



# Bacheloroppgave

**ADM650 Jus og administrasjon**

**Statlige veiledende satser som avhjelp mot  
rettsikkerhetsproblemet med innskrenket klageret  
etter sosiallovgivningen**

Lars Magne Skogheim

Totalt antall sider inkludert forsiden: 38

Molde, 20.05.2010



# Publiseringsavtale

**Tittel på norsk: Statlige veiledende satser som avhjelp mot rettsikkerhetsproblemet med innskrenket klageretten i sosiallovgivningen.**

**Forfatter(e): Lars Magne Skogheim**

**Fagkode: ADM650**

**Studiepoeng: 15**

**Årstall: 2010**

**Veileder: Lars Rønhovde**

## Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

**Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:**

ja  nei

**Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?**

ja  nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

**Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?**

ja  nei

**Er oppgaven unntatt offentlighet?**

ja  nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

**Dato: 20.05.2010**

**Antall ord: 7576**

**Innholdsfortegnelse**

<b>1.0 Innledning.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Innledning: Forvaltningslovens rettsikkerhetsgaranti.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Innledning: Sosiologisk/ Statsvitenskapelig tilnærming.....</b>	<b>6</b>
<b>2.0 Problemstilling og metode.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Problemstilling.....</b>	<b>7</b>
<b>2.3 Metode og empirisk undersøkelse.....</b>	<b>7</b>
<b>2.4 Oppgavens oppbygning.....</b>	<b>9</b>
<b>3.0 Om gjeldene rett og forvaltningsloven som rettsikkerhetsgaranti.....</b>	<b>10</b>
<b>3.1 Økonomisk stønad.....</b>	<b>10</b>
<b>3.2 Forvaltningsloven som rettsikkerhetsgaranti.....</b>	<b>11</b>
<b>3.3 Den innskrenkede klageretten etter sosiallovgivningen.....</b>	<b>13</b>
<b>4.0 Det frie skjønn.....</b>	<b>14</b>
<b>5.0 Innføring av statlige veiledende satser.....</b>	<b>15</b>
<b>6.0 Funksjonsstudie av langtidsmottakere av sosialhjelp.....</b>	<b>16</b>
<b>6.1 Langtidsmottakeres møte med sosialkontoret.....</b>	<b>18</b>
<b>7.0 Utmåling av satser ut fra formål.....</b>	<b>19</b>
<b>8.0 Analyse av klagesaksbehandling ved fylkesmannens kontor på landsbasis.....</b>	<b>21</b>
<b>9.0 Har statlige veiledende satser ført til utjevning av stønaden i ulike deler av landet.....</b>	<b>25</b>
<b>10.0 Konklusjon og Implikasjon.....</b>	<b>26</b>
<b>10.1 Konklusjon.....</b>	<b>26</b>
<b>10.2 Implikasjon.....</b>	<b>26</b>
<b>11.0 Bibliografi.....</b>	<b>27</b>
<b>Vedlegg 1 bakers i oppgaven.....</b>	<b>s. 1-9</b>

## 1.0 Innledning.

I denne undersøkelsen skal jeg se på klagebehandling for saker som gjelder de som mottar økonomisk sosialhjelp, med et særlig blikk på langtidsledige. Med et særlig blikk mener jeg at disse vies stor oppmerksomhet, selv om data for fylkesmennenes klagebehandling omfatter alle klager på økonomisk sosialhjelp, ikke bare langtidsledige.

Tre fjerdedeler av alle klager etter sosialtjenesteloven er klager på økonomisk sosialhjelp. Noe som utgjør ca. 5000 klager i året. Dette utgjør ca. 1 % av vedtakene hos den kommunale sosialtjenesten (Terum og With: [03.03.2010] URL.s.11). Selv om disse nødvendigvis ikke er representative for alle vedtakene som fattes, er det disse som kan vise hvordan klagebehandling foregår.

Utgangspunktet for denne undersøkelsen er at jeg følte ubehag av et utsagn til professor i offentlig rett, Aslak Syse; hans spisformulering var: "De "uverdig trengende" trenger heller ikke "verdige" klageordninger" (Kjønstad og Syse: 2007:179).

Bakgrunnen for Syses spisformulering er den innskrenkede overprøvingsretten

Fylkesmannen har i forhold til klager etter sosialtjenesteloven Jfr. Lov om sosiale tjenester m.v 13 des. nr. 81 1991 (Sosialtjenesteloven) § 8-7.

Selv om sosialhjelpsmottakere ikke er en ensartet gruppe, er en del av disse langtidsledige, som heller ikke nødvendigvis er en ensartet gruppe. Langtidsledige er en gruppe som er mer ressursvake, og har dårligere helse sammenlignet med resten av den norske befolkning (van der Wel m.fl.: [05.03.2010] URL.s.24 og 44).

Dette rettssikkerhetsspørsmålet har vært debattert i flere tiår (Terum og Whit [03.03.2010] URL. s.4), i løpet av den samme tiden har sosialtjenesteloven blitt revidert to ganger, og innskrenkningen i fylkesmannens prøvingskompetanse er blitt videreført begge ganger.

Dette på tross av at kritikken mot den innskrenkede klagekompetansen har vært hard. Der bl.a Sivilombudsmannens støtte i høringsuttalelse til å oppheve fylkesmannens begrensede prøvingskompetanse (Sivilombudsmannen: [08.03.2010] URL.).

Kritikken har dreid seg om manglende likebehandling, basert på ulik praksis mellom fylkesmennene (Andenæs: 1992:214f). Noe som gir ulik utmåling av stønadsnivå mellom kommunene.

Sivilombudsmannen uttaler:

*”Utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven er av stor betydning for den enkelte stønadsmottaker. Det knytter seg viktige rettsikkerhetsmessige spørsmål ved behandling av disse sakene”* (Sivilombudsmannen [02.03.2010] URL).

Sivilombudsmannen hevder også at manglende lik støtte for sosialhjelpsmottakere kan være i strid med FN- konvensjonen om økonomiske og sosiale rettigheter. Samtidig påpeker han at manglende lovgivningstiltak; spesielt en normering av økonomisk standard på et fast og et høyere nivå en dagens(Sand:[23.03.2010] URL).

En annen merknad hos Andenæs var den begrensede juridiske kompetansen hos saksbehandlere, noe som kunne gi prosessuelt riktige vedtak, men stiller allikevel spørsmål om vedtakets materielle innholdsmessige kvalitet(Andenæs:1992:221). Et annet spørsmål er saksbehandlingstid, som er en viktig rettsikkerhetsgaranti.

På tross av manglende vilje til å gjøre noe med den innskrenkede klageretten er departementet klar over rettsikkerhetsproblemene.

Bjarne Håkon Hansen, den gang statsråd i Arbeids- og inkluderingsdepartementet (15.08.07), innrømmer at han må evaluere de store forskjellene i sosialtjenesten og rettsikkerheten for denne gruppen. Og at kommunene må spille med på laget i bekjempelse av fattigdom, da han mener at kommunene er best skikket til å bekjempe fattigdom lokalt(Sand:[23.03.2010] URL).

Og i Aftenposten utaler statssekretær Laila Gustavsen(Ap): ”Det er viktig for oss å bedre rettsikkerheten for sosialklienter”(Sand:[17.03.2010] URL).

For at den innskrenkede klageretten i sosiallovgivningen opprettholdes ved hver lovrevisjon vil det være interessant å se på hva myndighetene gjør for å avhjelpe dette rettsikkerhetsproblemet uten å forandre klageinnskrenkende paragrafs ordlyd.

Allerede seks år før Bjarne Håkon Hansens uttalelse var det gjort et forsøk på å utjevne de urimelige forskjellene i utbetalinger geografisk, slik Andenæs hadde påvist. Tiltaket var innføring av statelig veiledende satser, som ble innført i 2001 (Grebstad og Holm:[15.03.2010] URL).

I denne oppgaven vil jeg undersøke om de statlige veiledende satsene har ført til større likebehandling i utmålingen av økonomisk sosialhjelp.

Grunnen til dette er å se om rettsikkerhet er bedret for mottakere av økonomisk sosialstønad, på tross av innskrenket klagemulighet.

### **1.1 Innledning: Forvaltningslovens rettsikkerhetsgaranti**

Vi må ikke miste synet på at den innskrenkningen i klageretten står i kontrast til Forvaltningslovens rettsikkerhetsgaranti med tottrinns klagerett, i undersøkelse av om statlige veiledende normer har bedret rettsikkerheten i praksis. Juridisk formelt er ikke rettsikkerheten forbedret i lovs form for sosialhjelpsmottakere.

*”Sosialtjenestemottakere har den klart dårligst rettsikkerheten av alle som mottar tjenester fra det offentlige” (Sand:[23.03.2010] URL).*

(Professor i offentlig rett Jan Fridtjof Bernt)

### **1.2 Innledning: Sosiologisk/ statsvitenskapelig tilnærming.**

Møte med forvaltningen kan være vanskelig for mange, og det er i dette møteperspektivet terskelteorien er utviklet. Terskelteorien er et analytisk verktøy som er bygd opp i to trinn; første et element/ eller problem som er møte med forvaltningen, disse er: Terskel, Kø og Skranke. Hvert av elementene er konstruert/ bygd opp av følgende sett med regler: Terskel: adgangsregler som definerer retten til ytelse, Kø: prioriteringsregler som bestemmer hvordan brukere skal prioriteres, Skranke: tildelings/ samhandlingsregler som er regelsett for tildeling av ytelse og hvordan samhandlingen mellom borger og byråkrati skal foregå (Rønning:2006:238ff).

Terskelteorien har også blitt viet stor oppmerksomhet i sosialhjelpsforskning (van der Wel m.fl.[05.03.2010] URL s.65), selv om teorien noen ganger blir kalt ”tilgjengelighetsteori”.

I artikkel om forvaltning av fordelingspolitikk blir terskelteorien brukt, men med flere/ andre kategorier: Registreringsterskel, Kompetanseterskel og Effektivitetsterskel.

Registreringen er tidspunkt for å få rolle som klient. Kompetanseterskelen kan gjøre klienten i stand til å definere sitt behov og, sammen med registreringen, fører fram til at tildeling skal muliggjøres, i hvert fall raskere. Slike kompetanseterskler kan være utdanning, verbal styrke, motivasjon osv. hos klientene. Det kan lønne seg å kunne regelverket, når man skal hevde sine krav, noe som kan være problematisk for en til dels

resurssvak gruppe som deler av de langtidsledige kan være (Jacobsen, Jensen og Aarseth:1982:38ff).

Selve klagemuligheten kan være en terskel i seg selv da dette kreves evne til å formulere misnøyen og forstå gangen i forvatnigsklage, til tross for veiledningsplikten Jfr. fvl § 11 som gjelder for sosialtjenestelovgivningen Jfr. Lov om sosiale tjenester i Nav § 41 (videreføring av sosialtjenesteloven § 8-1). Det innebærer veiledning av eget tiltak overfor resurssvake grupper der behov for rettsikkerhet er stor kan ikke veiledning utelates grunnet manglende kapasitet, og dette medfører også at det må gis hjelp/ informasjon til å klage. Terskelen kan allikevel være høy om tilliten hos klienten ikke er til stede i forhold til den som skal gi veiledning og hjelp, slik god forvaltningskikk tilsier. I tillegg har forvaltningsorganet plikt til: ”organet bør imidlertid hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når dette synes å være behov for slik hjelp Jfr. FOR-2006-12-15-1456 § 3 andre punktum.

## **2.0 Problemstilling og metode.**

Med utgangspunkt i antakelsen om at rettsikkerheten for de svakeste i samfunnet (sosialklienter), er dårligere enn rettsikkerhetsgarantiene som gjelder for lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker(forvaltningsloven). Som gjelder, ved klagesaksbehandling, de andre mer resurssterke borgerne Spørsmålet blir hva myndighetene, utøvende og lovgivende makt, har satt i verk for bedre rettsikkerheten for disse, uten å forandre ordlyden i sotjl § 8-7? Konkret er det innføring av statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold jfr. Ru-I-2001-34 s.20 f, som er viet størst oppmerksomhet i denne undersøkelsen, og med et fokus på mottakere som mottar stønad i en lengre periode enn 6 måneder; de som defineres som langtidsledige.

## **2.1 Problemstilling: Har rettsikkerheten for sosialhjelpsmottakere blitt bedre etter innføringen av statlige veiledende retningslinjer for utmåling av sosialhjelp?**

## **2.3 Metode/ empirisk undersøkelse.**

Innføringen av statlige veiledende satser er et forsøk på å få en større grad av likebehandling av sosialhjelpsmottakere på landsbasis. Og da avhjelpe den ulike praksisen Andenæs avdekker i sin avhandling. Og å sørge for at lovens intensjon blir praktisert på en

god måte, og derigjennom sikre rettsikkerheten for denne gruppen. Og om langtidsmottakere kan regnes som ekstra utsatt grunnet sin dårlige funksjonsevne. For å få kunnskap om dette legger jeg i hovedsak vekt på tre undersøkelser: 1. Rapport fra helsetilsynet 6/2007 – Klage på økonomisk stønad, en analyse av fylkesmennes klagesaksbehandling etter sosialtjenesteloven for årene 1995-2005(Terum og With:[03.03.2010]URL). 2. Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårs bruk i sosialtjenesten, som er utarbeidet av Telemarksforskning på oppdrag for Sosial og helsedirektoratet(Brandtzæg m.fl:[04.03.2010] URL). 3. HiO- rapport 2006 nr 29, som er en undersøkelse av Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp(van der Wel [05.03.2010] URL).

I tillegg har jeg foretatt et intervju ved Fylkesmannens kontor i Møre og Romsdal som til en viss grad kan belyse behandlingsmåten av klagesaker ved et Fylkesmannskontor. Problemet med dette intervjuet var at det var foretatt på grunnlag av en problemstilling jeg måtte forkaste, grunnet at svarene jeg fikk innhentet ikke var de jeg var ute etter. Grunnen til dette var at Fylkesmannskontoret er underlagt utøvende statsmakt. Og derfor ikke kunne svare på flere av mine spørsmål, da disse kunne oppfattes som politiske. Dette ville komme i konflikt med lojaliteten til den politiske ledelse i departementet, som har ansvaret for politikktutforming.

Undersøkelsesdesignet som ble valgt for intervjuet var intensivt design, dette for å kunne gå i dybden for å få så mange nyanser som mulig, og detaljer om kompleksiteten i klagebehandlingen, og relasjonen mellom saksbehandler og konteksten han virker i. Dette for å få en så helhetlig beskrivelse av fenomenet klagesaksbehandling ved et fylkesmannskontor(Jacobsen:2005:89f).

Valget falt på den mest vanlige metode for datainnsamling når det skal utføres kvalitativ metode; individuelt åpent intervju(Jacobsen:2005:141). Dette gjøres når få enheter skal undersøkes og vi er interessert i et enkeltindivids opplevelse av situasjonen som skal undersøkes. Men vi kan ikke generalisere dataene fra den enkelte til å gjelde hvordan en gruppe i samme situasjon opplever situasjonen, vi får da problem med gyldigheten av en generalisering(Jacobsen:2005:142).

Ved valg om hvilken strukturingsgrad intervjuet skulle ha, falt valget på en intervjuguide med faste temaer og faste spørsmål, men samtidig så åpent at det skulle være mulighet til å stille spørsmål som ikke var planlagt, men som kunne gi god tilleggsinformasjon, og mulighet for intervjuobjektet å tale fritt om sider ved spørsmålene som i pre-



struktureringen av spørsmålene ikke var blitt formulert; så valget falt på en middels strukturingsgrad(Jakobsen:2005:144ff).

Problemet oppstod da jeg forstod at mange av spørsmålene kunne oppfattes som politiske og da ikke var egnet for besvarelse fra en som har en rolleforventning om å være politisk nøytral og viktigere; å inneha politisk lojalitet(Christensen m.fl:2008:122f).

Dette endte med at intervjuet fikk et sterkere preg av lav strukturingsgrad, i et forøk på å få så mye informasjon som mulig, for å ha få så mye empiriske data som mulig. Allikevel forholdt jeg meg til temaenes rekkefølge. Mye av dataene var relevante også for den problemstillingen jeg valgte, og derfor har jeg brukt dette materialet for å vise til forvaltning av klagebehandling i praksis.

## **2.4 Oppgavens oppbygning.**

For å belyse problemstillingen starter oppgaven med gjeldende rett på områdene sosialrett og forvaltningsrett. Videre vil det frie skjønn, som ligger utenfor fylkesmannens prøvingskompetanse, i klage etter sosiallovgivningen, beskrives. Hovedfokuset i oppgaven, de statelige veiledende satser, blir omtalt i avsnitt 5.0. De videre avsnittene er slik at leseren kan undre om problemstillingen blir forlatt. Det viktige med fokus på de langtidsledige er viktigheten av å se på de dårligst stilte, av de dårligst stilte for å kunne si noe om virkeligheten. Det vil si i hvilken kontekst de statlige veiledende satsene skal virke i, og for hvem satsene kan gjøre en forskjell for, rent rettsikkerhetsmessig. I en debatt som har pågått i tiår, er det flere synspunkter og argumenter, som er naturlig å ta med i teksten. Selv om problemstillingen er klar og konsis. Må vi ikke miste av synet et større bilde av det landskapet de statlige veiledende satsene befinner seg i. Det vil også diskuteres om gjennomføring av rettspolitiske mål; ”arbeidslinja”, vil være et resultat av ulik måte å utmåle stønad, sett i lys av lovens intensjon. Det er hele tiden viktig ikke å glemme at rettsikkerheten har flere dimensjoner, og ofte til dels kan trekke i motstridende retning, et rettsikkerhetskrav kan komme i konflikt med et annet.

Selve analysen av klagesaksbehandlingen gjelder for alle klager på økonomisk sosialhjelp i en tiårsperiode, og kommer på slutten av oppgaven. Og blir supplert av annen forskning for å se om statlige veiledende satser virker ut fra formålet. Og om tendensene i fylkeskommunal, og kommunal praksis er i endring etter innføringen av statlige veiledende satser.

### **3.0 Om gjeldene rett og forvaltningsloven som rettsikkerhetsgaranti.**

#### **3.1 Økonomisk sosialstønad.**

Gjeldende rett vedrørende økonomisk sosialhjelp er å finne i Lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18 og 19, som er en direkte videreføring av §§ 5-1 og 5-2 i sosialtjenesteloven av 1991. Paragraf 5-1 bygger på de sterke føringene på rettighetstenkning i utformingen av Lov om sosialomsorg av 5. juni 1964(sosialomsorgsloven) § 3 nr. 1(Kjønstad m.fl.:1993:56) (Andenæs:1992:261).

I en sosialrettslig terminologi vil det bety at om lovens vilkår er oppfylt foreligger det et rettskrav på ytelse av sosialhjelp. Og slike krav kan ikke avslås med begrunnelse om resursknapphet(Kjønstad og Syse:2007:97). Dette slår bena under argumentet for det lokale selvstyret som argument for utmåling av sosialtrygd ut fra kommunens økonomi, da det uavhengig av kommunens økonomi og sosialpolitiske prioriteringer, gir en plikt til å yte økonomisk sosialhjelp til de som måtte oppfylle kravene om ikke å være i stand til å sørge for sitt livsopphold Jfr. NOU-1990-16: 4.2. Videre heter det i forarbeidene til sosialtjenesteloven:

*”Innføring av rettighetsbestemmelser vil også skape forutberegnelighet for klienten og mulighet for å kontrollere at saken er riktig behandlet. Dette er viktig ut fra et rettsikkerhetssynspunkt” Jfr. Ot.prop.nr.29(1990-1991) s. 77.*

I forarbeidene til den nye loven om sosiale tjenester i NAV står det: *”Økonomisk stønad er en individuell rettighet hjemlet i sosialtjenesteloven § 5-1.” Jfr. Ot.prop.nr.103(2008-2009) s. 14.*

Saksbehandler på fylkesmannens kontor sier i intervjuet:

*”Ja, du har et rettskrav... ” ... ” ... I praksis blir de aller fleste økonomisakene vurdert etter både § 18 og § 19. Når en søker på noe, må det først vurderes om en har krav på hjelp etter § 18, og hvis en ikke har krav på det må en gjøre ei skjønnsmessig vurdering etter § 19. En må da vurdere om det er spesielle forhold som gjør at en likevel kan få innvilga stønad.. Så vi passer på å understreke det overfor kommunene, at man må ha med begge disse vurderingene.” ... ” For den første er jo ikke skjønnsmessig, for har du ikke inntekt har du normalt sett krav på hjelp.”*

*(saksbehandler ved fylkesmannens kontor)*

### 3.2 Forvaltningsloven som rettsikkerhetsgaranti.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10.feb.1967(Forvaltningsloven) gir prosessuelle regler for framgangsmåte i forvaltningen (prosessuell rettsikkerhet), med formål å ivareta rettferdig, hensynsfull og rask saksbehandling. Hensikten med disse reglene er å oppnå materielle riktige avgjørelser i forvaltningen(materiell rettsikkerhet), for å ivareta den enkelte borgers rettsikkerhet best mulig(Woxholth:2006:28).

De fire grunnleggende rettsikkerhetsmessige krav i forvaltningsloven er: 1)Det kontradiktoriske prinsipp, 2) Underretnings- og begrunnelsesplikt, 3) Retten til overprøving – Klagebehandling og 4) Inhabilitetsregler(Kjønstad m.fl.:1993:193).

I denne undersøkelsen ser vi på klageretten som rettsikkerhetsgaranti. Det vil si at hovedregelen er at klage alltid skal gå til et annet organ enn det som har truffet vedtaket; ”*nærmest overordet forvaltningsorgan som har truffet vedtaket*” Jfr. Forvaltningsloven § 28, første ledd. Muligheten til å klage på et forvaltningsvedtak er viktig for borgernes rettsikkerhet, dette for å sikre at vedtaket er i overensstemmelse med regler og retningslinjer som er utarbeidet av høyere politisk myndighet, og for å sikre at borgerne ikke blir utsatt for urettferdig behandling av forvaltningsorgan; klagebehandlingen skal avdekke mulige regelbrudd og urimelig saksbehandling foretatt hos underinstans (vedtaksinstans).

Den som har klagerett og benytter denne har krav på ny realitetsavgjørelse i saken.

Klageorganet har plikt til å prøve sidene ved vedtaksorganets(underinstans) vedtak som er påklaget. Her har vedtaksorganet opplysningsplikt, herunder gi hjelp til å skrive klage.

Dette må være en viktig plikt for saker etter sosialtjenesteloven, da sosialhjelpsmottakere, spesielt langtidsledige har en dårligere funksjonsevne(som nevnt i avsnitt 6.0).

Saksbehandler utaler på spørsmål om det er mange ubegrunnede klager på økonomisk sosialhjelp, og om klagene er skrevet på bakgrunn av forståelse på hvordan klagebehandlingen fungerer:

*”Vanligvis er det greie klager. Men.. kommunene har en veiledningsplikt overfor klager, så det er sikkert en vanskelig rolle det.. at det du skal ikke skremme folk vekk fra å klage, så folk skal jo være velkommene til å klage, men samtidig hvis folk har fått.. ligger veldig høyt over normen, og det ikke er noen grunner til.. la oss si sosialkontorets erfaring tilsier at; nei sette blir avslag hos Fylkesmannen, Samtidig*

*skal men være forsiktig med å si sånn for da vil man jo skremme folk fra å klage, men vi ser jo en del klager som.. eller noen er jo sånn at dette er jo en åpenbar stadfesting. Men man skal ikke skremme bort klager ved å si det på forhånd. Ubegrunnet, eller ikke er litt vanskelig å svare på”.*

(Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)

Forvaltningsloven § 34 gir regler om klageinstansens kompetanse i klagesaker.

Klageinstansen (her fylkesmannen) skal enten avise klagen om ikke vilkår for klage foreligger. Videre ved klage som tas under behandling, kan klageinstans prøve alle sider av saken. Dette gir tre mulige utfall: 1) Treffe nytt vedtak i saken, 2) Oppheve vedtaket og sende den tilbake til vedtaksinstans for ny behandling, eller 3) Stadfeste vedtaket fra vedtaksinstans. Disse tre alternativene er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand Jfr. fvl § 2 b) Jfr. fvl § 2 a), men er enkeltvedtak som ikke kan påklages: ”Klageinstans vedtak i klagesak kan ikke påklages” Jfr. fvl § 28 tredje ledd.

Oppheving og tilbakesending er aktuelt når det er behov for ytterligere undersøkelse, noe som ofte vedtaksinstansen er best kvalifisert til. Er grunnlaget for klageinstansen tilstrekkelig godt nok til å treffe nytt vedtak, bør dette gjøres, for at saken skal kunne bli avgjort raskt (Eckhoff og Smith:2006:289).

Saksbehandler ved fylkesmannens kontor uttaler:

*”Vi har fått beskjed fra Helsetilsynet at hvis vi har nok opplysninger til å fatte nytt vedtak, så skal vi gjøre det for å unngå at ting skal dra ut og at klager må gå og vente.”*

*”Når vi da opphever en god del, så er det fordi vi mangler mye opplysninger, og da står det fra helsetilsynet at vi skal prøve, så lang som mulig, å få tak i opplysninger, så det er klart at hvis vi, hvis det mangler f.eks opplysninger om hjelpetilbud, eller i hvert fall hvis det er opplysninger det er lett å få tak i, så ber vi om det. Ringer eller sender en e-post anonymisert, og ber om å få opplysninger i den og den sak. Men hvis vurderingene mangler, hvis det er veldig mye som mangler kan det bli vanskelig å ringe og få de opplysningene, da kan det hende vi må gjøre vedtak om å oppheve, og kommunen må vurdere alt på nytt og få tak i det og det. Så vi prøver å gjøre ferdig sakene hvis mulig.”*

(Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)

En begrensning i klageorganets kompetanse kom ved lovendring 10 jan. 1997 nr 7, kompetansebegrensningen gjaldt prøving av det frie skjønn i forhold der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av kommune eller fylkeskommune. Forslagets utgangspunkt fra kommunal- og arbeidsdepartementet ville medføre en avskjæring av overprøvelse av fritt skjønn på område for særlovgivning. En slik nedprioritering av vitale rettsikkerhetsgarantier ble avverget av Justisdepartementet(Woxholth:2006:518f). Og den endelige lovteksten ble: *”Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensyn til det kommunale selvstyret”* Jfr. forvaltningsloven § 34, andre ledd, tredje punktum. Hensynet til rettsikkerhet ble tillagt større vekt enn hensyn til det kommunale selvstyre Jfr. Ot.prop.nr.42((1991-1992) s. 214 flg.

### **3.3 Den innskrenkede klageretten i sosiallovgivingen.**

Den innskrenkede klagemuligheten som har blitt videreført i to lovrevisjoner, er i prinsippet uendret fra sosialomsorgsloven § 18 nr. 2, til sosialtjenesteloven § 8-7, som nå er gjeldende rett i Lov om sosiale tjeneste i arbeids- og velferdaforvaltningen (NAV) § 48 først ledd:

#### *§ 48. Fylkesmannens kompetanse i klagesaker*

*Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøving av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.*

Rettsikkerhetsspørsmålet satt opp mot hovedargumentet for den innskrenkede klagebehandlingen; som er det lokale selvstyret(Kjønstad m.fl.:1993:206)(Ot.prp.nr.29(1990-1991)s.126), er en tynn begrunnelse.

Selv om begrunnelsen for begrensningen av klageinstansens myndighet er begrenset i forarbeidene til den foregående sosialomsorgsloven jfr. Ot.prp.nr.29.(1990-1991) s.125; I begrunnelsen fremhevet her er:

*”..er en begrenset omgjøringsadgang mer i samsvar med prinsippene om kommunalt selvstyre og hensyn til kommunens frihet til å utforme hjelpetilbudet. Det ville være uheldig om utformingen av sosialpolitikken i kommunene i praksis skulle flyttes fra kommunale organ til en statlig instans”*

Det er lett å kunne si seg enig med uttalelsen i teksten. Det ikke er et mål å statliggjøre sosialtjenesten, men problemet er hva som menes med kommunalt organ? Kommunalt organ henviser ikke til folkevalgt organ, men til det lokale sosialkontoret, som ut fra sosialfaglige vurderinger skal følge lov gitt av stortinget og gjøre sine vedtak ut fra et faglig skjønn.

#### **4.0 Det frie skjønn.**

Fylkesmannens rolle som klageinstans for innbyggerne i kommunene(Hansen:2008:145) er avgrenset i sosiallovgivningen. Dette kan ikke begrunnes med lokalt selvstyre, da sosialtjenesten i kommunene ikke er demokratiske vedtaksorgan, og at heller ikke den overordnede demokratiske vedtaksinstans(kommunestyret) ikke kan vedta om noen er i stand til å sørge for seg selv eller ikke, eller vedta om enkeltmennesker har forsvarlig livsopphold. Dette har Stortinget gitt lover om, som presiserer hvem som har rett, men ikke størrelsen på utmålingen. Men som sakt tidligere skal slik stønad være uavhengig av kommunens økonomi. **”Å definere stønadsbeløp med henvisning til det kommunale selvstyret har blitt definert som feil lovanvendelse”(Terum og With [03.03.2010] URL s.14).** Det er byråkratiet, herunder sosialtjenesten(NAV), som iverksetter regelverket gjennom sitt faglige arbeid på området.

Et av forvaltningens verdigrunnlag ligger prinsippet om fagstyre, som er basert på at avgjørelser skal tas på grunnlag av faglighet og vitenskapelighet. Dette må ses opp mot andre prinsipper som for eksempel rettsikkerhet(Christensen m.fl.:2008:17f). Sentrale verdier i fagstyre er kompetanse, kvalitet og faglig uavhengighet (Christensen m.fl.:2008:123f).

Behovene og problemene til mottakere av økonomisk sosialhjelp kan være sammensatte, slik vi ser hos langtidsledige; og i funksjonsstudiet av langtidsledige omtales det som opphopning av problem(van der Wel m.fl.[05.03.2010] URL s.91). For en individuell behandling av klientene, og mulighet for fleksibilitet i hjelpetiltaket ut fra den enkeltes behov, er sosialarbeideren pliktig til å utøve skjønn for å kunne oppnå måloppnåelse i arbeidet (Hansen m.fl.:2008:135f).

Forvaltningsskjønnet henviser til det som ikke er rettslig normert, og befinner seg i spenningsfeltet mellom faglig skjønn, økonomiske prioriteringer, politiske vedtak, opp mot rettsanvendelsesskjønn som går på vedtakets lovelighet. Rettsanvendelsesskjønnet og det faglige skjønnet kan være vanskelig å skille fra hverandre, vedtakets innholdsmessige lovlighet mot vedtakets hensiktsmessighet(Kjønstad m.fl.:1993:59ff).

Fylkesmannen skal foreta lovelighetskontroll og sørge for at det materielle innholdsmessige i vedtaket er korrekt. For å gå inn i sakene med å overprøve det frie skjønn er arbeidskrevende og kan motvirke et godt faglig skjønn, som går på kjennskap til den enkelte sosialmottakers individuelle behov. Dette kan være forsvar for den innskrenkede klageretten. Sikring av rettsikkerheten i alle dimensjoner vil være vanskelig, da det oppstår motsetninger mellom rettsikkerhetskravene, bl.a. mellom kravet om grundig saksbehandling og kravet om rask saksbehandling.

Men på den andre siden er skjønnsutøvelse noe som kan preges av den enkelte saksbehandlers subjektive verdier og normer, noe som er et argument for at innskrenkningen i klageretten må oppheves.

## **5.0 Innføring av statlige veiledende satser.**

Veiledende satser som ble innført i 2001 gjennom rundskriv I-2001-34, forsøker å balansere to motstridende hensyn. Sosialtjenesten har en rett og plikt til å utøve skjønn i forhold til økonomisk stønad, som har grunnlag i profesjonens autonomi. Mens departementet forsøker å oppnå en mer ensartet praksis i kommunene (Brandtzeg m.fl. [04.03.2019] URL s.26), noe som gjøres ut fra rettsikkerhetshensyn.

”De fleste kommuner opererer med langtids og kortidsytelser” (Brandtzeg m.fl. [04.03.2019] URL s.32), dette fordi stønadsbehov vil være forskjellig i forhold til de som mottar subsidiær stønad slik loven er ment å fungere, mot de som blir ”hengende” i systemet uten å komme seg videre.

Ved fylkesmannens kontor i Møre og Romsdal operer de ikke med noe forskjell på langtidssats eller kortidssats, men de forholder seg til de statlige retningslinjene for normering av stønadsnivå: Saksbehandler uttaler:

”Nei fylkesmannen opererer ikke med noen delte satser. Vi opererer ut fra det departementet har sagt i sine veiledende satser, så vi følger det, men så står det jo det at hvis du har gått lenge på sosialhjelp så vil kanskje behovet for eksempel å fornye møbler etc. komme. Dette står nærmere omtalt i rundskrivet så vi har ikke laget noen egne satser som sier at du skal ha mer eller mindre om du har gått lenge, men det står at går du lenge, vil du få en del behov du ikke har nødvendigvis, hvis du går kort.”

(Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)

Bør sosialtjenesten statliggjøres for å få en mer ensartet utmåling av sosialstøtten, når de statlige veiledende satsene ikke nødvendigvis bidrar til en mer enhetlig praksis? I rapport om fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp etc. (Brandtzeg m.fl.[04.03.2010] URL) mener artikkelforfatterne at det kan se ut som om det frie skjønnnet har vært med på å holde nivået på sosialhjelpen oppe, samtidig som dette har vært et bidrag til å beholde forskjellene i utmålt sosialhjelps beløp. Spørsmålet blir da; om kommunal sosialtjeneste er en god løsning, men antar allikevel på generell grunnlag at statlig overtakelse kan være en løsning for å utjevne forskjellene i støttenivået. Bakdelen med en slik løsning kan være at utøvelse av skjønnnet blir begrenset, og det blir vanskeligere å tilpasse ytelsene til individuelle behov ved en tilpassning til lokale behov. Sosialklienter har i mange tilfeller behov for å motta hjelp som er knyttet til andre tilbud som er forbudt med kommunen, og derfor vil statliggjøring gjøre skjønnutøvelse og koordinering av disse tilbudene vanskeligere (Brandtzeg m.fl.[04.03.2020] URL s.174f). Statliggjøring av sosialtjenesten kunne medført mange vanskeligheter med tilpassning etter lokale behov, så de statlige veiledende satsene kan ses som et tiltak for å utjevne de materielle forskjellene, uten å gå til skrittet å statliggjøre sosialtjenesten.

## **6.0 Funksjonsstudie av langtidsmottakere av sosialhjelp.**

Med utgangspunkt i problemstillingen er det rettsikkerheten for sosialhjelpsmottakere generelt som vurderes, men min antakelse er at langtidsmottakere er den gruppen av sosialhjelpsmottakere som i størst grad har behov for bedret rettsikkerhet. Fordi det er disse som faller inn under det Aslak Syse omtaler som ”annenrangs borgere” (Kjønstad og Syse:2007:179).

Det er disse som kan antas å være dårligere stilt når det kommer til en innskrenket klageordning, da de opplever en tilværelse med innskrenket rettsikkerhet over tid. Og det er disse menneskene som burde ha størst nytte av innføring av statlige veiledende satser. Grunnen til dette er at denne gruppen ofte har dårligere forutsetninger for å hevde sine egne rettigheter. De har mindre sannsynlighet for å få jobb grunnet opphopninger av problemer. Opphopningene av problemene i denne gruppen viser at de har lavere utdannelse, dårligere helse, lavere selvoppfattelse og mestringsfølelse, og dårligere sosialt nettverk i forhold til resten av befolkningen (van der Wel m.fl.: [05.05.2010] URL).



Studien ”Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp” viser at denne gruppen som er undersøkt skiller seg fra normalbefolkningen på flere områder. Utvalget i undersøkelsen har gjennomgående lavere utdanning enn normalbefolkningen, med en stor del av populasjonen i undersøkelsen, 47 %, som har grunnskole som høyeste utdanning. Dette skiller seg fra normalbefolkningen der andelen med kun grunnskole er 8 %.(van der Wel m.fl.:[\[05.05.2010\] URL](#)).

Hovedfunnene i undersøkelsen viser blant annet at; av mottakere av sosialhjelp har 20 % dårlig generell helse, mens nesten ingen i den yrkesaktive befolkning har så dårlig helse. 58 % har forekomst av psykiske plager. Og hele 45 % av mottakerne har så dårlig fysisk helse at det går ut over fungeringsevnen i dagliglivet([van der Wel m.fl.: \[05.05.2010\] URL](#)).

Utover helseproblemer, er sosial funksjon hos gruppen dårligere. Sentral her er tillit, som oppstår i relasjoner med andre. Langtidsmottakere hadde mindre kontakt med andre enn normalbefolkningen. 36 % hadde liten tillit til folk flest. Dette kan gjøre det vanskeligere å komme ut i jobb og å fungere i hverdagen om ikke også denne gruppen opplever og fremstår i tilliten som er avleiret i samfunnet, men deltar som en undersosialisert gruppe, uten å delta i nettverkene som gir muligheter og gleder. Avskåret fra kulturens avleirede strukturelle relasjoner(Granovetter:1985:486). Da er det ikke overraskende at det blant langtidsmottakerne, sammenlignet med normalbefolkningen, er svært få som tilfreds med tilværelsen([van der Wel m.fl.: \[05.05.2010\] URL](#)).

Langtidsmottakere må kunne defineres som en lavstatusgruppe, og funnene korresponderer bra med eldre amerikanske undersøkelser av lavstatusgrupper; som viser større sykdomsbelastninger, selv om disse undersøkelsene fokuserer på forhold til helsetjenester(Jacobsen, Jensen og Aarseth:1982:37).

Som nevnt tidligere er det opphopning av problemer som er tydelig hos denne gruppen: Nærmere en tredjedel hadde fire eller flere problemer. Det var de som hadde lav utdanning og hadde vært ledige over tid som var mest belastet med problemer([van der Wel m.fl.: \[05.05.2010\] URL](#)).

Som sosialarbeider må du ha bred kunnskap for å kunne utøve et godt skjønn for å hjelpe denne gruppen av de dårligst stilte i samfunnet. Så det er ikke bare i mottakernes interesse å ha gode klageordninger.

Det kan på ingen måte forsvares å ha en innskrenket klagerett ut fra samvittighetsfulle sosialarbeideres synspunkt. Sannsynligvis har de gjort riktige valg og ment det beste, men at de som skal motta denne ”velvilje” og faglige kompetanse må ha reelle klagemuligheter for at sosialarbeidere skal kunne føle seg sikrere på at de ikke bidrar til problemkomplekset. I dette perspektivet kan de statlige veiledende satsene gi en god garanti også for sosialarbeideren. Da dette skal sikre den enkelte en minimumsstandard av hjelp.

### **6.1 Langtidsmottakeres møte med sosialkontoret.**

En terskelteoretisk/ tilgjengelighetsteoretisk tilnærming fokuserer her på skranken samhandling/ brukermedvirkning og køproblematikk, men dataene kan også ses i lys av et kompetanseterskel perspektiv.

Kompetanseterskelen er klientens egen evne til å bruke sine resurser på å hevde sin rett, eller få den hjelpen han/ hun har behov for.

Kjenner klienten reglene byråkratiet arbeider etter?

Med lite skolegang og lite kontakt med arbeidslivet på en stund, er det rimelig å anta at det påvirker kunnskapsnivået om muligheter, som igjen kan svekke kommunikasjonsevnen i forhold til beskrivelse av egen situasjon.

I møte med Sosialetaten viser rapporten at de med høyest utdanning opplevde det lettere å ha kontakt med sosialkontoret, enn de med kun fullført grunnskoleutdanning(van der Wel m.fl.:[\[05.05.2010\] URL](#)).

Dette kan ses som en kompetanseterskel.

Fornøydhet med tilgjengelighet og brukermedvirkning var høyere i undersøkelse av hele gruppen av sosialmottakere enn det den var hos langtidsmottakere. Her kan vi anta at økt sykdomstilfang, lav utdanning og opphopning av problemer, gjør at en gruppe som fremstår mer resurssvak og har en høyere kompetanseterskel i møte med forvaltningen.

Når det kommer til kø ved sosialkontoret, som er målt i hvor lett det var å komme i kontakt med saksbehandler, er gruppen delt i tre: ca. en tredel av de spurte opplevde ikke å ha innflytelse på hjelpen de mottok. Den andre tredelen var ambivalente, de viste ikke/ eller hadde både gode og dårlig opplevelse i køen. Den største av tredelene opplevde noe/ eller stor grad av opplevelse av medvirkning/ innflytelse(van der Wel m.fl.:[\[05.05.2010\] URL](#)).

Dette viser at langtidsmottaker ikke er en ensartet gruppe, men skyldes dette at noe over en tredel av gruppen er resurssterke, eller andre forhold?

## 7.0 Utmåling av satser ut fra formål

Kan statlige veiledende satser styrke likebehandlingen, samtidig som formålet med stønaden opprettholdes?

Økonomisk sosialstønad skal sørge for et forsvarlig livsopphold. Men samtidig er sosialtrygden en subsidiær ytelse som gis i en overgangsperiode der noen ikke kan forsørge seg selv, og hensikten er at de skal komme seg videre, og med videre er det ”arbeidslinja” som er normen i Norge. ”Arbeidslinja” er et rettspolitisk synspunkt om at arbeid gir arbeidsinntekt, arbeidsglede og gir viktige sosiale funksjoner for den enkelte. ”Arbeidslinja” kan betraktes som en plikt i vårt samfunn, men også en rett, da myndighetene skal legge forholdene til rette for at den enkelte skal kunne skaffe seg selvstendig inntekt gjennom arbeid Jfr. Grunnloven § 110.

Sosiallovgivningen en har ikke bestemmelser om stønadsnivå, dette er opp til kommunene (sosialkontorets frie skjønn) å fastsette.

*”Ytelsene bør på den ene siden ikke være slik at tjenestemottakeren ikke motiveres til å skaffe seg arbeid, delta i arbeidsmarkedstiltak eller andre aktiviteter som kan bidra til at personen kommer i arbeid, eller på annen måte motvirke at vedkommende tar ansvar for sin egen situasjon. På den annen side er det også avgjørende viktig at ytelsene ikke er så knappe at tjenestemottaker holdes i mer eller mindre permanent krisetilstand som undergraver hans eller hennes evne til å ta grep i og gjøre noe effektivt for å forbedre sin egen situasjon” Jfr. NOU-2004-18 s.25.*

Spørsmålet blir om økning av sosialstønad øker jobbmulighetene? To rapporter viser sprikende resultat på dette spørsmålet; Den ene konkluderer med at dess høyere sosialhjelps sattsene (utbetalingene) er, jo lavere sannsynlighet er det for overgang til arbeid(Brantdtzeg, m.fl.[04.03.2010] URL s.161), mens i undersøkelsen om langtidsmottakeres funksjonsevne er det over halvparten av de spurte mottakerne som mener at stønaden er utilstrekkelig til å sette dem i stand til å komme seg i arbeid(Van der Wel m.fl.[05.03.2010] URL s.79f).

Det kan se ut som statlige veiledende satser ikke er tilstrekkelig virkemiddel for å oppnå formålet om å bringe folk tilbake til en arbeidssituasjon. Selv om det er et godt tiltak for større likebehandling for de som mottar subsidiær stønad, som er ment ut fra lovens intensjoner å være tidsavgrenset. Statlige veiledende satser vil ikke favne de langtidsledige, da disse ikke burde være på subsidiær stønad over tid, da dette kan være til hinder for forutberegnelighet, og føles stigmatiserende for brukeren. Selv om det kan ses som en styrking av forutberegnelighet ved innføring av minimumssatser gjennom de statelige veiledende satsene. Men er dette nok til at denne gruppen opplever forutberegnelighet i sine liv?

En måte lovgiver prøver å bøte på problemet ved at de som skal søke jobb skal ha tilstrekkelige midler til å føle seg i stand til å søke jobb, ved å kunne kle seg anstendig til intervju, ha egen PC- internettilkopling, og kunne omgås andre for å kunne skape nettverk, er å innføre kvalifiseringsstønad i Lov om sosiale tjenester i NAV §§ 29 og 35. Dette er et tiltak som er så nytt at det er for tidlig å foreta noe undersøkelse på, da denne loven tråde i kraft først nå i 2010.

I intervjuet med fylkesmannens kontor blir det sagt:

*”Sånn som er i NAV kontorene, at du har et spesielt program, du får litt mer økonomi, så går du inn på sånt som opplæring, kurs og forskjellig, ting du fyller inn i der for at vedkommende skal bli kvalifisert til arbeid eller aktivitet.”*

*(Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)*

Samtidig er dette nært det som i loven omtales som vilkår Jfr. Lov om sosiale tjenester i NAV § 36. Som i undersøkelse fra Telemarksforskning; ”..finder da heller ingen klare effekter på jobbsannsynligheten av sosialtjenestens bruk av vilkår”(Brandtzeg m.fl. [04.03.2010] URL s.161).

*”Ja, det blir på en måte det som er det gamle vilkåret i loven, at du, at kommunen kan sette vilkår at du skal jobbe eller ta kurs, eller..”*

*(Saksbehandler på fylkesmannens kontor)*

Kvalifiseringsstønad er ment å motivere, eller motvirke vanskelighetene med å kunne forsøke å få jobb. En velfungerende kvalifiseringsordning vil kunne redusere antallet langtidsmottakere av sosialhjelp mener departementet Jfr. Ot.prop.nr.70(2006-2007) s.40. Her er det også en diskusjon om rettighetspreget i bestemmelsen, og departementet vil vurdere om det er behov for retningslinjer for kommunalt skjønn, når det er det frie skjønn som er avgjørende for om en søker skal få kvalifiseringsstønad Jfr. Ot.prop.nr.70(2006-2007) s. 26f. Som tidligere sagt er dette tiltaket for tidlig å kunne gjøre en god undersøkelse på.

### **8.0 Analyse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannens kontor på landsbasis.**

Tar utgangspunkt i Bernts tese om at statlige veiledende satser er; ”et meget virksomt og ganske presist middel for rettslig overprøving av stønadsnivået i kommunene”(Terum og With [03.03.2010] URL s.26).

Fylkesmennenes kontorer har stor variasjon i klageutfallets begrunnelse for oppheving og omgjøring av vedtak, når klagene er tatt til realitetsbehandling. Klageutfallet har vært stabilt målt i gjennomsnittstall i perioden 1995-2005, der stadfestelse av vedtak er mest vanlig, 82 %, og omgjøring og oppheving ligger på henholdsvis 10 % og 8 %, men også her med variasjon mellom utfall i fylkene. Ulik praksis i fylkene kan definere noen fylker som ”opphevings” eller ”omgjørings” fylker; med Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane som stabile ”opphevingsfylker” og Oslo og Akershus, Telemark og Oppland er stabile ”omgjøringsfylker” i perioden 1996 – 2004. Sør – Trøndelag derimot gikk fra 1998, fra å være et ”omgjøringsfylke” til å bli et ”opphevingsfylke”.

Omgjøring kan ses på som et sterkere virkemiddel overfor kommunen:

*”Vedtak om stadfesting og oppheving skrives under av saksbehandler og leder på seksjonen, mens direktøren skriver under vedtak som blir omgjort.”*

(Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)

Hva er årsaken til denne forskjellige praksisen? Det kan være flere grunner. En systematisk forskjell i type saker i de forskjellige fylkene kan være en årsak, som ikke er undersøkt her, eller at klagebehandlingen i kommunene i de forskjellige fylkene varierer systematisk.(Terum og Whit:[03.03.2010] URL.)

I forhold till forberedende klagesaksbehandling sier saksbehandler ved fylkesmannens kontor i Møre og Romsdal:

*”noen gjør jo et grundig arbeid, mens andre tar det lettere. Ved førstegangsbehandling av ei sak i førsteinstansen er det gjennomgående mindre og tynnere vedtak, men blir det en klage, vil de fleste i klagebehandlingen gjøre det grundig. Det varierer også, noen gjør det skikkelig, mens andre bare skriver; klaget på sak det og det, og vi har ikke noen nye opplysninger og saken går til Fylkesmannen, så dette varierer.”*

(Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)

En annen mulighet er at like saker blir behandlet forskjellig i fylkene, og det er nettopp dette departementet forsøker å motvirke med bland annet med veiledende satser.

*”Men det blir jo en vist grad av skjønn hvor mye du skal gi. Og der har vi sagt at hvis det ikke er noen spesielle grunner for det skal du gi minimum på norm, da statelige veiledningsstaser. Så vi har opphevet eller omgjort noen av de sakene, der folk har fått lavere og det ikke har vært noen grunn, dvs. at kommunen ikke har dokumentert at vedkommende skulle kunne klare seg på mindre.”*

(Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)

Dette bekrefter Bernts tese:

*”..at klageinstansen med statlige veiledende satser for økonomisk stønad har fått et meget virksomt og ganske presist middel for rettslig overprøving av stønadsnivået i kommunene”*

(Terum og With [03.03.2010] URL s.26).

Men årsaken til forskjellene kan også være at statistisk registrering til departementet er forskjellig grunnet at de registrerer det samme forskjellig, altså ulik registreringspraksis.

*”Når vi registrerer for statistikk bruker vi kun § 18, for det er enklest å registrere og lage statistikk når vi bruker bare denne paragrafen framfor å registrere noen under § 19 også.”* (Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)

Oppheving begrunnes, med gjennomsnitt for hele landet i perioden 1995 – 2005, i all hovedsak med feil saksbehandling(64 %), mens omgjøring begrunnes i åpenbart urimelig skjønn(52 %) og feil lovanvendelse(37 %).

Begrunnelsene for klageutfall er varierende i fylkene(Terum og With [03.03.2019] URL s.27f) Begrunnelsene som er varierende i fylkene er; feil saksbehandling, som skal sikre prosessuell rettsikkerhet, og åpenbart urimelig skjønn og feil lovanvendelse, som skal sikre materiell rettsikkerhet. Mens mellom 60 til 70 prosent av sakene blir tilbakesendt (opphevet) grunnet saksbehandlingsfeil på landsbasis i perioden, er det en tendens, om så svak, til at flere vedtak omgjøres grunnet feil saksbehandling. Er det også en retning mot at flere vedtak omgjøres grunnet åpenbart urimelig skjønn. Mest interessant for problemstillingen her er at etter 2001, dvs. etter innføring av statlige veiledende satser, har det vært en økning av omgjøring grunnet feil lovanvendelse, noe som også kan være en bekreftelse på Bernts tese, og at statlige veiledende satser faktisk har påvirket til at flere saker blir omgjort med begrunnelse i lovanvendelsen.

De store forskjellene i begrunnelse for omgjøring mellom fylkene varierer sterk. Der Møre og Romsdal og Aust- Agder i størst grad omgjør grunnet feil lovanvendelse. Bruker Østfold og Vest- Agder i minst grad feil lovanvendelse som begrunnelse, men til gjengjeld bruker disse fylkene åpenbart urimelig skjønn som begrunnelse.

En annen rettsikkerhetsgaranti; behandlingstiden, har i perioden 2001 – 2005 vist en tendens til at flere saker behandles innen 2 måneder. Dette er bra for rettsikkerheten, men har nok lite med innføring av de kommunale statlige satsene å gjøre, men rettsikkerhet må ses i lys av et større bilde for ikke å konkludere med at et tiltak virker positivt, hvis det på andre områder går mot en svekkelse av rettsikkerheten. Perioden 2001 -2005 viste tendens til en større del av sakene behandles innenfor 2 måneder, og i 2005 var 2/3 av sakene behandlet innen 2 måneder.

*”Ja vi behandla 95 % av sakene innen tre måneder i 2009, så de fleste går vel på et gjennomsnitt på et par måneder” (Saksbehandler ve fylkesmannens kontor)*

Oppsummert viser rapporten at det i tiårsperioden viser stabile tall med hensyn til stadfestelse av vedtak. Det er også en stabilitet at 18 % av klager blir omgjort eller opphevet. Viktigste grunn til å oppheve er saksbehandlingsfeil, mens saker som omgjøres i all hovedsak er begrunnet ved feil lovanvendelse og åpenbart urimelig skjønn, og dette stemmer bra med hvordan loven skal fortolkes. Variasjonen i fylkene for begrunnelse er derimot varierende, men med tendenser til at bruk av begrunnelsene feil lovanvendelse og åpenbart urimelig skjønn har vært økende ved omgjøring etter 2001, noe som kan ha sammenheng med innføring av statlig veiledende satser(Terum og With[03.03.2010] URL).

Rapporten tar forutsetningen om at arbeidet hos fylkesmannen utføres på en samvittighetsfull måte. Her viser Andenæs til Kramers undersøkelse som viser at fylkesmennes kontorer har overvekt av sosionomer som har tilegnet seg juridiske modeller, som foretar klagesaksbehandling. Og han stiller spørsmål til om den innholdsmessige kvaliteten i dette arbeidet(Andenæs:1992:221). Men i Møre og Romsdal går en jurist gjennomgår alle saker som er behandlet:

*”En jurist tar juridisk gjennomgang av sakene til slutt før leder og saksbehandler skriver under.”*

(Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)

Selv om dette er tilfelle i Møre og Romsdal, kan vi ikke si noe om dette også er tilfelle i andre fylker.

Uansett juridisk kompetanse, er det ikke grunnlag for å mistenke flertallet av sosialutdannede, selv om de kan forefinnes, ikke å ha et ønske om å opptre samvittighetsfullt. Da de tar en utdanning med tanke på å hjelpe andre og uten at denne sektoren er kjent for de store lønningene. Samtidig er det et poeng at det kan skorte på juridisk kompetanse.

Resultatene kan tolkes til at klagesaksbehandling er påvirket av forskjellig faglig nivå hos saksbehandlere og den enkeltes holdning til alvoret i prøvingsansvaret i forhold til



rettsikkerheten for klageren, som igjen påvirker tilliten til klageinstituttet(Terum og With[03.03.2010] URL).

Antall klagesaker og klageomfang har gått ned med nærmere 50 % i tiden 1995 – 2000, for så å øke litt igjen fra 2000 til 2005. For senere, de siste årene igjen har gått ned i hvert fall i Møre og Romsdal, som i utgangspunktet lå lavt i klageomfang(klager per 1000 sosialhjelpstilfelle):

*”Det har gått ned de siste årene, Det har gått ned år for år” – ” Ja, faktisk. Det vet vi ikke hva skyldes, det blir bare spekulasjoner. Det er jo rimelig å tenke at når arbeidsledigheten gikk ned, så gikk behovet for økonomisk hjelp ned, og da ble det også færre klagesaker.. det kan være en grunn.. det kan jo også være en grunn.. nå i det siste har de begynt med kvalifiseringsprogrammet, og det er en god del tusen som går på det, som da gjør at færre går på sosialhjelp.. at det da blir færre klager, kan jo tenkes, men det vet vi ikke, dette blir bare sånn synsing.”*

(Saksbehandler ved fylkesmannens kontor)

## **9.0 Har veiledende statlige satser ført til en utjevning av stønaden i de ulike deler av landet.**

Undersøkeløsen som jeg har tilgjengelig er foretatt bare fire år etter innføring av statlige villedende satser, det kan ses som liten tid for at de nye retningslinjene skal være implementert i kommunene som en helhetlig praksis. Forskjellene mellom kommunene kan forklares som lokale politiske vedtak, faglige normer og verdier, og individuelle erfaringer hos saksbehandlere som påvirker det frie skjønn ut fra lokale forhold, dvs. at ulikt behov for hjelp fører til ulik stønadsutmåling. Samtidig kan det være misvisende i forhold til hva som faktisk utbetales, da satsene ikke nødvendigvis omfatter alle utgiftkomponenter og praksisen med å innvilge tilleggsstønader.

Utover det overnevnte viser undersøkelsen fra Telemarksforskning at variasjon i nivået på kommunale satser er betraktelig mindre enn hva det var før innføring av statlige veiledende satser. Tendensen har vært at kommuner som ligger over statlige satser ikke har oppjustert sine satser, mens kommuner som har ligget under nivået har oppjustert sine satser(Brantzæg m.fl.[04.03.2010] URL).

*”Når det gjelder spørsmålet om de statlige veiledende retningslinjer har bidratt til å skape mindre forskjeller i sattsene mellom kommunene, er svaret ja”*

(Brandtzæg m.fl. [04.03.2010] URL s.164)

## **10.0 Konklusjon og Implikasjon**

Problemstillingen er: ”Har rettsikkerheten for sosialhjelpsmottakere blitt bedre etter innføringen av statelige veiledende satser for utmåling av sosialhjelp?”

Vi har her sett på to rapporter som viser mye av de samme tendensene, og i tillegg er det tydelig at fylkesmannskontoret i Møre og Romsdal bruker de statlige veiledende satsene i sin klagebehandling.

### **10.1 Konklusjon.**

De statlige veiledende satsene har bidratt til en utjevning av stønadsnivået mellom kommunene på landsbasis selv om det stadig er forskjeller. Så tiltaket har retning av å bedre rettssikkerheten for klienter som mottar økonomisk stønad.

### **10.2 Implikasjon**

Selv om rettsikkerhetsproblematikken ligger i utøvelsen av lokale saksbehandlers frie skjønn, vil grensegangen mot myndighetsmisbruk være overprøvbart av fylkesmannen med begrunnelse; åpenbart urimelig skjønn.

Samtidig må det understrekes at den formelle rettsikkerheten for mottakere av økonomisk sosialhjelp fremdeles er svekket i forhold til andre borgere, og til en hvis grad er priggitt den utøvende makts politiske føringer. Dette er noe som kan forandre seg med skiftende demokratiske strømninger i folket, som kan føre til nye regjeringer med andre politiske holdninger til svake grupper. Så på tross av positive retninger av dagens sosialpolitikk kan disse forandre seg, og være årsak til denne gruppens rettsikkerhet kan bli svekket på grunnlag av folkets vilje.

## 11.0 Bibliografi

Andenæs, Kristian (1992). *Sosialomsorg i gode og onde dager*

Oslo: Tano

Brandtzeg, Bernt m.fl. (2006). *Rapport nr. 232; Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten* [online]

URL: [http://www.tmforsk.no/publikasjoner/detalj.asp?merket=3&r\\_ID=1208](http://www.tmforsk.no/publikasjoner/detalj.asp?merket=3&r_ID=1208)

Christensen, Tom m.fl. (2008). *Forvaltning og politikk*

Oslo: Universitetsforlaget AS

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2006). *Forvaltningsrett*

Oslo: Universitetsforlaget AS

Granovetter, Mark (1985). *Economic Action and Sosial Structure: The Problem of Embeddedness*

American Journal of Sociology Nr. 9

Hanssen, Gro Sandkjær m.fl. (2008). *Politikk og demokrati*

Oslo: Gyldendal Akademiske

Grebstad, Unni B og Holm, Sigrid (15.03.2010). *Flest sosialmottakere i Nord-Norge* [online]

URL: <http://www.ssb.no/ssp/utg/200905/07/>

akademisk

Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*

Kristiansand S: Høyskoleforlaget AS

Jacobsen, Knut Dahl, Jensen, Thor Ø og Aarseth, Turid (1982). *Fordelingspolitikkenes forvaltning*

Sosiologi i dag 3/1982

Kjønstad, Asbjørn m.fl (1993). *Sosial trygghet og rettssikkerhet*  
Bergen: Alma Mater forlag AS

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (2007). *Velferdsrett I*  
Oslo: Gyldendal Akademisk

Rønning, Rolf (2006). *Vårt politiske Norge*  
Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Sand, Lars Nehru (17.03.2010). *Skal bli bedre, vet bare ikke hvordan* [online]  
URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article1937645.ece>

Sand, Lars Nehru(23.03.2010) *Sosialhjelp kan være i strid med FN- regler* [online]  
URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1883221.ece>

Sand, Lars Nerhu(23.03.2010) *Vurderer sosialhjelpen* [online]  
URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article1937678.ece>

Sand, Lars Nerhu(23.03.2010) *Skamplett på velferdsstaten* [online]  
URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1912763.ece>

Sivilombudsmannen (08.03.2010) *Sivilombudsmannens hjemmeside* [online]  
URL: <http://www.sivilombudsmannen.no/sosialhjelp/41-veiledende-satser-for-stoenad-til-livsopphold-article512-213.html>

Sivilombudsmannen (02.03.2010) *Sivilombudsmannens hjemmeside* [online]  
URL: <http://www.sivilombudsmannen.no/sosialhjelp/41-veiledende-satser-for-stoenad-til-livsopphold-article512-213.html>

Terum, Lars Inge og With, Maria Lande (2007). *Rapport fra helsetilsynet 6/2007- Klager på økonomisk stønad* [online]  
URL: [http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithDocList\\_8713.aspx](http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithDocList_8713.aspx) Van der

Wel m. fl. (05.03.2010) *HiO-rapport 2006 nr 29 Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp* [online]

URL: [http://www.hio.no/Enheter/Avdeling-for-samfunnsfag-SAM/FoU-ved-SAM/Forskning-og-utvikling/node\\_13066/Publikasjoner-og-formidling/Funksjonsevnestudie](http://www.hio.no/Enheter/Avdeling-for-samfunnsfag-SAM/FoU-ved-SAM/Forskning-og-utvikling/node_13066/Publikasjoner-og-formidling/Funksjonsevnestudie)

Woxholth, Geir (2006). *Forvaltningsloven med kommentarer*  
Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

## Vedlegg 1

Hei

Takk for sist og hyggelig samtale.

Her kommer mitt forslag til tekst. Jeg tror ikke jeg har forandra på innholdet, bortsett fra at jeg har tatt bort noe på side to om omgjøring. Samtidig har jeg skrevet noen tall i forhold til oppheving og omgjøring. Det var egentlig meninga å finne fram det da du var her. Bedre å ha med konkrete tall framfor å bruke uttrykk som sjelden eller ofte. For det er mer ei vurdering, talla er fakta.

Vel, vel, jeg lærte mye av dette og ønsker deg lykke til med oppgaven!

Hilsen

Saksbehandler på fylkesmannens kontor

---

**Fra:** lars magne skogheim [mailto:lars.magne@hotmail.com]

**Sendt:** 7. april 2010 21:04

**Til:**

**Emne:** Bacholer intervju

Teksten ble kompakt på e-posten.

Skulle ikke være noe her som det skulle være noe galt med!

Men gir deg mulighet til å gi meg tilbakemelding.

Intervju med saksbehandler på fylkesmannens kontor.

Spørsmål 1:Hvilken utdanning har du?

Svar: Sosialhøgskolen, tre år, pluss to år etterutdanning; hvorav et år med juridiske fag.

Intervjuer: - Jeg lurar på hvordan klagebehandlingen foregår?

Saksbehandler: - **Vi** får vi inn saksmappe fra arkivet, og den kommer da inn på

datasystemet vårt. **Jeg** tar førstegangskontroll av saken der jeg sjekker at det er: en søknad, at det er en person med samtykkekompetanse som har skrevet under; og hvis ikke, at det da ligger en fullmakt. **Så** sjekker jeg om det er gjort et vedtak i kommunen, og at det ligger en klage der, og at det er gjort et vedtak etterpå igjen, altså at klagen er behandlet. **Deretter**

registrerer jeg den inn i et klagesakssystem med tanke på årsmeldinger og statistikk til ulike departementet og Statens Helsetilsyn..

Intervjuer: - Det høres veldig rutinepreget og greit ut!

Saksbehandler: - Så legges det i et arkivskap, og saksbehandlere tar ut saker der etter hvert. Hvis vi ikke er sikre på at vi får den ut innen en måned, skriver vi foreløpig melding etter forvaltningsloven § 11 a., som sier at hvis du ikke kan besvare henvendelsen innen en måned, skal du skrive foreløpig melding.

Og da skriver vi i meldingen hvor lang tid det kan ta, kravet til oss er at vi skal behandle 90 % av sakene innen tre måneder. Så når vi skriver melding, skriver vi som oftest det at det vil kunne ta inntil tre måneder på grunn av stor saksmengde.

Intervjuer: - Så dere klarer som regel?

Saksbehandler: - Ja vi behandle 95 % av sakene innen tre måneder i 2009, så de fleste går vel på et gjennomsnitt på et par måneder.

Intervjuer: - Er det slik at dere gjør dette i plenum, en del av disse sakene?

Saksbehandler: - Ja vi har klagesaksmøte annenhver uke, hvor vi kan ta opp saker, men ellers diskuterer vi sakene med hverandre underveis, hvis det er noe vi lurer på. En jurist tar juridisk gjennomgang av sakene til slutt før leder og saksbehandler skriver under.

Intervjuer: - Så det er en jurist som går igjennom alle saker?

Saksbehandler: - Ja. Vedtak om stadfesting og oppheving skrives under av saksbehandler og leder på seksjonen, mens direktøren skriver under vedtak som blir omgjort..

Intervjuer: - Er det sjelden det blir omgjøring?

Saksbehandler: - I 2009 omgjorde vi direkte 8% av sakene. Når vi legger til de sakene der vi oppheva vedtaket og sendte det tilbake til kommunen for ny behandling, øker prosentandelen til 32%.

Intervjuer – Her leser jeg at under 25 % av saker/klager blir omgjort av fylkesmannen, du sier at det kan være store utgifter for kommunene, men kan dette være pedagogisk; kommunene må finne ut av dette selv? Eller ble dette et feil spørsmål?

Saksbehandler: - Nå er du på dette her, der; er du pedagogisk overfor kommunen, å oppheve tenkte du på?

Saksbehandler – Nei. Både og. Vi har fått beskjed fra Helsetilsynet at hvis vi har nok opplysninger til å fatte nytt vedtak, så skal vi gjøre det for å unngå at ting skal dra ut og at klager må gå og vente. For hvis vi opphever, så må jo kommunen behandle på nytt, som kan ta noen uker og i verste fall måneder, og hvis folk klager igjen så må det hit, så tar det sin tid, så derfor er vi bedt om at så sant det er mulig fatte vedtak i sakene, enten stadfeste

eller omgjøre. Når vi da opphever en god del, så er det fordi vi mangler mye opplysninger, og da står det fra helsetilsynet at vi skal prøve, så lang som mulig, å få tak i opplysninger, så det er klart at hvis vi, hvis det mangler f.eks opplysninger om hjelpetilbud, eller i hvert fall hvis det er opplysninger det er lett å få tak i, så ber vi om det. Ringer eller sender en e-post anonymisert, og ber om å få opplysninger i den og den sak. Men hvis vurderingene mangler, hvis det er veldig mye som mangler kan det bli vanskelig å ringe og få de opplysningene, da kan det hende vi må gjøre vedtak om å oppheve, og kommunen må vurdere alt på nytt og få tak i det og det. Så vi prøver å gjøre ferdig sakene hvis mulig.

Intervjuer: - Tar dere hensyn eller behandler saker mer grundig når det gjelder klage fra langtidsmottakere av sosialhjelp?

Saksbehandler: - Her tar vi det like grundig om det er langtidsmottakere eller andre.

Intervjuer: - Opplever du ofte at du finner grunn til å oppheve etter klage fra langtidsmottakere eller de som er på subsidier stønad på kort tid, det er jo meningen at dette skal være for kort tid, slik stønad. Tenker da på de som blir sittende der lenge på subsidiær stønad.

Saksbehandler: - Nei der kan jeg ikke se vi har gjort noen forskjeller egentlig.

Intervjuer: - Dere behandler alle likt?

Saksbehandler: - Ja. Det kan jo være mange grunner til at folk har gått i lang tid.

Utgangspunktet er jo at det skal være i kort tid, men det er jo noen som blir gående i lang tid. Dette vil nå kanskje endre seg med NAV og kvalifiseringsprogrammet. At det blir færre; enten så kommer du deg ut i arbeid eller så går du over på trygd, Kanskje.

Intervjuer: - De som går på subsidier stønad, så er det kommuner som opererer med korttids og langtidsatts. Hva tenker dere om det?

Saksbehandler: - Nei fylkesmannen opererer ikke med noen delte satser. Vi opererer ut fra det departementet har sagt i sine veiledende satser, så vi følger det, men så står det jo det at hvis du har gått lenge på sosialhjelp så vil kanskje behovet for eksempel å fornye møbler etc. komme. Dette står nærmere omtalt i rundskrivet så vi har ikke laget noen egne satser som sier at du skal ha mer eller mindre om du har gått lenge, men det står at går du lenge, vil du få en del behov du ikke har nødvendigvis, hvis du går kort.

Intervjuer: - Så den blir mer brukt den § 19? Blir det eventuelt klaget mye på den?

Saksbehandler: - Når vi registrerer for statistikk bruker vi kun § 18, for det er enklest å registrere og lage statistikk når vi bruker bare denne paragrafen framfor å registrere noen under § 19 også. I praksis blir de aller fleste økonomisakene vurdert etter både § 18 og § 19. Når en søker på noe, må det først vurderes om en har krav på hjelp etter § 18, og hvis



en ikke har krav på det må en gjøre ei skjønnsmessig vurdering etter § 19. En må da vurdere om det er spesielle forhold som gjør at en likevel kan få innvilga stønad.. Så vi passer på å understreke det overfor kommunene, at man må ha med begge disse vurderingene.

Intervjuer: - Du legger ikke merke til at, for den andre er jo enda mer skjønnsmessig en den første? Selv om den er skjønnsmessig nok?

Saksbehandler: - For den første er jo ikke skjønnsmessig, for har du ikke inntekt har du normalt sett krav på hjelp.

Intervjuer: - Du har et rettskrav!

Saksbehandler: - Ja, du har et rettskrav. Men det blir jo et vist grad av skjønn hvor mye du skal gi. Og der har vi sagt at hvis det ikke er noen spesielle grunner for det skal du gi minimum på norm, da statelige veiledningsstaser. Så vi har opphevet eller omgjort noen av de sakene, der folk har fått lavere og det ikke har vært noen grunn, dvs. at kommunen ikke har dokumentert at vedkommende skulle kunne klare seg på mindre. Sportsutstyr til barn er eksempel på ting som kan være en del av kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet og dermed kan være noe du har rettskrav på etter § 18. Det går fram av rundskriv at det er viktig at barn skal ha det bra og ikke lide under at foreldrene er fattige..

Intervjuer: - Dette gjelder innbo og komfyrer og sånn også? Eller har jeg misforstått?

Saksbehandler: - Har du kjørt ut dette rundskrivet? I-34 2001.

Intervjuer: - Jeg har det jeg fikk av deg.

Saksbehandler: - Å ja, nei dette er..

Intervjuer: - Dett er bare om innskrenket klagerett.

Saksbehandler: - Ja det er det hovedrundskrivet som går på saksbehandling.

Intervjuer: - Det er det jeg er ute etter å få informasjon om, men jeg blir jo litt nysgjerrig også.

Saksbehandler: - Å ja, sånn ja, for her så står det mer detaljert i forhold til, dette ligger på nettet. For der står det inventar, utstyr, transport, og da er det formulert sånn at noen utgifter kan bli en del av livsoppholdet, slik at det kan i visse situasjoner bli slik at du har krav på å få det dekket etter 5-1. Mens det i andre situasjoner vurderes ut fra en kan ytelse etter 5-2.

Intervjuer: - Ok, så komfyr og slikt kommer inn under § 18?

Saksbehandler: Ja normalt sett gjør de. Kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet er i følge rundskriv I-34/2001: mat, drikke, klær, sko, husholdningsartikler, tv- lisens, fritids, reise, bo- utgifter, dette er slikt som normalt sett kommer inn under § 18. Så kommer spesielle

utgifter, la meg ta et eksempel; lege, psykolog osv. dekkes langt på vei av folketrygden, sosialtjenesten må imidlertid inkludere utgifter til egenandel ved vurdering av stønadsbehov etter sosialtjeneste loven, så da blir det en § 18 ytelse, noe du har krav på, mens behandlingssteder, behandlingstyper som ligger utenfor folketrygdens system ligger vanligvis utenfor sosialtjenestens har plikt til å dekke etter § 18, så da blir det en § 19 vurdering, hvis folk for eksempel går til alternativ behandling.

Intervjuer: - Jeg tenkte på dette med barn, er det ofte det er klage i forhold til barn som ikke har fått ytelse? F.eks at ikke ski- utstyr ikke er tilstrekkelig?

Saksbehandler: - Det er det sjelden vi får klager på. Så der tror jeg kommunen strekker seg lang på å hjelpe til med. Men i Molde har de jo, vet ikke om du har sett den modellen, hvor det er kjøpt inn en masse utstyr, og så er det utleie, gratis!, så hvem som helst kan gå dit å leie seg utstur, leie gratis hvis det er skidag/ skøyte dag på skolen, istedenfor at barna har en eller annen undskyldning for ikke å være med, bli syk eller et eller annet, så kan enn bare gå og få med seg. Ikke noe spørsmål om inntekt, om du er fattig eller rik, du har ikke skøyter, så får du låne disse.

Intervjuer: - det er ikke noe å klage på!

Intervjuer: - Kan du si noe om hvordan du oppfatter forberedende klagebehandling fra vedtaksinstansen? Blir det gjort et godt arbeid i forberedende klagebehandling?

Saksbehandler: - Det varierer, noen gjør det veldig grundig og har mange sider, mens andre har, kanskje noen få linjer.

Intervjuer: - Er det kollegialt der også, så de går sammen, og sender bare vedtakene videre, du sier at noen legger ned mye arbeid i det.

Saksbehandler: - Noen gjør jo et grundig arbeid, mens andre tar det lettere. Ved førstegangsbehandling av ei sak i førsteinstansen er det gjennomgående mindre og tynnere vedtak, men blir det en klage, vil de fleste i klagebehandlingen gjøre det grundig. Det varierer også, noen gjør det skikkelig, mens andre bare skriver; klaget på sak det og det, og vi har ikke noen nye opplysninger og saken går til Fylkesmannen, så dette varierer.

Intervjuer: - Er det da du opphever eventuelt, fordi du ikke har nok opplysninger?

Saksbehandler: - Ja, er det for tynt må vi enten be om å få mer opplysninger, eller at vi opphever.

Intervjuer: - Er det fordi klagebehandlingen ikke blir gjort skikkelig?

Saksbehandler: - Før sto det i sosialtjenesteloven at saker skulle sendes til helse og sosialstyre for klagebehandling, men det ble opphevet i 1993 da den nye kommuneloven

kom. Det ble opp til kommunene om klagesakene skulle behandles administrativt eller behandles i et klageutvalg eller lignende.

Intervjuer: - Så dette er forskjellig fra kommune til kommune?

Saksbehandler: - Ja, i en kommune kan du for eksempel sitte alene å behandle både søknad og klage. Noen kommuner har fortsatt politiske utvalg som behandler klagesaker (klientutvalg, klageutvalg el.l)

Intervjuer: - Er det vanlig her?

Saksbehandler: - I Møre og Romsdal?

Intervjuer: - Ja!

Saksbehandler: - Det varierer, noen har det sånn, noen ikke, det har ikke vi noe med, det er som spørsmål om loven; vi kan like det eller mislike det, men...

Intervjuer: - Det er opp til kommunen!

Saksbehandler: - Ja, det er opp til kommunen.

Saksbehandler: - Så en annen ting, er hvis folk spør, hvis det for eksempel er konflikter mellom saksbehandler og klager, så sier jeg at det er fornuftig at det går til en annen en den som har behandlet den første gang. Hvis det er i konflikt mellom saksbehandler og klager blir ikke konflikten noe bedre av at du behandler klagen og gjør opp igjen det samme vedtaket, da kunne det kanskje være bedre at en eller annen sjef eller klageutvalg tar den klagen, men kommunen står helt fritt.

Intervjuer: - Skaper dine avgjørelser presedens hos vedtaksinstans?

Saksbehandler: - Der har ikke vi gjort noen undersøkelser, men jeg har inntrykk av at kommunene retter seg etter det Fylkesmannen har sagt. Men det som er viktig er at man ikke lager en generell regel fordi fylkesmannen har gjort vedtak i en konkret sak, for vi skal jo behandle hver enkelt sak individuelt, så vi prøver å formulere oss sånn at; i denne konkrete saken, denne konkrete situasjonen har vi funnet at vi må gjøre sånn og sånn. Fordi andre saker kan være litt forskjellige så det er ikke sikkert utfallet ville bli likt i en annen sak som ligner, men er litt forskjellig. Det er viktig at kommunen gjør en individuell behandling i hvert enkelt tilfelle, så det med presedens.. Jeg har i hvert fall inntrykk av at kommunene merker seg det vi skriver, så de tar det med seg videre, men det er vanskelig å si presedens.. ja ja det blir vel som i dommer at de også vil bli vurdert i hvert enkelt tilfelle, hva som passer, hva er likt i vår sak.. så ja.

Intervjuer: - Hender det at noen også klager til Sivilombudsmannen, og hva kommer ut av disse klagene?

Saksbehandler: - Som oftest har ikke sivilombudsmannen merknader i de sakene jeg har vært borti, men av og til blir vi bedt om å se på, behandle sak på nytt, men uansett er det nyttig at andre ser på det vi gjør, vi sitter jo og ser på kommunene, og det er jo godt at noen kikker oss i kortene også, så sånn sett ser vi utelukkende positivt på det.

Intervjuer: - Det er ikke ofte dere har med Sivilombudsmannen å gjøre?

Saksbehandler: - Nei, altså, jeg tørr ikke å si.. eksakt, det er vel en i året, maks.

Intervjuer: - Det er vel ikke alle som vet adressen hans.

Saksbehandler: - Ja det kan jo ha noe med det å gjøre.

Intervjuer: - Er det flere ubegrunnede klager når det gjelder økonomisk sosialhjelp i forhold til andre saker?

Saksbehandler: - Tenker du på saker der folk ikke har grunn til å klage?

Intervjuer: - Ja, eller at de ikke har forstått hvordan de skal klage? At de for eksempel blander to vedtak? Jeg har en venn som er blander flere saker og klager på dem som et paranoid sakskompleks..

Saksbehandler: - Ja, akkurat.

Intervjuer: - Synes du klagene er..

Saksbehandler: - Vanligvis er det greie klager. Men.. kommunene har en veiledningsplikt overfor klager, så det er sikkert en vanskelig rolle det.. at det du skal ikke skremme folk vekk fra å klage, så folk skal jo være velkomne til å klage, men samtidig hvis folk har fått.. ligger veldig høyt over normen, og det ikke er noen grunner til.. la oss si sosialkontorets erfaring tilsier at; nei sette blir avslag hos Fylkesmannen, Samtidig skal men være forsiktig med å si sånn for da vil man jo skremme folk fra å klage, men vi ser jo en del klager som.. eller noen er jo sånn at dette er jo en åpenbar stadfesting. Men man skal ikke skremme bort klager ved å si det på forhånd. Ubegrunnet, eller ikke er litt vanskelig å svare på.

Intervjuer: - Dere stadfester de fleste saker!

Saksbehandler: - Ja...

Intervjuer: - Hvordan opplever du mengden av sakene?

Saksbehandler: - Det har gått ned de siste årene, Det har gått ned år for år.

Intervjuer: - ja vel..

Saksbehandler: - Ja, faktisk. Det vet vi ikke hva skyldes, det blir bare spekulasjoner. Det er jo rimelig å tenke at når arbeidsledigheten gikk ned, så gikk behovet for økonomisk hjelp ned, og da ble det også færre klagesaker.. det kan være en grunn.. det kan jo også være en grunn.. nå i det siste har de begynt med kvalifiseringsprogrammet, og det er en god del

tusen som går på det, som da gjør at færre går på sosialhjelp.. at det da blir færre klager, kan jo tenkes, men det vet vi ikke, dette blir bare sånn synsing.

Intervjuer: - Kvalifiseringsprogram er?

Saksbehandler: - Sånn som er i NAV kontorene, at du har et spesielt program, du får litt mer økonomi, så går du inn på sånt som opplæring, kurs og forskjellig, ting du fyller inn i der for at vedkommende skal bli kvalifisert til arbeid eller aktivitet.

Intervjuer: - Betyr det at det kan settes vilkår også, til klienten?

Saksbehandler: - Ja, det blir på en måte det som er det gamle vilkåret i loven, at du, at kommunen kan sette vilkår at du skal jobbe eller ta kurs, eller..

Intervjuer: - Jeg har sett gode resultater for vilkår, unntagen for de narkomane, der har de ikke vært så heldige med vilkårene.

Saksbehandler: - Nei, akkurat.

Intervjuer: - Men det er kanskje noe du ikke vet så mye om, det er ikke ditt...

Saksbehandler: - Nja, vilkår.. vi har jo det generelt, men hvilken grad de er narkomane eller ikke har ikke vi noe oversikt over. For en narkoman kan jo være en hvemsomhelst, som enten har jobb eller er arbeidsledig, eller går på sosialhjelp. Vi registrerer ikke hvorfor folk ikke har arbeid eller hvorfor de går på sosialhjelp, det har ikke vi noe oversikt over. Det hender det kan stå i en sak at folk har rusproblemer, men som oftest står ikke det i sakene vi får.

Intervjuer: - Har du noe direkte kontakt med klientene, er det slik at de tar en telefon..?

Saksbehandler: - Ja, vi har vel gjennomsnittlig en telefon per dag. Vanskelig å si, vi har begynt å registrere nå, men kanskje halvparten kommer fra kommunene, og halvparten fra folk, som har et eller annet problem med kommunen eller NAV- kontoret.

Intervjuer: - Får du et klarere bilde av saken når de henvender seg direkte til deg, og ikke bare gjennom.. papirform?

Saksbehandler: - Det ene er folk som ringer som beklager seg for et eller annet, de fleste som ringer har ikke noe klagesak her fra før, men de ringer for å få råd om hvordan forholde seg til NAV- kontoret og kommunen, og da prøver vi å gi god veiledning slik at saken skal løse seg, det er mitt håp. Av og til ringer det en fortvilet klager som påstår at han ikke får kontakt med kommunen, så da ringer jeg til NAV- kontoret eller sosialkontoret for å få en dialog der. Når vi behandler klagesaker, så er kravet i forvaltningsloven at saka skal være så godt opplyst som mulig, og da hender det at vi tar en telefon til kommunen eller klager, men får vi da noen nye opplysninger, så skal jo det opplyses om til den andre parten og.. jeg kan ikke bare ringe til klager å få en masse

opplysninger uten at kommunen får vite det, men det kan være for eksempel en jeg ringte til nettopp og som hadde avlastning og spurte hvor ofte har du hatt avlastning siste tiden og har den avlastningen blitt brukt sånn og sånn... for det kan jo hende vedkommende som skulle på avlastning hadde vært syk det.. er slike faktaopplysninger som.. men hvis noen ringer hit, pleier vi å si; det du sier nå må vi sende til kommunen, hvis det kommer nye opplysninger, og da er det ofte vi ber om at hvis de er i stand til det, skriver brev til oss med kopi til kommunen. Og hvis de ikke er i stand til det sender vi brev, så noterer vi oss, og sender brev, eller ringer til kommunen.. sånn og sånn, og har dere noen merknad til det.

Intervjuer: - Hva er tidsbruken på den enkelte klage?

Saksbehandler: - Vi har noe som heter SYSAM: Systematisk sammenligning, det er slik offentlig statistikk som vi sender inn, og det viser seg at det er store variasjoner mellom fylkesmennene, noen fylker er nede i 2-3 timer pr. sak og andre oppe i 14 timer pr. sak.

Intervjuer: - Så det blir ca. 7,5 time i gjennomsnitt?

Saksbehandler: - Ja, vi hadde vel 10 timer her siste tertial, vi sender inn for fire måneder om gangen. Men det registreres veldig forskjellig.. hvem.. skal du ta med klagesaksmøter?, skal du ta med de drøftingene du har rundt?, eller skal du bare ta med det du sitter og skriver opp?, så det er åpenbart veldig forskjellig, men sier du ca. et dagsverk pr. sak i gjennomsnitt, så vil jeg to at, da er det slik.

Intervjuer: - Det inkluderer tiden du bruker på juridisk litteratur?

Saksbehandler: - Ja, egentlig, noen vil jeg tro, vil ta med det, og.. så dette varierer, så det er vanskelig å si noe bestemt om.

Intervjuer: - Er det ofte vanskelige saker, som du må bruke mye tid på å fordype deg i litteratur?

Saksbehandler: - Ja, noen saker kan sikkert gå unna på et par timer, sånn som enkelte fylker har som gjennomsnitt, mens andre kan du bruke mange dager på, ja, med å studere litteratur og sjekke Sivilombudsmannens uttalelser og drøfte med flere kolleger.. så dette varierer.

Intervjuer: - Ja, da har jeg litt informasjon, takk for hjelpen.