



FAGFORBUNDET



 **Fattignorge**

**Henvendelse til Sivilombudsmannen vedrørende
statlige og kommunale veiledende satser for stønad
til livsopphold etter sosialtjenesteloven**

Fra Foreningen Fattignorge, Juss-Buss og Fagforbundet
9. mai 2007

Bakgrunnen for vår henvendelse til Sivilombudsmannen

Foreningen Fattignorge gjennomførte i 2006 en undersøkelse blant alle landets kommuner, der kommunene ble bedt om å redegjøre for bakgrunnen for kommunens veiledende satser for stønad til livsopphold. Ca 75 % av kommunene svarte på undersøkelsen. Undersøkelsen viste at ingen av kommunene hadde basert satsene sine på et budsjett over hva det faktisk kostet å leve i kommunen. Noen av kommunene i undersøkelsen satte opp et forslag til budsjett basert på kommunenes satser, etter henvendelsen fra foreningen Fattignorge. Disse budsjettene var ikke tilstrekkelige til å dekke de postene som etter departementets rundskriv regnes som kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet.

Ved henvendelse til departementet fikk foreningen Fattignorge oppgitt at det heller ikke foreligger tall eller budsjettmateriale bak statens veiledende livsoppholdssatser. Kommunene som baserte seg på statens veiledende satser, opplyste at det ikke lå noen konkret vurdering bak kommunens satser fordi de brukte de veiledende satsene til staten. Staten på sin side, opplyste at det ikke forelå tall bak statens satser fordi det er kommunenes ansvar å foreta den skjønsmessige forsvarlighetsvurderingen i den enkelte sak.

Denne ansvarsfraskrivelsen fra både stat og kommune, fører altså til at de veiledende satsene for livsopphold ikke har noen sammenheng med hva som faktisk er nødvendig for å dekke utgifter til livsopphold. Både foreningen Fattignorge og Juss-Buss har erfaring med at mange sosialhjelpsmottakere ikke får nok økonomisk stønad til å dekke livsoppholdet. Dette gjør det vanskeligere for den enkelte å leve et normalt liv, og hjelpen fra sosialtjenesten blir således ikke i samsvar med loven.

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 5-1

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kap. 5 gir grunnlag for å få dekket utgifter til livsopphold. Sosialtjenesteloven § 5-1 gjelder "*Stønad til livsopphold*" og begrepet livsopphold er både et vilkår når det gjelder tildeling av økonomisk sosialhjelp og også i forhold til utmålingen av økonomisk sosialhjelp.

Vilkårene for å få tildelt økonomisk stønad etter sotjl. § 5-1 første ledd er at vedkommende ikke kan sørge for sitt livsopphold "*gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter*". Dette innebærer at utgifter til livsopphold først dekkes etter at vedkommende har forsøkt å forsørge seg selv gjennom eget arbeid eller ved å gjøre økonomiske rettigheter gjeldende, slik som for eksempel ulike trygdeytelser, bankinnskudd eller salg av eiendeler. Det er først når disse mulighetene er utprøvd at man får et krav på økonomisk stønad etter sotjl. § 5-1. Økonomisk stønad fra sosialtjenesten er derfor av subsidiær karakter. Dette fremgår også i rundskriv I-34/2001, der det heter at når "*alle aktuelle muligheter er utnyttet fullt ut, men ikke strekker til,*

har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold krav på økonomisk stønad til livsopphold uansett årsaken til hjelpebehovet”.

Dersom man oppfylder tildelingsvilkårene etter sotjl. § 5-1 første ledd, har man altså krav på økonomisk stønad fra sosialtjenesten. Kravet om tildeling av økonomisk stønad knytter seg til livsoppholdsbegrepet; er utgifter til livsopphold man kan kreve dekket.

Om livsoppholdsbegrepet

Økonomisk stønad til livsopphold skal kompensere for bortfall av arbeidsinntekt, manglende inntektsmuligheter eller andre økonomiske rettigheter. Hva stønaden nærmere skal dekke og hvor mye, vil være en skjønnsmessig vurdering som må fastsettes individuelt i hvert enkelt tilfelle. I denne vurderingen vil ulike hensyn gjøre seg gjeldende. Det må foretas en konkret vurdering ut i fra hva den enkelte faktisk har behov for, gjennom en sammenlikning av inntekter og utgifter. Denne vurderingen skal være lik uavhengig av hvor i landet man fremsetter sin søknad. Det er et grunnleggende hensyn at den økonomiske stønaden skal bidra til at vedkommende i størst mulig grad blir økonomisk selvhjulpen. For å kunne nå dette målet må det derfor foretas en helhetsvurdering av vedkommendes livssituasjon, slik at den økonomiske stønaden fra sosialtjenesten bidrar til at vedkommende kun i en kortere periode vil ha behov for stønad fra sosialtjenesten. Dette innebærer at stønaden gir vedkommende både reelle muligheter og motivasjon til å bli økonomisk selvstendig.

Hva stønad til livsopphold skal dekke

Det følger av sosialtjenesteloven (sotjl.) § 5-1 at:

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

Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.”

Ordlyden gir ikke nærmere veiledning på hvilke utgifter som omfattes av livsoppholdsbegrepet. Begrepet er utformet slik at innholdet vil kunne variere over tid og etter hvert som samfunnet utvikler seg. Visse grunnleggende behov skal allikevel dekkes, slik som utgifter til mat og drikke, klær og boutgifter. Formålsbestemmelsen i sotjl. § 1-1 vil imidlertid påvirke tolkningen av hva som skal eller bør dekkes i forhold til et forsvarlig livsopphold. I sotjl. § 1-1 heter det:

”Formålet med denne loven er:

- a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,*
- b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.”*

Ordlyden i sotjl. § 1-1 taler for at utgifter til livsopphold ikke bare omfatter det som er strengt nødvendig for å fysisk å kunne overleve, slik som mat, klær og et sted å være. Livsoppholdsbegrepet må tolkes videre slik at stønad til livsopphold skal dekke de utgifter som anses som et nødvendig minimum i forhold til samfunnet slik det er i dag.

I forarbeidene til sosialtjenesteloven er det ikke utdypet nærmere hvilke utgifter livsoppholdsbegrepet skal dekke. Et av hovedformålene er imidlertid at den økonomiske stønaden til livsopphold skal sikre grunntrygghet for den som ikke er i stand til å skaffe seg slik trygghet på en annen måte. I NOU 1985:18 s. 92 uttales det at stønaden ikke bare skal dekke det aller mest nødvendige for å overleve, men slik at man også kan leve et forholdsvis normalt liv: *”Den økonomiske stønaden bør gi stønadsmottakerne reelle muligheter til selv å ta ansvaret for sine økonomiske forpliktelser. Det innebærer at stønaden ikke bare skal dekke det mest nødvendige til mat, boliger og klær, men også muligheter til å føre et ”normalt liv”. Blant annet ved å delta sosialt i ulike fritids- og kulturtilbud, rekreasjon, ferie m.v.”.*

I rundskriv I-1/93 punkt 5.1.3 heter det at *”det er forutsatt at alle skal sikres et forsvarlig livsopphold. Hva som er et forsvarlig livsopphold må avgjøres konkret med bakgrunn i den enkelte søkers situasjon.”* I rundskriv I-34/2001 punkt 5.1.4 uttales det at utgifter til livsopphold ikke er et entydig begrep, og at den enkeltes behov alltid må vurderes konkret i forhold til de utgifter vedkommende har. Det er imidlertid enkelte utgifter som alltid skal tas med i vurderingen av stønadsbehovet. Utgifter som sosialtjenesten plikter å ta med i vurderingen når det gjelder kjerneområdet til livsoppholdsbegrepet er blant annet mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler, boutgifter og strøm. Det skal også tas hensyn til fritidsaktiviteter og sosiale behov. Det fremgår av rundskrivet at i denne vurderingen skal det særlig legges vekt på barns behov. I tillegg skal det også tas med i vurderingen om andre spesielle utgifter kan være en del av livsoppholdsbegrepet, for eksempel tannbehandling, utgifter i anledning spesielle begivenheter og barnepass. Utgifter til livsopphold som sosialtjenesten ikke har plikt til å dekke etter sotjl. § 5-1, kan sosialtjenesten i særlige tilfeller dekke etter sotjl. § 5-2.

Sammenfatningsvis kan det sies at det i det enkelte tilfellet skal foretas en konkret vurdering av hvilke utgifter som skal dekkes for at vedkommende får et *forsvarlig livsopphold*. Det skal foretas en bred vurdering ut ifra vedkommendes livssituasjon, hvor blant annet familiesituasjon og hjelpebehovets varighet skal tas med i betraktningen.

Nivået på livsoppholdsstønnen

Når det gjelder selve for hva som skal anses for et forsvarlig livsopphold, kan ikke dette utledes direkte av ordlyden i sotjl. § 5-1. Utgangspunktet er imidlertid at sosialtjenesten både har rett og plikt til å utøve skjønn ved utmålingen av stønaden. Dette innebærer at utmålingen av stønaden skal skje etter en konkret vurdering av det den enkelte faktisk har behov for. Utgiftene må sees i forhold til vedkommendes inntekter og inntektsmuligheter. I NOU 1985:18 gis det uttrykk for at stønad til livsopphold burde normeres, og at stønaden minst burde bringe klienten opp på et inntektsnivå

tilsvarende folketrygdens minstepensjon, jfr. NOU 1985:18 s. 93 flg. I senere forarbeider fravikes til dels synspunktet om normering, og uttalelsene er heller ikke klare i forhold til nivået på stønaden, jfr. NOU 1990:16 og Ot. prp. nr. 29 (1990-91).

Etter sotjl. § 5-1 tredje ledd kan departementet gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået. I rundskriv I-34/2001 ble det gitt veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven av Sosial- og helsedepartementet. Formålet med veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold, var å bidra til mer ensartet praksis og større likhet i utmålingen av stønad i like tilfeller. Retningslinjene er ment å omfatte utgifter til det som anses for å være kjerneområdet til livsoppholdsbegrepet. I de veiledende retningslinjene er det også tatt hensyn til familiesituasjonen, jfr. rundskriv I-34/2001 punkt 5.1.5. Selv om boutgifter, utgifter til strøm og oppvarming, og innbo er en del av kjerneområdet til livsoppholdet, inkluderes ikke disse i de veiledende retningslinjene, ettersom dette er utgifter som må fastsettes konkret i det enkelte tilfellet. Utenfor beregningen av de veiledende retningslinjene faller også de spesielle utgiftene som ikke er en del av kjerneområdet til livsoppholdsbegrepet. Utgifter til for eksempel lege, skolestart og fritidsutstyr vurderes særskilt alt ettersom det anses for å være en del av livsoppholdsbegrepet.

Satsene i de veiledende retningslinjene må betraktes som et veiledende utgangspunkt for det skjønn som skal utøves. Skjønnen skal vurderes etter de utgifter den enkelte har, sammenliknet med vedkommendes inntekt. I rundskriv I-34/2001 punkt 5.1.5.2 er det presisert at *”Lovens forutsetning om en individuell behovsprøving er med andre ord overordnet lokalt fastsatte normer og de statlig veiledende retningslinjene. Kommunale normer og statlige retningslinjer er kun veiledende for sosialtjenesten.”* Når nivået på stønaden skal fastsettes, må det derfor foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, og ikke kun henvises til de veiledende retningslinjene. Den enkelte søkers hjelpebehov kan etter en konkret vurdering vise seg å være større enn kommunens norm. Det kan også tenkes tilfeller hvor man kommer til at søkerens hjelpebehov ligger under den kommunale normen. Et vedtak om å gå under normen bør imidlertid gis en god begrunnelse.

Til tross for at stønaden skal fastsettes skjønnsmessig i det enkelte tilfelle, blir de veiledende satsene i praksis rutinemessig lagt til grunn. Det ligger også i begrepet *veiledende*, at satsene skal brukes som et utgangspunkt for den videre skjønnsmessige vurderingen. Det vil alltid være begrensninger for i hvor stor grad det er mulig å foreta en fullstendig skjønnsmessig vurdering av den enkeltes behov, blant annet på grunn av den store saksmengden for den enkelte saksbehandler ved sosialkontorene. Den faktiske stønaden som blir utbetalt, baserer seg derfor meget ofte på den veiledende satsen. Av den grunn bør både de statlige veiledende satsene og de kommunale satsene være basert på de faktiske utgifter til livsopphold som det er rimelig å regne med at en sosialklient har. Dette er ikke tilfelle i dag.

Sammenlikning av sosialsatser i kommuner og andre livsoppholdssatser:

I Møre og Romsdal var det i 2004, 2005 og 2006 store forskjeller mellom kommunenes sosialsatser. Satsen for enslige i 2005 var for eksempel i Ulstein kommune kr 3.312,-, mens den i Vestnes kommune var kr 4.624,-. I Sunndal var satsen for enslige kr 5.043,-, mens den i Ålesund var kr 3.798,-, både i 2004, 2005 og 2006.

Statens veiledende sats for enslige var i 2006 kr 4.270,-, og er i 2007 satt opp til kr 4.600,-.

Det fremgår av rundskriv A-16/2006 at satsene i de veiledende retningslinjene fra staten *"omfatter utgifter til det løpende, daglige livsoppholdet: Mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler og hygiene med mer, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter (bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med daglige gjøremål)."*

Dette kan sammenliknes med tall fra SIFOs standardbudsjett. SIFO (Statens institutt for forbruksforskning) er et statlig forvaltningsorgan og forskningsinstitutt med særskilte fullmakter underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. SIFO er det eneste forskningsinstitutt i Norge som utelukkende arbeider med forbruksforskning. SIFO setter hvert år opp et standardbudsjett som viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Budsjettet er basert på grundig forskning, og brukes i stor grad av forbrukerinstitusjonene, forsknings- og fagmiljøer, departementer, nordiske forbrukermyndigheter og ulike bransjer.

Etter SIFO-budsjettet vil en mann på 30 år ha utgifter til mat og drikke, klær og sko, helse og hygiene, lek og fritid, reisekostnader, andre dagligvarer, husholdningsartikler og telefon- og mediebruk på kr 6.500,- per måned. Utgifter til bolig, strøm, møbler og bil er da holdt utenfor.

Begrepet forsvarlig livsopphold som en minstestandard

Som nevnt ovenfor, går det fram av sosialtjenestelovens forarbeider og rundskriv til loven at den økonomiske stønaden skal sikre mottakeren et forsvarlig livsopphold.

Det eksisterer svært lite rettspraksis i forhold til innholdet av retten til omsorgstjenester. Den mest sentrale dommen er Fusadommen, Rt 1990 s 874. Høyesterett fastslo der at det eksisterer et rettskrav på omsorgstjenester. Dommen gir ikke klare føringer når det gjelder omfang og type hjelp, men taler for at det eksisterer et krav om at sosialytelser generelt må holde visse minstemål.

Begrepet forsvarlig livsopphold kan beskrives som en rettslig standard, et begrep som betegner en rettighet, der innholdet i rettigheten kan forandre seg over tid. I forhold til livsoppholdsbegrepet, vil dette kunne forandre seg både i forhold til hvilke utgiftsposter som inngår i formuleringen, og i forhold til hvor store disse utgiftspostene er.

Etter sotjl. § 8-7 første ledd annet punktum kan fylkesmannen endre et vedtak fra sosialtjenesten basert på fritt skjønn, dersom skjønnen er "åpenbart urimelig". Dette må forstås slik at vedtaket er åpenbart urimelig når det ikke gir grunnlag for forsvarlig livsopphold. Forsvarlighetskravet må etter dette anses som en skranke for hvor lavt hjelpen kan settes, det vil si at begrepet forsvarlig livsopphold blir en minstestandard for hva sosialstøtten skal dekke. Forarbeidene og rettspraksis taler også for at det eksisterer en minstestandard, men denne er ikke konkretisert mer enn at det stilles krav om at støtten skal dekke et forsvarlig livsopphold.

I og med at størrelsen på støtten fastsettes av den enkelte kommune, vil det til en viss grad være opp til kommunen å vurdere hva begrepet skal omfatte.

Når det tillegges den enkelte kommune å skjønnsmessig fastsette innholdet i en rettslig standard, som får såpass store faktiske konsekvenser for enkeltmennesker som støtten til livsopphold, må kravet til rettssikkerhet settes høyt.

I forarbeidene omtales rettssikkerhetskravet slik:

"Når det kreves rettssikkerhet, siktes det som regel til at den enkelte skal være sikret mot overgrep og vilkårlighet fra forvaltningens side, og at vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser (Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 1978)."

Sett i sammenheng med det generelle krav til forsvarlighet i forvaltningen, mener vi at det må eksistere et krav om en forsvarlig vurdering bak beregningen av støtten til livsopphold. Dette gjelder både ved den konkrete skjønnsmessige vurderingen i den enkelte sak, og ved fastsettelsen av størrelsen på de veiledende satsene. De veiledende satsene må i størst mulig grad gjenspeile normen for det som må sies å være innholdet i den rettslige standarden *forsvarlig livsopphold* til enhver tid.

Det må ligge et krav til forsvarlighet i hele prosessen, for å sikre at den enkelte mottakers livsopphold blir forsvarlig dekket. Etter dette må det kunne stilles et klart krav til både kommunene og staten om at fastsettelsen av de veiledende satsene skal være basert på faktiske vurderinger av kostnader til livsoppholdet.

Konklusjon og oppfordring

Både staten og kommunene innrømmer at det ikke foreligger noen budsjetter bak de veiledende satsene. Sammenlikningen med SIFO-budsjettet viser at de veiledende satsene i stor grad fraviker fra de faktiske utgiftene som er nødvendig for å dekke et forsvarlig livsopphold. Foreningen Fattignorges og Juss-Buss' erfaring taler også for at den økonomiske støtten i praksis ofte ikke er tilstrekkelig til å dekke de nødvendige utgifter til livsoppholdet. Dette betyr at en lovfestet rettighet av avgjørende betydning for mange tusen mennesker i Norge, i stor grad er basert på ren vilkårlighet fra det offentliges side. I stedet for at satsene baserer seg på de faktiske utgifter, blir støtten til utgiftene begrenset av de vilkårlig fastsatte satsene.

Når verken staten eller kommunene har basert sine satser på faktiske vurderinger av utgifter til livsopphold, kan ikke satsene sies å være i samsvar med lovens krav til forsvarlighet og hensynet til rettssikkerhet. Sivilombudsmannen må da kunne gripe inn, og pålegge at staten og kommunene foretar en forsvarlig vurdering forut for fastsettelse av veiledende og/eller normerte satser.

Med vennlig hilsen

Georg Rønning,
Foreningen Fattignorge

Trond Skaug,
Juss-Buss

Vidar Andersen,
Foreningen Fattignorge

Helene Skaare,
Juss-Buss

Kjetil Edvardsen, Fagforbundet