



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

Utviklingen i økonomisk sosialhjelp i Bergen kommune 2001-2005

Revisjonsrapport 29 / F-02

Avgitt desember 2006

2. opplag

Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Utviklingen i økonomisk sosialhjelp i Bergen kommune 2001-2005*.

I kommunelovens § 77 nr. 4 heter det:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med om den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

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 retter en takk til byrådsavdeling for helse og omsorg for bidrag underveis i prosessen, og til ansatte i sosialtjenesten og ved fylkesmannens kontor som har latt seg intervju.

Vi retter også en takk til de seks revisjonsenhetene som har vært behjelpelig med å fremskaffe viktig tallmateriale vedrørende veiledende livsoppholdssatser for sine respektive kommuner.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av siviløkonom Terje Vangen, som også har skrevet rapporten. Kolleger ved seksjon for forvaltningsrevisjon ved Bergen kommunerevisjon har bidratt underveis.

Bergen 06.12.2006

Ole Hopperstad
kommunerevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG

1	INNLEDNING	1
1.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	1
1.2	FORMÅL MED PROSJEKTET	1
1.3	PROBLEMSTILLINGER	1
1.4	AVGRENSNING	2
1.5	NYTTEVERDI	2
1.6	RAPPORTENS OPPBYGNING	3
2	ØKONOMISK SOSIALHJELP I BERGEN KOMMUNE	4
2.1	ORGANISERINGEN AV SOSIALTJENESTEN I BERGEN KOMMUNE	4
2.2	SOSIALHJELPSMOTTAKERNE – ULIKE KATEGORIER	5
2.3	ØKONOMISK OMFANG AV ØKONOMISK SOSIALHJELP I BERGEN KOMMUNE.....	6
3	METODE OG FREMGANGSMÅTE	7
3.1	FREMGANGSMÅTE	8
3.1.1	<i>Dokumentanalyse</i>	<i>8</i>
3.1.2	<i>Intervjuer.....</i>	<i>8</i>
3.2	KOMMUNIKASJON MED ADMINISTRASJONEN	9
3.3	UNDERSØKELSENS GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET	10
4	REVISJONSKRITERIER	11
5	HVORDAN HAR BERGEN KOMMUNES RESSURSBRUK INNENFOR ØKONOMISK SOSIALHJELP UTVIKLET SEG I PERIODEN 2001 – 2005 OG HVILKE FAKTORER KAN FORKLARE DENNE UTVIKLINGEN?	13
5.1	HVORDAN HAR BERGEN KOMMUNES RESSURSBRUK INNENFOR ØKONOMISK SOSIALHJELP UTVIKLET SEG I PERIODEN 2001-2005 ?	14
5.1.1	<i>Utviklingen i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp</i>	<i>14</i>
5.1.2	<i>Utviklingen i samlet stønadssum (bidrag + lån).....</i>	<i>15</i>
5.1.3	<i>Utviklingen i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger 20-66 år.....</i>	<i>16</i>
5.1.4	<i>Utviklingen i brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker.....</i>	<i>18</i>
5.2	HVILKE FAKTORER HAR BIDRATT TIL Å PÅVIRKE UTVIKLINGEN I BERGEN KOMMUNES RESSURSBRUK INNENFOR ØKONOMISK SOSIALHJELP I PERIODEN 2001-2005?	19
5.2.1	<i>Økonomisk sosialhjelp til alders- og uføretrygdede i Bergen kommune</i>	<i>20</i>
5.2.2	<i>Utviklingen i antall sosialmottakere i de undersøkte kommunene.....</i>	<i>20</i>
5.2.3	<i>Utviklingen i gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned.....</i>	<i>21</i>
5.2.4	<i>Utviklingen i veiledende sosialhjelpssatser i Bergen kommune.....</i>	<i>22</i>
5.2.5	<i>Utviklingen i andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år</i>	<i>22</i>
5.2.6	<i>Utviklingen i gjennomsnittlig stønadslengde, måneder</i>	<i>23</i>
5.2.7	<i>Utviklingen i andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde</i>	<i>24</i>
5.2.8	<i>Utviklingen i andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer</i>	<i>25</i>
5.2.9	<i>Utviklingen i bemanningssituasjonen i sosialtjenesten i Bergen kommune.....</i>	<i>25</i>
5.3	OPPSUMMERING/KONKLUSJONER	28

6	HVORDAN HAR BERGEN KOMMUNES VEILEDENDE LIVSOPPHOLDSSATSER UTVIKLET SEG I PERIODEN 2001-2006?	30
6.1	STATLIGE VEILEDENDE LIVSOPPHOLDSSATSER FOR PERIODEN 2001-2006	30
6.2	BERGEN KOMMUNES VEILEDENDE LIVSOPPHOLDSSATSER FOR PERIODEN 2001-2006	31
6.3	PRISUTVIKLINGEN I PERIODEN 2001-2006.....	32
6.4	UTVIKLINGEN I VEILEDENDE LIVSOPPHOLDSSATSER FOR ULIKE HUSHOLDNINGSTYPER I BERGEN KOMMUNE OG I ET UTVALG AV ANDRE KOMMUNER.....	33
6.4.1	<i>Utviklingen i veiledende livsoppholdssatser for enslige og ektepar uten barn</i>	35
6.4.2	<i>Utviklingen i veiledende livsoppholdssatser for enslige og ektepar som har barn i kontantstøttealder.....</i>	36
6.4.3	<i>Utviklingen i veiledende livsoppholdssatser for enslige og ektepar som ikke har barn i kontantstøttealder.....</i>	37
6.4.4	<i>Status pr 2006 vedrørende Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser for kartlagte husholdningstyper</i>	37
6.4.5	<i>Generelle utviklingstrekk vedrørende veiledende livsoppholdssatser for kartlagte typetilfeller</i>	38
6.5	OPPSUMMERING/KONKLUSJONER	39
7	I HVILKEN GRAD ER SOSIALTJENESTENS BRUK AV BERGEN KOMMUNES VEILEDENDE SOSIALHJELPS-SATSER I TRÅD MED GJELDENDE REGELVERK?	41
7.1	FAKTABESKRIVELSE.....	42
7.1.1	<i>Stønadens sammensetning.....</i>	42
7.1.2	<i>Intervjudata vedrørende Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser.....</i>	43
7.1.3	<i>Intervjudata vedrørende sosialtjenestens bruk av Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser.....</i>	45
7.2	VÅRE VURDERINGER	50
7.3	KONKLUSJONER	52
8	ANBEFALINGER	54
9	KOMMENTARER TIL UTKAST TIL RAPPORT	55
	REFERANSELISTE	56

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Tabelloversikter som viser veiledende livsoppholdssatser/samlet ytelse til livsopphold for ulike husholdningstyper.
- Vedlegg 2: Intervjuguide brukt ved intervjuer ved sosialsjefer samt intervju ved fylkesmannens kontor.
- Vedlegg 3: Byrådsavdeling for helse og omsorg sine kommentarer til tidligere oversendt utkast til rapport.

SAMMENDRAG

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling av en forvaltningsrevisjon av utviklingen i økonomisk sosialhjelp, har vi i dette prosjektet belyst følgende problemstillinger:

1. Hvordan har Bergen kommunes ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp utviklet seg i perioden 2001 – 2005 og hvilke faktorer kan forklare denne utviklingen?
2. Hvordan har Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser utviklet seg i perioden 2001 – 2006?
3. I hvilken grad er sosialtjenestens bruk av Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser ved stønadsutmålingen i tråd med gjeldende regelverk?

For å belyse problemstilling 1 har vi i hovedsak basert oss på tall hentet fra Statistisk sentralbyrås (SSB) KOSTRA-statistikk.¹ Vi har sammenlignet tall for Bergen kommune med tilsvarende tall for kommunene Oslo, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Sandnes, Stavanger og Trondheim.

Problemstilling 2 belyses ved å sammenligne Bergen kommunes livsoppholdssatser med statlige satser og satsene i ovennevnte kommuner. Satser for disse kommunene er innhentet med bistand fra respektive kommunale revisjonsenheter. Vi har også sett utviklingen i kommunens veiledende livsoppholdssatser i forhold til prisutviklingen i den aktuelle perioden.

Problemstilling 3 innebærer vurdering opp mot revisjonskriterier. Sosialtjenestens bruk av kommunens veiledende sosialhjelpssatser er kartlagt gjennom intervjuer med sosialsjefer og representanter for fylkesmannens kontor.

¹ Dette er statistikk som SSB lager på bakgrunn av tall innrapportert fra kommunene (**Kommunal-Statlig-Rapportering**)

Problemstilling 1: Hvordan har Bergen kommunes ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp utviklet seg i perioden 2001 – 2005 og hvilke faktorer kan forklare denne utviklingen?

I perioden 2002-2005 var det en svak nedgang i kommunens netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp. Videre var det i den samme perioden en svak økning i samlet stønadssum (lån + bidrag). Vi finner derfor at det har vært en begrenset endring i kommunens ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp i den aktuelle perioden.

Vi fant i den samme perioden en nedgang i kommunens netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp **pr innbygger** i alderen 20-66 år. Dette kan indikere at det i perioden har vært en redusert evne og/eller vilje til å prioritere økonomisk sosialhjelp. Alternativt kan utviklingen tolkes som et resultat av at sosialtjenesten arbeider kontinuerlig med å hjelpe den enkelte til annen inntektsikring som gjør at behovet for økonomisk sosialhjelp blir redusert eller bortfaller, jf kommentarer fra byrådsavdeling fra helse og omsorg. For perioden 2002-2005 fant vi også at økningen i kommunens brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp **pr mottaker** var markert mindre enn økningen i konsumprisindeksen. Dette kan indikere at produktiviteten i tjenesten har økt noe.

Endringer i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og størrelsen på de statlige overføringene til kommunene vil over tid påvirke både behovet for økonomisk sosialhjelp og kommunenes forutsetninger for å yte sosialhjelp. For å forklare den begrensede endringen i Bergen kommunes ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp har vi imidlertid fokusert på mer spesifikke faktorer.

Faktorer som har medvirket til *økt ressursbruk* innenfor økonomisk sosialhjelp er:

- Økt gjennomsnittlig stønadslengde hvert år i perioden 2002-2005.
- Bergen kommunes spesielle stønadsordning for alders- og uføretrygdete som har minstepensjon (80%-regelen).

Faktorer som har bidratt til *reduisert ressursbruk* innenfor økonomisk sosialhjelp er:

- En liten nedgang i antall sosialmottakere fra 2001 til 2005. Avskalling av personer fra tjenesten økonomisk sosialhjelp som følge av introduksjonsordningen medvirket til denne nedgangen.
- Manglende oppjustering av veiledende sosialhjelpssatser for årene 2004 og 2005. (De samme satsene ble dermed brukt i 2003, 2004 og 2005.)

Bemanningen i sosialtjenesten er også et element i ressursbruken på området. Vi registrerer at det pr 2005 er markerte forskjeller i bemanningsfaktoren ved de ulike sosialtjenestene i Bergen kommune (årsverk pr sosialmottaker). Dette kan innvirke på kvaliteten i saksbehandlingen ved sosialtjenestene samt tiden saks- og klagebehandlingen tar. Bemanningsfaktoren kan dermed være avgjørende for hjelpen som gis og hvorvidt hjelpen er der når den trengs.

Problemstilling 2: Hvordan har Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser utviklet seg i perioden 2001 – 2006?

Livsoppholdssatsene er forutsatt å dekke sosialmottakernes utgifter til livsopphold. Det er som regel disse satsene som er i fokus når sosialhjelpssatsene diskuteres. Bergen kommune har i likhet med mange andre kommuner vedtatt egne veiledende sosialhjelpssatser for ulike husholdningstyper.

I perioden 2001 – 2006 har Bergen kommune økt de veiledende livsoppholdssatsene ved tre anledninger, dvs 2002, 2003 og 2006. Satsene var med andre ord uendret i årene 2003, 2004 og 2005. Den prosentvise økningen i satsene i den aktuelle perioden er i gjennomsnitt 15,8 %. Innføring av et alderstillegg for barn i alderen 7-18 år fra og med 2002, og økning av tillegget i 2003, medfører imidlertid at kommunens livsoppholdssatser i snitt har hatt en noe større prosentvis økning enn dette. De statlige veiledende satsene for livsopphold har i den samme perioden hatt en gjennomsnittlig økning på ca 17,9 %. Til sammenligning viser Statistisk sentralbyrå sin konsumprisindeks at prisutviklingen på utvalgte konsumvarer i perioden januar 2001 – juli 2006 var på 9,1 %.

Statens veiledende livsoppholdssatser for husholdninger med barn er differensiert på bakgrunn av barnets/barnas alder. Kommunens veiledende livsoppholdssatser for husholdninger med barn er derimot differensiert på bakgrunn av antall barn i husholdningen og som nevnt et alderstillegg for barn i alderen 7-18 år. Ulik oppbygning av satsene gjør det vanskelig å sammenligne kommunens satser direkte med de statlige satsene og andre kommuners satser. For sammenligning av kommunens veiledende livsoppholdssatser med statens satser, og satsene i kommunene Oslo, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Sandnes, Stavanger og Trondheim, har vi derfor definert et utvalg av husholdningstyper. Med utgangspunkt i statens og de respektive kommunenes veiledende livsoppholdssatser har vi så beregnet veiledende livsoppholdssatser for disse husholdningene.

Ulik behandling av barnetrygd og kontantstøtte ved stønadsutmålingen er et annet forhold som gjør det vanskelig å foreta direkte sammenligninger av kommunens satser med statens og andre kommuners satser. Noen kommuner samordner barnetrygden og/eller kontantstøtten med sosialhjelpen mens andre kommuner lar husholdningene beholde disse inntektene. Vi har funnet det riktig å ta hensyn til dette ved sammenligning av kommunens satser opp mot de statlige og de andre kommunenes satser. Livsoppholdssats med tillegg av eventuell barnetrygd og/eller kontantstøtte betegner vi som samlet ytelse til livsopphold.

Vår kartlegging viser at det siden innføringen av statlige veiledende sosialhjelpssatser i 2001 har vært en harmonisering av satsnivået i de utvalgte kommunene opp mot de statlige satsene. Sammenlignet med staten og de syv øvrige utvalgte kommunene har Bergen kommune pr i dag den høyeste samlede ytelsen til livsopphold for 10 av 14 kartlagte husholdningstyper. De 4 husholdningstypene hvor Bergen ikke har den høyeste samlede ytelsen til livsopphold har barn i kontantstøttealder. Her er det kommuner som gir kontantstøtten i tillegg som har den høyeste samlede ytelsen til livsopphold.

Størrelsen på veiledende satser for livsopphold er viktig, men sosialtjenestens individuelle vurdering av den enkelte søker er avgjørende for å sikre at vedkommende får et forsvarlig livsopphold. Dette er bakgrunnen for at vi også belyser sosialtjenestens bruk av veiledende sosialhjelpssatser opp mot gjeldende regelverk på området.

Problemstilling 3: I hvilken grad er sosialtjenestens bruk av Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser ved stønadsutmålingen i tråd med gjeldende regelverk?

Kommunale veiledende sosialhjelpssatser er ifølge regelverket kun veiledende ved stønadsutmålingen. Sosialtjenesten har både rett og plikt til å utøve skjønn ved vurdering av hvorvidt det skal ytes stønad og når stønaden utmåles. En konkret vurdering av den enkeltes faktiske behov skal ligge til grunn for stønadsutmålingen.

Dersom kommunens veiledende sosialhjelpssatser benyttes som utgangspunkt for vurderingen av en stønadssak, må sosialtjenesten i tillegg vurdere om det er utgifter til livsoppholdet som ikke omfattes av normene/retningslinjene som det skal gis stønad til. Hvis en utgift ikke anses å være nødvendig for søkerens livsopphold etter sosialtjenestelovens § 5-1, må sosialtjenesten vurdere om det kan ytes stønad etter lovens § 5-2 (stønad i særlige tilfeller).

På bakgrunn av intervjuer med fem sosialsjefer og representanter for fylkesmannens kontor finner vi at Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser i stor grad blir brukt sjablonmessig ved utmåling av stønad.

Særlig ved fastsetting av den løpende livsoppholdsstønad er sosialtjenesten konsekvent i sin anvendelse av kommunens veiledende livsoppholdssatser. I tilfeller der det kun søkes om økonomisk sosialhjelp for livsopphold medfører en slik praksis at stønaden fastsettes med utgangspunkt i satsen alene og at det ikke foretas en konkret individuell vurdering. Praksisen representerer et avvik fra gjeldende regelverk på området og kan gi uheldige utslag for sosialmottakere som har relativt marginale livsoppholdssatser. Som eksempler på sistnevnte nevnes enslige og ektepar uten barn samt hjemmeboende ungdom i alderen 18-23 år.

Våre intervjudata viser at sosialtjenesten ved behandling av søknad om tilleggsytelser i større grad foretar individuelle vurderinger enn når det kun er søkt om stønad til livsopphold. Også for mange av disse ytelsene synes det imidlertid å være en normeringspraksis i forhold til stønadsnivået. Den individuelle vurderingen synes derfor i stor grad å bestå i om vedkommende søker skal få ytelsen eller ikke. Det at kommunen ikke entydig har definert hvilke ytelser/utgifter som omfattes av livsoppholdssatsen kan dessuten medføre forskjellsbehandling av enkelttilfeller.

Når det gjelder søknader om dekning av boutgifter oppfatter vi at sosialtjenesten gjennom sosialsjefenes utvidede fullmakter foretar individuelle vurderinger. Vi registrerer at kommunens veiledende normer for boutgifter ikke harmonerer med kostnadsnivået i dagens boligmarked. Dette kan gi uheldige utslag og stiller ekstra store krav til sosialtjenestens individuelle vurderinger.

Som nevnt i forbindelse med problemstilling 1 er det ulikt bemanningsnivå ved sosialtjenestens kontorer. Vi fant også at det synes å være en sammenheng mellom lav bemanning og saksbehandlingstid/-kvalitet. Fordi individuelle vurderinger er ressurskrevende vurderer vi det derfor som sannsynlig at bemanningen kan påvirke omfanget av slike vurderinger ved stønadsutmålingen.

Anbefalinger

På bakgrunn av våre funn og konklusjoner anbefaler vi kommunen/sosialtjenesten å:

- I større grad foreta konkrete individuelle vurderinger av den enkeltes søkers faktiske stønadsbehov ved stønadsutmålingen.
- Være særlig oppmerksomme på å foreta konkrete individuelle vurderinger ved behandling av søknad om dekning av boutgifter.
- Tydeliggjøre hvilke utgifter som dekkes av kommunens livsoppholdssatser.
- Holde en åpen dialog med fylkesmannens kontor vedrørende forståelsen og praktiseringen av regelverket på området.
- Gjennomgå bemanningssituasjonen ved de ulike sosialkontorene med sikte på å rette opp eventuelle skjevheter som ikke har sin årsak i ulik arbeidsbelastning ved kontorene.

Kommentarer til utkast til rapport

Vi har mottatt kommentarer til utkast til rapport fra byrådsavdeling for helse og omsorg, jf vedlegg 3. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten. I kapittel 9 kommenterer vi kort en av byrådsavdelingens kommentarer til våre konklusjoner i rapporten.

1 INNLEDNING

Bergen kommunerevisjon har gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt med utviklingen i økonomisk sosialhjelp i Bergen kommune som tema. Denne rapporten dokumenterer arbeidet med prosjektet og belyser utviklingen i økonomisk sosialhjelp i perioden 2001-2005. Arbeidet har vært utført i perioden februar – november 2006.

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Bakgrunnen for prosjektet er kontrollutvalgets prioritering av et forvaltningsrevisjonsprosjekt som belyser utviklingen i økonomisk sosialhjelp, jf kontrollutvalgets liste over prioriterte prosjekter KTRU-sak 40-04 og B-sak 260-04.

1.2 Formål med prosjektet

Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse som skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til et nøkternt, men like fullt forsvarlig livsopphold.² Utgangspunktet er videre at ytelsen skal være kortvarig og stimulere mottakerne til å bli selvhjulpne. Formålet med prosjektet er å belyse utviklingen i Bergen kommunes ressursbruk på tjenesten økonomisk sosialhjelp. I tillegg belyses utviklingen i veiledende sosialhjelpssatser og stønadsutmålingen i Bergen kommune i forhold til gjeldende regelverk på området.

1.3 Problemstillinger

Med utgangspunkt i prosjektets formål belyses tre problemstillinger i dette prosjektet:

1. Hvordan har Bergen kommunes ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp utviklet seg i perioden 2001 – 2005 og hvilke faktorer kan forklare denne utviklingen?
2. Hvordan har Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser utviklet seg i perioden 2001 – 2006?
3. I hvilken grad er sosialtjenestens bruk av Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser ved stønadsutmålingen i tråd med gjeldende regelverk?

² At stønaden er subsidiær innebærer at alle andre inntektsmuligheter skal være utnyttet fullt ut før stønad innvilges.

De to første problemstillingene er beskrivende mens den tredje innebærer vurderinger opp mot revisjonskriterier.

1.4 Avgrensning

Både konjunkturutviklingen i arbeidsmarkedet, endringer i boligmarkedet, endringer i regelverk knyttet til statlige stønader (Folketrygden) og endringer i omfang/innhold for statlige arbeidsmarkedstiltak har konsekvenser for antall sosialmottakere i kommunene. Vi har ikke trukket inn disse forholdene når vi i problemstilling 1 belyser faktorer som forklarer utviklingen i Bergen kommunes ressursbruk på området.

Kommunens veiledende sosialhjelpssatser vil være et utgangspunkt ved fastsettelse av økonomisk stønad i det enkelte tilfelle. Utviklingen i satsene vil dermed være med å påvirke ressursbruken på området. Problemstilling 2 belyser utviklingen i kommunens veiledende sosialhjelpssatser, men vi har avgrenset dette til å gjelde veiledende satser for livsopphold.

I problemstilling 3 vurderer vi i hvilken grad sosialtjenestens bruk av kommunens veiledende sosialhjelpssatser ved stønadsutmålingen er i samsvar med gjeldende regelverk. Våre vurderinger bygger på intervjudata innhentet fra sosialtjenesten og fylkesmannens kontor. Vi vurderer med andre ord ikke forsvarligheten av utmålt økonomisk stønad i enkelttilfeller. Dette ville innebære en evaluering av det skjønn som sosialtjenesten er satt til å utøve noe som ligger utenfor formålet med prosjektet.³

1.5 Nytteverdi

Økonomisk sosialhjelp er en grunnleggende og viktig tjeneste innenfor helse- og sosialområdet i kommunen. Først og fremst er tjenesten viktig for dem som er avhengig av stønaden som ytes, men den kan også være en positiv faktor for kommunen som helhet når den fungerer etter forutsetningene, dvs som et sikkerhetsnett og hjelp/stimulans til rehabilitering. Å belyse stønadsutmålingen og utviklingen i økonomisk sosialhjelp, vil kunne tjene til å øke oppmerksomheten mot området og dets utfordringer. Dette vil igjen kunne bidra positivt til hvordan kommunen løser disse utfordringene.

³ Bergen kommunerevisjon er uansett ikke rette instans til å utøve en slik kontroll. Vedtak vedrørende økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er enkeltvedtak og kan påklages til Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

1.6 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 redegjør vi kort for kjennetegn ved tjenesteområdet økonomisk sosialhjelp generelt og i Bergen kommune spesielt. I kapittel 3 redegjør vi for den overordnede metodiske tilnærmingen som vi bruker i forvaltningsrevisjonsprosjekter samt spesifikke metodevalg for dette prosjektet. Deretter utleder vi i kapittel 4 revisjonskriterier fra gjeldende regelverk på området.

Kapitlene 5, 6 og 7 er viet til å belyse de respektive problemstillingene. I kapittel 5 og 6 redegjør vi fortløpende for ulike forhold som belyser henholdsvis problemstilling 1 og 2 før funn oppsummeres. I kapittel 7 presenterer vi innledningsvis kartlagte fakta og innhentede opplysninger/synspunkter vedrørende sosialtjenestens bruk av Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser ved stønadsutmålingen. Deretter belyses stønadsutmålingspraksisen i sosialtjenesten i Bergen kommune ved at vi vurderer våre data opp mot utledede revisjonskriterier. Kapittelet avsluttes med at vi konkluderer i forhold til problemstillingen.

I kapittel 8 kommer vi med noen anbefalinger basert på våre funn og konklusjoner.

I kapittel 9 kommenterer vi kort en av byrådsavdeling for helse og omsorg sine kommentarer til tidligere oversendt utkast til rapport.

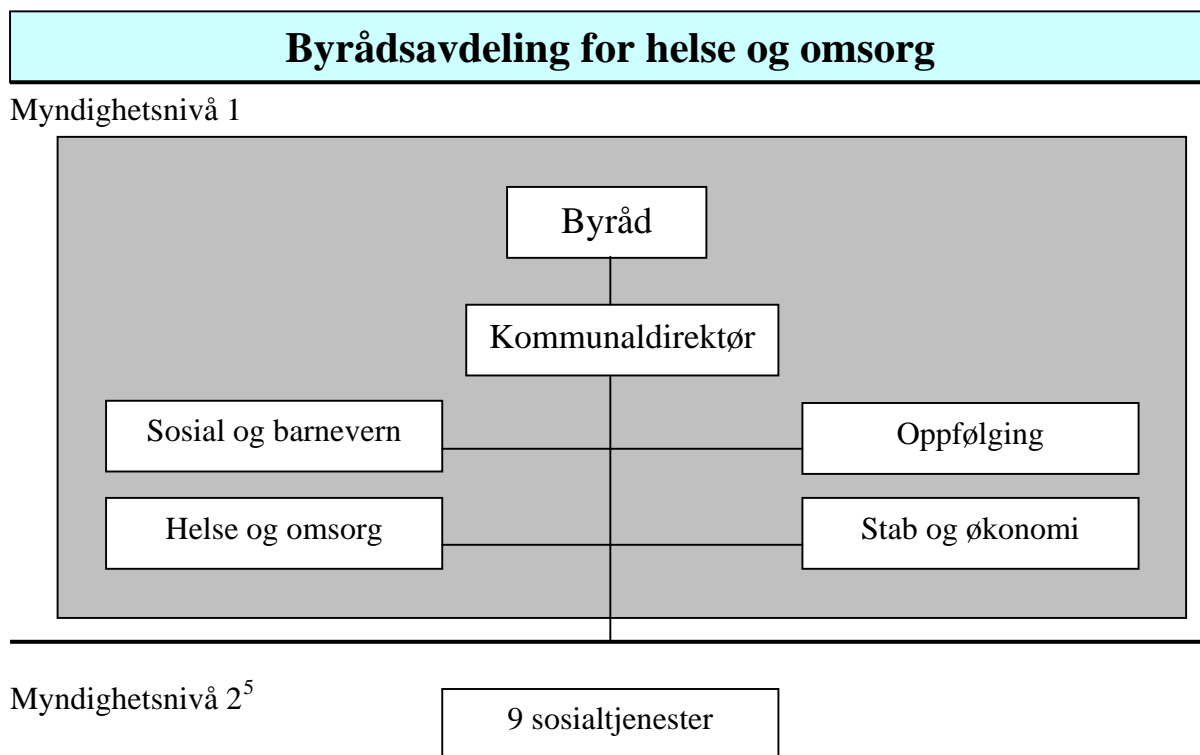
2 ØKONOMISK SOSIALHJELP I BERGEN KOMMUNE

Kommunene er gjennom *sosialtjenesteloven* pålagt å yte økonomisk stønad overfor dem som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Vi foretar her en kortfattet gjennomgang av organiseringen av sosialtjenesten i Bergen kommune, ulike kategorier av sosialmottakere samt økonomisk omfang av økonomisk sosialhjelp i Bergen kommune.

2.1 Organiseringen av sosialtjenesten i Bergen kommune

I Bergen kommune er det overordnede administrative ansvaret for økonomisk sosialhjelp lagt til byrådsavdeling for helse og omsorg. Sosialtjenestene ligger i direkte linje under kommunaldirektøren, og forholder seg i ulike sammenhenger til seksjon for sosial og barnevern, stabsseksjonen og oppfølgingsseksjonen, jf nedenstående figur.⁴

Figur 2.1-1 Organisasjonskart



Den enkelte sosialtjeneste ledes av en sosialsjef.⁶ Bemanningen av tjenestene er ellers sammensatt av en fagstab (saksbehandlere/fagkonsulenter) og merkantilt personell. Ved noen

⁴ I deler av det tidsrommet som vi ser på i dette prosjektet (2001-2004) var Bergen kommune bydelsorganisert, dvs at det var en bydelsvis organisering av tjenestetilbudet.

⁵ På myndighetsnivå 2 er det totalt 106 resultatenheter og 2 KF. I figuren er det kun de ni sosialtjenestene som er tatt med.

av sosialtjenestene har fagkonsulentene både tiltaksarbeid og forvaltningsarbeid, mens konsulentene ved andre tjenester kun arbeider med en av delene.

Tiltaksarbeid innebærer i grove trekk å få sosialmottakere i gang med tiltak samt drive oppfølging med tanke på rehabilitering til arbeidslivet.

Forvaltningsarbeid er på den annen side rettet mot behandling av søknader og derigjennom oppfyllelse av søkeres økonomiske rettigheter.

2.2 Sosialhjelpsmottakerne – ulike kategorier

Eventuell økonomisk stønad etter bestemmelsene i sosialtjenestelovens kapittel 5 ytes etter at sosialtjenesten har gjort en vurdering av den enkelte søkers stønadsbehov. Den enkelte søkers stønadsbehov/-rettigheter vil avhenge av hvilken *husholdningstype* vedkommende tilhører, herunder:⁷

- Enslige
- Ektepar og registrerte partnere
- Samboende/bofellesskap
- Barnefamilier (særkullsbarn påvirker stønadsrettighetene)
- Hjemmeboende ungdom
- Varig trygdede⁸

I tillegg til ulik husholdningstilhørighet vil sosialhjelpsmottakere være karakterisert ved at de har forskjellig *tilknytning til arbeidsmarkedet*. Tilknytningen til arbeidsmarkedet vil være

⁶ Laksevåg sosialtjeneste har lokaler både på Laksevåg og i Loddefjord.

⁷ Kategorien *sammensatte problemer rus/psykiatri* er ikke tatt med her fordi årsakene til behovet og hvilken meny av oppfølging brukeren skal få ligger utenfor det som har fokus i denne rapporten, jf kommentar fra byrådsavdeling for helse og omsorg.

⁸ For minstepensjonister med alders-/uførepensjon har Bergen kommune vedtatt en særskilt regel for stønadsutmålingen. Regelen innebærer at denne gruppen skal sitte igjen med 80 % av nettoinntekten etter at husleie/boutgifter er betalt. Denne regelen er med på å øke den gjennomsnittlige stønadslengden for sosialmottakerne i Bergen kommune sammenlignet med andre kommuner.

avgjørende for søkerens behov for stønad over tid. Vi kan tenke oss følgende tilknytning til arbeidsmarkedet for sosialmottakere:⁹

- Reelle arbeidssøkende som i stor grad selv skaffer seg arbeid etter en kort tid på sosialhjelpsstønad
- Potensielle arbeidssøkende som grunnet sosial yrkeshemming eller helsemessige årsaker trenger hjelp til å få eller beholde høvelig arbeid
- Ikke arbeidssøkende som følge av helsemessige eller sosiale årsaker

Ulik husholdningstilhørighet, forskjellig tilknytning til arbeidsmarkedet og aldersmessig spredning fra 18 år og oppover gjør det vanskelig å identifisere den typiske sosialhjelpsmottakeren.

2.3 Økonomisk omfang av økonomisk sosialhjelp i Bergen kommune

Kommunens brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp, dvs kommunens overføringer til brukerne, var i 2005 på ca 361 mill kr. Til sammenligning var kommunens samlede driftsutgifter dette året på ca 9 630 mill kr. Kommunens brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp utgjorde dermed ca 3,8 % av kommunens samlede driftsutgifter.

Kommunens brutto og netto driftsutgifter for tjenestoområde 4 Sosialtjeneste var for 2005 på henholdsvis ca 655 og 566 mill kr. Av kommunens samlede driftsutgifter utgjorde dette respektivt ca 6,8 og 5,9 %.

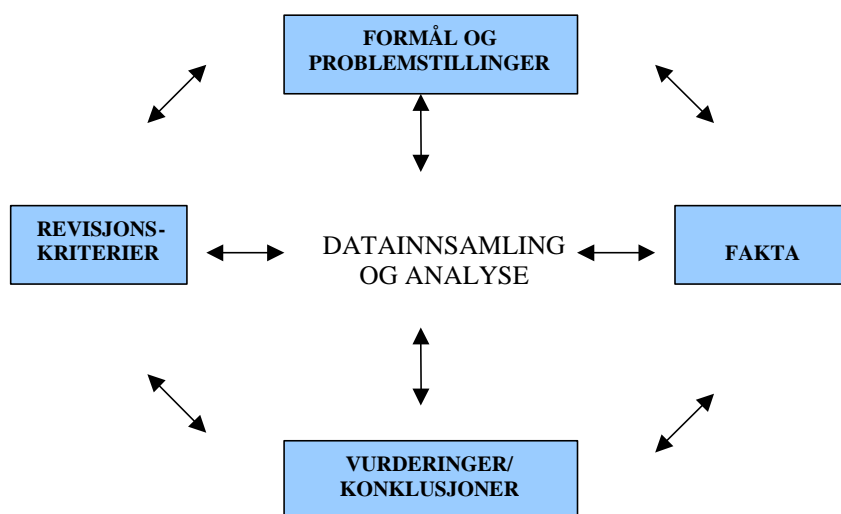
⁹ Byrådsavdeling for helse og bydeler 2003: "Melding om sosialtjenesten i Bergen"

3 METODE OG FREMGANGSMÅTE

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001 ”Standard for forvaltningsrevisjon”. Standarden består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon. Rammene for standarden følger av kommunelovens kapittel 12 med tilhørende forskrifter. Hensikten med standarden er å fastsette normer for og gi veiledning om planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Standarden baserer seg på internasjonale prinsipper og standarder, som fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Grunnelementene i forvaltningsrevisjonsprosessen kan illustreres ved følgende overordnede modell:

Figur 2.3-1: Grunnelementene i forvaltningsrevisjon - overordnet modell



Modellen viser at et forvaltningsrevisjonsprosjekt tar utgangspunkt i prosjektets formål og problemstillinger. For prosjektet utledes/etableres det revisjonskriterier.¹⁰ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger en kan stille til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak, mål og føringer, retningslinjer fra departementet, vedtak og anerkjent teori på området etc. Neste trinn i prosessen er å samle inn aktuelle fakta som kan belyse problemstillingene. De

¹⁰ Dette er et krav, jf § 7 i ny forskrift om revisjon som trådte i kraft 01.07.04.

revisjonskriteriene som er utledet, benyttes deretter som grunnlag for å vurdere forvaltningens praksis. Den praksis som er fulgt, slik den er kommet fram gjennom revisjonens undersøkelser, holdes opp mot revisjonskriteriene. Revisjonskriteriene er dermed også et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter ved den fulgte praksis. Vurderingen munner til sist ut i en konklusjon som kan gi opphav til anbefalinger om forbedringer.

3.1 Fremgangsmåte

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi hovedsakelig brukt dokumentanalyse og intervju som datainnsamlingsmetode. Vi belyser problemstilling 1 og 2 hovedsakelig ved hjelp av dokumentanalyse, mens intervjudata i hovedsak utgjør faktagrunnlaget for problemstilling 3.

3.1.1 Dokumentanalyse

Vi har innhentet relevante opplysninger fra sosialtjenesteloven, rundskriv fra Sosial- og helsedepartementet om veiledende sosialhjelpssatser, veiledende satser for sosialhjelp gitt av Bergen kommune og utvalgte sammenlignbare kommuner,¹¹ budsjettforslag for Bergen kommune samt kommunens budsjett- og regnskapsrapporter. Fra Statistisk sentralbyrå (SSB) har vi hentet relevante grunnlagsdata og detaljerte nøkkeltall (KOSTRA-tall).

3.1.2 Intervjuer

Vi har tilstrebet et balansert intervjumateriale og har intervjuet både ansatte i sosialtjenesten og ansatte ved fylkesmannens kontor som har økonomisk sosialhjelp som arbeidsområde gjennom kontorets rolle som klageinstans.

I sosialtjenesten har vi intervjuet sosialsjefene ved fem av kommunens totalt ni sosialtjenester.¹² De fem utvalgte sosialtjenestene er:

- Arna sosialtjeneste
- Sentrum sosialtjeneste
- Laksevåg sosialtjeneste
- Sandviken sosialtjeneste
- Ytrebygda sosialtjeneste

¹¹ Kommunene er Oslo, Stavanger, Trondheim, Drammen, Fredrikstad, Bærum, Sandnes. Med unntak av Oslo er alle disse kommunene med i nettverket for storkommuner, Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner (ASSS). Opplysninger om de respektive kommunenes veiledende sosialhjelpssatser er innhentet gjennom henvendelse til de kommunale revisjonsenhetene i de respektive kommunene.

¹² Noen av sosialsjefene valgte å ta med en medarbeider til intervjuet.

Ved fylkesmannens kontor intervjuet vi fem medarbeidere ved justis- og forvaltningsavdelingen.

I forkant av intervjuene utarbeidet vi en intervjuguide for å sikre fokus på ønsket tema. Intervjuguiden var strukturert i 7 hovedpunkter med stikkordbaserte underpunkter.¹³ Stikkordene ble gitt med formuleringer som *hva kan du/dere si om...* eller *hvordan oppfatter du/dere...*

Da vi gjorde avtale om intervju opplyste vi om hvilket tema vi ønsket å belyse samtidig som vi redegjorde for hvordan intervjuet var tenkt gjennomført. Vi redegjorde også for hvordan intervjuobjektene anonymiteten var tenkt ivarettatt i rapporten. Vi gjennomførte samtlige intervjuer i perioden 27.04 – 23.05.2006.

For hvert intervju utarbeidet vi på bakgrunn av lydopptak referat som i etterkant ble sendt til sosialtjenestene/fylkesmannens kontor for verifisering og kommentarer. Med unntak av en sosialtjeneste har vi mottatt verifiserte referater fra alle vi har intervjuet.¹⁴

3.2 Kommunikasjon med administrasjonen

Etter noe forundersøkelser og et par uformelle møter med representanter for byrådsavdeling for helse og omsorg ble prosjektet formelt igangsatt gjennom utsending av oppstartsbrev til byrådsavdeling for helse og omsorg 08.03.2006.

Utkast til rapport ble 08.11.2006 oversendt byrådsavdeling for helse og sosial for høring.¹⁵ Dette for å få en vurdering av riktigheten i faktagrunnlaget som sammenholdt med revisjonskriteriene utgjør utgangspunktet for våre vurderinger. Rapportutkastet ble samme dag dessuten oversendt til de som deltok i intervjurunden til orientering. Vi mottok byrådsavdelingens kommentarer til rapportutkastet pr e-post 27.11.2006.¹⁶

¹³ Se vedlagt intervjuguide.

¹⁴ Vi har to ganger bedt denne sosialtjenesten om å verifisere referatet som er basert på lydopptak. Selv om ikke referatet er verifisert har vi valgt å dra veksler på opplysninger som ble gitt. Dette fordi opplysningene i all hovedsak er i samsvar med de opplysninger vi har fått via øvrige intervju.

¹⁵ Oversendelsesbrev er datert 06.11.2006, ref. bsak 200603364/3.

¹⁶ Ref. kapittel 9 og vedlegg 3.

3.3 Undersøkelsens gyldighet og pålitelighet

I enhver undersøkelse er det viktig å kontrollere at data som benyttes er gyldige og pålitelige. Dataenes gyldighet må vurderes i forhold til i hvor stor grad de evner å kaste lys over temaet/problemstillingene. Vi har i undersøkelsen hentet inn data både fra foreliggende offentlig statistikk og dokumenter samt via intervjuer. Vi har med andre ord anvendt både kvantitativ og kvalitativ metode. Undersøkelsens fokus er på det generelle nivå og vi har derfor ikke gått inn i enkeltmapper og vurdert sosialhjelpsvedtak og/eller klagesaker direkte. Vi mener at våre data til sammen er tilstrekkelig for å belyse problemstillingene.

Pålitelighet er et spørsmål om nøyaktighet og kvalitetssikring av selve undersøkelsen. Dette er videre et spørsmål om andre kan foreta analyse av de innsamlede data. Påliteligheten i undersøkelsen er sikret gjennom verifikasjon av intervjuer og ved at øvrige data og rapporten som helhet har vært gjenstand for interne runder med kvalitetssikring. Dataene er videre systematisert på en måte som gjør de lett tilgjengelig for andre.

Vi gjør oppmerksom på at statistiske data vedrørende ressursbruken innenfor økonomisk sosialhjelp er innhentet fra SSB sine KOSTRA-sider. Innrapporteringen av KOSTRA-tall fra kommunene startet opp for 2001. Det kan derfor stilles spørsmål ved kvaliteten på noen av dataene for dette året og dels også årene 2002 og 2003. I de tilfeller vi har sett unaturlige variasjoner i data fra et år til neste har vi kommentert dette i rapporten og vært forsiktige med å trekke slutninger basert på dataene.

Tallmaterialet vi har innhentet via andre revisjonsenheter er i noen tilfeller lite etterprøvbart i den form det foreligger. Det meste av materialet har vi imidlertid fått i dokumentform.

Vi har brukt fylkesmannens kontor som informant i undersøkelsen. Vi gjør oppmerksom på at fylkesmannen er klageinstans og kun behandler en liten del av de søknader om sosialstønning og/eller søknad om tilleggsytelser som blir behandlet av sosialtjenesten, og at en svært liten andel av disse søknadene blir omgjort av fylkesmannen. De opplysningene vi har innhentet via intervjuet på fylkesmannens kontor harmonerer imidlertid godt med de opplysningene som sosialtjenesten gir. Dette gjør at vi drar vekslers på dette intervjumaterialet i vår undersøkelse.

4 REVISJONSKRITERIER

§§ 5-1 og 5-2 i sosialtjenesteloven, jf nedenfor, er overordnede revisjonskriterier i forhold til belysningen av problemstilling 3 i dette prosjektet.

§ 5-1. Stønad til livsopphold.

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

Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.”

§ 5-2. Stønad i særlige tilfeller.

Sosialtjenesten kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 5-1 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

For den konkrete vurdering av problemstilling 3, dvs i hvilken grad sosialtjenestens bruk av Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser er i samsvar med regelverket, legger vi til grunn de føringer som er gitt av Sosial- og helsedepartementet i rundskriv I-34/2001, herunder rundskrivets punkt 5.1.1.3 *Stønadsnivå* (annet avsnitt) hvor det blant heter at:

- *”Både statlige og kommunale retningslinjer er likevel kun veiledende, og et hjelpemiddel for det konkrete skjønnet ved vurderingen av hva den enkelte trenger for å få dekket sine nødvendige behov.”*

Videre legger vi til grunn punkt 5.1.5.2 *Individuell behovsprøving, kommunale normer og statlige veiledende retningslinjer*, som i henholdsvis første og tredje avsnitt sier at:

- *”Stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven er en skjønnsmessig ytelse. Sosialtjenesten har både rett og plikt til å utøve skjønn når den vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden. Stønaden skal utmåles på grunnlag av en konkret vurdering av den enkeltes faktiske behov.”*

- ”Dersom kommunale normer eller de statlige veiledende retningslinjene benyttes som utgangspunkt for vurderingen av en stønadssak, må sosialtjenesten i tillegg vurdere om det er utgifter til livsoppholdet som ikke omfattes av normene/retningslinjene som det skal gis stønad til. Dersom en utgift ikke anses å være nødvendig for søkerens livsopphold etter lovens § 5-1, må sosialtjenesten vurdere om det kan ytes stønad etter § 5-2 (stønad i særlige tilfeller).”

5 HVORDAN HAR BERGEN KOMMUNES RESSURSBRUK INNENFOR ØKONOMISK SOSIALHJELP UTVIKLET SEG I PERIODEN 2001 – 2005 OG HVILKE FAKTORER KAN FORKLARE DENNE UTVIKLINGEN?

I dette kapittelet belyser vi først utviklingen i Bergen kommunes ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp i perioden 2001-2005. Deretter belyser vi faktorer som påvirker ressursbruken innenfor økonomisk sosialhjelp i samme periode. Vi har utarbeidet følgende underproblemstillinger:

- *Hvordan har Bergen kommunes ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp utviklet seg i perioden 2001-2005 ?*
- *Hvilke faktorer har bidratt til å påvirke utviklingen i Bergen kommunes ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp i perioden 2001-2005?*

Det meste av tallmaterialet som presenteres i dette kapittelet er hentet fra SSB sin statistikkbank (KOSTRA).¹⁷ Vi gjør oppmerksom på at grunnet sammenblanding av introduksjonsstønad og økonomisk sosialhjelp i innrapporterte KOSTRA-tall for 2003 og 2004 er sosialhjelpsstatistikken for disse to årene i liten grad sammenlignbar med andre år.¹⁸ Videre er tallene for 2003 og 2004 heller ikke sammenlignbare med hverandre fordi det høsten 2004 ble startet egen innrapportering for introduksjonsstønad. En konsekvens av innføringen av introduksjonsstønad er dessuten at 2001- og 2002-tall ikke er fullt ut sammenlignbare med 2005-tall. Tallmaterialet er med andre ord kun egnet til å beskrive grove utviklingstrekk i perioden 2001 – 2005.

¹⁷ Tallmaterialet i statistikkbanken er organisert i 3 nivåer:

- Utvalgte nøkkeltall – nivå 1
- Detaljerte nøkkeltall – nivå 2
- Grunnlagsdata – nivå 3

¹⁸ Introduksjonsstønad er en stønad som ble innført gjennom introduksjonsordningen. Introduksjonsordningen skal bidra til en lettere og raskere integrering av nyankomne flyktninger til det norske samfunnet. Introduksjonsstønad gjelder i utgangspunktet i 2 år, men det er anledning til å søke om stønad for et tredje år.

5.1 Hvordan har Bergen kommunes ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp utviklet seg i perioden 2001-2005 ?

Vi redegjør her kort for utviklingen i størrelsene netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp, samlet stønadssum, netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger 20-66 år og brutto utgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker.

- Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp er kommunens brutto (samlede) driftsutgifter til sosialhjelp fratrukket kommunens driftsinntekter knyttet til denne tjenesten.
- Samlet stønadssum er summen av bidrag og lån gitt til sosialmottakere.
- Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger 20-66 år er et detaljert nøkkeltall i KOSTRA-statistikken. Nøkkeltallet kan brukes som en indikator for prioriteringen av tjenesten økonomisk sosialhjelp.
- Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr mottaker er også et detaljert nøkkeltall i KOSTRA-statistikken. Nøkkeltallet kan brukes som en indikator for produktiviteten i tjenesten økonomisk sosialhjelp.

5.1.1 Utviklingen i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp

Kommunenes netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp gir et bilde av hvor store økonomiske ressurser kommunene bruker på området. I tabellen nedenfor har vi gitt en oversikt over kommunenes netto driftsutgifter på området i perioden 2001-2005.

Tabell 5.1-1 Utviklingen i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp (tall i 1000 kroner)2001-2005

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	256 154	333 760	356 650	355 014	325 314
Oslo	833 016	875 482	843 397	879 956	870 604
Bærum	66 898	78 505	86 566	70 828	78 107
Drammen	36 545	60 680	64 411	64 526	71 144
Sandnes	25 241	28 544	35 367	35 952	34 881
Fredrikstad	86 522	103 954	120 493	114 292	105 325
Stavanger	95 576	108 708	126 379	124 400	117 873
Trondheim	128 508	153 838	163 545	183 697	172 447

Kilde: Grunnlagsdata – nivå 3 (KOSTRA)¹⁹

¹⁹ Dette er tall som SSB får gjennom KOSTRA-systemet (Kommunal-Statlig-Rapportering)

Tabellen viser at det for noen av kommunene, deriblant Bergen, har vært en sterk økning i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp fra 2001 til 2002. For Bergen kommune sin del finner vi en økning på 30,3 % noe som umiddelbart virker lite sannsynlig. Økningen for Drammen kommune på 66 % virker også usannsynlig. Til sammen indikerer dette at de innrapporterte 2001-tallene for netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp kanskje ikke er helt til å stole på.²⁰ Vi finner heller ingen variasjoner i faktorer som kan underbygge at netto driftsutgiftene på området skulle øke så mye fra 2001 til 2002. Vi ser videre av tabellen at Bergen kommunes netto driftsutgifter på området hadde en liten økning i 2003 (6,9 %). Dette utgiftsnivået ble videreført i 2004 mens det for 2005 var en liten nedgang (-8,4 %). For perioden 2002-2005 var det samlet sett en liten nedgang (-2,5 %) i Bergen kommunes utgifter til økonomisk sosialhjelp. Dette gir nok heller ikke et helt riktig bilde av utviklingen på området, for mens 2002-tallene omfattet sosialmottakere som etter innføringen av introduksjonsordningen ville fått introduksjonsstønad, var denne gruppen ute av sosialhjelpsstatistikken for 2005.²¹ Grunnlaget for sosialhjelpsstatistikken for 2005 var med andre ord noe innsnevret sammenlignet med de foregående årene. Dersom introduksjonsordningen ikke hadde blitt innført ville det derfor målt i løpende kroner formodentlig vært en svak vekst i kommunens netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp i perioden 2002-2005. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at det i denne perioden også var en generell prisutviklingen på 6,3 %.²²

5.1.2 Utviklingen i samlet stønadssum (bidrag + lån)

Samlet stønadssum er summen av ytelsene inklusive lån til sosialhjelpsmottakerne og utgjør dermed et annet nyttig mål på ressursbruken på området. Vi presiserer imidlertid at utviklingen i samlet stønadssum ikke nødvendigvis har sammenheng med utviklingen i stønadsmottakernes disponible inntekter. Dette fordi et flertall av sosialmottakerne har andre inntekter enn sosialhjelp.²³

Tabellen nedenfor gir en oversikt over utviklingen i samlet stønadssum til sosialhjelpsmottakerne for perioden 2001-2005.

²⁰ 2001 var første året for KOSTRA-statistikken og dette kan ha påvirket datakvaliteten.

²¹ Rapportering på eget ark i KOSTRA

²² Jf SSB sin kalkulator for beregning av konsumprisindeksen fra inngangen til 2002 til utløpet av 2005.

²³ Jf kommentarer fra byrådsavdeling for helse og omsorg.

Tabell 5.1-2 Utviklingen i samlet stønadssum (tall i 1000 kroner) 2001-2005

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	341 668	350 268	382 943	347 385	357 588
Oslo	885 326	956 248	906 900	944 865	952 568
Bærum	70 763	93 185	91 024	94 163	86 103
Drammen	50 214	57 815	83 517	69 856	82 660
Sandnes	28 229	32 511	39 283	40 189	39 523
Fredrikstad	91 013	110 325	131 574	134 010	130 218
Stavanger	108 720	123 086	140 935	140 421	134 498
Trondheim	171 541	169 684	185 583	181 567	190 906

Kilde: Grunnlagsdata – nivå 3 (KOSTRA)

Tabellen viser at samlet stønadssum har en litt annerledes utvikling i den undersøkte femårsperioden enn kommunenes netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp. Vi finner ikke her den samme sterke økningen fra 2001 til 2002 som vi fant med hensyn til netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp i Bergen kommune. Våre beregninger viser at veksten i Bergen kommunes samlede stønadssum til sosialmottakerne i perioden 2001-2005 er på ca 4,7 %. Til sammenligning har kommunene Oslo og Trondheim i den samme perioden en økning i samlet stønadssum på henholdsvis 7,6 og 11,3 % mens de øvrige kommunene har en økning på mellom 21,7 og 64,6 %. Blant de undersøkte kommunene er det med andre ord Bergen kommune som i den aktuelle perioden har den laveste veksten i samlet stønadssum utbetalt til sosialmottakerne.

5.1.3 Utviklingen i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger 20-66 år

KOSTRA-statistikken inneholder opplysninger om netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger 20-66 år.²⁴ Dette nøkkeltallet er ment å gi informasjon eller indikasjoner om kommunens prioritering av området. Tabellen under gir en oversikt over utviklingen i dette nøkkeltallet.

²⁴ Detaljerte nøkkeltall – nivå 2 (Prioritering)

Tabell 5.1-3 Utviklingen i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger i alderen 20-66 år (prioritering) 2001-2005

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	1 792	2 304	2 438	2 407	2 173
Oslo	2 462	2 552	2 435	2 495	2 424
Bærum	1 115	1 296	1 424	1 151	1 257
Drammen	1 058	1 737	1 834	1 829	1 990
Sandnes	768	853	1 037	1 033	975
Fredrikstad	2 074	2 464	2 832	2 675	2 457
Stavanger	1 409	1 574	1 802	1 745	1 633
Trondheim	1 355	1 601	1 676	1 854	1 707

Kilde: Detaljerte nøkkeltall – nivå 2 (KOSTRA)

I og med den tidligere nevnte usikkerheten knyttet til innrapporterte netto driftsutgifter for 2001 ser vi bort fra dette året. Vi ser av tabellen at Bergen kommune i perioden 2002-2005 har hatt en liten nedgang i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger i alderen 20-66 år. Våre beregninger viser at nedgangen er på 5,7 %. I lys av følgene introduksjonsordningen har hatt for sosialhjelpsstatistikken i den aktuelle perioden gir ikke dette uten videre grunnlag for å si at kommunen ikke har prioritert innsatsen på området. Sammenligner vi utviklingen i Bergen kommune med de andre undersøkte kommunene finner vi at også kommunene Oslo, Bærum og Fredrikstad har hatt en nedgang i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger i alderen 20-66 år. Nedgangen har i perioden 2002-2005 vært på henholdsvis 5 %, 3 % 0,3 %. Vi finner videre at de fire resterende kommunene i samme tidsrom har økt sine netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger i alderen 20-66 år med mellom 3,7 og 14,6 %. Bergen kommune har med andre ord hatt en relativt dårlig utvikling i prioriteringsindikatoren sammenlignet med flere av de andre kommunene i undersøkelsen. Det kan med andre ord synes som om Bergen kommune i den undersøkte perioden har hatt en redusert evne og/eller vilje til å prioritere økonomisk sosialhjelp.

Når det gjelder den absolutte størrelsen på netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr innbygger i alderen 20-66 år, er det imidlertid bare kommunene Oslo og Fredrikstad som i den undersøkte perioden ligger høyere enn Bergen kommune.

Blant de undersøkte kommunene fremstår med andre ord Bergen kommune som en av de kommunene som prioriterer økonomisk sosialhjelp høyest, men i perioden 2002-2005 kan det se ut som det har vært en nedgang i evnen og/eller viljen til å prioritere området. Alternativt kan utviklingen tolkes som en økt måloppnåelse i forhold til sosialtjenestens målsetting om

hjelp til selvhjelp og sosial trygghet, jf byrådsavdeling for helse og omsorg sine kommentarer til utkast til rapport. Fra byrådsavdelingen pekes det på at sosialtjenesten arbeider kontinuerlig med å hjelpe den enkelte til annen inntektsikring som gjør at behovet for økonomisk sosialhjelp blir redusert eller bortfaller.

5.1.4 Utviklingen i brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker

Mens forrige nøkkeltall kan gi informasjon eller indikasjoner om kommunenes respektive prioritering av området økonomisk sosialhjelp kan brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr mottaker være egnet til å si noe om produktiviteten i sosialtjenesten. Lave/høye brutto driftsutgifter pr mottaker kan med andre ord indikere henholdsvis høy/lav produktivitet i tjenesten. Tabellen nedenfor gir en oversikt over utviklingen i de undersøkte kommunenes brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr mottaker.

Tabell 5.1-4 Utviklingen i brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker (produktivitet)²⁵ 2001-2005

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	31 008	40 437	42 873	45 657	41 049
Oslo	47 999	48 992	42 998	46 165	47 693
Bærum	38 235	39 090	43 306	33 460	38 779
Drammen	24 429	35 927	31 182	33 103	36 099
Sandnes	28 355	30 661	32 773	34 054	33 320
Fredrikstad	37 763	41 452	44 014	44 948	46 331
Stavanger	32 034	35 657	37 583	38 462	37 959
Trondheim	27 124	33 658	35 724	38 680	37 708

Kilde: Detaljerte nøkkeltall – nivå 2 (KOSTRA)

Også for brutto driftsutgifter har vi valgt å se bort fra innrapporterte tall for året 2001 da disse tallene for blant annet Bergen og Drammen kommune sin del virker å være usannsynlig lave. Vi ser av tabellen at Bergen kommune hadde en liten økning i brutto driftsutgifter pr mottaker fra 2002 til 2005. Våre data viser at økningen var på 1,5 %. Det er kun kommunene Oslo og Bærum som i perioden 2002-2005 har en nedgang i brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr mottaker. Våre beregninger viser at nedgangen er på henholdsvis 2,7 og 0,8 %. Vi finner videre at Drammen kommune har en vekst på kun 0,5 %. Lavere vekst i denne størrelsen indikerer en relativ produktivitetsforbedring.

Blant de undersøkte kommunene var det pr 2005 kun Oslo og Fredrikstad som hadde høyere brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr mottaker enn Bergen. Våre data viser at disse

²⁵ Detaljerte nøkkeltall – nivå 2

to kommunene hadde henholdsvis 16,2 og 12,9 % høyere brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr mottaker enn Bergen kommune. Dette skulle indikere at disse to kommunene innenfor tjenesten økonomisk sosialhjelp har lavere produktivitet enn Bergen kommune. Bergen kommune har på sin side et godt stykke igjen til Sandnes kommune som sammenlignet med Bergen i 2005 hadde 18,8 % lavere brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr mottaker. Som nevnt ovenfor har Bergen kommunes brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr mottaker i perioden 2002-2005 økt med 1,5 %. Økningen er såpass svak at prisutviklingen tatt i betraktning (6,3 %) er det nærliggende å anta at dette indikerer en produktivitetsforbedring i perioden. Som tidligere nevnt gir ikke statistikken på området grunnlag for å trekke klare konklusjoner.

5.2 Hvilke faktorer har bidratt til å påvirke utviklingen i Bergen kommunes ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp i perioden 2001-2005?

Selv om det har vært små endringer i kommunens samlede ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp i perioden 2001-2005 finner vi det likevel interessant å belyse utviklingen i et utvalg av faktorer som påvirker ressursbruken.²⁶ Vi ser herunder på utviklingen i:

- antall sosialmottakere
- gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned
- veiledende sosialhjelpssatser i Bergen kommune
- andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år av innbyggerne 20-66 år
- gjennomsnittlig stønadslengde
- andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde
- andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer
- bemanningssituasjonen i sosialtjenesten²⁷

Før vi ser nærmere på utviklingen i ovennevnte faktorer redegjør vi kort for en spesiell stønadsordning som Bergen kommune har for alders- og uføretrygdede som har minstepensjon.

²⁶ Konjunkturutviklingen og situasjonen i arbeidsmarkedet er underliggende forhold som påvirker flere faktorer vi ser på i dette kapitlet, men dette er et forhold som ikke belyses i dette prosjektet, jf punkt 1.4 Avgrensning.

²⁷ I forbindelse med at vi beskriver bemanningssituasjonen i sosialtjenesten i Bergen kommune redegjør vi også for synspunkter ved sosialtjenestene og ved fylkesmannens kontor som berører bemanningen.

5.2.1 Økonomisk sosialhjelp til alders- og uføretrygdete i Bergen kommune

Bergen kommune har vedtatt en stønadsordning som sikrer at minstepensjonister med alders- og uføretrygd sitter igjen med 80 % av nettoinntekten etter at egenandel for husleie/boutgifter er betalt. Ordningen, som ofte bare kalles 80%-regelen, har eksistert i hele den undersøkte perioden og bidrar til å øke kommunens utgifter til økonomisk sosialhjelp. Gjennom den årlige reguleringen av minstepensjonen har alders- og uføretrygdete som har minstepensjon i hele perioden fått en oppjustering av den økonomiske sosialhjelpen. Den spesielle regelen påvirker flere av faktorene som vi i det følgende ser nærmere på.

5.2.2 Utviklingen i antall sosialmottakere i de undersøkte kommunene

Antall sosialmottakere er gjerne det forholdet som er mest styrende for ressursbruken innenfor økonomisk sosialhjelp. Antall innrapporterte sosialmottakere for de utvalgte kommunene fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 5.2-1 Utviklingen i antall sosialmottakere for utvalgte kommuner i perioden 2001 – 2005 (KOSTRA)²⁸

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	9 023	9 054	9 195	8 596	8 803
Oslo	19 011	19 455	21 534	20 654	20 117
Bærum	1 972	2 227	2 225	2 242	2 139
Drammen	1 658	1 754	2 181	2 114	2 107
Sandnes	993	1 058	1 161	1 177	1 185
Fredrikstad	2 524	2 708	2 983	2 861	2 662
Stavanger	3 355	3 431	3 747	3 616	3 527
Trondheim	5 460	5 246	5 422	5 359	5 236

Kilde: Grunnlagsdata - nivå 3 (KOSTRA)

Som tabellen viser har antallet sosialmottakere i Bergen kommune vært relativt stabilt i den undersøkte perioden. KOSTRA-statistikken oppgir at det i 2001 var 9023 sosialmottakere i Bergen kommune, mens tallet for 2005 er 8803. Det har dermed vært en liten nedgang (2,4 %) i antall sosialhjelpsmottakere. Noe av denne nedgangen kan forklares med at personer som mottar introduksjonsstønad for 2005 er utskilt i egen statistikk.²⁹ Tabellen viser videre at antall sosialmottakere i den undersøkte perioden er relativt stabilt for de fleste av

²⁸ Grunnlagsdata – nivå 3

²⁹ Før introduksjonsordningen kom i 2003 ble innvandrere som ikke kunne forsørge seg selv registrert i sosialhjelpsstatistikken.

kommunene. Det er kun Drammen og Sandnes som med en økning på henholdsvis 27,1 og 19,3 % har hatt en betydelig vekst i antall sosialmottakere i den aktuelle femårsperioden.

Den registrerte nedgangen i antall sosialmottakere i Bergen kommune skulle isolert sett medvirke til en reduksjon i de samlede utgiftene til økonomisk sosialhjelp.

5.2.3 Utviklingen i gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned

Gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned er en *utdypende tjenesteindikator* i KOSTRA-statistikken som kan være egnet til å gi noe informasjon om stønadsnivået i kommunene.

Tabell 5.2-2 Gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned (utdypende tjenesteindikator)³⁰ 2001-2005

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	6 726	6 847	7 059	6 829	6 756
Oslo	8 518	8 870	8 438	8 639	8 584
Bærum	7 478	7 701	7 359	7 542	7 265
Drammen	6 512	6 757	7 254	6 723	7 577
Sandnes	5 886	6 152	6 521	6 343	6 271
Fredrikstad	6 875	7 340	7 873	8 220	8 518
Stavanger	6 177	6 679	6 869	6 892	6 715
Trondheim	6 375	6 652	7 096	7 140	7 388

Kilde: Detaljerte nøkkeltall – nivå 2 (KOSTRA)

Tabellen viser at Oslo kommune har høyest gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned for hvert år i den undersøkte femårsperioden. Fredrikstad skiller seg ut som kommunen med størst økning i gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned i femårsperioden. Vi finner her en økning på 23,9 %. Bergen kommune har en liten økning i gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned i perioden 2001-2003 fulgt av en tilsvarende nedgang i 2004 og 2005.

Pr 2005 ligger Bergen kommune relativt lavt sammenlignet med flere av de undersøkte kommunene. Eksempelvis viser våre beregninger at gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned i Fredrikstad og Oslo kommune er henholdsvis 26,1 og 27,1 % høyere enn i Bergen. Stavanger ligger så vidt under nivået i Bergen mens Sandnes har 7,2 % lavere gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned enn Bergen.

En konsekvens av den såkalte 80%-regelen som Bergen kommune har for minstepensjonister med alders-/uføretrygd er at kommunen har relativt flere personer som får supplerende stønad enn de syv andre kommunene. Dette kan være med på å trekke ned gjennomsnittet for

³⁰ Detaljerte nøkkeltall – nivå 2

utbetalingene pr stønadsmåned, men samtidig bidrar det til å øke de samlede utgiftene til økonomisk sosialhjelp.

I den grad gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned sier noe om stønadsnivået indikerer utviklingen for Bergen kommunes vedkommende at stønadsnivået i løpende kroner i 2005 er nær identisk med nivået i 2001. Dette er med på å forklare at det har vært små endringer i ressursbruken på området.

5.2.4 Utviklingen i veiledende sosialhjelpssatser i Bergen kommune

Som vi redegjorde for i kapittel 1.4 vil kommunens veiledende sosialhjelpssatser være et utgangspunkt ved fastsettelse av økonomisk stønad i det enkelte tilfelle. Utviklingen i satsene vil dermed være med å påvirke ressursbruken på området. Vi finner at for perioden 2001-2005 ble satsene kun justert de tre første årene. Satsene var med andre ord uendret i perioden 2003-2005, og dette har nok bidratt til en lavere ressursbruk på området enn hva tilfellet ville vært med oppjusterte satser.³¹

5.2.5 Utviklingen i andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år

KOSTRA-statistikken byr også på opplysninger om andel sosialhjelpsmottakere av innbyggere i aldersgruppen 20-66 år. Oversikt over utviklingen i denne andelen for de 8 utvalgte kommunene er gitt i nedenstående tabell.

Tabell 5.2-3 Utviklingen i andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år (dekningsgrad) 2001-2005

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	5,7 %	5,7 %	5,8 %	5,3 %	5,4 %
Oslo	5,3 %	5,3 %	5,9 %	5,5 %	5,3 %
Bærum	3,1 %	3,4 %	3,4 %	3,4 %	3,2 %
Drammen	4,4 %	4,6 %	5,7 %	5,5 %	5,4 %
Sandnes	2,7 %	2,8 %	3,1 %	3,1 %	3,0 %
Fredrikstad	5,6 %	5,9 %	6,4 %	6,2 %	5,8 %
Stavanger	4,5 %	4,6 %	5,0 %	4,7 %	4,5 %
Trondheim	5,3 %	5,1 %	5,2 %	5,0 %	4,8 %

Kilde: Detaljerte nøkkeltall – nivå 2 (KOSTRA)

³¹ Utviklingen i kommunens veiledende satser belyses i kapittel 6

Tabellen viser at Bergen kommune i hele perioden er blant kommunene med størst andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 22-66 år. Fredrikstad har i perioden 2002-2005 den høyeste andelen sosialhjelpsmottakere i denne aldersgruppen. For Bergen kommune sitt vedkommende viser våre beregninger at andelen sosialmottakere av innbyggere i denne aldersgruppen har gått ned med 4,3 % de to siste årene i den undersøkte perioden. Avskallingen av personer som får introduksjonsstønad fra sosialhjelpsstatistikken er noe av forklaringen på denne utviklingen. En liten reduksjon av andelen sosialmottakere i alderen 20-66 år av innbyggere i samme aldersgruppe bidrar til lavere ressursbruk på økonomisk sosialhjelp.

Den spesielle ordningen med supplerende sosialstønad for alders- og uføretrygdede som har minstepensjon, medfører at Bergen kommune gjennom hele perioden har hatt en høyere andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-66 av innbyggere i samme aldersgruppe enn det kommunen ellers ville hatt. En høyere andel sosialmottakere medvirker til økte utgifter til økonomisk sosialhjelp.

5.2.6 Utviklingen i gjennomsnittlig stønadslengde, måneder

Gjennomsnittlig stønadslengde er en mye brukt tjenesteindikator for tjenesteområdet økonomisk sosialhjelp. Tabellen nedenfor viser utviklingen i gjennomsnittlig stønadslengde i perioden 2001-2005 for de undersøkte kommunene.

Tabell 5.2-4 Utviklingen i gjennomsnittlig stønadslengde, måneder 2001-2005

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	5,6	5,6	5,8	5,9	6,0
Oslo	5,4	5,5	4,9	5,2	5,5
Bærum	4,7	5,4	5,5	5,5	5,5
Drammen	4,6	4,8	5,2	4,9	5,1
Sandnes	4,8	4,9	5,1	5,3	5,3
Fredrikstad	5,2	5,5	5,6	5,6	5,7
Stavanger	5,2	5,3	5,4	5,6	5,6
Trondheim	4,9	4,8	4,8	4,7	4,9

Kilde: Detaljerte nøkkeltall – nivå 2 (KOSTRA)

Tabelloversikten viser at gjennomsnittlig stønadslengde for Bergen kommune i hele den undersøkte perioden er på topp blant kommunene som er med i undersøkelsen, men det er kort avstand til flere av de øvrige syv kommunene. Videre ser vi at for Bergen kommune har stønadslengden, med unntak av 2002 hvor den var uendret ift 2001, økt for hvert år i den undersøkte perioden. Kommunene Bærum, Drammen, Fredrikstad, Sandnes og Stavanger har hatt en liknende utvikling. Trondheim og Oslo har henholdsvis den samme og tilnærmet den samme gjennomsnittlige stønadslengden i 2005 som de hadde i 2001. Ordningen med supplerende sosialstønad for alders- og uføretrygdede som har minstepensjon, er trolig den direkte årsak til at Bergen kommune i hele perioden har den høyeste gjennomsnittlige stønadslengden blant de undersøkte kommunene. Høyere stønadslengde bidrar (over tid) til større utgifter til økonomisk sosialhjelp.

5.2.7 Utviklingen i andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde

Noen sosialhjelpsmottakere har sosialhjelp/introduksjonsstønad som sin hovedinntektskilde, mens andre kun har sosialhjelp som en supplerende ytelse. Den prosentvise andelen av førstnevnte gruppe fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 5.2-5 Utviklingen i andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde 2001-2005 ³²

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	44,2 %	42,9 %	45,5 %	45,2 %	40,3 %
Oslo	55,5 %	55,7 %	58,6 %	54,7 %	58,5 %
Bærum	45,5 %	50,0 %	51,5 %	37,8 %	43,1 %
Drammen	60,6 %	57,5 %	58,1 %	61,4 %	63,7 %
Sandnes	60,1 %	57,8 %	58,9 %	59,6 %	54,7 %
Fredrikstad	52,8 %	54,1 %	54,2 %	55,6 %	56,8 %
Stavanger	53,0 %	51,4 %	48,0 %	50,3 %	49,6 %
Trondheim	61,1 %	62,0 %	59,8 %	59,3 %	64,3 %

Kilde: Detaljerte nøkkeltall – nivå 2 (KOSTRA)

Tabellen viser at Bergen kommune har den klart laveste andelen av sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som sin hovedinntektskilde. Med unntak av Bærum kommune, som for 2004 hadde et markert fall i andelen sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, er det relativt små variasjoner (under 5 %) mellom hvert år for den enkelte kommune.

³² For årene 2003 og 2004 er personer med introduksjonsstønad med i tallene.

Bergen kommune skiller seg ut som den eneste kommunen i undersøkelsen hvor andelen sosialmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde hvert år i den undersøkte perioden ligger godt under 50 %. Kommunens unike ordning med supplerende sosialhjelp til alders- og uføretrygdede med minstepensjon er en forklaringsfaktor også i denne sammenheng.

5.2.8 Utviklingen i andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer

For å vise hvor stor andel av sosialhjelpsmottakerne som har stønad i 6 måneder eller mer har vi på bakgrunn av KOSTRA-tallene laget nedenstående oversikt.³³

Tabell 5.2-6 Utviklingen i andel sosialmottakere med stønad i 6 måneder eller mer 2001-2005

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	-	-	47,2 %	48,4 %	49,1 %
Oslo	-	-	38,6 %	41,7 %	44,0 %
Bærum	-	-	42,8 %	44,1 %	44,4 %
Drammen	-	-	41,6 %	37,7 %	39,5 %
Sandnes	-	-	37,9 %	41,5 %	39,1 %
Fredrikstad	-	-	44,0 %	44,9 %	45,2 %
Stavanger	-	-	43,4 %	44,4 %	45,1 %
Trondheim	-	-	35,7 %	35,0 %	37,6 %

Kilde: Tallene som er oppgitt i tabellen er basert på grunnlagsdata fra KOSTRA-statistikken

Tabellen viser at Bergen kommune for hvert enkelt år i perioden 2003-2005 har den høyeste andelen av langtidsmottakere. Av de øvrige kommunene skiller Trondheim seg ut med en gjennomgående relativt lav andel av langtidsmottakere. Forskjellen mellom Trondheim og Bergen er for hvert år på godt over 10 %.

Ordningen med supplerende sosialstønad for alders- og uføretrygdede som har minstepensjon medvirker til at en høy andel sosialmottakere i Bergen kommune mottar sosialstønad i 6 måneder eller mer.

5.2.9 Utviklingen i bemanningssituasjonen i sosialtjenesten i Bergen kommune

Ressursbruken innenfor økonomisk sosialhjelp domineres av overføringene til sosialmottakerne. Bemanningen i sosialtjenesten er likevel en viktig og avgjørende faktor for kommunenes ressursbruk og innsats på området. Antall årsverk pr sosialhjelpsmottaker vil

³³ Tallene i tabellen fremkommer ved at KOSTRA-tallene for antall sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer er delt på totalt antall registrerte sosialhjelpsmottakere.

også kunne ha betydning for hvordan sosialtjenesten utfører sine oppgaver mht saksbehandlingstid og klagebehandling. Oppgaveutførelsen vil dermed også indirekte kunne påvirke utviklingen i ressursbruken innenfor området. For å få et inntrykk av arbeidsbelastningen i sosialtjenesten i de utvalgte kommunene har vi laget en oversikt over antall årsverk i sosialtjenesten pr sosialhjelpsmottaker, jf tabellen nedenfor.

Tabell 5.2-7 Antall årsverk i sosialtjenesten pr sosialhjelpsmottaker 2001-2005

Kommune	2001	2002	2003	2004	2005
Bergen	0,009	0,009	0,042	0,047	0,044
Oslo	0,010	0,060	0,046	0,069	0,071
Bærum	0,119	0,121	0,065	0,057	0,047
Drammen	0,046	0,053	0,042	0,043	0,041
Sandnes	0,056	0,052	0,043	0,040	0,041
Fredrikstad	0,039	0,040	0,036	0,039	0,040
Stavanger	0,045	0,047	0,042	0,043	0,045
Trondheim	0,048	0,053	0,035	0,033	0,034

Kilde: Tallene som er oppgitt i tabellen er basert på grunnlagsdata fra KOSTRA-statistikken

Tabellen viser at det spesielt for kommunene Bergen, Oslo, Bærum og Trondheim er store avvik mellom tallene for de to første årene i perioden og de tre påfølgende årene. Sannsynligvis er dette et utslag av feil ved, eller ulik definering av, det innrapporterte datagrunnlaget for de første årene i den aktuelle perioden.

Videre ser vi at Oslo kommune spesielt for årene 2004 og 2005 utmerker seg med en høy bemanningsfaktor, dvs relativt mange årsverk i sosialtjenesten pr sosialhjelpsmottaker. Våre beregninger viser at sosialtjenesten i Oslo kommune hadde 47 % flere årsverk pr sosialhjelpsmottaker enn Bergen i 2004. I 2005 var forskjellen på 60 %. Sammenlignet med de andre kommunene i undersøkelsen skiller imidlertid ikke Bergen seg spesielt ut når det gjelder bemanningsnivået i sosialtjenesten.

5.2.9.1 Årsverk pr sosialmottaker ved sosialtjenestene i Bergen kommune 2005

For å få en bedre oversikt over bemanningssituasjonen i sosialtjenesten i Bergen kommune har vi for året 2005 laget en oversikt over antall årsverk pr sosialmottaker ved de ulike sosialtjenestene, jf tabellen nedenfor.

Tabell 5.2-8 Antall årsverk i sosialtjenesten pr sosialhjelpsmottaker ved de ulike sosialtjenestene i Bergen kommune 2005

Tjenestested	Årsverk pr sosialmottaker
Arna sosialtjeneste	0,035
Fana sosialtjeneste	0,039
Fyllingsdalen sosialtjeneste	0,048
Laksevåg sosialtjeneste	0,032
Sandviken sosialtjeneste	0,035
Sentrum sosialtjeneste	
Ytrebygda sosialtjeneste	0,054
Årstad sosialtjeneste	0,029
Åsane sosialtjeneste	0,039
Gjennomsnitt	0,035

Kilde: Tallene som er oppgitt i tabellen er basert på tallmateriale fra Byrådsavdeling for helse- og omsorg³⁴

Vi ser at det er markerte forskjeller i antall årsverk pr sosialmottaker ved de ulike tjenestene. Mens Ytrebygda sosialtjeneste har 0,054 årsverk pr sosialmottaker har Årstad sosialtjeneste bare 0,029. Ytrebygda sosialtjeneste har med andre ord en bemanningsfaktor som er 86 % høyere enn sosialtjenesten i Årstad. Vi nevner i denne sammenheng at det i gjennomførte intervjuer var flere av sosialsjefene som trakk frem at det er forskjeller mellom sosialtjenestene hva bemanning angår. Det ble videre pekt på at disse forskjellene i stor grad er historisk betinget. Flere av sosialsjefene påpekte dessuten at bemanningen var avgjørende for hvor godt man fikk arbeidet med sakene. Ved fylkesmannens kontor ble det gitt uttrykk for at man gjennom klagesakene så forskjeller fra sosialtjeneste til sosialtjeneste både når det gjaldt antall klager, kvaliteten på saksbehandlingen og tiden som gikk med til å behandle søknader og klager. Det ble videre opplyst at to sosialtjenester som har skilt seg ut når det gjelder tiden det har tatt for å behandle den første søknaden om sosialhjelp også har brukt lang tid på å behandle klager.³⁵ Vi finner at dette er sosialtjenester som i tabellen over fremstår å ha et lavt antall årsverk pr sosialmottaker (bemanningsfaktor). Bemanningsfaktoren kan dermed ha betydning for hjelpen som gis og at hjelpen faktisk er der når den trengs.

³⁴ SOSYS er sosialtjenesten i Bergen kommune sitt fagsystem.

³⁵ En tredje tjeneste skiller seg spesielt ut med lang behandlingstid for klager.

5.3 Oppsummering/konklusjoner

Tilgjengelig statistikk vedrørende økonomisk sosialhjelp i perioden 2001-2005 viser at:

- Det har vært en begrenset endring i Bergen kommunes samlede ressursbruk på økonomisk sosialhjelp i perioden 2001-2005.
 - Nedgangen i netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp *pr innbygger* i alderen 20-66 år på 5,7 % i perioden 2002-2005 kan for den aktuelle perioden indikere redusert evne og/eller vilje til å prioritere ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp.³⁶ Alternativt kan utviklingen gjenspeile økt måloppnåelse i forhold til de fastsatte strategiene for sosialtjenesten, jf kommentar fra byrådsavdeling for helse og omsorg.
 - Økningen i brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp *pr mottaker* i perioden 2002-2005 er svakere enn prisutviklingen i den samme perioden. Dette kan indikere økt produktivitet i tjenesten.

Bergen kommunes samlede ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp i perioden 2001-2005 kan forklares med påvirkningen fra faktorer som trekker i ulik retning. Av faktorer som har bidratt til *økt ressursbruk* innenfor økonomisk sosialhjelp i den undersøkte perioden nevner vi i første rekke:

- Økt stønadslengde hvert år i perioden 2002-2005 (fra 5,6 måneder i 2002 til 6,0 måneder i 2005)
- Bergen kommunes spesielle stønadsordning for alders- og uføretrygdede som har minstepensjon (80%-regelen).

Av faktorer som har bidratt til *reduisert ressursbruk* innenfor økonomisk sosialhjelp peker vi på:

- Avskallingen av personer fra tjenesten økonomisk sosialhjelp som følge av introduksjonsordningen/en liten nedgang i antall sosialmottakere fra 2001 til 2005.
- Manglende oppjustering av veiledende sosialhjelpssatser for årene 2004 og 2005. (De samme satsene ble dermed brukt i 2003, 2004 og 2005.)

³⁶ Detaljert nøkkeltall (nivå 2) for prioritering i KOSTRA-statistikken.

Vi registrerer dessuten at det er markerte forskjeller i bemanningsfaktoren ved de ulike sosialtjenestene i Bergen kommune (årsverk pr sosialmottaker). Dette kan innvirke på kvaliteten i saksbehandlingen ved sosialtjenestene samt tiden saks- og klagebehandlingen tar. Bemanningsfaktoren kan dermed være avgjørende for hjelpen som gis og hvorvidt hjelpen er der når den trengs.

6 HVORDAN HAR BERGEN KOMMUNES VEILEDENDE LIVSOPPHOLDSSATSER UTVIKLET SEG I PERIODEN 2001-2006?

Utviklingen i veiledende sosialhjelpssatser vil som nevnt påvirke utviklingen i ressursbruken innenfor økonomisk sosialhjelp. I dette kapittelet belyses utviklingen i Bergen kommunes veiledende satser for livsopphold.³⁷ Først presenterer vi tabeller som viser statens og Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser i perioden 2001-2006. Deretter belyser vi hvorvidt utviklingen i de veiledende livsoppholdssatsene har holdt tritt med prisutviklingen i samfunnet i den samme perioden. Til slutt redegjør vi for hvordan de veiledende livsoppholdssatsene har utviklet seg for tre hovedkategorier av husholdningstyper i perioden.

6.1 Statlige veiledende livsoppholdssatser for perioden 2001-2006

Statlige veiledende satser for livsoppholdsstønning ble fastsatt for første gang for 2001. Utviklingen i de statlige veiledende satsene for livsopphold i perioden 2001-2006 fremgår av nedenstående tabell. I kolonnen helt til høyre har vi oppgitt prosentvis utvikling i den undersøkte perioden.

Tabell 6.1-1 Statlige veiledende sosialhjelpssatser (kr pr måned) for perioden 2001-2006

Husholdningstype	2001	2002	2003	2004	2005	2006	%-vis endring 2001-2006
Enslige	3 880	4 000	4 000	4 140	4 140	4 270	10,1 %
Ektepar (fom 2002: Ektepar/samboere)	6 460	6 660	6 660	6 880	6 880	7 100	9,9 %
Samboende - en person	3 230	3 330	3 330	3 440	3 440	3 550	9,9 %
Barn 0-5 år	1 250	1 530	1 530	1 580	1 580	1 630	30,4 %
Barn 6-10 år	1 720	2 020	2 020	2 090	2 090	2 160	25,6 %
Barn 11-17 år	2 240	2 550	2 550	2 640	2 640	2 720	21,4 %

Kilde: Statlige rundskriv (I-34/2001, I-13/2001, U-2/2004 og A-1/05)³⁸

Tabelloversikten viser at satsene i den undersøkte seksårsperioden har vært endret tre ganger. Videre fremgår det at det er livsoppholdssatsene for barn som har hatt størst utvikling. Satsen for barn i alderen 0-5 år har i perioden økt med 30,4 % mens det har vært en noe mindre

³⁷ Når sosialhjelpssatser er tema er det oftest veiledende livsoppholdssatser det siktes til. Den veiledende livsoppholdssatsen er i utgangspunktet ment å dekke utgifter som ligger i kjerneområdet av livsoppholdsbegrepet. Sammensetningen av sosialstønningen og hvilke utgifter som omfattes av kjerneområdet fremgår av redegjørelsen/oversikten i punkt 7.1.1 på side 42-43.

³⁸ Statlige veiledende sosialhjelpssatser ble gitt for første gang i 2001 av Sosial- og helsedepartementet, jf I-34/2001. Satsene ble prisjustert i 2002 og 2004, jf hhv. Rundskriv I-13/2001 og U-2/2004. For 2006 ble det gitt prisjusterte veiledende satser av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, jf rundskriv A-1/05.

økning i satsene for eldre barn. Satsene for enslige, ektepar/samboende og personer som dele husholdning med andre har alle i perioden 2001-2006 økt med ca 10 %. I gjennomsnitt har de veiledende livsoppholdssatsene økt med ca 17,9 % i denne perioden.

6.2 Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser for perioden 2001-2006

Kommunens veiledende livsoppholdssatser er noe videreutviklet sammenlignet med de statlige satsene ved at det er vedtatt satser for både enslige og enslige/ektepar med 1-4 barn. Bergen kommune har også en egen sats for hjemmeboende barn i alderen 18-22 år. De veiledende satsene fremgår av nedenstående tabell. Når det gjelder differensiering av stønad i forhold til barnets/barnas alder har Bergen kommune fra og med 2002 hatt en månedlig tilleggsstønad pr barn i alderen 7-18 år. For 2002 var denne stønaden på kr 400,- pr måned pr barn, mens den for årene 2003-2006 var kr 600,- pr måned pr barn. Dette alderstillegget er ikke inntatt i tabellen nedenfor.

Tabell 6.2-1 Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser for perioden 2001-2006

Husholdningstype	2001	2002	2003	2004	2005	2006	%-vis endring 2001-2006
Enslig uten barn	4 039	4 225	4 460	4 460	4 460	4 679	15,8 %
Enslig med 1 barn	5 425	5 675	5 990	5 990	5 990	6 284	15,8 %
" 2 "	6 258	6 546	6 900	6 900	6 900	7 238	15,7 %
" 3 "	7 091	7 418	7 830	7 830	7 830	8 214	15,8 %
" 4 "	7 924	8 289	8 750	8 750	8 750	9 179	15,8 %
Ektepar uten barn	6 353	6 645	7 010	7 010	7 010	7 353	15,7 %
Ektepar med 1 barn	8 199	8 576	9 050	9 050	9 050	9 496	15,8 %
" 2 "	8 861	9 269	9 780	9 780	9 780	10 259	15,8 %
" 3 "	9 523	9 961	10 510	10 510	10 510	11 025	15,8 %
" 4 "	10 185	10 654	11 240	11 240	11 240	11 791	15,8 %
Hjemmeboende ungdom fra 18 til fylte 22 år	2 155	2 254	2 380	2 380	2 380	2 497	15,9 %

Kilde: Kommunale rundskriv og notater

I tillegg til livsoppholdssatsene som fremgår av tabellen ovenfor har Bergen kommune en særskilt sats for varig trygdede, den såkalte 80%-regelen. Kort fortalt går denne regelen ut på at minstepensjonister med alders- eller uføretrygd etter dekning av boutgifter skal sitte igjen med 80 % av minstepensjonen (nettoinntekten).

Tabelloversikten viser at også kommunens veiledende livsoppholdssatser har blitt endret tre ganger i den undersøkte seksårsperioden. Videre fremgår det av tabellen at de veiledende

satsene for alle husholdningstypene i perioden 2001-2006 har økt i størrelsesorden 15,7-15,9 %. I gjennomsnitt har Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser for de ulike husholdningstypene økt med ca 15,8 % i perioden som er undersøkt. Innføringen av alderstillegget for barn i alderen 7-18 år i 2002, og økningen av tillegget i 2003, innebærer imidlertid at den reelle gjennomsnittlige økningen i Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser er høyere enn dette.

Sammenholder vi tabellen ovenfor med tabell 6.1-1 ser vi at Bergen kommunes sats for ektepar har gått fra å ligge noe under den statlige satsen i 2001 til å ligge noe over statens sats for 2002 og øke denne differansen noe frem til i dag. Enslige har i hele perioden hatt en noe høyere sats i Bergen kommune enn den statlige veiledende normen.

Alders- og uføretrygdede som har minstepensjon får gjennom 80-%regelen automatisk en årlig oppdatering av livsoppholdssatsen ettersom minstepensjonen reguleres årlig.

6.3 Prisutviklingen i perioden 2001-2006

Konsumprisindeksen er et uttrykk for prisutviklingen på utvalgte konsumvarer i løpet av et nærmere angitt tidsintervall. Indeksen beregnes månedlig og de utvalgte varene som inngår i indeksen er gitt ulik vektning i beregningen.

For perioden januar 2001 – juli 2006 gir Statistisk sentralbyrå (SSB) sin indeksekalkulator en totalindeks på 9,1 %.

De statlige veiledende livsoppholdssatsene for voksne personer har med andre ord i perioden 2001-2006 hatt en prosentvis økning som så vidt overstiger den generelle prisutviklingen i perioden. Livsoppholdssatsene for barn har derimot hatt en prosentvis økning som er 12,3-21,3 % høyere enn utviklingen i konsumprisindeksen.

For Bergen kommune er forholdet at med unntak av satsen for varig trygdede har alle de veiledende livsoppholdssatsene, i perioden 2001-2006 hatt en økning på 6,6-6,8 % utover den generelle prisutviklingen. Innføringen av alderstillegget for barn i alderen 7-18 år har medført en ytterligere økning utover den generelle prisutviklingen for de berørte husholdningene.

Livsoppholdssatsen for alders- og uføretrygdete som har minstepensjon blir i Bergen kommune beregnet som en andel av minstepensjonen. Beregning av minstepensjonen skjer med utgangspunkt i folketrygdens grunnbeløp (G) og prosentvise tillegg til dette. Grunnbeløpet i folketrygden har i perioden 2001-2006 økt fra kr 51 360 til kr 62 892.³⁹ Dette tilsvarer en økning på 22,5 %. Slik vi resonnerer skal livsoppholdssatsen for varig trygdete dermed også ha økt med 22,5 % i perioden 2001-2006. Denne gruppen har dermed hatt en bedre utvikling i en fra før høyere livsoppholdssats sammenlignet med øvrige kategorier sosialmottakere i Bergen kommune.

6.4 Utviklingen i veiledende livsoppholdssatser for ulike husholdningstyper i Bergen kommune og i et utvalg av andre kommuner

Som det fremgår av tabell 6.2-1 har Bergen kommune vedtatt veiledende livsoppholdssatser for enslige og ektepar med henholdsvis et, to, tre og fire barn. De statlige veiledende livsoppholdssatsene jf tabell 6.1-1 er differensierte i forhold til barns alder, men det er ikke oppgitt veiledende satser for stønad til flerbarnsfamilier. Også andre kommuner opererer med ulik differensiering av stønadsatsene basert både på antall barn i husholdningen og alderen på barnet/barna.

I tillegg til ulik oppbygning av livsoppholdssatsene kommer ulik praksis i kommunene med hensyn til å inkludere barnetrygden og kontantstøtten i inntektsgrunnlaget ved stønadsutmålingen.⁴⁰ Staten har gjennom I-34/2001, punkt 5.1.2.3 Trygdeytelser og pensjoner tredje avsnitt åpnet opp for at både barnetrygd og kontantstøtte:

*”kan medregnes på linje med andre inntekter ved vurdering av søkerens behov”.*⁴¹

³⁹ Kilde: NAV sine nettsider (<http://www.nav.no>)

⁴⁰ Blant de undersøkte kommunene er det ulik praksis mht samordning av kontantstøtten og sosialhjelp. Eksempelvis holder Oslo kommune barnetrygden utenom inntektsgrunnlaget ved stønadsutmålingen. Stavanger kommune derimot tar barnetrygden med i inntektsgrunnlaget mens kontantstøtten holdes utenom ved stønadsberegningen.

⁴¹ Både barnetrygd og kontantstøtte er økonomisk stønad som følger barnet. Barnetrygd gis til alle barn/foreldre uavhengig av foreldrenes inntekt og jobbstatus. Aleneforsørgere som tilfredsstillter oppsatte kriterier har krav på utvidet barnetrygd samt småbarnstillegg for barn i alderen (tidligere var småbarnstillegget for alle foreldre med barn i alderen 1-3 år). Tildeling av kontantstøtte er regulert gjennom kontantstøtteloven hvis formål er ”å bidra til at familiene får mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn, at familiene gis reell valgfrihet når det gjelder omsorgsform for barn og at det blir mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes”, jf lovens § 1. Kontantstøtte ytes for barn mellom 1 og 3 år som er

Bergen kommune har fra september 2004 inkludert eventuell kontantstøtte i søkerens inntektsgrunnlag ved vurdering av stønadsbehovet, mens barnetrygden hele tiden har vært holdt utenom inntektsgrunnlaget.

En relevant sammenligning av veiledende stønadssatser i Bergen kommune med statlige satser og satsene i andre kommuner må derfor gjøres ved å plukke ut typetilfeller, dvs husholdningstyper, som det så beregnes veiledende satser for.

Vi har valgt å sammenligne Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser for et utvalg husholdningstyper med beregnede veiledende livsoppholdssatser for de samme husholdningstypene i kommunene Oslo, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Sandnes, Stavanger og Trondheim. I tillegg beregner vi statlige veiledende livsoppholdssatser for husholdningstypene.

Husholdningstypene vi har valgt å sammenligne veiledende livsoppholdssatser for er:

- Enslige og ektepar uten barn
- Enslige og ektepar med et barn på 2 år
- Enslige og ektepar med et barn på 17 år
- Enslige og ektepar med to barn på hhv 1 og 3 år
- Enslige og ektepar med to barn på hhv 6 og 9 år
- Enslige og ektepar med to barn på hhv 15 og 17 år
- Enslige og ektepar med tre barn på hhv 11, 13 og 16 år

Vi redegjør her for utviklingen i Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser for ovennevnte husholdningstyper ved å fokusere på de tre hovedkategoriene:

- Enslige og ektepar uten barn
- Enslige og ektepar med barn i kontantstøttealder
- Enslige og ektepar som ikke har barn i kontantstøttealder

bosatt i riket, og som ikke eller bare delvis gjør bruk av barnehageplass som det ytes offentlig driftstilskudd for, jf § 7 tredje ledd.

Bakgrunnen for at vi bruker kontantstøttealder som et skille mellom hovedkategorier av husholdningstyper med barn, er at vi trekker kommunenes håndtering av kontantstøtten inn i bildet for de husholdningstypene hvor dette er aktuelt. Også kommunenes håndtering av barnetrygden blir trukket inn i redegjørelsen for livsoppholdssatsene for barnefamilier. Når vi tar kommunenes håndtering av barnetrygden og kontantstøtten med i redegjørelsen for kommunenes livsoppholdssatser, er det fordi vi finner det riktig å vise hvilke ytelser ulike husholdningstyper samlet kan påregne fra det offentlige ut fra en ordinær søknad om økonomisk sosialhjelp. Veiledende livsoppholdssats med eventuelle tillegg for barnetrygd og/eller kontantstøtte omtales som samlet ytelse til livsopphold.

Tabelloversikter over veiledende livsoppholdssatser for de ulike husholdningstypene er gitt som vedlegg til denne rapporten, jf vedlegg 1. For de husholdningstypene der dette er aktuelt er tabelloversiktene utvidet med gjeldende satser for barnetrygd og kontantstøtte. I tillegg har vi for disse husholdningstypene utarbeidet tabeller som viser summen av veiledende livsoppholdssatser og eventuelle tillegg for barnetrygd og/eller kontantstøtte for de 8 utvalgte kommunene.

6.4.1 Utviklingen i veiledende livsoppholdssatser for enslige og ektepar uten barn

Som allerede nevnt har Bergen kommunes livsoppholdssatser for både enslige og ektepar uten barn i perioden 2001-2006 hatt en noe bedre prosentvis utvikling enn de statlige satsene.⁴² Bergen kommunes livsoppholdssats for enslige var i hele perioden høyere enn den statlige satsen, mens kommunens livsoppholdssats for ektepar var noe lavere enn den statlige de to første årene. Til tross for at Trondheim og Drammen har hatt en betydelig bedre prosentvis utvikling i satsene for henholdsvis ektepar og både enslige og ektepar, er det Bergen kommune som pr i dag har den høyeste satsen for disse to husholdningstypene.

Dersom man ser på de andre kommunene er det verdt å merke seg at satsen for enslige i Sandnes kommune kun har hatt en økning på 1,67 % i den aktuelle seksårsperioden, mens satsen for ektepar i Fredrikstad kun økte med 2,18 %.

⁴² Satsene for begge husholdningstypene har i Bergen hatt en økning på oppunder 16 % mens de statlige satsene for disse to gruppene har økt med ca 10 %, jf pkt 6.2.

Differansen mellom laveste og høyeste sats i de undersøkte kommunene er både for enslige og ektepar betydelig mindre i 2006 enn den var i 2001. For enslige var det fire kommuner som i 2006 hadde samme veiledende livsoppholdssats som den statlige veiledende satsen. I begynnelsen av perioden var det bare en kommune som hadde statlig sats. For ektepar var det to av kommunene som i 2001 hadde en veiledende livsoppholdssats lik den statlige. Ved slutten av den undersøkte perioden var det fire kommuner som brukte den statlige veiledende satsen.

6.4.2 Utviklingen i veiledende livsoppholdssatser for enslige og ektepar som har barn i kontantstøttealder

I begynnelsen av den undersøkte perioden var det 3 av 8 kommuner som ikke samordnet kontantstøtten med økonomisk sosialhjelp. Kommunene var Sandnes, Stavanger og Bergen. Fra september 2004 endret imidlertid Bergen kommune sin praksis. Endringen i Bergen skjedde med bakgrunn i at bystyret i møte 21. juni 2004 ved behandling av tertialrapport 1 – 2004 vedtok å:

”Endre reglene for sosial stønad ved at kontantstøtten inngår som inntektsgrunnlag ved beregning av sosialhjelp. Barn som berøres skal sikres barnehageplass.”⁴³

Bergen kommunes endring av praksis i 2004 til å innkalkulere kontantstøtten i inntektsgrunnlaget innebar at husholdningstyper med barn i aktuell alder (1-3 år) i utgangspunktet fikk en betydelig reduksjon i stønadsnivået. Vår kartlegging viser at summen av veiledende livsoppholdssats og barnetrygd for husholdningstypene med barn i kontantstøttealder i 2006 for Bergen kommune var 15,65-19,43 % lavere enn summen av veiledende stønadssats for livsopphold, barnetrygd og kontantstøtte i 2001.⁴⁴ At sosialtjenesten ved særlig søknad om dette kan innvilge dekning av utgifter til barnetilsyn endrer ikke på realitetene i denne utviklingen. Samtidig er det et faktum at det pr i dag bare er Sandnes og Stavanger av de undersøkte kommunene som har høyere samlet ytelse til livsopphold enn Bergen kommune for husholdningstypene i denne hovedkategorien. Samlet ytelse til livsopphold for disse husholdningstypene i Bergen kommune ligger for øvrig godt over statlige satser. Spesielt enslige forsørgere med barn i alderen 1-3 år kommer relativt godt

⁴³ Punkt 17 på en liste over ”Tiltak for økonomisk balanse” vedtatt av bystyret.

⁴⁴ Stønadselementer som boutgifter og strømutfgifter er holdt utenfor.

ut i Bergen kommune fordi de får både utvidet barnetrygd og småbarnstillegg i tillegg til kommunens veiledende livsoppholdssats.

6.4.3 Utviklingen i veiledende livsoppholdssatser for enslige og ektepar som ikke har barn i kontantstøttealder

Bergen, Oslo og Trondheim er de eneste kommunene i undersøkelsen som i hele den aktuelle perioden har holdt barnetrygden utenom inntektsgrunnlaget. Kommunene Bærum og Sandnes endret i 2001 praksis for samordning av barnetrygden ved utmåling av økonomisk sosialhjelp slik at barnetrygden etter dette ble tatt med i inntektsgrunnlaget ved stønadsutmålingen.⁴⁵ De øvrige kommunene (Drammen, Fredrikstad og Stavanger) har i hele perioden inkludert barnetrygden i inntektsgrunnlaget.⁴⁶

At Bergen, Oslo og Trondheim velger å holde barnetrygden utenom inntektsgrunnlaget medfører at disse tre kommunene, i hvert fall før det er søkt om og innvilget eventuelle tilleggssytelser, hever sitt stønadsnivå vis a vis de øvrige kommunene. Fordi disse tre kommunene har lavere stønadssatser pr barn avtar imidlertid denne effekten med økende barnetall i husholdningen. Utslaget er med andre ord størst for husholdninger med kun et barn og enslige forsørgere med krav på både utvidet barnetrygd og småbarnstillegg vil komme best ut. For Bergen kommune viser vår kartlegging at summen av veiledende livsoppholdssats og barnetrygd for husholdningstyper som ikke har barn i kontantstøttealder i 2006 var 17,16-26,55 % høyere enn summen av veiledende livsoppholdssats og barnetrygd i 2001. I Bergen kommune har husholdningstypene der alle barn er 7 år eller eldre hatt den beste utviklingen i samlet livsoppholdssats.

6.4.4 Status pr 2006 vedrørende Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser for kartlagte husholdningstyper

Vi finner at Bergen kommune pr i dag for 5 av 14 kartlagte husholdningstyper har den høyeste veiledende livsoppholdssatsen av de 8 kommunene. Dette gjelder husholdningstypene:

- Enslige og ektepar uten barn

⁴⁵ Bærum kommune endret praksis pr 01.07.2001 mens Sandnes endret praksis 24.04.2001.

⁴⁶ Fredrikstad kommune ligger barnetrygden inn i inntektsgrunnlaget for inntil barn nr 4, mens Stavanger kommune holdt småbarnstillegget utenom inntektsgrunnlaget frem til 01.06.2002.

- Enslige og ektepar med et barn på 2 år
- Ektepar med et barn på 17 år

Dersom vi inkluderer eventuell barnetrygd og kontantstøtte har Bergen kommune imidlertid den høyeste samlede ytelsen til livsopphold for hele 10 av de 14 husholdningstypene. Husholdningstypene som i sum får størst ytelse i Bergen kommune er:

- Enslige og ektepar uten barn
- Enslige og ektepar med et barn på 17 år
- Enslige og ektepar med to barn på hhv 6 og 9 år
- Enslige og ektepar med to barn på hhv 15 og 17 år
- Enslige og ektepar med tre barn på hhv 11, 13 og 16 år

For de 4 husholdningstypene hvor Bergen kommune ikke har den høyeste samlede ytelsen til livsopphold er det barn i kontantstøttealder i husholdningen. Sandnes og Stavanger kommune legger ikke kontantstøtten inn i inntektsgrunnlaget ved stønadsutmålingen, og har derfor den høyeste samlede ytelsen for disse husholdningstypene. Bergen kommune tar ikke barnetrygden med i inntektsgrunnlaget. Dette medvirker til at nivået på den samlede ytelsen ikke er så mye lavere. Spesielt enslige forsørgere som får både utvidet barnetrygd og småbarnstillegg kommer relativt godt ut.

6.4.5 Generelle utviklingstrekk vedrørende veiledende livsoppholdssatser for kartlagte typetilfeller

Som allerede påpekt for enkelte husholdningstyper viser utviklingen i de 8 kommunenes livsoppholdssatser at det er en klar tendens til at kommunene harmoniserer sine veiledende satser med statlige veiledende satser. Grunnlagsmaterialet vårt viser at dette ikke er tilfeldig da flere kommuner har valgt å bygge opp sine veiledende stønadssatser på akkurat samme måte som de statlige veiledende retningslinjene anbefaler, jf I-34/2001 og senere rundskriv med oppdaterte satser. At noen kommuner, deriblant Bergen kommune, ikke legger kontantstøtten og/eller barnetrygden inn i inntektsgrunnlaget ved stønadsutmålingen er vel egentlig det eneste som forstyrrer dette bildet. Spesielt håndteringen av kontantstøtten slår kraftig ut i samlet ytelse for aktuelle husholdningstyper. Disse kommunene har imidlertid gjerne en differensiering av satsene pr barn som gjør at man med økende barnetall og økende

alder på barna vil bevege seg ned mot statlig veiledende livsoppholdssatser for den samlede ytelsen.

6.5 Oppsummering/konklusjoner

Utviklingen i Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser i perioden 2001-2006 er som følger:

- Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser med tillegg for eventuell barnetrygd (og/eller kontantstøtte) har vært og er fortsatt relativt høye sammenlignet med både statlige satser og veiledende satser med tillegg for barnetrygd og/eller kontantstøtte i de 7 øvrige kommunene. Vi finner herunder at:
 - Utviklingen i kommunens veiledende livsoppholdssatser har for den aktuelle perioden sett under ett vært noe bedre enn den generelle prisutviklingen i perioden. Kommunen hadde imidlertid de samme veiledende satsene i 2003, 2004 og 2005.
 - For enslige uten barn har kommunen i hele den undersøkte perioden hatt litt høyere livsoppholdssats enn statens veiledende sats. Kommunen har siden 2003 også hatt den høyeste livsoppholdssatsen for enslige uten barn sammenlignet med de øvrige 7 kommunene. For ektepar uten barn har kommunen siden 2003 hatt litt høyere livsoppholdssats enn statens veiledende sats. Også sammenlignet med de øvrige kommunene har ektepar i Bergen kommune hatt en relativt høy livsoppholdssats. Fra innværende år har kommunen den høyeste livsoppholdssatsen for ektepar.
 - For de fire husholdningstypene hvor det er barn i kontantstøttealder har kommunen hatt en betydelig nedgang i samlet ytelse til livsopphold i den aktuelle perioden. Samlet ytelse til livsopphold er likevel relativt høyt sammenlignet med de øvrige kommunene. I Sandnes og Stavanger hvor de aktuelle husholdningstypene får beholde kontantstøtten i tillegg til livsoppholdssatsen er imidlertid samlet ytelse til livsopphold høyere.
 - For de åtte husholdningstypene der barna er eldre enn tre år har kommunen, den høyeste samlede ytelsen til livsopphold. Husholdningstypene med eldre barn (7 år og eldre) hatt den mest positive utviklingen i livsoppholdssatsen i den aktuelle perioden.

- Minstepensjonister med alders- eller uføretrygd har gjennom den såkalte 80-%regelen i utgangspunktet en høyere sats enn ordinære sosialmottakere. Gjennom den årlige oppreguleringen av minstepensjonen er denne gruppen også sikret en årlig oppjustering av satsene, og har i perioden derfor hatt en bedre utvikling i livsoppholdssatsen enn andre sosialmottakere.
- For personer under 23 år som er hjemmeboende i foreldrehjemmet har kommunen en veiledende livsoppholdssats som er vesentlig lavere enn veiledende statlig sats for personer som bor i såkalte bofellesskap.

7 I HVILKEN GRAD ER SOSIALTJENESTENS BRUK AV BERGEN KOMMUNES VEILEDENE SOSIALHJELPS-SATSER I TRÅD MED GJELDENE REGELVERK?

I de to foregående kapitlene er det redegjort for henholdsvis utviklingen i Bergen kommunes ressursbruk i perioden 2001-2005 når det gjelder økonomisk sosialhjelp og for utviklingen i Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser i perioden 2001-2006.

Vi fant i kapittel 5 at endringen i kommunens ressursbruk på tjenesten økonomisk sosialhjelp i perioden 2001-2005 har vært begrenset. Dette kan blant annet forklares med at kommunens veiledende sosialhjelpssatser var de samme i årene 2003, 2004 og 2005. Når det gjaldt bemanningen i sosialtjenesten i Bergen kommune fant vi dessuten at det er store forskjeller i antall årsverk pr sosialmottaker ved de ulike sosialtjenestene.

I kapittel 6 fant vi at Bergen kommunes veiledende livsoppholdssatser sammenlignet med statlige satser og prisutviklingen har hatt en relativt god utvikling i perioden 2001-2006 sett under ett. Sammenlignet med de andre kommunene vi har undersøkt har Bergen kommune pr i dag den høyeste samlede ytelsen til livsopphold for 10 av 14 husholdningstyper.

I dette kapitlet vurderer vi med utgangspunkt i intervjudata i hvilken grad sosialtjenestens bruk av kommunens veiledende sosialhjelpssatser er i tråd med regelverket. Så vel statlige som kommunale veiledende satser er etter regelverket kun veiledende. Sosialtjenesten skal i hvert enkelt tilfelle foreta konkrete individuelle vurderinger, jf revisjonskriteriene i kapittel 4.

Kommunens veiledende livsoppholdssatser er fremdeles i fokus, men vi trekker i dette kapitlet også inn andre utgifter. I faktabeskrivelsen presenterer vi derfor først en oversikt over ulike utgifter som omfattes av økonomisk sosialhjelp, jf rundskriv I-34/2001. Vi redegjør så kort for sosialtjenestenes og fylkesmannens kontor sine synspunkter på kommunens veiledende sosialhjelpssatser. Deretter redegjøres det for sosialtjenestenes praksis slik denne fremstilles ved sosialtjenestene og ved fylkesmannens kontor. Den kartlagte praksisen vurderes opp mot utledede revisjonskriterier. På bakgrunn av våre vurderinger konkluderer vi.

7.1 Faktabeskrivelse

7.1.1 Stønadens sammensetning

I Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-34/2001 er det redegjort for utgifter som det gis stønad til med basis i sosialtjenestelovens kapittel 5. Nedenstående oversikt er laget med utgangspunkt i rundskrivet.

Kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet er utgifter som sosialtjenesten alltid har plikt til å ta med ved vurdering av stønadsbehov og ved utmåling av stønad, herunder:

- Mat og drikke
- Klær og sko
- Husholdningsartikler og hygiene med mer
- TV-lisens, avis og telefon
- Fritidsaktiviteter
- Fritidsutstyr til barn
- Reiseutgifter

- Boutgifter (Løpende utgifter til bolig, så som husleie, faste utgifter i borettslag, sameie og lignende er en del av livsoppholdet. Hjelp til betaling av renter på boliglån må som regel vurderes på samme måte. Boligen bør være i god stand og ha en nøktern standard som er tilpasset husholdningens størrelse og sammensetning.)
- Strøm og oppvarming
- Bolig- og innboforsikring
- Innbo og utstyr
 - Stønad til innbo ved etablering i bolig
 - Kostnader knyttet til vedlikehold og fornyelse

Statens veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold omfatter følgende utgifter fra kjerneområdet:⁴⁷ mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler og hygiene med mer, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter (bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med daglige gjøremål).⁴⁸

Boutgifter, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i kjerneområdet, men er ikke inkludert i beregningsgrunnlaget for de statlige veiledende retningslinjene.

⁴⁷ Jf I-34/2001 punkt 5.1.5.

⁴⁸ Bergen kommune har ikke eksplisitt definert hva som er beregningsgrunnlaget for kommunens veiledende livsoppholdssats.

Spesielle utgifter er utgifter som, avhengig av den konkrete situasjonen, kan være en del av livsoppholdet. Dersom utgiften ikke anses å være nødvendig for søkers livsopphold, må sosialtjenesten vurdere om det skal ytes stønad etter sosialtjenestelovens § 5-2.⁴⁹ Spesielle utgifter er:

- Høytids- og merkedager
- Fritidsutstyr
- Spedbarnsutstyr
- Barnepass
- Skolestart
- Videregående skole
- Utgifter knyttet til samvær med barn
- Lege, psykolog mv.
- Legemidler
- Tannbehandling
- Syns- og hørselshjelpemidler mv.
- Flytteutgifter
- Vedlikehold av egen bolig
- Bilhold
- Skatt/Restskatt
- Underholdsbidrag til barn og bidragsgjeld
- Særlige behov

Langtids- og korttidsytelser

Akutt hjelp og nødrett.

Når det i fortsettelsen refereres til tilleggssytelser gjelder dette utgifter som ikke alle nødvendigvis har og som derfor ikke inngår i kommunens veiledende livsoppholdssats. Dette kan være enten supplerende stønad til utgifter som inngår i kjerneområdet, eksempelvis barns fritidsaktiviteter, eller spesielle utgifter jf opplistingen ovenfor.

7.1.2 Intervjudata vedrørende Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser

Vi redegjør her kort for synspunkter innhentet ved sosialtjenestene og ved fylkesmannens kontor vedrørende Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser. Disse synspunktene presenteres separat.

⁴⁹ Jf 5.1.4.2

Synspunkter ved sosialtjenestene

Sosialsjefene mener at kommunens veiledende sosialhjelpssatser er relativt romslige. Det pekes her på at kommunens satsnivå ligger noe over de veiledende statlige satsene og at kommunen også kommer godt ut sammenlignet med andre kommuner. Ved sosialtjenestene presiseres det at sosialmottakerne ikke lever godt på sosialhjelp, men samtidig understrekes det at Bergen kommune ikke er verst i klassen.

Ved flere sosialtjenester påpekes det at økonomisk sosialhjelp i utgangspunktet er ment å være en kortsiktig ytelse og at de veiledende satsene er tilpasset dette. Det ble også gitt uttrykk for at satsene er akseptable i et kortsiktig perspektiv, men at de ikke er egnet til å dekke en husholdnings utgifter dersom man har et perspektiv som går over flere år.

På spørsmål om det er grupper blant sosialmottakerne som sliter mer enn andre i forhold til satsnivået, ble det ved flere av sosialtjenestene nevnt gruppen enslige uten barn. En tjeneste pekte på at denne satsen er grei i et kortsiktig perspektiv, men at den i et perspektiv over flere år er knapp. I følge denne tjenesten er det litt det samme forholdet for ektepar/samboere uten barn.

Barnefamilier og varig trygdede blir nevnt som grupper som kommer godt ut. Barnerike familier kommer godt ut på grunn av justeringer (barnetillegg for barn over 7 år) som er gjort de senere årene og fordi barnetrygden ikke tas med i inntektsgrunnlaget. For varig trygdede, dvs uføretrygdede og pensjonister, har Bergen kommune en særregel som sikrer dem 80 % av minstepensjon etter at husleie/boutgifter er dekket.

Synspunkter ved fylkesmannens kontor

Ved fylkesmannens kontor registrerer man at Bergen kommunes veiledende satser for livsopphold ligger over de statlige satsene. Kommunen har jo også en høyere sats for varig trygdede. Det ble imidlertid trukket frem at Bergen kommune for voksne personer under 23 år som er hjemmeboende i foreldrehjemmet har en veiledende livsoppholdssats som er vesentlig lavere enn veiledende statlig sats for personer som bor i såkalte bofellesskap.⁵⁰

⁵⁰ Fylkesmannens kontor har i møte med representanter for byrådsavdelingen gjort oppmerksom på dette forholdet. Bofellesskap innebærer i denne sammenheng at det er flere voksne personer som deler husholdning.

Det ble videre trukket frem at familier med barn i ungdomsalder ikke kommer spesielt godt ut. Det ble pekt på at hvis det i en familie er 5 barn eller flere i ungdomsalder (over 10 år) så vil livsoppholdssatsen komme under den statlige satsen. Og da er også barnetrygden tatt med siden familien beholder denne i tillegg til sosialhjelpen.

Det ble også pekt på at ved sammenligning av den kommunale livsoppholdssatsen med den statlige, er det et poeng at den statlige livsoppholdssatsen kun inkluderer utgifter knyttet til kjerneområdet. Det ble opplyst at sosialtjenesten i Bergen kommune av og til inkluderer også andre utgifter i livsoppholdssatsen, eksempelvis medisin og lege. Når kommunen ikke har sagt spesifikt at en kommunal sats avviker fordi den også inkluderer flere utgifter, så bør den kommunale satsen dekke det samme som den statlige. Det blir pekt på at det ellers ikke gir noen mening å si at den kommunale satsen ligger over den statlige. I tilfeller hvor det søkes om supplerende ytelser til livsoppholdet, så varierer det fra tjeneste til tjeneste hva som sies når det søkes konkret på eksempelvis dekning av innboforsikring. En tjeneste kan si at, nei dette er inkludert i satsen så dette innvilger vi ikke mens en annen tjeneste kan si at dette er en nødvendig ytelse for deg og den inngår ikke i satsen så den innvilger vi. Og en tredje tjeneste kan si at vi vurderer ikke dette som en nødvendig utgift og derfor innvilger vi den ikke.

7.1.3 Intervjudata vedrørende sosialtjenestens bruk av Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser

Vi redegjør her først for sosialtjenestenes opplysninger om bruken av kommunens veiledende sosialhjelpssatser. Deretter redegjør vi for fylkesmannens kontor sine synspunkter vedrørende sosialtjenestens bruk av kommunens veiledende sosialhjelpssatser.

Sosialtjenestenes opplysninger

Ved sosialtjenestene ble det gitt uttrykk for at kommunens veiledende sosialhjelpssatser er avgjørende for den stønaden som til slutt utmåles. Spesielt ved utmåling av den løpende stønaden til livsopphold er sosialtjenesten konsekvent i sin anvendelse av kommunens veiledende satser.

Ved en sosialtjeneste ble det påpekt at reiseutgifter i noen tilfeller etter en individuell vurdering kunne bli dekket separat og at livsoppholdssatsen i realiteten da ble noe høyere. Men i all hovedsak legges normsatsene til grunn for stønaden som gis til livsopphold.

Ved en annen sosialtjeneste ble det gitt uttrykk for at man konsekvent holder seg til kommunens veiledende satser for livsoppholdet. Individuelle vurderinger skjer i forhold til tilleggsytelser. Eventuelle innvilgede tilleggsytelser gis som regel som tilskudd, dvs engangsbeløp. Også for samvær med barn, nødhjelp etc er det normsatser som brukes konsekvent.

Ved sosialtjenestene ble det videre opplyst at det kun er for stønad til boutgifter at det er avvik av betydning i forhold til de veiledende satsene.⁵¹ Bakgrunnen for dette er at de veiledende satsene for boutgifter har vært uendret i en lengre periode og dermed ikke gjenspeiler det faktiske prisnivået i boligmarkedet.⁵² Videre ble det opplyst at normen ikke er oppdatert fordi kommunen har ønsket å unngå at normen skal virke prisdrivende i boligmarkedet.⁵³ I stedet har man valgt å gi sosialsjefene fullmakt til å vurdere i hvert enkelt tilfelle om boutgiftene er fornuftig.⁵⁴ Ved en sosialtjeneste ble det gitt uttrykk for at boligmarkedet på en måte er styrende og at det derfor framtvinger seg mer individuelle vurderinger. Det ble her pekt på at folk har veldig forskjellige boutgifter og at konsekvensene ved å ikke få innvilget det nivået man har kan bli ganske radikale.

Det ble gjennomgående gitt uttrykk for at sosialtjenesten, med unntak av boligsatsene, er konsekvente i anvendelsen av de veiledende sosialhjelpssatsene. Samtidig ble det også ved flere tjenester gitt uttrykk for at det foretas en individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle. Ved flere av sosialtjenestene ble det imidlertid påpekt at det gjerne kunne vært gjort mer individuelle vurderinger i forhold til utmålingen av den løpende livsoppholdsstønaden. Det er først når det søkes om ytelse som ikke er omfattet av livsoppholdssatsen at sosialtjenesten i noen særlig grad gjør individuelle vurderinger. En sosialtjeneste skiller seg imidlertid noe ut

⁵¹ Stønad til husleie utmåles som et eget stønadselement ved at sosialmottakeren enten får eller ikke får innvilget dekning av faktiske boutgifter. Eventuelt avslag på søknad om dekning av husleie kan påklages.

⁵² Bergen kommunes norm for boutgifter har vært uendret i tidsrommet 2001-2006.

⁵³ Den samme årsaken ble oppgitt i møte med representanter for Byrådsavdeling for helse og omsorg. Ved en sosialtjeneste ble det pekt på at de kommunale boligene er prisdrivende i markedet og at man nesten kunne si at de kommunale boligene er prisdrivende i markedet.

⁵⁴ På grunn av variasjoner i prisnivå i boligmarkedet mellom de ulike sosialtjenestedistriktene er det noe forskjeller i tjenestene i mellom i forhold til hva som anses som en fornuftig leie. Et par av tjenestene ga uttrykk for at dette kunne være en problemstilling/utfordring ved overføring av klienter fra et distrikt til et annet.

fra de øvrige tjenestene. Her poengteres det at det ligger en individuell vurdering i det at man i hvert enkelt tilfelle foretar en vurdering av hvorvidt livsoppholdssatsen er tilstrekkelig.⁵⁵ Ved en annen sosialtjeneste ble det vist til at det ved byrådsavdelingen for helse og omsorg er nedsatt en gruppe for å se på forenklet saksbehandling. Det ble påpekt at regelverket fordrer utstrakt bruk av skjønn og at mye tid derfor kan gå med til å utøve dette skjønnet.

Ved en sosialtjeneste ble det pekt på at incentivstrukturen er styrende for tenkningen rundt stønadsutmålingen. Stønaden skal i utgangspunktet være av midlertidig art, tilpasset det å gjøre brukeren selvhjulp. Dersom utmålingen blir lagt for høyt vil det virke motproduktivt i forhold til det å få stønadsmottakeren over i andre inntektssystemer. Viktigheten av å tenke dynamikk i forhold til utmålingen og å se en sammenheng med den incentivstrukturen som ligger der og at det skal lønne seg å gå oppover aktivitetsstigen ble understreket.

Fylkesmannens kontor sine synspunkter

Ved fylkesmannens kontor blir det påpekt at de bare ser en liten del av sakene (1-1,5 %) fordi det kun er saker hvor søker påklager vedtak som går videre til dem for endelig avgjørelse.⁵⁶ Det ble likevel gitt uttrykk for at man ser en tendens blant kommunene, og i dette tilfellet Bergen kommune, til å bruke de veiledende sosialhjelpssatsene som en fastsatt norm for sosialhjelp. Hjelpelikten relateres til den kommunale normen og ikke hvorvidt vedkommende eventuelt trenger noe høyere livsoppholdssats på grunn av eksempelvis et spesielt kosthold. Det påpekes at når en livsoppholdssats er veiledende så betyr det at det skal gjøres en individuell vurdering for å se om vedkommende eventuelt trenger en høyere sats. Ved fylkesmannens kontor ser man sjelden at det blir gjort en slik individuell vurdering i sakene og det presiseres at:

” Normen er et redskap for den som skal vurdere behovet, mer enn en retningslinje for mottakeren.”

Ved fylkesmannens kontor pekes det på at regelverket på området er basert på at det foretas en individuell vurdering. De veiledende satsene skal være et hjelpemiddel til å ivareta

⁵⁵ Ved den aktuelle tjenesten ble det referert til at man i flere saker hadde blitt utfordret av fylkesmannen til å gjøre en slik individuell vurdering.

⁵⁶ Byrådsavdeling for helse og omsorg opplyser at sosialtjenestene årlig fatter ca 50.000 vedtak, hvorav ca en prosent av disse påklages og ca en promille omgjøres av fylkesmannens kontor.

brukernes rettsikkerhet. Brukt sjablonmessig virker de veiledende satsene tvert i mot til å svekke brukernes rettssikkerhet ved at de kommer i stedet for den individuelle vurderingen.

Den saksbehandlingsfeilen fylkesmannen oftest finner i klagesaker er at sakene ikke er tilstrekkelig opplyst gjennom en individuell vurdering. Dette gjør at man ikke kan gå inn og se hvorvidt vedtaket er fattet på et feilaktig faktisk grunnlag. Videre kommer ofte manglende begrunnelser for vedtak/utmåling til syne gjennom klagesaksbehandlingen. Det opplyses at:

”Vår kritikk mot kommunen går i første rekke på hangen til en systematisk standardisering, mens hele lovens system er en individuell vurdering. Det er klart at den individuelle vurdering som forutsettes er ressurskrevende.”

Ved fylkesmannens kontor påpekes det imidlertid at mange sosialtjenester er flinke til å foreta individuelle vurderinger i forbindelse med klagebehandlingen. For en tjeneste mangler imidlertid helt klart dette. Her kan man snakke om standardisert klagebehandling ved at man rett og slett ikke går inn i klagen.

Vedrørende livsoppholdsstønad påpekes det at denne er fragmentert i flere stønadselementer og at det skal utøves skjønn for alle ledd/deler av stønaden. Etablering av standardsatser som medfører at man får et tak for eksempel for husleieutgifter, kan bli et problem når taket ikke justeres etter hvert som boligmarkedet utvikler seg. Det påpekes at hvis husleiesatsene er kommet i utakt med markedet kan man ikke på bakgrunn av satsene avslå å dekke en høyere husleie. Dette vil være i strid med sosialtjenesteloven. Sosialtjenesten må med andre ord gå inn og vurdere husleiekostnadene i forhold til de reelle husleiekostnadene i boligmarkedet. Fylkesmannen er derfor egentlig ikke så opptatt av Bergen kommunes normer for husleie, men er mer opptatt av hvordan sosialsjefene benytter den fullmakten de har fått.⁵⁷ Det gis imidlertid uttrykk for en viss bekymring for at husleietaket eller normen kan ha en disiplinerende virkning i forhold til det å søke stønad til husleie. Det pekes dessuten på at det er et problem at det gis avslag ut fra en norm og at det ikke kommer en klage tidnok til dem til at de som klager fortsatt bor i den aktuelle boligen.

⁵⁷ Ved fylkesmannens kontor er man klar over at Bergen kommune fortsatt opererer med det samme taket for husleie som de har gjort i mange år, men man har også fått med seg at det er gitt en utvidet fullmakt til sosialsjefene slik at husleienormene på en måte blir en papirbestemmelse. Utvikling av ulike husleienormer i ulike bydeler betrakter fylkesmannens kontor som en reell følge av prisvariasjoner i boligmarkedet og presiserer at også sosialmottakere skal kunne bo over hele byen.

Dette medfører at kontoret ikke får mulighet til å omgjøre vedtaket, eventuelt bare for en periode.

For øvrig påpekes det at fylkesmannens kontor mottar betraktelig flere klager på kommunens vurderinger i forhold til husleie enn vurderinger i forhold til utmåling av livsopphold. Tilbakemeldingen til kommunen er derfor at det er når det gjelder husleie at kommunen har den største utfordringen i forhold til en individuell vurdering av satsnivået.

En annen norm som trekkes frem som problematisk vedrører disponering av fødselspenger.⁵⁸ Kommunen har der en norm som sier at kr 6 000 av fødselspengene skal gå til barneutstyr og resten avregnes i forhold til livsopphold og løpende utgifter. Ved fylkesmannens kontor påpekes det at hvis man ikke har barn fra før, som gjør at ting kan arves, er 6000 kr til barneutstyr veldig lite. Dette er saker som oppheves og sendes tilbake for at sosialtjenesten skal gå inn og gjøre en konkret vurdering i forhold til hvilket barneutstyr som er nødvendig. Det er imidlertid et problem at noen ikke får denne vurderingen fordi kommunens norm er formidlet som en melding og ikke et vedtak.

Når det gjelder søknader om tilleggssytelser pekes det på at feil grensedragning i sosialtjenesten mellom §§ 5-1 og 5-2 i sosialtjenesteloven er et problem i noen saker. Problemet oppstår i det noe som skal være en pliktmessig ytelse hjemles i § 5-2. Med mindre feilen oppdages av klageinstansen får dette konsekvenser for klagebehandlingen fordi muligheten til å omgjøre vedtak hjemlet i § 5-2 er begrenset.

Når det er søkt om ytelse utover livsoppholdssatsen ser fylkesmannen at sosialtjenesten foretar individuelle vurderinger ved å gi tillegg på én bestemt utgift som i utgangspunktet er inkludert i satsen. Ved fylkesmannens kontor presiseres det at eksempelvis utgifter til barns fritidsaktiviteter er del av kjerneområdet i livsoppholdet og derfor er en pliktmessig ytelse som i utgangspunktet ligger inne i satsen. Hvis satsen ikke er tilstrekkelig til å dekke fritidsaktiviteter til de aktuelle barna så skal familien ha en utvidet stønad.

⁵⁸ Fylkesmannens kontor gir uttrykk for at de reagerer mer på bruken av normen for barneutstyr enn på bruken av livsoppholdsnormen.

Når det gjelder spesielle utgifter som sosialtjenesten vurderer som ikke pliktmessige ytelser,⁵⁹ ser fylkesmannens kontor at søknader ikke alltid vurderes konkret etter sosialtjenestelovens § 5-2. Det opplyses at sosialtjenestens vedtak er sjablonmessige. I vedtakene redegjøres kun for at man ikke finner at det foreligger noe grunnlag for stønad etter sosialtjenestelovens § 5-2, uten at det fremgår hvilke momenter man har lagt til grunn for denne vurderingen. Avslag etter § 5-2 kan rett og slett bare være hentet fra en vedtaksmal. I de tilfeller fylkesmannens kontor skal over-/etterprøve avslag etter § 5-2 opplever de at saken ikke inneholder noen opplysninger om hvilke vurderinger som er lagt til grunn for det skjønnsmessige avslaget.

7.2 Våre vurderinger

Våre intervjudata avdekker at Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser i stor grad blir brukt sjablonmessig ved utmåling av stønad.

I tilfeller hvor det ikke er søkt om tilleggsytelser opplyses det å være en konsekvent anvendelse av kommunens veiledende livsoppholdssatser. En slik praksis er etter vår vurdering et avvik fra gjeldende regelverk som forutsetter at det i hvert enkelt tilfelle skal foretas en individuell vurdering.⁶⁰ I tilfeller der det kun søkes om økonomisk sosialhjelp for livsopphold medfører en slik praksis at det ikke foretas en konkret individuell vurdering og at stønaden dermed fastsettes med utgangspunkt i satsen alene. Departementets retningslinjer sier at når veiledende satser benyttes som utgangspunkt for vurderingen av en stønadssak, må sosialtjenesten i tillegg vurdere om det er utgifter til livsoppholdet som ikke omfattes av den veiledende satsen.⁶¹

Det er en utbredt oppfatning i sosialtjenesten at kommunens veiledende satser er høye. Dette kan sammen med et fokus på forenklet saksbehandling forklare sosialtjenestens sjablonmessige bruk av veiledende livsoppholdssatser. Etter våre vurderinger kan kommunens relativt høye veiledende livsoppholdssatser redusere uheldige utslag av denne praksisen. For noen grupper eksempelvis for enslig og ektepar uten barn, kan en sjablonmessig bruk av

⁵⁹ Jf kap 7.1.1

⁶⁰ Jf. rundskriv I-34/2001 punkt 5.1.1.3 *Stønadsnivå* (annet avsnitt): ”Både statlige og kommunale retningslinjer er likevel kun veiledende, og et hjelpemiddel for det konkrete skjønnet ved vurderingen av hva den enkelte trenger for å få dekket sin nødvendige behov.”

⁶¹ Jf I-34/2001, pkt 5.1.1.3 *Stønadsnivå* andre avsnitt.

satsene imidlertid gi uheldige utslag. Sosialtjenestene har selv pekt på at disse gruppene er de som sliter mest med stønadsnivået. Etter vår oppfatning bør en slik vurdering tilsi at sosialtjenesten i større grad gjør individuelle vurderinger. Kommunen har en særskilt veiledende sats for hjemmeboende ungdommer i alderen 18-23 år som er uten arbeid og ikke tar utdanning. Satsen er vesentlig lavere enn statlig sats for personer i bofellesskap. Vi ser at sjablonmessig bruk av den veiledende satsen også her kan slå uheldig ut.⁶²

Livsoppholdsbegrepet, og dermed hva som omfattes av stønaden, er ikke entydig definert av kommunen. Etter vår vurdering er det derfor lite meningsfullt å hevde at kommunens veiledende livsoppholdssatser er høyere enn statens. Manglende definering av hva som omfattes av livsoppholdssatsen kan dessuten medføre forskjellsbehandling av enkelttilfeller.

Intervjudata avdekker at det også for tilleggssytelser synes å være en normeringspraksis i forhold til stønadsnivået. Eksempelvis gjelder dette både konfirmasjonsutgifter, samværsutgifter og utgifter til barneutstyr. Den individuelle vurderingen synes dermed for disse tilleggssytelsene i stor grad å bestå i om vedkommende søker skal få ytelsen eller ikke.⁶³ Vi tolker dette dit hen at en konkret vurdering av hvorvidt ytelsen dekker søkers behov ikke nødvendigvis blir foretatt. Ifølge statlige retningslinjer skal en slik vurdering foretas.⁶⁴

Vi registrerer at kommunen ikke har oppdatert de veiledende normene for boutgifter, og at disse derfor ikke harmonerer med kostnadsnivået i dagens boligmarked. Normen for boutgifter fremstår dermed som en ren papirbestemmelse. Vi oppfatter at sosialtjenesten gjennom sosialsjefenes utvidede fullmakter foretar individuelle vurderinger vedrørende husleie.

Urealistiske normer for boutgifter medfører etter vår vurdering at sosialtjenesten ikke kan avslå å dekke boutgifter med bakgrunn i disse normene.

Ved fylkesmannens kontor uttrykkes bekymring for at kommunens husleienormer kan medføre at husleie som reflekterer markedsleie for en nøktern boligstandard ikke søkes

⁶² Personer over 18 år skal normalt vurderes selvstendig ved søknad om økonomisk stønad, også om de bor sammen med foreldrene, I-34/2001 punkt 5.1.2.5.

⁶³ For samværsutgifter er det normen rett nok en døgnstans.

⁶⁴ Jf I-34/2001 punkt 5.1.5.2 Individuell behovsprøving, kommunale normer og statlige veiledende retningslinjer første avsnitt.

dekket. En slik konsekvens av kommunens husleienormer mener vi er uheldig. Etter vår oppfatning må sosialtjenesten forholde seg til det reelle kostnadsnivået i boligmarkedet og ut ifra dette vurdere om boutgiftene er rimelige. Før man eventuelt avslår en søknad om å få dekket boutgifter må sosialtjenesten også vurdere konsekvensene av avslaget. I slike tilfeller skal det tas særlige hensyn til barns oppvekstsforhold.

I kapittel 5 redegjorde vi for at kommunens sosialtjenester har ulikt antall årsverk pr sosialmottaker. Videre fant vi at det kan synes å være en sammenheng mellom lav bemanning og saksbehandlingstid/-kvalitet. Både fylkesmannen og sosialtjenestene har dessuten pekt på at det å foreta individuelle vurderinger er ressurskrevende. Vi vurderer det derfor som sannsynlig at bemanningen kan påvirke omfanget av individuelle vurderinger ved stønadsutmålingen.

7.3 Konklusjoner

Gjennom intervjuer ved sosialtjenestene og ved fylkesmannens kontor fremkom det opplysninger og synspunkter som indikerer at kommunens veiledende sosialhjelpssatser fungerer mer som en norm for hva søker får i stønad enn som et utgangspunkt for det skjønnet som sosialtjenesten skal utøve. Etter våre vurderinger representerer en slik praksis et avvik fra regelverket. Vi finner videre at:

- Sosialtjenestens bruk av kommunens veiledende livsoppholdssatser er sjablonmessig. Dette kan slå mer uheldig ut for enkelte grupper sosialmottakere enn andre.
- Ved behandling av søknad om tilleggssytelser foretar sosialtjenesten i større grad individuelle vurderinger. Eksisterende standardiseringspraksis for stønad til spesielle utgifter innebærer imidlertid at omfanget av sosialtjenestens individuelle vurderinger er begrenset.
- Hvilke utgifter som dekkes av den kommunale livsoppholdssatsen er ikke tydeliggjort. Dette kan lede til ulik praksis ved sosialtjenestene.

- Kommunens veiledende normer for boutgifter har ikke blitt oppjustert de senere år og fremstår derfor ikke som realistiske i dagens boligmarked. Dette stiller ekstra store krav til sosialtjenestens individuelle vurderinger.

Ulik bemanning ved sosialtjenestene vil kunne påvirke i hvilken grad det kan foretas individuelle vurderinger ved stønadsutmålingen.

8 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn og konklusjoner anbefaler vi kommunen/sosialtjenesten å:

- I større grad foreta konkrete individuelle vurderinger av den enkeltes søkers faktiske stønadsbehov ved stønadsutmålingen.
- Være særlig oppmerksomme på å foreta konkrete individuelle vurderinger ved behandling av søknad om dekning av boutgifter.
- Tydeliggjøre hvilke utgifter som dekkes av kommunens livsoppholdssatser.
- Holde en åpen dialog med fylkesmannens kontor vedrørende forståelsen og praktiseringen av regelverket på området.
- Gjennomgå bemanningssituasjonen ved de ulike sosialtjenestene med sikte på å rette opp eventuelle skjevheter som ikke har sin årsak i ulik arbeidsbelastning ved tjenestene.

9 KOMMENTARER TIL UTKAST TIL RAPPORT

Utkast til revisjonsrapport ble sendt på høring til byrådsavdeling for helse og omsorg 08.11.2006. Høringsfristen var satt til 27.11.2006 og vi mottok byrådsavdelingens kommentarer til utkastet som e-post før utløpet av denne fristen, ref vedlegg 3.

Byrådsavdelingens kommentarer er i all hovedsak innarbeidet i rapporten.

Vi vil her henlede oppmerksomheten til en av byrådsavdelingens avsluttende kommentarer til våre konklusjoner i rapporten. Byrådsavdelingen gir uttrykk for at man ser stor grad av standardisering som en nødvendighet, både ut fra rettssikkerhets- og ressurs hensyn når omfanget av enkeltvedtak i sosialtjenesten er ca 50.000 pr år.

Til dette vil vi bemerke at veiledende sosialhjelpssatser bidrar til standardisering av økonomisk sosialhjelp. Slik standardisering åpner også for mer effektiv ressursbruk i sosialtjenesten.

Standardiseringen i form av de veiledende satsene er imidlertid ment som et utgangspunkt for utøvelse av det skjønnsom sosialtjenesten har rett og plikt til å utøve. Standardisering kan med andre ord ikke benyttes i stedet for en individuell vurdering. Sosialmottakernes rettigheter er knyttet til en konkret individuell vurdering av hvorvidt sosialhjelpen er tilstrekkelig til et forsvarlig livsopphold.

* * *

REFERANSELISTE

Regelverk:

- Lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991 nr. 81
- Ot.prp. nr 29 (1990-1991) Sosiale tjenester m.v. (sosialloven)
- NOU-2004-18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
- Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-34/2001 Sosialtjenesteloven kapittel 5

Interne kilder:

- Organisasjonskart for byrådsavdeling for helse og omsorg: <http://amalie.adm.bgo/info/>
- Notater fra byrådsavdeling for helse og omsorg samt tidligere byrådsavdeling for helse og bydeler vedrørende kommunens sosialhjelpssatser
- RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon

Eksterne kilder:

- Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Buskerud kommunerevisjon IKS
- Bærum kommunerevisjon
- Oslo kommunerevisjon
- Rogaland Revisjon IKS
- Trondheim kommunerevisjon
- Østfold kommunerevisjon IKS

VEDLEGG 1:

Enslige

Veiledende livsoppholdssatser for enslige uten barn

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige uten barn (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	4 039	4 225	4 460	4 460	4 460	4 679
Bærum	3 880	4 000	4 000	4 140	4 140	4 270
Drammen	3 250	4 000	3 880	3 880	4 140	4 270
Fredrikstad	3 757	3 757	3 757	3 757	3 757	4 140
Oslo	4 200	4 300	4 300	4 350	4 430	4 520
Sandnes	4 200	4 200	4 200	4 200	4 200	4 270
Stavanger	3 859	4 186	4 186	4 186	4 186	4 270
Trondheim	3 650	3 740	3 740	3 900	4 000	4 000
Statlige veiledende satser	3 880	4 000	4 000	4 140	4 140	4 270

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Ektepar

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar uten barn

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar uten barn (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	6 353	6 645	7 010	7 010	7 010	7 353
Bærum	6 460	6 660	6 660	6 880	6 880	7 100
Drammen	5 300	6 660	6 460	6 460	6 880	7 100
Fredrikstad	6 733	6 733	6 733	6 733	6 733	6 880
Oslo	6 600	6 740	6 740	6 830	6 950	7 100
Sandnes	6 460	6 460	6 660	6 660	6 660	7 100
Stavanger	6 647	7 174	7 174	7 174	7 174	7 174
Trondheim	5 330	5 460	5 460	6 300	6 650	6 650
Statlige veiledende satser	6 460	6 660	6 660	6 880	6 880	7 100

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Enslige med ett barn på 2 år

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med ett barn på 2 år

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 1 barn (2 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	5 425	5675	5990	5990	5 990	6 284
Bærum	5 130	5 530	5 530	5 720	5 720	5 900
Drammen	5 350	5 530	5 130	5 130	5 720	5 900
Fredrikstad	5 337	5 337	5 337	5 337	5 337	5 720
Oslo	5 735	5 860	5 880	5 950	6 060	6 190
Sandnes	5 920	5 920	5 920	5 920	5 920	5 900
Stavanger	5 253	5 716	5 716	5 766	5 766	5 900
Trondheim	4 560	4 670	4 670	4 600	4 700	4 700
Statlige veiledende satser	5 130	5 530	5 530	5 720	5 720	5 900
Barnetrygd (utvidet + småbarnstillegg):	2 601	2 601	2 601	2 600	2 600	2 600
Kontantstøtte (100%-sats):	3 000	3 000	3 000	3 657	3 657	3 303

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med ett barn på 2 år med tillegg for barnetrygd og kontantstøtte

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 1 barn (2 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd og kontantstøtte	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	11 026	11 276	11 591	12 247	8 590	8 884
Bærum	5 130	5 530	5 530	5 720	5 720	5 900
Drammen	5 350	5 530	5 130	5 130	5 720	5 900
Fredrikstad	5 337	5 337	5 337	5 337	5 337	5 720
Oslo	8 336	8 461	8 481	8 550	8 660	8 790
Sandnes	8 920	8 920	8 920	9 577	9 577	9 203
Stavanger	8 910	9 373	8 716	9 423	9 423	9 203
Trondheim	7 161	7 271	7 271	7 200	7 300	7 300
Statlige veiledende satser	5 130	5 530	5 530	5 720	5 720	5 900

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Ektepar med ett barn på 2 år

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med ett barn på 2 år

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 1 barn (2 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	8 199	8576	9050	9050	9 050	9 493
Bærum	7 710	8 190	8 190	8 460	8 460	8 730
Drammen	7 400	8 190	7 710	7 710	8 460	8 730
Fredrikstad	8 313	8 313	8 313	8 313	8 313	8 460
Oslo	7 535	7 700	7 720	7 820	7 960	8 130
Sandnes	8 180	8 180	8 380	8 380	8 380	8 730
Stavanger	7 504	8 704	8 704	8 754	8 754	8 804
Trondheim	5 850	6 000	6 000	7 000	7 350	7 350
Statlige veiledende satser	7 710	8 190	8 190	8 460	8 460	8 730
Barnetrygd (småbarnstillegg 2001-2003):	1 629	1 629	1 629	970	970	970
Kontantstøtte (100%-sats):	3 000	3 000	3 000	3 657	3 657	3 303

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med ett barn på 2 år med tillegg for barnetrygd og kontantstøtte

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 1 barn (2 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd og kontantstøtte	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	12 828	13 205	13 679	13 677	10 020	10 463
Bærum	7 710	8 190	8 190	8 460	8 460	8 730
Drammen	7 400	8 190	7 710	7 710	8 460	8 730
Fredrikstad	8 313	8 313	8 313	8 313	8 313	8 460
Oslo	9 164	9 329	9 349	8 790	8 930	9 100
Sandnes	11 180	11 180	11 380	12 037	12 037	12 033
Stavanger	11 161	12 361	11 704	12 411	12 411	12 107
Trondheim	7 479	7 629	7 629	7 970	8 320	8 320
Statlige veiledende satser	7 710	8 190	8 190	8 460	8 460	8 730

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Enslige med ett barn på 17 år

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med ett barn på 17 år

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 1 barn (17 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	5 425	6 075	6 590	6 590	6 590	6 884
Bærum	6 120	6 550	6 550	6 780	6 780	6 990
Drammen	6 050	6 550	6 120	6 120	6 780	6 990
Fredrikstad	6 335	6 335	6 335	6 335	6 335	6 780
Oslo	5 735	5 860	5 880	5 950	6 060	6 520
Sandnes	6 440	6 440	6 750	6 750	6 750	6 990
Stavanger	6 396	6 736	6 736	6 826	6 826	6 990
Trondheim	4 560	4 670	4 670	5 000	5 800	5 800
Statlige veiledende satser	6 120	6 550	6 550	6 780	6 780	6 990
Barnetrygd (utvidet):	1 944	1 944	1 944	1 940	1 940	1 940

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med ett barn på 17 år med tillegg for barnetrygd

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 1 barn (17 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	7 369	8 019	8 534	8 530	8 530	8 824
Bærum	6 120	6 550	6 550	6 780	6 780	6 990
Drammen	6 050	6 550	6 120	6 120	6 780	6 990
Fredrikstad	6 335	6 335	6 335	6 335	6 335	6 780
Oslo	7 679	7 804	7 824	7 890	8 000	8 460
Sandnes	6 440	6 440	6 750	6 750	6 750	6 990
Stavanger	7 053	7 393	6 736	6 826	6 826	6 990
Trondheim	6 504	6 614	6 614	6 940	7 740	7 740
Statlige veiledende satser	6 120	6 550	6 550	6 780	6 780	6 990

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Ektepar med ett barn på 17 år

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med ett barn på 17 år

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 1 barn (17 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	8 199	8976	9650	9650	9 650	10 093
Bærum	8 700	9 210	9 210	9 520	9 520	9 820
Drammen	8 100	9 210	8 700	8 700	9 520	9 820
Fredrikstad	9 311	9 311	9 311	9 311	9 311	9 520
Oslo	7 535	7 700	7 720	7 820	7 960	8 460
Sandnes	8 700	8 700	9 210	9 210	9 210	9 820
Stavanger	8 533	8 754	8 754	8 844	8 844	8 924
Trondheim	5 850	6 000	6 000	7 400	8 450	8 450
Statlige veiledende satser	8 700	9 210	9 210	9 520	9 520	9 820
Barnetrygd:	972	972	972	970	970	970

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med ett barn på 17 år med tillegg for barnetrygd

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 1 barn (17 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	9 171	9 948	10 622	10 620	10 620	11 063
Bærum	8 700	9 210	9 210	9 520	9 520	9 820
Drammen	8 100	9 210	8 700	8 700	9 520	9 820
Fredrikstad	9 311	9 311	9 311	9 311	9 311	9 520
Oslo	8 507	8 672	8 692	8 790	8 930	9 430
Sandnes	8 700	8 700	9 210	9 210	9 210	9 820
Stavanger	8 533	8 754	8 754	8 844	8 844	8 924
Trondheim	6 822	6 972	6 972	8 370	9 420	9 420
Statlige veiledende satser	8 700	9 210	9 210	9 520	9 520	9 820

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Enslige med to barn, hhv 1 og 3 år

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med to barn, hhv 1 og 3 år

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 2 barn (1 og 3 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	6 258	6 546	6 900	6 900	6 900	7 238
Bærum	6 380	7 060	7 060	7 300	7 300	7 530
Drammen	7 450	7 060	6 380	6 380	7 300	7 530
Fredrikstad	6 917	6 917	6 917	6 917	6 917	7 300
Oslo	6 670	6 820	6 860	6 940	7 070	7 220
Sandnes	5 920	5 920	7 640	7 640	7 640	7 530
Stavanger	6 249	7 246	7 246	7 346	7 346	7 530
Trondheim	5 240	5 370	5 370	5 300	5 400	5 400
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	6 380	7 060	7 060	7 300	7 300	7 530
Barnetrygd (utvidet + småbarnstillegg):	3 573	3 573	3 573	3 570	3 570	3 570
Kontantstøtte (100%-sats):	3 000	3 000	3 000	3 657	3 657	3 303

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med to barn, hhv 1 og 3 år med tillegg for barnetrygd og kontantstøtte

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 2 barn (1 og 3 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd og kontantstøtte	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	12 831	13 119	13 473	14 127	10 470	10 808
Bærum	6 380	7 060	7 060	7 300	7 300	7 530
Drammen	7 450	7 060	6 380	6 380	7 300	7 530
Fredrikstad	6 917	6 917	6 917	6 917	6 917	7 300
Oslo	10 243	10 393	10 433	10 510	10 640	10 790
Sandnes	8 920	8 920	10 640	11 297	11 297	10 833
Stavanger	9 906	10 903	10 246	11 003	11 003	10 833
Trondheim	8 813	8 943	8 943	8 870	8 970	8 970
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	6 380	7 060	7 060	7 300	7 300	7 530

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Ektepar med to barn, hhv 1 og 3 år

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med to barn, hhv 1 og 3 år

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 2 barn (1 og 3 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	8 861	9 269	9 780	9 780	9 780	10 259
Bærum	8 960	9 720	9 720	10 040	10 040	10 360
Drammen	9 500	9 720	8 960	8 960	10 040	10 360
Fredrikstad	9 893	9 893	9 893	9 893	9 893	10 040
Oslo	8 470	8 660	8 700	8 810	8 970	9 160
Sandnes	9 900	9 900	10 100	10 100	10 100	10 360
Stavanger	8 050	10 234	10 234	10 334	10 334	10 434
Trondheim	6 550	6 720	6 720	7 700	8 050	8 050
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	8 960	9 720	9 720	10 040	10 040	10 360
Barnetrygd (småbarnstillegg 2001-2003):	2 601	2 601	2 601	1 940	1 940	1 940
Kontantstøtte (100%-sats):	3 000	3 000	3 000	3 657	3 657	3 303

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med to barn, hhv 1 og 3 år med tillegg for barnetrygd og kontantstøtte

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 2 barn (1 og 3 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd og kontantstøtte	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	14 462	14 870	15 381	15 377	11 720	12 199
Bærum	8 960	9 720	9 720	10 040	10 040	10 360
Drammen	9 500	9 720	8 960	8 960	10 040	10 360
Fredrikstad	9 893	9 893	9 893	9 893	9 893	10 040
Oslo	11 071	11 261	11 301	10 750	10 910	11 100
Sandnes	12 900	12 900	13 100	13 757	13 757	13 663
Stavanger	11 707	13 891	13 234	13 991	13 991	13 737
Trondheim	9 151	9 321	9 321	9 640	9 990	9 990
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	8 960	9 720	9 720	10 040	10 040	10 360

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Enslige med to barn, hhv 6 og 9 år

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med to barn, hhv 6 og 9 år

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 2 barn (6 og 9 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	6 258	6 946	7 500	7 500	7 500	7 838
Bærum	7 320	8 040	8 040	8 320	8 320	8 590
Drammen	8 050	8 040	7 320	7 320	8 320	8 590
Fredrikstad	7 879	7 879	7 879	7 879	7 879	8 320
Oslo	6 670	6 820	6 860	6 940	7 070	7 220
Sandnes	7 640	7 640	8 240	8 240	8 240	8 590
Stavanger	7 091	8 226	8 226	8 366	8 366	8 590
Trondheim	5 240	5 370	5 370	5 300	5 400	5 400
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	7 320	8 040	8 040	8 320	8 320	8 590
Barnetrygd (utvidet):	2 916	2 916	2 916	2 910	2 910	2 910

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med to barn, hhv 6 og 9 år med tillegg for barnetrygd

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 2 barn (6 og 9 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	9 174	9 862	10 416	10 410	10 410	10 748
Bærum	7 320	8 040	8 040	8 320	8 320	8 590
Drammen	8 050	8 040	7 320	7 320	8 320	8 590
Fredrikstad	7 879	7 879	7 879	7 879	7 879	8 320
Oslo	9 586	9 736	9 776	9 850	9 980	10 130
Sandnes	7 640	7 640	8 240	8 240	8 240	8 590
Stavanger	7 091	8 226	8 226	8 366	8 366	8 590
Trondheim	8 156	8 286	8 286	8 210	8 310	8 310
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	7 320	8 040	8 040	8 320	8 320	8 590

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Ektepar med to barn, hhv 6 og 9 år

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med to barn, hhv 6 og 9 år

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 2 barn (6 og 9 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	8 861	9 669	10 380	10 380	10 380	10 859
Bærum	9 900	10 700	10 700	11 060	11 060	11 420
Drammen	10 100	10 700	9 900	9 900	11 060	11 420
Fredrikstad	10 855	10 855	10 855	10 855	10 855	11 060
Oslo	8 470	8 660	8 700	8 810	8 970	9 160
Sandnes	9 900	9 900	10 700	10 700	10 700	11 420
Stavanger	8 798	11 214	11 214	11 354	11 354	11 494
Trondheim	6 550	6 720	6 720	7 700	8 050	8 050
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	9 900	10 700	10 700	11 060	11 060	11 420
Barnetrygd:	1 944	1 944	1 944	1 940	1 940	1 940

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med to barn, hhv 6 og 9 år med tillegg for barnetrygd

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 2 barn (6 og 9 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	10 805	11 613	12 324	12 320	12 320	12 799
Bærum	9 900	10 700	10 700	11 060	11 060	11 420
Drammen	10 100	10 700	9 900	9 900	11 060	11 420
Fredrikstad	10 855	10 855	10 855	10 855	10 855	11 060
Oslo	10 414	10 604	10 644	10 750	10 910	11 100
Sandnes	9 900	9 900	10 700	10 700	10 700	11 420
Stavanger	8 798	11 214	11 214	11 354	11 354	11 494
Trondheim	8 494	8 664	8 664	9 640	9 990	9 990
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	9 900	10 700	10 700	11 060	11 060	11 420

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Enslige med to barn, hhv 15 og 17 år

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med to barn 15 og 17 år

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 2 barn (15 og 17 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	6 258	7 346	8 100	8 100	8 100	8 438
Bærum	8 360	9 100	9 100	9 420	9 420	9 710
Drammen	8 850	9 100	8 360	8 360	9 420	9 710
Fredrikstad	8 913	8 913	8 913	8 913	8 913	9 420
Oslo	6 670	6 820	6 860	6 940	7 070	7 880
Sandnes	8 680	8 680	9 300	9 300	9 300	9 710
Stavanger	8 066	9 286	9 286	9 466	9 466	9 710
Trondheim	5 240	5 370	5 370	6 100	7 600	7 600
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	8 360	9 100	9 100	9 420	9 420	9 710
Barnetrygd (utvidet):	2 916	2 916	2 916	2 910	2 910	2 910

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med to barn 15 og 17 år med tillegg for barnetrygd

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 2 barn (15 og 17 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	9 174	10 262	11 016	11 010	11 010	11 348
Bærum	8 360	9 100	9 100	9 420	9 420	9 710
Drammen	8 850	9 100	8 360	8 360	9 420	9 710
Fredrikstad	8 913	8 913	8 913	8 913	8 913	9 420
Oslo	9 586	9 736	9 776	9 850	9 980	10 790
Sandnes	8 680	8 680	9 300	9 300	9 300	9 710
Stavanger	8 066	9 286	9 286	9 466	9 466	9 710
Trondheim	8 156	8 286	8 286	9 010	10 510	10 510
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	8 360	9 100	9 100	9 420	9 420	9 710

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Ektepar med to barn, hhv 15 og 17 år

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med to barn 15 og 17 år

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 2 barn (15 og 17 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	8 861	10069	10980	10980	10 980	11 459
Bærum	10 940	11 760	11 760	12 160	12 160	12 540
Drammen	10 900	11 760	10 940	10 940	12 160	12 540
Fredrikstad	11 889	11 889	11 889	11 889	11 889	12 160
Oslo	8 470	8 660	8 700	8 810	8 970	9 820
Sandnes	10 940	10 940	11 760	11 760	11 760	12 540
Stavanger	9 665	10 334	10 334	12 454	12 454	12 614
Trondheim	6 550	6 720	6 720	8 500	10 250	10 250
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	10 940	11 760	11 760	12 160	12 160	12 540
Barnetrygd:	1 944	1 944	1 944	1 940	1 940	1 940

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med to barn 15 og 17 år med tillegg for barnetrygd

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 2 barn (15 og 17 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	10 805	12013	12924	12920	12 920	13 399
Bærum	10 940	11 760	11 760	12 160	12 160	12 540
Drammen	10 900	11 760	10 940	10 940	12 160	12 540
Fredrikstad	11 889	11 889	11 889	11 889	11 889	12 160
Oslo	10 414	10 604	10 644	10 750	10 910	11 760
Sandnes	10 940	10 940	11 760	11 760	11 760	12 540
Stavanger	9 665	10 334	10 334	12 454	12 454	12 614
Trondheim	8 494	8 664	8 664	10 440	12 190	12 190
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	10 940	11 760	11 760	12 160	12 160	12 540

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Enslige med tre barn, hhv 11, 13 og 16 år

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med tre barn, hhv 11, 13 og 16 år

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 3 barn (11, 13 og 16 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	7 091	8 618	9 630	9 630	9 630	10 014
Bærum	10 600	11 650	11 650	12 060	12 060	12 430
Drammen	11 650	11 650	10 600	10 600	12 060	12 430
Fredrikstad	11 491	11 491	11 491	11 491	11 491	12 060
Oslo	7 605	7 780	7 840	7 930	8 080	9 240
Sandnes	10 920	10 920	11 850	11 850	11 850	12 430
Stavanger	9 250	11 836	11 836	12 106	12 106	12 430
Trondheim	5 920	6 070	6 070	7 200	9 400	9 400
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	10 600	11 650	11 650	12 060	12 060	12 430
Barnetrygd (utvidet):	3 888	3 888	3 888	3 880	3 880	3 880

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for enslige med tre barn, hhv 11, 13 og 16 år

Veiledende livsoppholdsstønad for enslige med 3 barn (11, 13 og 16 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	10 979	12 506	13 518	13 510	13 510	13 894
Bærum	10 600	11 650	11 650	12 060	12 060	12 430
Drammen	11 650	11 650	10 600	10 600	12 060	12 430
Fredrikstad	11 491	11 491	11 491	11 491	11 491	12 060
Oslo	11 493	11 668	11 728	11 810	11 960	13 120
Sandnes	10 920	10 920	11 850	11 850	11 850	12 430
Stavanger	9 250	11 836	11 836	12 106	12 106	12 430
Trondheim	9 808	9 958	9 958	11 080	13 280	13 280
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	10 600	11 650	11 650	12 060	12 060	12 430

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

VEDLEGG 1 forts.:

Ektepar med tre barn, hhv 11, 13 og 16 år

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med to barn 11, 13 og 16 år

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 3 barn (11, 13 og 16 år) (kr pr mnd)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	9 523	11 161	12 310	12 310	12 310	12 825
Bærum	13 180	14 310	14 310	14 800	14 800	15 260
Drammen	13 700	14 310	13 180	13 180	14 800	15 260
Fredrikstad	14 467	14 467	14 467	14 467	14 467	14 800
Oslo	9 405	9 620	9 680	9 800	9 980	11 180
Sandnes	13 180	13 180	14 310	14 310	14 310	15 260
Stavanger	11 584	13 342	13 342	13 585	13 585	13 801
Trondheim	7 250	7 440	7 440	9 600	12 050	12 050
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	13 180	14 310	14 310	14 800	14 800	15 260
Barnetrygd:	2 916	2 916	2 916	2 910	2 910	2 910

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Veiledende livsoppholdssatser for ektepar med to barn 11, 13 og 16 år med tillegg av barnetrygd

Veiledende livsoppholdsstønad for ektepar med 3 barn (11, 13 og 16 år) (kr pr mnd) med tillegg for barnetrygd	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bergen	12 439	14 077	15 226	15 220	15 220	15 735
Bærum	13 180	14 310	14 310	14 800	14 800	15 260
Drammen	13 700	14 310	13 180	13 180	14 800	15 260
Fredrikstad	14 467	14 467	14 467	14 467	14 467	14 800
Oslo	12 321	12 536	12 596	12 710	12 890	14 090
Sandnes	13 180	13 180	14 310	14 310	14 310	15 260
Stavanger	11 584	13 342	13 342	13 585	13 585	13 801
Trondheim	10 166	10 356	10 356	12 510	14 960	14 960
Statlige veiledende satser - flate tillegg!	13 180	14 310	14 310	14 800	14 800	15 260

Kilde: Innhentede opplysninger fra de respektive kommunene.

Intervjuguide

Denne intervjuguiden er utarbeidet i fm forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Utviklingen i økonomisk sosialhjelp i Bergen kommune 2001-2006” og vil bli brukt i intervjuer med sosialsjefene i kommunen og representanter for fylkesmannens kontor. Formålet med intervjuene er å få belyst hvorvidt den økonomiske stønaden fastsettes i tråd med gjeldende regelverk. Oppstilte punkter/stikkord nedenfor vil ligge til grunn for intervjuet.

I. Kan du/dere si litt om veiledende sosialhjelpssatser generelt og livsoppholdsstønad spesielt?

- a. Veiledende satsers status ...
- b. Hva stønad til livsopphold omfatter/ikke omfatter...
- c. Satsnivået (på tvers av husholdningstyper):
 - i. Statlige satser...
 - ii. Bergen kommunes satser...
 - iii. Andre kommuners satser...
- d. Justering/indeksregulering av satser...

II. Livsoppholdssatser for ulike husholdningstyper:

- e. Enslige...
- f. Ektepar/samboere...
- g. Enslige med barn...
- h. Ektepar med barn...
- i. Barnesatser...
- j. Flerbarnsfamilier:
 - i. Stordriftsfordeler...
 - ii. Enslige med flere barn...
 - iii. Ektepar/samboere med flere barn...
- k. Personer i bofellesskap...
- l. Andre...

III. Stønadutmålingen:

- a. Rutiner...
- b. Veiledende satser...
- c. Individuell vurdering:
 - i. Når anses dette gjort?
 - ii. Justering av stønad?
 - iii. Dokumentasjon?
- d. Samordning med kontantstøtte:
 - i. Konsekvent?
 - ii. Sikres barna barnehageplass?

VEDLEGG 2 forts:

- e. Samordning med andre inntekter:
 - i. Utdanningsstipend til barn...
 - ii. Barns inntekter...

- IV. Tilleggsstønad:**
 - a. Terskel for innvilgelse...
 - b. Hvem definerer behov...

- V. Økonomiske rammer for økonomisk sosialhjelp:**
 - a. Kommunens økonomi...
 - b. Sosialtjenestens budsjett...
 - c. Tiltak vs stønad...

- VI. Husleie:**
 - a. Normer...
 - b. Praksis...
 - c. Tilgang på boliger/leiligheter...
 - d. Tilgang på kommunale boliger...

- VII. Annet som kan være relevant for temaet?**

VEDLEGG 3:

BYRÅDSAVDELINGENS KOMMENTARER (tekstutdrag fra e-post, ref bksak 200603364/3)

Viser til mottatt utkast til revisjonsrapport "Utvikling i økonomisk sosialhjelp i Bergen kommune 2001-2005." Vi finner at rapporten gir en omfattende beskrivelse av utviklingstrekk og faktorer som har innvirket på disse. Vi vil benytte anledningen til å gi noen kommentarer til kap 2, 5 og 6 som forhåpentligvis kan bidra til å bedre presisjonsnivået i beskrivelsene, og vil også benytte anledningen til å allerede nå å beskrive noen pågående prosesser som er relatert til de vurderinger, konklusjoner og anbefalinger som rapporten avslutningsvis inneholder. Intervjudataene i 7.1.2 og 7.1.3 forutsettes kvalitetsikret med informantene.

1.4 Avgrensning

Her bør beskrivelsen av sentrale faktorer som påvirker ressursbruken utfylles med endringer på boligmarkedet, endringer i regelverk knyttet til statlige stønader(Folketrygden), og endringer i omfang/innhold statlige arbeidsmarkedstiltak.

2.1 Organisering av sosialtjenesten i Bergen kommune.

Her anbefales det at hele eller deler av organisasjonskartet over BHO som ligger på kommunens nettsider brukes. Sosialtjenestene(som de gjennomgående bør kalles og ikke sosialkontor) ligger i direkte linje under kommunaldirektøren, og forholder seg i ulike sammenhenger til seksjon for sosial og barnevern(ikke oppvekst), stabseksjon og oppfølgingsseksjon.

Beskrivelsen av tiltaksarbeid er så avgrenset at den trolig fungerer misvisende, dersom det er ønskelig kan vi eller en informant fra av tjenestene bidra til å utfylle dette.

2.2. Sosialhjelpsmottakerne - ulike kategorier.

Kulepunktet sammensatte problemer rus/psykiatri hører ikke hjemme i en opplisting som kun har relevans for stønadsutmålingen. Årsakene til behovet og hvilken meny av oppfølging brukeren skal få oppfatter vi ligger utenfor det som har fokus i denne rapporten. Hjemmeboende ungdom er imidlertid en kategori i stønadsutmålingen og kunne vært tatt med.

2.3 Økonomisk omfang av økonomisk sosialhjelp.

Det bør kanskje presiseres at "brutto driftsutgifter" kun omfatter økonomiske overføringer til brukerne. Budsjettområde 4 Sosialhjelp, som trolig er bedre sammenlignbart med kommunens samlede driftsutgifter, utgjør 7,6 % av kommunebudsjettet.

5.1.2 Utviklingen i samlet stønadssum.

Det bør gjerne presiseres her at utvikling i stønadssum ikke nødvendigvis har sammenheng med utviklingen av stønadsmottakernes disponible inntekter. Et flertall av brukerne har annen hovedinntekt enn sosialhjelp, og det er utviklingen av livsoppholdssatsene det er meningsfylt å sammenligne med konsumprisindeks.

5.1.3 Utviklingen i netto driftsutgifter.

En liten nedgang i netto driftsutgifter pr innbygger utlegges i rapporten som at det kan synes som en redusert evne og/eller evne til å prioritere økonomisk sosialhjelp. Utviklingen kan imidlertid alternativt tolkes som en økt måloppnåelse i forhold til målsettingen "Hjelp til selvhjelp og sosial trygghet". Sosialtjenesten arbeider kontinuerlig med å hjelpe den enkelte til annen inntektsikring som gjør at behovet for økonomisk sosialhjelp blir redusert eller bortfaller.

5.2.9 Utviklingen i bemanningssituasjonen.

Det synes opplagt at det her er svakheter i datarapporteringen. Det er f.eks. ikke troverdig at Oslo hadde 0,060 årsverk pr. mottaker i 2002, reduserte til 0,046 i 2003 og økte til 0,069 i 2004. Tabellen må derfor tolkes svært forsiktig.

5.3 Oppsummering/konklusjoner

Her gjentas at nedgang i netto driftsutgifter pr innbygger indikerer redusert evne og/eller vilje til å prioritere ressursbruk innenfor økonomisk sosialhjelp. Jfr. kommentar over er det diskutabelt om dette bør fremstilles slik, all den tid utviklingen like gjerne kan gjenspeile måloppnåelse i forhold til de fastsatte strategiene for sosialtjenesten.

VEDLEGG 3 forts.:

6.2. Bergen kommunes veiledende sosialhjelpssatser.

Selv om det presiseres over tabellen at barnetillegg 400 og 800 kr pr barn fra 7 år ikke er tatt med, så gir tabellen umiddelbart et mangelfullt bilde av utviklingen. Dette nyanseres i 6.4, kanskje burde disse punktene vært slått sammen. 80%-regelen nevnes i flere sammenhenger, hva den innebærer hadde blitt tydeligere hvis stønadsnivået etter denne regelen hadde blitt tallfestet og sammenlignet med ordinær sosialhjelpssats, eksempelvis for en enslig person uten barn.

7.1.3 Fylkesmannens synspunkter.

Her kunne gjerne Fylkesmannens myndighet som klageinstans vært tydeliggjort, og omfanget av saker Fylkesmannen klagebehandler. Sosialtjenestene fatter årlig ca 50.000 vedtak, ca en prosent av disse påklages og ca en promille omgjøres av Fylkesmannen.

Avslutningsvis noen foreløpige refleksjoner over konklusjoner og anbefalinger:

Temaene det fokuseres på ser vi som vesentlige og gjenkjennelige.

Individuelle vurderinger ved stønadsutmålingen vil bli et eget tema når "Melding om fattigdom med særlig fokus på barnefamiliers situasjon" skal følges opp. Samtidig ser vi stor grad av standardisering som en nødvendighet både ut fra rettsikkerhets- og ressurs hensyn når omfanget av enkeltvedtak i våre sosialtjenester er ca 50.000 pr. år.

Boutgifter skal etter dagens retningslinjer skje ut fra en individuell vurdering av hva som er nødvendig for å sikre et forsvarlig boforhold av nøktern standard. Vi må vurdere om de gamle veiledende normene gir signaler som utydeliggjør at det er de individuelle vurderingene so skal legges til grunn.

Dialogen med Fylkesmannen om utmålingspraksis ivaretas gjennom halvårlige kontaktmøter som følges opp gjennom konklusjoner og drøftinger i fagnettverk for sosialsjefene i kommunen.