

Unni Beate Grebstad

2. Hovedtrekk – lovgivning og organisering av sosialhjelp

- **Sosialhjelp er mer enn utmåling av økonomisk stønad.**
- **Antall stønadstilfeller fra 1866 til 2010 har variert – økonomiske konjunkturer og utbyggingen av velferdsstaten samt den generelle befolkningsveksten har påvirket utviklingen.**
- **Velferdsforvaltningen med ansvaret for det sosialfaglige har vært omorganisert.**
- **Lovverket er en ramme for utmålingen av økonomisk stønad, men standardisering av basisbehov ble innført for å unngå kommunal variasjon.**

I dette kapittelet vil vi først definere hva som er sosialhjelp, og deretter vil vi se nærmere på den historiske utviklingen i antallet stønadstilfeller fra midten av 1800-tallet til 2010. Det har vært relativt store endringer i organiseringen av forvaltningen som setter rammene for utøvelsen av sosialfaglig skjønn. NAV-reformen er den største omorganiseringen i nyere tid. Videre har omorganiseringen av velferdsforvaltningen medført noen endringer på det juridiske området, blant annet ny lov om sosiale tjenester i NAV. Utviklingen i antall ansatte som har ansvaret for å utmåle økonomisk stønad med mer, omtales også, og til slutt hva innføringen av statlige veiledende retningslinjer betyr.

2.1. Definisjon av sosialhjelp

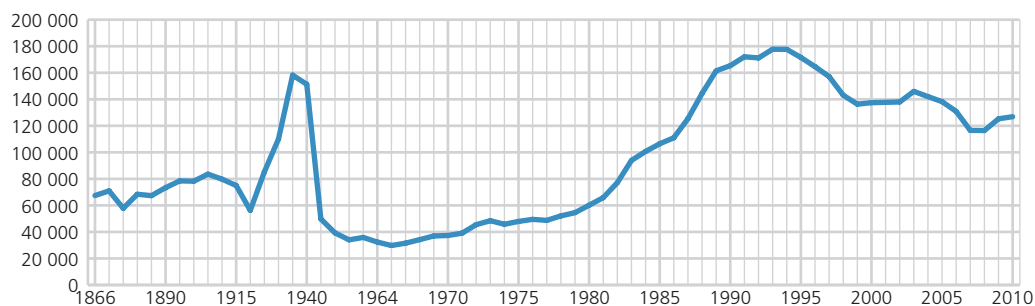
Med «sosialhjelp» menes den økonomiske stønad til livsopphold som lov om sosiale tjenester i NAV § 18 gir rett til for dem som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. «Sosialhjelpsmottaker» defineres dermed som en person som er registrert som mottaker av denne økonomiske stønaden i et gitt tidsrom.

Økonomisk stønad eller sosialhjelp er en del av samfunnets nedre sikkerhetsnett og skal sikre at de som ikke har andre muligheter, har nok midler til livsopphold. Hjelpen er ment å være midlertidig og skal bidra til å gjøre personene økonomisk selvhjulpne. Etter lov om sosiale tjenester er sosialhjelp en subsidiær ytelse. Dette betyr at rettskrav på denne hjelpen kun er til stede om personen som søker, ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid, trygd, pensjoner, studielån, bruk av formue eller reduksjon av utgifter. Sosialhjelp er imidlertid mer enn bare den økonomiske stønaden. Sosialhjelp er også opplysning, råd og veiledning og kan være tett individuell oppfølging gjennom sosialt arbeid.

2.2. Et historisk perspektiv på antall stønadstilfeller

Formålet med sosialhjelpsstatistikken er blant annet å gi et bilde av utviklingen og omfanget av personer som mottar økonomisk stønad i Norge. Flere variabler i statistikken gir oss informasjon om kjennetegn ved mottakerne, samt hvor mye økonomisk stønad som blir utbetalt.

Figur 2.1. Utviklingen i antall stønadstilfeller i perioden 1886-2010



Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

På 1800-tallet var det andre betegnelser på velferdsytelsen som i dag kalles sosialhjelp. Frem til 1881 hadde Kirke- og undervisningsdepartementet ansvaret for å lage statistikken, deretter overtok Statistisk sentralbyrå. Det var først statistikk for fattigvesenet, og deretter tok begrepet forsorgsstønad over frem til 1965.¹ Begrepsbruken hang nok også sammen med fremveksten og organiseringen av velferdsstaten. Nye lover vektla i større grad universelle rettigheter, og nye begreper kom til. Ifølge Seip (1981) ble den gamle sosialhjelpsstaten med selektive ordninger rettet mot de fattige, erstattet med velferdsstatens prinsipp om universalitet – alle skulle med.

Figur 2.1 viser den historiske utviklingen på antall stønadstilfeller. Før annen verdenskrig var trygde- og pensjonsordningene lite utbygd, og for arbeidsledige var sosialhjelp (fattighjelp/forsorg) eneste mulighet til inntekt. Den økonomiske krisen i 30-årene økte antallet på sosialhjelp. Norge fulgte i de første tiårene etter annen verdenskrig Sverige i en satsing på «arbeidslinjen» i offentlig politikk overfor personer i yrkesaktiv alder som trengte offent-

lig støtte til livsopphold. Dette illustreres blant annet av at daværende sosialminister Gudmund Harlem og hans medarbeidere på slutten av 1950-tallet reiste på studiebesøk til Stockholm for få ideer til utforming av det som i 1960 ble tvillinglovene om attføringshjelp og uføretrygd. Arbeidslinjen var del av en ambisiøs politikk for å sikre full sysselsetting. Blant annet innebar den at det å gi mer varig støtte til livsopphold til personer i yrkesaktiv alder bare skulle skje etter at alle muligheter for å gjøre vedkommende selvhjulpne gjennom eget arbeid var prøvd og uttømt. I denne forbindelse hadde en stor tro på nytten av ulike typer behandling, opptrening, opplæring og yrkeskvalifisering for å bedre vedkommendes utsikter på arbeidsmarkedet (Hvinden 1995).

Videre skriver Hvinden at det «hevdes at sosialhjelpens rolle avspeiler hvor godt de tre sentrale forsørgingssystemene arbeidsmarked, familie og trygdesystem fungerer».

Fra rundt 1950 og frem til andre halvdel av 1970-tallet holdt andelen med sosialhjelp seg på samme nivå, det vil si 8-12 tilfeller per 1 000 av befolkningen. Dette var en periode med hovedsakelig økonomisk vekst og stort sett lav arbeidsledighet.

¹ Statistikken for fattigvesenet (1886-1927), forsorgsstønad (1928-1964) og sosialhjelp (fra 1966) er lagt om en rekke ganger. Tallene før og etter 1965 er ikke direkte sammenlignbare. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I tillegg ble trygdeordninger som lov om folketrygd etablert i 1967, og pensjonsalderen ble redusert fra 70 til 67 år i 1973. Tallet på stønadstilfeller har aldri vært lavere enn i 1966, med færre enn 30 000.

På 1980-tallet var det imidlertid en sterk vekst i tallet på sosialhjelpstilfeller og i 1990 var det 39 per 1 000. Fra 1986 kom også flyktninger og asylsøkere til landet, og den gangen fantes det ingen andre velferdsordninger enn sosialhjelp å få livsopphold fra. I dag har introduksjonsordningen tatt over ansvaret som inntekts-sikring for denne målgruppen.

Deretter avtok vekstraten, men det var en liten stigning til 41 tilfeller per 1 000 innbyggere i 1993 og 1994 (Otnes 1996). Fra 1995 til 2001 sank antallet stønadstilfeller.

2.3. Omorganisering av velferdsforvaltningen

De organisatoriske rammene som har regulert utbetaling av sosialhjelp i perioden 2002-2010, har endret seg. 1. januar 2002 ble Sosial- og helsedirektoratet opprettet, og det sosialfaglige ansvaret ble dermed overført fra det tidligere Sosial- og helsedepartementet.

«En større reform av den sentrale sosial- og helseforvaltningen har vært utredet siden 90-tallet. For å få en bedre utnyttelse av ressursene i den sentrale sosial- og helseforvaltningen ønsket Sosial- og helsedepartementet å skille tilsyns- og kontrolloppgavene fra iverksettelsesoppgavene, plassere dem i ulike etater, og overføre oppgaver til dem slik at de selv kunne rendyrke rollen som sekretariat for politisk ledelse. I forbindelse med Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett i 2001 fikk regjeringen flertall for å omorganisere den sentrale sosial- og helseforvaltningen. Oppgaver som tidligere hadde vært forvaltet av

flere ulike virksomheter ble slått sammen til tre: Sosial- og helsedirektoratet, Statens Helsetilsyn og Nasjonalt Folkehelseinstitutt. Sosial- og helsedirektoratet ble etablert 1. januar 2002 og var et resultat av en samordning av følgende 11 virksomheter: Statens tobakksskaderåd, Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, Rusmiddeldirektoratet, Giftinformasjonssentralen, Etat for rådssekretariater mv., sekretariatet for Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefordeling og det planlagte sekretariatet for Nasjonalt råd for prioritering. I tillegg ble det overført oppgaver og personell fra Statens institutt for folkehelse, Statens helseundersøkelser, Statens helsetilsyn og Sosial- og helsedepartementet » (Statskonsult rapport 2005: 9).»

1. juli 2006 ble Arbeids- og velferdsetaten (NAV) etablert (se figur 2.2). Tidligere hadde Aetat ansvaret for arbeidsformidling, og for kvalifisering av samt ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Trygdeetaten forvalter derimot en rekke stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken. I St.prp. nr. 46 fremgikk det at om ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne skal samles, bør dette skje under statlig ansvar. For å realisere en ytterligere samling ble det også vurdert om deler av det kommunale ansvaret for sosialtjenesten – først og fremst økonomisk sosialhjelp – bør legges til staten. Det ble imidlertid besluttet at regjeringen beholder økonomisk sosialhjelp som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse i kommunal regi. Dette ut fra hensynet til at mange sosialhjelpsmottakere også har behov for andre kommunale tjenester knyttet til omsorg, helse og rehabilitering, bolig og integrering av nyankomne innvandrere.

NAV baserer seg på et partnerskap mellom kommune og stat. 21. april 2006 inngikk

tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet en rammeavtale med KS med hensyn til hvordan partnerskapet skal reguleres. Alle statlige ytelser skulle inngå i det lokale NAV-kontoret. I tillegg kunne hver enkelt kommune bestemme hvilke kommunale tjenester/ordninger som skulle inngå i tillegg. Det ble imidlertid avtalt at det skulle være en «minimumsløsning» for hvilke kommunale tjenester som skulle inngå i alle NAV-kontor. Økonomisk stønad/sosialhjelp var en del av denne minimumsløsningen og inngikk dermed i alle NAV-kontor. Ved iverksettelse av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen reguleres følgende individuelle tjenester som en del av «minimumsløsningen»: opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, kvalifiseringsprogram,

og individuell plan. Selv om tjenestene vil variere noe fra NAV-kontor til NAV-kontor, er det noen lovpålagte oppgaver, jamfør minimumsløsningen som nevnt over.

Avdelingen som hadde det faglige ansvaret for levekår og sosiale tjenester, ble overført fra Sosial- og helsedirektoratet til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra og med 10. mars 2008. «Fram til nå har vi forholdt oss til to direktorat. Med overføringen av våre oppgaver til Arbeids- og velferdsdirektoratet kan vi heretter sende et samlet signal fra departementet til NAV-kontorene. Dette vil også bidra til å øke det ønskede fokuset på brukerens behov», sier arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen i pressemelding av 31. januar 2008. (Kilde: regjeringen.no)

NAV

NAV forvalter en tredjedel av statsbudsjettet gjennom ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. Alle innbyggere er brukere. NAV ble etablert 1. juli 2006. Kommunene og staten samarbeider om den største velferdsreformen i nyere tid. Alle kontorene er nå etablert: Det er 429 kommuner fra 1. januar 2012 (kommunene 1723 Mosvik og 1729 Inderøy ble fra 1. januar 2012 slått sammen til 1756 Inderøy i Nord-Trøndelag). Dette gir 456 NAV-kontor fra og med 2012.

På NAV-kontorene arbeider statlig og kommunalt ansatte sammen om å finne gode løsninger for brukerne. Kommunen og NAV har avtalt hvilke kommunale tjenester kontorene skal tilby. Tjenesteinnholdet i et NAV-kontor vil derfor variere fra kommune til kommune.

NAV (eller Arbeids- og velferdsforvaltningen), har om lag 18 000 medarbeidere. Av disse er om lag 13 000 ansatt i staten, Arbeids- og velferdsetaten. Det er rundt 5 000 personer som er ansatt i kommunene.

I tillegg til NAV-kontorene er det over hundre spesialenheter. Spesialenhetene løser sentraliserte oppgaver som det er vurdert ikke passer å utføre i førstelinjen på det enkelte NAV-kontor.

Hovedmålene til NAV er

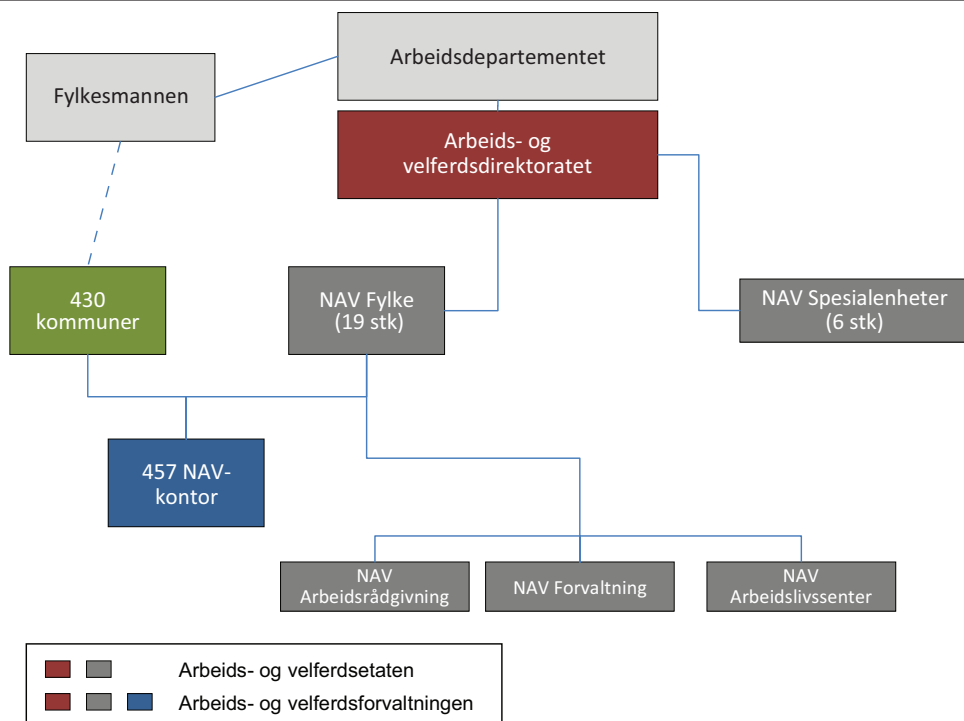
- flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- et velfungerende arbeidsmarked
- riktig tjeneste og stønad til rett tid
- god service tilpasset brukerens forutsetninger og behov
- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Hva betyr NAV?

NAV er NAVnet på Arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV var opprinnelig en forkortelse for Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning.

Kilde: nav.no.

Figur 2.2. Organiseringen av NAV



Kilde: Riksrevisjonen, 2012.

I samme pressemeldingen ble det slått fast at: «Ansvars- og oppgaveoverføringen vil medføre et nytt sosialpolitisk mandat for Arbeids- og velferdsdirektoratet med en utvidet rolle og ny styringslinje til kommunene. NAV-kontorene skal på samme måte som i dag baseres på et likeverdig partnerskap mellom kommune og stat. Overføringen av oppgaver skal derfor ikke påvirke den innflytelsen henholdsvis kommune og stat har i styringen av det enkelte NAV-kontor. En slik overføring innebærer heller ikke i seg selv noen endringer i fylkesmannens ansvar knyttet til oppgavene som foreslås overført.»

Med andre ord er det fortsatt to styringslinjer som regulerer NAV-kontorene: kommunene som blant annet har ansvaret for sosialhjelpen, og staten gjennom Arbeids-

og velferdsdirektoratet som blant annet har ansvaret for ulike trygde- og pensjonsordninger.

2.4. Lov om sosiale tjenester

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen ble vedtatt 18. desember 2009, og trådte i kraft 1. januar 2010 (se tekstboks). Loven regulerer de kommunale, sosiale tjenestene som obligatorisk inngår i NAV-kontorene. Dette gjelder i hovedsak tjenester av økonomisk og arbeidsrettet karakter. De kommunale pleie- og omsorgstjenestene reguleres i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester som trådte i kraft 1. januar 2012.

Loven regulerer de individuelle tjenestene som skal inngå i NAV-kontorene. De individuelle tjenestene er: opplysning,

råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad. Loven regulerer også generelle oppgaver som skal understøtte de individuelle tjenestene. De generelle oppgavene er: generell forebyggende virksomhet, informasjon til kommunens innbyggere, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, og boliger til vanskeligstilte.

Loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen innfører tilsyn med forvaltningen av tjenestene og en plikt for kommunen til å føre internkontroll. Dette er nye bestemmelser som utvider fylkesmannens tilsyn og kommunens internkontrollplikt. Styringslinjen til kommunene går gjennom fylkesmennene. Aars og Christensen (2011) skriver at:

«NAV-kontorene har to eiere med ulike interesser og virkelighetsoppfatninger. Tilpasnings- og samordningsbestrebelsene vil formodentlig skape spenninger mellom de to prinsipalene. Begge eiere vil legge inn premisser for eierskapet, noe som vil kunne skape motsetninger knyttet til styring og i neste omgang behov for kontroll.»

Det sosialfaglige arbeidet og den administrative praktiseringen i tilknytning til utmålingen av den økonomiske stønaden utøves hovedsakelig av de kommunalt ansatte på NAV-kontorene (se figur 2.3). Det kan gjennom avtale/partnerskapsavtale avtales at statlig ansatt personell kan utføre oppgaver, herunder fatte enkeltvedtak, etter lov om sosiale tjenester i NAV, jamfør forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

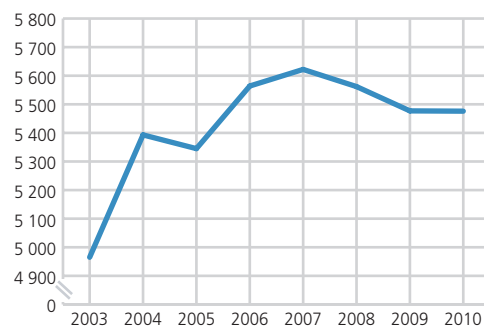
Som figur 2.3 viser, var det fra 2005 en økning i antall årsverk frem til 2007. Deretter ser vi en nedgang frem til 2009 som varer frem til 2010. Det er kun de kommunalt ansatte på NAV-kontorene som registreres i KOSTRA. I den grad statlig ansatte utmåler økonomisk sosialhjelp, fanges dette ikke opp i statistikken.

Loven som regulerer den økonomiske stønaden, er vedtatt av Stortinget. Forskrifter som lages i tilknytning til loven (forskrifter om individuell plan, internkontroll og kvalifiseringsprogrammet), fastsettes av Arbeidsdepartementet og i statsråd/fastsatt ved kongelig resolusjon.

Når lovgrunnlaget og forskrifter endres, kan det i noen tilfeller medføre at rapporteringsgrunnlaget fra kommunene endrer seg. SSB må derfor alltid vurdere hvilke konsekvenser endringer i lovverk og forskrifter vil kunne få i forhold til det statistikkfaglige arbeidet som SSB gjør.

To nye ordninger som spesielt har påvirket sosialhjelpsstatistikken, er introduksjonsordningen og kvalifiseringsprogrammet, som er blitt iverksatt for grupper som tidligere mottok sosialhjelp (se kapittel 1.4).

Figur 2.3. **Årsverk (kommunale) i sosialtjenesten fra 2003 til 2010¹**



¹ 2002 var et overgangsår med litt problematisk kvalitet. Det var innført nytt KOSTRA-skjema på feltet i 2001 (noe som skapte vansker for sammenligning mellom 2000 og 2001), og vanskene vedvarte også for 2002.

Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.

Lov om sosiale tjenester i NAV

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov 2009-12-18 nr. 131) regulerer de kommunale, sosiale tjenestene som obligatorisk inngår i NAV-kontoret. Dette gjelder i hovedsak tjenester av økonomisk og arbeidsrettet karakter. De kommunale pleie- og omsorgstjenestene reguleres i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester som trådte i kraft 1. januar 2012.

Følgende sosiale tjenester inngår i NAV-kontoret:

Opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning

Økonomisk stønad

Midlertidig botilbud

Individuell plan

Kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad

Loven regulerer også de generelle oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for. Dette gjelder blant annet generell forebyggende virksomhet, informasjon til kommunens innbyggere, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, og boliger til vanskeligstilte.

Forskrifter til loven om internkontroll i kommunalt NAV og individuell plan i NAV trådte i kraft 19. november 2010.

Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge og forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad trådte i kraft 1. januar 2012.

Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeider rundskrevet til loven og forskrifter gitt i medhold av denne. Rundskrevet ferdigstilles i første halvdel av 2012.

Relevante lover

Lov om sosiale tjenester i NAV

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

Relevante forskrifter

Forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen

Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen

Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge

Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Kilde: nav.no.

Individuell plan

Alle som har behov for langvarige og koordinerte tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og psykisk helsevernloven har rett til å få utarbeidet en individuell plan.

Individuell plan er brukerens plan. Det innebærer at tjenestemottakerens mål og ønsker skal være utgangspunktet for prosessen. Denne har rett til, og skal oppfordres til, å delta aktivt i å beskrive behov for tjenester, ønsker og mål som er viktige for vedkommende selv – i dag og i fremtiden.

Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator er hjemlet i helselovgivningen og trer i kraft fra 1. januar 2012. Rett til individuell plan følger for øvrig også av NAV-loven fra 2006, lov om sosiale tjenester i NAV fra 2009 og barnevernloven. (Kilde: helsedirektoratet.no)

Innrapporterte tall til KOSTRA viser at om lag 5 200 sosialhjelpsmottakere hadde fått utarbeidet en individuell plan i 2010. (Kilde: Sosialhjelpsstatistikken, Statistisk sentralbyrå.)

2.5. Statlige veiledende retningslinjer – standardisering av basisbehov

Sosial- og helsedepartementet innførte 13. februar 2001 statlige veiledende retningslinjer for sosialtjenesten. Dette var statlige retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold. Telemarksforskning (2006) skriver at siden det er kommunene som har ansvaret for sosialhjelp, er det grunn til å tro at både forskjeller i kommunale politiske prioriteringer, i den faglige skjønnsutøvelsen ved sosialkontorene og inntektsulikheter mellom kommuner vil påvirke størrelsen på de kommunale satsene og de utbetalte beløpene. Videre viser Telemarksforskning til at:

«De ideelle intensjoner som legges til grunn i loven må derfor ses i lys av den overordnede kommunepolitikken, som legger vekt på lokalt selvstyre, og den oppgavefordeling som er valgt mellom de ulike forvaltningsnivåer. For å motvirke uheldige utslag av det kommunale selvstyret på sosialhjelpssatser, er det i Rundskriv (I-13/2001) gitt statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold med virkning fra februar 2001. På den måten ønsker man fra sentrale myndigheters side å påvirke kommunene i retning av en mer ensartet kommunal praksis (standardisering).»

Telemarksforskning fant i studien at de nye retningslinjene medførte økt standardisering blant kommunene. Dette innebar at den kommunale variasjonen i sosialhjelpsutbetalingene ble redusert ved innføring av de nye retningslinjene.

De veiledende retningslinjene ble prisjustert i 2002, 2004, 2006, 2007, 2008 og 2009. Satsene for barns livsopphold ble i 2002 hevet utover prisstigningen. Videre ble alle satser i 2007 og 2009 hevet med 5 prosent utover prisstigningen. Satsene

i de veiledende retningslinjene ble i 2012 prisjustert i tråd med anslaget for vekst i konsumprisene i nasjonalbudsjettet for 2012 (1,6 prosent).

De statlige veiledende retningslinjene er fastsatt med følgende satser per måned fra 1. januar 2012 (satser gjeldende fra 1. januar 2011 i parentes):

Enslige	kr. 5 373	(kr. 5 288)
Ektepar/samboere	kr. 8 924	(kr. 8 783)
Person i bofellesskap	kr. 4 462	(kr. 4 392)
Barn 0-5 år	kr. 2 049	(kr. 2 017)
Barn 6-10 år	kr. 2 724	(kr. 2 681)
Barn 11-17 år	kr. 3 415	(kr. 3 361)

Kilde: regjeringen.no.

Loven sier ikke noe konkret om selve stønadsnivået eller hvilke utgifter som skal dekkes. Loven gir imidlertid veiledning om stønadsnivået i formålsbestemmelsen og i kravet om at alle skal sikres et forsvarlig livsopphold.

Med hjemmel i lovens § 18 tredje ledd har departementet gitt veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. Utøvelse av skjønn (som er det motsatte av standardisering) er sentralt i den administrative praktiseringen av sosialhjelp. Dette fordi sosialhjelp ikke er en standardisert ytelse ute i kommunene. Til sammenligning er de fleste statlige ytelser ute på NAV-kontorene standardiserte.

Innføringen av de statlige veiledende retningslinjene er dermed en metode for å standardisere noen kjerneutgifter som sosialhjelp skal dekke, og som normalt ikke varierer geografisk. Utgiftene som inngår i de statlige veiledende retningslinjene er: 1) mat og drikke, 2) klær og sko, 3) husholdningsartikler og hygiene med mer, 4) TV-lisens, avis og telefon, 5) fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og 6) reise-

utgifter (bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med daglige gjøremål).

Det er dermed flere utgifter som inngår i kjerneområdet i livsoppholdet, jmfør rundskriv I-34/2001 punkt 5.1.4.1, men som ikke er inkludert i beregningsgrunnlaget for de veiledende retningslinjene. Med andre ord er det ikke meningen at absolutt alle utgifter skal dekkes etter kronesatsen som følger de statlige veiledende utgifter. Kapittel 3.3 bruker de statlige veiledende utgifter som sammenligningsgrunnlag i forbindelse med de reelle sosialhjelpsutbetalingene (se tabell 3.5). Når det gjelder stønader til livsopphold (§18 i lov om sosiale tjenester i NAV), skal det foretas en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle. Dersom det er behov for ytelser over de statlige veiledende satser, skal det utmåles sosialhjelp utover satsen. I tillegg kan man i henhold til lov om sosiale tjenester i NAV § 19 få støtte i særlige tilfeller som ikke er dekket av vilkårene i § 18, for å overvinne eller tilpasse seg en særlig vanskelig livssituasjon. For å kunne sammenligne stønadssatsene er det derfor viktig å vite hvilke utgifter som holdes utenfor eller inkluderes ved utmåling.

Spørsmålet om stønad til dekning av utgifter som for eksempel boutgifter, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr må vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle. Arbeids- og velferdsdirektoratet har nettopp utarbeidet et nytt rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV. Det nye rundskrivet vil blant annet erstatte rundskriv I-34/2001. (Kilde: nav.no)

I innrapporteringen til KOSTRA-kommunene rapporterer flertallet av NAV-kontorene at de følger nivået til de statlige veiledende retningslinjene som er anbefalt. Det er imidlertid viktig å være klar over at selv om nivået på de statlige veiledende retningslinjene følges, kan vi

ikke «lese» dette ved å se på den utbetalte stønadssatsen. Denne inneholder da også utgiftsdekning for behov som ligger utenfor basisbehovene som retningslinjene skal dekke (for eksempel boutgifter). Kapittel 3.3 vil analysere nærmere forholdet mellom de statlige veiledende retningslinjene og gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp for enslige mottakere uten barn.

Referanser

Hvinden, Bjørn (2005):

(http://www.ssb.no/magasinet/norge_sverige/art-2005-02-07-01.html)

Otnes, Berit (1996): *Sosial- og barnevernstjenesten. Organisering, omfang og utvikling 1980-1994*, Statistiske analyser 11, Statistisk sentralbyrå.

Riksrevisjonen (2012): *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV*, Dokument 3:16 (2011-2012).

Seip, Anne-Lise (1981): *Om velferdsstatens framvekst*, Oslo: Universitetsforlaget.

Statskonsult (2005): *Erfaringer fra større omorganiseringer i staten: En studie av etableringen av Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet* (rapport 2005:9).

St.prp. nr. 46 (2004-2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Telemarksforskning (2006): *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*, Rapport nr. 2322006.

Aars, Jakob og Christensen, Dag Arne (2011): *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene*, Notat 1-2011, Uni Rokkansenteret.

Nyttige internettadresser

<http://www.ssb.no>

<http://www.nav.no>

<http://www.helsedirektoratet.no>

<http://www.regjeringen.no>

<http://www.fo.no/sosionomen>

Lovgrunnlaget med forskrifter (økonomisk sosialhjelp)

2001

Lov om sosiale tjenester m.v. sosialtjenesteloven (Lov 1991-12-13 nr 81).

2003

Endringer i lov om sosiale tjenester: lovfesting av rett til individuell plan og tilpasninger til rusreformen.

Denne endringen i sosiallovlovgivningen medførte at arbeidsgruppen i KOSTRA innarbeidet individuell plan i sosialhjelpsskjemaet (skjema 11), og det er laget en kvalitetsindikator basert på dette.

2004

Orientering om endringer i sosialtjenesteloven som følge av rusreformen **U-1/2004** fra Sosialdepartementet. 27. januar 2004. Omhandler blant annet §§ 6-1, 6-2 og 7-6a i sosialtjenesteloven. Se også vedlegg til U-1/2004 endringer i sosialtjenesteloven, helseforetaksloven og spesialisthelsetjenesteloven som følge av Rusreformen. Se også rundskriv I-35/2000, I-33/2001 og I-5/2003. Her ble det tatt inn spørsmål i sosialhjelpsskjemaet knyttet til rus.

Sosialtjenesteloven § 5-9 – Refusjon i ytelser fra folketrygden.

IS-3/2004 fra Sosial- og helsedirektoratet. Rundskrivet presiserer merknadene til pkt.5.9.2 og 5.9.3 i rundskriv **I-34/2001**

2009

Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold.

A-68/2009 fra Arbeidsdepartementet, 19. desember 2008. Se også I-34/2001. Se også presisering av regler for stønad til samboere i rundskriv IS-6/2004 fra Sosial- og helsedirektoratet. Ytterligere presisering i IS-17/2005 fra Sosial- og helsedirektoratet.

De statlige retningslinjene ble innført i 2001, og de er blitt prisjustert med videre. SSB har i skjema 12 spørsmål til kommunen om de følger de statlige retningslinjene, samt laget kvalitetsindikatorer basert på dette rundskrivet.

Retningslinjer for fylkesmennenes behandling av klager som gjelder økonomisk sosialhjelp

IK-2/2009 (pdf)

2010

All saksbehandling fra og med 1. januar 2010 skal foretas etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjelder behandling av både søknader og klager, uavhengig av søknads-, vedtaks- og klagedato.

Fra 1. januar 2010 er bestemmelsene om de kommunale, sosiale tjenestene i NAV-kontorene (obligatoriske tjenester) samlet i en egen lov, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov 2009-12-18 nr 131). Loven er en følge av at sosialtjenesteloven (Lov 1991-12-13 nr. 81) deles i to. De obligatoriske tjenestene i NAV er flyttet til den nye loven. De resterende kommunale, sosiale tjenestene kommer til å inngå i en egen lov om kommunale helse- og omsorgstjenester som er under utarbeidelse, og er inntil videre fortsatt regulert etter sosialtjenesteloven (Lov 1991-12-13 nr. 81).

Kilde: regjeringen.no.