



**UiO • Det juridiske fakultet**

**Professor Kirsten Sandberg**

**FORELESNINGER I VELFERDSRETT:  
Retten til økonomisk sosialhjelp**

**Høsten 2012**



# Hvor står reglene

- Reglene om økonomisk sosialhjelp ble fra 01.01.2010 flyttet til lov nr. 131/2006 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (forkortet stnavl.), men endringene var mest lovtekniske
- Reglene om sosiale tjenester ble fra 01.01.2012 flyttet fra sosialtjenesteloven til helse- og omsorgstjenesteloven

## **Ulike tjenester som er lagt til NAV**

- Rusbehandling
- Bolig
- Gjeldsrådgivning
- Flyktningtjeneste
- Støttekontaktordning
- Assistanse/avlastning
- Tiltak for personer med psykiske lidelser

# Oversikt over stønadene

- Loven handler stort sett om økonomiske stønader
- Økonomisk stønad som man har krav på, stnavl. § 18
- Stønad som kommunen kan gi, § 19
- Kvalifiseringsprogram, §§ 29-34
- Kvalifiseringsstønad, §§ 35-40

# Ansvarlige myndigheter

- Disse stønadsformene er kommunens ansvar
- Den statlige arbeids- og velferdsetaten og kommunen skal ha felles kontor i alle kommuner (NAV-kontoret), som bl.a. skal ta seg av disse oppgavene for kommunene
- Arbeidsdepartementet har overordnet ansvar
- Arbeids- og velferdsdirektoratet faglig ledelse
- Statens helsetilsyn er tilsynsmyndighet

# Formålsparagrafen, § 1, utvidet i Stortinget med nytt annet ledd

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

# Plassering av økonomisk sosialhjelp i stønadssystemet

- Nederste sikkerhetsnett
- De som ikke klarer å skaffe penger til livsopphold pga manglende inntekt
- De som lever av ytelser fra folketrygden e.l. som ikke strekker til
- De som har store gjeldsforpliktelser
- Mange av disse regnes som "fattige":  
Inntekt under 60 % av medianinntekten (EUs definisjon). Definisjonen er omdiskutert

## Noen fakta

- Minstepensjonen har økt, de trenger i mindre grad sosialhjelp ved siden av
- 117 700 personer mottok sosialhjelp i 2009, dvs 2,4 % av befolkningen
- De fleste har et forbigående hjelpebehov
- Men 40 % mottok sosialhjelp i 6 mnd el mer, 12 % gjennom hele året
- Diskusjon om normene for sosialhjelp er for lave



# Menneskerettigheter

- ØSK art. 9 retten til sosial trygghet, herunder trygdeytelser, art. 11 retten til tilfredstillende levestandard
- Tilleggsprotokoll om individuell klagerett, ikke trådt i kraft. Ikke ratifisert av Norge
- Gjennomføre med alle egnede midler, jf art. 2
- Ikke bare respektere og beskytte, men også tilrettelegge for oppfyllelse
- Uten diskriminering
- FNs barnekonvensjon art. 26 om sosiale trygdeytelser og art. 27 om adekvat levestandard

## Økonomisk rådgivning

- Kommunen har plikt til å gi opplysning, råd og veiledning, jf § 17, selv eller ved andre
- Forebyggende og problemløsende
- Avhengig av behov, for eksempel hjelp til budsjett
- Kan hjelpe til med å reforhandle lån
- Kommunen kan selv gi lån i vanskelige situasjoner
- Avtaler etter gjeldsordningsloven

# Stønad til livsopphold, § 18

- Første ledd:

”De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.”
- Rettighetsbestemmelse, dvs. har rett til stønad hvis oppfyller vilkårene
- Vilkårene er skjønnsmessige
  - Ikke kan sørge for sitt livsopphold
  - Gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter

# Hva ligger i livsopphold

- Rundskriv I-34/2001: **Kjerneområdet** er individenes grunnleggende behov for bolig, mat, klær, oppvarming, hygiene. Dessuten innbo, husholdningsartikler, forsikring, TV-lisens og aviser, offentlig kommunikasjon, medisiner, alminnelige fritidsaktiviteter, lege, tannlege.
- Barns behov for utstyr til fritidsaktiviteter
- Vedlikehold av bolig dekkes i utgangspunktet **ikke**. Heller ikke bil. Men særlige tilfeller.
- Jul, bursdager, konfirmasjon, skolestart etc. Ikke isolert sett nødvendige for livsopphold, men helhetsvurdering, og særlig hensyn til barns behov.

# Må ha forsøkt å forsørge seg selv gjennom arbeid

- Tilmeldt NAV som **reelle arbeidssøkere** og normalt ta det arbeidet som blir tilbudt
- Hvis man har dagpenger som ikke er tilstrekkelige, kan få supplerende sosialhjelp
- Selvstendig næringsdrivende: Prøve å finne arbeid
- Først bruke **andre økonomiske rettigheter**, særlig trygd. Evt søke supplerende sosialhjelp
- Studenter må søke Statens lånekasse
- Bruke midler i bank, selge bil el båt
- Selge stor, nedbetalt bolig? Tja, må uansett ha bolig. Evt belåne.
- Underholdsplikt

# Stønadens størrelse, § 18, 2. og 3. ledd

”Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.”

- Sikre forsvarlig livsopphold
- Tilrettelegge for at klarer seg selv etter hvert, ikke være for strenge
- Skal behandles individuelt
- Må ha oversikt over søkerens økonomi – inntekter og utgifter

# Veiledende satser, rundskriv A-2/2011

- Satsene prisjusteres i 2012 i tråd med anslaget for vekst i konsumprisene i nasjonalbudsjettet for 2012 (1,6 pst.). Satser per måned fra 1. januar 2012 (satser gjeldende fra 1. januar 2011 i parentes):

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

# Hva dekker satsene, jf. A-2/2011

- 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).
- Ikke med: Boutgifter, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr. Dette inngår i kjerneområdet i livsoppholdet, men denne typen utgifter må vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle.



## Forts

- Spesielle utgifter: Utgifter i forbindelse med høytids- og merkedager, fritidsutstyr, spedbarnsutstyr, barnepass, skolestart, videregående opplæring, utgifter knyttet til samvær med barn, lege, psykolog mv., legemidler, tannbehandling, syns- og hørselshjelpemidler mv., flytteutgifter, vedlikehold av egen bolig, bilhold og særlige behov for øvrig
- Disse kan etter en konkret vurdering være en del av livsoppholdet

## Formen på stønaden

- Stnavl. § 21: Bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester.
- Hovedregel: Tilskudd, som ikke skal tilbakebetales, ”bidrag”
- Lån aktuelt ved forskuttering av trygd, studielån etc. eller i nødtilfeller. I så fall skal vedtaket inneholde bestemmelser om lånevilkårene
- Varer og tjenester: Bare unntaksvis, jf. 4. ledd, særlige forhold

## Rettsanvendelsesskjønn eller fritt forvaltningsskjønn?

- ”Sosialtjenesten har både rett og plikt til å utøve skjønn når den vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden” (rundskriv A-2/2011)
- ”Vurderingen av om søkere oppfyller vilkårene, og følgelig har rett til økonomisk stønad, er ikke en skjønnsmessig vurdering. ...derimot et betydelig rom for skjønn når det gjelder ytelsenens nivå og art” (Ot.prp. Nr. 103 (2008-2009) til stnavl.)

## Svar:

- Uttalelsene er uklare mht typen skjønn
- Om man skal få ytelsen (vilkårene):  
Rettsanvendelsesskjønn
- Har krav på den hvis vilkårene oppfylt.
- Utmåling: "fritt" skjønn, men må være i tråd med lovens formål

# Sosialhjelp etter skjønn, § 19

- Særlige tilfeller
- Vilkår: Personen trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon
- Ikke rettskrav, kommunen *kan* gi
- Skjønnnet må være forsvarlig, ikke:
  - Usaklig forskjellsbehandling
  - Utenforliggende hensyn
  - Vilkårlig (tilfeldig)
  - Åpenbart urimelig

# Eksempler

- Tilskudd til feriereiser for funksjonshemmede, må ofte ha med ledsager
- Ferie- og fritidsaktiviteter for barn
- Uforutsette påkjenninger, f.eks. kjøleskapet ryker mens man er mellom to jobber
- Student som har kort tid igjen til eksamen og uten sosialhjelp må slutte
- Dekning av gjeld

## Bruk av vilkår, § 20

- Nær sammenheng med vedtaket
- Ikke uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte.
- Ikke i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover
- Samarbeid med stønadsmottaker, stor vekt på hans/hennes mening, jf. § 42

# Vilkår om arbeid

- Spesielt nevnt: Utføre passende arbeids- oppgaver i bostedskommunen, jf. 1. ledd
- Begrunnelse
  - Hensynet til stønadsmottaker, arbeidstrening osv.
  - Gjenytelser til kommunen
  - Kontrollfunksjon, unngå svart arbeid o.l.
- ”Passende” arbeid: som han/hun kan make, ikke meningsløst, rimelig i forhold til vedk.s situasjon
- NAV-tiltak, evt. vurdere kvalifiseringsprogram
- Ikke plikt hvis vedkommende ikke egnet eller har omsorgsoppgaver



# Kvalifiseringsprogram og -stønad

- Vedtatt 2007
- Hovedvirkemiddel i regjeringens fattigdomsbekjempelse
- Meningen at stønadsmottakeren, "deltakeren", skal kunne kvalifisere seg for arbeidslivet
- Kvalifiseringsprogrammet skal være individuelt tilpasset
- Kvalifiseringsstønad er høyere enn økonomisk sosialhjelp

## Kvalifiseringsprogram, § 29

- Hvem, jf. første ledd:

Personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. F.eks. lave dagpenger eller sosialhjelp.

## Vilkår, § 29 annet ledd

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program

## Mer om programmet, § 30 m.fl.

- Full tid
- Bestå av tiltak og aktiviteter ut fra den enkeltes forutsetninger. Arbeidsrettede tiltak og aktiv arbeidssøking, arbeidstreningstiltak, mestringstrening, botrening osv. Helsemessig oppfølging.
- Iverksettes innen 6 måneder etter søknad
- For inntil ett år. Kan forlenges med ett år, unntaksvis lenger ut fra progresjon, motivasjon etc.
- Programmet kan stanses hvis saklig begrunnet i den enkeltes forhold, § 34

# Kvalifiseringsstønad, § 35

- Har rett til dette mens man går på kvalifiseringsprogram
- Stønad til livsopphold, men ikke nærmere behovsvurdering
- Størrelse: 2 G pr. år. G = 82 122 fra 01.05.2012
- Høyere enn sosialhjelp, som for en enslig er ca 64 000 pr. år
- Utbetaling skjer etterskuddsvis ut fra fremmøte. Annen arbeidsinntekt trekkes fra, men ikke krone for krone

# Rettspolitisk vurdering

- Regjering og Storting ser det som tjenlig virkemiddel i sosial- og arbeidspolitikken:
  - De det gjelder komme i arbeid
  - Livsopphold på noe høyere nivå enn sosialhjelp
- Nedadgående deltakelse og prosent i arbeid etterpå
- Evaluering vil bli ferdig i 2013

# Midlertidig botilbud, § 27

- ”Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.”
- Akutt bostedsløshet: Brann, evakuering, utkastelse, samlivsbrudd
- Enten naturalytelse (husvære) eller stønad til å dekke husvære
- Strengere krav til botilbudet etter rundskr U-5/03
- Barnefamilier, barn og unge: Forsvarlig botilbud, § 1, 2
- Individuell rettighet. NAV har plikt til å finne botilbud. Kan ikke pålegge den enkelte å finne det selv og at NAV bare dekker utgiftene.
- NAV skal medvirke til å skaffe fast bolig, § 15

# Følger av å gi uriktige opplysninger, § 23

Vilkår:

- Gitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger
- Forsettlig eller grovt uaktsomt
  - Ubevisst eller uaktsomt rammes ikke

Følger:

- Dette har ført til uriktig utbetalt stønad
- Stønaden skal tilbakebetales



# Klage

- Avgjørelse i sak om økonomisk stønad er enkeltvedtak, jf. § 40, 2. ledd
  - ”avgjørelser om tildeling” betyr ikke bare de som tildeler, men også de som avslår
- Både etter § 18 (rettskrav) og § 19 (skjønn)
- Kan klage både på avslag og utmåling, etter begge bestemmelser, jf. § 47
- Kan klage på vilkår i tildelingsvedtaket
- Det samme gjelder for kvalifikasjonsprogram og midlertidig botilbud

## Klageorgan og kompetanse, § 47

- Fylkesmannen er klageorgan
- Følge forvaltningsloven, jf. stnavl. § 41
- MEN: skjønnet tilsidesettes bare hvis ”åpenbart urimelig”
- Svakere posisjon enn andre som får kommunale enkeltvedtak
- Begrunnelse: Det kommunale selvstyret. Hvorfor er det viktigere her enn ellers? Se forvl. § 34 annet ledd tredje punktum

## Forvl. § 34 annet ledd:

Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på **hensynet til det kommunale selvstyre** ved prøving av det frie skjønn.

# Tilsyn med loven

- Fylkesmannen § 9, om kommunen oppfyller sine plikter
- Statens helsetilsyn § 10, overordnet faglig tilsyn.  
Landsomfattende tilsyn 2010:
  - Lovbrudd i 45 av 50 undersøkte kommuner
  - I nesten halvparten av de undersøkte kommunene:  
Lovbrudd når det gjelder kartlegging av søkerens situasjon og opplysning av saken.
  - Ytelser tildeles ut fra normer uten individuell vurdering
  - Den som faller utenfor § 18, har krav på vurdering etter § 19. I flere kommuner gjøres dette rutinemessig ikke