

Arbeidsnotat nr. 201 / 2014  
Working paper no. 201 / 2014

---

# Saksbehandlingspraksis ved lovanvendelse og skjønnsutøvelse etter lov om sosiale tjenester i NAV.

Av Tina Billbo og Hanne Glemmestad



**Høgskolen  
i Lillehammer**

Lillehammer University College • [hil.no](http://hil.no)

For fullstendig oversikt over publikasjonene i HiLs skriftserie se  
[http://hil.no/hil/biblioteket/forskning\\_og\\_publicisering/skriftserien\\_ved\\_hil](http://hil.no/hil/biblioteket/forskning_og_publicisering/skriftserien_ved_hil)

**ISSN 0806-8348**

**Kr. 75,-**

Alle synspunkter står for forfatterne sin regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Høgskolen I Lillehammer. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of Lillehammer University College. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

## **Sammendrag**

Rapporten handler om å finne svar på om lovanvendelse eller skjønnsutøvelse kan forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad mellom 6 ulike NAV kontor på Østlandet. Problemstillingen søkes besvart ved intervju og innsyn i mapper med fokus på anvendelse av lov og utøvelse av skjønn etter §§ 18, 19 og 20 i lov om sosiale tjenester i Nav. Vi fant at feil og mangler ved lovanvendelse og skjønnsutøvelse kan være mulige forklaring på forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad mellom kontorene. Vi har også skissert konkrete forslag for å heve kvaliteten på saksbehandlingen.

## **Emneord**

Økonomisk stønad, saksbehandlingspraksis, lovanvendelse og skjønnsutøvelse.

## Forord

### Forord

Prosjektet «Forskjeller i økonomisk sosialhjelp mellom kommunene i Nord-Gudbrandsdal» er initiert av NAV-Nord Gudbrandsdal, og finansiert av kommunene i Nord-Gudbrandsdal: Dovre, Lesja, Lom, Sel, Skjåk og Vågå.

Bakgrunnen for prosjektet var dokumentasjon av store forskjeller mellom kommunene i Nord-Gudbrandsdal både i antall og andel sosialhjelpsmottakere og i utbetaling av sosialhjelp. I tillegg hadde Nord-Gudbrandsdalen en annen utvikling innen sosialtjenesten enn fylket og landet ellers siden NAV Nord-Gudbrandsdal ble opprettet i 2006. Formålet med prosjektet er å avklare mulige årsaker til forskjellene mellom kommunene i regionen i antall og andel sosialhjelpsmottakere, samt utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Prosjektet er inndelt i tre deler:

- 1) Organisering av sosialtjenestearbeidet i NAV NG,
- 2) Praksis når det gjelder skjønnsutøvelse ved de ulike kontorene
- 3) Utviklingen i nærliggende ytelser og i arbeidsmarkedet i kommunene.

Professor Liv Johanne Solheim har vært prosjektleder, og høgskolelektorene Tina Billbo, Hanne Glemmestad, Ørjan Mydland og Trine Løvold Syversen, har vært prosjektmedarbeidere.

Prosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av: Magnhild Vole, NAV Nord Gudbrandsdal (leder), Synnøve Flått, NAV Oppland, Tone Huuse Svesengen, Fylkesmannen i Oppland, Halvor Nissen, Dovre kommune, og Anne Mæhlum, brukerrepresentant.

I dette arbeidsnotatet presenteres resultater fra delprosjekt 2 som Tina Billbo har hatt hovedansvaret for. Hanne Glemmestad har deltatt i planlegging og i deler av datainnsamlingen. Tina Billbo er hovedforfatter på arbeidsnotatet, og Hanne Glemmestad har bidratt på den delen som omhandler skjønnsutøvelse.

Vi benytter anledning til å takke ansatte ved NAV kontorene som har vist oss tillit og velvillig har delt tanker og erfaringer med hensyn til saksbehandlerpraksisen på fagområdet som sosialhjelpssaker representerer. Det er mange engasjerte saksbehandlere ved disse kontorene som har et stort hjerte for brukerne sine. Det er det all grunn til å respektere og anerkjenne.

Lillehammer 22.8.2014

Tina Billbo

Hanne Glemmestad

Liv Johanne Solheim (prosjektleder)

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	6
2	Redegjørelse for §§ 18, 19 og 20 etter lov om sosiale tjenester i NAV .....	7
3	Rettsanvendelse.....	11
4	Skjønnsutøvelse .....	13
4.1	Rettsanvendelsesskjønn .....	13
4.2	Forvaltningskjønn .....	14
4.3	Skjønnsutøvelse som prosess.....	14
5	Kunnskap på feltet .....	17
6	Metode .....	20
7	Empiriske funn.....	22
7.1	X1 .....	22
7.1.1	Informantenes vurdering av egen praksis.....	22
7.1.2	Vurdering av praksisen.....	23
7.1.3	Oppsummering .....	24
7.2	X2 .....	24
7.2.1	Informantenes vurdering av egen praksis.....	24
7.2.2	Vurdering av praksisen.....	25
7.2.3	Oppsummering .....	26
7.3	X3 .....	26
7.3.1	Informantenes vurdering av egen praksis.....	26
7.3.2	Vurdering av praksisen.....	27
7.3.3	Oppsummering .....	28
7.4	X4 .....	29
7.4.1	Informantenes vurdering av egen praksis.....	29
7.4.2	Vurdering av praksisen.....	30
7.4.3	Oppsummering .....	31
7.5	X5 .....	31
7.5.1	Informantenes vurdering av egen praksis.....	31
7.5.2	Vurdering av praksisen.....	32
7.5.3	Oppsummering .....	33
7.6	X6 .....	34

7.6.1	Informantenes vurdering av egen praksis.....	34
7.6.2	Vurdering av praksisen.....	35
7.6.3	Oppsummering .....	36
8	Drøfting.....	38
9	Konklusjon.....	44
10	Litteraturliste .....	46

## 1 Innledning

Hovedmålsetting ved dette delprosjektet har vært å avdekke i hvilken grad lovanvendelse og skjønnsutøvelse kan forklare forskjellene i sosialhjelpsutbetalinger mellom 6 ulike NAV kontor på Østlandet. I tillegg er det en målsetting å komme med forslag til tiltak for å heve kompetansen til saksbehandlerne for derigjennom å heve kvaliteten på tjenestene til brukerne.

For å besvare hovedproblemstillingen har vi hatt intervju med et utvalg informanter ved NAV kontorene. I tillegg er det gjennomført innsyn i et tilfeldig utvalg sosialhjelpsmapper og sosialhjelpsvedtak. På bakgrunn av problemstillingen har vi valgt å fokusere på eventuelle feil og mangler ved lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen som mulig forklaring på variasjoner i sosialhjelpsutbetalingene mellom kontorene. **Vi har med andre ord ikke dokumentert det som kan anses å være en god praksis, selv om vi også har registrert god praksis ved samtlige kontor. Når vi i den videre fremstillingen legger frem funn som dokumenterer feil og mangler ved saksbehandlerpraksisen ved kontorene, betyr dette med andre ord ikke at det ikke også gjøres mye godt arbeid ved kontorene.** Vår hypotese er imidlertid at feil og mangler ved saksbehandlingspraksisen i overveiende grad kan forklare eventuelle variasjoner i utbetalingene mellom kontorene. Forskning på feltet og vår erfaring tilsier at det ikke er grunn til å tro at situasjonen er spesiell for de 6 kontorene vi har undersøkt.

I denne delrapporten vil vi først redegjøre for relevante lovbestemmelser etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131, heretter lov om sosiale tjenester i NAV. Deretter gjøres det rede for begrepene rettsanvendelse og skjønnsutøvelse, samt annen forskning og utredninger som kan bidra til å belyse problemstillingen. Videre gjengis hovedfunn fra intervju og innsyn i mapper ved de ulike NAV kontorene. Deretter drøftes funn fra intervju og etter innsyn i mapper opp mot lovverket før vi kort avslutter med å besvare problemstillingen.

## 2 Redegjørelse for §§ 18, 19 og 20 etter lov om sosiale tjenester i NAV

I dette kapitlet redegjøres det først for §§ 18, 19 og 20 etter lov om sosiale tjenester i NAV. Disse lovbestemmelsene er helt sentrale ved saksbehandling av krav om økonomisk stønad. I redegjørelsen tas det utgangspunkt i lovtekst med tilhørende merknader i rundskrivet til loven.

Lovens § 18 hjemler retten til økonomisk stønad til livsopphold hvis lovens betingelser er oppfylt. I bestemmelsen står det at:

*”De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.*

*Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.*

*Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.”*

Primært er den enkelte ansvarlig for å dekke utgiftene til eget livsopphold. Subsidiært kan kommunen være ansvarlig for å dekke utgiftene til livsopphold. Etter § 18 har en person rettskrav på økonomisk stønad hvis vedkommende «ikke kan sørge for sitt livsopphold» enten ved «arbeid» eller «ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter». Hvis lovens vilkår er oppfylt så skal vedkommende ha krav på økonomisk sosialhjelp etter § 18. Regelen er det en kaller på juridisk fagspråk en «hvis, så skal regel». Se rapportens kapitel om rettsanvendelsesskjønn for nærmere redegjørelse.

Med «arbeid» menes her alt inntektsgivende arbeid. Begrepet «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter gjeldende» er et krav om å utnytte alle reelle inntektsmuligheter fullt ut som for eksempel bankinnskudd, sparepenger, bortlånte penger, trygdeytelser, krav på underholdsbidrag mm. Hvis en person har behov for økonomisk hjelp er det brukers nåværende situasjon som skal legges til grunn for vurderingen. Det betyr blant annet at bruker kan ha krav på stønad inntil andre økonomiske rettigheter kan gjøres gjeldende. Kommunen har plikt til å gi økonomisk hjelp, hvis vilkårene er oppfylt, uavhengig av årsaken til behovet for hjelp (Rundskriv hovednr. 35).

Lovteksten beskriver ikke livsoppholdsbegrepets nærmere innhold. I følge overnevnte rundskriv omfatter livsopphold grunnleggende, individuelle behov som mat, klær, sko og bolig av alminnelig standard og nødvendig strøm, telefon, avis, tv- lisens, lege, tannlege, frisør, medisiner, fritidsaktiviteter og innboforsikring med mer. I tillegg kan det ytes stønad ved spesielle utgifter som den enkelt måtte ha som for eksempel ekstrautgifter i forbindelse med fødsel, barnedåp, konfirmasjon, ferie etc. Sistnevnte utgifter er ikke en del av beregningsgrunnlaget for de veiledende satsene. Det er i tillegg et krav om at stønad som ytes til å dekke livsopphold må være forsvarlig, jf lovens § 4 og at stønaden som gis er i tråd med formålsbestemmelsen, jf § 1. Hensikten er å sikre stønadsmottaker et forsvarlig livsopphold her og nå. Målet er å gjøre bruker selvhjulpen.



Livsoppholdsbegrepet er dynamisk ved at det endres over tid, tilpasses velstandsutviklingen og den enkeltes behov. Listen som følger av rundskrivet er således ikke uttømmende. Når listen ikke er uttømmende vil det kunne være lovstridig ikke å dekke utgifter til et forsvarlig livsopphold utover det som nevnes i rundskriv.

Statens satser for økonomisk sosialhjelp, sosialhjelpsnormen, er veiledende. Kommunene står fritt til å fastsette lokale sosialhjelpsnormer. Når det står i lovteksten at de statlige satsene er veiledende innebærer det at NAV ved beregning av økonomisk stønad har rett og plikt til å beregne og begrunne økonomisk stønad individuelt og skjønnsmessig ut fra søkers helhetlige situasjon. NAV må således foreta en grundig kartlegging av brukers helhetlige situasjon. Enkelte utgifter til livsopphold er en del av beregningsgrunnlaget for eksempel grunnleggende og individuelle behov som mat, klær, sko, aviser, telefon. Andre typiske utgifter til livsopphold som bolig og strøm er ikke en del av beregningsgrunnlaget. Bruken av skjønn kan dermed resultere i ulikt stønadsnivå. Hvis forskjellene er saklig begrunnet er vedtaket i samsvar med loven. Dette poenget understreker betydningen av at det gjøres individuelle og skjønnsmessige vurderinger.

Stønad som ikke sikrer den enkelte et forsvarlig livsopphold vil kunne være i strid med forsvarlighetskravet som følger av § 4 og formålsbestemmelsen etter § 1. Hvis det ikke er gjennomført en vurdering av hva som er et forsvarlig livsopphold utfra den enkeltes konkrete livssituasjon og/eller vurderingen ikke er innenfor lovens formål og rammer, vil følgen kunne være at kravet om forsvarlighet ikke er oppfylt. Stønadsnivå som ikke sikrer bruker et forsvarlig livsopphold og ikke bidrar til å fremme lovens formål vil være i strid med loven.

Et krav kan ikke avslås med den begrunnelse at kommunen ikke har økonomi til å dekke kravet, at søker burde hatt penger til å dekke utgiftene sine selv, at søker har inntekter over veiledende sats og lignende. Dersom det fattes vedtak om avslag på økonomisk stønad etter § 18 skal søknaden vurderes etter § 19. § 19 hjemler de særskilte tilfellene. I § 19 står det at:

*”Kommunen kan i særlige tilfelle, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.”*

Inngangsvilkåret for å yte stønad etter denne bestemmelsen er at det foreligger et særskilt tilfelle. I rundskrivet fremgår det at lovtekstens ”særlige tilfelle” kan omfatte to typer situasjoner. Det ene tilfelle omfatter situasjoner hvor bruker har fått avslag etter § 18 med begrunnelsen at utgiften ikke er nødvendig for å dekke et forsvarlig livsopphold, men etter en helhetlig vurdering kan økonomisk stønad likevel innvilges etter § 19, for eksempel feriereise, kurs mm.

Det andre tilfelle kan være situasjoner hvor bruker har mottatt vedtak om avslag etter § 18 fordi vedkommende ikke har utnyttet alle reelle inntektsmuligheter, men innvilges økonomisk stønad etter § 19 da det ansees å få negative konsekvenser på lang sikt å utnytte alle inntektsmuligheter fullt ut. Bestemmelsen hjemler således retten til å kunne yte økonomisk stønad selv om vilkårene ikke er oppfylt etter § 18. Videre er det et vilkår at den som fremsetter krav om økonomisk stønad må ha behov for det for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Bestemmelsen gir ikke et rettslig krav på stønad, men lovtekstens ordlyd åpner for vide skjønnsmessige rammer til å innvilge stønad.

Regelen er det en kaller for en «*hvis, så kan regel*». Det at regelen er en «*hvis, så kan regel*» betyr at kommunen ikke har plikt til å gi økonomisk stønad etter denne bestemmelsen, se kapitlet i rapporten om rettsanvendelsesskjønnet for nærmere forklaring. § 19 åpner for et sterkt forvaltningsskjønn. Bestemmelsen må også vurderes opp mot forsvarlighetskravet som følger av § 4 og lovens formål etter § 1. Det må også tas hensyn til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som likhetsprinsippet, forutberegnelighetsprinsippet, prinsippet om usaklig forskjellsbehandling med mer.

Økonomisk stønad etter §§ 18 og 19 gis i utgangspunktet uten at det settes vilkår, dvs krav i form av forpliktelser, pålegg og begrensninger, ovenfor bruker. § 20 hjemler NAV sin rett til å sette vilkår:

*”Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.*

*Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven eller andre lover.”*

Bestemmelsen lovfester den alminnelige forvaltningsrettslige læren, den såkalte vilkårs læren, om adgangen til å fastsette tyngende tilleggsvilkår ved begunstigede vedtak. Med begunstigende vedtak menes her at stønadsmottaker har fått helt eller delvis innvilget krav om økonomisk stønad etter §§ 18 og/eller 19. Vilkår som kan settes er eksempelvis at bruker må utføre arbeid, følge et opplærings- eller arbeidsrettet tiltak, motta råd og veiledning med mer. Regelen er av materiell art, ikke prosessuell. En materiell regel bestemmer hva en kan eller skal gjøre i en konkret sak. Prosessuelle regler sier noe om hvordan myndighetene må gå frem (Boe, 2010).

Vilkårene som eventuelt settes skal vurderes individuelt og skjønnsmessig i hvert enkelt tilfelle. Tre krav må være oppfylt for å sette vilkår etter § 20. Det første kravet er at vilkåret må ha nær sammenheng med vedtaket. Det andre kravet er at vilkåret ikke må være uforholdsmessig byrdefullt eller urimelig begrense tjenestemottakers handle- eller valgfrihet på en urimelig måte.

Det tredje kravet er at vilkår som settes ikke må være rettsstridig, dvs i strid med loven her eller andre lover. Hvis disse tre kravene er oppfylt kan det settes vilkår etter § 20 ved begunstigende vedtak etter §§ 18 og 19.

Vilkår etter § 20 skal nedtegnes og begrunnes i vedtaket, jf. §§ 24 og 25. Det følger av rundskrivet at dersom NAV ikke følger opp vilkår som er satt så skal det ikke settes vilkår. Vilkår vil ofte ha et element av kontroll i seg, men skal ikke stilles ut fra straffebeaktninger. Motivet er at bruker skal motiveres til selvhjulpenhet.

### 3 Rettsanvendelse

I dette kapitlet gjøres det rede for en noe forenklet rettsanvendelse.

Rettsanvendelsesprosessen er et arbeidsverktøy som saksbehandlerne ved de ulike NAV kontorene kan bruke for å besvare et krav om økonomisk stønad etter §§ 18, 19 og 20 på en god måte.<sup>1</sup>

I følge Eriksen (2013) innebærer rettsanvendelse å anvende rettsreglene for å ta stilling til om reglene gir en rett, plikt eller kompetanse i en konkret sak. Rettsanvendelsen består i følge Eriksen av fem deler. I tillegg er det lagt til en del, punkt nr 1 påstand. Vi skal nå se nærmere på de ulike delene av rettsanvendelsesprosessen.

#### 1. Påstand

Med påstand menes at det er noen som hevder å ha en *rett, plikt eller kompetanse*. Det sentrale her vil være om bruker har rett på økonomisk stønad og om NAV har plikt til å yte økonomisk sosialhjelp. Begrepet kompetanse går det ikke nærmere inn på i denne sammenheng.

#### 2. Juridisk spørsmål

Et juridisk spørsmål handler om å formulere en juridisk problemstilling for å finne ut om noen har en rett, plikt eller kompetanse. Det juridiske spørsmål i overnevnte eksempel vil være om bruker har *rett* til å bli innvilget økonomisk stønad.

#### 3. Rettslig grunnlag

Med rettslig grunnlag menes her å finne den relevante rettsregelen. Den relevante rettsregelen vil her være den regelen som kan besvare det juridiske spørsmål, dvs etter overnevnte eksempel om bruker har en rett til økonomisk stønad. For å finne relevant rettsregel må saksbehandler ha kunnskap om lovverket, for eksempel hva innholdet er i livsoppholdsbegrepet etter § 18, hva er et særlig tilfelle etter § 19, hva skiller disse to bestemmelsene fra hverandre osv.

---

<sup>1</sup> Når det gjelder forholdet mellom begrepsbruken rettsanvendelse, regelanvendelse og lovanvendelse strides de lærde. I juridisk litteratur brukes begrepene rettsanvendelse og regelanvendelse ofte om hverandre. Også i denne studien brukes rettsanvendelse og regelanvendelse synonymt med hverandre, mens lovanvendelse er en form for regelanvendelse hvor lovteksten må ha sentral betydning for resultatet (Boe, 2010).

#### 4. Tolking

Tolking betyr å finne meningsinnholdet i en regel (Boe, 2010). Prosessen med å tolke er todelt:

- a. Identifiser vilkårene i lovteksten
- b. Finn ut hva *lovgiver* har ment med det enkelte vilkår i teksten

Tolking forutsetter kunnskap om lov om sosiale tjenester i NAV vilkårene etter §§ 18, 19 og 20. Dessuten bør rundskrivet til loven brukes aktivt. Det vises for øvrig til redegjørelsen av overnevnte bestemmelser.

#### 5. Drøftelse

Drøftelse innebærer å knytte sakens faktum opp mot vilkårene i lovteksten for å vurdere om vilkårene er oppfylt i en konkret sak.

På juridisk fagspråk kalles denne prosessen subsumsjon, dvs å henføre fakta under regelen. En god drøftelse forutsetter en grundig kartlegging av søkers livssituasjon, og at relevante opplysninger innhentet av saksbehandler eller gitt av søker, nedtegnes i journalnotat. Under drøftelsen tas det også høyde for at rettsreglene etter §§ 18 og 19 åpner for skjønn.

#### 6. Konklusjon

Å konkludere innebærer å besvare den juridiske problemstillingen som ble stilt under punkt nr. 2. Problemstillingen besvares ved å begrunne om vilkårene i den aktuelle lovteksten er oppfylt eller ikke, jf vedtakets begrunnelse.

## 4 Skjønnsutøvelse

I dette kapitlet skal vi gjøre rede for begrepet skjønn. Først gjennomgås rettsanvendelsesskjønnet, deretter forvaltningsskjønnet før vi ser på skjønnsutøvelse som prosess.

En avgjørelse som treffes på bakgrunn av skjønn, er basert på vurderinger som yrkesutøveren gjør med bakgrunn i sin kunnskap, erfaringer og personlige kompetanse (Hanssen m.fl., 2010). Det er vanlig å skille på ulike former for skjønn; rettsanvendelsesskjønn, forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn (Heum, 2010). Lov om sosiale tjenester i NAV er en type lovgivning som åpner for en stor grad av skjønn, og vurderingene som gjøres er av normativ karakter hvor det sees hen til lovens formålsparagraf etter § 1 og forsvarlighetskravet etter § 4. Yrkesutøveren må derfor bruke både rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn når juridiske spørsmål skal besvares etter lov om sosiale tjenester i NAV. Vi forutsetter i denne sammenheng at profesjonelt skjønn inngår som en del av forvaltningsskjønnet.

### 4.1 Rettsanvendelsesskjønn

Rettsanvendelsesskjønnet anvendes for å fastlegge innholdet i en regel og regelens anvendelse i det enkelte tilfelle (Graver, 2007).

En regel gir en *rett, plikt eller kompetanse*. Regelen har en betingelses- og en følgeside og kan formuleres som en *hvis, så* setning. Loven skiller mellom «*hvis, så skal*» og «*hvis, så kan*» regler (Boe, 2010). Eksempel på en «*hvis, så skal*» regel er § 18 etter lov om sosiale tjenester i NAV. Hvis vilkårene etter § 18 er oppfylt skal søker ha krav på økonomisk stønad. Et eksempel på en «*hvis, så kan*» regel er § 19 i samme lov. Hvis vilkårene etter § 19 er oppfylt så kan søker motta økonomisk stønad. Siste bestemmelse åpner for et sterkt forvaltningsskjønn.

Å utøve et rettsanvendelsesskjønn er nettopp å avgjøre om mer eller mindre skjønnsbestemte betingelser eller rettsfølger er oppfylt. Først må saksbehandler vurdere om vilkårene i lovteksten er oppfylt, deretter skal det gjøres individuelle, skjønsmessige vurderinger. Etter § 18 er vilkårene for å motta økonomisk stønad for det første at vedkommende ikke kan sørge for sitt eget livsopphold. Videre stiller lovteksten krav om at søker «*ikke kan sørge for sitt livsopphold*» enten gjennom «*arbeid*» eller gjennom «*å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter*». Vilårene må være oppfylt for at rettsvirkningen, dvs at søker har krav på økonomisk stønad, skal inntre. Ideelt sett går rettsanvendelsesskjønnet forut for forvaltningsskjønnet. I praksis kan det være vanskelig å skille mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn, og etter overnevnte lov er overgangen mellom de to skjønn glidende. Loven åpner for en sterk grad av skjønn da den ikke angir klart og tydelig hvem som skal ha økonomisk stønad, hva den enkelte skal motta, tidsrom for stønad mm (Hansen m.fl., 2010).

## 4.2 Forvaltningsskjønn

Forvaltningsskjønnet kommer til anvendelse når lovverket ikke angir et konkret utfall eller løsning på en juridisk problemstilling (Heum, 2010).

Forvaltningsskjønnet kombinert med rettsanvendelsesskjønnet benyttes for å komme frem til en løsning eller et utfall som antas å være korrekt eller riktig i den konkrete situasjon. Hvilke standarder man bruker for å vurdere hva som er korrekt eller riktig vil nødvendigvis variere. Forvaltningsskjønnet forutsetter derfor at en yrkesutøver tar i bruk kunnskap og teorier som skal kunne artikuleres og begrunnes på et faglig og vitenskapelig grunnlag. I tillegg innebærer forvaltningsskjønnet en moralsk dimensjon idet man forutsetter at yrkesutøveren handler på en moralsk kompetent og god måte, og at avgjørelsen som treffes bygger på et godt etisk og verdimesig grunnlag.

Lov om sosiale tjenester i NAV er langt på vei en fullmaktslovgivning som angir et handlingsrom for tjenesten og yrkesutøverne (Hanssen m.fl., 2010). Det betyr at yrkesutøveren gis fullmakt til å bruke sin faglige kompetanse i kombinasjon med føringene i lovverket til å treffe de rette eller mest hensiktsmessige beslutningene. Loven er ikke konkret på hva som er å anse som korrekt utfall av en situasjon, men henviser til mer vage begreper som «å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon», jf. lovens § 19. Loven henviser her til en verdimesig målestokk som ligger utenfor loven selv. Til tross for at rundskrivet til loven gir en del henvisninger til hvordan lovteksten skal forstås og vurderes, vil det være nødvendig for yrkesutøveren å benytte seg av mer allmenne oppfatninger av gjeldende verdier og normer i samfunnet, egne yrkesbaserte verdier og faglige kunnskapsgrunnlag, og dessuten politiske intensjoner bak lovgivningen. Det er dette man gjerne forstår som det *sosialfaglige skjønnet* eller de *sosialfaglige vurderingene* i saker som omhandler overnevnte bestemmelser i lov om sosiale tjenester i NAV.

## 4.3 Skjønnsutøvelse som prosess

Kompleksiteten i utøvelsen av skjønn innenfor sosialtjenesteområdet, fordrer at yrkesutøveren innehar en prosessuell kompetanse i dette ferdighetsområdet. Det betyr bl.a. at man må kunne sammenholde kunnskap om de faktiske omstendighetene knyttet til brukers situasjon med faglig kunnskap, erfaringskunnskap og lovteksten. Samtidig vil også forhold ved arbeidsplassen ha betydning for hvordan skjønnet utøves og dermed også kunne påvirke utfallet av dette. Både ressurs situasjonen og organiseringen av virksomheten vil påvirke handlingsrommet for utøvelse av skjønn. I tillegg vil eventuelle særskilte prosedyrer eller retningslinjer som man er forventet følge kunne påvirke hvordan man forstår eller vurderer en konkret sak.

Hanssen m.fl. (2010) viser til Grimen og Molander (2008) når de forklarer hvordan skjønnsutøvelsen kan forstås som en systematisk resonneringsprosess basert på en generell problemløsningsmodell.

Resonneringsprosessen tar utgangspunkt i en situasjonsbeskrivelse der man skal identifisere, vurdere og avveie ulike hensyn hvorpå man kommer frem til en begrunnet beslutning. I prosessen vil både yrkesutøverens og brukerens forståelse, vurderinger og forslag til handlingsvalg tas inn, men det er ifølge Hansen m.fl. (2010) alltid yrkesutøveren som er ansvarlig for at de beslutninger og handlingsvalg man faller ned på er faglig forsvarlige og i tråd med gjeldende lovverk.

I følge Terum (2003) har skjønnnet i sosialtjenesten flere problematiske sider. For det første foreligger det en *asymmetri* i relasjonen mellom bruker og yrkesutøver. Yrkesutøveren sitter på offentlige velferdsgoder i form av ytelser eller tjenester som bruker ønsker tilgang til, og yrkesutøveren har makt til å tildele eller holde tilbake disse velferdsgodene. Yrkesutøveren kan dessuten stille krav om gjenytelser til brukeren, og siden kriteriene for tildeling av ytelser og tjenester er basert på skjønnsmessige vurderinger, kan det være vanskelig for brukeren å vite presist hva som skal til for å utløse tilgang til velferdsgodene. Videre pekes det på at siden skjønnnet skal baseres på en helhetlig vurdering, så kan det oppleves som *grenseløst* hva som kan være relevante opplysninger i hver enkelt sak – noe som i sin tur fører til en unødvendig invadering av den private sfære. Terum peker også på at skjønnnet skaper *vilkårlighet* og *uforutsigbarhet*. Et viktig prinsipp i skjønnsutøvelsen er at like saker skal behandles ulikt, altså en form for «rettferdig ulikhets-behandling» basert på konkrete opplysninger om behovene og ressursene til den enkelte søker. Dette gjør at bruker i liten grad kan forutsi utfallet av sin søknad, noe som igjen kan true tilliten mellom yrkesutøveren og brukeren, og dessuten føre til en opplevelse av uforutsigbarhet og følelsen av å ikke bli tatt på alvor på lik linje med andre brukere. Sist, men ikke minst, peker Terum på at skjønnnet ofte er styrt av *private verdier og normer* som bevisst, eller ubevisst, legges inn som premisser i beslutningsarbeidet. Dette gjør ifølge Terum, (2003:110), skjønnnet normativt problematisk.

Til tross for at skjønnnet er problematisk, konkluderes det imidlertid med at skjønnnet er nødvendig siden det verken er mulig eller ønskelig å lage detaljerte regler som gir instruksjoner for hvordan enhver faglig utfordring skal løses. Det som derimot er mest problematisk ifølge Terum (2003), er dersom man fremstiller faglig skjønn som en uproblematisk aktivitet. Han påpeker at utøvelse av skjønn er en profesjonell virksomhet som utfordrer yrkesutøveren i forhold til teoretisk innsikt, profesjonell erfaring og innsikt i vanskelige faglige og etiske problemstillinger. Samtidig blir det viktig å ha en kritisk tilnærming til hvordan skjønnnet utøves, og stadig ta sin egen skjønnsutøvelse opp til vurdering.

For å hindre at skjønnnet utøves på en vilkårlig og lite etterprøvbare måte, eller for å hindre at ytre forhold som ressurser og bemanningssituasjonen ved kontoret skal påvirke skjønnnet på en utilbørlig måte, er det viktig at yrkesutøveren innehar kompetanse i å utøve skjønn på en forsvarlig og korrekt måte.



Vi har nå sett på hvordan lovverket rammer inn handlingsrommet for skjønnsutøvelse knyttet til søknader om økonomisk sosialhjelp etter lov om sosiale tjenester i NAV. Samtidig har vi anskueliggjort hvordan rettsanvendelse og skjønnsutøvelse knyttet til dette fagområdet er en systematisk prosess som krever både prosessuell og faglig kompetanse på området. Vi skal nå gå videre med å vise til resultater fra forskning som synliggjør hvilke utfordringer som finnes når man jobber med dette fagområdet i praksis.

## 5 Kunnskap på feltet

I dette kapitlet skal det gjøres rede for annen relevant forskning på fagfeltet og enkelte rapporter fra Helsetilsynet. Vi mener at denne kunnskapen kan være med å belyse funnene i vårt prosjekt.

Det er gjort noe forskning på hvordan skjønn utøves i sosialtjenesten i Norge, men lite etter NAV-kontorene ble etablert. Telemarksforskning utga i 2006 en rapport basert på en undersøkelse av fastsetting av sosialhjelpssatser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenestene i kommunene i Norge (Brandtzæg m.fl. 2006). Funn herfra konkluderer med at innføringen av de statlige veiledende sosialhjelpsnormer i 2001 førte til mindre grad av forskjeller i sosialhjelpssatsene mellom kommunene. Likevel ble forskjellene i sosialhjelpsutbetalinger mellom kommunene ikke redusert, og forskerne peker på at dette kan skyldes ulike praksis med hensyn til bruk av skjønn med tanke på å gi tilleggsytelser. Dette hadde bl.a. sin forklaring i hvilke utgiftkomponenter kontorene beregnet inn i sosialhjelpssatsen, og hvilke utgiftkomponenter det ble gitt tilleggsytelser til. Hvordan skjønn utøves ved utmåling og tildeling av sosialhjelp pekes med andre ord på som en viktig forklaring på variasjoner i sosialhjelpsutbetalingene mellom kontorene.

Vi skal kort gjengi hovedfunnene fra en undersøkelse som ble gjennomført av Lars Inge Terum i 1995 (Terum 2003). Undersøkelsen tok for seg hvordan skjønn utøves i konkrete sosialhjelpssaker ved å sammenligne resultater av like saker (case) ved 44 sosialkontor i Norge. Undersøkelsen er gammel i den forstand at den er gjennomført for snart 20 år siden, men premissene i lovverket og kompetansen hos de som utøver skjønn i sosialhjelpssaker er ikke vesentlig endret siden 1995, og vi anser derfor resultatene fra undersøkelsen til å være relevante for å belyse funnene i vår egen undersøkelse fra de seks NAV kontorene på Østlandet.

Sosialarbeidere ved 44 sosialkontor fikk presentert tre sosialhjelps case; søknader om sosialhjelp fra personer med ulike livssituasjoner, utfordringer og ressurser. Sosialarbeiderne fikk i oppdrag å ta stilling til case hver for seg. Deretter skulle de drøfte case sammen med de andre sosialarbeiderne på kontoret og kommer frem til en felles beslutning. De to andre casene skulle behandles og besluttes direkte i et fellesmøte ved kontoret. Undersøkelsen viste med all mulig tydelighet at sosialarbeiderne vurderte like saker svært ulikt. Ulikheten gjorde seg gjeldende både mellom sosialarbeiderne ved samme kontor, og dessuten mellom de ulike kontorene. Det fremkom til dels svært store variasjoner i hvordan man vurderte de konkrete casene som ble fremlagt til vurdering. Praksis med hensyn til skjønnsutøvelse varierte sterkt mellom kontorene, men også mellom ulike klienttyper som man ble bedt om å ta stilling til. Det var ikke mulig å finne noe klart mønster i at noen kontor var «strengere» enn andre. Streng vurdering av en type sak, førte ikke nødvendigvis til en generell streng vurdering av alle sakene.

Samtidig viste undersøkelsen at ved enkle, ukompliserte saker var det en tilbøyelighet til å bruke den veiledende sosialhjelpsnormen som en rettesnor for skjønnet, mens i mer komplekse og sammensatte saker var sosialhjelpsnormen av mindre betydning for utfallet av saken.

Terum har i sin oppsummering av funnene fra undersøkelsen, sett særlig på hva som var begrunnelsene for de beslutningene som ble fattet. Terum deler begrunnelsene i tre hovedkategorier:

1. Formålstjenlig: Begrunnelsen henviser til hva som er formålstjenlig, bl.a. med hensyn til formålsbestemmelsene i lovverket. Et overordnet mål med sosialtjenesteloven er f.eks. at stønaden skal ta sikte på å bidra til at stønadsmottakeren blir selvhjulpen, og et sentralt spørsmål blir da om den valgte beslutningen bidrar i den retning. Det vil være formålstjenlig å velge tiltak og virkemidler som man med stor grad av teoretisk eller erfaringsbasert kunnskap vet vil føre til en ønsket utvikling for bruker med tanke på formålet om å bli selvhjulpen på sikt.
2. Verdibasert: En begrunnelse kan fattes med henvisning til visse verdier. En slik type begrunnelse vil legge vekt på hva som anses som *godt og riktig*, både for den enkelte og for samfunnet. Imidlertid vil man i et pluralistisk samfunn som vårt ha vanskeligheter med nøyaktig angi hva som er normativt riktig eller godt for ulike typer mennesker.
3. Rettferdighet: Det holder ikke å henvise til at avgjørelsen er riktig eller formålstjenlig for den brukeren det gjelder – den må heller ikke komme i konflikt med andres interesser. Hvis man f.eks. fritar eller pålegger noen en plikt, så må det sannsynliggjøres at andre også ville fått samme behandling i en tilsvarende situasjon; avgjørelsen må kunne universaliseres.

Med henvisning til disse tre hovedkategoriene av begrunnelser, finner Terum i sin studie at sosialarbeiderne er uenige både om hvilke verdier som skal vektlegges, og hva som oppfattes som rettferdig og formålstjenlig når de skal begrunne sine avgjørelser. Til en viss grad var det etablert noen felles normer om hvordan man utøvde skjønnet internt på kontorene, men i påfallende grad viste deg seg at sosialarbeiderne la subjektive oppfatninger med basis i mer private normer og verdier til grunn når de skulle argumentere for sine beslutninger. Et hovedfunn var derfor at beslutningene bar preg av å være vilkårlige og dermed ikke ivaretok kravet om likebehandling og rettsikkerhet.

Helsetilsynet, ved fylkesmennene, gjennomfører og har gjennomført både landsomfattende tilsyn og tilsyn med de enkelte kommunene innenfor sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Helsetilsynet gjennomførte i 2010 et landsomfattende tilsyn med deler av de sosiale tjenestene i NAV hvor 50 kommuner og bydeler ble undersøkt, (Helsetilsynsrapport 4/2011). En av problemstillingene som ble undersøkt var om NAV foretar en individuell og skjønnsmessig vurdering av hva bruker har krav på etter lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18 og 19. Videre ble det undersøkt om NAV håndterer sine henvendelser om sosial stønad i samsvar med lovens krav, og om NAV sikrer at søkers situasjon kartlegges og at saken blir tilstrekkelig opplyst. Tilsynet fant lovbrudd i 45 av de 50 undersøkte kommunene/bydelene. De fant at det ikke er foretatt en tilstrekkelig individuell vurdering ved utmåling av stønad eller valg av stønadsform. I 2/3 av kommunene fant tilsynet at veiledende kommunal norm ble brukt som standardytelse ved utmåling av økonomisk stønad til livsopphold. Videre ble det registrert at NAV kontorene i for liten grad vurderte søkers individuelle behov for stønad utover eller under det veiledende beløpet. Tilsynet fant også at vedtak i flere tilfeller var for dårlig begrunnet.

Helsetilsynet har også gjennomført tilsyn ved 3 av 6 kommuner som vi har undersøkt på Østlandet (Helsetilsynet. no). I en kommune omfattet tilsynet å undersøke om søknader om økonomisk stønad behandles etter lov og forskrift, henholdsvis etter §§ 18 og 19, og om det ble gjennomført individuelle, skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes stønadsbehov. Det rapporteres om to avvik. Det ene avviket gjaldt at kommunen ikke sikret at kartlegging, vurdering og beslutninger ved behandling av søknad om økonomisk stønad stemte overens med lov og forskrift. Det andre avviket handlet om avvik ved saksbehandling av søknader om økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i NAV. Et funn var at utgifter til livsopphold som ikke er inkludert i sosialhjelpsnormen som for eksempel medisiner vurderes etter § 19, ikke etter § 18. De fant også flere vedtak om avslag på nødhjelp begrunnes med at søkers inntekt er over veiledende sosialhjelpsnorm. Videre ble det rapportert om at ved avslag på søknad etter § 18 ble ikke søknaden vurdert etter § 19. Det kom også frem i rapporten at kartlegging av brukers situasjon er ufullstendig, at saksbehandlerens opplæring var mangelfull og at deres kjennskap til rundskriv var ulik.

I en annen kommune omfattet tilsynet blant annet om søknader om økonomisk stønad ble behandlet i samsvar med lov og forskrift. Et av funnene var at kommunen hadde et forbedringspotensial i forhold til å gjennomføre individuelle vurderinger ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Videre ble det blant annet påpekt at det i større grad kunne settes vilkår etter § 20.

I en tredje kommune gjaldt tilsynet økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18 og 19. Tilsynet fant at kommunen ikke sikrer grunnlaget for avgjørelser og lovforståelse i samtlige saker som gjelder økonomisk stønad til personer med forsørgelsesplikt ovenfor barn. Avviket omfatter blant annet feil lovforståelse av §§ 18 og 19, som for eksempel i forhold til livsoppholdsbegrepet, mangelfulle individuelle vurderinger og at normen er et avgjørende vurderingsmoment.

## 6 Metode

I dette kapitelet beskrives kriteriene for utvalg av informanter som ble intervjuet og kriteriene for utvalg av mapper i forbindelse med innsyn. Deretter beskrives hvordan intervjuene ble gjennomført. Til slutt skisseres mulige feilkilder.

### Utvalg av informanter til intervju

Vi valgte å gjennomføre intervju med to grupper informanter; saksbehandlere og ledere. Bakgrunnen for utvalget var at vi ønsket saksbehandlers og ledes egne vurderinger av egen kompetanse når det gjelder lovanvendelse og skjønnsutøvelse.

Når det gjelder utvalgsriteriene for saksbehandlerne var det ønskelig fra vår side at informantene i all hovedsak arbeidet med å fatte vedtak etter lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18, 19 og 20. Lederne ved de ulike NAV kontorene bestemte hvilke saksbehandlere som skulle intervjues.

Nedenfor vises en oversikt over antall intervju med ledere og saksbehandlere ved de ulike NAV kontorene.

	X1	X2	X3	X4	X5	X6
Leder	1	1	1	1	1	1
Saksbehandler(e)	2	1	1	3	1(+1)	1

Oversikten viser at ved to kontor ble det intervjuet mer enn en saksbehandler. Årsaken er at det var opptil den enkelte leder å vurdere hvem og hvor mange av saksbehandlerne som skulle intervjues.

### Gjennomføring av intervju

Vi ble formidlet kontakt med lederne for de ulike NAV kontorene via NAVs initiativtaker for prosjektet. Det ble gjort konkrete avtaler for intervju med leder for det enkelte NAV kontor pr telefon og/eller mail. Intervjuene ble gjennomført i perioden mars til og med juni 2013.

Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført med NAV ledere og saksbehandlere ved de ulike NAV kontorenes virksomhetssted. I et tilfelle ble intervju gjennomført med leder og saksbehandler på Høgskolen i Lillehammer. I et annet tilfelle ble intervju med leder av praktiske grunner gjennomført pr telefon.

Ved åtte av i alt femten intervju var to forskere til stede under selve gjennomføringen. Av praktiske og tidsbesparende årsaker ble syv intervju gjennomført med en forsker til stede.

Det ble utarbeidet en intervjuguide som skisserte ulike spørsmål som var knyttet til hovedtemaene for delmålene i prosjektet.

Samtlige spørsmål fra intervjuguiden ble stilt til alle informanter. Intervjuguiden fungerte som en sjekklister for å forsikre oss om at vi fikk svar på delmålene i prosjektet. Vi tok notater underveis og skrev ut intervjuene i etterkant. Intervjuene varte gjennomsnittlig i en time.

### **Utvalg av mapper ved innsyn**

Dokumentstudier er gjennomført i form av innsyn i 20 tilfeldig utvalgte mapper ved hvert enkelt av de 6 NAV kontorene med særlig vekt på vedtak. Vi gjennomførte innsyn i 120 mapper i alt. Kriteriene for de utvalgte mappene er:

- Bruker har fremsatt søknad om økonomisk stønad etter sosiale tjenester i NAV §§ 18 og 19
- Søker er kvinne/mann mellom 20 og 50 år og mottatt vedtak om hel eller delvis innvilgelse eller et avslag på fremsatt krav i 2013.

Vi har også studert om det er satt vilkår etter lov om sosiale tjenester i NAV § 20.

Hovedkategoriene som har vært studert har vært lovanvendelse og skjønnsutøvelse.

### **Mulige feilkilder**

En mulig feilkilde er at det er de enkelte lederne ved NAV kontorene som har valgt hvilke saksbehandlere som skal intervjues. Vi ser i etterkant at vi muligens ikke har intervjuet nøkkelinformanter ved alle NAV kontorene. Med nøkkelinformant menes her at saksbehandlers arbeid besto i å fatte vedtak om økonomisk sosialhjelp etter lov om sosiale tjenester i Nav §§ 18, 19 og 20. Det er særlig ved ett kontor vi er usikre på om nøkkelinformant ble intervjuet.

Vi ser at også andre forhold, som ikke er tatt inn i studien, kunne vært relevante å undersøke for å finne svar på vår problemstillingen. Man kan f.eks. tenke seg at forhold som gjelder bruk av frivillig eller tvungen forvaltning (disponeringsavtaler) for kostnadskrevede brukere kan påvirke de totale sosialhjelpsutbetalingene ved det enkelte kontor. Likeledes vil omfanget av f.eks. familier med mange barn og/eller bosatte flyktninger som ikke er økonomisk selvhjulpne etter 5-års botid kunne være kostnadsdrivende faktorer ved det enkelte kontor. Vi har med andre ord ikke gått inn og gjort noen analyse av klientgrunlaget ved kontorene for om mulig knytte dette opp mot hovedproblemstillingen for dette prosjektet.

## 7 Empiriske funn

For å kunne besvare problemstillingen vår har vi gjennom intervju og innsyn i mapper sett på informantenes vurdering av egen praksis opp mot hva som gjøres rent faktisk ved lovanvendelse og utøvelse av skjønn etter §§ 18, 19 og 20 i lov om sosiale tjenester i NAV. Et tema for intervju og innsyn i mapper var hvordan informantene anvender §§ 18, 19 og 20. Et annet tema var om det ble gjennomført individuelle, skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle, og om/eventuelt hvordan den veiledende, statlige sosialhjelpsnormen påvirker beregningen av økonomisk stønad. Andre tema vi fikk informasjon om var NAV kontorenes kartlegging av brukers helhetlige livssituasjon, for eksempel gjennom søknadsskjema og journalnotat, og vedtakenes begrunnelse og dets innhold forøvrig. I dette kapitlet presenteres hovedfunnene fra intervju med informanter, samt funn etter innsyn i mapper ved de enkelte NAV kontor.

### 7.1 X1

#### 7.1.1 Informantenes vurdering av egen praksis

##### Lovanvendelse

Under intervju kommer det frem at betingelsene\vilklårene etter både §§ 18 og 19 vurderes i hver enkelt sak. Dessuten kreves det at bruker anvender oppsparte midler, jf § 18, før vedkommende innvilges økonomisk stønad. Videre fremgår det at dersom en søknad avslås etter § 18 vurderes fremsatt krav etter § 19. Det formidles også at vedtakene begrunnes ved å vise til vilklårene i lovteksten, og at dette gjelder både ved innvilgelse og ved avslag.

##### Skjønnsutøvelse

Når det gjelder utøvelse av skjønn formidles det at det gjøres individuelle, skjønnsmessige vurderinger, og at det gis begrunnelse for hvorfor en går utenfor statens veiledende sats for sosialhjelp, sosialhjelpsnormen. Det fremgår også at man er opptatt av at vedtakene skal være rettferdig og at avslag begrunnes nøye. Det utdypes ikke nærmere hva som legges i begrepet *rettferdig* i denne sammenheng.

Det kommer også frem at brukers situasjon, informasjon om økonomiske, familie- og helseforhold med mer, kartlegges nøye og at to saksbehandlere underskriver de enkelte vedtakene. I følge informantene dobbeltsjekkes vedtakene ved at vedtakene leses, men grunnlaget for avslag/innvilgelse sjekkes ikke utover den informasjon som finnes i vedtakene. Det kommer også frem under intervju at det skrives en del journalnotat i Velferd og Arena.

Generelt gis det uttrykk for at praksisen, lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen, er lik for samtlige saksbehandlere ved kontoret og at saksbehandlingsrutinene er gode. Dessuten opplyses det at det holdes tverrfaglige møter ved kontoret hvor saker som saksbehandlerne er i tvil om diskuteres.

Videre kommer det frem at kontoret samarbeider i stor grad med andre NAV kontor i dalen, blant annet ved at det avholdes sosialfaglige møter hvor saker etter lov om sosiale tjenester i NAV drøftes på generelt grunnlag. Informantene gir uttrykk for at praksisen for lov- og skjønnsutøvelse er lik ved de ulike kontorene i dalen.

## **7.1.2 Vurdering av praksisen**

### Lovanvendelse

Etter innsyn i mapper/vedtak er det vårt inntrykk at om en utgift hjemles etter henholdsvis §§ 18 eller 19 varierer i stor grad. Innsynet viste for eksempel at visse utgifter som rundskrivet definerer som utgifter etter § 18 slik som medisiner, NRK lisens og internett ble hjemlet etter § 19. Videre registrerte vi det vi mener er en feilaktig bruk av ordet «pliktmessig ytelse» i noen vedtak ved avslag på økonomisk stønad etter § 18. I flere av vedtakene vises det til at en ytelse etter § 18 ikke er «pliktmessig». I et vedtak ble for eksempel søknad ikke innvilget etter § 18 med begrunnelsen i at « stønad til medisiner ikke er en pliktmessig ytelse etter § 18.»

Vi undersøkte også om det ved vedtak om avslag på økonomisk stønad etter § 18 ble vurdert om bruker kan ha rett til økonomisk stønad etter § 19. Vi fant at det i noen tilfeller fattes vedtak om avslag etter § 19 uten at kravet er vurdert mot § 18.

Vi vurderte også om det er praksis for å sette vilkår etter § 20, eventuelt hvilke vilkår som settes, om konsekvensene av brudd på vilkår nedtegnes i vedtaket og i hvilken grad brudd på vilkår iverksettes. Innsynet viste at det i liten grad settes vilkår etter § 20. Ved to tilfeller ble det satt vilkår i forbindelse med innvilgelse etter §§ 18 og/eller 19. I disse vedtakene ble det ikke henvist til § 20. I vedtakene var heller ikke konsekvensene av brudd på vilkår nedtegnet.

Videre så vi på om vedtakene begrunnes ved at det vises til lovtekstens vilkår, ved at det er henvist til hjemmel, ved at den er individuelt tilpasset, har et forståelig språk, mm. Når det gjelder skriftlig begrunnelse for vedtaket som fattes, så fremgår det ikke av vedtakene at sakens faktum veies opp mot lovens vilkår slik disse fremgår av lovteksten. Begrunnelse for vedtak oppgis ikke særskilt, men fremkommer ofte helt eller delvis under vurderingsdelen.

Når det gjelder vedtakstekstene viste innsynet at man i stor grad brukte standardtekster ved at både bestemmelser som kommer til anvendelse og bestemmelser som *ikke* kommer til anvendelse listes opp i en konkret sak. I flere vedtak innvilges et krav med hjemmel i sitat « §§ 18 19 22» uten at det forklares nærmere hvilke hjemmel som kommer til anvendelse og hvilke vilkår som er oppfylt/ikke oppfylt. I andre tilfeller gjengis lovteksten til både §§ 18 og 19 uten at stønadsmottaker får informasjon i vedtaket etter hvilken konkret bestemmelse kravet er hjemlet.



## Skjønnsutøvelse

Vedtakene som vi leste skapte et inntrykk av at det i de aller fleste tilfelle tas utgangspunkt i veiledende sosialhjelpnorm når man skal foreta utmåling av sosialhjelp til livsopphold. Slik vedtakene skrives fokuseres det mye på om brukers inntekter er over eller under norm. I noen vedtak står det at søknad innvilges/avslås etter en helhetsvurdering uten nærmere presisering av hva denne helhetlige vurderingen går ut på. Vi registrerte også at flere søknader var mangelfullt utfylt med hensyn til brukers personalia, adresse sivilstatus, utdanning, arbeid og økonomi.

### **7.1.3 Oppsummering**

Intervju og innsyn i mapper/vedtak ved kontor X1 viser at det i mange saker ikke er samsvar mellom hvordan informantene selv mener de forholder seg til rettsanvendelse og skjønnsutøvelse, og hva praksisen viser gjennom innsynet. Til tross for at informantene hevder at de har god kunnskap om lovanvendelse og skjønnsutøvelse, er det en del feil og mangler ved anvendelse og bruk av §§ 18, 19 og 20. Innsynet viste blant annet at klare livsoppholdsytelser som rundskrivet definerer som utgifter etter § 18 hjemles etter § 19. Videre fattes det i flere tilfelle vedtak om avslag etter § 19 uten at det fremgår av vedtaket at § 18 er vurdert. Det er da vanskelig å vite om bruker kunne hatt rettigheter etter § 18. Vi fant også at det sjelden settes vilkår etter § 20. Det forekommer også feil og mangler ved skjønnsutøvelsen ved at saksbehandler i for stor grad legger vekt på om søkers utgifter er under eller over norm uten at det gjøres individuelle, skjønnsmessige vurderinger som er synbare i vedtaket. Innsyn i saksmappene viste også at søknadene som brukerne leverer gjennomgående er mangelfullt utfylt. Manglene gjelder blant annet at det ikke er nedtegnet informasjon om brukers sivilstatus, utdanning, arbeid og økonomi etc. Det at noen søknadsskjemaer er mangelfullt utfylt og at en del begrunnelser i vedtakene er mangelfulle vanskeliggjør prosessen med å etterprøve rettsanvendelsesskjønnet og forvaltningskjønnet. Videre viste innsynet at både bestemmelser som kommer til anvendelse i en konkret sak, og bestemmelser som ikke er relevante for saken det gjelder listes opp i vedtakene.

## **7.2 X2**

### **7.2.1 Informantenes vurdering av egen praksis**

#### Lovanvendelse

På spørsmål om hvordan det jobbes med å vurdere søknader etter §§ 18 og 19 i lov om sosiale tjenester i NAV opplyses det at loven brukes aktivt. Under intervju var det likevel vanskelig å få eksempler på konkret anvendelse av §§ 18 og 19.

Under intervju kom det frem at det ikke gis begrunnelse i selve vedtaket, men at denne følger av saksfremstillingen og at saksfremstillingen sendes til bruker sammen med vedtaket. Ved spørsmål om sakens faktum knyttes opp mot vilkårene i loven i begrunnelsen svares det at vilkårene i lovteksten ikke brukes aktivt i begrunnelsene.

Når det gjelder spørsmål om hvordan man kommer frem til beslutninger i hver enkelt sak, så henvises det til at søknadene diskuteres i fellesskap med de andre saksbehandlerne på kontoret.

### Skjønnsutøvelse

Det formidles at det ved utøvelse av skjønn tas utgangspunkt i statens veiledende sats for sosialhjelp, sosialhjelpsnormen, når økonomisk stønad skal beregnes. Det kommer også frem at det skrives få eller ingen journalnotat, og det ble sagt at det av den grunn kan være vanskelig å spore hva som har skjedd i en sak eller hvilke faktiske opplysninger som ligger til grunn for en avgjørelse. På generelt grunnlag formidles det at det etterlyses mer opplæring i lovanvendelse og skjønnsutøvelse.

Det fremkommer at det ikke er noen form for kontroll av om vedtakene som fattes på kontoret er rettsriktige, men at sakene diskuteres i fellesskap og at både leder og saksbehandler skriver under på vedtakene. Leder tilkjenner at vedkommende mangler kompetanse om lov om sosiale tjenester i NAV og kan dermed i liten grad kan kvalitetssikre arbeidet til de ansatte. Leder oppgir likevel å være trygg på at vedtakene er rettsriktige.

## **7.2.2 Vurdering av praksisen**

### Lovanvendelse

Vi så ved innsyn i enkeltvedtak at innvilgelse av økonomisk stønad oftest hjemles etter § 18, og at det er få innvilgelser etter § 19. I ett tilfelle gjøres det en samlet vurdering etter §§ 18 og 19. I ett annet tilfelle gis det avslag etter § 18 uten at § 19 vurderes.

I vurderingsdelen gjengis svært ofte lovteksten til §§ 17, 18 og 19 i sin helhet uten at alle bestemmelsene kommer til anvendelse i en konkret sak. I vedtaksdelen av dokumentet er det vanlig at det står det at: «saken er behandlet etter lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18, 19, 20, 22, 23 og 24» selv om det som oftest kun er § 18 som kommer til anvendelse.

Vedtakene begrunnes ikke ved å henvise til vilkårene i lovteksten. I vedtakene vises det ofte til sitat «§ 18 og 19, avslag etter faktisk, juridisk og skjønnsmessig vurdering» uten at det er mulig å gjenskape grunnlaget for den juridiske eller skjønnsmessig vurdering i selve saksfremstillingen eller vedtaksteksten.

Generelt settes ikke vilkår, med unntak av ett tilfelle, etter § 20. I dette vedtaket meddeles ikke bruker hva som er konsekvensen av at vilkåret ikke følges opp.

### Skjønnsutøvelse

Ved innsyn i mapper registrerer vi at saksbehandler sjelden viser til veiledende norm for livsopphold ved beregning av økonomisk stønad. Vedtakene mangler ofte et økonomisk oppsett, et regnestykke, som viser brukers inntekter og utgifter og hvordan saksbehandler har kommet frem til innvilget stønadsbeløp. Ved innsyn fant vi at det i liten grad gjøres *sporbare* individuelle, skjønnsmessige vurderinger i den enkelte sak.

Vedtakene begrunnes ofte med en setning om at innvilgelse av økonomisk stønad er *rett* eller vurderes som *riktig*. Ved innsyn så vi også at søknadskjemaene er noe mangelfulle og at det gjennomgående ikke skrives journalnotat.

For øvrig registrerte vi at enkelte vedtak er svært lange og med irrelevante opplysninger i forhold til sakens faktum. Vi er av den oppfatning at en del av opplysningene med fordel kunne ha vært lagt i et journalnotat. Vi fant også det vi mener er en uheldig praksis med hensyn til bruk av standardtekster som følger vedtaket både ved innvilgelse og avslag.

### **7.2.3 Oppsummering**

Det er vårt inntrykk etter intervju og innsyn i mapper at det er noe usikkerhet knyttet til både lovanvendelse og skjønnsutøvelse når det gjelder å behandle søknader etter §§ 18 og 19 i lov om sosiale tjenester i NAV. Innsynet viste også at det sjelden settes vilkår etter § 20. Under intervju sies det at det tas utgangspunkt i statens veiledende sats for sosialhjelp, sosialhjelpsnormen, når økonomisk stønad skal beregnes. Innsynet viser imidlertid at det ikke kan spores i vedtakene at det tas utgangspunkt i sosialhjelpsnormen ved beregning av økonomisk stønad. Videre når det gjelder utøvelse av skjønn er det jo slik at lovteksten i stor grad åpner for skjønnsmessige vurderinger. Det å begrunne en innvilgelse eller et avslag med at det er «rett» eller «vurderes riktig» kan imidlertid oppfattes å være i strid med rettsriktig lovanvendelse og skjønnsutøvelse så lenge det ikke gjøres en sporbar, direkte kobling mellom faktum i saken og vilkårene i lovteksten. Generelt kan det virke noe vilkårlig hvordan man vurderer hver enkelt sak, og det kan være vanskelig å gjenskape det faktiske grunnlaget for vedtakene som fattes. Etter vår mening kan årsaken være at sakene ofte er mangelfullt kartlagt, begrunnelsene er til dels mangelfulle og at det sjelden foreligger journalnotat. Under innsyn registrerte vi at både lovbestemmelser som kommer til anvendelse i saken og bestemmelser som ikke er relevante listes opp i vedtakene.

## **7.3 X3**

### **7.3.1 Informantenes vurdering av egen praksis**

#### Lovanvendelse

Intervju viste at informantene vurderte egen kompetanse til å behandle søknader om sosialhjelp etter lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18 og 19 noe ulikt. En informant mener å ha god kunnskap om §§ 18 og 19, mens en annen gir uttrykk for at det kan være vanskelig å vite om stønad skal ytes etter §§ 18 eller 19. Under intervju kommer det frem at en søknad om økonomisk stønad først vurderes etter § 18, deretter etter § 19 ved avslag etter § 18. På spørsmål om bestemmelsenes nærmere og konkrete innhold er det vårt inntrykk at det i liten grad kan gjøres rede for dette.

Ved spørsmål om hvordan man praktiserer bruk av vilkår etter lov om sosiale tjenester i NAV § 20 kommer det frem at det ofte stilles vilkår etter § 20, og særlig ovenfor passive stønadsmottakere.

Eksempler på vilkår som settes kan være at bruker deltar i sysselsettingstiltak som snømåking, plenklipping, opprydding i parker med mer i kommunen eller at det stilles det krav om dokumentasjon på betalte utgifter som husleie, strøm med mer. Det kommer også frem under intervju at det får konsekvenser når vilkår settes uten at bruker følger dem opp. Det vises for eksempel til at det er gitt avslag på økonomisk stønad med begrunnelse i at bruker ikke søker om jobb eller at bruker ikke har tatt imot tilbud om jobb. Det kommer frem at saksbehandlerne har blitt mer bevisst på å forbedre begrunnelsene med hensyn til hvilke skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for vedtak i hvert enkelt tilfelle. En informant mente imidlertid at det nok kan forekomme mer slurv i å skrive gode begrunnelser ved innvilgelse enn ved avslag. En annen hevdet at vedtakene alltid begrunnes.

### Skjønnsutøvelse

Informantene mener at det gjøres gode skjønnsmessige vurderinger ved X3. Leder understrekte imidlertid at vedkommende i stor grad legger føringer for hvordan skjønnet skal utøves og hvilke søknader som innvilges og hvilke som avslås. Føringene gjelder ifølge informant også i forhold til hva som ligger i livsoppholdsbegrepet, aktivitetskravet, innhenting av dokumentasjon, med mer. Leder begrunner dette med at sitat: «Jeg må jo holde budsjettet.»

Det kommer også frem at leder godkjenner og signerer samtlige vedtak, men at saksbehandlerne blir hørt ved en meningsutveksling om bruker har rett til en økonomisk stønad eller ikke.

## **7.3.2 Vurdering av praksisen**

### Lovanvendelse

Innsynet viste at søknad om økonomisk sosialhjelp ofte behandles etter § 18, men at det likevel henvises til §§ 19 og 20 i tillegg. Et eksempel er et tilfelle hvor bruker har fremsatt søknad om å få økonomisk sosialhjelp til å dekke utgifter til husleie og diverse andre utgifter, samt nødhjelp. Kravet innvilges med hjemmel i §§ 18 og 19 uten nærmere vurdering eller begrunnelse for hva som ytes etter § 18 og hva som ytes etter § 19. Innsynet viste også at enkelte søknader avslås etter § 18 uten at § 19 vurderes. Dessuten registrerte vi at søknader i flere tilfelle avslås på bakgrunn av manglende dokumentasjon fra søkers side. Disse avslagene hjemles ikke i lov.

I de aller fleste sakene vi undersøkte ble det ikke stilt vilkår etter § 20 ved et begunstigende vedtak etter §§ 18 og/eller 19.

Vi fant imidlertid at lovteksten gjengis i vedtaket til tross for at det ikke settes vilkår etter § 20. Generelt viste innsynet at lovteksten etter §§ 18, 19, 20 og 21 ofte gjengis i vedtakene uten at alle kommer til anvendelse.

Innsynet ga oss også informasjon om hvordan vedtakene ble begrunnet. Vi fant at det i de aller fleste tilfellene ikke ble gitt en konkret begrunnelse i vedtaket.

Innsynet viste at det er en tendens til at bruker opplyses om at vedkommende fyller/ikke fyller vilkårene for sosialhjelp i vedtakene, men det begrunnes ikke nærmere hvilke vilkår som er oppfylt. Videre vises det ikke til vilkår i lovteksten og disse settes ikke opp mot de faktiske opplysningene i saken. Når vedtak begrunnes, henvises det ofte til at «innvilgelse er nødvendig» eller at «midlene til bruker er knappe».

### Skjønnsutøvelse

I all hovedsak fant vi at det tas utgangspunkt i veiledende norm sats ved beregning av økonomisk stønad. I enkelte saker lages en økonomisk oversikt over brukers økonomi og veiledende norm for livsopphold som brukes ved beregning av økonomisk stønad. I andre saker settes det opp regnestykke med sosialhjelpsnormen som utgangspunkt, men dette brukes ikke videre i vedtakene som grunnlag for avslag.

Ved innsynet så vi også på om det gjøres individuelle og skjønnsmessige vurderinger av stønadsbehovet i hvert enkelt tilfelle eller om de veiledende satsene følges automatisk. Innsynet viste at med bakgrunn i manglende fremstilling av saksopplysninger satt opp mot vilkårene i lovteksten, er det vanskelig å finne klare spor av individuelle og skjønnsmessige vurderinger i vedtakene. Dessuten foreligger det få eller ingen journalnotat, og en del av søknadsskjemaene er mangelfullt utfylt.

Innsynet i mappene og enkeltvedtak avdekket også svikt ved kontoret når det gjelder registrering og arkivering av saksdokumenter.

### **7.3.3 Oppsummering**

Det fremgår av intervjuene at det er noe usikkerhet med hensyn til lovforståelsen av om et vedtak skal hjemles etter §§ 18 og/eller 19. Dette kan indikere at saksbehandlingen blir vilkårlig og tilfeldig, noe også innsynet i mapper og enkeltvedtak bekrefter. Vi fant også flere tilfeller av at søknader avslås på bakgrunn av manglende dokumentasjon fra søkers side. Det fremgår ikke av sakens dokumenter at dokumentasjon etterspørres. Disse avslagene hjemles ikke i lov. Under intervju fremkom det at det ofte settes vilkår etter § 20. Innsynet viste imidlertid at det sjelden settes vilkår etter § 20. Det er vårt inntrykk at det i all hovedsak tas utgangspunkt i sosialhjelpsnormen ved beregning av økonomisk stønad, men at det ikke gjøres sporbare individuelle, skjønnsmessige vurderinger.

Enkeltvedtakene er imidlertid ofte mangelfulle med hensyn til begrunnelser, oppsett, saksopplysninger og skjønnsutøvelse, og det blir vanskelig å gjenskape resonnementet bak et vedtak som fattes. Denne utfordringen forsterkes ved at vedtakene ofte er uklare med hensyn til bruk av lovhjemler. I tillegg er søknadskjemaene ofte mangelfulle og det foreligger i liten grad journalnotat.

Det kommer også frem av intervju med leder at vedkommende har en klar og instruerende rolle både når det lovanvendelse, skjønnsutøvelse og ved utfall av søknad om økonomisk stønad.

## **7.4 X4**

### **7.4.1 Informantenes vurdering av egen praksis**

#### Lovanvendelse

I all hovedsak vurderte informantene egen kompetanse til å vurdere om en søknad skulle hjemles etter §§ 18 eller 19 som god. Det kom imidlertid frem under intervju noe usikkerhet med hensyn til tolking av vilkårene i lovteksten. Det gjaldt særlig vilkåret «*om å gjøre økonomiske rettigheter gjeldende*» etter § 18 og hva som er et «*særlig tilfelle*» etter § 19. Det kom også frem at mange av vedtakene tidligere ble fattet med henvisning til § 19. Videre informerte informantene om at hvis det fattes vedtak om avslag på økonomisk stønad etter § 18, så vurderes det om vilkårene for stønad er oppfylt etter § 19.

Videre formidlet informantene at det i liten grad settes vilkår etter § 20, men at i den grad det settes vilkår ved innvilgelse av økonomisk stønad etter §§ 18 og 19 så hjemles vilkårene i § 20.

Informantene ble også spurt om vedtakene begrunnes. Informantene svarte at vedtakene blir begrunnet, men at sakens faktum ikke konkret knyttes opp mot vilkårene i lovteksten.

#### Skjønnsutøvelse

Informantene formidlet at økonomisk stønad ytes med utgangspunktet i de statlige veiledende sosialhjelpssatsene og at det gjøres individuelle, skjønsmessige vurderinger i tillegg. De understreket betydningen av at den konkrete skjønnsutøvelsen fremgår av vedtakene.

Når det gjelder leders forhold til skjønnsutøvelse, sa konstituert leder at vedkommende baserte sine vurderinger på fornuft ved tvil med hensyn til skjønnsutøvelsen. Videre poengterte leder at det er viktig at vedtakene er *fornuftige*. På spørsmål om hva som ble lagt i at vedtak var *fornuftige* ble det svart «fornuftige ut fra hva det søkes om, midlene bruker har til rådighet og om bruker er innenfor/ utenfor sosialhjelpsnorm». Videre presiserte han at utgangspunktet for vurderingen er de statlige veiledende sosialhjelpssatsene og at disse skal følges. Leder har for øvrig siste ordet ved faglig uenighet.

Det kom også frem under intervju at informantene opplevde kartleggingen av brukers situasjon ved innlevering av søknad om økonomisk stønad ulikt. Saksbehandlerne hevdet at kartleggingen er for dårlig, mens leder mente kartleggingen er god. Det kom også frem at det i liten grad skrives journalnotat ved kontoret.

## **7.4.2 Vurdering av praksisen**

### Lovanvendelse

Innsynet viste at livsoppholdsytelsene slik de er definert i rundskrivet til å falle inn under § 18, ofte hjemles etter § 19. Det fantes også eksempler på at vedtak ble hjemlet i § 19 uten å begrunne avslag etter § 18 først. I andre vedtak så vi at § 19 ikke vurderes til tross for avslag etter § 18. Vi fant også et eksempel på at søknad om livsopphold etter § 18 avslås med den begrunnelse at familien har brukt penger som skulle ha dekket livsopphold til å betale en bilreparasjon. I vedtaket vises det til at bilreparasjon faller utenfor livsoppholdsbegrepet.

Ved innsyn i enkeltsaker registrerte vi at enkelte krav som bruker fremsatte i sin søknad ikke ble behandlet. Et eksempel er en søknad hvor bruker fremsatte krav om å få dekket flere omsøkte behov blant annet husleie. Søknaden om husleie blir ikke behandlet i vedtaket. Søknaden om å få dekket husleie avslås med andre ord ikke, men oversees. I en annen søknad fremsatte en bruker krav om nødhjelp, livsopphold og husleie. Kravet om nødhjelp tas det ikke stilling til i vedtaket. Saken vurderes direkte etter § 19, uten at det tas stilling til om bruker har rettigheter etter § 18. I vedtaksbrevet står det en generell kommentar om at sitat «stønad etter lov om sosiale tjenester i NAV ikke er en rettighet». Innsynet viste at i de sakene vi gikk igjennom ble det ikke satt vilkår etter § 20.

Vi vurderte også om vedtakene ble begrunnet og om det ble gjort en konkret vurdering hvor sakens faktum ble knyttet opp mot lovens vilkår. Vi fant at det ikke ble gitt en konkret begrunnelse for vedtaket, men at den ofte fremkommer helt eller delvis som en del av vurderingsdelen i vedtaket. I enkelt tilfeller så vi at begrunnelse ikke ble gitt i det hele tatt. Innsynet viste også at i flere vedtak ble lovteksten til §§ 17, 18 og 19 gjengitt i sin helhet, selv om ikke alle bestemmelsene kommer til anvendelse. I noen vedtak ble det vist til § 47 uten at det angis hvorfor denne bestemmelsen er relevant.

### Skjønnsutøvelse

Under intervju kom det frem at det tas utgangspunkt i sosialhjelpsnormen ved beregning av økonomisk stønad. Innsynet viste at veiledende sosialhjelpsnorm for livsopphold i all hovedsak ikke ble nevnt i vedtakene, og at normsatsene i de sakene vi sjekket sjelden ble brukt som grunnlag for utregning ved innvilgelse eller avslag. I de aller fleste sakene gjøres det individuelle, skjønnsmessige vurderinger.

I noen enkeltsaker så vi at vurderingene kunne være noe vanskelig å identifisere rent tekstlig ved at vurderingsdelen i vedtaket ble bygget opp rundt standardtekster og lov fraser som for oss ikke ga mening og uforholdsmessig lange utgreiinger av sakens fakta. For øvrig registrerte vi at vedtakene ofte er svært lange og unødvendig omstendelige. Vi registrerte også at søknadene som danner grunnlag for vedtakene ofte er mangelfulle ved at det blant annet mangler en oversikt over brukers økonomi (inntekter /utgifter).

### **7.4.3 Oppsummering**

Det kommer frem under intervju noe usikkerhet med hensyn til hvordan lovens bestemmelser skal tolkes, for eksempel hva som ligger i begrepet « å gjøre økonomiske rettigheter gjeldende» etter § 18. Inntrykket bekreftes ved innsyn i mapper. Innsynet viste også noe usikkerhet med hensyn til hvilke utgifter som inngår i begrepet «*livsopphold*» i § 18. Innvilgelse av klare livsoppholdsytelser slik de fremgår av § 18 hjemles ofte etter § 19, uten å prøve om vilkårene er oppfylt etter § 18 først. Dette kan tyde på en noe vilkårlig lovanvendelse knyttet til hvilken hjemmel, §§ 18 eller 19, som kommer til anvendelse i den konkrete sak. Vi fant også noen tilfeller av at omsøkte behov ikke ble underlagt saksbehandling. Det kom også frem at det ikke var praksis for å stille vilkår etter § 20. Videre benyttes sosialhjelpsnormsatsen sjelden som utgangspunkt for beregning av økonomisk stønad, men det gjennomføres individuelle, skjønnsmessige vurderinger i de aller fleste tilfellene. Det ser også ut til å være noe varierende praksis for hvorvidt all relevant informasjon innhentes og dokumenteres i forbindelse med saksbehandlingsprosessen. Det er også noe ulik oppfatning mellom leder og saksbehandlerne om hvorvidt sakene kartlegges godt nok. Dessuten mener vi at mange av opplysningene som ble lagt i vedtakene kunne ha vært lagret i et journalnotat. Innsynet viste at både relevante og irrelevante bestemmelser ramses opp i vedtakene.

## **7.5 X5**

### **7.5.1 Informantenes vurdering av egen praksis**

#### Lovanvendelse

Det kom frem at flest vedtak fattes etter § 18. Når det gjelder vilkåret om « å gjøre gledende økonomiske rettigheter» i § 18 ble det formidlet at brukerne sjelden har oppsparte midler. Det ble vist til et eksempel hvor en enslig mor hadde sparepenger i banken, men søkte om å få dekket husleie en måned. Mor ble ifølge informant ytt stønad en måned, men måtte over tid bruke sparepengene for å dekke utgiftene sine. Det ble også formidlet at en søknad først ble vurdert etter § 18, og at ved avslag etter § 18 ble kravet vurdert etter § 19.

Informantene fikk deretter spørsmål om det er praksis for å sette vilkår etter § 20, og hvis ja hvilke vilkår som stilles. Det ble formidlet oss at kontoret er forsiktig med å sette vilkår etter § 20. Det kom imidlertid frem at ovenfor personer som over lengre tid hadde mottatt økonomisk sosialhjelp ble det vurdert å sette vilkår etter § 20, som for eksempel krav om å pendle for å skaffe seg arbeid.



## Skjønnsutøvelse

Når det gjelder skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak kom det frem at det lages en oversikt over brukers samlede økonomi (utgifter og inntekter). Videre ble det formidlet at det tas utgangspunkt i sosialhjelpsnormen ved beregning av økonomisk stønad, og at det gjøres individuelle, skjønnsmessige vurderinger med hensyn til om det kan gis stønad uavhengig av normsatsen. Informant opplyste imidlertid at normsatsen brukes mye og at denne bruken begrunnes med at det er mest rettferdig.

En av informantene viser til et eksempel hvor en bruker har fremsatt søknad om å få dekket utgifter til strøm, veiavgift og kommunale avgifter. Hvis en økonomisk oversikt viser at bruker har inntekt tilsvarende sosialhjelpsnorm, så vurderes det å dekke strømregningen etter § 19. Bruker får avslag på de andre regningene da det ifølge informant er brukers ansvar å sørge for å ha penger nok til disse.

Informantene formidlet også at kontoret har manglende rutiner knyttet til kartlegging av brukers situasjon og føring av journalnotat. Videre formidles det at kontoret ikke har stedlig leder, og at en leder ved Helse og velferd i kommunen er medunderskriver på vedtakene.

### **7.5.2 Vurdering av praksisen**

#### Lovanvendelse

Innsynet viste at søknad om økonomisk sosialhjelp som regel ble behandlet etter § 18. I de tilfeller hvor bruker ble innvilget stønad etter § 19 manglet ofte en vurdering av søknaden etter § 18. I noen saker som gjaldt søknad om økonomisk stønad til for eksempel å få dekket utgifter til strøm og husleie fant vi at bruker fikk avslag på sitt krav med den begrunnelsen at kontoret ikke har mottatt dokumentasjon på kravet. Det fremgår ikke av vedtakene at kontoret har bedt om dokumentasjon. Bruker blir heller ikke bedt om å sende dokumentasjon i ettertid.

Ved innsynet så vi også på om det settes vilkår etter § 20. Innsynet tilsa at det i all hovedsak ikke ble satt vilkår etter § 20. I et par tilfelle ble det satt vilkår, men kravene til bruker ble ikke hjemlet i § 20.

Innsynet viste også at lovbestemmelsene §§ 17-24 ramses opp i vedtakene uten at alle har relevans for den konkrete saken. I vedtaket sto det også at saken er behandlet etter overnevnte bestemmelser. Det fremkom imidlertid ikke av vedtaket at det faktisk ble gjennomført vurderinger av samtlige bestemmelser eller hvorfor bestemmelsene var relevante i den konkrete sak.

Vi sjekket også om kontoret begrunnet sine vedtak. Vi så at innvilgelse og avslag på en stønad hjemles, men at begrunnelsene mangler eller er svært mangelfulle.

Sakens faktum ble heller ikke konkret vurdert opp mot vilkårene etter §§ 18 og 19. I den grad vedtak var begrunnet fremgikk dette delvis av vurderingsdelen, men ble ikke gjengitt særskilt under forslag til vedtak.

I vedtakene ble det gitt mye generell informasjon i form av standardtekst til bruker uten at opplysningene var relevante for den saken det gjelder. Det ble for eksempel ved avslag på vedtak gitt informasjon i vedtaket om at NAV kan kreve refusjon i utbetalt stønad ved utbetaling av trygdeytelser, at utbetalingshyppigheten kan vurderes i løpet av vedtaksperioden med mer.

### Skjønnsutøvelse

Vi fant at det i halvparten av vedtakene tas utgangspunkt i veiledende norm for livsopphold ved innvilgelse eller avslag på økonomisk stønad. Vi registrerte også at flere av disse kravene avslås med den begrunnelse at søker har inntekter tilsvarende eller over sosialhjelpsnormen. I disse sakene mangler individuelle og skjønnsmessige vurderinger.

Da vi vurderte om det var gjennomført individuelle, skjønnsmessige vurderinger av stønadsbehovet i hvert enkelt tilfelle, fant vi at stønader avslås ved å vise til at det er gjort «en faktisk, juridisk og skjønnsmessig vurdering etter §§ 18 og 19», uten nærmere forklaring og uten at det var spor av disse vurderinger i vedtaket. Flere av vedtakene ble også begrunnet med at med kontoret finner det «riktig» eller «rett» uten nærmere faglig begrunnelse.

Innsynet viste forøvrig at søknadsskjemaene ofte var mangelfulle og ufullstendige. Når det er mangler ved kartlegging av brukers helhetlige situasjon kan det være vanskelig å vurdere om lovens vilkår er oppfylt og å utøve et godt skjønn.

### **7.5.3 Oppsummering**

Generelt viste både intervju og innsyn i mapper det vi oppfatter som manglende forståelse for anvendelse og bruk av §§ 18 og 19 etter lov om sosiale tjenester i NAV. Det må imidlertid påpekes at det er noe vanskelig å uttale seg om hvorvidt man har konkret kunnskap om anvendelse av §§ 18 og 19 i og med at den skriftlige kartleggingen av brukers situasjon, vurderinger av faktum i saken opp mot vilkår i lovtekst og begrunnelser generelt er svært mangelfulle.

I noen saker som gjaldt søknad om økonomisk stønad, til for eksempel å få dekket utgifter til strøm og husleie, fant vi at bruker fikk avslag på sitt krav med den begrunnelsen at kontoret ikke har mottatt dokumentasjon på kravet. Det fremgår ikke av vedtakene at kontoret har bedt om dokumentasjon. Bruker blir heller ikke bedt om å sende dokumentasjon i ettertid.

Innsynet viste også at sosialhjelpsnormsatsen i halvparten av sakene vi undersøkte ble benyttet som utgangspunkt for beregning av økonomisk stønad, men at det generelt ikke gjennomføres individuelle, skjønnsmessige vurderinger.

Avslag begrunnes ofte med at bruker har økonomi tilsvarende eller over normsats, eller at kontoret finner en innvilgelse eller et avslag som riktig eller rett. Den faglige vurdering som ligger til grunn for dette finnes det ikke spor av i disse vedtakene.

Innsynet viste at både innhenting og registrering av relevant informasjon i den enkelte sak generelt var svært mangelfull. Vi er av den oppfatning at det å utøve god lovanvendelse og skjønn da blir vanskelig. Innsynet viste også at lovbestemmelsene §§ 17-24 generelt ramses opp i vedtakene uten å avklare hvilke bestemmelser som er relevante i den konkrete sak.

## 7.6 X6

### 7.6.1 Informantenes vurdering av egen praksis

#### Lovanvendelse

Informantene svarte at søknad først ble vurdert opp mot vilkårene i § 18, og at ved avslag etter § 18 vurderes saken alltid etter § 19. Informantene ga uttrykk for at ulike saksbehandlere ved kontoret har ulik forståelse av begrepet «*livsopphold*» og vilkåret om «*å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter*» etter § 18. En informant hevdet at hun stilte strenge krav til lovens vilkår om at bruker må «*gjøre gjeldende økonomiske rettigheter*» ved at bruker må benytte oppsparte midler før det ytes sosialhjelp. En annen informant tolket vilkåret «*å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter* » etter § 18 ved å sette en generell beløpsgrense, kr 20.000,- for når oppsparte midler skal benyttes til dekning av eget livsopphold.

Ved spørsmål om det settes vilkår etter § 20 kom det frem at vilkår etter § 20 sjelden benyttes. Informant fortalte også at det sjelden iverksettes konsekvenser dersom vilkårene brytes.

Når det gjaldt vedtakenes begrunnelse mente informantene at det ble skrevet grundige begrunnelser ved kontoret.

#### Skjønnsutøvelse

Ved skjønnsutøvelse i sosialhjelpssaker, hevdet informantene at også skjønnsutøvelsen varierte fra saksbehandler til saksbehandler ved kontoret. Det ble sagt at enkelte av saksbehandlerne er «strenge og grundige» og andre er «snille» ved utøvelse av skjønn.

Når det gjelder utøvelse av skjønn kommer det frem at det tas det utgangspunkt i den veiledende sosialhjelpsnormen ved beregning av økonomisk stønad. I tillegg behandles sakene individuelt og skjønnsmessig ut fra den enkeltes livssituasjon og det blir vurdert hva som er rett og rimelig i hvert enkelt tilfelle.

Under intervju kom det frem at informantene i ulik grad benyttet rundskrivet under utøvelse av skjønn. Den fremgår at den ene benytter rundskrivet aktivt, mens den andre sjelden ser hen til rundskrivet.

Under intervju kom det for øvrig frem at det har utviklet seg en felles praksis med hensyn til hvem som innvilges stønad til å få dekket utgifter til ta førerkort. Praksisen er, i følge en informant, at enslig forsørger får dekket utgiftene, mens unge gutter som søker om det samme får avslag på sin søknad.

Ved spørsmål om det ble skrevet journalnotat ved henvendelser til kontoret svarte informantene at de prøver å skrive det ved alle henvendelser. Leder fortalte til slutt at alle saksbehandlerne ved kontoret har vedtaksmyndighet, og at det i utgangspunktet er to saksbehandlere som skriver under på vedtaket. Det hendte likevel at det kun er den saksbehandleren som har fattet vedtaket som selv skriver under alene. Det fremkom også at det er lett å innvilge søknader når det er fryktelig travelt ved kontoret.

## **7.6.2 Vurdering av praksisen**

### Lovanvendelse

Når det gjelder skillet mellom §§ 18 og 19 i loven, fremkom forskjellen ofte uklart i de vedtakene vi leste. I flere vedtak med innvilgelse ble det gjort en samlet vurdering av §§ 18 og 19. Faktum i sakene var med andre ord ikke prøvd opp mot de konkrete vilkårene i lovteksten.

Også ved avslag fant vi manglende bruk av lovhjemler som rettesnor for de vurderingene som ble gjort. Ved et tilfelle avslås et krav om økonomisk stønad uten at det vises til hjemmel. Avslaget begrunnes med at «da en mener at dette er utgifter som inngår i sosial hjelpsnormen og som søker må dekke selv». Til slutt i vedtaket står det at avslag på ekstrautgifter er gitt etter en juridisk og skjønnsmessig vurdering uten at det er spor av denne vurderingen i vedtaket.

Innsynet viste at det er praksis for at lovtekstene etter §§ 17 til og med 20 gjengis i sin helhet i vedtaket uten at alle paragrafene er relevante for saken. Vedtakene ble ofte fattet med hjemmel i § 18, og henvisning til §§ 17, 19 og 20 er således overflødig. På samme måte er det skrevet i vedtakene en generell setning om at «saken er behandlet etter §§ 18, 19, 21,22,23 og 24».

Vi så deretter på om det er praksis for å stille vilkår etter § 20. Innsynet viste at § 20 sjelden kommer til anvendelse. Hvis vilkår ble benyttet, sto det ikke hva som er konsekvensen av at vilkåret ikke oppfylles. Vi registrerte imidlertid at lovteksten til § 20 ble gjengitt i mange vedtak uten at § 20 kom til anvendelse.

Vi undersøkte også om vedtakene, innvilgelse eller avslag, ble begrunnet. Vi fant at det i all hovedsak ikke ble gitt en konkret begrunnelse i vedtakets begrunnelsesdel, men at det ble vist til saksutgreiing- og vurderingsdelen i vedtaket. Bruker må derfor lese gjennom hele saksfremstillingen for å danne seg et bilde av hva som var vedtakets begrunnelse. I et vedtak ble det gitt en begrunnelse for innvilgelse av økonomisk stønad til mat og medisiner etter lov om sosiale tjenester i NAV § 18. I begrunnelsen ble det imidlertid vist til lovteksten «å overvinne en vanskelig livssituasjon» etter § 19.

Vi fant også et tilfelle hvor det ytes stønad til en bruker som ikke lenger oppholder seg i kommunen.

Vedtaket gjaldt innvilgelse av økonomisk stønad til kjøp av campingvogn a kr 15000 etter lov om sosiale tjenester i NAV § 18, jf § 15. Vedtaket ble fattet ved kontoret, men bruker har bodd i en annen kommune i flere måneder.

### Skjønnsutøvelse

Vi så etter om veiledende sosialhjelpsnorm for livsopphold ble brukt som utgangspunkt for beregning av økonomisk stønad. Vi fant at det ble laget et regnestykke som viste søkers økonomiske situasjon basert på veiledende norm for livsopphold i en del av vedtakene, men i flere saker angis det ikke eksplisitt i vedtaket at det er dette regnestykket som danner grunnlag for beregning av økonomisk stønad. I andre tilfeller ble det satt opp et regnestykke uten at opplysningene kom til anvendelse ved vurdering av selve søknaden.

Vi vurderte også om det ble gjennomført individuelle, skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Vi registrerte at det i all hovedsak ble gjennomført helt eller delvise individuelle vurderinger. Unntaksvis ble det imidlertid ikke gjort individuelle vurderinger av den enkelte brukers livssituasjon ved beregning av økonomisk stønad.

Vi registrerte også at det gjennomgående var mange blanke eller mangelfullt utfylte søknadsskjema, som for eksempel vedrørende familieforhold og økonomi, noe som gjør det vanskelig å etterprøve skjønnet som er utøvd. Ved kontoret er mange av vedtakene skrevet på en språklig krevende måte, og det er etter vår oppfatning ofte vanskelig å følge logikken i hvordan faktiske opplysninger drøftes opp mot bestemmelsene i loven. Videre gis det samme generelle informasjon til alle brukerne til slutt i vedtaket uavhengig av om vedtaket er et avslag eller en innvilgelse.

### **7.6.3 Oppsummering**

Intervju og innsyn avdekker det vi mener er varierende og inkonsekvente saksbehandlingsrutiner innad ved kontoret. Det kan f.eks. synes som at informantene tolker «*livsoppholdsbegrepet*» og kravet om «*å gjøre økonomiske rettigheter gjeldende*» etter § 18 ulikt. Vårt inntrykk er det ikke evnes å skille mellom livsoppholdsytelser etter § 18 og de særlige tilfellene etter § 19. Videre settes det sjelden vilkår etter § 20. I de sakene vi vurderte var det vanskelig å vurdere om sosialhjelpsnormen konkret ble brukt som utgangspunkt for beregning av økonomisk stønad. Vedtakene inneholdt ofte en oversikt over søkers økonomiske situasjon, men oversikten kom ofte ikke til anvendelse i vurderingen av om søknad skulle avslås eller innvilges. Innsynet viste at det i all hovedsak blir gjort helt eller delvise individuelle, skjønnsmessige vurderinger ved dette kontoret. Det kommer også frem under intervju at informantene skiller mellom den «snille» og den «strenge» saksbehandler. Samtidig fremkommer det også under intervju at det har utviklet seg en fast praksis med hensyn til hvem som innvilges og hvem som får avslag på særskilte utgifter, slik som for eksempel i forhold til hvem som får innvilget stønad til å ta førerkort.

For øvrig var en del av søknadsskjemaene blanke eller mangelfulle. Dessuten inneholder vedtakene ofte en uheldig oppramsing av lovbestemmelser som etter vår oppfatning ikke gir mening da det ikke samsvarer med innholdet i vedtaket for øvrig.

## 8 Drøfting

Vi skal nå sammenligne svarene som ble gitt fra informanter med hensyn til praksis for lovanvendelse og skjønnsutøvelse under intervju og funnene ved innsyn i mapper ved hvert enkelt NAV kontor. Et sentralt tema for drøftingen vil være hva som er likt og ulikt i saksbehandlingsrutinene mellom de enkelte kontorene vi har undersøkt. Dette som et utgangspunkt for å finne svar på hvorfor det er variasjoner i utbetaling av økonomisk stønad mellom de ulike kontorene. I tillegg gis kommentarer og merknader til praksis fra vår side med hensyn til hvordan vi oppfatter at lovverket bør anvendes og skjønnet utøves.

Lovteksten til lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18 og 19 angir noen konkrete vilkår som må være oppfylt for at bestemmelsen trer i kraft og økonomisk stønad skal/kan tilstås. I tillegg forutsettes det at det gjøres konkrete, individuelle vurderinger i hver enkelt sak, hvor sakens faktum vurderes opp mot vilkårene i lovteksten.

Under intervju kom det frem at NAV kontorene tolker lovens vilkår etter §§ 18 og 19 ulikt. Det gjaldt for eksempel vilkåret om «å gjøre økonomiske rettigheter gjeldende» etter § 18. Ved ett kontor, X1, tolket informantene vilkåret strengt etter lovens ordlyd ved at alle reelle inntektsmuligheter, også sparepenger, skal benyttes fullt ut før innvilgelse av stønad. Ved X6 tolket imidlertid informantene vilkåret ulikt innad i kontoret. Den ene informanten tolket lovens ordlyd strengt, mens den andre satte en minimums beløpsgrense, a kr 20.000,- for når oppsparte midler skal kreves for å dekke eget livsopphold. Ved X2, X3, X4 og X5 kom det frem at informantene i større eller mindre grad var usikre med hensyn til tolking av vilkåret «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» i § 18. Ved X4 mente en av informantene at en ikke kan kreve for mye av bruker når det gjelder å stille krav om «å gjøre økonomiske rettigheter gjeldende» etter § 18.

Lovens utgangspunkt er at alle inntektsmuligheter, gjennom «arbeid» eller ved «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter», skal utnyttes fullt ut, jf § 18. Det gjelder også oppsparte midler. I tillegg har NAV kontoret plikt til å gjennomføre en individuell og skjønnsmessig vurdering utfra den enkeltes konkrete livssituasjon. Vi oppfatter regelen dithen at det er lovstridig å sette en konsekvent beløpsmessig ramme på generelt grunnlag for når oppsparte midler skal benyttes før innvilgelse av stønad. Det vil også være feil og ikke foreta en individuell og skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle. I noen tilfelle vil det være riktig ut fra en skjønnsmessig og individuell vurdering å fatte vedtak om innvilgelse av stønad til tross for at bruker har bankinnskudd a kr 20.000,- i andre tilfelle vil bruker måtte benytte oppsparte midler og får dermed avslag på sin søknad. Videre skal vurderingen prøves opp mot forsvarlighetskravet etter § 4 og formålsbestemmelsen etter § 1. Hvis søker ikke sikres et forsvarlig livsopphold, så vil vedtaket kunne være i strid med loven. Vi mener at ulik praksis mellom kontorene med hensyn til å stille krav om at sparepenger eller andre inntektskilder skal realiseres etter § 18 vil kunne forklare forskjeller i utbetaling av stønad mellom kontorene.

I den grad kontor på generelt grunnlag ikke stiller krav om realisering av sparepenger og andre inntektskilder vil dette kunne forklare høyere utbetalinger av økonomisk sosialhjelp ved disse kontorene enn ved andre kontor.

Etter intervju og innsyn i mapper fant vi også at livsoppholdsbegrepet i § 18 tolkes ulikt ved de ulike NAV kontorene. Vi fant at utgifter som helt åpenbart faller inn under livsoppholdsbegrepet etter § 18 slik disse defineres i rundskrivet ofte hjemles i § 19 ved X1, X3, X4 og X6. Eksempler på klare livsoppholdsytelser etter § 18 som hjemles etter 19 var strøm, husleie, medisiner, NRK lisens, internett abonnement. Ved to andre kontor, X2 og X5, ble livsoppholdsytelsene i all hovedsak hjemlet etter § 18.

Lovteksten i § 18 beskriver ikke innholdet i begrepet livsopphold, men det følger av rundskrivet at både husleie, strøm, medisiner og NRK lisens omfattes i utgangspunktet av livsoppholdsbegrepet etter § 18. Det fremgår også av rundskrivet at livsoppholdsbegrepet er dynamisk ved at innholdet endres over tid i takt med velstandsutviklingen. Det innebærer at visse utgifter som tidligere ikke var å regne som en livsoppholdsytelse i dag kan være det. Det gjelder for eksempel abonnement på internett som i dag anses for å være en nødvendighet for å kommunisere med omverdenen.

Vi er av den oppfatning at ulik tolking av begrepet livsopphold etter § 18 kan indikere at enkelte kommuner som tolker «livsoppholdsbegrepet» i § 18 restriktivt kan ha lavere utbetaling av økonomisk stønad enn andre kommuner som er mindre restriktive.

Generelt kom det frem under intervju at kontorene sjelden eller aldri satte vilkår etter lov om sosiale tjenester i NAV § 20. Ved et kontor, X3, ble det på den annen side hevdet at det ofte ble satt vilkår etter § 20. Innsynet viste, i de sakene vi vurderte, at samtlige kontor svært sjelden satt vilkår med hjemmel i § 20. Når det unntaksvis ble satt vilkår ved innvilgelse økonomisk stønad etter §§ 18 og/eller 19 ble det ofte ikke henvist til § 20.

Når det settes vilkår er det lovstridig ikke å hjemle vilkåret i § 20. Et sentralt juridisk prinsipp i gjeldende rett er legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet innebærer at inngrep i en borgers rettssfære krever hjemmel i lov. I praksis innebærer prinsippet at NAV ikke kan sette vilkår, dvs. i form av plikter, pålegg, begrensinger med mer, ved et begunstigende vedtak etter §§ 18 eller 19 uten å hjemle dette i § 20. Når det settes vilkår følger det også av rundskrivet at vilkår og konsekvensene ved brudd på vilkår skal nedtegnes i vedtaket. Vilkåret skal også følges opp i etterkant.

Det er vanskelig å hevde at det og ikke sette vilkår i de sakene vi sjekket er direkte feil. Vi mener likevel det er underlig at det ved innsyn i så mange saker/vedtak ikke skulle være grunnlag for å sette flere vilkår etter § 20. Med utgangspunkt i intervjuene og innsyn i mapper har vi et inntrykk av at det har utviklet seg en felles praksis med hensyn til anvendelsen av § 20.



Ett av temaene for intervju gjaldt informantenes vurdering av sin egen kompetanse til å forvalte §§ 18 og 19. Under intervju kom det frem at informantene ved de enkelte NAV kontor vurderte egen kompetanse til å anvende §§ 18 og 19 ulikt, variasjonene gjaldt både mellom de ulike kontorene og internt ved kontorene. Ved to kontor, X1 og X4, vurderte samtlige informanter i all hovedsak egen kompetanse til å anvende §§ 18 og 19 til å være god. Ved to andre kontor, X3 og X5, vurderte informantene egen kompetanse internt ulikt. Ved disse to kontorene hevdet enkelte å inneha god kunnskap om §§ 18 og 19, mens andre ga uttrykk for noe usikkerhet med hensyn til anvendelsen av overnevnte bestemmelser. Ved et siste kontor, X2, ga informantene generelt uttrykk for mye usikkerhet med hensyn til forvaltningen av §§ 18 og 19. Etter innsyn i mapper har vi inntrykk av at kontorene på generelt grunnlag i større eller mindre grad har mangler ved sin kompetanse til å anvende §§ 18 og 19. Det er vår oppfatning at noe manglende eller varierende grad av kompetanse på generelt grunnlag kan forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad mellom kontorene.

Generelt fant vi at kontorene i stor grad gjenga lovtekst og/eller ramset opp lovhjemler som ikke var relevante for saken i vedtaket. Dette medførte at det i flere tilfeller var vanskelig å gjenskape *hvilken* lovbestemmelse som helt konkret kom til anvendelse. Dette mener vi kan gjøre det vanskelig for søker å ta stilling til om saksbehandler har forstått vedkommende situasjon, og dessuten vanskelig å ta stilling til om søknaden er vurdert opp mot de mest aktuelle og korrekte lovbestemmelsene. Praksisen kan vurderes som kritikkverdig da den svekker brukers innsyn i egen sak og derav også personens rettssikkerhet.

I tillegg til lovanvendelsen har vi også sett på skjønnsutøvelsen ved kontorene. Som vi gjorde rede for i innledningskapitlene innebærer skjønnsutøvelsen å ta stilling til de faktiske opplysningene i en gitt sak, vurdere disse med basis i lovverket kombinert med kunnskap og teorier som kan begrunnes på et faglig og vitenskapelig grunnlag.

Når vi ser på funnene fra vår undersøkelse ser vi at kontorene i svært varierende grad kan gjøre rede for eller gjenskape de faktiske opplysningene som vedtakene bygger på. Mange søknader er mangelfullt utfylt og praksisen med å føre journalnotat er svært tilfeldig. Ved samtlige kontor finner vi søknadskjemaer som er mangelfullt utfylt. Likeledes registrerte vi få eller ingen journalnotat ved kontor X2, X3, X4 og X5 som kan bidra til å kaste lys over søkers situasjon. Til tross for vanskeligheter med å spore relevant informasjon om søker som vedtaket bygger på, viste intervjuene at saksbehandlerne sitter inne med mye informasjon om søkerne som ikke fremkommer skriftlig noe sted. Dette blir mer «privat» kunnskap som saksbehandler vet om, men som ikke lar seg spore rent tekstlig. I saksfremstillingene i vedtaksdokumentene er det også ulik praksis med hensyn til hva slags informasjon som gjengis som grunnlag for de vurderingene som gjøres. Ved noen tilfeller gis det svært mye og til dels irrelevant informasjon, som tilfelle er ved kontor X4, mens i andre tilfeller er det ikke gitt noen opplysninger om faktiske forhold som danner grunnlag for beslutningen som fattes. Dette gjelder i stor grad ved kontorene X1, X2, X3 og X5. Samlet sett fører denne

praksisen til at det er vanskelig å gjenskape det faktiske grunnlaget som skjønnnet bygger på – noe som i sin tur gjør det vanskelig å vite om skjønnnet som utøves er korrekt i forhold til lovverkets intensjoner.

Det er også variasjoner i hvordan kontorene forholder seg til statens veiledende sats for sosialhjelp og i hvilken grad sosialhjelpsnormen benyttes som rettesnor for skjønnsutøvelsen. Ved kontor X1, X3 og X5 benyttes sosialhjelpsnormen i stor grad ved vurdering av om søker har rett på økonomisk stønad eller ikke, og i begrunnelsen for innvilgelse eller avslag vises det gjerne til om søker er under eller over norm. Ved kontor X2 og X4 vises det i vedtakene svært sjelden til sosialhjelpsnormen og det kan dermed virke som at sosialhjelpsnormen påvirker i liten grad om, og ev. hvor mye, søker får utbetalt i stønad. I intervjuene med saksbehandlerne ved kontor X2 og X4 hevdes det imidlertid at man bruker sosialhjelpsnormene aktivt, med dette er vanskelig å gjenfinne i selve vedtakene. Ved kontor X6 finner vi at kontoret setter opp et regnestykke over søkers økonomi med utgangspunkt i sosialhjelpsnormen, men selve vedtaket som fattes viser likevel liten sammenheng med regnestykket, og utregningen benyttes ikke som begrunnelse for innvilgelse eller avslag. Våre funn viser med andre ord at praksis med hensyn hvordan man bruker sosialhjelpsnormen som rettesnor for skjønnsutøvelsen varierer fra kontor til kontor, men at praksis internt på kontorene i stor grad er konsistent. Denne «slik-gjør-vi-det-hos-oss» kulturen kan hindre at man gjør konkrete, skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak. Etter vår oppfatning kan et NAV kontor som bruker sosialhjelpsnormen aktivt ha lavere utbetalinger av økonomisk sosialhjelp enn andre kontor. Vi mener at dette kan bidra til å forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad mellom de ulike NAV kontorene.

Når det gjelder begrunnelsen for vedtakene, kan det til dels være vanskelig å gjenskape grunnlaget for den beslutningen som tas. Vi fant at en vanlig måte å sette opp saksfremstillingen på, er først å fortelle noe om søkers situasjon og bakgrunnen for søknaden. Deretter gjengis lovtekstene, og i mange tilfelle flere lovtekster enn det som er relevant. Tilslutt påføres det en konkluderende tekst om at man vurderer at søker har rett til / ikke rett til stønad etter de nevnte bestemmelsene. Videre fremkommer selve vedtaksteksten: hva det er gitt stønad til med hjemmel i hvilken lovbestemmelse. Ved alle kontorene gis det med få unntak ingen oppsummerende begrunnelse for hvorfor NAV kontoret har vurdert at søker har rett til /ikke rett til stønad basert på de nevnte lovbestemmelsene i denne delen av vedtaksdokumentet. Til slutt i vedtakene er det gjerne en lengre passasje med standardtekst om tilgrensende lovbestemmelser, slik som søkers opplysningsplikt om egen økonomiske situasjon og adgangen til å rettsforfølge søker dersom stønad er ytt på et feilaktig grunnlag fordi søker har tilbakeholdt opplysninger. Denne standardteksten har ikke nødvendigvis logisk sammenheng med vedtaket som er fattet, og underbygger dermed inntrykket av at det ikke er gjort en god nok *konkret* skjønnsvurdering i *denne* aktuelle saken. På den annen side vil kanskje søker være mest interessert i resultatet av søknaden, ikke nødvendigvis den tekstlige delen av vedtaket – og resultatet vil i de fleste tilfeller trolig være både faglig riktig og basert på en reell vurdering av søkers situasjon.

Men siden vedtaksteksten ikke tydeliggjør hvilke skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for beslutningen, så er dette vanskelig for oss å vurdere.

Vår hovedinnvending i denne sammenheng er likevel den manglende sammenhengen mellom vilkårene i lovteksten, dvs hva lovteksten angir som forhold som kan/skal utløse stønad, og den aktuelle situasjonen til søkeren. Korrekt praksis ville være å hente frem konkrete vilkår i lovteksten, f.eks. vilkåret om at søker «ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid» etter § 18, og vurdere dette opp mot søkers situasjon. Dette gjøres imidlertid kun i liten grad i de vedtakene vi har lest.

Når det gjelder begrunnelser for de vurderingene som gjøres, har alle kontor større eller mindre mangler. Ved kontor X1, X2, X3 og X5 er det vanskelig å spore individuelle, skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak, mens ved kontor X4 og X6 gjøres det i noe større grad skjønnsmessige, individuelle vurderinger. I de tilfeller hvor begrunnelsen for vedtaket fremkommer – enten i vurderingsdelen eller vedtaksdelen av vedtaksdokumentet – så er det varierende former for begrunnelser som benyttes. Siden vilkårene i lovteksten sjelden benyttes som grunnlag for begrunnelsene, blir det gjerne saksbehandlers vurdering av hva som er *rimelig* eller *fornuftig* i hver enkelt sak som fremkommer. Dette bekreftes også gjennom intervjuene hvor både kontor X4 og X5 argumenterer for at vedtakene må baseres på *fornuft* og *rettferdighet*, mens kontor X6 viser til at saksbehandlerne inndeles i kategorien «streng» eller «snille» når det gjelder behandling av søknader.

Som nevnt i innledningskapittelet i rapporten, så viste Terums undersøkelse (Terum 2003) at saksbehandlerne ofte hadde tre hovedargumenter for sine beslutninger: de var enten *formålstjenlige*, *verdibaserte* eller *rettferdige*. Utfordringen i hans undersøkelse var imidlertid at saksbehandlerne som deltok la ulikt innhold i de ulike begrepene. Det som en mente var formålstjenlig og riktig, ville bli vurdert annerledes av en annen saksbehandler. Det kan virke som også saksbehandlerne og lederne i vår undersøkelse har til dels svært sprikende oppfatning av hva som anses som rimelig og rettferdig i hver enkelt sak. Ved kontor X6 kom det f.eks. frem i intervjuet at man hadde ulik fortolkning av når man skulle kreve at oppsparte midler skulle realiseres, og ved kontor X4 viste leder til at han vektla at vedtakene skulle være *fornuftige*, underforstått slik vi tolker det; basert på hans egne verdier og normer. Dette er ifølge Terum også den alvorligeste innvendingen mot skjønnsutøvelsen i sosialtjenesten; at man baserer sine vurderinger og beslutninger på privatiserte verdier og normer om hva som er formålstjenlig, riktig og rettferdig, i stedet for å støtte seg på lovgivers intensjoner kombinert med faglige, vitenskapelige begrunnelser. For å motvirke denne tendensen peker Terum på behovet for opplæring og veiledning i fagområdet, og dessuten en kontinuerlig diskusjon og refleksjon over gjeldende praksis.

Vi mener at det å basere utøvelse av skjønn på privatiserte verdier og normer om hva som er formålstjenlig, riktig og rettferdig vil kunne forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad mellom kontorene.

I denne delen har vi drøftet likheter og forskjeller i saksbehandlingspraksisen mellom de ulike kontorene. I siste del trekkes noen konklusjoner i forhold til mulige forklaringer på hvordan lovanvendelse og skjønnsutøvelse kan forklare forskjeller i utbetaling av økonomisk stønad mellom de ulike kontorene.

## 9 Konklusjon

Når vi nå skal besvare hovedproblemstillingen « I hvilken grad kan lovanvendelse, skjønnsutøvelse og praksis ved NAV kontorene kan forklare forskjellene i sosialhjelpsutbetalinger?» tas det forbehold om at vi har hatt innsyn i til sammen 120 mapper og dermed kun kan uttale oss om tendenser. Videre vises det til andre forbehold som er omtalt i rapportens metodekapittel.

Basert på intervju, gjennomgang av mapper og drøfting av resultatene konkluderes det med følgende:

- **Ulik tolking av lovens vilkår kan bidra til å forklare forskjeller i utbetaling mellom de ulike kontorene.**

Kontorene tolker lovens vilkår etter §§ 18 og 19 ulikt. Kommuner som tolker vilkåret om «å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter» etter § 18 restriktivt vil kunne ha lavere utbetalinger enn kommuner som ikke i samme grad krever at samtlige inntektskilder skal realiseres. Vi har også sett tendenser til at begrepet «*livsopphold*» i § 18 forstås ulikt ved de enkelte NAV kontor og at typiske livsoppholdsytelser etter § 18, slik disse er definert i følge rundskrivet, ved enkelte kontor innvilges eller avslås etter § 19. Når kommuner vurderer typiske livsoppholdsytelser etter § 19, som gjelder de særlige tilfellene, er det en viss risiko for at det blir gitt avslag på økonomisk stønad da en livsoppholdsytelse ikke er et særlig tilfelle men noe søker har krav på etter § 18. Vi mener at det å vurdere livsoppholdsytelser etter § 19 istedenfor § 18 kan forklare forskjeller i utbetaling mellom kommunene.

- **Det å følge sosialhjelpsnormen automatisk uten å gjøre individuelle, skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle kan forklare ulikheter i utbetaling.**

Vi har også sett at det er forskjeller mellom de ulike kontorene med hensyn til vektleggingen av den veiledende sosialhjelpssatsen, sosialhjelpsnormen, ved beregning av økonomisk stønad. Etter vår oppfatning vil kontor som bruker sosialhjelpsnormen aktivt ved beregning av økonomisk stønad potensielt ha lavere utbetaling av økonomisk stønad enn andre kontor. Dette kommer særlig til uttrykk dersom det i tillegg ikke gjennomføres individuelle, skjønnsmessige vurderinger.

### **Forslag til kompetanseheving**

I denne delen foreslås visse tiltak som vi mener kan bidra til å heve kvaliteten på vedtakene og kompetansen til saksbehandlere og stedlige ledere, samt derigjennom ivareta rettssikkerheten til brukerne.

Basert på våre funn foreslås følgende:

- Mer praktisk opplæring og veiledning i anvendelse og bruk av lovbestemmelser og skjønnsutøvelse etter §§ 18, 19 og 20

Det anbefales at:

- vedtakene inneholder konkrete lovhenvvisninger og begrunnelser, hvor sakens faktum knyttes direkte til lovens vilkår.
- det bør fremgå av vedtakene hvilke konkrete individuelle, skjønsmessige vurderinger som er gjort i den enkelte sak.

Det foreslås også at saksbehandlerne ved fatting av vedtak tar i bruk rettsanvendelse som beskrevet i kapittel 3, særlig punkt 4 og 5.

- Det bør fokuseres mer på kartlegging av brukers situasjon og viktigheten av å lage journalnotat.
- Det bør lages en bedre mal for fatting av vedtak.

Saksbehandlerne ved de enkelte kontorene kan ikke alene tilskrives ansvaret for de feil og mangler som er avdekket, og eventuelle forskjeller i utbetaling av sosialhjelp mellom de ulike kontorene. Vi mener at overnevnte forslag til kompetanseheving kan bidra til å øke saksbehandlernes trygghet i forhold til å forvalte lovverket og derigjennom brukernes rettssikkerhet. Etter vår vurdering er det behov for en systematisk kompetanseheving hos både saksbehandlere og ledere, og et generelt høyere fokus på dette komplekse fagområdet fra kommunens, NAVs og den stedlige ledelsens side. Vi ser at vår funn bekreftes både av annen forskning og Helsetilsynets rapporter. Vi er av den oppfatning at funnene i vår undersøkelse sannsynligvis har overføringsverdi og også gjelder andre Nav kontor i landet.

## 10 Litteraturliste

Boe, Erik Magnus (2010): *Innføring i juss*. Oslo: Universitetsforlaget

Eckhoff, Thorstein og Eivind Smith (2010): *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget

Eriksen, Håkon Glommen (2013): *Selvbestemmelse, rettighet og tvang*. Arbeidsnotat nr. 196, Høgskolen i Lillehammer

Graver, Hans Petter (2007): *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget

Hanssen, Helene, Kristin Humerfelt, Alice Kjellevold, Anne Norheim & Rita Sommerseth (2010): *Faglig skjønn og brukermedvirkning*. Oslo: Fagbokforlaget

Hernes, Thorgeir, Ingar Heum & Paal Haavorsen (red.) (2010): *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Terum, Lars Inge (2003): *Portvakt i velferdsstaten*. Oslo: Kommuneforlaget AS

### Offentlige dokumenter:

Brandtzæg, Bent, Solveig Flermoen, Trond Erik Lunder, Knut Løyland, Geir Møller & Joar Sannes (2006): *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*. Telemarksforskning-Bø, Rapport nr 232

Helsetilsynet (2011): *Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i NAV*. Rapport 4/2011. Oslo: Statens Helsetilsyn

Rundskriv hovednr. 35- *Lov om sosiale tjenester i NAV (2012)*





Høgskolen i Lillehammer / Lillehammer University College  
Postboks/P. O. Box 952, 2604 Lillehammer, Norway  
Telefon/phone: (+47) 61 28 80 00

**[www.hil.no](http://www.hil.no)**