av disse. Prosentvis svarfordeling blant sosialledere.



Av Figur 4.1 og Figur 4.2 ser vi at både sosialledere og saksbehandlere viser til at ”vilkår som pålegger klienten å registrere seg hos Aetat” og ”vilkår knyttet til dokumentasjon” blir benyttet ofte ved så å si samtlige kontorer. Det er nesten ingen som opplyser at disse vilkårstypene aldri eller sjelden blir benyttet. Dette er vilkår knyttet til saksbehandlingen. Andre typer vilkår i tilknytning til saksbehandlingen er pålegg om å disponere stønaden på bestemte måter. 17 prosent av saksbehandlerne opplyser at dette brukes ofte og 37 prosent at det brukes av og til. Svarene fra sosiallederne ligger på så å si det samme nivået. Også når det gjelder vilkår om å la seg utrede av helsevesenet, ligger svarene fra de to gruppene tett opp til hverandre; 22 prosent av saksbehandlerne bruker vilkåret ofte og 42 prosent av og til. Når det gjelder pålegg om å bytte til rimeligere bolig, oppgir 10 prosent av saksbehandlerne at dette benyttes ofte, og 46 prosent bruker det av og til. Blant sosiallederne er verdiene henholdsvis seks og 41 prosent. Når vi slår sammen disse variablene<sup>5</sup>, ser vi at 47 prosent av saksbehandlerne opplyser at de ofte bruker vilkår

<sup>5</sup> Variabler som inngår i saksbehandling: Vilkår som pålegger klienten å registrere seg hos Aetat, vilkår knyttet til dokumentasjon, vilkår om å la seg utrede av helsevesen, pålegg om å disponere stønaden på bestemte måter og pålegg om å bytte til rimeligere bolig.

knyttet til saksbehandling, og 27 prosent gjør det av og til. Blant sosiallederne er verdiene henholdsvis 46 og 28 prosent.

Vi går videre og ser på vilkår knyttet til oppfølging og rehabilitering. Også på dette området er det små forskjeller mellom saksbehandlere og ledere. Den største enkeltkategorien er vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak hvor 65 prosent av saksbehandlerne opplyser at det brukes ofte og 25 prosent at det brukes av og til. De tilsvarende verdiene blant sosiallederne er 63 og 28 prosent. 49 prosent av saksbehandlerne bruker pålegg om å møte til veiledningssamtale ofte og 34 prosent av og til. Blant sosiallederne er verdiene henholdsvis 45 og 36 prosent. Vilkår om å la seg utrede av yrkesveileder brukes ofte hos 11 prosent av saksbehandlerne og av og til hos 36 prosent. Blant sosiallederne er verdiene 12 og 39 prosent. Ser vi på variablene i tilknytning til rehabilitering og oppfølging samlet<sup>6</sup>, ser vi at 42 prosent av saksbehandlerne opplyser at denne typen vilkår brukes ofte og 32 prosent at de brukes av og til. Blant sosiallederne er verdien henholdsvis 40 og 34 prosent.

Den tredje hovedkategorien vilkår vi kan operere med, er arbeid for sosialhjelp. 16 prosent av saksbehandlerne opplyser at dette vilkåret brukes ofte og 17 prosent at det brukes av og til. Blant sosiallederne opplyser 10 prosent at dette vilkåret brukes ofte og 26 prosent at det brukes av og til. Dette er det vilkåret som i sterkest grad knytter an til arbeidslinjen. Vi ser at en større del av saksbehandlerne enn av sosiallederne mener at vilkåret benyttes ofte. Men ser vi på kategorien som mener at vilkåret benyttes sjelden, så er det stor grad av samsvar; henholdsvis 67 og 65 prosent.

I spørreskjemaet hadde vi også en åpen kategori for andre former for vilkår. Her blir det nevnt vilkår i tilknytning til å være aktiv i jobbsøking, så som å dokumentere at en har sendt inn jobbsøknader/vært aktiv i forhold til jobbsøking og oppmøte hos og samarbeid med tiltakskonsulent. Andre vilkår som nevnes er knyttet til disponering av stønaden, så som at innkjøp skal skje sammen med konsulent fra barnevernstjenesten eller tiltaksarbeider, avtale om to-kontosystem (en regningskonto og en brukskonto), samarbeid med gjeldsrådgiver, salg av dyr bil og snøscooter, kontakte og gjøre avtaler med kreditorer og lignende. Dessuten nevnes oppfølging hos rusmiddelkonsulent, og for fremmedspråklige at de møter hos voksenopplæringen. I tillegg blir det også vist til vilkår om at klienten søker andre former for økonomisk ytelse gjennom Aetat, trygdekontoret og Husbanken. Men i henhold til Sosialtjenesteloven er dette en forutsetning for å få økonomisk stønad. Her slås det fast at økonomisk stønad etter loven er en subsidiær ytelse. Det innebærer at i tillegg til å forsørge seg selv gjennom arbeid, skal den enkelte benytte mulighetene gjennom trygdesystemet m.v. før det gis sosial stønad.

---

<sup>6</sup> Variabler som inngår i oppfølging/rehabilitering: Vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak, pålegg om å møte til veiledningssamtale, vilkår om å la seg vurdere av yrkesveileder.

Sosial- og helsedirektoratet har foretatt en kartlegging av sosialtjenesten i 2004, jf. notat fra Sosial- og helsedirektoratet 18.11.2004 (saksnr 04/6121). Resultatene fra direktoratets og vår undersøkelse vises i Tabell 4.1 (direktoratets tall i parentes).

Tabell 4.1 *Bruk av ulike kategorier vilkår. Prosentvis svarfordeling blant sosiallederne\**

TYPE VILKÅR	OFTTE	AV OG TIL	SJELDEN	BRUKES IKKE
Vilkår knyttet til saksbehandlingen**	46 (50)	28 (38)	26 (10)	0 (3)
Vilkår knyttet til oppfølging/rehabilitering**	40 (22)	34 (50)	26 (20)	0 (8)
Arbeid for sosialhjelp	10 (8)	26 (20)	65 (27)	0 (44)

\* Tallene i parentes viser resultat i prosent fra kartlegging til Shdir i 2004, jf. teksten. I direktoratets kartlegging er variablene stor grad/noen grad/liten grad/ingen benyttet.

\*\* Se tidligere fotnoter vedr. hvilke variabler som inngår

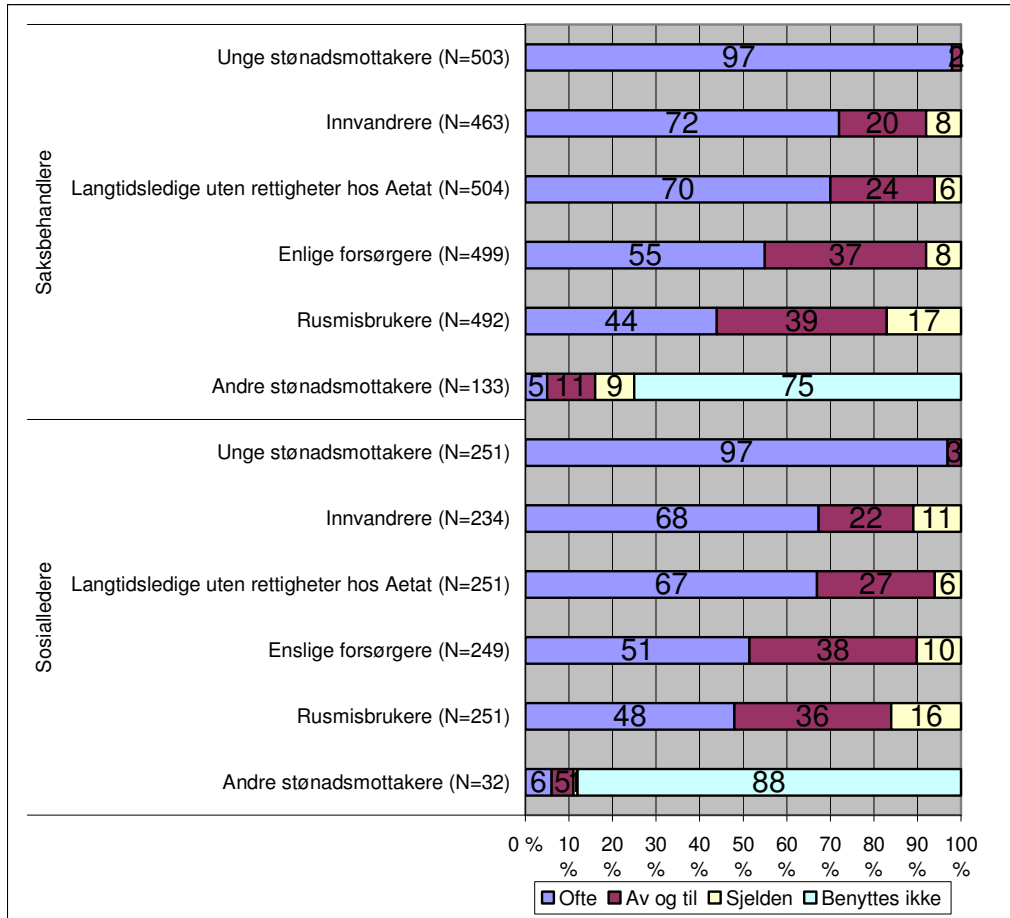
Det er ikke noe entydig mønster som avtegner seg når vi sammenlikner tallene fra de to undersøkelsene. ”Vilkår knyttet til saksbehandlingen” og ”vilkår knyttet til oppfølging/rehabilitering” omfatter flere variabler som er slått sammen. En medvirkende årsak til forskjeller *kan* være at det er avvik i hvilke variabler som inngår.

Vi begynner med å se på vilkår knyttet til gjennomføring av arbeidslinja, og ser først på kategorien ”arbeid for sosialhjelp”. Tallene tyder på at det har vært en økning i bruk av dette vilkåret. Ikke minst er forskjellene store for kategoriene sjelden og brukes ikke, hvor det ser ut som om det har vært en kraftig forskyvning fra å ikke bruke dette vilkåret til å bruke det sjelden. Den andre typen vilkår som direkte er koblet til iverksetting av arbeidslinja er ”vilkår knyttet til oppfølging/rehabilitering”. Det framgår av tabellen at bruk av dette vilkåret også har økt. Vi ser at det er en forskyvning fra å bruke det av og til, og til å bruke det ofte. Også mellom kategoriene ”sjelden” og ”brukes ikke” er det en forskyvning fra å ikke bruke denne typen vilkår. Den tredje kategorien er vilkår knyttet til saksbehandlingen. Dette kan også være vilkår som bidrar til iverksetting av arbeidslinja, men trenger ikke å være det. Tabellen viser at bruk av denne typen vilkår har avtatt. Vi ser at ”brukes ofte” og ”av og til” ligger lavere i vår undersøkelse, mens det er betydelig høyere for kategorien ”sjelden”. Vi skal være noe tilbakeholdne med å trekke konklusjoner, men det kan se ut som om bruk av vilkår knyttet opp mot arbeidslinja har økt.

#### 4.2.2 Grupper av stønadsmottakere

I spørreskjemaet opererte vi med følgende fem kategorier stønadsmottakere i forbindelse med bruk av vilkår: Unge, innvandrere, langtidsledige uten rettigheter hos Aetat, enslige forsørgere og rusmisbrukere. I tillegg hadde vi en åpen kolonne for andre stønadsmottakere.

Figur 4.3 I hvor stor utstrekning benyttes vilkår overfor følgende stønadsmottakere?  
Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere



Figur 4.3 viser at det også på dette området er stor grad av likhet mellom svarene til saksbehandlere og sosialledere, og resultatene kan ikke sies å være overraskende. Unge stønadsmottakere er den gruppen som det i størst grad brukes vilkår overfor. 97 prosent av både saksbehandlerne og sosiallederne opplyser at det brukes vilkår overfor denne gruppen. Også overfor innvandrere blir det i betydelig grad bruk vilkår; 72 prosent av saksbehandlerne og 68 prosent av sosiallederne gir opplysninger om det. En tredje stor gruppe er langtidsledige uten rettigheter hos Aetat. 70 prosent av saksbehandlerne og 67 prosent av sosiallederne rapporterer at vilkår benyttes ofte. Overfor enslige forsørgere og rusmisbrukere benyttes vilkår i noe mindre utstrekning. Imidlertid rapporterer i overkant av halvdelen av begge respondentgruppene at tiltak benyttes overfor enslige forsørgere, og i underkant av halvdelen av respondentene oppgir at tiltaket brukes overfor rusmisbrukere. I kommentarene blir det pekt på at vilkår er lite egnet, eller at det er vanskelig å bruke overfor rusmisbrukere

Vi hadde også et åpent felt hvor vi spurte om tiltak ble benyttet overfor andre stønadsmottakere. Kun 16 prosent av saksbehandlerne og 11 prosent av sosiallederne

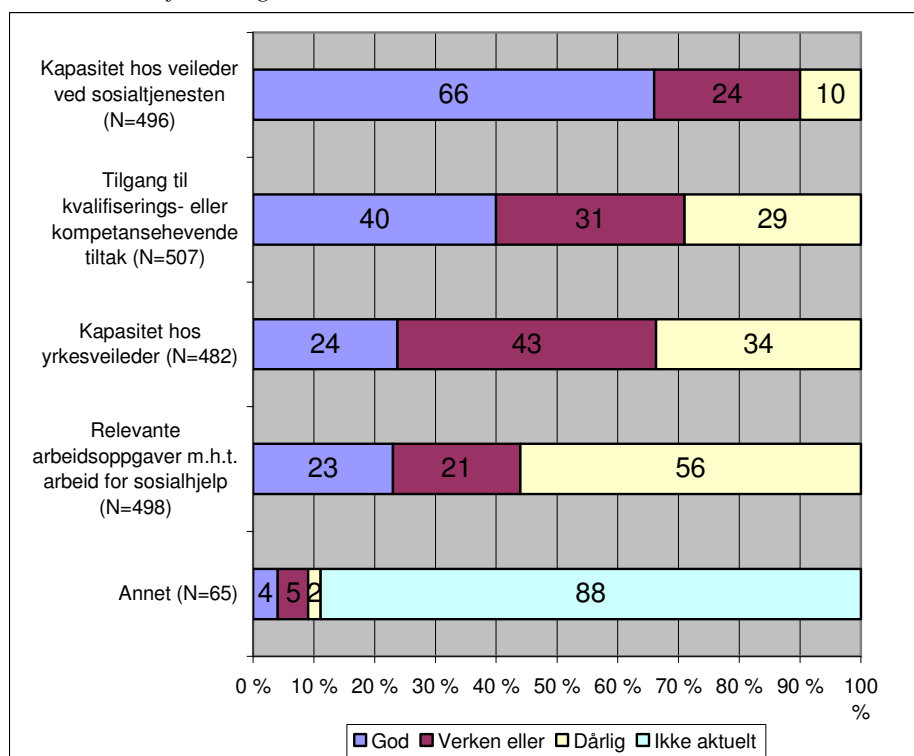
svarte at de ofte eller av og til benyttet vilkår overfor andre grupper. Gruppen som oftest ble nevnt, særlig av saksbehandlerne, var stønadsmottakere med psykiske problemer, evt. i kombinasjon med rusrelaterte vanskeligheter. Det ble også vist til at dette er grupper det er vanskelig å arbeide med. Andre grupper som nevnes er langtidsledige som ikke ønsker jobb og langtidsledige som kan få tilbud hos Aetat, men som har gått passive så lenge at de trenger vilkår for å tørre å komme i gang. Andre grupper som sporadisk ble nevnt var nye søkere, gjennomreisende, studenter, familier med for lav inntekt og ressursvake personer med stort hjelpebehov. På dette åpne spørsmålet fikk vi også en del kommentarer som gikk på at vilkår ble benyttet overfor alle hvor en så det hensiktsmessig for å få vedkommende selvhjulpen. Det ble også lagt vekt på at bruk av vilkår varierte fra situasjon til situasjon og fra klient til klient. Som en av sosiallederne skriver:

*”Vi har som et særdeles viktig prinsipp at vilkår skal være logisk, rettferdig og være på en slik måte at bruker har muligheter for å fylle vilkår. Dersom vi setter vilkår som er for høye, skaper vi tapt selvfølelse og konflikt. Vilkår er et bra og viktig hjelpemiddel, men en må alltid utvise skjønn på bakgrunn av brukernes fungering. Vi foretar endringsvedtak dersom bruker bryter vilkår, som vedkommende har mulighet til og har samtykket i å gjennomføre. Vilkår er et viktig hjelpemiddel i retning av ”hjelp til selvhjelp”.”*

#### **4.2.3 Tilgang på tiltak**

Det kan være mange faktorer som påvirker i hvilken grad en bruker de enkelte typene av vilkår, så som f.eks. rutiner og vaner. En annen faktor kan være tilgangen på tiltakstype. Vi har bedt saksbehandlerne vurdere hvordan tilgangen er på tiltak som brukes i forbindelse med vilkårssetting.

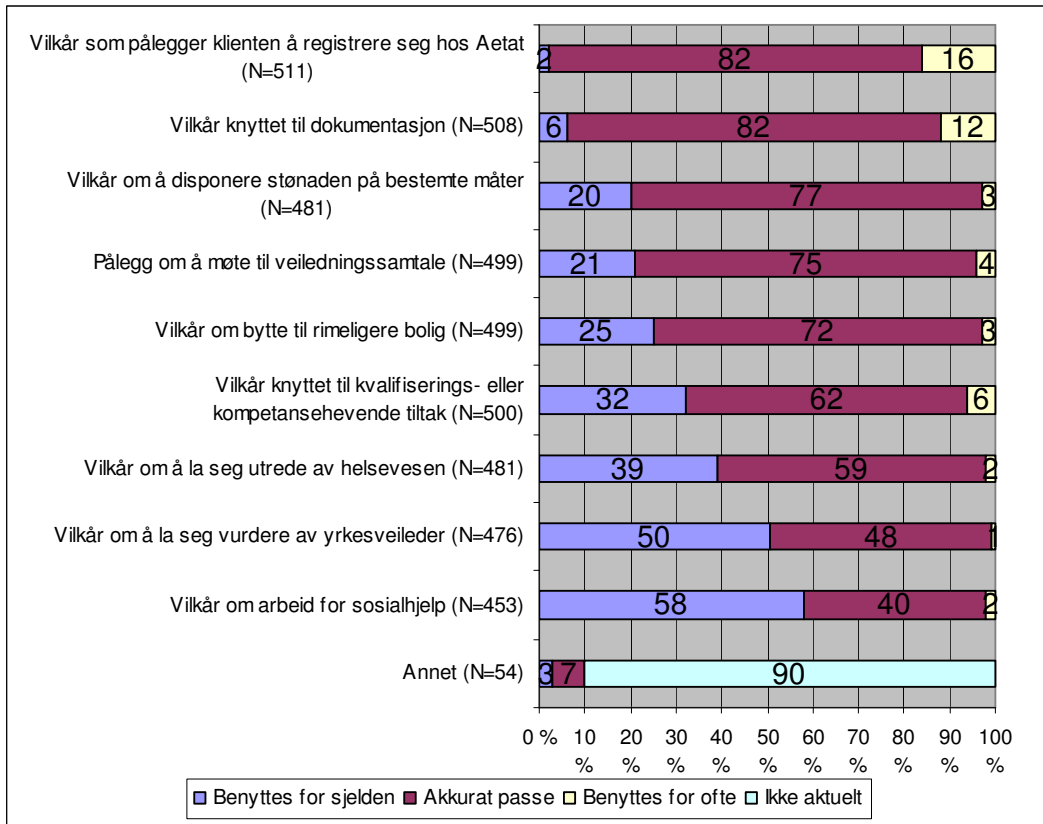
Figur 4.4 Hvordan er tilgangen på følgende ressurser i forbindelse med bruk av vilkår?  
 Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere



Figur 4.4 viser at det er størst mangel på ressurser når det gjelder arbeid for sosialhjelp; over halvparten mener at tilgangen er dårlig. Når det gjelder kvalifiserings- og kompetansehevende tiltak, rapporterer i underkant av 30 prosent at tilgangen er dårlig. Den tredje variabelen som er tett knyttet til arbeidslinjen er kapasitet hos yrkesveileder, og vi ser at omtrent en tredjedel mener den er dårlig. Den siste variabelen er knyttet til saksbehandling og oppfølging, og figuren viser at to tredjedeler mener tilgangen er god.

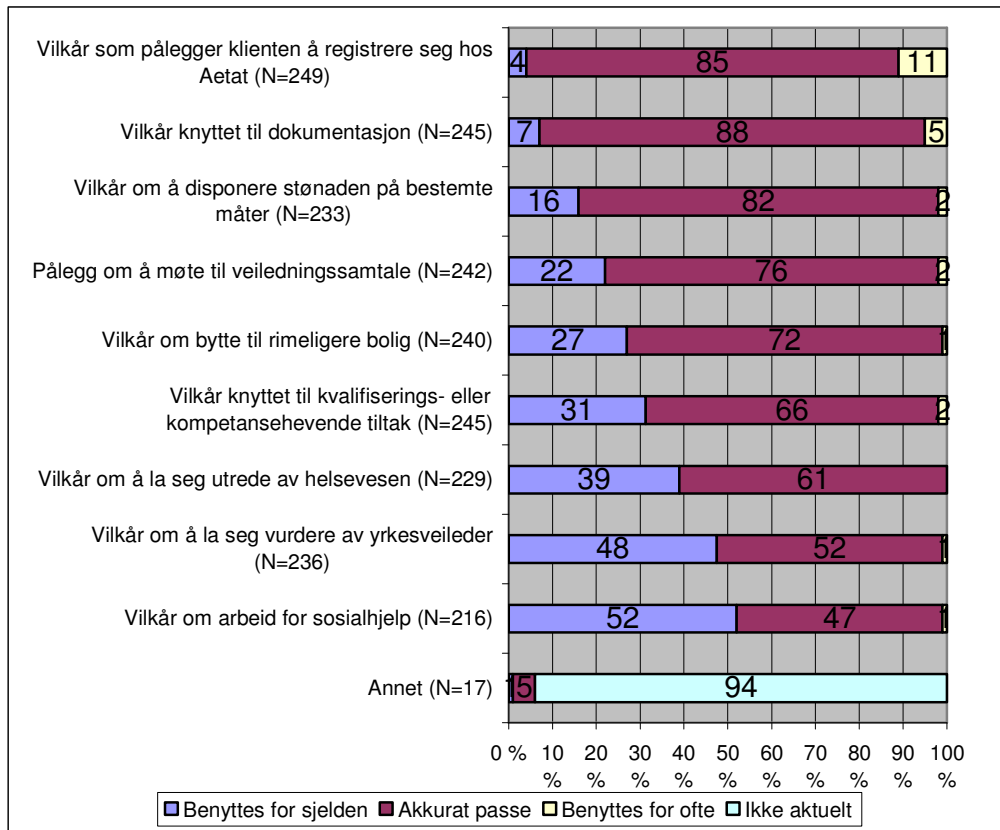
Det er ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom tilgang på tiltak og om tiltakene brukes for ofte, passe eller sjelden. Som nevnt kan det også bl.a. henge sammen med vaner og saksbehandlingsrutiner. Oppfatninger blant saksbehandlerne om i hvilken utstrekning ulike tiltak blir brukt, bidrar imidlertid til å belyse lokal praksis.

Figur 4.5 Benyttes følgende vilkår for ofte eller burde følgende vilkår benyttes oftere?  
 Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere





Figur 4.6 Benyttes følgende vilkår for ofte eller burde følgende vilkår benyttes oftere?  
Prosentvis svarfordeling blant sosialledere



Figur 4.5 og Figur 4.6 viser at svarene fra sosiallederne og saksbehandlerne følger det samme mønsteret. Vi ser at begge gruppene anser at arbeid for sosialhjelp er det vilkåret som de fleste mener har størst underforbruk, og at krav om å registrere seg hos Aetat er det vilkåret som de anser at blir brukt for ofte. I kommentarene blir det pekt på at å sette vilkår om arbeid for sosialhjelp krever god oppfølging av sosialtjenesten, og i mange tilfeller mangler de ressurser til å gjøre det. Det er derfor nærliggende for oss å anta at de ansatte mener at arbeid for sosialhjelp blir brukt for sjelden fordi sosialtjenesten ikke har tilstrekkelig med ressurser for å følge opp. Det går også fram av Figur 4.5 at halvdel av saksbehandlerne mener at vurdering av yrkesveileder blir anvendt for sjelden. Tilgangen på kvalifiserings- og kompetansehevende tiltak må derimot sies å være relativt god i det to tredjedeler av saksbehandlerne rapporterer at vilkåret brukes i akkurat passe utstrekning. I kommentarer sier noen av respondentene at vilkår om kvalifisering begrenses av tilgang hos Aetat eller av egne ressurser. Vi skal være noe tilbakeholdne med å trekke bastante konklusjoner, men svarene kan ses som en indikator på at det er lettere å komme inn i arbeidsforberedende tiltak, enn å komme i arbeid/få et arbeidstiltak. Vi er her inne på problematikken med ”innlåsing”. Meget kort sagt innebærer det at folk blir gående på det ene tiltaket etter det andre, men uten at det er en tiltakskjede som bidrar til progresjon i tiltaksløpet. Deltakerne kommer seg med andre ord ikke videre til arbeid, men blir ”låst

inne” på tiltak. Problemstillinger i tilknytning til ulike sider ved bruk av tiltak skal vi for øvrig gå nærmere inn på i case-undersøkelsen.

Vilkår knyttet til saksbehandlingen, som å registrere seg hos Aetat og legge fram dokumentasjon, er de tiltakene som brukes hyppigst, jf. Figur 4.5 og Figur 4.6. Det er utstrakt enighet om at disse vilkårene brukes i passe grad. Men det er også disse to vilkårene hvor det i noen grad rapporteres om overforbruk; fra henholdsvis 16 og 12 prosent av saksbehandlerne. Når det gjelder vilkår knyttet til økonomiske forhold, så som å disponere stønaden på bestemte måter og bytte til rimeligere bolig, så mener ca tre fjerdedeler av saksbehandlerne at disse benyttes i akkurat passe grad. Vilkår om utredning av helsevesenet mener 39 prosent av saksbehandlerne blir benyttet for sjelden. I kommentarene blir det etterlyst kontakt med helsevesenet, f.eks. i faste fora eller at utsatte grupper får bedre oppfølging.

Andre typer av vilkår som nevnes i kommentarene er samarbeid med ulike tjenester, eller deltakelse i ansvarsgruppe.

I forbindelse med spørsmål om ulike former for vilkår benyttes for ofte, passe eller sjelden, blir det i kommentarene pekt på at bruk av vilkår forutsetter at kontoret har kapasitet til å følge opp. Følgende kommentar fra en sosialleder er karakteristisk:

*”Vi burde kanskje stille vilkår oftere enn vi gjør, men det betinger at klienten følges opp på en ordentlig måte. Dette har vi ofte ikke mulighet til. Vilråene som stilles må være hensiktsmessige.”*

Dette bringer oss til spørsmål om sosialkontorenes praksis ved bruk av vilkår. Det gjelder både prosessen med å utforme vilkår og hvordan de blir fulgt opp.

#### **4.2.4 Oppsummering**

Det er tre spørsmål som har vært sentrale i dette underkapitlet. I det første rettes oppmerksomheten mot hvilke vilkårstyper som blir benyttet og i hvilken utstrekning. I det andre ser vi på hvilke grupper av stønadsmottakere som vilkår blir brukt overfor. Til slutt så vi på hvordan tilgangen er på tiltak i forbindelse med vilkåresetting.

Det er liten forskjell i hvordan svarene fordeler seg blant sosialledere og saksbehandlere. De to vilkårstypene som brukes hyppigst, er å pålegge klienten å registrere seg hos Aetat og i tilknytning til dokumentasjon. Begge disse typene av vilkår er knyttet til saksbehandling. Slår vi sammen de ulike variablene i tilknytning til saksbehandling, ser vi at nærmere halvdel av både saksbehandlerne og sosiallederne mener at slike vilkår blir brukt ofte, og vel en fjerdedel at de brukes av og til. Den andre hovedkategorien vilkår vi opererer med er i forbindelse med oppfølging og rehabilitering. Det vilkåret som blir

hyppigst brukt er i tilknytning til kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak. Nesten to tredjedeler av begge respondentgruppene opplyser at dette vilkåret blir brukt ofte, og omtrent en fjerdedel at det brukes av og til. Det vilkåret som har nest størst bruk i denne kategorien er pålegg om å møte til veiledningssamtale. Ser vi bruk av vilkår i forbindelse med oppfølging/rehabilitering, opplyser i overkant av 40 prosent at det brukes ofte, og i overkant av 30 prosent at det brukes av og til. Arbeid for sosialhjelp ser vi som egen hovedkategori. Det er noe avvik mellom respondentgruppene når det gjelder om vilkåret brukes ofte eller av og til. Men ca to tredjedeler av begge gruppene opplyser at vilkåret brukes sjelden. Ut fra vårt materiale er det nærliggende å kople dette underforbruket til ressursituasjonen ved kontorene.

Vi har også sammenlignet bruk av ulike vilkårstyper med en kartlegging utført av Sosial- og helsedirektoratet (2004). Sammenligningen peker i retning av at det har vært en økning i bruk av vilkåret arbeid for sosialhjelp. Det samme gjelder for vilkår knyttet til oppfølging og rehabilitering, som er den andre hovedtypen av vilkår knyttet direkte til iverksetting av arbeidslinja. Når det gjelder vilkår knyttet til saksbehandlingen, så er det en tendens til at bruken har avtatt.

Den gruppen som det så å si alltid blir brukt vilkår overfor, er unge stønadsmottakere. Deretter følger innvandrere og langtidsledige uten rettigheter hos Aetat.

Det siste spørsmålet vi har tatt opp i dette underkapitlet, er hvordan tilgangen er på tiltak i forbindelse med bruk av vilkår. Relevante arbeidsoppgaver med hensyn til arbeid for sosialhjelp er det tiltaket hvor de fleste mener at ressurstilgangen er dårlig. Det vilkåret hvor tilgangen er best, er kapasitet hos veileder i sosialtjenesten.

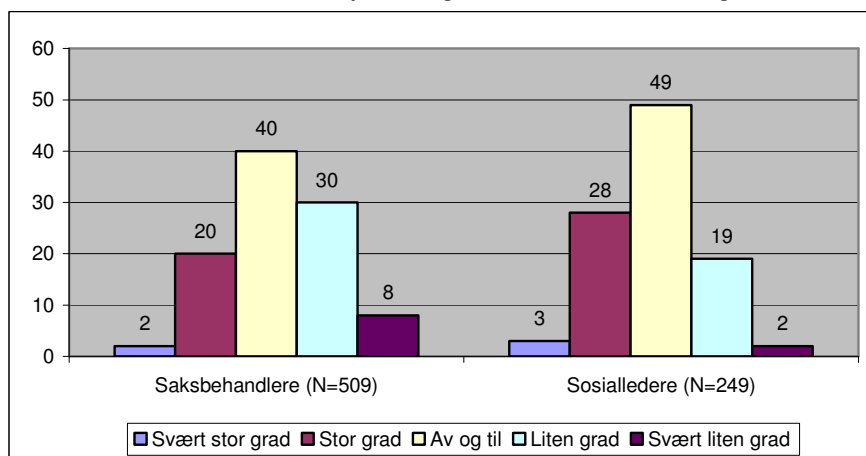
### ***4.3 Praksis ved bruk av vilkår***

I rundskrivet vedrørende praktisering av Sosialtjenestelovens kapittel fem pålegges sosialtjenesten å samarbeide med stønadsmottaker så langt som mulig ved utforming av tjenestetilbud, og det gjelder også ved bruk av vilkår. Det blir framhevet at mulighetene for å finne egnet tiltak og gjennomføre tiltaket er større dersom stønadsmottaker deltar i utformingsprosessen.

#### ***4.3.1 Utforming av vilkår***

Vi har spurt både saksbehandlerne og sosiallederne i hvilken utstrekning stønadsmottakere medvirker ved utforming av vilkår. Ett hovedinntrykk er at sosiallederne i større utstrekning anser at stønadsmottakerne medvirker enn det saksbehandlerne mener at de gjør.

Figur 4.7 I hvor stor grad vil du si at stønadsmottakerne selv medvirker til utformingen av disse vilkårene? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.



Figur 4.7 viser at nesten en tredjedel av sosiallederne mener at stønadsmottaker medvirker i svært stor eller i stor grad, mens vel en femtedel av saksbehandlerne har denne oppfatningen. 21 prosent av sosiallederne mener at stønadsmottaker medvirker i liten eller svært liten grad. Blant saksbehandlerne har 38 prosent denne oppfatningen. Vi ser at inntrykket fra lederens ståsted er mer positivt enn blant saksbehandlerne som har den daglige klientkontakten.

I spørreskjemaet hadde vi et åpent spørsmål hvor vi ba respondentene utdype hvordan brukerne medvirker ved utforming av vilkår. I hovedtyngden av kommentarene fra både saksbehandlerne og sosiallederne blir det lagt vekt på brukermedvirkning og kommunikasjon. Når utforming av vilkår skjer i samtaler med brukerne, så bidrar det til ansvarliggjøring, og det gir økt motivasjon. Respondentene legger vekt på at det har liten mening å utforme vilkår som bruker ikke er enig i. Dialog mellom klient og saksbehandler er viktig, og som et minimum blir klienten alltid gjort oppmerksom på vilkåret i forkant av vedtaket. Det blir også framhevet at bruk av vilkår skal ha en hensikt. Følgende kommentarer fra saksbehandlerne er karakteristiske:

*”Sosialtjenesten skisserer vilkår i henhold til loven, og variasjonen går på om klient er enig i vilkår eller ikke. Stort sett ser de fornuften i bruk av vilkår og er enige i dette før det nedfelles i skriftlig vedtak.”*

*”Vi prøver å samarbeide, men opplever ikke alltid å få klienten aktivt med på grunn av manglende motivasjon eller usikkerhet/depresjon. Vi ser det som viktig å stille krav og ser at samarbeide ofte utvikler seg bra.”*

*”Me meiner me ikkje gjev rett hjelp til ein person om me set eit vilkår som han ikkje kan eller greier oppfylle. Samarbeid er svært viktig. Me må anstrenge oss for å finne passende krav slik at han opplever det som hjelp, og ikkje som kontroll.”*

Men det blir også pekt på at praksis varierer ikke bare mellom klientene, men også blant de ansatte. Ideelt sett skal vilkår fastsettes sammen med stønadsmottaker, men det varierer avhengig av hvor tett en klarer å følge opp den enkelte. Det blir også pekt på at noen klienter har god innsikt i egne problemer, og da er det lett å få medvirkning og forståelse for bruk av vilkår. I andre tilfeller må sosialtjenesten sette krav/grenser uavhengig av klientens medvirkning eller samtykke.

Det blir også pekt på at i små kommuner, hvor en har stor grad av lokalkunnskap og god oversikt og kontroll over klientene, kan det være tjenlig med andre metoder enn i større kommuner.

Vi vil også ta med en kommentar fra en sosialleder som peker på at endringer i samfunnet har ført til at de må endre praksis:

*”Terskelen for å besøke sosialtjenesten er lavere i dag enn for få år siden. Dette stiller ledere og ansatte i sosialtjenesten overfor nye utfordringer/problemstillinger. En har blant annet måtte utfordre sosialhjelpssøkere på en helt annen måte – bl.a. vilkårssetting – siden det finnes flere ”shoppere” av sosialhjelpsstønad i dag enn tidligere. Vi har derfor måttet innføre en strengere praksis for å skille reelle søkere fra ”shoppere”.”*

På den andre siden er det også en del som viser til at stønadsmottaker ikke nødvendigvis deltar direkte i utforming av vilkår, eller at de medvirker i liten grad. Men det blir lagt vekt på at vilkår settes ut fra situasjonen til den enkelte bruker, det vil si vedkommendes ressurser og muligheter. Et annet argument som brukes, er at det vanligvis blir benyttet standardiserte vilkår, og bruker kan klage dersom vilkårene oppleves som urimelige. Følgende kommentarer fra saksbehandlere kan fungere som eksempel:

*”Vilkår blir som oftest satt av oss uten for stor medvirkning av klienten.”*

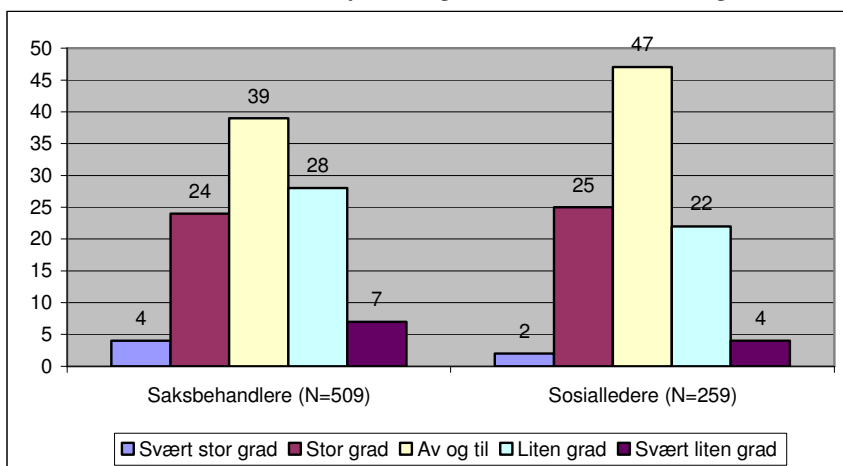
*”De medvirker ikke, og det er et problem.”*

*”Medvirker ikke så mye i det. De har imidlertid rett til å fremme en klage dersom de mener vilkårene er urimelige.”*

I rundskrivet blir det lagt vekt på at for personer som har sammensatte problemer, må tiltakene ses som ledd i en kjede hvor det overordnede målet er at stønadsmottaker så langt som mulig skal bli i stand til å ta ansvar for egen livssituasjon. Ofte vil dette innebære samarbeid med andre instanser. Dersom vilkår blir benyttet, bør det inngå som en del av en større helhet som til sammen virker rehabiliterende og kvalifiserende for klienten. Tjenestemottakere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester fra sosial- og

helsesektoren har rett til å få utarbeidet en individuell plan, jf. bl.a. Sosialtjenestelovens paragraf 4-3a. Med dette som bakgrunn, mener vi at bruk av handlingsplaner kan ses som en indikasjon på om vilkår inngår i en tiltakskjede, og ikke kun er et enkeltstående tiltak. Vi stilte derfor spørsmål om i hvor stor grad bruk av vilkår er knyttet opp mot en handlingsplan.

Figur 4.8 I hvor stor grad vil du si at bruken av vilkår er knyttet opp mot en handlingsplan for den enkelte? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.



Figur 4.8 viser at i overkant av en fjerdedel av både sosialledere og saksbehandlere mener at handlingsplan brukes i svært stor eller i stor grad. Vi ser imidlertid at det er flere saksbehandlere enn sosialledere som mener at slike planer brukes i liten eller svært liten grad; henholdsvis 35 og 26 prosent.

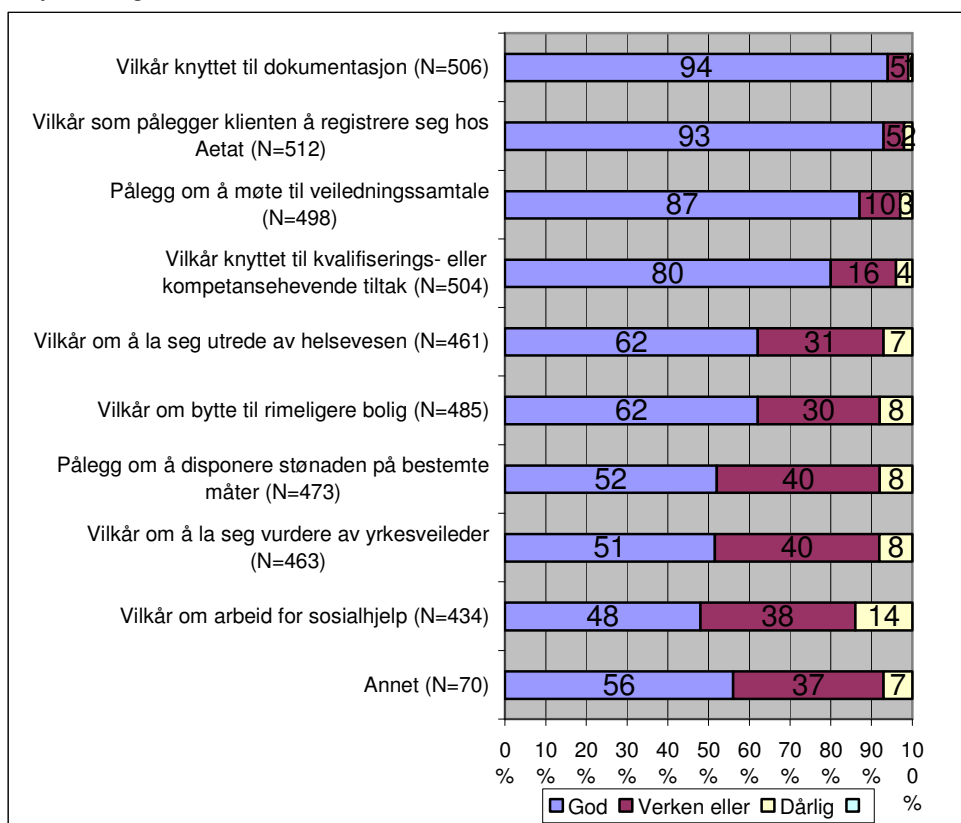
Dette spørsmålet skiller ikke mellom de ulike typene av vilkår. Eksempelvis kan vi anta at behovet for handlingsplan i langt mindre grad vil være til stede ved vilkår om å registrere seg hos Aetat enn ved vilkår om arbeid for sosialhjelp. Men svarene kan ses som en indikasjon på at handlingsplaner blir benyttet i forbindelse med bruk av vilkår. Men ulike tema i forbindelse med praksis vedrørende både utforming og oppfølging av vilkår er et av de områdene som vi skal gå mer i dybden på i case-undersøkelsen.

#### 4.3.2 Oppfølging ved bruk av vilkår

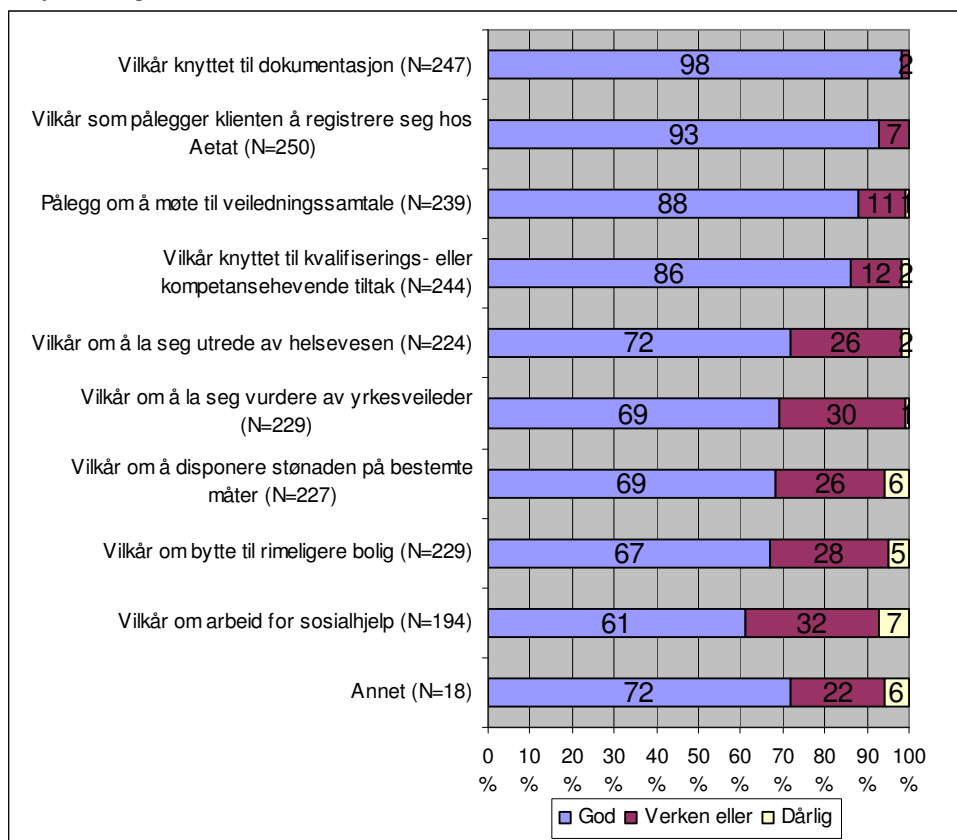
I rundskrivet (1-34/2001) går det fram at det er en klar forutsetning at vilkår knyttet til vedtak om økonomisk sosialhjelp skal overholdes, og at det får konsekvenser dersom de brytes. Det blir påpekt at hvis det skal ha noen mening å stille vilkår, så må stønadsmottaker vite at det har konsekvenser dersom de ikke blir oppfylt. Imidlertid blir det ikke gitt noen direkte veiledning i loven om hvordan sosialtjenesten skal forholde seg dersom en stønadsmottaker nekter å oppfylle vilkår. Figurene nedenfor viser prosentvis svarfordeling

blant saksbehandlere og sosialledere over hvor god respondentene mener kontrollen er med at ulike typer vilkår blir overholdt.

Figur 4.9 Hvor god vil du si at kontrollen er med at følgende vilkår etterfølges? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere.



Figur 4.10 Hvor god vil du si at kontrollen er med at følgende vilkår etterfølges? Prosentvis svarfordeling blant sosialledere



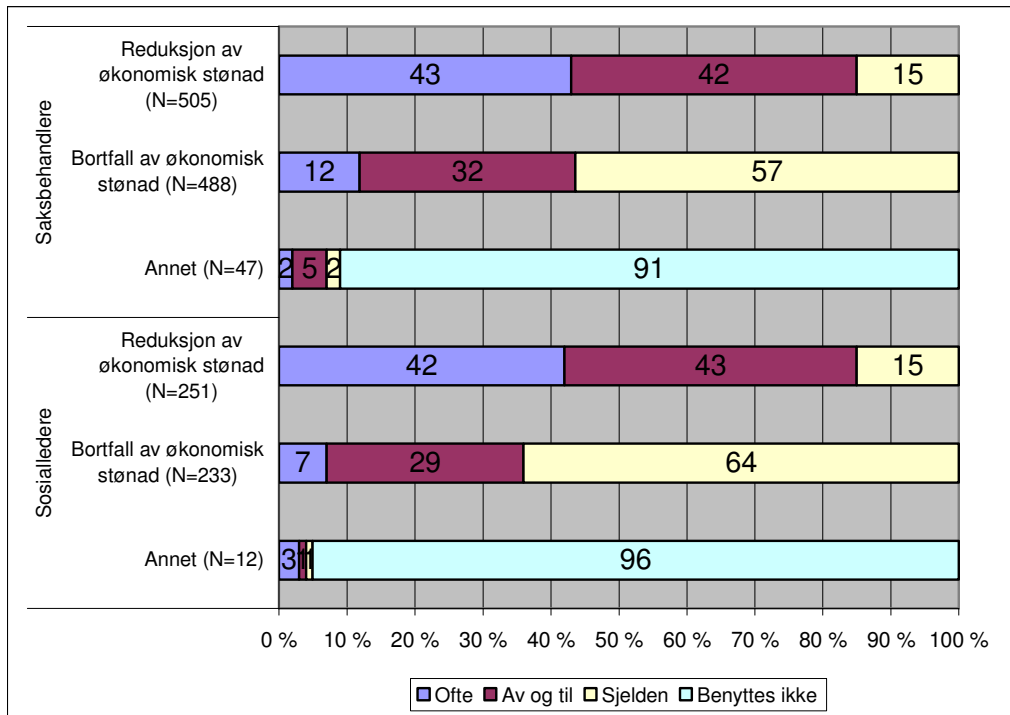
Helhetsinntrykket av Figur 4.9 og Figur 4.10 er at begge respondentgruppene mener at kontrollen er god med at vilkår overholdes. Men saksbehandlerne legger i større grad vekt på at den verken er god eller dårlig. Prosentvis er det få som mener at kontrollen med tiltak er dårlig, selv om den er noe høyere blant saksbehandlerne. Arbeid for sosialhjelp er det vilkåret som etter saksbehandlerne oppfatning i minst grad blir fulgt opp; 14 prosent mener den er dårlig. Kommentarer til dette spørsmålet, og særlig fra sosiallederne, går på at dersom en pålegger vilkår, så må en også følge opp. Det vil være meningsløst å ikke gjøre det.

### 4.3.3 Sanksjoner

I rundskrivet heter det at dersom et vilkår ikke følges opp, så faller ikke vedtak om stønad automatisk bort. Sosialtjenesten må vurdere konkrete hvilke konsekvenser bruddet skal få. Vi stilte derfor spørsmål om i hvilken utstrekning sosialtjenesten bruker sanksjoner når vilkår ikke blir overholdt.



Figur 4.11 Hvor ofte benyttes følgende sanksjoner ved brudd på vilkår? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere



Å stanse den økonomiske stønaden er et kraftig virkemiddel. Figur 4.11 viser at 57 prosent av saksbehandlerne mener den sanksjonen brukes sjelden og 12 prosent at den brukes ofte. Ut fra sosialledernes oppfatning brukes sanksjonen i enda mindre grad. Nærmere to tredjedeler mener at sanksjonen brukes sjelden, og sju prosent rapporterer at de bruker den ofte. Reduksjon av stønaden benyttes i langt større utstrekning, og over 40 prosent av både saksbehandlere og sosialledere opplyser at denne sanksjonsformen blir brukt ofte. 15 prosent av begge respondentgruppene angir at det er sjelden de benytter denne sanksjonsformen.

Figur 4.11 viser at andre former for sanksjoner så å si ikke blir brukt. Vi hadde et åpent svaralternativ for andre sanksjoner og ba om spesifisering. Av kommentarene går det fram at enkelte deler opp utbetalingene, f.eks. ukentlig eller annen hver uke. Dette er gjerne kombinert med samtaler. Men det er også et kontor som opplyser at lav prioritering når det gjelder samtaler med saksbehandler er et sanksjonsmiddel. Flere peker på at stønad verken blir redusert eller faller bort, men at de holder igjen utbetaling inntil vilkår er oppfylt. Bruk av naturalytelser blir så å si ikke nevnt i kommentarene, men en sosialleder sier at dette brukes svært sjelden og da i form av at de må handle mat m.v. på butikk, og en annen peker på at det er sjelden de innvilger ytelser i form av rekvisisjon. Det blir også nevnt at når det gjelder husleie og strøm, så kan betaling skje direkte til kreditor. Følgende utsagn fra en av sosiallederne sammenfatter langt på vei praksis i forbindelse med vilkårssetting slik den framgår av kommentarene:

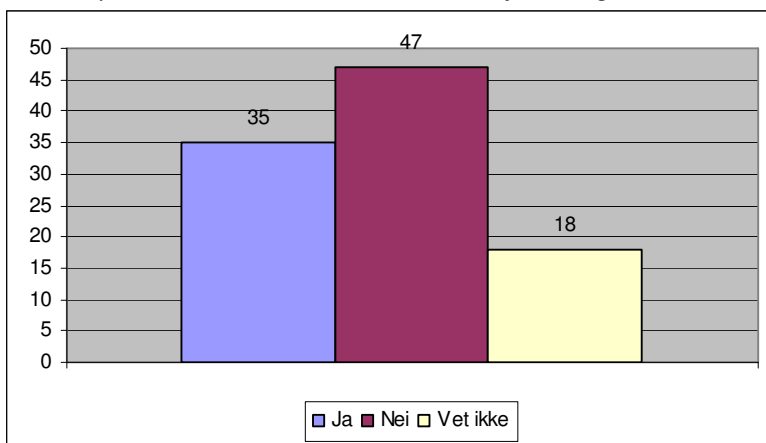
”Vi benytter vilkår når det er nødvendig for å få til en endring i brukers liv. Vi har tidligere forsøkt motiveringspenger uten at det hadde effekt. Vi har konkludert med at det beste virkemiddelet vi har, er å holde tilbake penger. For noen blir det en frustrerende periode med en del uenighet og diskusjoner med kontaktpersonen i sosialtjenesten som følge av dette, men det fører fram, og i ettertid sier mange brukere at det var et nødvendig virkemiddel for å komme i gang mot egen inntekt eller rett ytelse. Vi sørger for at muligheten for inntekt/mat finnes, sånn at bruker kan utløse midler ”på dagen” ved oppfylling av vilkår. Vilårene er alltid tilpasset den konkrete brukeren. Ofte holder vi igjen penger i påvente av en prat med bruker når vilkår ikke er oppfylt, og så utbetaler vi i etterkant (altså ingen reell reduksjon, kun en forsinkelse i utbetalingen).”

En sanksjonsform som også blir nevnt, og som ikke direkte er koplet til utbetalinger, er at klienten mister tiltaksplass dersom vedkommende ikke følger opp, og vedkommende må begynne forfra i køen for å vente på plass.

#### 4.3.4 Endringer

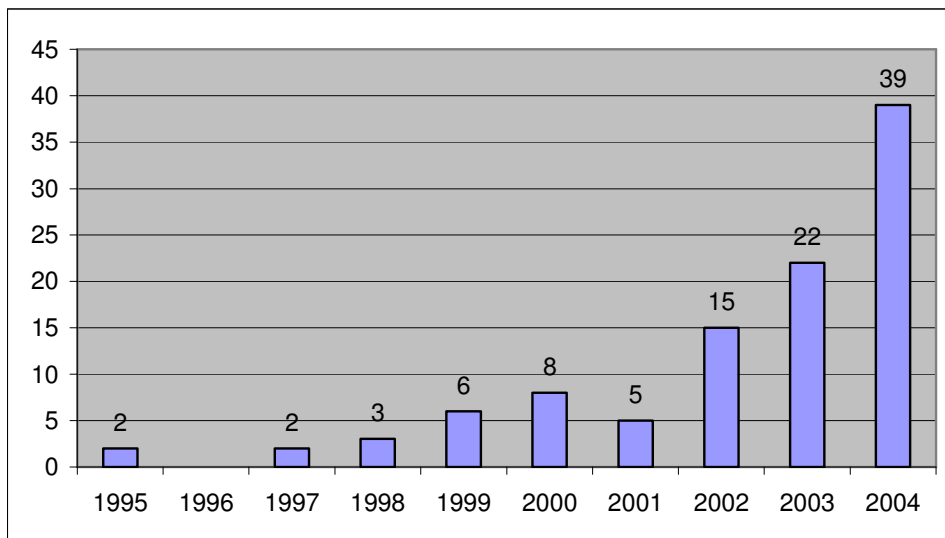
Oversikten vi har gitt så langt, viser dagens situasjon når det gjelder sosialtjenestens praksis ved bruk av vilkår. Sosialtjenesteloven legger stor vekt på at vilkår skal brukes som et virkemiddel i arbeid med å gjøre den enkelte stønadsmottaker i stand til å sørge for seg selv. Vi ønsker å sette søkelys på om sosialtjenesten har endret praksis de siste ti årene i hvordan vilkår blir anvendt.

Figur 4.12 Har sosialtjenesten i kommunen i løpet av perioden 1995 – 2004 endret praksis med hensyn til bruk av vilkår? Prosentvis svarfordeling blant sosialledere



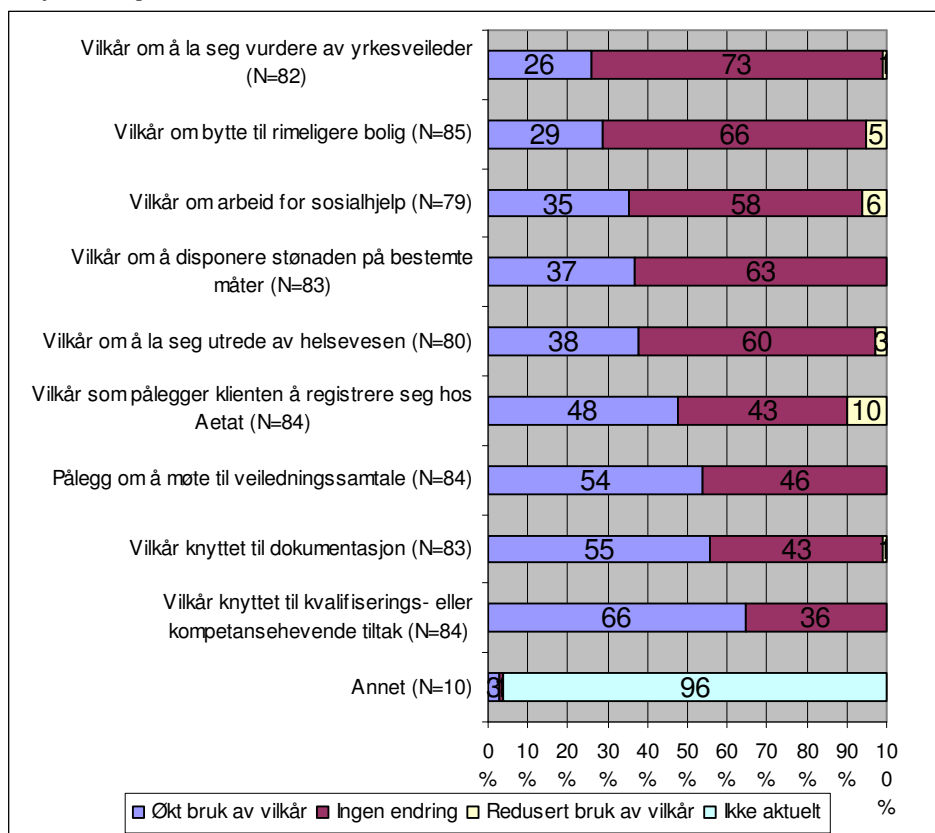
Figur 4.12 viser at nesten halvdel av sosiallederne opplyser at praksis ikke er endret i løpet av de siste ti årene, mens i overkant av en tredjedel sier at det har skjedd endringer.

Figur 4.13 Hvilket år ble praksisen sist endret? Prosentvis svarfordeling blant sosialledere som oppgir endret praksis med hensyn til bruk av vilkår i perioden 1994 - 2005. (N=65)



Av Figur 4.13 går det fram at nærmere 40 prosent av sosiallederne opplyser at praksis sist ble endret i 2004. Til sammen har i overkant av 60 prosent endret praksis i løpet av 2003 og 2004. Om disse endringene innebærer økt eller redusert bruk av de ulike typene vilkår, går fram av figuren nedenfor.

Figur 4.14 Innebar denne endringen økt eller redusert bruk av følgende vilkår? Prosentvis svarfordeling blant sosialledere.



Hovedinntrykket av Figur 4.14 er at bruk av vilkår enten har økt eller er uendret. Reduksjon i bruk av vilkår har skjedd kun i meget liten grad og i få typer av vilkår. Registrering hos Aetat er det vilkåret som i størst grad er blitt redusert; 10 prosent av sosiallederne rapporterer om mindre bruk. Kaster vi et blikk tilbake til Figur 4.5 og Figur 4.6, ser vi at dette vilkåret scoret høyest (16 og 11 prosent) med hensyn til de som ble benyttet for ofte. Men Figur 4.14 viser at nesten halvparten opplyser at bruk av dette vilkåret har økt. Vilkårstyper som over halvdel av respondentene rapporterer om økt bruk av er knyttet til deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak (66 prosent), vilkår knyttet til dokumentasjon (55 prosent) og vilkår om å møte til veiledningssamtale (54 prosent).

Vi hadde også et svaralternativ som gjaldt økt eller redusert bruk av andre vilkår, og ba om spesifisering av vilkårstype. Det er få som har markert bruk av andre typer vilkår. Av svarene går det fram at noen kommuner har opprettet enten egen tiltaksseksjon (i større kommuner) eller ansatt tiltakskonsulent. Det har ført til bedre og mer tiltaksrettet oppfølging, i tillegg til økt bruk av hensiktsmessige vilkår som f.eks. krav om å møte til samtaler eller stå tilmeldt Aetat. Det blir også vist til at tiltaksseksjonen/konsulenten har nært samarbeid med Aetat. En av sosiallederne skriver at i løpet av de siste 3-5 årene har det i økende grad vært satt søkelys på å få folk ”videre i systemet” slik at de ikke blir

innelåst på sosialhjelp. Av kommentarene går det også fram at tilsetting av økonomisk veileder har ført til økt bruk av vilkår om å ta i mot økonomisk rådgivning. Det kan gjelde disponering av inntekt eller at sosialtjenesten i en periode forvalter klientens inntekter. I en kommentar blir det også pekt på at rundt 1995 var det et mer systematisk krav om registrering ved Aetat. I perioden etterpå har det vært stor bevissthet i forhold til helseproblemer, og at personer som ikke er arbeidsføre, ikke skal pålegges å melde seg ledig. For å sammenfatte kommentarene kan vi si at en sentral side ved endringene er at de har gått i retning av større grad av vurdering i det enkelte tilfellet.

#### **4.3.5 Oppsummering**

I dette underkapitlet har vi belyst ulike sider ved praktisering av bruk av vilkår. Vi har sett på medvirkning ved utforming av vilkår, oppfølging, om vilkår inngår i en tiltakskjede, praktisering av sanksjoner og hvilke endringer som har skjedd i bruk av ulike typer vilkår.

Sosiallederne mener at stønadsmottakerne medvirker i større grad enn det saksbehandlerne gjør. Omtrent en tredjedel av sosiallederne mener at stønadsmottakerne medvirker i stor eller svært stor grad, mens drøyt en femtedel av saksbehandlerne har den oppfatningen. I kommentarene fra begge respondentgruppene blir det imidlertid lagt stor vekt på betydningen av brukermedvirkning og kommunikasjon med klienten. Det bidrar til å ansvarliggjøre klienten og styrker motivasjonen. I hvilken grad det blir kontrollert at vilkår overholdes, varierer med type av tiltak. Men i det store og hele mener begge respondentgruppene at kontrollen er god. Dersom vilkår ikke oppfylles, blir bortfall av økonomisk stønad brukt i liten grad. Den sanksjonsformen som brukes i en viss utstrekning er reduksjon av økonomisk stønad. Alternative sanksjonsformer er å holde tilbake utbetaling til vilkår er oppfylt, eller å utbetale hver uke eller annenhver uke. Når det gjelder endringer i praksis, så mener en tredjedel at det har skjedd forandringer i løpet av de siste ti årene. Vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak har hatt størst økning.

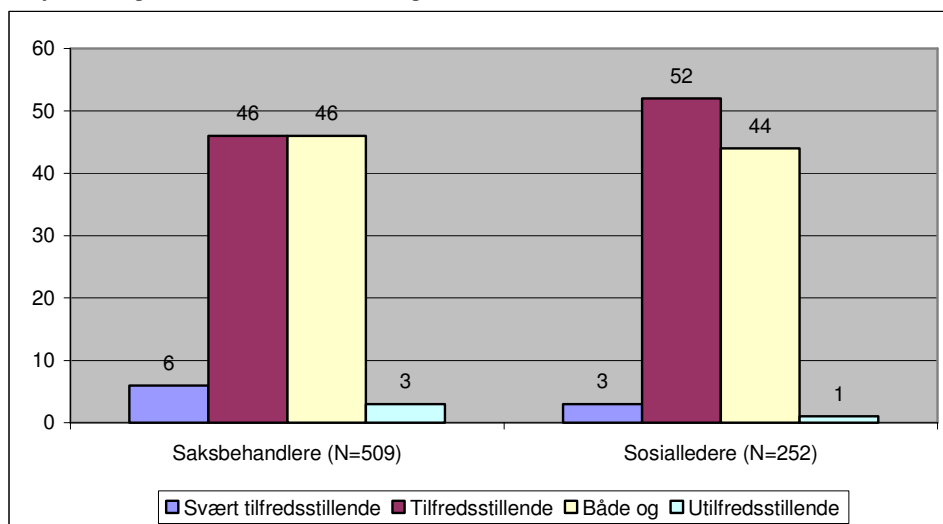
#### **4.4 Et hensiktsmessig virkemiddel?**

Det siste hovedområdet vi skal rette oppmerksomhet mot er hvordan de ansatte vurderer bruk av vilkår. Er det i det store og hele et formålstjenlig virkemiddel? Under hvilke omstendigheter fungerer det bra eller dårlig? Hva kan gjøres for at det skal bli (enda) mer tjenlig å bruke vilkår? Vi skal se på variabler av organisatorisk art, knyttet til saksbehandlingen, til arbeidsstedet og til slutt tiltak koblet til gjennomføring av arbeidslinja.

#### 4.4.1 Oppfatninger blant de ansatte

Hvordan fungerer bruk av vilkår? I hvilken grad anser ansatte i sosialtjenesten at bruk av vilkår er et hensiktsmessig hjelpemiddel?

Figur 4.15 Samlet sett, hvordan vil du si at bruken av vilkår har fungert? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.



Figur 4.15 viser at i overkant av halvparten av respondentene mener at samlet sett så har bruk av vilkår fungert tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende. Spørsmålet er stilt til begge gruppene, og vi ser at sosiallederne er noe mer positive i sin vurdering enn saksbehandlerne. Det går også fram at det er svært få som mener at ordningen fungerer utilfredsstillende, selv om det er noen flere blant saksbehandlerne; tre prosent mot en blant sosiallederne.

Vi ba om en kort begrunnelse for oppfatningen om hvordan bruk av vilkår har fungert. Både saksbehandlere og sosialledere peker på at spesielt når det gjelder økonomiske forhold, så er vilkårssetting et godt hjelpemiddel. Derimot blir det av enkelte uttrykt skepsis når det gjelder tiltaksarbeid. En saksbehandler ga følgende begrunnelse: "...her må en motivere og oppnå frivillighet for å lykkes". Eller som en sosialleder uttrykker det:

*"Vilkårene er i hovedsak brukt for å holde kontroll på at klienters faste utgifter blir betalt, og at det dermed ikke oppstår restanser. Har mindre tro på at en kan tvinge klienter til aktivitet ved hjelp av vilkår, her må en motivere og bli enig med klienten om veien en går."*

Men det er en dominerende oppfatning blant begge respondentgruppene at vilkårssetting er et bra hjelpemiddel for å få i gang handling hos klienten, eller få til endring i situasjonen. Bruk av vilkår bidrar til å ansvarliggjøre klienten fordi ikke bare rettigheter, men også

plikter blir satt inn i et system hvor det får konsekvenser når en ikke følger opp. Følgende kommentar fra en saksbehandler kan stå som eksempel:

*”Hele målet med hjelpen vi prøver å gi er ikke bare å gjøre klienten økonomisk selvhjulpne, men hjelpe til slik at de kan ha kontroll over sitt eget liv og gjøre dem i stand til å klare seg selv. Vilårssetting kan være en del av denne hjelpen.”*

Noen av kommentarene legger vekt på at bruk av vilkår også er et hensiktsmessig verktøy i det sosialfaglige arbeidet, jf. følgende utsagn fra en saksbehandler:

*”Vilkår er en fin måte å få en til å stoppe opp og se om det skjer noe progresjon i saken. Gjør vi det vi skal? Gjør klienten det han/hun skal? Om ikke, hvorfor? Er vilkåret urimelig eller er vi for slappe/tidspresset/hva er vanskelighetene?”*

Det blir også pekt på variasjon i forhold til ulike grupper av stønadsmottakere, jf. følgende kommentar:

*”Vilkår for unge sosialhjelpsmottakere har fungert tilfredsstillende, men vilkår for tunge rusmisbrukere eller langtids sosialhjelpsmottakere er vanskeligere å se at har fungert tilfredsstillende.”*

Bruk av vilkår kan også bidra til styrking av samarbeid med f.eks. Aetat. I en kommentar pekes det på at det vilkåret de bruker mest er å stå registrert som arbeidssøker hos Aetat. Når brukerne har vært registrert i en viss periode, blir de sett på som langtidsledige. Det innebærer at det blir lettere for sosialtjenesten å ta opp disse personene på samarbeidsmøter med Aetat med sikte på at det kan bli gjort en ekstra innsats for å få dem over på tiltak.

Men som vi var inne på så kan bruk av vilkår også ha negative sider. Det blir pekt på at tvang som regel fører til dårlig samarbeid, det kan påføre klienten et nytt nederlag, vilkårssetting kan være tilfeldig og i for liten grad individuelt fundert, praksis blant de ansatte varierer, det kan være en form for mistenkeliggjøring, det har begrenset verdi fordi det er vanskelig å gi sanksjoner etter sosialtjenesteloven m.v. Det blir også pekt på at i blant kan det være for lett å sette vilkår, og at det blir brukt rutinemessig, jf. følgende utsagn fra en saksbehandler:

*”Ofte blir det brukt en hurtig knapp på PCen som setter inn standardiserte vilkår i vedtaket.”*

Kommentarene til hvordan bruk av vilkår fungerer, kan oppsummeres gjennom følgende utsagn fra to saksbehandlere:

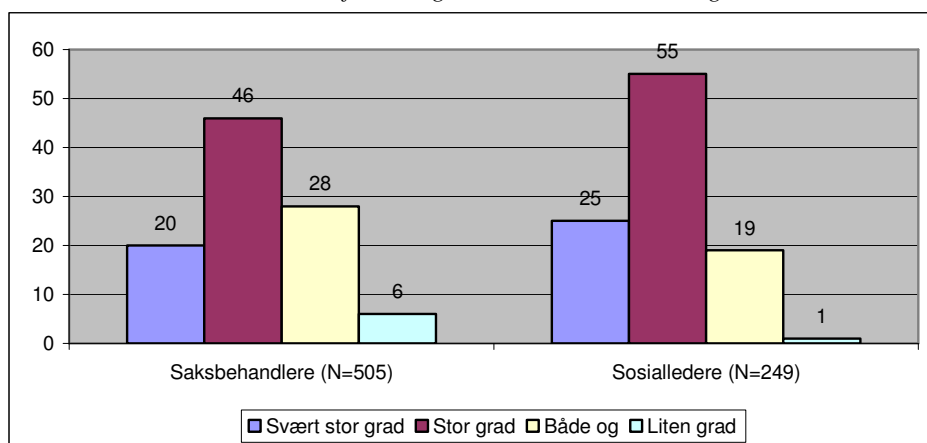
*”Vilkår kan være et effektivt virkemiddel i flere sammenhenger, det være seg både kontroll, etablere rutiner for å møte til samtaler og bidra til å etablere kontakt med*

*helsevesen hvor det har vært vanskelig. Vilkår fungerer alltid best når klienten har fått god informasjon om hvorfor sosialtjenesten vurderer at vilkår er nødvendig og hvordan vilkåret kan være hensiktsmessig for å oppnå "noe".*

*"Vilkår er et av våre viktigste virkemidler for å skape endring hos personer hvor det er nødvendig. Dette sammen med tilgjengelige tilbud tilpasset forskjellige grupper, har gjort at sosialtjenesten stadig får flere over fra passive til aktive stønader – og på rett vei mot økt mestring og selvhjelpenhet. Vi har tro på at vilkår nytter, og at det handler om respekt for folk – å forvente at de kan og vil noe. Vilkår er IKKE et straffetiltak!"*

Ovenfor var vi inne på at det ble trukket fram som en ulempe ved bruk av vilkår at gjennomføringen kunne bli noe tilfeldig, og at praksis varierte mellom saksbehandlerne. Vi har spurt både saksbehandlere og sosialledere i hvilken grad de anser at det gjennomføres en enhetlig praksis i kommunen når det gjelder bruk av vilkår.

Figur 4.16 Hersker det en enhetlig praksis blant saksbehandlerne i kommunen med hensyn til bruk av vilkår? Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere



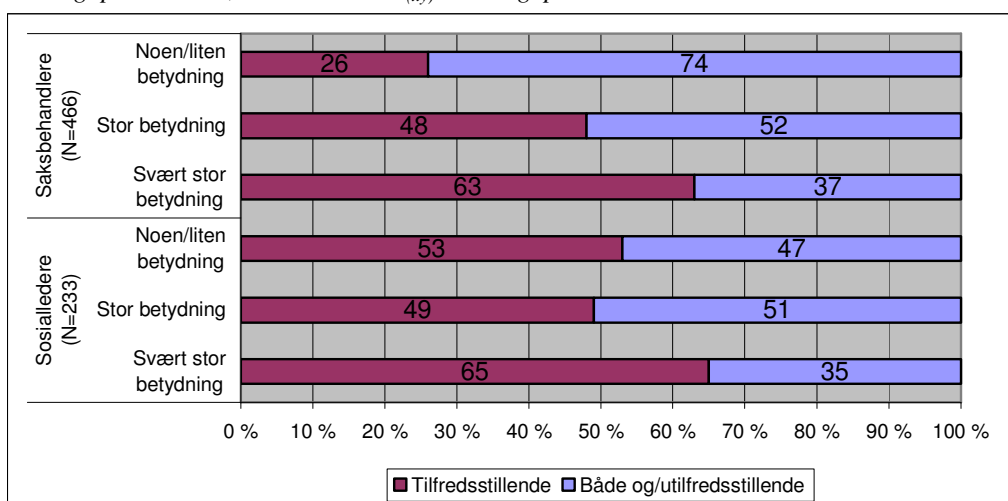
Figur 4.16 viser at hovedtyngden av begge respondentgruppene mener at det i svært stor eller stor grad blir gjennomført en enhetlig praksis når det gjelder bruk av vilkår. Andelen som mener dette er noe høyere blant sosiallederne (80 prosent) enn blant saksbehandlerne (66 prosent). Det er også seks prosent av saksbehandlerne som mener at praksisen i liten grad er enhetlig, mens det kun er en prosent av sosiallederne som har denne oppfatningen. I undersøkelsen er det gjennomgående at det i liten grad er avvik i oppfatninger mellom sosialledere og saksbehandlere. Men i den grad vi har registrert ulike oppfatninger, så er det en tendens til at sosiallederne er mest positive i sine tilbakemeldinger, og det ser vi også her. En grunn til at sosiallederne og saksbehandlerne i noen grad har avvikende oppfatninger om praksis, kan være at de har ulikt ståsted. Saksbehandlerne har daglig kontakt med klientene, mens sosiallederne er mer distanserte.



#### 4.4.2 Forhold knyttet til organisering og antall ansatte

I kapittel 3.4.2 har vi sett at flertallet av sosialkontorene har regelmessige felles møter (diskusjonsfora), vanligvis hver uke. Det kom også fram stor enighet blant saksbehandlerne og sosiallederne om at disse møtene betydde mye for likebehandling av klientene. Vi har undersøkt om det er en sammenheng mellom hvorvidt, og hvor ofte sosialtjenesten har slike møter, og hvordan en opplever at bruken av vilkår har fungert. Imidlertid fant vi ikke noen sammenheng verken for sosialledere eller saksbehandlere. Vi har også sett på hvordan bruk av vilkår har fungert etter hvor stor betydning diskusjonsfora har for likebehandling av klientene.

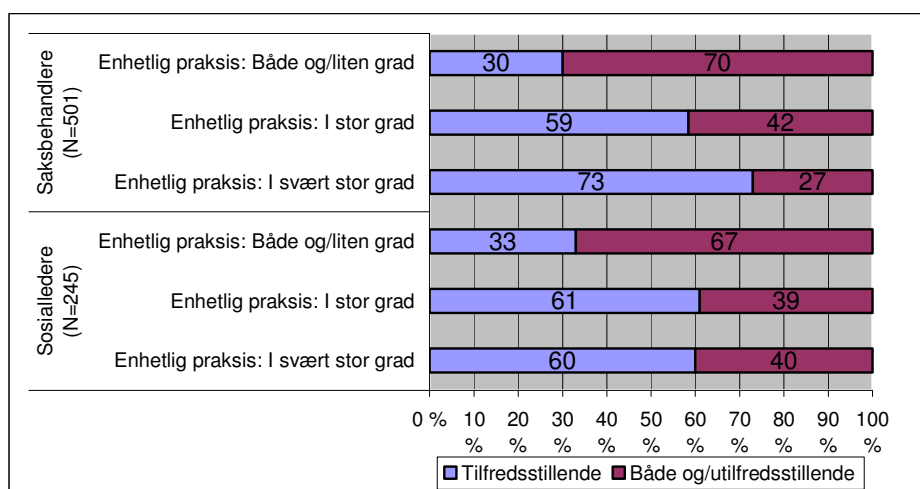
Figur 4.17 Hvordan bruken av vilkår har fungert, etter hvor stor betydning møtene (diskusjonsfora) ved sosialtjenesten har m.h.t. likebehandling av klientene etc. Saksbehandlere:  $r_{(xy)}$  0.22 Sig. på 1%-nivå, Sosialledere:  $r_{(xy)}$  0.13 Sig. på 5%-nivå



Her må vi være oppmerksom på at vi opererer med to vurderingsvariabler. Slike variabler har en tendens til å samvarierte på grunn av individuell væremåte. Det er knyttet til at notorisk negative respondenter normalt svarer mer negativt enn notorisk positive. Av Figur 4.17 går det fram at jo større betydning møtene har hatt for likebehandling av klientene, dess bedre har vilkårene fungert. Vi ser at denne tendensen er sterkest hos saksbehandlerne. Signifikansnivået er også lavest for denne respondentgruppen, og det styrker holdbarheten i antagelsen om at sammenhengen ikke er tilfeldig.

Vi går videre og ser på om oppfatninger av hvordan bruk av vilkår fungerer har sammenheng med i hvilken grad kontoret har enhetlig praksis. Vi opererer også her med to vurderingsvariabler, jf. kommentar ovenfor.

Figur 4.18 Hvordan bruken av vilkår har fungert, etter enhetlig praksis ved sosialtjenesten mht. bruk av vilkår. Saksbehandlere:  $r(xy)$  0.32 Sig. på 1%-nivå, Sosialledere:  $r(xy)$  0.17 Sig. på 1%-nivå.



Figur 4.18 viser at jo mer enhetlig praksis kontoret har, dess bedre har vilkårene fungert. Det er små forskjeller mellom saksbehandlerne og sosiallederne, og for begge gruppene er signifikansnivået på 1 prosent.

I tillegg til variabler knyttet til fagmøter, skal vi se om det er noen sammenheng mellom sosialledernes oppfatninger om hvordan bruk av vilkår fungerer, og hvor mange ansatte det er ved kontoret vedkommende er leder for.

Tabell 4.2 Hvordan bruken av vilkår har fungert, etter antall ansatte ved sosialtjenesten (Ikke merkantilt ansatte).  $N=248$ ,  $r(xy)$  -0.15 Sig. 5%-nivå

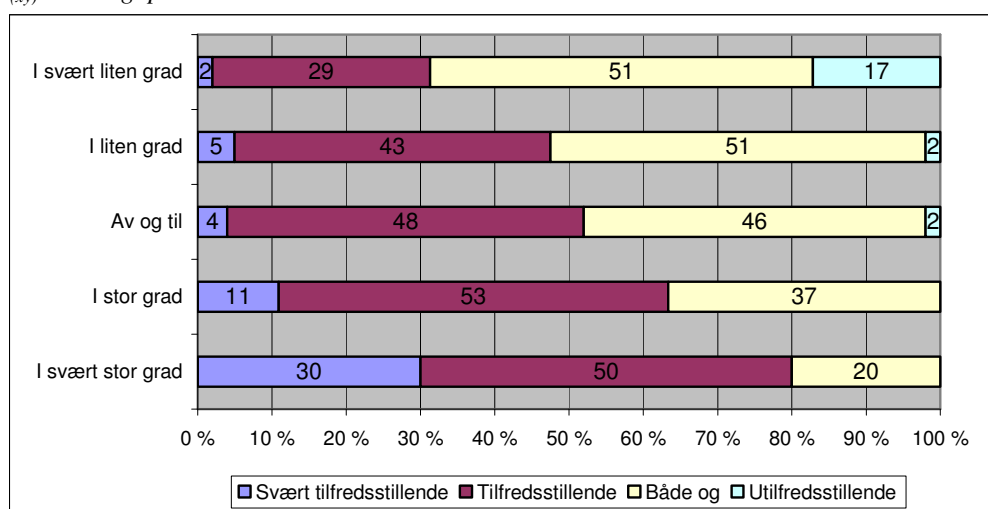
	TILFREDSSTILLENDE	BÅDE OG/ UTILFREDSSTILLENDE	TOTAL
3 personer eller færre	49	52	101 (N=101)
4 til 7 personer	56	44	100 (N=70)
8 til 15 personer	63	37	100 (N=38)
16 personer eller flere	69	31	100 (N=39)

Sosiallederne ble bedt om å svare på hvor mange sosialfaglig ansatte det var ved deres sosialkontor. Vi finner at jo flere sosialfaglig ansatte sosialtjenesten har, dess oftere oppleves bruk av vilkår å være tilfredsstillende. Jo færre ansatte, dess oftere har sosiallederne blandede erfaringer med bruk av vilkår. Signifikansnivået er på fem prosent, og med andre ord er det en mer usikker sammenheng enn vi så ovenfor, men innenfor de grensene det statistisk er vanlig å operere med.

#### 4.4.3 Faktorer knyttet til saksbehandlingen

I rundskriv fra departementet som vi har henvist til en rekke ganger, legges det stor vekt på at stønadsmottaker selv skal medvirke ved utforming av vilkår. Tidligere i kapitlet har vi også sett at omtrent en tredjedel av sosiallederne og en femtedel av saksbehandlerne mener at stønadsmottakere i stor eller svært stor grad medvirker ved utforming av vilkår. Men har grad av medvirkning fra stønadsmottakerne betydning for hvordan de ansatte mener at bruk av vilkår fungerer? I hvilken grad har bruk av individuelle handlingsplaner betydning for hvordan de ansatte mener at bruk av vilkår fungerer?

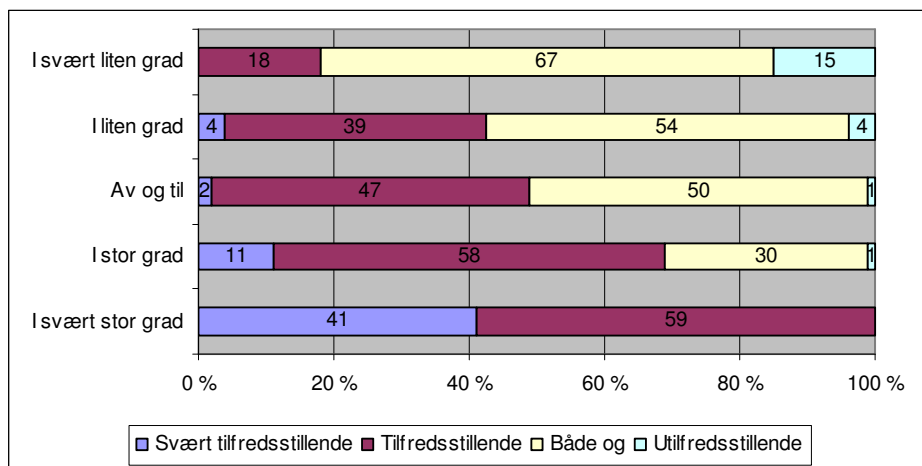
Figur 4.19 Hvordan bruken av vilkår har fungert, etter hvorvidt stønadsmottakeren selv medvirker ved utformingen av vilkårene. Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere. N=506,  $r_{(xy)}$  0.23 Sig. på 1%-nivå



Figur 4.19 viser at i jo større grad stønadsmottakere medvirker ved utformingen av vilkårene, dess oftere mener saksbehandlerne at bruk av vilkår har fungert tilfredsstillende. Vi finner ikke tilsvarende sammenheng blant sosiallederne. Tendensen er riktignok den samme, men den er betydelig svakere og ikke signifikant.

Bruk av vilkår kan innebære tiltak som impliserer flere instanser/etater, og som går over lengre tid. Ut fra bestemmelser i både sosial- og helselovgivningen skal slike klienter ha individuell handlingsplan. Det er et hjelpemiddel ikke kun for å bidra til samordning av tiltak, men også for å aktivisere og ansvarliggjøre den enkelte. Vi har tidligere sett at omtrent en fjerdedel av begge respondentgruppene opplyser at slik plan anvendes ofte eller svært ofte i forbindelse med bruk av vilkår. Men er det noen sammenheng mellom bruk av handlingsplan og hvordan de ansatte mener at bruk av vilkår fungerer?

Figur 4.20 Hvordan bruken av vilkår har fungert, etter hvorvidt bruk av vilkår er knyttet opp mot en handlingsplan for den enkelte. Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere.  $N=505$ ,  $r_{(xy)} 0.36$  Sig. på 1%-nivå

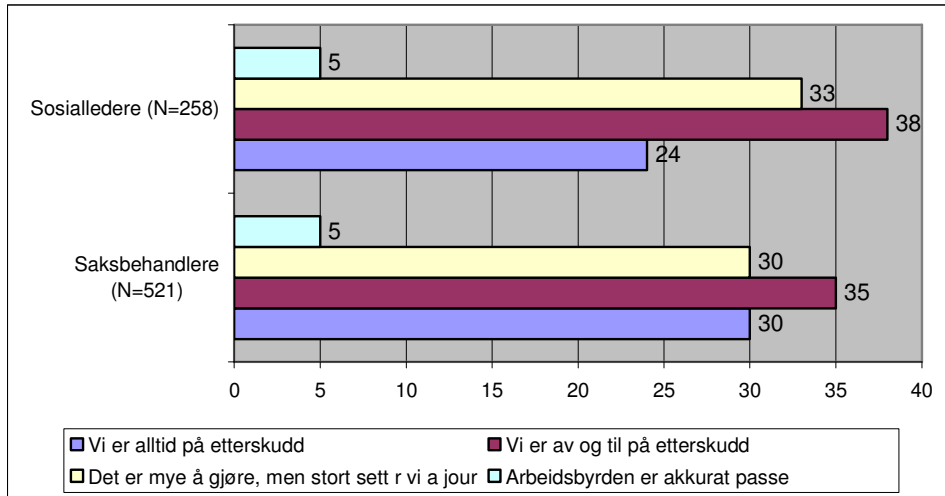


Figur 4.20 viser hvordan saksbehandlerne har svart. Dersom vi ser på svarene til sosiallederne finner vi i store trekk det samme mønsteret. Det innebærer at jo oftere bruken av vilkår er knyttet opp mot en handlingsplan for den enkelte, dess oftere svarer både sosiallederne og saksbehandlerne at bruk av vilkår har fungert svært tilfredsstillende eller tilfredsstillende.

#### 4.4.4 Faktorer knyttet til arbeidsstedet

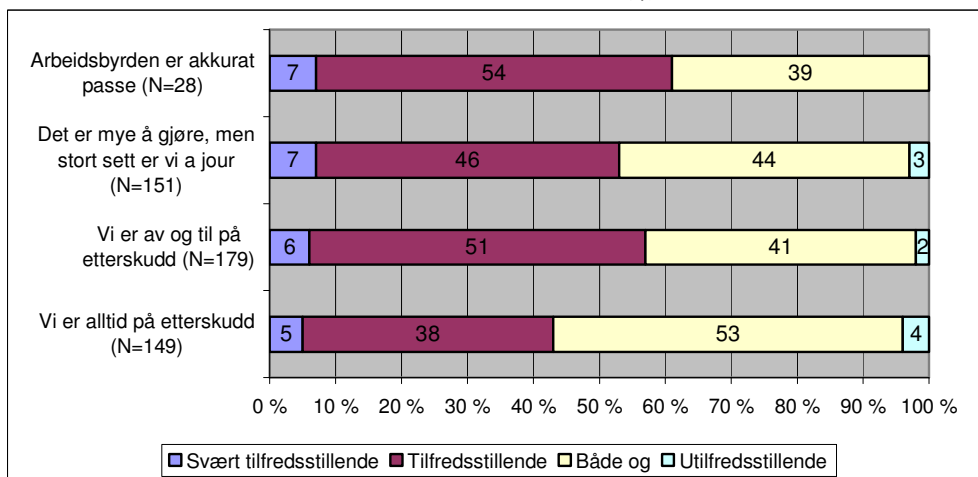
Medvirkning fra og samarbeid med klientene i forbindelse med bruk av vilkår blir vektlagt både i rundskrivet fra departementet og i kommentarer vi har fått til spørsmålene. Som vi har vært inne på tidligere, er det en gjennomgående oppfatning at dersom en skal bruke vilkår, så må det følges opp. Dersom en ikke har mulighet til det, så får en la være å bruke vilkår. Med dette som bakgrunn vil vi se på hvordan de ansatte beskriver arbeidssituasjonen ved kontoret, og om denne situasjonen påvirker oppfatninger om hvordan bruk av vilkår fungerer.

Figur 4.21 Hvordan vil du beskrive arbeidssituasjonen ved sosialtjenesten der du er ansatt.. Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere og sosialledere.



Figur 4.21 viser at det er stor grad av samsvar mellom hvordan de to respondentgruppene mener at arbeidssituasjonen er, selv om det avviker litt mellom kategoriene ”å alltid være på etterskudd” og ”av og til å være det”. 35 og 38 prosent av henholdsvis saksbehandlerne og sosiallederne mener at de stort sett er a jour med arbeidet eller har passe mye å gjøre. Vi har også spurt om det burde vært ansatt flere saksbehandlere, og omtrent tre fjerdedeler av gruppen har den oppfatningen. Det er en svak tendens til at denne gruppen er noe mer kritisk til hvordan bruk av vilkår har fungert, enn gruppen som ikke mener det burde vært ansatt flere saksbehandlere. Men forskjellene er som sagt små.

Figur 4.22 Hvordan bruken av vilkår har fungert, etter arbeidssituasjon ved sosialtjenesten. Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere. N=507,  $r_{(xy)} = -0.10$  Sig. på 5%-nivå



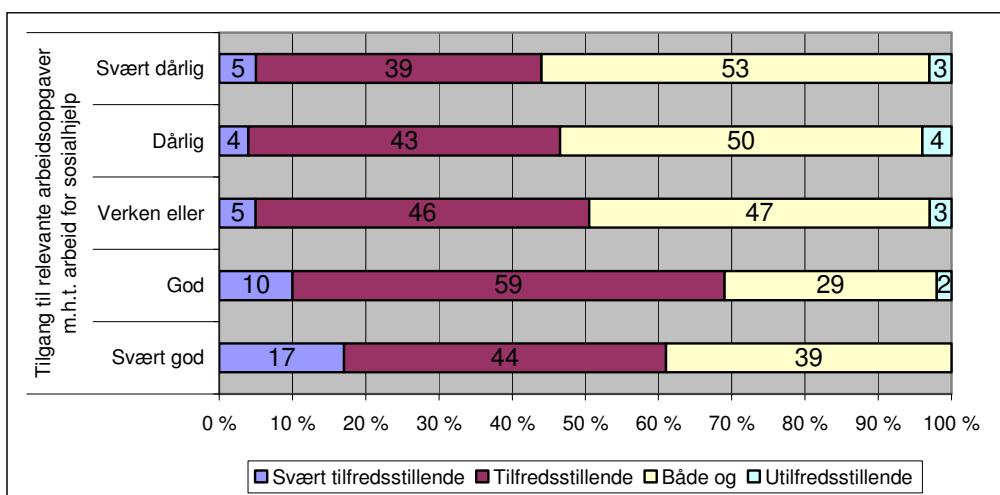
Figur 4.22 viser at det er en svak tendens til at jo oftere en opplever å være på etterskudd i arbeidet, dess mindre tilfreds er man med hvordan bruk av vilkår har fungert.

Sammenhengen er imidlertid ikke særlig sterk. Vi finner ingen tilsvarende sammenhenger blant sosiallederne.

#### 4.4.5 Tiltak knyttet til arbeidslinja

Som kjent står styrking av arbeidslinja sentralt innenfor velferdspolitikken. Med det som bakgrunn vil vi se på hvordan ulike tiltak relatert til iverksetting av den har betydning for hvordan vilkårssetting fungerer. Vi bygger på svar fra saksbehandlerne jf. Figur 4.23.

Figur 4.23 Hvordan bruken av vilkår har fungert, etter tilgangen til relevante arbeidsoppgaver m.h.t. arbeid for sosialhjelp. Prosentvis svarfordeling blant saksbehandlere. N=493,  $R_{(xy)} 0.17$  Sig. På 1%-nivå



Ser vi kategoriene svært tilfredsstillende og tilfredsstillende under ett, viser Figur 4.23 at jo bedre tilgang det er på relevante arbeidsoppgaver, dess større er tilfredsheten med bruk av tiltak. Av dette følger også at jo dårligere tilgangen er, dess mindre tilfredsstillende er bruk av vilkår. Vi har gjort tilsvarende analyser når det gjelder tilgang til aktuelle kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, kapasitet hos yrkesveileder og kapasitet hos veileder i sosialtjenesten. Ikke overraskende finner vi det samme mønsteret i sammenhengene som ovenfor. Med andre ord jo bedre tilgang det er på et tiltak, dess større er tilfredsheten med bruk av vilkår. Alle resultatene er signifikante på 1 prosentnivå.

#### 4.4.6 Oppsummering

Hovedspørsmålet i dette underkapitlet er hvordan bruk av vilkår kan bli et (enda) mer hensiktsmessig hjelpemiddel. Ut fra kommentarene til både sosialledere og saksbehandlere, er det en forutsetning for å bruke vilkår at arbeidssituasjonen ved kontoret gjør det mulig å følge opp klientene. Dersom det ikke blir gjort, er det bedre å la være å sette vilkår. Vi fant ingen direkte positiv sammenheng for betydningen av å ha regelmessige "fellesfora" for

diskusjon av faglige spørsmål og hvordan en mener at bruk av vilkår fungerer. Men slike møter bidrar til enhetlig praksis blant saksbehandleren, og det gjør at bruk av vilkår blir oppfattet som å fungere bedre. Tilfredsheten med bruk av vilkår økte også med antall ansatte ved kontoret. Når det gjelder betydningen av medvirkning fra stønadmottaker, så er det en tydelig positiv sammenheng mellom grad av medvirkning fra stønadmottaker og hvor tilfredsstillende bruk av vilkår vurderes å være. Vi finner tilsvarende sammenheng når det gjelder bruk av individuelle handlingsplaner. Når det gjelder arbeidsbelastning ved kontoret, så er det en svak positiv sammenheng for saksbehandlerne. Det vil si at når de ofte opplever å være på etterskudd med arbeidet, så er det økt tendens til at de anser at vilkårsbruk ikke er hensiktsmessig. Den siste variabelen vi så på var knyttet til arbeidslinja. Ikke overraskende er det positiv sammenheng mellom tilgang på tiltak og hvor bra en mener at vilkår fungerer.

## 5 OPPSUMMERING

I denne arbeidsrapporten ser vi på to hovedtema vedrørende praktisering av kapittel fem i Sosialtjenesteloven. Det første er tildeling og utmåling av sosial stønad, og det andre hvordan praksis er ved bruk av vilkår i forbindelse med slik stønad. Rapporten bygger på data fra en spørreundersøkelse til sosialsjefer og saksbehandlere høsten 2005.

*Datagrunnlaget er noe svakere enn ønskelig, og det vil derfor bli utført en supplerende spørreundersøkelse.* Det skal også gjennomføres en case-undersøkelse i 12 kommuner. I tillegg skal praksis ved utbetaling av sosialstønad undersøkes gjennom registerdata fra Statistisk sentralbyrå. Sluttrapport for hele undersøkelsen skal foreligge sommeren 2006.

Det første emnet vi tar opp er hva som defineres inn i begrepet ”forsvarlig livsopphold”, og om/i hvilken grad lokal praksis skiller seg fra de statlige veiledende retningslinjene. For å fange opp eventuelle endringer i hvilke utgifter som inkluderes i/holdes utenfor det faste beregningsgrunnlaget, er det gjort en sammenligning med en tidligere undersøkelse (SSB). De to undersøkelsene er ikke uten videre sammenlignbare, og resultatene må ses med en viss forsiktighet. Når det gjelder å ikke inkludere utgifter som ut fra de statlige veiledende retningslinjene skal inngå i det faste beregningsgrunnlaget, er det en tendens til at endringene fører til at retningslinjene følges i både økende og minskende grad. Når det f. eks gjelder utgifter til fritidsaktiviteter, er det en tendens til at disse i økende grad blir holdt utenfor beregningsgrunnlaget, noe som er i strid med de statlige veiledende retningslinjene. For transportutgifter er det en tendens til at flere kommuner inkluderer disse utgiftene i beregningsgrunnlaget. Med andre ord endres praksis i retning av å følge statens veiledende retningslinjer. Når det gjelder utgifter som inkluderes i beregningsgrunnlaget, men som ut fra statens veiledende retningslinjer skal holdes utenfor, er det en tendens i retning av at disse følges i større grad. Eksempelvis gjelder det utgifter til innbo, lege/medisiner og tannbehandling. Det presiseres imidlertid at datamaterialet er noe usikkert, og at utslagene ikke er store.

Når det gjelder praksis i forbindelse med bruk av korttids- og langtidssatser, opplyser omtrent halvparten av kommunene at de skiller mellom disse formene. I mange av kommunene praktiseres skille etter tre måneder på stønad. Men uansett om kommunen opererer med både langtidssatser og korttidssatser eller ikke, så blir det lagt stor vekt på at utmåling av stønad skjer ut fra vurdering av den enkelte situasjonen. Både statens veiledende satser og kommunale normer blir brukt som utgangspunkt for skjønsmessige vurderinger.

Neste tema er nivå på kommunale stønadssatser relatert til statens veiledende satser. Vi har konsentrert oss om langtidssatser. Kort sagt ligger i underkant av halvdelen av kommunene på samme nivå som statens veiledende satser for stønadskategoriene ektepar,



samboere (en part) og samboere (begge parter). For den andre halvparten er hovedtendensen at stønadene ligger inntil 10 prosent under statens veiledende satser. For kategorien enslige med eget hushold er det noe mer spredning. Forskjellene fra de tre andre stønadsgruppene er ikke store, men det er noe færre kommuner som ligger på samme nivå som statens veiledende satser. Til gjengjeld er det en større andel som opplyser at de ligger inntil 20 prosent over disse satsene. Det er også en opphopning av kommuner som ligger 11 til 40 prosent under statens veiledende sats. En mulig tolkning av dette er at det gjenspiler at kommuner bruker sosialstønad som virkemiddel overfor f. eks unge stønadsmottakere. Når det gjelder satsene for barnetillegg, så er hovedbildet at omtrent halvparten av kommunene ligger på samme nivå som statens veiledende satser, og den andre halvparten ligger noe under. Tallene er imidlertid noe usikre fordi det varierer hvorvidt barnetrygd holdes utenfor eller ikke ved beregning av stønad.

Ved bruk av sosialhjelpsstatistikk (SSB) har vi sammenliknet gjennomsnittlige stønadssatser for kommunene for 2003 og data fra vår undersøkelse (2005) med statens veiledende satser. Kort sagt har endringene som har skjedd ikke gått i retninga av økt likhet mellom det kommunale stønadsnivået og statens veiledende satser.

Vi går videre til praksis ved beregning av inntektgrunnlag i forbindelse med tildeling av økonomisk stønad. Majoriteten av sosiallederne opplyser at barnetrygd og kontantstøtte inngår i beregning av inntektgrunnlaget. Grunn- og hjelpestønad blir derimot holdt utenfor ved de fleste kontorene. Denne praksisen er stabil, men der det er gjennomført endringer så innebærer de innstramming vedrørende barnetrygd og kontantstøtte.

Når det gjelder bruk av statens veiledende satser, opplyser vel halvparten at disse stort sett blir fulgt ved utmåling av stønad. Ut fra begrunnelsen om at økonomisk sosialhjelp er ment å være en kortvarig ytelse, vurderer ca halvparten av saksbehandlerne at nivået på de statlige veiledende satsene er tilstrekkelig. Men dersom stønadsperioden går over lengre tid, må en gjøre skjønnsmessige vurderinger av stønadsbehovet. De veiledende satsene blir vurdert som et godt hjelpemiddel ut fra argumentasjon om at de bidrar til likhet. Det gjelder både mellom saksbehandlere internt på kontorene og mellom kommuner. Saksbehandlingen blir mindre vilkårlig og personavhengig. Men det er en ulempe at de veiledende satsene bidrar til å redusere handlingsrommet for den enkelte saksbehandler og for kommunen som helhet. For saksbehandlerne kan det være vanskelig å få gjennomslag for at en klient bør tildeles stønad som går utover de statlige veiledende satsene. Ofte kan disse bli oppfattet som "riktige" og blir brukt som øvre grense for ytelse. Også i forhold til klagesaker vil de ha en sterk normgivende effekt. Videre er det en ulempe at de ikke tar høyde for forskjeller i leveomkostninger mellom by- og landkommuner, og i for liten grad avspeiler variasjon i klientenes livssituasjon m.v.

Et sentralt tema i praktisering av Sosialtjenestelovens kapittel fem er krav om både skjønnsutøvelse og likebehandling. Vi har hovedsakelig belyst temaet gjennom vurderinger

gjort av de ansatte. Ved å be respondentene ta stilling til ulike påstander vedrørende individuell behandling ved bruk av skjønn kontra likebehandling gjennom bruk av veiledende retningslinjer, har vi fått et inntrykk av hvordan de forholder seg til dette problemkomplekset. Hovedinntrykket ut fra tilbakemeldingene på påstandene er at skjønnsutøvelse står sterkt både blant saksbehandlere og sosialledere. Samtidig gir begge gruppene betydelig støtte til at det er behov for flere nasjonale retningslinjer innenfor sosialtjenesten., og til påstanden om at ”like” saker skal behandles likt. Dette kan synes noe selvmotsigende. En forklaring kan være at det gjenspeiler at både sosialledere og saksbehandlere til daglig har en arbeidssituasjon som innebærer at de til stadighet må avveie disse to motstridende kravene i forhold til hverandre. Undersøkelsen viser også at ulike former for samarbeidsforum ved kontorene bidrar til å dempe usikkerhet i tilknytning til beslutningene.

Det andre hovedtemaet i rapporten er bruk av vilkår i sosialtjenesten. De to typene av vilkår som brukes hyppigst er å pålegge klienten å registrere seg hos Aetat og i tilknytning til dokumentasjon. Begge disse typene av vilkår er knyttet til saksbehandling. Slår vi sammen de ulike variablene i tilknytning til saksbehandling, viser det seg at nærmere halvdel av respondentene opplyser at slike vilkår blir brukt ofte, og vel en fjerdedel at de brukes av og til. Den andre hovedkategorien vilkår vi opererer med er i forbindelse med oppfølging og rehabilitering. Det vilkåret som blir hyppigst brukt innenfor denne kategorien er i tilknytning til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak. Nesten to tredjedeler opplyser at vilkåret blir brukt ofte, og omtrent en fjerdedel at det brukes av og til. Det vilkåret som har nest størst bruk i denne kategorien er pålegg om å møte til veiledningssamtale. Vi har sett arbeid for sosialhjelp som egen hovedkategori. Det er noe avvik mellom respondentgruppene når det gjelder om vilkåret brukes ofte eller av og til. Men ca to tredjedeler av begge gruppene opplyser at vilkåret brukes sjelden. Ut fra vårt materiale er det nærliggende å kople dette underforbruket til ressursituasjonen ved kontorene.

Vi har også sammenlignet bruk av ulike typer vilkår med en kartlegging utført av Sosial- og helsedirektoratet (2004). Sammenligningen peker i retning av at det har vært en økning i bruk av vilkåret arbeid for sosialhjelp. Det samme gjelder for vilkår knyttet til oppfølging og rehabilitering. Når det gjelder vilkår knyttet til saksbehandlingen, så er det en tendens til at bruken har avtatt.

Den gruppen som det så å si alltid blir brukt vilkår overfor, er unge stønadmottakere. Deretter følger innvandrere og langtidsledige uten rettigheter hos Aetat. Når det gjelder tilgang på tiltak i forbindelse med bruk av vilkår, så er relevante arbeidsoppgaver i forbindelse med arbeid for sosialhjelp det tiltaket hvor de fleste mener at ressurstilgangen er dårlig. Det vilkåret hvor tilgangen er best, er kapasitet hos veileder i sosialtjenesten.

Vi har belyst ulike sider ved hvordan bruk av vilkår praktiseres. Sosiallederne mener at stønadsmottakerne ved utforming av vilkår medvirker i større grad enn det saksbehandlerne gjør. Omtrent en tredjedel av sosiallederne mener at stønadsmottakerne medvirker i stor eller svært stor grad, mens drøyt en femtedel av saksbehandlerne har den oppfatningen. I kommentarene fra begge respondentgruppene blir det imidlertid lagt stor vekt på at brukermedvirkning og kommunikasjon bidrar til å ansvarliggjøre klienten og styrker motivasjonen. I hvilken grad det blir kontrollert at vilkår overholdes, varierer med type av tiltak. Men i det store og hele mener begge respondentgruppene at kontrollen er god. Dersom vilkår ikke oppfylles, blir bortfall av økonomisk stønad brukt i liten grad. Den sanksjonsformen som brukes i en viss utstrekning er reduksjon av økonomisk stønad. Alternative sanksjonsformer er å holde tilbake utbetaling til vilkår er oppfylt, eller å utbetale hver uke eller annenhver uke. Når det gjelder endringer i praktisering av vilkårsbruk, mener en tredjedel at det har skjedd forandringer i løpet av de siste ti årene. Vilkår knyttet til kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak har hatt størst økning.

En forutsetning for å bruke vilkår er at arbeidssituasjonen ved kontoret gjør det mulig å følge opp klientene. Hvis det ikke blir gjort på en tilfredsstillende måte, er det bedre å la være å sette vilkår. Vi fant ingen direkte positiv sammenheng mellom om, eller hvor ofte sosialtjenesten har "fellesforum" hvor faglige spørsmål blir diskutert, og hvordan respondentene mener at bruk av vilkår har fungert. Men vi fant positiv sammenheng mellom hvorvidt respondentene mener at "fellesforum" bidrar til likebehandling, og oppfatninger om hvordan bruk av vilkår har fungert. Den positive sammenhengen var sterkest blant saksbehandlerne. Også når det gjelder oppfatning om hvordan vilkårsbruk har fungert og grad av enhetlig praksis, fant vi en positiv sammenheng idet jo mer enhetlig praksis kontoret har, dess bedre fungerer vilkårsbruk. Det kom også fram at antall ansatte har betydning for om vilkårsbruk oppfattes som positiv idet tilfredsheten med bruk av vilkår øker ved større antall ansatte. Med hensyn til medvirkning fra stønadsmottaker, så er det en tydelig positiv sammenheng mellom grad av medvirkning og hvor tilfredsstillende bruk av vilkår vurderes å være. Vi finner tilsvarende sammenheng når det gjelder bruk av individuelle handlingsplaner. Når det gjelder arbeidsbelastning ved kontoret, så er det en svak positiv sammenheng for saksbehandlerne. Det vil si at når de ofte opplever å være på etterskudd med arbeidet, så er det økt tendens til at de anser at vilkårsbruk ikke er hensiktsmessig. Den siste variabelen vi så på var knyttet til arbeidslinja. Ikke overraskende er det positiv sammenheng mellom tilgang på tiltak og hvor bra en mener at vilkår fungerer.