



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

Bruk av vilkår ved tildeling av sosialhjelp

Forvaltningsrevisjonsrapport nr.03/03

Mars 2004
2. opplag

Kontoradresse: Bjørns gate 1 (Aasegården)
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen □ Telefon 55 56 43 00 □ Telefax 55 56 43 30

Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *”Bruk av vilkår ved tildeling av sosialhjelp”* der vi har undersøkt hvordan vilkår som virkemiddel benyttes i praksis i sosialtjenesten i Bergen.

Kommunerevisjonen er, i henhold til kommunelovens § 60 nr. 7 og forskrift av 13. januar 1993 om revisjon og kontrollutvalg § 5 og § 8, pålagt å utføre forvaltningsrevisjon. I kommunelovens § 60 nr. 7 heter det:

”Revisjonen skal kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater”.

Med forvaltningsrevisjon menes systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning. I henhold til kommunelovens § 60 nr. 8 skal revisjonens rapporter forelegges kontrollutvalget.

Det presiseres at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Vi vil gjerne rette en stor takk til alle som har bidratt i prosjektet. Dette gjelder særlig sosialsjefene og de øvrige ansatte ved sosialkontorene som velvillig har tatt imot oss og stilt tid til disposisjon til utfyllende samtaler. Også Fylkesmannen i Hordaland ved Justis- og forvaltningsavdelingen var svært hjelpsomme og imøtekommende på vår henvendelse. Byrådsavdeling for helse- og bydeler gav dessuten verdifulle kommentarer i prosjektets startfase.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av cand. polit. Kari Gåsemyr. Hun har også skrevet rapporten. Cand. polit. Unni Sørensen og seksjonsleder Bodhild Laastad har bidratt underveis i ulike faser av prosjektet.

Bergen, 22. mars 2004

Rolf Kalvø
kommunerevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	5
0.1	Undersøkelsens funn og kommunerevisjonens anbefalinger	6
0.1.1	Problemstilling 1: Kartlegging av omfanget av bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.	6
0.1.2	Problemstilling 2: På hvilken måte stilles det vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp?	7
0.1.3	Problemstilling 3: I hvilken grad følger sosialtjenesten opp vilkår stilt i forbindelse med vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp?	8
0.1.4	Problemstilling 4: Hvilke former for konsekvenser får brudd på vilkår?	9
1	INNLEDNING	10
2	SOSIALTJENESTENS FORMÅL OG VIRKEMIDLER.....	12
2.1	Den økonomiske sosialtjenestens formål	12
2.2	Sosialtjenestens virkemidler.....	14
3	PROSJEKTETS FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	16
4	NÆRMERE OM ADGANGEN TIL Å SETTE VILKÅR VED TILDELING AV ØKONOMISK SOSIALHJELP	18
4.1	Eksempler på vilkår.....	19
4.1.1	Dersom vilkår brytes	20
5	METODISK FREMGANGSMÅTE.....	21
5.1	Arkivmaterialet i undersøkelsen.....	22
5.1.1	Begrensninger ved arkivmaterialet	23
5.2	Samtalene med saksbehandlerne	23
5.3	Samtalene med sosialsjefene	24
5.4	Samtale med representanter fra Fylkesmannen i Hordaland, Justis og forvaltningsavdelingen.	25
5.5	Høring.....	25
6	DATA FRA UNDERSØKELSEN.....	26
6.1	Klientene i undersøkelsen	26
6.2	Hvilke vilkår blir benyttet i sosialtjenesten?	27
6.2.1	Vedtak uten vilkår	27
6.3	Vilkårstyper som er benyttet	29

7	ANALYSE PROBLEMSTILLING 1: KARTLEGGING AV OMFANGET AV BRUK AV VILKÅR VED TILDELING AV ØKONOMISK SOSIALHJELP.....	30
7.1	Kommunerevisjonens begrepsbruk i analysen av datamaterialet fra undersøkelsen.	30
7.2	De ulike vilkårstypene som er benyttet.....	32
7.2.1	Vilkår knyttet til at klienten skal over i arbeid.....	33
7.2.2	Vilkår knyttet til veiledningssamtaler.....	37
7.2.3	Vilkår om at klienten skal forevise dokumentasjon før utbetaling av sosiale ytelser.	39
7.2.4	Vilkår som innebærer orienteringer til klienten relatert til endringer i klientens bosituasjon eller økonomiske situasjon.....	40
7.2.5	Vilkår knyttet til opphold i institusjon og saksbehandlerens oppfatninger av bruk av vilkår overfor rusmisbrukere.....	42
7.2.6	Vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte.....	43
7.2.7	Vilkår vedrørende psykolog/lege/tannlege behandling.....	44
7.2.8	Vilkår som innebærer undertegning av skriftlige avtaler med sosialkontoret.	45
7.2.9	Andre vilkår.....	46
7.3	Vurderinger og anbefalinger.....	46
8	ANALYSE PROBLEMSTILLING 2: PÅ HVILKEN MÅTE STILLES DET VILKÅR VED TILDELING AV ØKONOMISK SOSIALHJELP?.....	49
8.1	Hvordan blir vilkår kommunisert til klientene?.....	49
8.1.1	Saksbehandlerens synspunkter på SKS-systemet systemet.....	50
8.1.2	Vedtak, begrunnelse, melding eller vilkår? Praksis er uklar.....	52
8.2	Vurderinger og anbefalinger.....	54
9	ANALYSE PROBLEMSTILLING 3: I HVILKEN GRAD FØLGER SOSIALTJENESTEN OPP VILKÅR SATT I FORBINDELSE MED VEDTAK OM TILDELING AV ØKONOMISK SOSIALHJELP?.....	55
9.1	Grunnlaget for oppfølging.....	55
9.2	Saksbehandlerens rapportering om oppfølging.....	55
9.3	Vurderinger og anbefalinger.....	58
10	ANALYSE PROBLEMSTILLING 4: HVILKE FORMER FOR KONSEKVENSER FÅR BRUDD PÅ VILKÅR?.....	59
10.1	Sosialtjenestens iverksetting av konsekvenser når klienten ikke oppfyller vilkår for stønadsutbetalingen?.....	59
10.1.1	Formelle krav i forbindelse med iverksetting av konsekvenser for brudd på vilkår	59
10.1.2	Sosialtjenestens praksis ved brudd på vilkår.....	59
10.2	Vurderinger og anbefalinger.....	60
11	LITTERATURLISTE:.....	62

OVERSIKT OVER TABELLER:

Tabell 4-1:

Oversikt over eksempler på vilkår gitt i Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-34/2001 og Melding om sosialtjenesten i Bergen kommune 2003 19

Tabell 6-1:

Oversikt over fordelingen av langtids- og korttidsmottakere i undersøkelsen. Tallene i parentes indikerer mottakere med forhistorie som langtidsklienter eller mottakere av sosialhjelp..... 27

Tabell 6-2:

Oversikt over situasjoner hvor det ikke er stilt vilkår i forbindelse med tildeling av ytelse.. 28

Tabell 6-3:

Oversikt over antall vilkår av ulike typer som er benyttet overfor undersøkelsens 70 klienter og antall klienter som har fått satt vilkår av de ulike typene..... 29

Tabell 7-1:

Oversikt over type vilkår som er satt og overfor hvor mange klienter når det gjelder vilkår relatert til det å komme seg i arbeid. 36

Tabell 7-2:

Oversikt over antall vilkår av ulike typer som er benyttet overfor undersøkelsens 70 klienter, antall klienter som har fått satt vilkår av de ulike typene og kategori av vilkår. 47

FIGURLISTE:

Figur 1 Modell for kategorisering av typer vilkår..... 32

Figur 2 Plassering av vilkår A og B i modellen 35

Figur 3 Plassering av vilkår C og D i modellen 36

Figur 4 Plassering av de mest benyttede vilkår relatert til det å komme seg i arbeid i modellen 36

Figur 5 Plassering av vilkår E i modellen 38

Figur 6 Plassering av vilkår F, G og H i modellen..... 40

Figur 7 Plassering av vilkår I i modellen 41

Figur 8 Plassering av vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte 44

Figur 9 Plassering av vilkår J og K i modellen 45

Figur 10 Plassering av vilkår om undertegning av skriftlig avtale med sosialkontoret i modellen 46

Figur 11 Plassering av tyngdepunkter for benyttede vilkår i modellen 47

Figur 12 Modell for å illustrere sammenhengen mellom andel standard SKS-vilkår som benyttes overfor klientene sett i forhold tiden en person har vært sosialklient. Jo lenger en person har vært stønadsmottaker, desto færre vilkår oppgir saksbehandlerne at de benytter..... 52

0 SAMMENDRAG

Kontrollutvalget vedtok på møte 5. mars 2002 å prioritere temaområdet ”fattigdom og sosialhjelp” med tanke på gjennomføring av et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Bergen kommunerevisjon har i dette prosjektet sett nærmere på *hvordan vilkår som virkemiddel benyttes i praksis i sosialtjenesten i Bergen kommune.*

Å få folk i arbeid har vært regnet som det viktigste virkemiddelet mot fattigdom. Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse. Mottakere av sosialhjelp skal hjelpes til selvforsørgelse enten ved at de kommer over i lønnet arbeid eller at de blir mottakere av trygdeytelser. Sosialtjenesten benytter ulike virkemidler for å nå målet om å gi hjelp til selvhjelp eller selvforsørgelse til sine brukere. Vilkår knyttet til utbetaling av sosialhjelp er ett slikt virkemiddel. Med vilkår menes *en plikt, et pålegg eller en begrensning* til et vedtak om økonomisk sosialhjelp (Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001. Hvorvidt vilkår er et egnet virkemiddel overfor en sosialklient, er en skjønnbasert, individuell vurdering av mottakers situasjon.

Adgangen til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp er hjemlet i lov om sosiale tjenester § 5-3 hvor det heter følgende:

”Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, se også §5-4 tredje ledd og §5-8. Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i denne loven eller i andre lover. Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbevares.”

Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- 1. Kartlegging av omfanget av bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.**
- 2. På hvilken måte stilles det vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp?**
- 3. I hvilken grad følger sosialtjenesten opp vilkår stilt i forbindelse med vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp?**
- 4. Hvilke former for konsekvenser får brudd på vilkår?**

Undersøkelsens datagrunnlag er basert på gjennomgang av 70 klientmapper fra 7 av byens sosialkontor (Loddefjord, Ytrebygda, Sentrum, Sandviken, Åsane, Fana og Fyllingsdalen), samtaler med sosialsjefene og 3-4 saksbehandlere ved hvert av disse sosialkontorene. I tillegg gjennomførte vi en samtale med representanter fra Fylkesmannen i Hordaland ved Justis og forvaltningsavdelingen. All informasjon som er innhentet i prosjektet, både fra arkiv og gjennom samtaler, er behandlet slik at kildene er sikret anonymitet.

0.1 Undersøkelsens funn og kommunerevisjonens anbefalinger

0.1.1 Problemstilling 1: Kartlegging av omfanget av bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.

Vi valgte å kategorisere alle vilkår som er benyttet i undersøkelsen, både standardvilkår fra Bergen kommunes sosialklientsystem SKS og saksbehandlernes egenformulerte vilkår. Disse ble kategorisert i tre ulike typer ut fra hvilken hensikt en kan oppfatte at de er ment å skulle ha:

- 1) Vilkår som har til hensikt å stimulere klienten til **aktivitet** for å hjelpe seg selv å bli uavhengig sosialhjelp. (Eksempel: "De deltar i norskundervisning på Nygård skole")
- 2) Vilkår som har til hensikt å bidra til sosialtjenestens **kontroll** av klientens handlinger eller aktivitet. Dette gjøres ved at det stilles krav om dokumentasjon i forhold til den aktiviteten det gjelder. (Eksempel: "Før hver utbetaling av husleiestønad, må De dokumentere at foregående måneds husleie er betalt")
- 3) Vilkår som har til hensikt å gi klienten **informasjon** om hans eller hennes plikter uten å stille krav om aktivitet eller dokumentasjon med mindre en aktuell situasjon for dette skulle oppstå. (Eksempel: "Plikten til å melde fra om endringer i økonomisk situasjon gjelder også engangsstønad fra trygdekontoret ved fødsel")

Alle vilkår inneholder elementer av både kontroll, aktivitet og informasjon, men analytisk kan vi si at ulike vilkår har ulike tyngdepunkt i forhold til disse begrepene.

Våre finn viser at både med hensyn til antall vilkår og antall klienter, har bruken av vilkår ved sosialkontorene i undersøkelsen et tyngdepunkt i retning av kontroll og informasjon. Det er klart uttrykt fra sentralt politisk hold at en ønsker økt bruk av vilkår for å aktivisere sosialklientene i den hensikt at de skal bli selvhjulpne (Sosial- og helsedepartementets

rundskriv 1-34/2001). Vår undersøkelse viser at krav til klientene om aktivitet helst er knyttet til vilkår der hensikten er å få klientene over i arbeid eller til å søke bostøtte. I samtalen har noen saksbehandlere også fortalt at de av og til stiller vilkår om at klienten må søke attføring, rehabiliteringspenger eller uføretrygd. I arkivmaterialet fant vi kun ganske få eksempler på dette. Vilkår knyttet til å stimulere klienten til aktivitet er ellers i liten grad benyttet sammenlignet med vilkår mer rettet mot kontroll og informasjon. Dette kan henge sammen med at mange saksbehandlere ikke regner vilkår som et egnet virkemiddel til å aktivisere klienter med rus og/eller psykiatriproblematikk. En stor andel av klientene har denne type problemer. Saksbehandlerne vurderte det heller ikke som aktuelt å stille vilkår om aktivitet overfor klienter som mottar sosialstønad som en fast tilleggssytelse til trygd som følge av manglende opptjente trygderettigheter.

Vår anbefaling er at saksbehandlerne i sosialtjenesten bør være bevisste sentrale politiske målsetninger om å benytte vilkår mer aktivt som virkemiddel for å aktivisere sosialhjelpsmottakerne. I rapporten presenterer vi en analysemodell som illustrerer forholdet mellom vilkår rettet mot henholdsvis aktivitet, informasjon eller kontroll. Modellen kan fungere som et visuelt hjelpemiddel for saksbehandlerne i forhold til å være bevisste hvilken type vilkår de setter, og hva de ønsker å oppnå. Bruk av vilkår skal imidlertid alltid være skjønnsbasert og basert på en individuell vurdering av klientene. Sosialtjenesten kan med fordel arbeide med å utvikle eksempler på hvordan vilkår kan benyttes aktiviserende overfor ulike grupper av klienter.

0.1.2 Problemstilling 2: På hvilken måte stilles det vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp?

Klientene blir orientert om tildeling av stønad og eventuelle vilkår knyttet til dette gjennom brev om vedtak. Da denne undersøkelsen ble gjennomført (høsten 2003), ble disse brevene for det meste formulert ved hjelp av forhåndsformulert tekst i Bergen kommunes sosialklientsystem (SKS-systemet). Bergen kommune har nå oppdatert dette systemet og erstattet det med systemet SOSYS for sosialtjenesten. Fra byrådsavdelingen for helse- og bydeler har vi imidlertid fått opplyst at dette systemet ikke innebærer endringer i forhold til hvordan vedtaksbrev blir bygget opp ved hjelp av forhåndsformulert tekst. All omtale av SKS-systemet i denne rapporten er derfor direkte overførbar til SOSYS-systemet. Et vedtaksbrev laget ved hjelp av SKS-systemet (nå SOSYS) kan inneholde følgende deler:

1. Vedtakstekst
2. Begrunnelse for vedtaket
3. Vilkår
4. Meldinger til søker

Alle vedtaksbrev i undersøkelsen inneholdt vedtakstekst og begrunnelse for vedtaket, mens det varierte i hvilken grad vilkår og melding til klienten var tatt med.

Vår gjennomgang av vedtak og tilbakemeldingene fra Fylkesmannen i Hordaland tyder på at det er behov for å definere tydeligere hva som skal formuleres som henholdsvis vedtak, begrunnelse, vilkår og melding i vedtaksbrevene. Vi anbefaler at det utarbeides tydelige retningslinjer for dette, og gjerne i samarbeid med representanter fra Fylkesmannen i Hordaland.

Det bør vurderes om det er behov for å gjennomgå formuleringene i SKS-systemet med tanke på å gjøre dem mer forståelige og leservennlige for klientene. Saksbehandlerne gir uttrykk for at arbeidet deres lettes av å kunne benytte ferdigformulert tekst, men at mange savner et mer klientvennlig språk i tekstene.

Saksbehandlerne uttaler at det er behov for å videreutvikle SKS-systemet og gjøre en nærmere kartlegging av hvilke vilkår som burde vært inkludert og/eller revidert som standardtekster. Vi anbefaler at dette skjer basert på systematisk innhentet informasjon fra de som arbeider i tjenesten. Et slikt arbeid kan lede til at vilkår blir benyttet mer aktivt av de ansatte i sosialtjenesten.

0.1.3 Problemstilling 3: I hvilken grad følger sosialtjenesten opp vilkår stilt i forbindelse med vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp?

Samtalene med saksbehandlerne viser at det er stor variasjon i rutiner med hensyn til oppfølging av vilkår med unntak av de vilkår hvor det er stilt krav om dokumentasjon før utbetaling av stønaden. Vår anbefaling er derfor at sosialtjenesten prioriterer å utarbeide rutiner også for vilkår hvor det ikke er satt krav om dokumentasjon før en utbetaling. Det bør også vurderes om det bør knyttes krav om dokumentasjon før utbetaling for typisk

aktivitetsrettede vilkår. Med aktivitetsrettede vilkår mener vi vilkår som oppfordrer klienten til aktivitet for å hjelpe seg selv til å bli uavhengig av sosialstønad.

0.1.4 Problemstilling 4: Hvilke former for konsekvenser får brudd på vilkår?

I henhold til regelverket er det et krav at stopp i utbetaling av innvilget stønad må gjøres i form av et enkeltvedtak. Vår kartlegging av sosialtjenestens praksis viser at en ytelse der det er satt som vilkår at kvittering eller annen dokumentasjon skal framlegges før utbetaling, automatisk blir stoppet uten at det blir fattet et nytt enkeltvedtak om dette, dersom kvittering ikke foreligger. Sosialtjenestens praksis på dette området antas, etter kommunerevisjonens vurdering, å være i strid med regelverket fordi klienten skal ha adgang til å klage på et vedtak om stopp eller reduksjon av stønaden. Vi anbefaler derfor at varsling av klientene før stopp i utbetaling som følge av manglende forevisning av dokumentasjon, må innarbeides i sosialkontorenes rutiner. Dette bør gjøres på en mest mulig standardisert måte, for eksempel i form av et standard varslingsbrev, for at den ekstra arbeidsbelastningen for sosialkontorene skal bli minst mulig.

1 INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok på møte 5. mars 2002 å prioritere temaområdet ”fattigdom og sosialhjelp” med tanke på gjennomføring av et forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Å få folk i arbeid har vært regnet som det viktigste virkemiddelet mot fattigdom. Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse for personer som står helt uten midler til å forsørge seg selv. Sosialhjelpsmottakere skal hjelpes til selvforsørgelse enten ved at de kommer over i lønnet arbeid eller at de blir mottakere av trygdeytelser. Sosialtjenesten benytter ulike virkemidler for å nå målet om å gi hjelp til selvhjelp eller selvforsørgelse til sine brukere. Vilkår knyttet til utbetaling av sosialhjelp er et slikt virkemiddel. Med vilkår menes *en plikt, et pålegg eller en begrensning* til et vedtak om økonomisk sosialhjelp (Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001). I dette prosjektet har vi sett nærmere på *hvordan vilkår som virkemiddel benyttes i praksis i Bergen kommune*. Det finnes lite eksisterende kunnskap om hva som er praksis med hensyn bruk av vilkår i sosialtjenesten. Vår målsetning for prosjektet har derfor vært å kartlegge og forstå sammenhenger i et felt hvor vi i utgangspunktet har liten eller ingen kunnskap. Vi håper med dette å bidra med kunnskap som kan være med å videreutvikle sosialtjenesten i tråd med retningslinjer fra sentrale myndigheter.

Det er byråd for helse- og bydeler som har ansvar for sosialtjenesten i Bergen. Byråden leder byrådsavdeling for helse og bydeler som har hovedansvar for rådgivning og strategisk planlegging for sosialtjenesten. Byrådsavdelingen er politisk sekretariat for byråden og har også ansvar for oppfølging av bydelene.

Bydelene har ansvar for sosialkontorene. Bergens 8 bydeler har 10 sosialkontor. Med unntak av Laksevåg og Bergenhus bydel hvor som har to sosialkontor, er det ett sosialkontor i hver bydel. Alle som oppholder seg i Bergen kan kontakte ett av disse sosialkontorene for hjelp, men vil få hjelp til å kontakte det sosialkontoret de sokner til innen sin bydel (eller sin kommune dersom det gjelder en person som ikke er bosatt i Bergen)

Undersøkelsens datagrunnlag er basert på gjennomgang av 70 klientmapper fra 7 av byens sosialkontor, Loddefjord, Ytrebygda, Sentrum, Sandviken, Åsane, Fana og Fyllingsdalen, samtaler med sosialsjefene samt 3-4 saksbehandlere ved hvert av disse sosialkontorene. I tillegg gjennomførte vi en samtale med representanter fra Fylkesmannen i Hordaland ved justis og forvaltningsavdelingen. All informasjon som er innhentet i prosjektet, både fra arkiv og gjennom samtaler er behandlet slik at kildene er sikret anonymitet.

Rapporten har følgende oppbygning:

Kapittel 1 *Innledning* gir en oversikt over bakgrunn, formål og gjennomføring av prosjektet

Kapittel 2 *Sosialtjenestens formål og virkemidler* presenterer sosialhjelpens forankring i lovverket, sentrale myndigheters vektlegging av arbeid for å forebygge fattigdom og sosialtjenestens virkemidler for å nå målet om å hjelpe sosialklientene til selvforsørgelse.

Kapittel 3 *Prosjektets formål og problemstillinger* presenterer prosjektets formål. Det viser dessuten hvordan sosialtjenesteloven gir adgang til å stille vilkår, samt sentrale myndigheters uttrykte ønske om mer bruk av vilkår for å aktivisere sosialklientene. Vi går deretter nærmere inn på prosjektets problemstillinger.

Kapittel 4 *Nærmere om adgangen til å sette vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp* gir mer detaljert bakgrunnsinformasjon om hvordan vilkår skal benyttes og hvilke former for vilkår som kan stilles.

Kapittel 5 *Metodisk fremgangsmåte* går nærmere inn på hvordan undersøkelsens datagrunnlag er innsamlet

Kapittel 6 *Data fra undersøkelsen* gir en kortfattet presentasjon av registrerte opplysninger innhentet fra arkivene ved sosialkontorene.

Kapitlene 7, 8, 9 og 10 presenterer analyse av hver av rapportens fire problemstillinger.

Underveis i analysen trekker vi inn informasjon gitt av saksbehandlerne. Hvert av de fire kapitlene avsluttes med kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger.

2 SOSIALTJENESTENS FORMÅL OG VIRKEMIDLER

2.1 Den økonomiske sosialtjenestens formål

I dette prosjektet vil oppmerksomheten rettes mot vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Sosialtjenestens ansvarsområder omfatter imidlertid mer enn tildeling av økonomisk stønad til personer uten evne til å forsørge seg selv. Sosialtjenesten skal blant annet arbeide forebyggende i forhold til sosiale problemer og rus, bistå med avlastningstiltak for personer og familier som har særlig tyngende omsorgsarbeid, skaffe bolig til dem som ikke klarer det selv og bistå med støttekontakter til personer og familier som har behov for dette.

Økonomisk sosialhjelp er ment som en midlertidig løsning. Mottakerne skal hjelpes til å bli selvhjulpne, enten ved å hjelpes til å komme over i lønnet arbeid eller å bli tilknyttet trygdesystemet. Muligheten til å motta økonomisk sosialhjelp er en rettighet nedfelt i lov om sosiale tjenester § 5-1. Her heter det at

"De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadene bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne."

Av dette følger det at sosialhjelp bare kan gis etter at andre inntektskilder er uttømte og økonomiske rettigheter prøvd. Loven gir imidlertid også adgang til å hjelpe personer som trenger det for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon selv om vilkårene i §5-1 ikke er til stede (§5-2).

Arbeidslinjen har historisk stått sentralt i norsk velferdspolitik og gjør det fortsatt.

Velferdsmeldinga (St meld nr 35 (1994-95)) definerer arbeidslinjen slik:

"Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger - enkeltvis og samlet - utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle".

Med arbeidslinjen menes dessuten vektlegging av arbeid som det sentrale virkemiddel for å oppnå velferd og redusere fattigdom i befolkningen.

I Utjamningsmeldinga (St. meld. nr. 50 (1998-99)) blir "ei mjukare arbeidslinje" vektlagt som et virkemiddel til å redusere forskjeller i inntekter og levekår og for å bedre forholdene for de dårligst stilte. Med "mjukare" mener regjeringen at de vil innføre ulike forsøk for å stimulere grupper som ikke er yrkesaktive til å arbeide.

Også regjeringens Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6 (2002-2003)) viser at arbeidslinjen står sterkt som et virkemiddel til å redusere forskjeller i levekår og i kampen mot fattigdom. Regjeringen legger her vekt på det faktum at flertallet av personer som lever i fattigdom, over tid ikke har arbeid eller kun arbeider sporadisk. Hovedinnsatsen må derfor rettes mot å gjøre disse personene bedre i stand til å forsørge seg gjennom arbeid.

Dette følges opp i Sosial- og helsedirektoratets Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd for 2003 (2003:30). Svak eller manglende tilknytning til arbeidslivet fremheves der som en hovedårsak til fattigdom. Regjeringens mål er at flest mulig i yrkesaktiv alder skal klare seg selv ved eget arbeid, og at de som ikke har inntekt må sikres en trygd å leve av.

Ordninger som gjelder for alle innbyggere har tradisjonelt stått sentralt i arbeidet mot fattigdom i Norge. For eksempel har alle viktige trygdeordninger blitt gjort gjeldende for alle innbyggere etter 2. Verdenskrig. Dette gjelder syketrygden, alderspensjonen, barnetrygden og arbeidsløshetsstrygden (Kuhnle og Solheim 1994). Men fattigdom og dårlige levekår rammer i dag ikke store, lett identifiserbare grupper, men enkeltpersoner innenfor et relativt bredt spekter av grupper. Årsakene til at enkelte faller utenfor er ofte mange og sammensatte, og forskjellige fra person til person. Det kan dreie seg om rusproblemer, plutselig svikt i inntekt, sviktende psykisk eller fysisk helse, langvarig arbeidsledighet, manglende opptjening i forhold til trygderettigheter m.m. og kombinasjoner av disse problemene. I regjeringens Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6 (2002-2003)) fremheves det at dagens fattigdomsproblemer krever langt mer enn standardiserte løsninger for flertallet eller grupper av befolkningen. Dette vil innebære at tjenester i større grad blir differensierte og individuelt tilpasset og forutsetter også stor grad av brukermedvirkning gjennom dialog mellom tjenesteapparatet og brukeren.

Selv om arbeidslinjen står sentralt i arbeidet mot fattigdom, blir det i dag erkjent et større behov for spesielt tilpassede og individuelle løsninger for dem som faller utenfor enn tidligere. Ikke alle sosialhjelpsmottakere vil være egnet for arbeidsmarkedet. I *Melding om*

sosialtjenesten i Bergen kommune (2003) skilles det mellom tre grupper av sosialhjelpsmottakere og deres forhold til arbeidsmarkedet (Kap.3.4.1)

1. De som er **reelle arbeidssøkere** og som i stor grad skaffer seg arbeid på egen hånd etter en kort stønadperiode på økonomisk sosialhjelp
2. De som er **potensielle arbeidssøkere**
 - a) De som har en *sosial yrkeshemming* som ikke skyldes medisinske årsaker, det vil si de som av ulike årsaker (fysisk/psykisk og sosialt) trenger hjelp til å få og beholde høvelig arbeid
 - b) De som av *helsemessige årsaker* (fysisk og psykisk) trenger ekstra bistand til kvalifisering og arbeidsdeltakelse. I denne gruppen er det mange som er aktuelle i forhold til atføringsytelser fra trygdesystemet
3. De som av helsemessige eller sosiale årsaker **ikke er arbeidssøkende**

I sosialmelding for Bergen 2003 vises det til at trenden er at det er en større andel sosialhjelpsmottakere i kategori 2 og 3 nå enn tidligere. Dette er imidlertid et forhold som vil variere med konjunktursvingninger slik at økende arbeidsledighet vil medføre en større andel sosialhjelpsmottakere i gruppe 1. Uavhengig av hvilken kategori en sosialhjelpsmottaker befinner seg i, er målsetningen for alle sosialhjelpsmottakere at de skal ut av økonomisk sosialhjelp. Den enkelte skal bli i stand til å sørge for seg selv, enten det er gjennom arbeid eller trygd.

2.2 Sosialtjenestens virkemidler

Sosialtjenesten benytter ulike virkemidler for å nå målet om å gi hjelp til selvhjelp eller selvforsørgelser til sine brukere. I Sosialmeldingen for Bergen 2003 (Kap 4.3.2) fremheves det at oppfølging av sosialhjelpsmottakere i praksis handler om følgende aktiviteter:

1. Tett oppfølging og samarbeid med sosialhjelpsmottakeren over en viss periode
2. Systematisk kartlegging av sosialhjelpsmottakerens situasjon, ressurser og bistandsbehov
3. Utarbeidelse av individuelle handlingsplaner i samarbeid med sosialhjelpsmottakeren og andre i hjelpeapparatet
4. Tett samarbeid med andre i velferdsapparatet
5. Rask oppfølging av sosialhjelpsmottakeren i vanskelige situasjoner

6. Bevisst og individuell bruk av lovverkets adgang til å stille vilkår til sosialhjelpsmottakernen i oppfølgingsarbeidet.

I dette prosjektet vil oppmerksomheten rettes mot det siste av de ovenfor nevnte virkemidlene, det vil si bruken av vilkår som virkemiddel i sosialtjenesten til å hjelpe sosialhjelpsmottakeren over i arbeid eller trygd. Bruk av vilkår inngår i praksis i en helhetlig oppfølging av sosialhjelpsmottakeren.

3 PROSJEKTETS FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

I dette prosjektet ønsker vi å se nærmere på *hvordan vilkår som virkemiddel benyttes i praksis i Bergen kommune*. Med vilkår menes *en plikt, et pålegg eller en begrensning* til et vedtak om økonomisk sosialhjelp (Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001). For eksempel kan det settes vilkår om at en sosialhjelpsmottaker skal stå tilmeldt arbeidskontoret og være aktivt arbeidssøkende for at sosialstønad skal utbetales. Med vedtak menes i denne rapporten hvert signerte brev fra sosialkontoret til klienten om tildeling av eller avslag på ytelser. Når vilkår settes i et vedtak, skal det gå tydelig frem av vedtaket at det er satt vilkår og hva dette vilkåret går ut på. Vilkår skal bidra til hjelp til selvhjelp ved at det skal medvirke til å gjøre stønadsmottakeren uavhengig av sosialhjelp (Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001, kap5.3.1).

Adgangen til å sette vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp er hjemlet i lov om sosiale tjenester § 5-3 hvor det heter følgende:

"Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, se også §5-4 tredje ledd og §5-8. Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket og ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i denne loven eller i andre lover. Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbæres."

Regjeringen ønsker økt bruk av vilkår i sosialtjenesten. I Utjamningsmeldinga St. meld. Nr.50 (1998-99) nevnes økt bruk av vilkår som et virkemiddel for å aktivisere sosialhjelpsmottakerne

Regjeringa vil stimulere til meir bruk av vilkår (vår understrekning), for å auke aktivisering av den enkelte sosialhjelpsmottakaren"(kap. 5.1.1)

I Sosial- og helsedepartementets rundskriv fra 2001 (rundskriv 1-34/2001) vedrørende sosialtjenesteloven kapittel 5, går regjeringen nærmere inn på anledningen til å sette vilkår. I forordet oppfordrer regjeringen ved daværende sosialminister igjen til økt bruk av vilkår som et ledd i å nå målet om at sosialmottakerne skal bli selvhjulpne:

"Regjeringens satsing på å få arbeidsføre personer ut i arbeid viser seg også i forhold til sosialhjelpsmottakere. Det er lite tilfredstillende å være passiv mottaker av ytelser. Regjeringen oppfordrer derfor til økt bruk av vilkår (vår understrekning) i forbindelse med økonomisk sosialhjelp, med det mål at den enkelte skal bli mest mulig selvhjulpen og i stand til å sørge for seg selv og sitt eget arbeid.

Når vi i dette prosjektet skal se nærmere på hvordan vilkår som virkemiddel benyttes i praksis i Bergen kommune har vi avgrenset tilnærmingen til temaet. Vi vurderer ikke lovligheten til de vilkårene som blir kartlagt, hvorvidt de er individuelt tilpasset til klienten eller effektene av det å stille vilkår. Prosjektet har imidlertid følgende problemstillinger:

1. Kartlegging av omfanget av bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.

- *Hvilke former for vilkår blir benyttet?*
- *Hvor hyppig blir de ulike formene for vilkår benyttet*
- *Er det variasjoner i bruk av vilkår overfor ulike klientgrupper*

2. På hvilken måte stilles det vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp?

- *Hvordan blir vilkårene kommunisert til klientene?*

3. I hvilken grad følger sosialtjenesten opp vilkår stilt i forbindelse med vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp?

- *I hvilken grad settes det frister for når vilkårene skal oppfylles?*
- *Hvor lang tid går det før sosialtjenesten følger opp de vilkår som blir satt?*

4. Hvilke former for konsekvenser får brudd på vilkår?

- *I hvilken grad får manglende oppfølging fra klienten konsekvenser for stønadsutbetalingen?*
- *Hvordan fatter sosialtjenesten vedtak om at brudd på vilkår skal få konsekvenser?*
- *Er sosialkontorets rutiner i forbindelse med stopp eller reduksjon i sosialhjelp som følge av brudd på vilkår i henhold til regelverket?*

4 NÆRMERE OM ADGANGEN TIL Å SETTE VILKÅR VED TILDELING AV ØKONOMISK SOSIALHJELP

Behovet for individuelle løsninger overfor sosialklientene er anerkjent. Dette gjelder også i forbindelse med fastsetting av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. Vilkår skal stimulere til egenaktivitet fra stønadsmottakerens side, og sosialtjenesten har et ansvar for å tilpasse vilkårene til den enkeltes muligheter. I Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001 "Sosialtjenesteloven kapittel 5" (s4) heter det at

"På den annen side bør ytelsene ikke være slik at klienten ikke motiveres til å skaffe seg arbeid, delta på arbeidsmarkedstiltak eller andre aktiviteter som kan bidra til formidling av arbeid, eller på annen måte hindrer vedkommende til å ta ansvar for sin egen situasjon. (...) Sosialtjenesten må legge vekt på hvilke reelle muligheter den enkelte har for å forbedre sin situasjon (vår understrekning)."

Også i Melding om sosialtjenesten i Bergen kommune (2003:27-28) påpekes det at bruk av vilkår må ses i sammenheng med formålet om hjelp til selvhjelp, dvs. bidra til at stønadsmottakeren kan bli uavhengig av sosialhjelp. Det fremheves dessuten at vilkårene må settes på bakgrunn av en individuell vurdering av sosialhjelpsmottakeren og hans eller hennes mulighet til å oppfylle vilkåret.

I praksis vil altså bruk av vilkår i sosialtjenesten innebære en vanskelig balansegang mellom det å stille krav til den enkelte og samtidig bidra med hjelp til den enkelte som oppleves som meningsfull og som hjelp til selvhjelp.

I Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001 (kap. 5.3.4.3) gis det eksempel på hvordan vilkårssetting kan praktiseres som en trinnvis prosess med hovedmål og delmål. Eksempelet tar utgangspunkt i en situasjon der det vurderes å stille vilkår om **arbeid**. Da skal sosialtjenesten klargjøre hvilke muligheter den enkelte har for å delta i arbeidet. Det heter videre:

"Dersom ordinært arbeid ikke er et realistisk mål på kort sikt, må det vurderes om det er hensiktsmessig å stille vilkår om arbeid for økonomisk stønad i første omgang. For noen kan det være en lang prosess å kvalifisere seg for arbeidslivet. Det må da skilles mellom hovedmålet om at klienten skal sørge for seg selv uten økonomisk sosialhjelp og delmålene frem mot dette"

4.1 Eksempler på vilkår

Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001 og Melding om sosialtjenesten i Bergen kommune (2003) gir eksempler på vilkår som kan stilles til den enkelte sosialstønadsmottaker. Eksempler gjengis i tabellen nedenfor og er med to unntak sammenfallende.

Tabell 4-1 Oversikt over eksempler på vilkår gitt i Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-34/2001 og Melding om sosialtjenesten i Bergen kommune 2003

Vilkårstype	Rundskriv 1-34/2001	Melding om sosialtjenesten i Bergen kommune 2003
<i>Pålegge klienten å være tilmeldt Aetat eller ta imot tilvist arbeid</i>	X	X
<i>Pålegge klienten å delta i kvalifiserings- eller kompetansegivende tiltak</i>	X	X
<i>Pålegge klienten arbeidsplikt (arbeid for sosialhjelp etter §5-3,2.ledd)</i>	X	X
<i>Pålegge klienten å bytte til en rimeligere bolig</i>	X	X
<i>Pålegge klienten å møte til veiledningsamtaler på sosialkontoret</i>	X	X
<i>Pålegge klienten å la seg vurdere av en yrkesveileder</i>	X	X
<i>Pålegge klienten å vise ulike former for dokumentasjon; for eksempel gyldig kvittering for betalte utgifter, husleiekontrakt, legeerklæring, søknader om arbeid eller trygdeytelser med mer.</i>	X	X
<i>Pålegge klienten å innlede forhandlinger med fordringshaver for å oppnå gunstigere nedbetalingsordninger</i>	X	X
<i>Pålegge klienten å disponere stønaden på bestemte måter</i>	X	
<i>Pålegge klienten å møte til en helsemessig utredning i forbindelse med søknad om trygdeytelse.</i>		X

Ettersom tabellen ovenfor kun gir eksempler på vilkår som kan stilles, er det fullt mulig at også andre vilkår blir benyttet i sosialtjenesten. Dette prosjektet vil også registrere eventuelle andre former for vilkår som blir benyttet ved sosialkontorene i Bergen (jf. problemstilling1).

4.1.1 Dersom vilkår brytes

Vilkår er krav til sosialmottakeren om at visse betingelser skal være oppfylt i forbindelse med utbetaling av sosialstønad. Dersom en mottaker ikke oppfyller de krav som er stilt, kan sosialtjenesten vurdere å helt eller delvis stoppe stønaden til mottaker. Dette skal imidlertid ikke skje automatisk. Konsekvensene av et brudd må vurderes konkret av sosialtjenesten før det eventuelt fattes et enkeltvedtak om reduksjon eller stansing av stønaden. Et slikt vedtak kan påklages etter sosialtjenesteloven §8-6. I Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001, kap 5.3.7 legges det spesielt vekt på at det i vurderingen av konsekvensene er særlig viktig å se på følgene for eventuelle barn og ektefelle. Sosialtjenesten kan eventuelt vurdere å utbetale stønaden til ektefellen, eller yte hjelp i form av varer og tjenester. Det er også slik at en sosialhjelpsmottaker ut fra nødrettsbetraktninger kan ha krav på hjelp til tross for at vilkår satt av sosialtjenesten er brutt.

Prosjektet søker å klargjøre i hvilken grad vilkår som blir satt blir fulgt opp og hvilke konsekvenser brudd på vilkår får i praksis (jf. problemstilling 3 og 4).

5 METODISK FREMGANGSMÅTE

Det finnes lite eksisterende kunnskap om hva som er praksis med hensyn bruk av vilkår i sosialtjenesten. I slike sammenhenger har bruk av kvalitativ metode sin styrke. Med kvalitativ metode mener vi metode som legger vekt på å få frem data som gir oss grunnlag for å *forstå sammenhenger* på et felt hvor vi i utgangspunktet har liten eller ingen kunnskap. Typiske datakilder vil i slike tilfeller være dokumenter eller samtaler med involverte parter. I denne undersøkelsen har vi hatt samtaler med ansatte i sosialtjenesten. En ulempe med denne metoden er at grunnlaget for å generalisere blir svekket fordi det er svært tidkrevende å innhente opplysninger. Det blir begrenset hvor mange en rekker å snakke med sammenlignet med hvor mange en for eksempel kunne ha nådd gjennom en spørreundersøkelse. Men nettopp fordi dette er et felt hvor vi ikke har mye kunnskap, ville det være vanskelig å lage et spørreskjema som ville få frem nyansene i bruken av vilkår. De ansatte i sosialtjenesten ville ikke slippe til med sine synspunkter og erfaringer i samme grad fordi et spørreskjema gir liten anledning til å forklare *hvorfor* en handler som en gjør.

Ved å innhente data fra ulike kilder sikrer vi at informasjonsgrunnlaget for undersøkelsen både er pålitelig og gyldig. I denne undersøkelsen innhentet vi derfor både informasjon fra sosialkontorens arkiv foruten å ha samtaler med saksbehandlere i sosialtjenesten. Vi innhentet informasjon om bruk av vilkår fra 70 tilfeldig valgte klientmapper ved sosialkontorenes arkiv. Selv om utvalget av klientmapper er tilfeldig, er likevel omfanget for lite til at vi er sikret tilstrekkelig representativitet. Men når informasjonen fra arkivene blir sammenholdt med informasjonen fra samtalene, styrker dette påliteligheten til den forståelsen av bruk av vilkår som det redegjøres for i denne rapporten. Vi anser derfor påliteligheten som tilstrekkelig.

Når en foretar samtaler for å innhente data, bør det foretas så mange samtaler at en etter hvert opplever at hver nye samtale ikke tilfører noe nytt til den forståelsen av feltet som etter hvert har blitt opparbeidet. Det kvalitative datagrunnlaget i denne rapporten baserer seg på samtaler med saksbehandlerne til noen av de klientene som ble trukket ut av arkivet, og samtaler med sosialsjefene ved 7 av byens 10 sosialkontor.

All informasjon som er innhentet i prosjektet, både fra arkiv og gjennom samtaler er behandlet slik at kildene er sikret anonymitet. Følgende sosialkontor er med i undersøkelsen: Loddefjord, Ytrebygda, Sentrum, Sandviken, Åsane, Fana og Fyllingsdalen.

5.1 Arkivmaterialet i undersøkelsen

10 klientmapper ble plukket ut ved arkivene ved hvert sosialkontor. Utvelgelsen foregikk tilfeldig ved at vi vilkårlig fysisk plukket klientmapper fra arkivet uten noen form systematikk. Fra hver klientmappe ble det registrert:

- Hvor mange vedtak som ble fattet for den aktuelle klienten i perioden 01.01.2002-01.04.2003
- Hvorvidt vedtakene inneholdt vilkår eller ikke
- Dersom vilkår ikke var benyttet ble det registrert hvilken type ytelse vedtaket omhandlet
- Dersom det var satt vilkår ble det registrert hvilke og hvor mange som var benyttet.
- Kjennetegn ved klienten (type problem, kort eller langtidsmottaker)
- Hvorvidt klienten hadde andre tiltak (dette kunne også være tiltak som var iverksatt etter perioden 01.01.2002-01.04.2003)

Klientene blir orientert om tildeling av stønad og eventuelle vilkår knyttet til dette gjennom brev om vedtak. Et vedtak om tildeling av sosial stønad kan inneholde tildelinger av flere ulike ytelser til klienten og flere vilkår knyttet til disse. Vedtak om avslag på søknad og vedtak om stopp i utbetaling til klienten ble ikke registrert i denne undersøkelsen. Vedtak i klientmappene som var fattet ved andre sosialkontor i perioden 01.01.2002-01.04.2003 enn det kontoret den aktuelle klientmappen befant seg på, ble ikke vurdert. Alle andre vedtak ble registrert uavhengig om de inneholdt vilkår eller ikke.

Da denne undersøkelsen ble gjennomført (høsten 2003) benyttet sosialtjenesten seg av Bergen kommunes sosialklientssystem (SKS-systemet). Dette kunne bl.a. benyttes til å formulere vedtaksbrev ved hjelp av forhåndsformulert tekst. Bergen kommune har nå oppdatert dette systemet og erstattet det med systemet SOSYS for sosialtjenesten. Fra byrådsavdelingen for helse- og bydeler har vi imidlertid fått opplyst at dette systemet ikke innebærer endringer i forhold til hvordan vedtaksbrev blir bygget opp ved hjelp av forhåndsformulert tekst. Når vi i

denne rapporten omtaler SKS-systemet vil derfor informasjonen være direkte overførbar til SOSYS-systemet.

5.1.1 Begrensninger ved arkivmaterialet

Sosialkontorenes arkiver viste seg å ikke være pålitelige nok i forhold til å

1. registrere om klienten har oppfylt de vilkår som var satt i forbindelse med tildeling av en ytelse.
2. registrere hvorvidt sosialkontoret har fulgt opp og undersøkt om klienten har oppfylt de vilkår som er satt for ham eller henne.
3. registrere hvorvidt sosialtjenesten eller andre etater er involvert med andre tiltak eller virkemidler for å rehabilitere eller aktivisere klienten.

Flere forhold har betydning i denne sammenheng. For det første var brev til og fra klienten ikke alltid tilgjengelig i klientmappene, det samme gjaldt kopi av kvitteringer og annen dokumentasjon som kunne være oppbevart andre steder. For det andre opplyser saksbehandlerne at sosialtjenesten ikke er journalpliktig. Journaler skrives og oppdateres i varierende grad. I den grad det benyttes, varierer det også hvorvidt utskrift av journalene legges i arkivmappene. For det tredje skjer en del oppfølging av klienter per telefon uten at saksbehandlerne har rutiner for å notere ned om denne oppfølging har funnet sted.

Også på denne bakgrunn var det tjenlig for prosjektet å snakke med et utvalg av saksbehandlere for å få bedre kjennskap til deres erfaringer og synspunkt rundt bruk og oppfølging av vilkår og bruk av vilkår i forhold til andre virkemidler i sosialtjenesten.

5.2 Samtalene med saksbehandlerne

Saksbehandlerne som ble trukket ut til samtale, var siste saksbehandler i perioden 01.01.2002-01.04.2003 for en eller flere av de klientene vi hadde trukket tilfeldig i arkivet. Vi hadde 1 times samtaler med 3-4 saksbehandlere ved hvert kontor, totalt 24 samtaler.

Saksbehandlerne ble stilt generelle spørsmål vedrørende bruk av vilkår og mer spesifikke spørsmål knytte til de klientmappene de hadde vært saksbehandlere på. Det siste ble gjort for å få klarhet i om vi hadde oppfattet informasjonen i klientmappene på en korrekt måte med tanke på hvilke problemer den aktuelle mottakeren mottok hjelp til, hvilke andre tiltak

sosialkontoret hadde satt i verk for vedkommende, og hvorvidt de vilkår som var satt var fulgt fra sosialkontorets side.

De mer generelle spørsmålene vi stilte saksbehandlerne gjaldt

- i hvilken grad de benyttet vilkår
- hvilke vilkår de benyttet
- hvorvidt de anså vilkår som et hensiktsmessig virkemiddel
- rutiner for oppfølging av vilkår
- hvorvidt klientene blir varslet dersom stønaden reduseres eller stoppes som følge av brudd på vilkår
- i hvilken grad de benyttet de ferdigformulerte vilkårene i SKS-systemet og i hvilken grad de formulerte egne vilkår
- i hvilken grad de innkalte klienter til samtale

Samtalene gav dessuten muligheter for saksbehandlerne til å komme med egne kommentarer og synspunkter rundt bruk av vilkår. Vi spurte også saksbehandlerne om fagbakgrunn, hvilken avdeling de arbeidet på og hvor mange klienter de hadde ansvar for.

Notater fra samtalene ble sendt til saksbehandlerne for gjennomlesning, korrigerings og godkjenning. Enkelte saksbehandlere ble samtidig stilt oppfølgingsspørsmål.

5.3 Samtalene med sosialsjefene

Vi gjennomførte også samtaler med sosialsjefene på de sosialkontorene som inngår i undersøkelsen. I samtalene med sosialsjefene ble det informert om prosjektet og lagt vekt på å få frem informasjon om følgende forhold ved det aktuelle sosialkontor

- Avklare hvilken informasjon som var tilgjengelig i arkivene
- Få oversikt over eventuelle rutiner for bruk av vilkår
- Gjennomgå kontorets interne organisering

Notater fra samtalene ble sendt til sosialsjefene for gjennomlesning, korrigerings og godkjenning.

5.4 Samtale med representanter fra Fylkesmannen i Hordaland, Justis og forvaltningsavdelingen.

Vi gjennomførte en samtale med representanter fra Fylkesmannen i Hordaland, Justis og forvaltningsavdelingen for å avklare enkeltopplysninger i forbindelse med undersøkelsen. Også her ble notater fra samtalene tilsendt informantene for gjennomlesning, korrigerings og godkjenning.

5.5 Høring

Et utkast til rapport ble sendt på høring til byrådsavdeling for helse og bydeler og samtlige sosialkontor 18.02.04. Den endelige rapporten er i den grad vi har funnet det relevant, omarbeidet på enkelte punkter på bakgrunn av de synspunkter som er satt fram i høringssvarene.

6 DATA FRA UNDERSØKELSEN

Dette kapitlet gir en kortfattet presentasjon av registrerte opplysninger innhentet fra arkivene ved sosialkontorene. Vi gir her en oversikt over klienttyper som inngår i undersøkelsen, i hvilken grad vedtakene overfor ulike grupper klienter inneholder vilkår og til slutt hvilke vilkår som eventuelt inngår i vedtakene. Oversiktene fra arkivmaterialet kommenteres i noen grad av opplysninger fremkommet i samtalen med saksbehandlerne. Når det gjelder presentasjon av de øvrige dataene fra disse samtalen, viser vi til rapportens påfølgende analysekapitler som tar for seg hver av prosjektets fire problemstillinger:

- 1. Kartlegging av omfanget av bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp. (Kap 7)*
- 2. På hvilken måte stilles det vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp? (Kap 8)*
- 3. I hvilken grad følger sosialtjenesten opp vilkår stilt i forbindelse med vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp? (Kap 9)*
- 4. Hvilke former for konsekvenser får brudd på vilkår? (Kap 10)*

6.1 Klientene i undersøkelsen

I prosjektet har vi trukket ut 10 klientmapper fra hvert sosialkontor som vi har sett nærmere på, totalt 70 mapper. De 70 klientmappene omfattet både langtidsmottakere og korttidsmottakere og fordelingen mellom disse gruppene er vist i tabell 6.1.1

Langtidsmottakere er her definert som klienter som var mottakere av sosialhjelp i mer enn en 6 måneders periode i tiden 01.01.2002 - 01.04.2003 og korttidsmottakere som klienter som var mottakere i mindre enn 6 måneder i samme tidsrom. Blant korttidsmottakerne fant vi imidlertid at en del personer enten hadde en forhistorie som langtidsklienter eller at de over en relativt lang tidsperiode hadde mottatt engangsytelser med mer enn 6 måneders mellomrom mellom hver gang. For å indikere hvor mange klienter dette gjelder i denne undersøkelsen, har vi satt antallet i parentes i tabell 6.1.1 nedenfor.

Tabell 6-1 Oversikt over fordelingen av langtids- og korttidsmottakere i undersøkelsen. Tallene i parentes indikerer mottakere med forhistorie som langtidsklienter eller mottakere av sosialhjelp

Type mottaker	Antall
Langtidsmottaker	47
Korttidsmottaker	18 (9)
Usikre	5
Totalt	70

Sosialhjelpsmottakere har ofte sammensatte problemer. Dette gjør det vanskelig å differensiere tydelig mellom ulike typer mottakere. Samme person kan for eksempel være sosialhjelpsmottaker fordi trygden ikke strekker til p.g.a. manglende opparbeidede trygderettigheter, samtidig som vedkommende har rusproblemer og psykiske lidelser. Klientene i undersøkelsen er både arbeidssøkende og trygdemottakere. Noen har problemer med rusmisbruk, fysisk og/eller psykisk helse, diffuse helseplager, gjelds- eller boligproblematikk. Det finnes dessuten mange ulike kombinasjoner av disse problemene hos undersøkelsens klienter. Det er viktig å merke seg at klientmappene ble trukket tilfeldig i arkivene. Utvalget klienter i undersøkelsen er for lite at vi er sikret at det gjenspeiler sammensetningen av sosialklienter i Bergen. Det er imidlertid ingenting som tyder på at utvalget er systematisk skjevt.

6.2 Hvilke vilkår blir benyttet i sosialtjenesten?

70 klienter inngår altså i undersøkelsen. I perioden 01.01.2002 - 01.04.2003 var det for disse klientene laget 372 brev om vedtak. 70 av vedtaksbrevene inneholdt ingen vilkår, mens de resterende 302 vedtaksbrevene til sammen inneholdt 708 vilkår.

6.2.1 Vedtak uten vilkår

Alle saksbehandlerne i undersøkelsen forteller at de stort sett alltid stiller vilkår om at klienten skal opplyse om endringer i økonomisk situasjon eller bosituasjon¹. Mange saksbehandlere mener de er pålagt å stille dette vilkåret i alle vedtak. Omtrent halvparten av saksbehandlerne

¹ Vilåret VA01 fra SKS-systemet: "De skal straks gi melding til sosialkontoret om endringer i forhold vedrørende ekteskap, bofellesskap og fast oppholdssted. Det samme gjelder alle endringer vedrørende inntekt-, trygde og formuesforhold, arv, erstatning, samt innvilgelse av studielån/stipend. Slike endringer vil ha betydning for fastsettelsen av sosialhjelpsytelsene. Å ikke gi slike opplysninger kan medføre straffeansvar."

opplyser imidlertid at de generelt ikke vil sette dette vilkåret ved engangsutbetalinger og noen få saksbehandlere vil ikke benytte dette vilkåret ved engangsutbetalinger som krisehjelp. De fleste saksbehandlerne som sier de ikke vil bruke vilkår ved utbetaling av engangsytelser eller krisehjelp, begrunner dette med at det ikke vil være en vedtaksperiode knyttet til utbetalingen som eventuell oppfølging skulle foregå i.

I 70 av 372 vedtak er det ikke satt vilkår, det vil si at 18% eller om lag 1/5 av vedtakene i undersøkelsen inneholdt ikke vilkår. Vedtakene uten vilkår er satt overfor 31 ulike klienter, noe som betyr at mange av disse klientene har fått vedtak uten vilkår flere ganger. Tabell 6.2.1 nedenfor viser hvilke ytelser klientene er tildelt uten at det er stilt vilkår.

Tabell 6-2 Oversikt over situasjoner hvor det ikke er stilt vilkår i forbindelse med tildeling av ytelse

Type ytelser	Antall
Tannlege/lege	15
Reiseutgifter	3
Flytting/etablering/utstyr	6
Institusjonsopphold	4
Omgjøring av vedtak, trekk som følge av tilbakebetalt skatt og refusjonskrav(trygd)	4
Kommunale avgifter og forsikring	4
Klær	2
Livsopphold	12
Strøm	1
Husleie	4
Motivasjonstilskudd	1
Krisehjelp	2
Annet	12
Totalt	70

Undersøkelsens datagrunnlag gir begrensede muligheter til å vurdere om de vedtak hvor vilkår ikke er benyttet faktisk er enkeltvedtak slik saksbehandlerne gir uttrykk for.

Datamaterialet viser imidlertid at det fleste mottakerne som hadde vedtak uten vilkår, også hadde andre vedtak som inneholdt vilkår i undersøkelsesperioden. To klienter hadde kun ett vedtak der dette samtidig ikke inneholdt vilkår. I det ene tilfellet gjaldt dette støtte til tannbehandling som kan karakteriseres som en engangsyttelse, i det andre tilfellet var det et vedtak om livsopphold.

6.3 Vilkårstyper som er benyttet

I undersøkelsens 372 vedtaksbrev fant vi 59 ulike vilkårsformuleringer. Dette var både standard vilkårsformuleringer fra Bergen kommunes saksbehandlingssystem SKS og vilkår formulert av saksbehandlerne selv. Overfor undersøkelsens 70 klienter ble det til sammen stilt 708 vilkår. Vi har gruppert de 59 vilkårsformuleringene, og tabellen nedenfor gir en oversikt over de hovedtyper av vilkår som er stilt overfor de 70 klientene som inngår i undersøkelsen. I rapportens analysekapitler (kap 7,8,9 og 10) vil vi komme tilbake til hvilke typer klienter som blir stilt hvilke type vilkår. I analysekapitlene vil informasjonen vi fant i sosialkontorenes arkiv, bli sammenholdt med den informasjonen vi mottok i samtalene med saksbehandlerne.

Tabell 6-3 Oversikt over antall vilkår av ulike typer som er benyttet overfor undersøkelsens 70 klienter og antall klienter som har fått satt vilkår av de ulike typene.

Vilkårstype	Antall vilkår	Antall klienter med slike vilkår
1) Vilkår knyttet til at klienten skal over i arbeid	139	27
2) Vilkår knyttet til veiledningssamtaler	43	21
3) Vilkår om at klienten skal forevise dokumentasjon før utbetaling av sosiale ytelser	158	59
4) Vilkår som innebærer orienteringer til klienten relatert til endringer i vedkommendes bosituasjon eller økonomiske situasjon	282	59
5) Vilkår knyttet til opphold i institusjon	11	4
6) Vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte	13	8
7) Vilkår relatert til psykolog/ lege/tannlegebehandling	25	8
8) Vilkår som innebærer undertegning av skriftlige avtaler med sosialkontoret	7	6
9) Andre vilkår	30	14
Totalt	708	-----

7 ANALYSE PROBLEMSTILLING 1: KARTLEGGING AV OMFANGET AV BRUK AV VILKÅR VED TILDELING AV ØKONOMISK SOSIALHJELP.

Vi vil her ta for oss prosjektets første problemstilling *I hvilken grad stilles det vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp?* Vår analyse vil basere seg både på kartlagt praksis i form av registreringer fra sosialkontorenes arkiv (kortfattet presentert i kap 6). I analysen trekker vi dessuten inn informasjon fra samtalene med saksbehandlerne. Vi vil gjennomgå ulike typer vilkår og relatere disse til ulike analytiske kategorier. Til slutt vil vi presentere Kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger.

7.1 Kommunerevisjonens begrepsbruk i analysen av datamaterialet fra undersøkelsen.

Med vilkår menes altså *en plikt, et pålegg eller en begrensning* til et vedtak om økonomisk sosialhjelp. Vilkår skal bidra til hjelp til selvhjelp ved at de skal medvirke til å gjøre stønadsmottakeren uavhengig av sosialhjelp (Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001). Vi har valgt å kategorisere alle vilkår som er benyttet i undersøkelsen, både standardvilkår fra SKS-systemet og saksbehandlerne egenformulerte vilkår, i tre ulike typer ut fra hvilken hensikt en kan oppfatte at de er ment å skulle ha:

- 1) Vilkår som har til hensikt å stimulere klienten til **aktivitet** for å hjelpe seg selv å bli uavhengig sosialhjelp. (Eksempel: SKS-vilkår VA06 "De deltar i norskundervisning på Nygård skole")
- 2) Vilkår som har til hensikt å bidra til sosialtjenestens **kontroll** av klientens handlinger eller aktivitet. Dette gjøres ved at det stilles krav om dokumentasjon i forhold til den aktiviteten det gjelder. (Eksempel: SKS-vilkår VH05 "Før hver utbetaling av husleiestønad, må De dokumentere at foregående måneds husleie er betalt")
- 3) Vilkår som har til hensikt å gi klienten **informasjon** om hans eller hennes plikter uten å stille krav om aktivitet eller dokumentasjon med mindre en aktuell situasjon for dette skulle oppstå. (Eksempel: SKS-vilkår VA13 "Plikten til å melde fra om endringer i økonomisk situasjon gjelder også engangsstønad fra trygdekontoret ved fødsel")

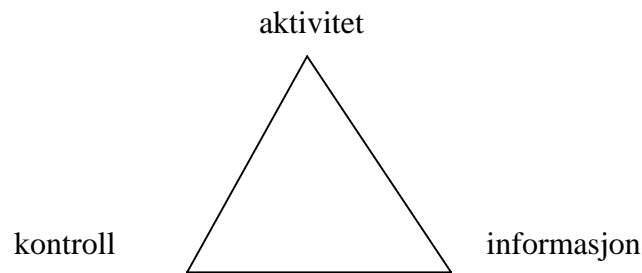
Vilkår av den første typen samsvarer tydeligst med lovverkets intensjon om vilkår som et virkemiddel til å stimulere sosialklientene til hjelp til selvhjelp. Skillene mellom de tre gruppene av vilkår er ikke imidlertid ikke absolutte. Dersom det for eksempel er satt vilkår om at en klient skal levere dokumentasjon på at husleie er betalt før stønad til neste måneds husleie utbetales, vil dette kunne oppfattes som et typisk vilkår av den andre typen. Men vilkåret er ikke nødvendigvis kun et uttrykk for at sosialkontoret ønsker å ha kontroll med at pengene faktisk benyttes til å betale husleie. Vilkåret kan ha blitt satt for å gi klienten et puff til å komme i gang med å ta ansvar for å betale egne regninger. Skillet mellom vilkår av den første og andre typen går imidlertid på at klienten i det sistnevnte tilfellet eksplisitt bes om å dokumentere at vilkåret er oppfylt.

Den andre typen vilkår vektlegger sosialkontorets muligheter for kontroll ved å etterspørre dokumentasjon. I Sosial- og helsedepartementes rundskriv 1-34/2001 (kap 5.3.7) fremgår det at det er en klar forutsetning at vilkår skal overholdes. På bakgrunn av dette bør vi forvente at sosialtjenesten kontrollerer at vilkår av alle tre typer blir fulgt opp av klientene, ikke bare der hvor en spesifikt har bedt klienten om dokumentasjon. Vilkårene vil ellers miste innhold og kraft.

Den tredje typen vilkår legger vekt på informasjon til klienten vedrørende hans eller hennes plikter. Alle vilkår innebærer strengt tatt slik informasjon. Den første typen vilkår innebærer informasjon om klientens plikt til aktivitet, den andre typen informasjon om klientens plikt til å legge frem dokumentasjon. Det som skiller den tredje typen fra de to foregående er nettopp det at det ikke stilles krav om aktivitet eller dokumentasjon som *må* finne sted, men kun innebærer informasjon eller orientering til klienten om hans eller hennes plikter dersom en *eventuell* situasjon skulle oppstå.

Skillene mellom de tre typene av vilkår er altså ikke absolutte, men vi kan tenke oss at ulike vilkårsformuleringer kan ha ulike tyngdepunkt enten i retning aktivitet, informasjon eller kontroll. Modellen nedenfor kan være til hjelp til å systematisere virkeligheten og til å illustrere hvordan ulike vilkår kan ha ulike tyngdepunkt. Alle vilkår kan plasseres innenfor trekanten og vil inneholde elementer av både aktivitet, kontroll og informasjon. Vi kan imidlertid tenke oss at de ulike vilkårene kan plasseres som punkt i trekanten, og at deres plassering vil variere med hva vi oppfatter vilkårets hovedhensikt å være.

Figur 1 Modell for kategorisering av typer vilkår



Nedenfor vil vi gå nærmere inn på de ulike formene for vilkår som er benyttet i undersøkelsen:

- 1) Vilkår knyttet til at klienten skal over i arbeid
- 2) Vilkår knyttet til veiledningssamtaler
- 3) Vilkår om at klienten skal forevise dokumentasjon før utbetaling av sosiale ytelser
- 4) Vilkår som innebærer orienteringer til klienten relatert til endringer i vedkommendes bosituasjon eller økonomiske situasjon
- 5) Vilkår knyttet til opphold i institusjon
- 6) Vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte
- 7) Vilkår relatert til psykolog/ lege/tannlegebehandling
- 8) Vilkår som innebærer undertegning av skriftlige avtaler med sosialkontoret
- 9) Andre vilkår

Vi vil se nærmere på hvor hyppig de er benyttet, saksbehandlernes oppfatning av dem og hvilke grupper av klienter de har vært aktuelle for. Vi vil dessuten relatere de ulike vilkårene til kommunerevisjonens analysemodell og på den måten vurdere om vi oppfatter vilkårenes hovedhensikt å være knyttet til aktivitet, kontroll eller informasjon.

7.2 De ulike vilkårstypene som er benyttet

Vilkår har som nevnt vært ansett som et viktig virkemiddel med hensyn til å aktivisere sosialhjelpsmottakene til å hjelpe seg selv. Undersøkelsens 59 vilkårsformuleringer var både standard vilkårsformuleringer fra Bergen kommunes saksbehandlingssystem SKS, og vilkår formulert av saksbehandlerne selv.

Når saksbehandlerne formulerer vedtaksbrev med vilkår ved hjelp av SKS-systemet benyttes stort sett alltid en generell innledningstekst fra systemet som sier noe om adgangen til å sette vilkår og en orientering til klienten om at hjelpen kan stoppes eller reduseres som følge av brudd på vilkår².

7.2.1 Vilkår knyttet til at klienten skal over i arbeid

I rundskriv 1-34/2001 fra Sosial- og helsedepartementet og i Melding om sosialtjenesten i Bergen (2003) nevnes vilkår som pålegger klienten å være tilmeldt Aetat eller ta imot tilvist arbeid, som eksempel på vilkår som kan benyttes. I datamaterialet fant vi at vilkår av denne typen var stilt 139 ganger overfor totalt 27 personer. De fleste vedtaksbrev med slike vilkår inneholdt flere ulike vilkårsformuleringer knyttet til det å komme seg i arbeid. Dette er også vilkår som i de fleste tilfeller blir gjentatt i nye vedtak overfor sosialhjelpsmottakeren så lenge han eller hun anses som arbeidsfør.

Fra undersøkelsens arkivmateriale fremgikk det at 19 av de 70 sosialhjelpsmottakerne i undersøkelsen er arbeidssøkende i den forstand at de vurderes som 100% arbeidsføre og at deres hovedproblem som sosialhjelpsmottakere er at de ikke har arbeid³. For de fleste av disse personene er det stilt vilkår relatert til at klienten skal komme seg i arbeid. Det er også stilt vilkår knyttet til det å søke arbeid overfor noen få rusmisbrukere, et par personer med fysisk eller psykisk lidelse og overfor noen personer som etter hvert har blitt oppfordret til å søke trygdeytelser i stedet.

I samtale med saksbehandlerne gir de fleste uttrykk for at dersom de anser en klient å være arbeidsfør, eller vedkommende krysser av for at han eller hun er arbeidssøkende i søknaden om sosial stønad, stiller de automatisk vilkår om at klienten skal være tilmeldt Aetat. Flere understreker at de oppfatter disse vilkårene som spesielt viktige å bruke overfor unge, nye sosialhjelpsmottakere for å sluse dem raskt ut av sosialhjelpen ved hjelp av strenge krav.

² V100 Generell innledning "I h.t. Lov om sosiale tjenester prgf.5-3 kan sosialkontoret stille vilkår for hjelpen som blir gitt. Dersom vilkår brytes, kan hjelpen stanses eller reduseres. I Deres tilfelle blir det stilt som vilkår at..."

³ Denne informasjonen er delvis støttet opp av informasjon fra samtale med saksbehandlerne. Det kan imidlertid ikke utelukkes at arkivene inneholder mangelfull informasjon på dette området, og at tallet på reelle arbeidssøkere i datamaterialet faktisk er høyere enn 19.

Mange saksbehandlere har også forklart at de av og til aktivt bruker vilkår knyttet til å få klienten i arbeid for å avklare hans eller hennes situasjon. Dette gjelder overfor personer som har problemer enten med å innse eller med å fortelle at de har problemer som kan gjøre det vanskelig for dem å takle arbeidsmarkedet. Disse personene har ofte problemer knyttet til rus og/eller psykisk helse. Saksbehandlernes erfaring er at enkelte klienter ikke innrømmer for seg selv eller omverdenen at de har et problem. Først når de er i en situasjon hvor de faktisk har fått tilbud om arbeid eller kurs i regi av Aetat, vil de innrømme at de ikke makter å ta imot tilbudet. Klienten risikerer da å miste stønaden som følge av brudd på vilkår.

Saksbehandlerne erfarer at slike situasjoner av og til må oppstå for å få avklart klientens situasjon, og for at de skal kunne hjelpe klienten videre i forhold til å bli utredet med tanke på trygdeordninger i stedet.

Saksbehandlere som arbeider med rus og psykiatriproblematikk for langtidsmottakere forteller at de ikke oppfatter det som hensiktsmessig å stille vilkår knyttet til det å søke arbeid for denne gruppen. At det likevel har forekommet i denne undersøkelsen kan skyldes at vilkårene har vært stilt i en tidlig utredningsfase av klienten.

SKS-systemet har seks standardvilkår knyttet til arbeidsforhold⁴ Av disse er det to av standardvilkårene som er klart hyppigst benyttet⁵:

A: ”De plikter å opprettholde meldeplikten i forhold til Arbeidsformidlingen hver 14.dag samt møte til innkallinger derfra” (SKS-vilkår VA04) og

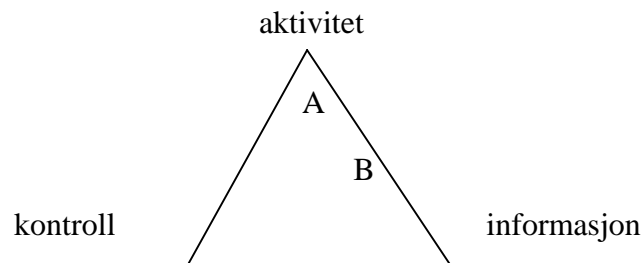
B: ”De plikter å ta imot et hvert tilbud om arbeid, kurs, praksisplasser m.v. som Arbeidsformidlingen finner høvelig og nødvendig for Dem” (SKS-vilkår VA05)

Disse vilkårene er stilt henholdsvis 57 og 52 ganger og forekommer i de fleste tilfeller samtidig i vedtaksbrevene. Det første av disse vilkårene (A) må sies å være et vilkår som er ment å stimulere til aktivitet fra klientens side. Vi fant også 6 egenformulerte vilkår av denne typen. Det andre vilkåret (B) har mer karakter av å informere om klientens plikt dersom en

⁴ SKS-vilkårene VA02, VA03, VA04, VA05, VA07 og VA08

situasjon skulle oppstå. Det kan også oppfattes å ha en klar oppfordring til aktivitet i seg fordi det viser til alternativer til sosialhjelp for stønadsmottakeren. I vår modell kan dette illustreres slik:

Figur 2 Plassering av vilkår A og B i modellen



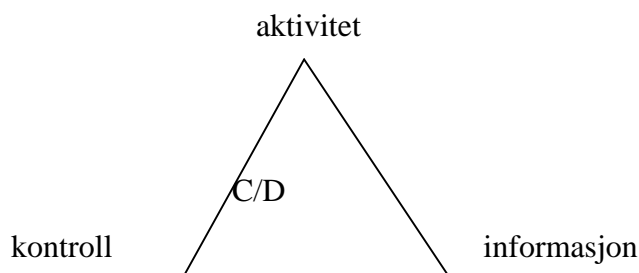
24 tilfeller av vilkår innebar krav til klienten om å forevise dokumentasjon som sosialkontoret kan kontrollere i forhold til at vedkommende var aktiv med hensyn til å komme seg i arbeid. Hyppigst benyttet var følgende SKS-vilkår (benyttet 14 ganger)

C "De må forevise dokumentasjon på at De jevnlig følger opp kontakten med arbeidskontoret" (SKS-vilkår VA03)

Det forekom også 7 ganger at saksbehandlerne ba klienten vise kopi av et bestemt antall jobbsøknader (D) før neste utbetaling av sosialstønad. Dette er et vilkår som ikke finnes i SKS-systemet, men som en del saksbehandlere, spesielt dersom de arbeidet med nye klienter i en mottakssituasjon, oppga at de ofte benyttet. Felles for alle vilkårene hvor klienten bes levere dokumenter, er at de også krever aktivitet av klienten i forhold til å hjelpe seg selv til å komme seg i arbeid. Her er at altså ikke tydelig skille mellom vilkår rettet mot å aktivisere klienten og vilkår rettet mot å kontrollere klientens frembrakte dokumentasjon. Dette kan illustreres slik:

⁵ Vilkårene er gitt kjennetegn ved bokstav for å lettere kunne plassere dem i vår analytiske modell. Noen steder benytter vi bare* for å markere plassering i modellen. Dette skyldes at det er mange ulike vilkår som er omtalt samtidig uten at vi nevner enkelte av dem spesielt.

Figur 3 Plassering av vilkår C og D i modellen



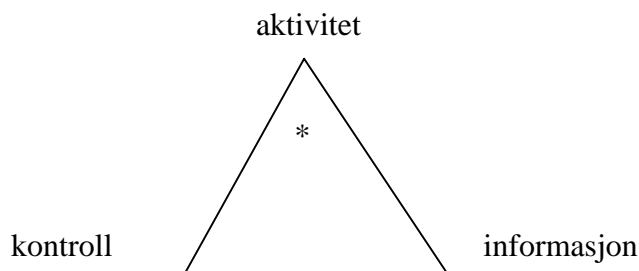
Tabellen nedenfor viser en oppsummering av de typene vilkår som er benyttet. Samme klient kan ha fått vilkår av en eller flere av de tre typene. Som nevnt var det totalt 27 klienter som hadde fått vilkår relatert til det å komme seg i arbeid.

Tabell 7-1 Oversikt over type vilkår som er satt og overfor hvor mange klienter når det gjelder vilkår relatert til det å komme seg i arbeid.

Type vilkår	Antall	Antall klienter
Aktivitet	63	24
Informasjon (aktivitet) ⁶	52	23
Kontroll (aktivitet)	24	10
Totalt	139	-----

Vi ser av tabellen at det er en overvekt av vilkår som har til hensikt å stimulere klienten til **aktivitet** for å hjelpe seg selv å bli uavhengig sosialhjelp. Vår oppfatning av hvilken type vilkår som benyttes relatert til det å få klienten over i arbeid kan derfor fremstilles slik:

Figur 4 Plassering av de mest benyttede vilkår relatert til det å komme seg i arbeid i modellen



⁶ "Aktivitet" er satt i parentes fordi vi har sett at vilkårene som er benyttet også har et element av å oppfordre klienten til aktivitet .

Av samtalene med saksbehandleren fremgår det at noen er svært opptatt av å be om dokumentasjon og ikke foreta utbetaling til klienten før dokumentasjonen foreligger. Andre velger formuleringer som ikke innebærer slike krav, men som likevel er aktivitetsrettet.

Dette kan henge sammen med ulike synspunkt og/eller bevissthet med hensyn til oppfølgingen av vilkårene. Dette vil vi komme tilbake til i kap 9 som tar for seg i hvilken grad følger sosialtjenesten opp vilkår stilt i forbindelse med vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp.

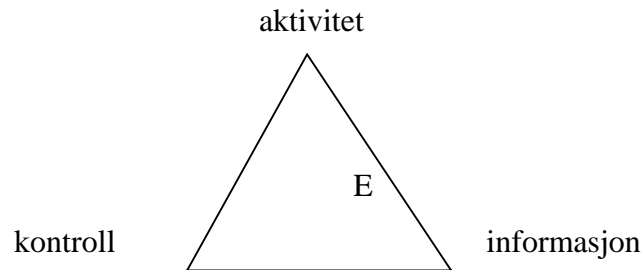
7.2.2 Vilkår knyttet til veiledningssamtaler

Både rundskriv 1-34/2001 fra Sosial- og helsedepartementet og Melding om sosialtjenesten i Bergen (2003) nevner muligheten til å stille vilkår om at klienten skal møte til veiledningssamtaler ved sosialkontoret. SKS-vilkåret nedenfor er benyttet 43 ganger overfor totalt 21 klienter.

E:”*De møter til samtale ved innkalling*” (SKS-vilkår VA12)

Vilkåret har blitt gjentatt flere ganger overfor de fleste av klientene og blir benyttet overfor alle grupper av klienter med unntak av personer som har ytelser i tillegg til trygd. Det benyttes i særlig stor grad overfor rusmisbrukere og arbeidssøkende. Som oftest er dette vilkåret stilt som ovenfor og kan derfor oppfattes som *informasjon* til klienten om hans eller hennes plikter dersom sosialkontoret skulle ønske å kalle inn til møte. Saksbehandlerne forteller at samtalene både dreier seg om å avdekke eventuelle endringer i klientens situasjon, men er som oftest knyttet til å motivere klienten og diskutere eventuelle tiltak for at klienten skal komme seg bort fra sosialhjelpsytelser. Å stille vilkår om at klienten skal møte til samtale ved innkalling kan derfor også etter vår mening oppfattes å være rettet mot aktivitet knyttet til hjelp til selvhjelp for klienten. Vi kan illustrere vår oppfatning av vilkåret slik:

Figur 5 Plassering av vilkår E i modellen



Ved noen sosialkontor opplyser flere av saksbehandlerne at de stort sett alltid setter vilkår om at klienten skal møte til samtale ved innkalling. Andre saksbehandlere forteller at de kun stiller dette vilkåret dersom de har mistanke om at det kan være vanskelig å få klienten til å møte til samtale ved sosialkontoret. Samtidig er det slik at særlig saksbehandlere som arbeider i tiltaksgrupper⁷ med personer som har vært sosialklienter en stund, forteller at det ofte er klientene selv som tar kontakt og ber om samtale. Det er eller stor variasjon i hvor ofte klientene faktisk kalles inn til samtale. Enkelte klienter er inne til samtale så ofte som en gang per uke dersom det blir arbeidet med tilpasning av spesielle tiltak, andre kun en gang per år eller ikke i det hele tatt avhengig av hvilke problematikk klienten har. Dette henger sammen med de skjønsmessige vurderinger som er nedfelt i sosialtjenestens arbeidsmåter og som innebærer at ulike klienter nødvendigvis behandles ulikt. Samtidig er vårt inntrykk at saksbehandlerne arbeidsmengde varierer med hensyn til hvor mange og hvor krevende klienter de arbeider med. Dette har også betydning for hvor ofte klientene kalles inn til samtale. Enkelte saksbehandlere gir uttrykk for at de ikke rekker å snakke med alle. Andre saksbehandlere forteller at de har klare rutiner og alltid kaller inn klientene til samtale ved ny søknad om sosialstønning og at det er en forutsetning for behandlingen av søknaden at klienten stiller. Noen saksbehandlere mener imidlertid også at det ikke er alle klienter som det er nødvendig å kalle inn til samtale. Dette dreier seg gjerne om eldre trygdemottakere med lange vedtak om sosialhjelp som tilleggsytelse. I disse tilfellene forventes det ikke at det vil skje endringer i deres situasjon, og trygdemottakere er heller ikke aktuelle for andre tiltak.

⁷ Alle sosialkontorene i undersøkelsen er organisert på en slik måte at det er enkelte saksbehandlere som arbeider primært med nye klienter, mens andre arbeider med klienter som har vært lenge i systemet (som oftest mer enn et halvt år) eller som har problemer som gjør at de trenger spesielle tiltak. Personer som arbeider med nye klienter, arbeider som oftest i grupper kalt mottak, mens personer som arbeider med langtidsklienter oftest arbeider i grupper kalt tiltaksgrupper.

Vilkår som pålegger klienten å la seg vurdere av yrkesveileder er nevnt både i rundskriv 1-34/2001 fra Sosial- og helsedepartementet og i Melding om sosialtjenesten i Bergen (2003). Bergen kommunes SKS-system har dessuten et vilkår om at klienten skal møte til avtale hos attføringskonsulent. Ingen av disse vilkårene er benyttet i denne undersøkelsen. Dette gir oss imidlertid ingen holdepunkter i forhold til å vite om klientene i undersøkelsen faktisk blir kalt inn til slike samtaler. Ingen av saksbehandlerne nevnte disse vilkårene spesielt i samtalene.

7.2.3 Vilkår om at klienten skal forevise dokumentasjon før utbetaling av sosiale ytelser.

Å pålegge klienten å vise ulike former for dokumentasjon, for eksempel gyldig kvittering for betalte utgifter, husleiekontrakt, legerklæring, søknader om trygdeytelser, arbeid med mer, er også eksempel på vilkår som både blir nevnt i rundskriv 1-34/2001 fra Sosial- og helsedepartementet og i Melding om sosialtjenesten i Bergen (2003). Dette er en form for vilkår som er blant de mest benyttede i denne undersøkelsen. Slike vilkår er stilt 158 ganger overfor i alt 59 klienter. Dette er imidlertid ikke medregnet de dokumentasjonskrav som er stilt til sosialhjelpsmottakere i tilknytning til at klienten skal komme seg i arbeid. Krav til klienten om å forevise dokumentasjon før utbetaling av sosial stønad forekommer like hyppig hos alle typer klienter.

I SKS-systemet er det en del slike vilkår som blir spesielt hyppig benyttet. Dette er

F: SKS-vilkår VH05 *"Før hver utbetaling av husleiestønad, må De dokumentere at foregående måneds husleie er betalt"*

G: SKS-vilkår VS05 *"Kvittering på betalt regning sendes/forevises sosialkontoret før sosialhjelpen til strøm/varme blir utbetalt"*

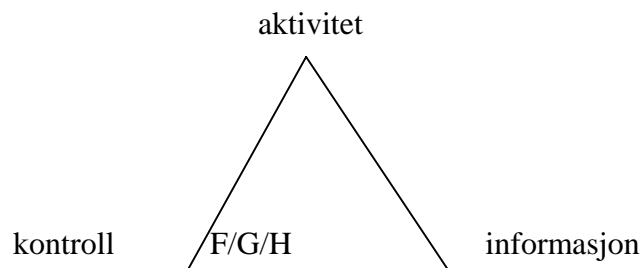
De fleste saksbehandlerne opplyser at de som oftest benytter disse vilkårene ved denne type ytelser (husleie og strøm) med mindre ytelsen gis ved at sosialkontoret betaler regningen for klienten. Det siste er som oftest tilfellet for klienter med problemer knyttet til rus eller psykiatri. Enkelte gav også uttrykk for at de er pålagt å benytte disse vilkårene. Andre vurderte imidlertid bruken av disse vilkårene i forhold til hvor godt de kjente klienten og dermed hvilken tillit de hadde til vedkommende. De så ingen grunn til at personer de stolte

på, og som fremstod som ryddige betalere, for eksempel skulle avkreves dokumentasjon ved hver husleieutbetaling. Dette gjaldt gjerne langtidsmottakere som var trygdemottakere og som hadde sosial stønad i tillegg til trygd.

Egenformulerte vilkår knyttet til krav om dokumentasjon (H) er ellers hovedsakelig knyttet til betaling av ulike slag som dekking av tannlegeutgifter eller egenandel hos lege, eller utgifter til flytting og etablering. For etablering utbetales gjerne halve stønadsbeløpet først som klienten så må dokumentere bruken av før siste halvdel av tildelt beløp utbetales.

I samtalene gir saksbehandlerne uttrykk for at disse vilkårene for det aller meste benyttes for å sikre at utbetalt stønadsbeløp faktisk benyttes til det de er ment til. Vår oppfatning er derfor at dette er en form for vilkår som legger vekt på muligheten til å kontrollere hva klienten gjør, ved at utbetaling av stønad ikke skjer før den aktuelle dokumentasjonen er forevist sosialkontoret. Sosialkontorene har godt etablerte rutiner for dette. Vi vil komme nærmere tilbake til dette i kapitlet som tar for seg i hvilken grad vilkår blir fulgt opp av sosialtjenesten. Hensikten med vilkår av denne typen kan derfor illustreres slik:

Figur 6 Plassering av vilkår F, G og H i modellen



7.2.4 Vilkår som innebærer orienteringer til klienten relatert til endringer i klientens bosituasjon eller økonomiske situasjon

Det mest hyppig benyttede vilkåret i undersøkelsen er SKS-vilkåret:

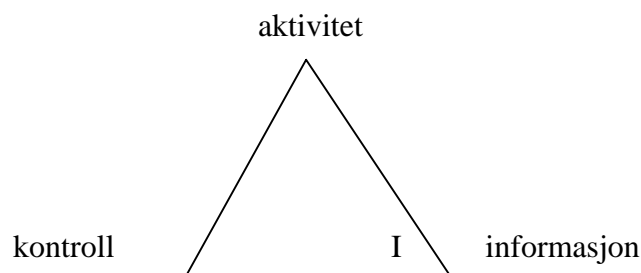
I: *"De skal straks gi melding til sosialkontoret om endringer i forhold vedrørende ekteskap, bofellesskap og fast oppholdssted. Det samme gjelder alle endringer vedrørende inntekt-, trygde og formuesforhold, arv, erstatning,*

samt innvilgelse av studielån/stipend. Slike endringer vil ha betydning for fastsettelsen av sosialhjelpsyttelsene. Å ikke gi slike opplysninger kan medføre straffeansvar." (SKS-vilkår VA01)

Vilkåret er benyttet 258 ganger overfor totalt 59 klienter. Alle typer av klienter har i like stor grad fått satt dette vilkåret. Dette er også det vilkåret samtlige saksbehandlere sier at de stort sett alltid har med i vedtakene.⁸

Verken rundskriv 1-34/2001 fra Sosial- og helsedepartementet eller Melding om sosialtjenesten i Bergen (2003) nevner dette eller lignende vilkår som eksempel på vilkår som kan benyttes etter sosiallovens § 5-3. Oppfatningen til saksbehandlerne er at dette vilkåret må settes for at sosialkontoret skal være sikret ryggdekning dersom svindelsaker skulle oppstå. I følge Fylkesmannen i Hordaland, Justis- og forvaltningsavdelingen er dette ikke riktig. De opplyser at det følger av sosiallovens §5-6 at klienten er pliktig til å gi korrekte opplysninger, jfr §5-6 og at det derfor ikke er nødvendig å stille vilkår spesielt om dette. Et annet forhold er at de mener det kan være viktig å orientere klientene om hans eller hennes plikter når det gjelder å melde slike endringer. Dette oppfatter de mer som en orientering eller melding til klienten fra sosialkontoret heller enn et vilkår. Vilkåret er derfor etter vår mening mer *informasjon* til klienten om hans eller hennes plikter, enn et vilkår for å stimulere klienten til aktivitet for å hjelpe seg selv som illustrert i figuren nedenfor:

Figur 7 Plassering av vilkår I i modellen



Det forekommer også noen få ganger at det er satt andre vilkår som omhandler informasjon til klienten om vedkommendes plikt til å orientere om faktiske endringer eller mulige fremtidige

⁸ Som nevnt tidligere nevner omtrent halvparten av saksbehandlerne at de ikke bruker dette vilkåret ved engangsyttelser.

endringer i økonomisk situasjon. Dette gjelder vilkår om at klienten skal orientere om vedkommende har søkt trygdeytelser, statlig bostøtte eller studielån (VA11 i SKS-systemet) eller at klienten har fått utbetalt skatt fra forrige år.

Saksbehandlerne opplyser at dersom de vet at en klient har søkt trygdeytelser, enten ved egen hjelp eller med assistanse fra sosialkontoret, pleier de å sette vilkår som informerer om at sosialkontoret vil kreve refusjon av eventuell innvilget trygd og at klienten har plikt til å orientere sosialkontoret dersom trygden blir innvilget⁹. Dette vilkåret er registret benyttet 16 ganger overfor 10 av klientene i undersøkelsen. Flere saksbehandlere har forklart at dette er et vilkår de vanligvis bare benytter en gang overfor samme klient og at det ikke repeteres i nye vedtak. Dette stemmer med to unntak med våre registreringer. For en klient er vilkåret satt 2 ganger for en annen 6 ganger.

Felles for alle vilkårene ovenfor er at de kan oppfattes som **informasjon** til klienten om hans eller hennes plikter, mer enn vilkår for å stimulere klienten til aktivitet for å hjelpe seg selv.

7.2.5 Vilkår knyttet til opphold i institusjon og saksbehandlerne oppfatninger av bruk av vilkår overfor rusmisbrukere

Saksbehandlere som arbeider med langtidsklienter med rusproblemer gir stort sett uttrykk for at vilkår ikke egner seg for å aktivisere denne typen klienter. Da mener de det er andre tiltak som heller bør benyttes. Flere har gitt uttrykk for at det sosialfaglige arbeidet i slike situasjoner går ut på å gi klienten støtte og oppmuntring heller enn krav, eller "gulrøtter er viktigere enn vilkår" som en av saksbehandlerne formulerte det. De benytter imidlertid stort sett alltid vilkår hvor de informerer klienten om vedkommendes plikt til å melde fra om endringer i økonomisk situasjon eller bosituasjon, og også vilkår om at klienten skal vise kvitteringer for betalt strøm eller husleie der hvor det kan være aktuelt for klienten å legge ut for disse utgiftene. Vi har også sett at det ovenfor enkelte rusmisbrukere er stilt vilkår om at de skal møte til samtale ved innkalling.

⁹ SKS-vilkår VR01 "Hjelpen blir gitt som forskudd på event. trygdeytelse og sosialtjenesten vil kreve sosialhjelpen refundert i trygdeytelsen som gjelder samme tidsrom og til samme formål, jfr. Lov om sosiale tjenester §5-9. Ref. kan gjøres gjeldende mot ektefelle dersom stønaden er kommet ektefellen til gode, jfr. Lov om sosiale tjenester §5-9. De er forpliktet til å informere sosialkontoret ved etterbetaling av trygdeytelser. Vårt refusjonskrav gjelder også dersom etterbetaling utbetales direkte til Dem."

For fire rusmisbrukere er det dessuten satt vilkår i tilknytning til opphold i behandlende institusjon, totalt 11 ulike vilkårsformuleringer. Vilkårsformuleringene er for det meste deler av SKS-systemets standard meldingstekst SV 35 "Garanti for opphold i rusmiddelinstusjon under fylkeskommunal plan"¹⁰. Alle vilkårene bærer preg av *informasjon* til klienten. Dette er ikke vilkår som saksbehandlerne i samtaler har oppgitt at de pleier å bruke.

7.2.6 Vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte

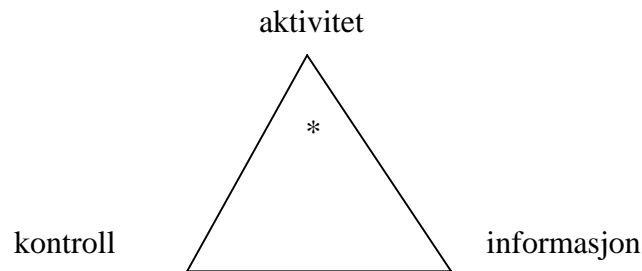
Både rundskriv 1-34/2001 fra Sosial- og helsedepartementet og i Melding om sosialtjenesten i Bergen (2003) nevner muligheten til å stille vilkår om at klienten må bytte til rimeligere bolig. De fleste saksbehandlerne opplyser at de sjelden eller aldri stiller vilkår om at en klient skal skaffe seg rimelig bolig. Vi fant heller ingen eksempler på dette i undersøkelsen. De fleste saksbehandlerne opplyste at de i melding til klienten orienterte om at vedkommendes boligutgifter var for høye i forhold til Sosialtjenesten i Bergen sine satser og at sosialhjelp til dette formålet kun ville bli gitt i en områdningsperiode. Vi fant imidlertid at det 3 ganger var satt egenformulerte vilkår knyttet til at klienten skulle prøve å skaffe seg bolig med moderat husleie og være aktiv på det private boligmarkedet, vilkår som klart er rettet mot at klienten må vise aktivitet i forhold til å hjelpe seg selv.

Saksbehandlerne opplyste at dersom de mente at en klient hadde krav på statlig eller kommunal bostøtte ville de hjelpe vedkommende til dette, samt sette som vilkår at vedkommende søkte bostøtte. Mange ville også sette frister i forhold til når klienten skulle ha søkt bostøtte. Vi fant at slike vilkår var benyttet 10 ganger overfor i alt 8 klienter. I datamaterialet var dette et vilkår som ble stilt til alle typer klienter. Dette samsvarer med den informasjonen vi mottok fra saksbehandlerne.

¹⁰ SV35: 1. "Det stilles garanti for kommunens andel av utgiftene under opphold ved.... Med kr.... Pr. mnd, i perioden... til..... Garantien har gyldighet fra søker starter behandlingsopplegget og fram til utskrivning/avbrutt behandling. Dersom det skal gis garanti for en avklaringsperiode etter avbrutt behandling, må dette være avtalt med sosialkontoret senest dagen etter søker har forlatt institusjonen. I denne perioden skal det avklares om behandlingsopplegget blir gjenopptatt. (eller) I tillegg garanteres det for inntil ... dagers avklaringsperiode etter avbrutt behandling. I denne perioden skal det avklares om behandlingsopplegget blir gjenopptatt. Vedtaket er hjemlet i Lov om sosiale tjenester par. 2. Det kreves egenandel fra søker til delvis dekning av kommunens utgifter. Egenandelen fastsettes i eget vedtak av sosialkontoret og utsendes om ca. 1 uke. Ved beregning av egenandel gjelder "Forskrift om vederlag for opphold i institusjoner m.v. fr Sosial- og helsedepartementet datert 26.04.95. Oppholdet beregnes som et.....Vedtaket er hjemlet i Lov om sosiale tjenester par.11-2. I henhold til Lov om sosiale tjenester par.%-3 kan sosialkontoret stille vilkår for hjelpen som blir gitt. Dersom vilkår brytes kan garantien stanses. I Deres tilfelle blir det stilt vilkår om at: Det betales egenandel fastsatt av sosialkontoret.

Samtlige vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte oppfatter vi å ha til hensikt å stimulere klienten til aktivitet for å hjelpe seg selv:

Figur 8 Plassering av vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte



7.2.7 Vilkår vedrørende psykolog/lege/tannlege behandling

Fylkesmannen i Hordaland ved Justis- og forvaltningsavdelingen opplyser at det er anledning til å stille vilkår om at en stønadsmottaker skal søke for eksempel rehabiliteringspenger, attføring eller uføretrygd. Som ledd i dette vil vedkommende måtte samtykke til helsemessig utredning. Sosialtjenesteloven gir ikke adgang til å stille vilkår om at stønadsmottakeren skal delta i behandling hos lege eller psykolog. I gjennomgangen av arkivmaterialet fant vi et tilfelle hvor det 2 ganger var stilt vilkår om at en klient måtte følge opp timer hos psykolog når vedkommende fikk tilbud om dette.

Dokumentasjonskrav knyttet til refusjon av utlegg til lege- eller tannlegebehandling er omtalt i kap.7.2.3. Ellers er det i forhold til tannlegebehandling stilt 4 vilkår overfor 1 klient hvor klienten informeres om at det forutsettes at vedkommende møter til behandling og at behandlingen foretas innen en bestemt dato. Denne formen for vilkår kan etter vår oppfatning sies å både informere og ha til hensikt å stimulere til aktivitet.

Vilkår om at

Vedlegg: Orienteringsskriv "Forskrift om vederlag for opphold i institusjon m.v. fra Kommunalavdeling helse og sosiale tjenester. Kopi av vedtak: "

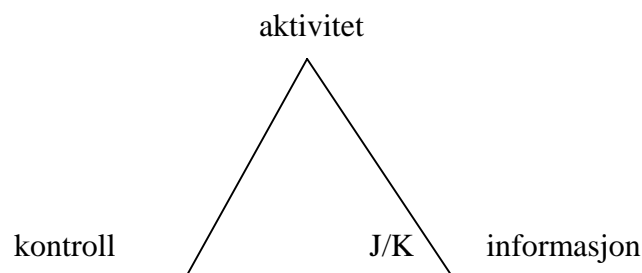
J: "De må benytte Folketrygdens egenandelskort for medisiner på blå resept samt legehonorar. Stønad til medisin på blå resept og legehonorar ytes inntil samlet beløpsgrense for tiden kr ..." (Midterste del av SKS-vilkår VB07)

K: "Stønad til medisin gjelder kun reseptpliktige medisiner av de såkalte C-preparat" (Første del av SKS-vilkår VB07)

er benyttet henholdsvis 11 og 8 ganger overfor 8 personer. Vilkårene er benyttet overfor rusmisbrukere og fysisk eller psykisk syke klienter. I SKS-systemet er disse vilkårene knyttet sammen og har i tillegg en del som omfatter krav om dokumentasjon: "*Kvittert/stemplet egenandelskort skal forevises sosialkontoret sammen med kvittering for betalt legehonorar/medisinregning før utbetaling*" Når vilkårene ovenfor er benyttet sammen med dette kravet om dokumentasjon er de registrert som dette og omtalt i kap 7.2.3.

Vilkårene ovenfor (J og K) har imidlertid ikke dokumentasjonskrav knyttet til seg. Begge vilkårene har etter vår mening sitt tyngdepunkt knyttet til å gi informasjon til klienten og kan illustreres slik i vår analysemodell:

Figur 9 Plassering av vilkår J og K i modellen

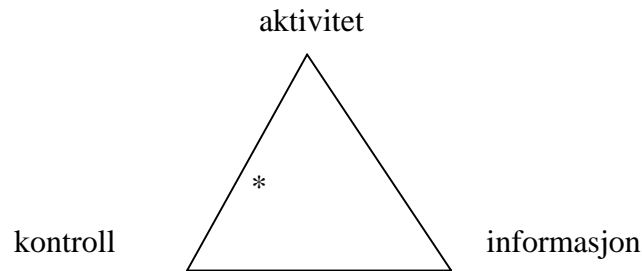


7.2.8 Vilkår som innebærer undertegning av skriftlige avtaler med sosialkontoret

Arkivmaterialet viste at det overfor 6 personer, 7 ganger var stilt vilkår om at stønadsmottakerne skulle skrive under avtaler med sosialkontoret. 6 av disse avtalene gjaldt

gjeldsbrev på lån fra sosialkontoret. Slike avtaler kan oppfattes å inneholde elementer både av kontroll og aktivitet. Kontroll ved at det inngås en formell avtale, aktivitet ved at klienten ansvarliggjøres gjennom en signert avtale på et lån som er ment å hjelpe mottakeren i en overgangsperiode. Vi kan illustrere dette slik:

Figur 10 Plassering av vilkår om undertegning av skriftlig avtale med sosialkontoret i modellen



7.2.9 Andre vilkår

Ved gjennomgangen av arkivmaterialet registrerte vi også en del andre vilkår (37 vilkår overfor 14 personer) som vi ikke har omtalt ovenfor. Dette er hovedsakelig egenformulerte vilkår hvor de fleste har sitt tyngdepunkt på *informasjon* til klienten.

7.3 Vurderinger og anbefalinger

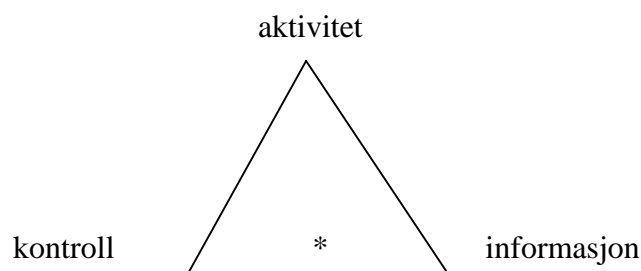
Vi har ikke grunnlag for å mene noe om hvorvidt vilkår benyttes mye eller lite i Bergen kommune. Til dette mangler vi sammenligningsgrunnlag med andre kommuner og sammenligningsgrunnlag bakover i tid. Denne undersøkelsens målsetning har bl.a. vært å rette oppmerksomheten mot hvilke vilkår sosialtjenesten foretrekker å bruke og saksbehandlernes begrunnelser for dette. Dersom vi igjen ser på oversikten over hvilke vilkår som blir benyttet i sosialtjenesten og føyer til hvilken kategori av vilkår som etter vår oppfatning er mest dominerende i forhold til de ulike vilkårstypene, får vi følgende tabell:

Tabell 7-2 Oversikt over antall vilkår av ulike typer som er benyttet overfor undersøkelsens 70 klienter, antall klienter som har fått satt vilkår av de ulike typene og kategori av vilkår.

Vilkårs type	Antall vilkår	Antall klienter	Vilkårskategori
1) Vilkår knyttet til at klienten skal over i arbeid	139 (19,6%)	27	Aktivitet
2) Vilkår knyttet til veiledningssamtaler	43 (6,1 %)	21	Aktivitet/Informasjon
3) Vilkår om at klienten skal forevise dokumentasjon før utbetaling av sosiale ytelser	158 (22,3%)	59	Kontroll
4) Vilkår som innebærer orienteringer til klienten relatert til endringer i vedkommendes bosituasjon eller økonomiske situasjon	282 (39,8%)	59	Informasjon
5) Vilkår knyttet til opphold i institusjon	11 (1,6%)	4	Informasjon
6) Vilkår knyttet til bosituasjon og bostøtte	13 (1,8%)	8	Aktivitet
7) Vilkår relatert til psykolog/ lege/tannlegebehandling	25 (3,5%)	8	Informasjon
8) Vilkår som innebærer undertegning av skriftlige avtaler med sosialkontoret	7 (1%)	6	Kontroll(/aktivitet)
9) Andre vilkår	30 (4,2%)	14	Informasjon
Totalt	708 (100%)	-----	

Tabellen viser at det benyttes vilkår med tyngdepunkt rettet mot både aktivitet, informasjon og kontroll. Vi ser imidlertid at med hensyn til både antall vilkår og antall klienter har bruken av vilkår ved sosialkontorene i undersøkelsen et tyngdepunkt i retning kontroll og informasjon. Tyngdepunktet er derfor nede i vår trekantete analysemodell:

Figur 11 Plassering av tyngdepunkter for benyttede vilkår i modellen



Dette samsvarer med det saksbehandlerne forteller. Spesielt utslagsgivende er vilkåret som alle saksbehandlere forteller at de har med i alle vedtak: vilkår om klientens plikt å informere om endringer i bosituasjon eller økonomisk situasjon. Dette er som nevnt et vilkår som det etter Fylkesmannen i Hordaland, Justis- og forvaltningsavdelingen, strengt tatt ikke er nødvendig å stille som vilkår, men som det likevel er fornuftig å orientere klientene om, gjerne i form av ”Melding til søker”. Derrest er det krav om dokumentasjon i forbindelse med utbetalinger til klienten for å kontrollere at pengene blir benyttet til det de skal, som er utslagsgivende for at tyngdepunktet er nede i trekanten.

Vilkår skal bidra til hjelp til selvhjelp ved at det skal bidra til å gjøre stønadsmottakeren uavhengig av sosialhjelp. Det er klart uttrykt i fra sentralt politisk hold at en ønsker økt bruk av vilkår for å aktivisere sosialklientene i den hensikt at de skal bli selvhjulpne (Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001). Vår undersøkelse viser at krav til klientene om aktivitet helst er knyttet til vilkår for å få klientene over i arbeid eller til å søke bostøtte. I samtale har noen saksbehandlere også fortalt at de av og til stiller vilkår om at klienten må søke attføring, rehabiliteringspenger eller uføretrygd. I arkivmaterialet fant vi kun ganske få eksempler på dette. Vilkår knyttet til å stimulere klienten til aktivitet er ellers i liten grad benyttet. Dette kan henge sammen med at mange saksbehandlere ikke regner vilkår som et egnet virkemiddel til å aktivisere klienter med rus og/eller psykiatriproblematikk. Saksbehandlerne vurderte det heller ikke som aktuelt å stille vilkår om aktivitet overfor klienter som mottar sosialstønad som en fast tilleggssytelse til trygd som følge av manglende opptjente trygderettigheter.

Vår anbefaling er at saksbehandlerne i sosialtjenesten bør være bevisste sentrale politiske målsetninger om å benytte vilkår mer aktivt som virkemiddel for å aktivisere sosialhjelpsmottakerne. Vår analysemodell illustrerer forholdet mellom vilkår rettet mot henholdsvis aktivitet, informasjon eller kontroll. Modellen kan fungere som et visuelt hjelpemiddel for saksbehandlerne i forhold til å være bevisste hvilken type vilkår de setter, og hva de ønsker å oppnå. Bruk av vilkår skal imidlertid alltid være basert på en individuell vurdering av klientene. Vi kommer derfor ikke bort fra at saksbehandlerne nødvendigvis må utøve skjønn også med tanke på hvorvidt vilkår er et egnet hjelpemiddel eller ikke. Sosialtjenesten kan med fordel arbeide med å utvikle eksempler på hvordan vilkår kan benyttes aktiviserende overfor ulike grupper.

8 ANALYSE PROBLEMSTILLING 2: PÅ HVILKEN MÅTE STILLES DET VILKÅR VED TILDELING AV ØKONOMISK SOSIALHJELP?

Vi vil her ta for oss prosjektets andre problemstilling: *På hvilken måte stilles det vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp?* Analysen baserer seg både på kartlagt praksis i form av registreringer fra sosialkontorenes arkiv (kortfattet presentert i kap 6) og på informasjon fra samtale med saksbehandlerne. Informasjonen fra samtale med saksbehandlerne blir presentert fortløpende.

8.1 Hvordan blir vilkår kommunisert til klientene?

Klientene får skriftlig beskjed om hvilke vilkår som er knyttet til utbetalingen av deres sosialstønad gjennom vedtaksbrevet for ytelsen. Mange av saksbehandlerne som har klientene inne til samtale i forbindelse med søknad om sosial stønad, forteller at de pleier å gå igjennom og diskutere vilkårene med klienten i samtalen. Sosialklientsystemet (SKS) er det hjelpemiddelet sosialtjenesten benytter til å skrive vedtaksbrev etter sosialtjenesteloven.¹¹ Dette er et PC-basert arbeidsverktøy som bl.a. også brukes til å registrere opplysninger om sosialhjelpsklientene. SKS-systemet inneholder ferdigformulert tekst som saksbehandlerne i sosialtjenesten ved hjelp av koder raskt kan sette inn i et vedtaksbrev. På denne måten er systemet med å effektivisere saksbehandlernes arbeid.

Et vedtaksbrev bygget opp ved hjelp av SKS-systemet kan inneholde følgende deler

5. Vedtakstekst
6. Begrunnelse for vedtaket
7. Vilkår
8. Meldinger til søker

¹¹ Som nevnt i kap 5 har Bergen kommune har nå oppdatert SKS-systemet og erstattet det med systemet SOSYS for sosialtjenesten. Fra byrådsavdelingen for helse- og bydeler har vi imidlertid fått opplyst at dette systemet ikke innebærer endringer i forhold til hvordan vedtaksbrev blir bygget opp ved hjelp av forhåndsformulert tekst. Når vi i denne rapporten omtaler SKS-systemet vil derfor informasjonen være direkte overførbart til SOSYS-systemet.

Alle vedtaksbrev i undersøkelsen inneholdt vedtakstekst og begrunnelse for vedtaket, mens det varierte i hvilken grad vilkår og melding til klienten var tatt med. De fleste vedtaksbrev opplyste klienten om anledningen til å klage på vedtaket.

8.1.1 Saksbehandlerens synspunkter på SKS-systemet

Saksbehandlerne er i varierende grad tilfreds med SKS-systemet generelt og vilkårsformuleringene i systemet spesielt. Mange av saksbehandlerne gir uttrykk for at de ikke tror klientene leser vedtakene. De begrunner dette med at klientenes fokus er rettet mot hvilket beløp de får utbetalt, og at mange av klientene har lese- og skrivevansker¹². Det kan derfor bli for mye tekst for dem å lese i vedtakene. Men saksbehandlerne er også opptatt av at språket i SKS-systemets ferdigformulerte tekst er veldig formelt, og at det av den grunn ofte er uforståelig for klientene. For eksempel finner en del det for formelt at klientene tiltales med ”De” og ”Deres” i stedet for ”du” og ”ditt”. Likevel oppgir over halvparten av saksbehandlerne at de for letthets skyld stort sett bruker SKS-systemets ferdigformulerte tekst når de formulerer vilkår og kun formulerer egne vilkår på områder hvor SKS-systemet ikke har ferdigformulert tekst. Eksempler på dette er egenformulerte vilkår om at klienten skal

- melde seg på vikarbyrå
- levere kopi av et bestemt antall jobbsøknader
- skal følge en bestemt undervisning

Noen oppgir at de ferdigformulerte vilkårene gir dem trygghet i den forstand at de da vet at vilkårene er lovlige.

De øvrige saksbehandlerne (i underkant av halvparten) oppgir imidlertid at de ofte justerer på SKS-vilkårene for å tilpasse dem til klienten både innholdsmessig og språklig, men noen få oppgir at de oftest formulerer egne tilpassede vilkår uavhengig om det finnes dekkende vilkårstekst i SKS-systemet eller ikke. Unntaket er SKS-vilkåret knyttet til at klienten har plikt til å melde endringer i bosituasjon og økonomisk situasjon¹³ som samtlige saksbehandlere forteller at de stort sett alltid stiller i vedtakene.

¹² Andel sosialhjelpsmottakere som faktisk har lese- og skrivevansker, har vi ikke kunnskap om.

¹³ SKS-vilkåret VA01: ”De skal straks gi melding til sosialkontoret om endringer i forhold vedrørende ekteskap, bofelleskap og fast oppholdssted. Det samme gjelder alle endringer vedrørende inntekt-, trygde og

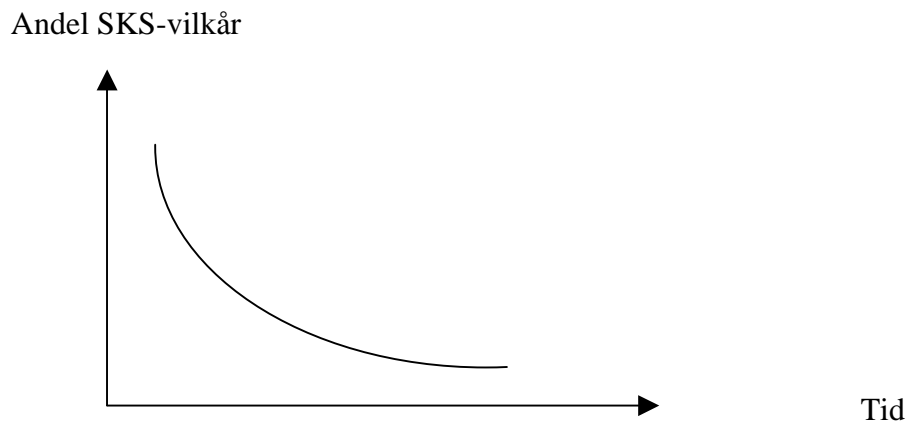
Flere saksbehandlere gav uttrykk for at SKS-systemet trengte oppdatering. Grunnen til dette er både at der er områder hvor de savner SKS-vilkår, men også at systemet inneholder vilkår som de aldri bruker og som de oppfatter som utdaterte.

Saksbehandlerne er gjennomgående opptatt av at vilkårene som benyttes skal være individuelt tilpassede etter en individuell vurdering av klienten, og at de ikke skal stille vilkår som de mener klienten ikke har forutsetninger for å oppfylle. (Unntaket er igjen SKS-vilkåret knyttet til at klienten har plikt til å melde endringer i bosituasjon og økonomisk situasjon som samtlige saksbehandlere forteller at de stort sett alltid stiller i vedtakene.) Dette betyr at vilkårene som saksbehandlerne velger å bruke, både egenformulerte og SKS-vilkår, er valgt ut fra en vurdering av den enkeltes situasjon.

Det er likevel slik at saksbehandlerne oppgir at jo bedre de kjenner klienten, desto mer benyttes individuelt tilpassede og egenformulerte vilkår. Saksbehandlerne rapporterte dessuten at vilkår benyttes i større grad i mottakssituasjonen og at det da oftere benyttes SKS-vilkår for å tvinge frem en avklaring av klientens situasjon. Samtidig rapporterte de fleste saksbehandlerne at vilkår i mindre grad ble benyttet overfor langtidsklienter. Dette gjaldt spesielt overfor en del langtidsklienter med rus og/eller psykiske problemer, hvor de fleste saksbehandlere finner at vilkår ikke er et egnet virkemiddel. Det samme gjelder langtidsmottakere som har sosialhjelp som supplerende ytelser til trygd. Generelt når det gjaldt langtidsklienter, la saksbehandlerne vekt på at de etter hvert ble godt kjent med klientene og at de overfor enkelte utviklet tillitsforhold som gjorde at bruk av vilkår ikke virket passende. Figuren nedenfor kan illustrere sammenhengene som er beskrevet ovenfor¹⁴:

formuesforhold, arv, erstatning, samt innvilgelse av studielån/stipend. Slike endringer vil ha betydning for fastsettelsen av sosialhjelpsyttelsene. Å ikke gi slike opplysninger kan medføre straffeansvar."

Figur 12 Modell for å illustrere sammenhengen mellom andel standard SKS-vilkår som benyttes overfor klientene sett i forhold tiden en person har vært sosialklient. Jo lenger en person har vært stønadsmottaker, desto færre vilkår oppgir saksbehandlerne at de benytter.



8.1.2 Vedtak, begrunnelse, melding eller vilkår? Praksis er uklar

I gjennomgangen av vedtaksbrevene fant vi ofte at enkelte vilkår, enten egenformulerte eller standard SKS-vilkår, kunne være satt opp under overskriften "Melding til søker" i stedet for "Vilkår". Vilkår kunne dessuten være formulert under "Vedtak" eller "Begrunnelse". Andre ganger kunne enten egenformulerte eller standard SKS-meldinger til klientene stå under overskriften "Vilkår". Følgende eksempler kan illustrere dette:

- Under "Vedtak": *"Før hver utbetaling må de forevise dokumentasjon på at de opprettholder jevnlig kontakt med Aetat."* (SKS-vilkår VA03 noe omskrevet ved at klienten bes vise dokumentasjon før hver utbetaling)
- Under "Begrunnelse": *"De er selv ansvarlig for å påse at Deres husleie blir betalt regelmessig"* (SKS-vilkår VH01 noe omskrevet ved at klientens ansvar vektlegges)
- Under "Melding": *"De må søke statlig bostøtte"* (SKS-vilkår VH10 eller VH11 forkortet)
- Under "Vilkår": *"Dersom De ved senere anledninger også søker krisehjelp, vil sosialtjenesten heretter utbetale Deres livsopphold per uke"* (Egenformulert melding)

¹⁴ Figuren er ment å illustrere sammenhenger som saksbehandlerne har rapportert i samtalene og baserer seg derfor ikke på matematiske eller statistiske sammenhenger.

I samtalene med saksbehandlerne kom det også frem at hvorvidt noe er formulert som vilkår eller melding og hvor det er plassert i vedtaksbrevet kan være vilkårlig. Noen gir uttrykk for at det er tilfeldig.¹⁵ Andre mener at enkelte vilkår må stå flere steder dvs. både som melding, vilkår og i selve vedtaksteksten. Flere foretrekker å sette vilkårene under melding enten fordi de er usikre på de kravene de ønsker å stille kan formuleres som vilkår, eller fordi de ønsker å mildne de kravene de stiller. Noen velger også meldingsformuleringer fremfor vilkår fordi det i praksis vil være vanskelig for klienten å dokumentere om de oppfyller vilkåret. En saksbehandler nevnte det å pålegge klienten å redusere sine boligkostnader som et eksempel på det siste. Vedkommende mente det kunne være vanskelig for klienten å dokumentere at vedkommende faktisk hadde prøvd å skaffe seg rimeligere bolig.

Også ved Fylkesmannens kontor, Justis –og forvaltningsavdelingen, var erfaringen at skillet mellom vilkår og melding ikke alltid var like tydelig i vedtakene. Etter deres mening er dette problematisk. Som eksempel viste de til et påklaget vedtak hvor klienten i melding ble opplyst om at vedkommende måtte skaffe seg rimeligere bolig, hvis ikke ville stønaden opphøre. I dette tilfellet ville klienten få medhold i sin klage fordi teksten ikke var formulert som vilkår.

I vedtaksbrevene fant vi ofte teksten ”*Beløpet utbetales mot forevist kvittering*” eller ”*Beløpet utbetales etter regning*”. Dette kan oppfattes som et vilkår for utbetalingen ved at klienten må oppfylle dette kravet for å få realisert den ytelsen det er fattet vedtak om. Ved Fylkesmannen i Hordaland, Justis- og forvaltningsavdelingens, oppfatter de klienten som tilstrekkelig informert med hensyn til sosialtjenestens anledning til å stoppe eller redusere stønaden til en klient, dersom det i vedtaket står at stønaden utbetales mot forevist kvittering eller regning. De oppfatter det imidlertid som mer ryddig dersom denne informasjonen blir gitt klienten som vilkår etter lov om sosiale tjenester §5-3. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig om dette vilkåret er satt andre steder i vedtaksbrevet enten som ”Melding til søker” eller under ”Begrunnelse”.

Et annet forhold er at en del saksbehandlere er usikre med hensyn til hva de legger i at ”*ytelsen dekkes etter regning*” (for eksempel i SKS-vedtakstekst SV25 vedrørende vedtak om støtte til tannbehandling). Noen mener dette betyr at klienten skal vise kvittering for så å få

¹⁵ Dette gjelder imidlertid ikke vilkåret om at klienten har plikt til å melde fra om endringer i bosituasjon eller økonomisk situasjon som alltid er formulert som vilkår: VA01: ”*De skal straks gi melding til sosialkontoret om endringer i forhold vedrørende ekteskap, bofelleskap og fast oppholdssted. Det samme gjelder alle endringer vedrørende inntekt-, trygde og formuesforhold, arv, erstatning, samt innvilgelse av studielån/stipend. Slike*

refundert det beløp de har lagt ut, mens andre mener det betyr at klienten skal levere regningen/giroen til sosialkontoret som så betaler regningen for klienten. Forståelsen varierer innenfor de fleste sosialkontor. Noen ganger følges formuleringen opp med at klienten under vilkår bes vise kvittering. Det må likevel understrekes at saksbehandlerne gir uttrykk for at de ikke opptrer urimelig overfor klienter som kommer med giro dersom saksbehandler har ment kvittering. Da oppgir saksbehandlerne at de betaler giroen for klienten.

8.2 Vurderinger og anbefalinger

På bakgrunn av analysen av hvordan vilkår blir kommunisert til sosialhjelpsmottakerne vil kommunerevisjonen komme med følgende anbefalinger:

1. Det bør vurderes om det er behov for å gjennomgå formuleringene i SKS-systemet med tanke på å gjøre dem mer forståelige og leservennlige for klientene. Saksbehandlerne gir uttrykk for at arbeidet deres lettes av å kunne benytte ferdigformulert tekst, men mange savner et mer klientvennlig språk i tekstene.
2. Vår gjennomgang av vedtak og tilbakemeldingene fra Fylkesmannen i Hordaland tyder på at det er behov for å definere tydeligere hva som skal formuleres som henholdsvis vedtak, begrunnelse, vilkår og melding i vedtaksbrevene. Vi anbefaler at det utarbeides tydelige retningslinjer for dette og gjerne i samarbeid med representanter fra Fylkesmannen i Hordaland
3. Saksbehandlernes uttalelser viser at det er behov for å videreutvikle SKS-systemet og gjøre en nærmere kartlegging av hvilke vilkår som burde vært inkludert og/eller revidert som standardtekster. Vi anbefaler at dette skjer basert på systematisk innhentet informasjon fra dem som arbeider i tjenesten. Et slikt arbeid kan lede til at vilkår blir benyttet mer aktivt av de ansatte i sosialtjenesten.
4. Innholdet i uttrykket ”Etter regning” i vedtaksteksten viste seg å bli ulikt oppfattet av saksbehandlerne. Dersom innholdet i SKS-systemets formuleringer er uklare for saksbehandlerne, blir de etter all sannsynlighet uklare for klientene også. Dette bør etter kommunerevisjonens oppfatning unngås

endringer vil ha betydning for fastsettelsen av sosialhjelpsytelsene. Å ikke gi slike opplysninger kan medføre straffeansvar.”

9 ANALYSE PROBLEMSTILLING 3: I HVILKEN GRAD FØLGER SOSIALTJENESTEN OPP VILKÅR SATT I FORBINDELSE MED VEDTAK OM TILDELING AV ØKONOMISK SOSIALHJELP?

I analysen av prosjektets tredje problemstilling: *I hvilken grad følger sosialtjenesten opp vilkår satt i forbindelse med vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp?* vil vi basere oss på informasjon fra samtalene med saksbehandlerne. Som nevnt gav klientmappene et for usikkert grunnlag til å vurdere om de vilkår som var satt overfor de klientene som inngår i undersøkelsen, faktisk var fulgt opp. I analysen blir informasjonen fra samtalene med saksbehandlerne blir presentert etter hvert.

9.1 Grunnlaget for oppfølging

I Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001 vedrørende sosialtjenesteloven heter det at

"Knyttes det vilkår til vedtak om tildeling av økonomisk stønad, er det- ut fra lovens system- en klar forutsetning at vilkårene skal overholdes." (Kap 5.3.7)

Det heter videre at

"Sosialtjenesten må vurdere konkret hvilke konsekvenser bruddet skal få"

Av dette følger det at det er sosialtjenestens ansvar å følge opp og påse at stønadsmottakeren faktisk oppfyller de vilkår som er satt, og vurdere hvilke konsekvenser som eventuelt skal iverksettes overfor stønadsmottakeren.

9.2 Saksbehandlernes rapportering om oppfølging

Saksbehandlernes oppfølging av vilkår kan ses i forhold til de tre formene for vilkår vi har skilt ut tidligere:

- 1) Vilkår som har til hensikt å stimulere klienten til **aktivitet** for å hjelpe seg selv å bli uavhengig sosialhjelp.

- 2) Vilkår som har til hensikt å bidra til sosialtjenestens **kontroll** av klientens handlinger eller aktivitet. Dette gjøres ved at det stilles krav om dokumentasjon i forhold til den aktiviteten de gjelder.
- 3) Vilkår som har til hensikt å gi klienten **informasjon** om hans eller hennes plikter uten å stille krav om aktivitet eller dokumentasjon med mindre en aktuell situasjon for dette skulle oppstå.

Den formen for vilkår hvor det eksisterer best rutiner for oppfølging er der hvor klientene beslevere dokumentasjon til sosialkontoret for *kontroll*, dvs. vilkår av den andre typen. Dette forutsetter imidlertid at saksbehandler har besluttet at ytelsen kun utbetales mot forevist dokumentasjon. Klienten må da vise dokumentasjon på sosialkontoret før utbetaling finner sted. I motsatt fall vil ikke klienten motta den ytelsen det er fattet vedtak om.

Det varierer hvem som sjekker den dokumentasjonen klientene leverer på de ulike sosialkontorene. Ved noen sosialkontor er det merkantil avdeling som sjekker innkommet dokumentasjon (av og til med unntak av søknader). Da blir saksbehandler kun konferert ved usikkerhet. Ved andre kontor er det saksbehandler selv som sjekker dokumentasjonen (av og til med unntak av strøm). De fleste saksbehandlere som sjekker dokumentasjonen selv, synes dette tar en del tid og kunne tenke seg avlastning. Noen påpeker imidlertid at det er viktig for dem å sjekke dokumentasjonen for å bedre ha oversikt over de ulike klientene de har ansvar for. Dette påpekes også av noen saksbehandlere der hvor det er merkantil avdeling som er ansvarlig for å sjekke dokumentasjonen. De savner for eksempel å ha oversikt dersom en klient ringer for å høre om sosialkontoret har mottatt kvitteringen de har levert.

Dersom en saksbehandler har satt vilkår om at en klient skal forevise dokumentasjon, men uten å knytte dette til selve utbetalingen av ytelsen, er det opp til den enkelte saksbehandler hvordan vilkåret følges opp. Et eksempel kan være et vilkår om at klienten skal vise dokumentasjon på at vedkommende opprettholder meldeplikten til Aetat. De fleste saksbehandlerne opplyser at de undersøker hvorvidt klienten har oppfylt vilkåret i forbindelse med behandling av ny søknad om sosialhjelp (vanligvis hver tredje måned). Noen få saksbehandlere opplyser at de tar stikkprøver på noen klienter i den aktuelle vedtaksperioden for å se om klienten oppfylder vilkåret. Det er også noen få saksbehandlere som oppgir at fysisk nærhet til Aetat og etablerte samarbeidsrelasjoner med personell fra Aetat, har gjort at de oftere sjekker klientene i forhold til dette vilkåret.

Sosialkontorene har etablerte rutiner for å oppfølging der det er satt vilkår til klientene om at sosialtjenesten vil kreve refusjon i eventuell innvilget trygdeytelse.¹⁶ Dette er et vilkår vi tidligere har kategorisert som å være mest rettet mot *informasjon* til klienten. Saksbehandlerne beskriver rutinene slik: Dersom de vet at en klient har søkt trygdeytelser, sender de melding til trygdekontoret hvor de orienterer om sitt refusjonskrav dersom klienten skulle få innvilget trygd. Trygdekontoret vil da utbetale dette refusjonskravet direkte til sosialkontoret. Rutinene sikrer imidlertid ikke at sosialkontoret får utbetalt refusjon dersom en klient har søkt trygdeytelser uten å informere sosialkontoret.

Ellers når det gjelder vilkår knyttet til å *informere* om klientens plikter eller stimulere til klientens *aktivitet*, er oppfølgingen opp til den enkelte saksbehandler. Igjen er det slik at saksbehandlerne opplyser at eventuell oppfølging helst skjer i forbindelse med behandling av ny søknad om sosialhjelp. Når det gjelder vilkåret om at sosialhjelpsmottakerne skal informere sosialtjenesten om endringer i bosituasjon eller økonomisk situasjon, opplyser de fleste saksbehandlere at dette er et vilkår som det ikke er ment at de skal følge opp, men at det er kun en orientering til klienten om hans eller hennes plikter. Dette er imidlertid forhold som saksbehandlerne opplyser at de uansett skal sjekke i forbindelse med ny søknad om stønad fra klienten. De fleste opplyser da at hvor grundig de gjør dette, avhenger av hvor godt de mener de kjenner klienten, hvilken tillit de har til vedkommende, men også hvor mye tid de har tilgjengelig. Mange oppgir likevel at slik oppfølging er såpass ressurskrevende at det kun er av og til at de prioriterer dette arbeidet.

Vårt inntrykk er at det er stor variasjon i de enkelte saksbehandleres rutiner for oppfølging for vilkår det ikke er knyttet krav om dokumentasjon til før utbetaling. Saksbehandlerne nevner for øvrig følgende kilder de benytter til å sjekke informasjon om klientene:

- Ringe Aetat
- Sjekke ”Boinfo” (Boligavdelingen i Bergen kommunes informasjonssystem for tildeling av bostøtte og for boligfinansiering)

¹⁶ SKS-vilkår VR01 ”*Hjelpen blir gitt som forskudd på event. trygdeytelse og sosialtjenesten vil kreve sosialhjelpen refundert i trygdeytelsen som gjelder samme tidsrom og til samme formål, jfr. Lov om sosiale tjenester§5-9. Ref. kan gjøres gjeldende mot ektefelle dersom stønaden er kommet ektefellen til gode, jfr. Lov om sosiale tjenester §5-9. De er forpliktet til å informere sosialkontoret ved etterbetaling av trygdeytelser. Vårt refusjonskrav gjelder også dersom etterbetaling utbetales direkte til dem.*”

- Sjekke ”Infotrygd” (Trygdeetatens saksbehandlingssystem hvor alle søknader, vedtak og avslag på trygd blir registret).

Det ble for øvrig etterlyst muligheten for at fengselsvesenet kunne gi sosialkontoret melding dersom en klient skulle inn til soning.

Vilkår kan altså formuleres som dokumentasjonskrav knyttet til utbetaling hvor oppfølging kan sikres gjennom sosialkontorenes interne rutiner. Alternativt kan vilkår formuleres som krav til klienten om aktivitet uten at det bes om dokumentasjon. I så fall vil oppfølging kreve mer av saksbehandler så lenge sosialkontoret ikke har utarbeidet rutiner for oppfølging. Enkelte saksbehandlere er derfor opptatt av å knytte dokumentasjonskrav til vilkår som i utgangspunktet ikke har dette. Et eksempel på dette kan være at SKS-vilkåret VC01 ”*De søker om atføringsstønad*” omformuleres til ”*De dokumenterer at De har søkt atføringsstønad innen...*”. De opplever at dette gjør oppfølging lettere ved at rutinene ved sosialkontoret sikrer at oppfølgingen blir husket på.

9.3 Vurderinger og anbefalinger

Samtalene med saksbehandlerne viser at det er stor variasjon i rutiner med hensyn til oppfølging av vilkår, med unntak av de vilkår hvor det er stilt krav om dokumentasjon før utbetaling av stønaden. Vår anbefaling er derfor at sosialtjenesten prioriterer å utarbeide rutiner også for vilkår hvor det ikke er satt krav om dokumentasjon før en utbetaling. Det bør også vurderes om det i større grad bør knyttes krav om dokumentasjon før utbetaling for enkelte vilkår knyttet til å oppfordre klienten til aktivitet.

10 ANALYSE PROBLEMSTILLING 4: HVILKE FORMER FOR KONSEKVENSER FÅR BRUDD PÅ VILKÅR?

I forrige kapittel framgikk det at sosialtjenesten har et ansvar for å følge opp og påse at stønadsmottakeren faktisk oppfyller de vilkår som er satt, og vurdere hvilke konsekvenser for stønadsmottakeren som eventuelt skal iverksettes ved manglende oppfylning. I dette kapitlet tar vi for oss prosjektets fjerde problemstilling der vi undersøker hvilke former for konsekvenser brudd på vilkår får, og hvordan de blir iverksatt.

10.1 Sosialtjenestens iverksetting av konsekvenser når klienten ikke oppfyller vilkår for stønadsutbetalingen?

Det er i forbindelse med økonomiske ytelser fra sosialtjenesten at de ulike vilkårene blir tatt i bruk. Det følger da at konsekvensen ved manglende oppfylning fra sosialhjelpsmottakerens side, vil være å redusere eller stoppe ytelsen.

10.1.1 Formelle krav i forbindelse med iverksetting av konsekvenser for brudd på vilkår

Dersom sosialkontoret reduserer eller stopper stønaden til klienten som følge av brudd på vilkår, skal klienten varsles om dette i form av enkeltvedtak. Dette blir presisert i departementets rundskriv I-34/2001 (kap 5.3.7):

(...) En beslutning om reduksjon eller stansing av stønaden må fattes i form av enkeltvedtak som kan påklages etter sosialtjenesteloven §8-6".

10.1.2 Sosialtjenestens praksis ved brudd på vilkår

Opplysninger om konsekvenser ved brudd på vilkår, framgikk ikke i tilstrekkelig grad av de klientmappene som inngikk i vår undersøkelse. Vår redegjørelse baserer seg derfor på informasjon fra samtale med saksbehandlerne.

De fleste saksbehandlerne opplyser at de interne rutineene ved sosialkontorene fungerer slik at utbetaling til klienten ikke finner sted dersom klienten ikke har forevist den dokumentasjon som saksbehandleren har satt vilkår om. De opplyser at dette som regel fører til at klienten tar kontakt fordi de ikke har mottatt pengene de venter på.

Saksbehandlerne opplyser at de også fra tid til annen stopper eller reduserer stønaden til klientene som følge av brudd på andre vilkår enn de som er knyttet til krav om dokumentasjon, for eksempel vilkår som gjelder aktivitet til hjelp til selvhjelp. Dette gjøres som oftest ved at det først sendes brev til klienten om at sosialkontoret vurderer å stoppe eller redusere stønaden som følge av brudd på vilkår. Klienten kalles deretter som oftest inn til samtale på sosialkontoret slik at saken kan diskuteres. Saksbehandlerne er at dette ofte er nok til å løse situasjonen. Dersom dette ikke fører frem, fattes det enkeltvedtak om stopp eller reduksjon av stønaden. (Vår informasjon gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe om hvilke stønader som vurderes stoppet eller redusert. Enkelte saksbehandlere legger nemlig vekt på at klienten skal sikres et minimum til livsopphold.)

Noen saksbehandlere gir uttrykk for at de gruer seg for å stoppe eller redusere stønaden til klientene av frykt for voldsomme og truende reaksjoner fra klientens side. Enkelte av disse savner støtte til å takle slike situasjoner. Om lag en tredjedel av saksbehandlerne forteller at de har opplevd truende og ubehagelige situasjoner i forbindelse med stopp eller reduksjon av stønaden, men de fleste forteller at dette forekommer sjelden. De øvrige saksbehandlerne rapportere at de enten ikke har hatt slike opplevelser eller at de ikke opplever dem som problematiske.

10.2 Vurderinger og anbefalinger

I kap 10.1.1 framgår det at det i henhold til regelverket er et krav at stopp i utbetaling av innvilget stønad må gjøres i form av et enkeltvedtak.

Dette understrekes av Fylkesmannen i Hordaland, Justis- og forvaltningsavdelingen, der vi får opplyst at det ikke er tilstrekkelig at klienten er informert om at stønaden kan stoppes eller reduseres i vilkår i det vedtaket der ytelsen innvilges. Det er heller ikke tilstrekkelig at det er stilt vilkår om at en bestemt form for dokumentasjon må fremlegges før utbetaling finner sted, dersom en klient faktisk har fått innvilget en ytelse. Et eksempel kan være at en klient har fått

vedtak om støtte til husleie i 3 måneder. Det er samtidig stilt vilkår i vedtaket om at beløpet utbetales månedlig mot fremvisning av kvittering på at forrige måneds husleie er betalt. Dersom klienten ikke viser kvittering kan husleiestønnen likevel ikke stoppes eller reduseres uten et nytt enkeltvedtak. Husleien må utbetales selv om kvittering ikke foreligger.

Praksis ved sosialkontorene i Bergen om å ikke utbetale stønad til klienten før klienten har forevist den dokumentasjonen det er stilt vilkår om, innebærer at stønaden til klienten i praksis kan stoppes uten at det er fattet enkeltvedtak om dette. Fylkesmannen i Hordaland ved Justis- og forvaltningsavdelingen påpeker at denne praksisen ikke er i tråd med regelverket fordi klienten skal ha adgang til å klage på et vedtak om stopp eller reduksjon av stønaden etter sosialtjenestelovens § 8-6.

Vår kartlegging av sosialtjenestens praksis viser at en ytelse der det er satt som vilkår at kvittering eller annen dokumentasjon skal framlegges før utbetaling, automatisk blir stoppet uten at det blir fattet et nytt enkeltvedtak dette, dersom kvittering ikke foreligger.

Sosialtjenestens praksis på dette området antas etter kommunerevisjonens vurdering å være i strid med regelverket fordi klienten skal ha adgang til å klage på et vedtak om stopp eller reduksjon av stønaden. Vi anbefaler derfor at det ved manglende forevisning av dokumentasjon fra klientene, fattes enkeltvedtak om stopp i utbetaling og at klientene med dette varsles før stopp i utbetaling. Dette bør innarbeides i sosialkontorenes rutiner. Dette kan med fordel gjøres på en mest mulig standardisert måte, for eksempel i form av et standard varslingsbrev, for at den ekstra arbeidsbelastningen for sosialkontorene skal bli minst mulig.

11 LITTERATURLISTE:

Bøker og rapporter:

Helgøy, Ingrid og Ravneberg, Bodil (2003): "Byråkrat, sosialarbeider eller innovatør? Organiseringens betydning for utviklingen av yrkesroller i sosialtjenesten". Rapport 5, Rokkansenteret.

Kuhnle, Stein og Solheim, Liv (1994): *Velferdsstaten: Vekst og omstilling*. Oslo, Tano.

Kjellevold, Alice (1995): *Sosialhjelp på vilkår. Om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser*. Oslo, Juridisk forlag.

Kjørstad, Monica (2002): "Sosialhjelp og arbeidsplikt. utfordringer og etiske dilemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen". HiO-rapport 2002 nr 11.

Lødemel, Ivar (1997): "Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp". Fafo rapport 226

Offentlige dokumenter:

Bergen kommune IT seksjonen (2002): Brukerveiledning SKS.

Lov 1991-12-13 nr 81: Lov om sosiale tjenester m.v.

Byrådsavdeling for helse og bydeler 2003: "Melding om sosialtjenesten i Bergen kommune".

Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd for 2003: "Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene". Sosial- og helsedirektoratet 2003.

Sosial- og helsedepartementets rundskriv 1-34/2001: Sosialtjenesteloven, kapittel 5.

Tiltaksplan mot fattigdom, St.meld. nr. 6 (2002-2003).

St.meld. nr. 50 (1998-99): "Utjaminingsmeldinga".

St. meld. nr. 35 (1994-95): "Velferdsmeldingen".