

UiO : **Det juridiske fakultet**

Forsvarlighetskravets og minstestandardens betydning for retten til sosial stønad

Kandidatnummer: 683

Leveringsfrist: 25.11.2012

Antall ord: 17 468



I

I

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Problemstilling.....	1
1.2	Bakgrunn for valg av emne.....	2
1.3	Metoden og rettskildene.....	5
1.3.1	Lovgivning	7
1.3.2	Forarbeider.....	8
1.3.3	Rettspraksis.....	9
1.3.4	Etterarbeider	9
1.3.5	Administrative uttalelser.....	10
1.3.6	Forvaltningspraksis.....	11
1.3.7	Sedvanerett	13
1.3.8	Rettsoppfatninger og juridisk teori	14
1.3.9	Formålsbetraktninger og reelle hensyn.....	14
1.4	Avgrensning.....	15
1.5	Videre fremstilling.....	15
2	FORSVARLIGHETSKRAVET OG MINSTESTANDARDEN	16
2.1	Forsvarlighetskravet.....	16
2.1.1	Den generelle forvaltningsrettens krav til forsvarlighet.....	16
2.1.2	Innholdet i forsvarlighetskravet etter § 4 i stnavl.	17
2.1.3	Oppsummering	21
2.2	Minstestandarden	21
2.2.1	Fusa-dommen	22
2.2.2	Juridisk teori	23
2.2.3	Minstestandarden og det kommunale ansvaret.....	26
2.2.4	Oppsummering	28
2.3	Forholdet mellom minstestandarden og forsvarlighetskravet.....	29
2.3.1	Konklusjon	31

3	TILDELING OG UTMÅLING AV SOSIAL STØNAD	32
3.1	Tildeling av sosial stønad	32
3.1.1	Historikk	32
3.1.2	Livsoppholdsvurderingen	34
3.1.3	Ytelsens subsidiære karakter	35
3.1.4	Forsvarlighetskravets betydning ved tildelingen	37
3.1.5	Oppsummering	Feil! Bokmerke er ikke definert.
3.2	Utmåling av sosial stønad	38
3.2.1	Historien bak utmålingsspørsmålet	38
3.2.2	Rettskildeproblematikken til utmålingsspørsmålet	40
3.2.3	Begrensninger i kommunens skjønnsadgang	41
3.2.4	Utmålingsvurderingen	42
3.2.5	De statlige retningslinjene	44
3.2.6	Kravet til forsvarlighet og minstestandard ved utmålingen	47
4	IKKE-ØKONOMISKE TILTAK OG VILKÅR VED TILDELING AV SOSIAL STØNAD	49
4.1	Formålenes betydning for andre tiltak	49
4.1.1	Formålet om overgang til arbeid	50
4.1.2	Formålet om sosial inkludering og rehabiliteringsformål	52
4.1.3	Formålet om hjelp til selvhjelp	53
4.1.4	Forholdet mellom formålsbestemmelsene og forsvarlighetskravet	54
4.2	Plikt til opplysning, råd og veiledning	54
4.2.1	Forholdet mellom pliktene og forsvarlighetskravet	55
4.3	Adgangen til å stille vilkår til stønaden	55
4.3.1	Kravet til forsvarlighet og forholdsmessighetsvurderingen	58
4.3.2	Vilkår og minstestandard	59
4.3.3	Plikt til å stille vilkår	61
4.3.4	Oppsummering	62
5	AVSLUTNING	64

5.1	Konklusjon.....	64
5.2	En rettspolitisk vurdering.....	65
6	LITTERATURLISTE	68

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Hovedspørsmålet mitt for denne oppgaven er hvilken betydning minstestandarden og forsvarlighetskravet har for tildeling og utmåling av sosial stønad. I forlengelsen av dette spørsmålet vil jeg vurdere om kravene til forsvarlighet og minstestandard stiller ytterligere ikke-økonomiske plikter til sosialkontoret når det ytes stønad, og om disse pliktene bør innfris gjennom tilbud eller vilkår til stønaden.

Det første spørsmålet er hva som egentlig er innholdet i begrepene forsvarlighet og minstestandard, generelt og spesielt på sosialrettens område. Dernest søker jeg å avdekke forholdet mellom de to begrepene.

Sosial stønad er en ytelse fra kommune til klient med hjemmel i lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131 § 18, heretter stnavl. Bestemmelsen er en rettighet klienten har krav på dersom han eller hun oppfyller vilkårene og stønadsutbetalingen ligger til det kommunale ansvaret.

Selv om sosial stønad er en rettighet vil det være et betydelig tolkningsrom på vilkårsiden. Spørsmålet er da hvor stort dette tolkningsrommet, og om forsvarlighetskravet begrenser det på noen måte. Og på den andre siden, utmålingsskjønnet er heller ikke helt fritt. Lovens ordlyd og formålsbestemmelsen innskrenker skjønnsadgangen. Spørsmålet blir hvorvidt kravet til forsvarlighet og minstestandarden også begrenser kommunens skjønnsadgang.

Forsvarlighetskravet er nå lovfestet i stnavl. § 4, men det nærmere innholdet i begrepet er uklart. Spørsmålet er om kravet til forsvarlighet innskrenker det kommunale handlingsrommet. Minstestandarden er et ulovfestet krav til ytelsen av sosiale tjenester. Det følger av rettspraksis, forarbeider og retningslinjer at en sosial ytelse skal tilfredsstillende visse minstekrav til ytelsens kvalitet og kvantitet. Spørsmålet her er hvilke føringer og begrensninger minstestandarden legger på kommunens sosialhjelp. Et annet viktig spørsmål for oppgaven er forholdet mellom forsvarlighetskravet og minstestandarden.

Det neste spørsmålet er om kravet til forsvarlig tjenesteyting og saksbehandling i seg selv kan innebære at sosial kontoret er pliktig til å iverksette andre tiltak når det søkes om sosial stønad. Dette vil være et spørsmål om formålene i kombinasjon med kravet til forsvarlighet tilsier at sosialkontoret har en plikt til å vurdere andre tiltak, som gjeldsrådgiving, arbeidstilbud osv.

Siste tema for oppgaven er adgangen til å stille vilkår til ytelsen. Det første spørsmålet for dette temaet vil være hvilken betydning det har for vilkårsadgangen at sosial stønad er en rettighet. Det neste spørsmålet er hvilken betydning forsvarlighetskravet og minstestandarden har for vilkårsadgangen.

1.2 Bakgrunn for valg av emne

Det er en motsetningen mellom statens idealmålsetting om et rettferdig velferdssamfunn basert på rettigheter og prinsippet om kommunal selvstendighet. Selv om sosialtjenesten er tillagt kommunens ansvarsområde, legger lovgiver, høyesterett og departement føringer på rettsanvendelsen i kommunen. Sosial stønad er en rettighet men kommunen er tillagt et betydelig tolkningsrom både på vilkårssiden og på utmålingssiden. Begrepene forsvarlighet og minstestandard er uttrykk som alle jurister har hørt men det er uklart hva det egentlige innholdet i disse er og hvordan de faktisk gjør seg gjeldende i rettslig sammenheng.

Utviklingen av trygdeordningene etter 1945 skapte grunnlaget for vår moderne velferdsstat. Flere grupper ble innlemmet i ordningene og man ønsket et trygdenivå som var så høyt at man ikke måtte søke fattigvesenet om hjelp. Samtidig ble det vedgått at det i tillegg til trygdesystemet var behov for et mer skjønnspreget hjelpeapparat og stønadstilbud for de som falt utenfor trygdeordningene. Hjelpeformen skulle være sosialhjelp og skulle ligge under kommunens ansvarsområde. Dette ble fremmet i en innstilling fra Sosialkomitéen i 1953. Det skulle ikke være en rettighet i sivilrettslig forstand, men komiteen fant ikke noe i veien for å betegne det ”som er rett på samme måte som en trygderett”.¹ Det var det

¹ Sosialkomitéens innstilling 1953 s.16

politiske og økonomiske klimaet i Norge som gav grobunn for Sosialkomitéens innstilling, men også internasjonale politiske strømninger var viktige. Flere steder i innstillingen henvises det direkte til "Philadelphia-deklarasjonen" fra 1944.² I det sosial-politiske prinsippprogrammet om inntektssikring under "Almenne prinsipper" i pkt. 3 og 4 står det at "Dekning av behov som ikke er med i tvungen sosialtrygd bør skje gjennom sosialhjelp", og videre at "visse grupper av personer...bør ha rett til stønad av rimelig størrelse etter en bestemt skala. I tillegg burdet det "ordnes med sosial hjelp som svarer til behovet i vedkommende tilfelle for andre personer som trenger det."³ Siden den gang har utviklingen av sosialhjelp først og fremst gått en vei, fremover. Det samme har den økonomiske veksten og borgernes generelle velferd. Et velferdssamfunn er avhengig av store inntekter for å kunne opprettholde tilbudet. For meg var det interessant å søke å avklare hvordan velferdsidealet kan opprettholdes og fremmes også i tider med trangere kommuneøkonomi.

De siste årene har det pågått en diskusjon om rettsliggjøringen av politikken, en av påstandene er at en økt rettighetslovgivning begrenser politikernes handlefrihet, og dermed også demokratiets. For denne oppgaven er det maktutredningenes⁴ bruk av begrepet for å forklare en maktforskyvning vekk fra de folkevalgte organer som er interessant. Den ene utredningens flertall fra 2003 hevdet at rettighetslovgivningen begrenser det politiske handlerommet, og en utstrakt rammelovgivning skyver makt fra stortinget til forvaltningen. I utredningen fra 2005 mener flertallet av det foregår en maktforskyvning også fra de folkevalgte til de rettslige institusjoner, og at dette innebærer en utvisking av forholdet mellom lovgivning og lovtolkning. Sosial stønad er en velferdsrettighet som forvaltes av kommunene. I den siste maktutredningen fra 2003 er synspunktet at kommunene er blitt mer administrative instanser enn politiske aktører. En velferdslovgivning med et stadig

² Declaration concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation, adopted at the 26th session of the ILO, Philadelphia, 10 May 1944

³ Sosialkomitéens innstilling 1953 s.16

⁴ NOU 2003: 19, NOU 2005: 3

sterkere rettighetspreg og en ”stadig sterkere begrensning av lokal autonomi gjennom mer standardiserte krav til kommunene” har svekket innholdet i kommunalt selvstyre.⁵ I en stortingsmelding fra regjeringen uttales ønsker om å øke kommunenes handlingsrom,⁶ samtidig har vi uttalelser fra sivilombudsmannen som kan tyde på at ett for lavt og ulikt stønadsnivå i kommunene vil kunne være i strid med FN-konvensjonen om økonomiske, politiske og sosial rettigheter.⁷

Et annet syn på debatten mellom stat og kommune er at kommunene har for stort spillerom med hensyn til utmålingen av den sosiale stønaden.⁸ En manglende lovfestet minstenorm gir kommunen for vidt skjønn i den konkrete individuelle behandlingen. Sammen med den begrensning som ligger i klageadgangen kan dette innebære en svekkelse av rettigheten og prinsippenes betydning.

Det stilles store krav til våre velferdsordninger, innhold og kvalitet skal tilfredsstillende de forestillinger vi som samfunn har. Geografiske ulikheter i tjenestetilbudet er det liten aksept for fra borgerne. Likheter er mer enn bare likebehandling, det er et velferdsstatlig fordelingsideal.⁹ Minstestandarden og kravet til forsvarlighet kan innebære en begrensning i den lokale autonomien. Dette er forhold som presser vilkårene for det kommunale selvstyret.¹⁰ På den andre siden kan den begrensede prøvingsretten og den individuelle behovsprøvingen av sosial stønad kunne sees på som en utvidelse av handlingsrommet som er begrenset av rettighetslovgivningen, forsvarlighetskravet og minstestandarden.

⁵ NOU 2003: 19 pkt. 5.2

⁶ St.meld. nr. 64 (2003–2004)

⁷ Sak 2008 41

⁸ Bernt (2000); Søvig (2006)

⁹ Boe (1989)

¹⁰ St.meld. nr. 17 (2004-2005) pkt 4.3.2.2

1.3 Metoden og rettskildene

Det tas utgangspunkt i den tradisjonelle rettsdogmatiske rettskildelære, men med noen nyanser ved bruk av metoden på sosialrettens område. Debatten om et polycentrisk rettskildetilbud og normpluralisme vil være med på å belyse noen av de spørsmål som oppgaven reiser.

Vi kan snakke om et skille mellom gjeldende rett og fungerende rett.¹¹ En ting er å fastslå hva som er gjeldende rett på området, altså hva som er den korrekte rettslige løsningen. En annen er hvordan retten blir anvendt i praksis hos forvaltningsorganene, den fungerende retten. Jeg ønsker å beskrive hvordan den fungerende retten kan bli den gjeldende retten, gjennom en lang og fast forvaltningspraksis og manglende rettslig overprøving og begrenset lovgivningsmyndighet.

Det alminnelige utgangspunkt er at det er de rettslige normene som er enerådende som grunnlag for rettsanvendelsen. Høilund finner det derimot mer riktig å betegne rettsanvendelsen som normpluralistisk der andre normer enn de rettslige får betydning for den konkrete tolkning. Økonomiske og politiske normer er så sterke at de kan sette til side de rettslige. Dessuten vil rettslige normer ofte vise til økonomiske og politiske hensyn. En sosial rettslære må ta høyde for en slik fragmentering og normpluralisme.¹² Henrik Zahle satte i gang en polycentridebatt med sin artikkel om temaet i 1986.¹³ Hans syn var i utgangspunktet ment for rettskildelæren generelt, men dens utforming har først og fremst interesse på området for offentlig rett. Hovedpåstanden hans er at utviklingen går i retning av en myndighetsspesifikk rettskildelære. Med det mente han at der finnes rettskilder som er bindende for noen rettsanvendere men ikke andre. Et eksempel fra denne oppgaven er betydningen ved bruk av administrative uttalelser som rettskilde. Selv om praksisen ikke

¹¹ Robberstad (2000)

¹² Høilund (2006) s.17

¹³ Zahle (1986)

vil være bindende eller ha noe særlig vekt for domstolene, vil den være bindende for saksbehandleren på sosialkontoret. Og etterarbeider kan være bindende for departementene men ikke for kommunene,¹⁴ mens lokale retningslinjer kan være bindende for kommunalforvaltningen men ikke for domstolene eller departementene. Boe er enig med Zahle og hevder at forvaltningsretten har utviklet seg på dette grunnlag gjennom en lovgivning som gir bredere betingelser og mer bruk av fullmaktslover som gir adgang til skjønnsutøvelse.¹⁵

Kristian Andenæs er av den oppfatning at en tradisjonell bruk av den juridiske metode er lite brukbar på de fleste felter innen sosialretten, i det den ikke er tilpasset de faktiske forhold eller materielle muligheter. Han argumenterer for en normativ utforming av rettskildelæren, siden avgjørelser i stor utstrekning blir tatt av ikke-jurister og at den deskriptive rettskildelæren ”tenderer til å fungere for servilt i forhold til praksis”.¹⁶ Med en normativ tilnærming menes hvordan rettskildene bør brukes, i motsetning til den deskriptive som beskriver hvordan rettskildene blir brukt av dommeren. For Andenæs skal sosialretten fungere for flere formål og ”en sentral oppgave er å relatere regelverket til den virkelighet det skal regulere”. En deskriptiv rettskildebruk forutsetter en viss tilgang til domstolsavgjørelser for å finne ut hvordan retten ville løst spørsmålet. På sosialrettens område er det begrenset med rettspraksis og et slikt utgangspunkt ville blitt kunstig.¹⁷ Høilund ser det som at den generelle rettslære kun viser til generelle og overordnede trekk ved sosialretten, og at det derfor er behov for en metode som helt konkret retter seg mot det sosialrettslige arbeidet.¹⁸ Rettsområdet kjennetegnes ved at det i overveiende grad er ikke-jurister som skal bruke rettskildene i første instans. Det kan da stilles spørsmål om deres

¹⁴ Revsbech (1991)

¹⁵ Boe (1993)

¹⁶ Andenæs (2006) s. 46

¹⁷ Andenæs (2006) s. 48

¹⁸ Høilund (2006) s.15

metodebruk skiller seg fra klageorganenes, domstolens og teoriens. Høilunds skisse av en sosialrettslig rettsanvendelse tar sikte på øke kvaliteten av rettskildebruken som skal gagne borgere og samfunn. For denne oppgaven vil det ha mindre betydning å klassifisere rettskildebruken som normativ eller deskriptiv. Det viktige vil være at er det grunn til å tro at saksbehandlerne på sosialkontoret først og fremst forholder seg til det utmeislede regelverket som er gitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i Hovedrundskriv nr. 35 og deres egen kommunale praksis.

Boe hevder at det er riktig at rettsanvendere har en ulik tilnærming til den juridiske metode. En administrativ juridisk saksbehandler har andre oppgaver og siktemål enn domstolenes.¹⁹ Samtidig er Andenæs og Boe klare på at ikke alle rettskildedeforskjeller er holdbare.²⁰ Det er i utgangspunktet bare nyansene i rettskildebruken polycentridebatten dreier seg om, hva som er holdbar rettskildebruk er i all hovedsak lik for alle rettsanvendere.

1.3.1 Lovgivning

Loven vil for alle formål være den viktigste rettskildefaktoren i velferdsretten. Den veier tungt både for saksbehandlerens metode og departementets.

Sentralt i rettskildebildet for denne oppgaven står Lov om sosiale tjenester i NAV av 18. Januar nr. 131.

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker(forvaltningsloven) og Lov om kommunale helse-og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) av 24.juni nr. 2011 nr. 30 heretter hotjl. er også av relevans for oppgaven.

¹⁹ Boe (1993)

²⁰ Boe (2012) s. 31

1.3.2 Forarbeider

Lov om sosiale tjenester i Navs forarbeider, tidligere sosialtjenestelovs forarbeider og forarbeidene til lov om sosial omsorg der den nyere lovgivning er en videreføring etter denne vil være de viktigste forarbeidene for oppgaven. Forarbeidene til lov om helse-og omsorgstjenester i kommunen vil også bli anvendt for å fastlegge innholdet i forsvarlighetskravet.

Hvilken vekt forarbeidene skal ha kan ikke besvares generelt. Ut fra Eckhoffs tradisjonelle lære vil forarbeidene ha betydning som tolkningsfaktor slik at rettsanvenderen til en viss grad bør føle seg bundet av de anvisninger som forarbeidene gir.²¹ Forarbeidene gir uttrykk for lovgivers intensjoner og sier gjerne noe om hvilke hensyn som ligger bak de enkelte bestemmelsene. Ikke alt som sies eller er forutsatt i forarbeidene bør tillegges like stor vekt. Dette må vurderes ut fra hvor klar uttalelsen er og hvor grundig overveiet den virker. For denne oppgaven vil uttalelser om gjeldende rett være av betydning fordi det er forarbeider til lover som viderefører den tidligere rettstilstand. Vekten på disse uttalelsen bør etter Eckhoffs syn ikke tillegges større vekt en juridisk litteratur. I tillegg kommer vurderingen av hvem som har skrevet de og hvorfor det er tatt med i dokumentet.²² På sosialrettens område er forarbeidene ofte preget av å være mindre juridiske enn på andre områder.

Det er hevdet, av Kjønstad og Andenæs, at forarbeidene på sosialrettens område er av mindre verdi som rettskildefaktor.²³ De er knappe på de juridiske spørsmål som kan oppstå i tolkningsprosessen, men de inneholder ofte uttalelser om politiske, økonomiske og administrative spørsmål som vil kunne være av betydning som tolkningsfaktorer for de andre rettskildefaktorene.

²¹ Eckhoff (2001) s.73

²² l.c.

²³ Kjønstad (1997)

Hvorvidt saksbehandleren hos sosialtjenesten anvender forarbeidene i sin juridiske metode finnes det ingen tall på. Men rundskrivene fra departementet og direktorat er det grunn til å tro er meget influert av forarbeidene.²⁴ For den enkelte saksbehandler er det grunn til å tro at de legger stor vekt på innholdet i de aktuelle rundskriv direkte uten å avveie disse opp mot de originale forarbeidene. Dette betyr ikke at saksbehandleren nødvendigvis foretar en feil rettskildeanvendelse.

1.3.3 Rettspraksis

Rettspraksis av direkte betydning for det rettslige bildet til dette temaet er Fusa-dommen, Rt. 1990 s. 874. Andenæs hevder at rettspraksis spiller en uvesentlig rolle på sosialrettens område, men for denne oppgavens stilling vil den nevnte dommen ha betydning som selvstendig rettskildefaktor og tolkningsfaktor.

1.3.4 Etterarbeider

Departementet utgir mange uttalelser om hvordan bestemmelser skal eller bør tolkes. Noen av disse kategoriseres som etterarbeider, de klargjør innholdet etter at loven er vedtatt i Stortinget. Felles for denne kategorien er at de ofte inneholder politiske signaler og blir utgitt i form av stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter.

Når det kommer til etterarbeider vil disse ofte være ute etter å klarlegge innholdet i loven etter at den er vedtatt. Kjønstads syn på disse etterarbeidene er at de ikke bør ”tillegges større vekt enn ethvert annet utsagn om hvordan en lov skal tolkes. Det blir som juridisk litteratur som må vurderes ut fra hvor dypt forfatteren går inn i problemene og hvor tungtveiende argumentasjonen er.” Og etterarbeider bør ikke kunne innskrenke borgernes rettigheter.²⁵ Boe på sin side argumenterer for at ikke bare har etterarbeidene relevans, men at de unntaksvis også skal vektlegges tungt. Han hevder at Fusadommen er et prejudikat for

²⁴ Eckhoff (2001) s. 78

²⁵ Kjønstad (2008) s.

etterarbeidenes relevans.²⁶ Kjønstad og Syse velger å heller se dommen som en indikator på at læren om ”etterarbeider” er i ferd med å vinne innpass i Høyesterett.²⁷ Høyesterett vektla også etterarbeider i Fusadommen og i Rt. 1991 s.74, men det finnes og tegn på at etterarbeider ikke kan ansees som en viktig rettskildefaktor i Rt. 1998 s. 915 og Rt. 2007 s. 561. Men Boe hevder likevel at de har juridisk betydning som rettskildefaktor og som rettslige signal til forvaltningens skjønnsutøvelse. Også her kommer hans polycentriske syn tilkjenne. Lovens etterarbeider vil jevnt over kunne veie tyngre for forvaltningen enn for domstolene, og det samme gjelder andre ”myke rettskildefaktorer som uttalelser fra sivilombudsmannen og lovavdelingen.²⁸ På områder med ”rettskildenød” vil etterarbeidene kunne få stor tolkningsbetydning.²⁹

1.3.5 Administrative uttalelser

Administrative uttalelser gir mulighet for overordnede forvaltningsorgan mulighet til å påvirke underordnedes rettsanvendelse. De kan i rundskriv gi direktiver og retningslinjer om forståelsen av lovbestemmelser og hvilke hensyn det skal legges vekt på i skjønsmessige avgjørelser.³⁰ På sosialtjenestenes område har ikke departement eller direktorat direkte instruksjonsadgang, men rundskriv kan være en form for veiledning til kommunene som gir departementets eller direktoratets oppfatning av innholdet i de enkelte bestemmelsene og forklarende utdypinger. Veiledningene er et uformelt styringsverktøy, som ikke er knyttet til en fast saksbehandling. I motsetning til instruksjer og fullmakstrammer setter de ikke kompetanseskranker og pliktregler på spissen.³¹ På den måten skal styringen bli mer effektiv og skaper en enhetlig praksis. Statens retningslinjer

²⁶ Boe (1993)

²⁷ Kjønstad (2012) s. 95

²⁸ Boe (2012) s. 29

²⁹ Boe (1993)

³⁰ Eckhoff (2001) s.227

³¹ Boe (1991)

for utmåling av sosial stønad³² er en slik veiledning. Den er med på å bestemme hva som er forsvarlig forvaltningsskjønn, og selv om den ikke er rettslig bindende, vil den ha rettskildemessig relevans i tolkningen av forsvarligheten. Hovedrundskriv nr. 35 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, heretter rundskrivet, er en veiledning til kommunene for de oppgaver de er tillagt. Rundskrivet er ikke en instruks, for direktoratet har ikke instruksjonsadgang ovenfor kommunene for de oppgaver som ligger under deres ansvarsområde etter loven. Problemet her ligger i organiseringen av NAV-kontorene som både statlig og kommunalt. Departementet har instruksjonsadgang for den delen av NAV-kontoret som er statlig, men ikke sosialtjenesten som er kommunal.

Et rundskriv er ikke en autorativ rettskildefaktor. Deres vekt vil variere med omstendighetene.³³ Så lenge departementet eller direktoratet er lojal i sin lovtolkning og gir avklarende anvisninger på problemforståelsen er det grunn til å legge vekt på deres synspunkter.³⁴ Det er også etter rettspraksis adgang til å tillegge et rundskriv rettskildemessig vekt når uttalelsen gir uttrykk for en fast, langvarig og utbredt praksis. Dette ble også illustrert i Fusa-dommen.³⁵

1.3.6 Forvaltningspraksis

På sosialrettens område finnes det en rikholdig forvaltningspraksis, men den er ofte vanskelig tilgjengelig. Allment kan vi si at denne praksisen er en relevant og tillatt rettskildefaktor men at den har svært liten rettskildemessig vekt.³⁶ Også her vil vekten kunne nyanseres ut fra hvem rettsanvenderen er. En sosialarbeider vil kunne føle seg mer bundet av praksis enn domstolene.³⁷ Verdien av praksisen vil avhenge av flere ting. Det vil

³² A-16/2006

³³ Boe (1991)

³⁴ Andenæs (2003) s. 204

³⁵ Rt 1990 874 (s. 887)

³⁶ Eckhoff (2001); Boe (2012)

³⁷ Eckhoff (2001) s. 233

ofte være kvalitative mangler ved forvaltningspraksis som kan gjøre den mindre viktig som rettskildefaktor. Dette poenget er spesielt viktig på sosialrettens område. Kommunalt selvstyre fører til uensartet praksis, ikke-jurister treffer mange av avgjørelsene og i tillegg er den vanskelig tilgjengelig. Dette kan tale for at rettsvitenskapen skal være tilbakeholdene med å tillegge forvaltningspraksis vekt ved begrunnelse for gjeldende rett.³⁸ Rettspraksis har tillagt forvaltningspraksis betydning der den er uttrykk for en fast, langvarig og utbredt praksis. Domstolene bør dog være forsiktige med å bygge for mye på praksis. ”Fungerer presedenser som betydningsfull rettskildefaktor for forvaltningen, betyr ikke det at domstolene må gjøre knefall for forvaltningens tolkninger”, sier Boe.³⁹ Prinsippet om kommunal styringsfrihet kan derimot ikke avskjære overordnet forvaltningspraksis som en relevant rettskilde. I Røntgeninstitutt-dommen Rt. 1997 s. 527 drøfter Høyesterett forholdet mellom kommunal handlingsfrihet og overordnet myndighets praksis. De kom til at prinsippet om det kommunale selvstyret ikke ”hindrer at statlige myndigheters praksis på vanlig vis må komme inn som en rettskildefaktor.”⁴⁰

Siden oppgaven tar sikte på å avdekke også den fungerende retten vil kunnskap om hvordan reglene faktisk blir brukt ha betydning. Forvaltningspraksis vil være den fungerende retten. Det er lite som er gjort i å avdekke hvordan rettskildebruken er på sosialkontorene, men det har vært foretatt undersøkelser på rettskildebruken i trygdeetaten og i ligningsforvaltningen. I 1973 gjorde Jon Bing en undersøkelse om saksbehandlerens rettskildebruk. Funnet var at rundskrivet fra Rikstrygdeverket var den viktigste rettskilden for de lokale trygdekontorene. Lignende funn ble avdekket hos ligningsforvaltningens bruk av Lignings-ABC.⁴¹ Dette fører til en ensartet praksis på store og kompliserte regelverk, men begge eksemplene er tatt fra forvaltningsområder med sterk statlig styring. I tillegg

³⁸ Andenæs (2003) s. 52

³⁹ Boe (2012) s. 265

⁴⁰ Rt 1997 527 (s.533)

⁴¹ Eckhoff (2001) s. 229

dreier rundskrivene seg først og fremst om lovtolkning og mindre om skjønnsanvendelse. Saksbehandlerne bygger vedtakene sine på tolkningsresultater som etatens sentrale ledelse forsyner dem med. Sosialtjenesten derimot er ikke underlagt en slik sterk statlig styring og lovgivningen inneholder en skjønnsadgang som er tillagt kommunen. Likevel vil det være grunn til å tro at rundskrivene er utstrakt brukt også av de kommunale sosialkontorene, og at de til en viss grad gir uttrykk for praksisen.

Kommunale retningslinjer og praksis vil ikke være bindende for saksbehandleren. De kan kun være veiledende jf. prinsippet om individuell behandling⁴² og de må ikke ligge under den minstestandard man kan lese ut av loven. Men kommunens saksbehandler vil nok ofte føle seg bundet av de kommunale retningslinjene, og derfor kan det sies at de har en normativ rettskildeverdi, men at denne er svak i forhold til de andre faktorene. Dette er i tråd med polycentrilæren til Zahle og Boe.

1.3.7 Sedvanerett

Av de sedvanerettslige reglene er det først og fremst legalitetsprinsippet som har betydning som tolkningsfaktor av lovteksten. Prinsippet er et kjernepunkt i den styringen som stortinget har over forvaltningen og i den beskyttelse av borgernes rettsstilling som domstolene utøver.⁴³ Prinsippet trekker grenser for hva offentlige myndigheter kan bestemme uten å bruke lovsformen.⁴⁴ Dessuten gjelder legalitetsprinsippet også for statens myndighet over kommunene. Dersom staten skal tillegge ytterligere plikter på kommunen må dette skje i lovs form.

⁴² Sosial stønad er en skjønsmessig ytelse og alle søknader skal behandles individuelt; Kjønstad (2012) s. 433

⁴³ Graver (2007) s. 69

⁴⁴ Boe (2012) s. 60

De ulovfestede forvaltningsprinsippene gjelder også på sosialrettens område. Mange teoretikere bruker forsvarlighetskravet som et slikt ulovfestet prinsipp.⁴⁵ Da først og fremst knyttet til saksbehandlingen, som alltid skal være forsvarlig uavhengig av hvilke regler som kommer til anvendelse på området.

1.3.8 Rettsoppfatninger og juridisk teori

Oppgavens tema er lite direkte behandlet i juridisk teori. Kravet til forsvarlighet og minstestandarden er utførlig behandlet av teorien på helserettens område, men det sies lite eller ingenting om det i sammenheng med økonomisk stønad etter stnavl. Det teorien har gjort er å vurdere sammenhengen mellom ansvarsfordelingen mellom kommune og stat, og sikringen av rettigheten sosial stønad. Jeg vil bruke dette til å belyse hvordan kravet til forsvarlighet og minstestandard kan begrense skjønnsadgangen til kommunen.

Den allmenne rettsoppfatning om rettstilstanden vil bli tillagt liten vekt, men rettsoppfatninger som er grundig behandlet i juridisk teori får en viss vekt. Autoriteten til forfatteren og i hvilken grad de gir et pålitelig uttrykk for gjeldende rett vil bli avgjørende. Den juridiske teori har et rimelig godt dekningsområde av retten til sosial stønad og sosialretten generelt, men det må foretas en kvalitativ vurdering om hvorvidt den aktuelle litteraturen gir et korrekt bilde av rettsstillingen. For denne oppgavens tema vil jeg benytte meg av flere forfatters behandling av emnet.

1.3.9 Formålsbetraktninger og reelle hensyn

Formålsbetraktninger og reelle hensyn kan supplere rettskildefaktorene der de gir liten veiledning til løsningen. Betraktningene må være legitime og rettferdige, og det bør nok være konsensus om dem i den juridiske kulturen. Det viktigste hensynet for oppgaven vil være hensynet til å kunne realisere lovens formål. Dette er betraktninger som saksbehandleren må foreta både ved tildeling og utmåling av sosial stønad. Også hensyn til

⁴⁵ Graver (2007) s.79; Frihagens forvaltningsrett (2003) s.117

likhet mellom borgerne har betydning for vurderingen av hvor vid skjønnsadgangen til kommunen skal være.

Oppgaven vil vise at også interesseavveininger kan være likeså avgjørende. Forholdet mellom kommunalt selvstyre og sikring av likebehandling for alle, er interesser lovgiver har forsøkt avveid gjennom lovgivningen og som vil være legitime betraktninger i tolkningen. Spørsmålet er om det at lovgiver har foretatt interesseavveiningen i loven, vil begrense muligheten for interesseavveininger på mer generelt grunnlag. Også når vi bruker formålsbetraktninger i tolkningen vil det kunne komme inn en interesseavveining mellom de ulike formål. Formålsbetraktningene kan ta sitt utgangspunkt i loven, eller de kan leses ut fra denne og dens bakgrunn.

1.4 Avgrensning

Oppgaven avgrenses mot de internasjonale rettskildene. ØSKs artikkel 9 og 11 kan ha betydning for nivået på den sosiale stønaden. Det er kommet uttalelser fra Sivilombudsmannen som tyder på dette, men det har ikke vært plass til å behandle dette i oppgaven. Det avgrenses også mot stønad etter stnavl. § 19, bestemmelsen er ingen rettighet og er utenfor oppgavens kjerneområde. Videre avgrenses det mot klage og rettslig overprøving.

1.5 Videre fremstilling

Jeg skal først foreta en rettslig vurdering av innholdet i forsvarlighetskravet og minstestandarden. Videre vil jeg prøve å avdekke likheter og ulikheter mellom de to begrepene. Deretter vil jeg gå over til å konkretisere kravene ved å analysere retten til økonomisk stønad og adgangen til å knytte vilkår. Avslutningsvis vil jeg sammenholde det som er kommet frem i en konklusjon med mine egne rettspolitiske vurderinger.

2 Forsvarlighetskravet og minstestandarden

2.1 Forsvarlighetskravet

Et krav om forsvarlig fremgangsmåte eller handling vil etter vanlig språkforståelse forstås som at fremgangsmåten eller handlingen er gjennomtenkt og betryggende. Jeg vil nå se på hva som er det rettslige innholdet i forsvarlighetskravet.

2.1.1 Den generelle forvaltningsrettens krav til forsvarlighet

I forarbeidene til forvaltningslovene er det uttalt at forsvarlighetskravet ligger til grunn for kravene som stilles til saksbehandlingen i forvaltningen etter forvaltningsloven.⁴⁶ Graver og Frihagen behandler i sin forvaltningsrett forsvarlighetskravet først og fremst som et krav til forsvarlig saksbehandling. Graver ser på kravet som en ”ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede krav til saksbehandlingen...”.⁴⁷ Og Frihagen ser på forvaltningsloven som en kodifisering av det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling.⁴⁸ For Frihagen er kravet overordnet og påvirker tolkningen av de enkelte bestemmelsene i loven. Det er sakstypen og den enkelte saks egenart som vil være av betydning for hvor strenge krav som stilles til saksbehandlingens forsvarlighet. Kravet er en ulovfestet selvstendig rettsregel som kommer til anvendelse uavhengig av forvaltningslovens regler.⁴⁹

⁴⁶ Ot.prp.nr. 38 (1964-1965) pkt. 1

⁴⁷ Graver (2007) s. 79

⁴⁸ Frihagens forvaltningsrett (2003) s. 117

⁴⁹ Frihagens forvaltningsrett (2003) s. 119

Graver på sin side påpeker at det ikke kan trekkes skarpe skiller mellom krav til saksbehandling og krav til avgjørelsens innhold, men kravet har et ulikt innhold avhengig av hvilken sammenheng det opptrer i. Det er fokuset på individets stilling som er kjernen i kravet.⁵⁰ For myndighetsutøvelse overfor privatpersoner vil det stilles høyere krav til forsvarlighet, og kravet vil da også ha betydning utover saksbehandlingen. Det avgjørende er at kravet til forsvarlighet skal tilfredsstillende hensynet til demokrati og styring og hensynet til den individuelle rettsikkerhet.⁵¹

Forarbeidenes uttalelser sammenholdt med Graver og Frihagens syn tyder på at et krav til forsvarlighet på generelt forvaltningsrettslig grunnlag først og fremst forholder seg til sakbehandlingsreglene, men at kravet også vil ha en side til det materielle innholdet i en avgjørelse avhengig av hvilket forvaltningsrettslig område vi er inne i. For myndighetsutøvelse på områder der den individuelle rettssikkerheten berøres må denne være forsvarlig også utover saksbehandlingen.

2.1.2 Innholdet i forsvarlighetskravet etter § 4 i stnavl.

Kommunens sosialtjenester innebærer en myndighetsutøvelse der det må stilles ytterligere krav om forsvarlighet. Før lovfestingen var dette kravet innfortolket på bakgrunn av forarbeidene, lovens formål og rettspraksis. Det var departementets ønske at kravet skulle komme direkte til uttrykk i loven. Bakgrunnen var et ønske om å klargjøre kravene som stilles til kommunens tjenester.⁵² Bestemmelsen i stnavl. § 4 lyder: ”Tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige.” Ordlyden tyder på at det er mer enn bare saksbehandlingen som skal være forsvarlig. Uttrykket ”tjenester” kan knyttes til selve sosialkontoret, vedtakene og til tjenester som en motsetning til pengeutbetalinger. At det er ”tjenester som ytes” kan tyde på at det er det siste som står sentralt, men ser man på lovens

⁵⁰ Graver (2007) s. 80

⁵¹ Graver (2007) s.99

⁵² Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) pkt. 6.6.2.3

formål og innhold vil en slik begrensning være uhensiktsmessig. Spørsmålet da er hvilke sider av forvaltningens virksomhet kravet retter seg mot.

Etter forarbeidene⁵³ til de nye lovene⁵⁴ som var et resultat av samhandlingsreformen⁵⁵, er bestemmelsene om en forsvarlig tjenesteyting en stadfesting av gjeldende rett på området. De skulle ikke tillegge kommunen ytterligere plikter. Bestemmelsene gjelder for alle ytelser og vedtak etter lovene, og det er kommunen som har ansvaret for organiseringen og ivaretagelsen av forsvarligheten. Etter forarbeidene til stnavl. skal tjenestene være tilgjengelige og inneholde et forsvarlig minstenivå som er i tråd med samfunnsutviklingen og gjeldende normer på fagfeltet. Forsvarligheten vil være en norm som må tilpasses velferdsutviklingen. I forarbeidene til hotjl. er kravet definert som ” en overordnet plikt til systematisk styring av virksomhetene i helse- og omsorgstjenesten, plikter for utøvende personell om forsvarlig yrkesutøvelse og et kvalitativt og kvantitativt krav til de tjenestene som ytes til den enkelte pasient eller bruker.”⁵⁶ Departementet slår fast at kravet er en rettslig standard som ” innebærer at innholdet bestemmes av normer utenfor loven(...) Innholdet i forsvarlighetskravet endrer seg dermed også i takt med utviklingen av fagkunnskap og endringer i verdioppfatninger.”⁵⁷ Dette vil være kjernen i forsvarlighetskravet og kan betegnes som god praksis. I rundskrivet til lov om sosiale tjenester er forsvarlighetskravet også betegnet som en rettslig standard. Det er en ”bindende rettsregel som er dynamisk og endrer seg over tid.”⁵⁸ Dette betyr at den generelle velferdsutviklingen i samfunnet vil påvirke innholdet i forsvarlighetskravet, og at den

⁵³ St.prp.nr.103 (2008-2009), Prop. 91 L (2010-2011)

⁵⁴ stnavl. og hotjl.

⁵⁵ NOU 2004: 18, NOU 2005: 3

⁵⁶ Prop. 91 L (2010–2011) pkt. 20

⁵⁷ Prop. 91 L (2010–2011) pkt. 20.5

⁵⁸ Rundskrivet pkt.2.4.1

sosiale stønaden skal tilpasses deretter.⁵⁹ Verdioppfatningene vil variere med tiden, der velferdstanken står sterkt vil utmålingen av sosial stønad kunne gjenspeile dette, og omvendt.

Det er påpekt i forarbeidene at det allerede var innfortolket at loven gir krav på et forsvarlig livsopphold dersom man har krav på sosial stønad.⁶⁰ Det kan synes uklart om det var ment at forsvarlighetskravet i § 4 også skulle omfatte kravet til forsvarlig livsopphold. Senere i dokumentet henviser de til retningslinjene for stønadsnivået for et forsvarlig livsopphold som en veiledning i oppfyllelsen av forsvarlighetskravet. Dette taler for at forsvarlighetskravet også omfatter økonomisk stønad, ikke bare ved saksbehandlingen men også ved utmålingen.

Det er gitt uttalelser om forsvarlighetskravet i ett nytt rundskriv, Hovednr. 35 utarbeidet 22.06.2012 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, heretter betegnet som rundskrivet. Rundskrivet erstatter alle tidligere tolkningsuttalelser og rundskriv om de sosiale tjenestene som lå til den tidligere sosialtjenesteloven. I rundskrivet beskrives det nærmere innholdet i bestemmelsen. Kravet om forsvarlighet stiller krav til tilgjengelighet, innhold og omfang samt at tjenestene ytes i tide. Tilgjengeligheten knytter seg til at sosialkontoret må være i stand til å motta og behandle søknader om økonomisk stønad. Alle som henvender seg til NAV-kontoret må få sine interesser tilstrekkelig ivaretatt. Saksbehandleren må ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse, som må brukes til å gi veiledning og informasjon om sosial stønad. Videre må hjelpebehovet identifiseres og det må ytes bistand til søknaden. Kravet til tilgjengelighet og omfang forutsetter for det første en konkret og individuell vurdering av den enkeltes behov i det individuelle tilfellet. Dette er kvalitative krav ifølge rundskrivet, det gjelder et forsvarlighetskrav også for det materielle innholdet i vedtaket. Omfang forbinder man først og fremst til kvantitet, det samme gjelder utbetaling

⁵⁹ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) pkt.6.6.2.1

⁶⁰ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) pkt. 1

av sosial stønad. Selv om det kan måles i en pengesum, kan det knyttes til kvalitative målestokker. At det skal ytes i tide krever at NAV-kontoret må behandle søknaden uten ugrunnet opphold, og at de må dekke hjelpebehovet frem til søknaden er avgjort. For søknader om økonomisk stønad er dette viktig.

For sosialtjenesten vil forsvarlighetskravet sammen med formålsbestemmelsen, samfunnsutviklingen og gjeldende normer for godt sosialfaglig arbeid være styrende for om tjenesten er forsvarlig.⁶¹ Kravet vil også være med å sette en nedre grense for hva som er akseptabelt før det regnes som uforsvarlig tjenesteyting.⁶² Dette gjelder i alle ledd av ved tildeling og utmåling av økonomisk stønad. Det kan ikke tilbys uforsvarlige tjenester, kravet til forsvarlig livsopphold må være oppfylt og vedtak kan ikke bygge på en uforsvarlig saksbehandling.

Det påpekes også i det nye rundskrivet at det innebærer en ”kontinuerlig bevegelse i retning av best mulig kvalitet.” Best mulig kvalitet innebærer ikke at man skal yte så mye som mulig, det må foretas en lovlig vurdering ut fra de forutsetninger som er gitt. Det må foretas en individuell vurdering med sikte på å fremme deltakelse i arbeidslivet og mestring av eget liv gjennom selvforsørgelse. Kommunen kan ikke bare betale ut masse midler uten å foreta en vurdering av hva som kan motivere til arbeidsdeltakelse, dette er ikke i samsvar med formålsbestemmelsen.

Forsvarlighetskravet er også med på å fastsette hvor grensen for det uforsvarlige ligger. Og det vil være brudd på loven å ”tilby tjenester som ikke er forsvarlige, eller bygge vurderinger og konklusjoner på en uforsvarlig saksbehandling.”⁶³

⁶¹ Rundskrivet pkt. 2.4.1

⁶² l.c.

⁶³ l.c.

2.1.3 Oppsummering

Kravet til forsvarlige tjenester retter seg mot mange sider av kommunens virksomhet. For det første retter kravet seg mot den generelle saksbehandlingen, altså kommunenes organisering, plikten til systematisk styring og tjenestenes innhold. For det andre retter det seg mot den individuelle saksbehandlingen. Dette vil jeg i det videre betegne som forsvarlighetskravet i vid forstand. Det stiller krav til at alle sidene av kommunens ytelser er forsvarlige. For det tredje vil kravet også rette seg mot det materielle innholdet i vedtaket, den materielle tjenesteytingen kan være uforsvarlig. Dette vil jeg heretter betegne som forsvarlighetskravet i snever forstand. Her vil forsvarlighetskravet være styrende for om selv tjenesteytingen ligger på et lovlig nivå.

På sosialrettens område må kravet til forsvarlighet ha en nær sammenheng med de målsettinger som formålsbestemmelsen legger til grunn. Og forsvarlighetskravet er en rettslig standard som vil påvirkes og utvikles i takt med samfunnsutviklingen.

2.2 Minstestandarden

Innledningsvis kan minstestandarden defineres som et krav til at tjenestens omfang og innhold ligger over et minimumsnivå. Spørsmålet her er todelt. For det første er det et spørsmål om standarden innebærer en styrking av rettigheten for individet. For det andre er det et spørsmål om minstestandarden begrenser kommunens tolkningsrom.

Søvig har beskrevet utviklingen av minstestandardkravet som en ”spiral, der rettsregler, domstolsavgjørelser og juridisk teori gjensidig har påvirket hverandre og hvor utviklingen i

første rekke har gått i retning av å styrke borgernes rettigheter.”⁶⁴ Den rettskilden som utvilsomt har størst innflytelse på denne spiralen er Fusa-dommen, Rt. 1990 s.874.

2.2.1 Fusa-dommen

Minstestandardbegrepet er som sagt sterkt knyttet til Fusa-dommen, Rt. 1990 s.874. Høyesterett kom til at tjenester som ytes ut fra de forliggende behov, må inneholde en viss ”minstestandard”, uavhengig av kommunens ressursituasjon. Dommen bidro til en styrking av det kvalitative og kvantitative innholdet i rettigheter og banet vei mot en nytt rettighets- og pliktbegrep.⁶⁵ Selv om dommen omhandlet sykehjelp og hjemmepleie, behandler Høyesterett også utviklingen på sosiallovgivningens område generelt.

Graver hevder at det ikke er omstridt at analogibetraktninger fører til at prinsippet om en minstestandard etter Fusadommen må innfortolkes også i andre lovbestemmelser innenfor sektoren. Spesielt må det gjelde lovbestemmelser som må anses å ”å gi rettigheter av en så ubestemt karakter at forvaltningen har stor frihet med hensyn til å fastlegge deres innhold.”⁶⁶ For meg står det rimelig klart at retten til sosial stønad er en slik rettighet. Selv om en beløpssum ikke er av ubestemt karakter, er det den individuelle og konkrete vurderingen som avgjør størrelsen på utmålingen. Dette taler for at minstestandarden styrker det individuelle rettighetsvernet, også når rettighetens innhold er vagt.

Kjønstad sier at dommen viser at hvorvidt kravet til minstestandard er oppfylt eller ei, ligger til rettsanvendelsen og ikke skjønnsutøvelsen. Minstestandarden følger av lovens subsumsjon.⁶⁷ Boe ser på dommen som en bekreftelse av rettsteorien om at forvaltningens

⁶⁴ Søvig (2006)

⁶⁵ Boe (1991)

⁶⁶ Graver (2007) s. 146

⁶⁷ Kjønstad (2012) s. 130

tjenester skulle holde et visst minstemål, spesielt i sosialsektoren.⁶⁸ Det Høyesterett gjør i dommen er å måle vedtaket opp mot minstekrav som antas å gjelde.⁶⁹ Dette vil være en vurdering av både rettsanvendelse og skjønnsutøvelse etter mitt syn. Kravet om minstestandard har for meg mest betydning for skjønnsutøvelsen. Dersom vedtaket er ulovlig rettsanvendelse, vil jo dette være grunnlaget for ugyldighet. Da trenger vi ikke en minstestandard. Begrepet er et målebegrep og best anvendelig der vi har to størrelser å måle opp mot hverandre. Det passer altså best på utmålingssiden. Dette taler for at minstestandarden legger begrensninger på kommunens tolkningsadgang, både ved rettsanvendelsen og ved skjønnsbruken. Dette vil jeg illustrere senere under pkt. 3.2.

Det er en siste ting jeg mener dommen er et uttrykk for på et mer generelt plan. Kommunen kjempet en kamp helt opp til Høyesterett, med støtte av Kommunenes Sentralforbund, for å fastslå at et vedtak om pleie ikke var ulovlig, selv om Høyesterett kom til at vedtaket ”ikke tilfredstilte hennes helt livsviktige behov for stell og pleie.”⁷⁰ For meg kan dette tale for to ting. Det ene er at man alltid vil tolke loven for å gagne seg selv, dette vil også gjelde for kommunene. Kommunene har fått større interesse i å tolke lovverket slik at det ikke pålegger dem ytterligere økonomiske plikter. På den andre siden er dommen et klart eksempel på at rettsanvendere kan utvikle rettighetsbegrepet for å styrke borgernes rettsikkerhet.

2.2.2 Juridisk teori

Etter Fusa-dommen er det de juridiske teoretikerne som i første rekke har bidratt til rettskildebildet rundt minstestandarden. Den juridiske debatten om hva kravet til minstestandard innebærer, kan i korte trekk beskrives i det videre. Eskeland har lenge hevdet at minstestandard er et rettssikkerhetsbegrep på lik linje med kravet til verdiriktighet

⁶⁸ Boe (1991)

⁶⁹ Rt 1997 874 s. 888

⁷⁰ Rt 1990 874 s. 888

og rettsriktighet. Det fremstår som en ekstern målestokk for den positive lovgivningen. Kravet trenger ikke være anerkjent av gjeldende rett, det fremstår mer som et rettspolitisk krav til retten.⁷¹ For ham har standarden betydning langt utover de rettsområder som begrepet vanligvis knyttes til.

Søvig mener at kravet til minstestandard kan forstås ut fra et positivt frihetsbegrep.⁷² Staten skal ikke bare sikre borgerne frihet ved å avstå fra urimelig inngrep i borgernes selvbestemmelsesrett, men også ved å tilkjenne de rettigheter som muliggjør denne selvbestemmelsesretten. Så langt er han på samme linje som Eskeland, standarden er allmenngyldig og opphøyet. Men kravet er for Søvig først og fremst knyttet til lovtolkningen. Det er innholdet av den enkelte rettighet som vil avgjøre hva minstestandarden er. Dette vil ofte være en politisk avveining tatt av lovgiver, men også domstolene må ta stilling til konflikten mellom borger og det offentlige der borgeren påberoper seg en rettighet. Men akkurat det at domstolene er tilbakeholdene i forhold til spørsmål om økonomiske prioriteringer, og at retten til en forsvarlig minstestandard har en svak konstitusjonell forankring, gjør at borgerne egentlig har et svakt vern mot reduksjon av stønadsnivået gjennom lovgivning.⁷³ Dette er jeg enig i. Minstestandarden er et redskap som domstolene, klageorganene og saksbehandlerne kan bruke for å styrke svake rettigheter.

Det finnes en norm for minstestandarder som forvaltningen må oppfylle, i følge Boe. På bakgrunn av Fusa-dommen og senere rettspraksis, hevder han at minstestandarden bør gjelde som en generell skranke for forvaltningens skjønnsfrihet.⁷⁴ Kravet til minstestandard er for ham like mye et velferdsanliggende, som følger av myndighetens samfunnsansvar,

⁷¹ Eskeland (1992) s.63-70

⁷² Søvig (2006)

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ Boe (1991)

som det er et rettssikkerhetskrav. Lovene gir forvaltningen armslag til å fastslå nivået på ytelsene, men helt til bunn kan ikke nivået komme.⁷⁵ Dette er jeg enig i. For Walløe Tvedt er minstestandarden først og fremst en ugyldighetsgrunn, når den som oppfyller vilkårene etter loven ikke får innvilget et visst minimum.⁷⁶ Boe fokuserer altså mer på kommunens handlingsrom, mens Walløe Tvedt fokuserer på rettskravet til individet. Forskjellen mellom de to innfallsvinklene er at når man fokuserer på rettskravet til individet må det tas andre hensyn enn når det er handlingsrommet til kommunen som defineres.

Kjønstad har gått langt i retning av å fastlegge en minstestandard i form av et rettslig krav som la direkte begrensninger på forvaltningens avgjørelsesfrihet. Som eksempel kom Kjønstad til at tidligere kommunehelsetjenestelov § 2-1 inneholdt en minstestandard for hva man har krav på, og at domstolene kunne prøve om den minstestandarden var oppfylt. Denne minstestandarden kunne altså ikke fravikes på grunn av dårlig økonomi i kommunen.⁷⁷ Selv om Kjønstad går langt i å tillegge minstestandarden betydning, knytter han begrepet direkte opp til den rettigheten som behandles. I dette er jeg enig med Kjønstad, det er først etter at vilkårene for tildeling av økonomisk stønad er oppfylt at betydningen av minstestandarden vil spille inn.

For Graver derimot følger det av Fusa-dommen at det må være klart at sosialtjenesteloven gir borgerne krav på ytelser utover et minstemål, og vedtak som ikke oppfyller målene vil være ugyldige. Utover dette mener han at det ikke er interessant å ta stilling til hvorvidt minstestandarden følger av den enkelte rettigheten etter loven eller av generelle forvaltningsrettslige prinsipper.⁷⁸

⁷⁵ Boe (1993)

⁷⁶ Walløe Tvedt (2012) s.171

⁷⁷ Kjønstad (1990)

⁷⁸ Graver (2007) s. 146

For denne oppgaven er tema sosial stønad, og minstestandarden har da betydning for innholdet i rettigheten. Spørsmålet om minstestandarden er oppfylt vil imidlertid komme til anvendelse etter at søkeren faktisk har et krav. Hvis vi forutsetter at vedkommende oppfyller vilkårene til sosial stønad er det da spørsmålet om hvilket nivå ytelsene skal ligge på som er det egentlige spørsmålet om minstestandard. Standarden stiller altså krav både til rettsanvendelsen og skjønnsutøvelsen på utmålingssiden.

2.2.3 Minstestandarden og det kommunale ansvaret

Man kommer ikke utenom debatten om ansvarsfordeling mellom stat og kommune når man behandler spørsmålet om minstestandard. I følge Bernt grunner debatten i en kollisjon mellom to styringsparadigmer. Der det ene er det lokale selvstyre og dens motstand mot nasjonale standardkrav som vil begrense styringsretten, og det andre er den klassiske velferdstenkning som anser standarder under et felles statlig minstenivå for å stride mot grunnleggende velferdsstatlige verdier. Disse verdiene innebærer å beskytte og gi likhet og trygghet for de svake, og dette er et nasjonalt ansvar.⁷⁹ Det kan godt tenkes at hensynet til kommunal handlings- og prioriteringsfrihet er vektige verdiargument mot statlig styring. Men det er klart at disse argumentene ikke kan vinne over alle krav om rettssikkerhet i form av minstestandarder som skal sikre rettigheten og rettssikkerheten.⁸⁰ Spørsmålet er da hvordan vi best kan ivareta begge disse hensynene.

Det er etter dagens lovgivning tillagt kommunene et for stort spillerom på bekostning av nasjonale rettigheter, hevder Kjønstad. Dette gjelder både med hensyn til hvem som skal tildeles hjelp og hvilken hjelp som skal gis. Når kommunene ikke er rettslig forpliktet til å realisere målsetningene, vil rettigheten heller ikke innebære en begrensning av betydning for

⁷⁹ Bernt (2001)

⁸⁰ Bernt (2000) s. 332

det kommunale selvstyret.⁸¹ Det er gitt sterke signaler om ambisjonene for å hjelpe de vanskeligstilte.⁸²

Om vi bruker sosial stønad som eksempel. Stnavl. § 18 gir rettskrav på økonomisk stønad på et forsvarlig minstenivå, skriver Christensen i et notat tilknyttet en utredning fra 2005.⁸³ Men denne rettssikkerhetsgarantien er svakt formulert i loven. Lovens kriterier er utpreget skjønnspregede og klagemuligheten er begrenset.⁸⁴ Det er kommunenes definisjon av det forsvarlige minstenivået som avgjør innholdet i rettskravet og hvilken trygghet som ligger i formålsparagrafen og rettigheten.⁸⁵ Resultatet er, i følge Christensen, at det kommunale selvstyret har fått forrang foran presiseringen av rettigheten. Kritikken fra Kjønstad, Kjellevold og Bernt går delvis på at argumentet om kommunalt selvstyre brukes for å ikke styrke rettighetspreget og rettssikkerhetsvernet i loven. Retningslinjene for utmåling skulle utjevne ulikhetene og gi en minstestandardnorm for utmåling av økonomisk stønad. Men det ble ikke gitt noen økonomiske tildelinger eller stilt strengere krav til kommunene.⁸⁶ Derfor har ikke retningslinjene etter mitt syn bidratt noe til avveiningen mellom kommunens handlingsfrihet og rettighetens styrke. Mer om dette i kapittel 3.

Bernt hevder at hele kommune-stat debatten er en ”røyksky rundt den egentlige problemstilling” som er ”hvor sterkt og tett er vi villig til å gjøre det velferdsstatlige sikkerhetsnett rundt borgeren?”⁸⁷ Dette er det egentlige spørsmålet om minstestandarden. Han hevder at årsaken til at spørsmålet om en lovfast minstestandard blir begravd er at

⁸¹ Kjønstad (2003) s. 351

⁸² I.c.

⁸³ NOU 2005:6 tilleggskapittel 3

⁸⁴ Kjellevold (1997)

⁸⁵ Kjellevold (1997)

⁸⁶ NOU 2005:6 tilleggskapittel 3 pkt 3.1.8

⁸⁷ Bernt (1998)

ingen regjering ville ha tatt det økonomiske ansvaret og den politiske belastning. Selv med 10 år med veiledende retningslinjer er det lite som tyder på at formål som ”sosialt likeverd” og ”forsvarlig livsopphold” blir oppfylt når man ser nivået hjelpen ligger på. Bernt hevder at det er tre hensyn som ligger bak denne motviljen til å prioritere, og det overordnede av disse er det statsfinansielle. Han hevder at staten unngår å gjøre det som er nødvendig for at borgerne skal få sine rettigheter innfridd for å spare penger.⁸⁸

På dette punktet er jeg enig med Bernt. At kommunen har ansvar for sosialforvaltningen er ikke et godt nok argument for hvorfor satsene og utmålingen i mange kommuner ligger under det som er anslått som forsvarlig livsopphold og langt under SIFOs satser. Uttalelser fra departementet at sosial stønad skal være det ”nederste sikkerhetsnettet”, og at nivået må være så lavt at det motiverer til arbeid, har også betydning nivået på stønaden og hva som må ligger i minstestandardbegrepet. Det forsterker inntrykket av at sosialklienter er på bunnen av samfunnsstigen. Målsettinger om hjelp til selvhjelp og avstigmatisering av sosialhjelpsmottakere drukner lett i en debatt om det store juridiske emnet som er ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Selv om det er ønskelig at kommunen fremdeles skal ha ansvaret for sosialkontorene, er de like fullt bundet av loven. En lovpålagt minsteystelse vil kunne sikre økt likhet og rettssikkerhet, selv på området for behovsprøvde ytelser som sosial stønad.

2.2.4 Oppsummering

Konklusjonen min er at minstestandarden har betydning for tolkningen av vilkårene til rettigheten, og for hvilket nivå ytelsen skal ha. Dette er avgjørende for den andre delen av spørsmålet. Når minstestandarden legger begrensninger for rettsanvendelsen og skjønnsadgangen vil den også legge begrensninger på det kommunale handlingsrommet.

⁸⁸ Bernt (2001)

Rekkevidden av dette vernet er enda ikke klarlagt, det har vært få saker for domstolene og i praksis er det fremdeles opp til den statlige forvaltningen og kontrollorgan å trekke de nærmere grenser for kommunenes handlefrihet. Mest av betydning er det at defineringen av minstestandarden er en rettslig oppgave som ikke kan avgjøres ut fra politisk handlefrihet eller kommunalt selvstyre.⁸⁹

2.3 Forholdet mellom minstestandarden og forsvarlighetskravet

Forsvarlighetskravet og minstestandarden har en del fellestrekk. De er begge uttrykk for begrensninger i kommunes handlefrihet. Lovgivning og Høyesterett har slått fast at selv om kommunen har ansvaret for de sosiale tjenestene, er forsvarlighetskravet og minstestandarden avgjørende for hvilke vedtak som kan treffes og hvordan de skal treffes. Selv om det ikke finnes lovpålagte krav til det materielle innholdet i vedtakene vil en tjenesteyting som ikke tilfredsstillt kravene være ulovlige.

Det uttales i forarbeidene til stnavl. at ”forsvarlighetskravet er en rettslig minstestandard, og det setter en nedre grense for hva som kan aksepteres før det kan regnes som svikt i tjenestene.”⁹⁰ Dette vil tale for at terskelen for minstestandard og forsvarlighet er ganske lik. Dette er forsvarlighetskravet i snever forstand. Minstestandarden presiserer innholdet i forsvarlighetskravet.

Men selv om terskelen ikke er ulik er begrepene av ulik art. Dette kom også til uttrykk i forarbeidene til hotjl, og i høringsutkastet ble det påpekt av flere høringsinstanser at en slik beskrivelse av forsvarlighetskravet som en minstestandard var ufullstendig.⁹¹ Minstestandardens kjerne har vært det materielle innholdet i vedtaket. I følge Kjønstad har det en side til innhold og en side til omfang.⁹² Forsvarlighetskravet brukes derimot som

⁸⁹ Bernt (2002) s. 665

⁹⁰ Ot.prp. 103 (2008-2009) pkt. 9

⁹¹ Prop. 91 L (2010-2011) pkt. 20.5

⁹² Kjønstad (2008) s.177

krav til alle sider ved tjenesten, både omfang, innhold og tilgjengelighet og i tillegg at tjenestene ytes i tide. Dette har en direkte side også til prosessuelle spørsmål. Det er klart at forsvarlighetskravet er mer enn en rettslig minstestandard. Dette er forsvarlighetskravet i vid forstand. Så selv om terskelen for de to begrepene er ganske lik er de allikevel av ulik art.

Minstestandarden og det generelle krav om forsvarlighet i forvaltningen må sammenlignes med lignende forsvarlighetskrav etter helselovgivningen, og de samme prinsippene må innfortolkes i forsvarlighetskravet etter stnavl. I forarbeidene til helse-og omsorgstjenestene skal vurderingen av om en tjeneste er forsvarlig ytt, bero på en bedømming av hva som er god praksis der det er størrelsen på avviket fra denne som avgjør om grensen til et uforsvarlige. Der minstestandarden operer med en mer klar grense for hva som må være minstekrav til en ytelse, kan det virke som denne henger sammen med den nedre grensen for forsvarligheten. God praksis vil da ligge noe over minstestandarden, selv om det er det som er kjernen i forsvarlighetsbegrepet. I mellomrommet mellom god praksis og forsvarlighetens nedre grense vil kommunen kunne utøve skjønn.⁹³ Dette er i samsvar med Kjellevolds syn.

Kjellevold hevder at Høyesteretts uttalelser om minstestandarder i Fusa-dommen er at de setter en nedre grense for forsvarlighet.⁹⁴ Og Boe ser på kravet til minstemål som supplerende til kravene om saklig og forsvarlig skjønn.⁹⁵ Dette taler for at minstestandarden både presiserer kravet til forsvarlig tjenesteyting.

En annen viktig ulikhet mellom begrepene er at minstestandarden forutsetter at den som søker sosial stønad oppfyller vilkårene. Standarden trekker ikke grenser for rettsanvendelsen og skjønnsutøvelsen før det er fastslått av vilkårene til rettigheten er

⁹³ Prop. 91 L (2010-2011) pkt. 20.5

⁹⁴ Kjellevold (2009) s.31

⁹⁵ Boe (1993)

oppfylt. For å kunne operere med et begrep som minstestandard må man kunne måle hva som er minstenivået opp mot det som skal ytes i det konkrete tilfellet. Forsvarlighetskravet gjelder derimot på alle sider av sosialkontorets virksomhet.

2.3.1 Konklusjon

Minstestandarden presiserer innholdet i forsvarlighetskravet, og knytter seg til det materielle innholdet i vedtaket. Terskelens for forsvarlighet og minstestandarden er her lik. Dette er forsvarlighetskravet i snever forstand. Fusadommen er et uttrykk for den generelle tanke om at det går en nedre grense for den kvalitet som kan tilbys når det foreligger en rettighet. Forsvarlighetskravet i vid forstand er derimot styrende for alle sider av sosialkontorets saksbehandling, også i vurderingen av om vedkommende har en rettighet. Betydningen av dette for sosial stønad blir diskutert i pkt. 3.2 og 3.3.

3 Tildeling og utmåling av sosial stønad

Bestemmelsen som behandles er stnavl. § 18. Første ledd lyder:

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

Loven og bestemmelsen er formålsstyrt, at tjenester som ytes skal søke å oppfylle ett eller flere formål. Hovedformålet er å sikre økonomisk trygghet for den som ikke er i stand til å oppnå det på egenhånd, samt å gjøre vedkommende selvhjulpen. Retten til sosial stønad kan nærmest innebære en minstestandard i seg selv. Kommunen er ansvarlig for å yte stønad til de som ikke kan sørge for sitt eget livsopphold, og denne stønaden må ligge på et forsvarlig nivå over et visst minimum.

I den videre behandling av temaet vil jeg først ta for meg selve tildelingen av sosial stønad. Spørsmålet er for det første hvor stort tolkningsrom kommunen har ved rettsanvendelsen og om kravet til forsvarlighet legger begrensninger på vedtak om tildeling av sosial stønad. Det neste punktet er utmålingen av stønaden. Spørsmålet her er hvor fritt kommunens skjønn er ved utmålingen, og hvilke begrensninger forsvarlighetskravet og minstestandarden legger på skjønnsadgangen.

3.1 Tildeling av sosial stønad

3.1.1 Historikk

Når sosialomsorgsloven trådte i kraft i 1964 presenterte den et nytt og viktig skritt i utviklingen av velferdsstaten. Staten erkjente sitt ansvar overfor alle borgere, også de som falt utenfor andre sosiale sikkerhetsnett. Sosialomsorgsloven lovfestet nemlig en rett til sosialhjelp når lovens vilkår var oppfylt.⁹⁶ Før denne rettighetsfestingen skulle støtte kun

⁹⁶ Ot.prpr.nr.56 (1962-63) s.72

gis til de som var verdig trengende. Ved rettighetsfestingen ble tanken om at noen burde forsørges i form av fattigomsorg forlatt til fordel for ideen om sosial trygghet og ikke minst rettssikkerhet for alle borgerne.

Kommunene fikk ansvaret for de sosiale ytelsene ved fattigdomslovgivningen i 1845.⁹⁷ Det lokale samfunnet hadde ansvaret for de svakeste. Men ved lovfestingen av stønaden i sosialomsorgsloven ble det slått fast at hovedformålet skulle være videre enn en ren nødhjelpstankegang. Sosialomsorgsloven gav altså en rettighet til stønad. Selv om denne rettighetstenkningen ble skjøvet i bakgrunnen i forarbeidene, og begrepet ”rett” eller ”rettighet” ikke ble nevnt i lovteksten ble det i praksis lagt til grunn av departementet og fylkesmennene at lovens § 3 nr.1 ga en rett til økonomisk stønad.⁹⁸ Dette ble senere lagt til grunn klart og tydelig i Sosialdepartementets rundskriv, Sosiallovrundskrivet 1980 s. 20. Selv om det blir stilt spørsmålstegn ved denne rettigheten i Sosiallovsutvalgets innstilling fra 1985⁹⁹, kan vi slå fast at loven ga en rettighet, den ga rett til stønad for den som trenger det for å klare seg.

Denne bestemmelsen ble videreført i den tidligere sosialtjenesteloven §5-1 og i dagens stnavl. § 18. Det er understreket i forarbeidene til den nye loven at bestemmelsen er en direkte videreføring av gjeldende rett på området, selv om ordlyden er endret noe.¹⁰⁰ Forarbeider, uttalelser, rettspraksis og rundskriv som behandler bestemmelsene i de tidligere lovene har altså direkte betydning for behandlingen av oppgavens tema.

⁹⁷ Bernt (2000) s. 307

⁹⁸ Ot.prpr.nr.56 (1962-63) s.72

⁹⁹ NOU 1985:18

¹⁰⁰ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) pkt. 6.8.1

3.1.2 Livsoppholdsvurderingen

Ut ifra ordlyden er stnavl. § 18 en klar rettighetsbestemmelse. Den som ikke kan sørge for eget livsopphold har et ”krav på økonomisk stønad”. Er lovens vilkår for rett til stønad oppfylt er dette en pliktig utgift for kommunen, uavhengig av kommunens økonomi. Retten utløses når en søker er uten egne midler og ikke får dekket sitt behov gjennom andre ordninger. Rundskrivet legger dette også til grunn, ”den som ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke sine levekostnader gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.”¹⁰¹ Spørsmålet vil da bli hvilken grad av nød er det som utløser et krav om å bli hjulpet opp på et nivå som gir et forsvarlig livsopphold. Ordlyden gir ingen videre holdepunkter for hvilket nivå av fattigdom som kreves. Behandlingen av begrepet livsopphold behandles av de andre rettskildene først og fremst i tilknytning til utmålingsspørsmålet. Forholdet mellom hvilken grad av nød som kreves for rett til sosial stønad og hva som innebærer et forsvarlig livsopphold på utmålingssiden vil være lik. For sosialkontoret er det et spørsmål om hva søkeren mangler rent økonomisk. Dette krever en individuell behandling, og det er personens hjelpebehov ut fra den nåværende situasjonen som skal vurderes.¹⁰² Dette innebærer en konkret vurdering av søkerens inntekter, utgifter og personlige forhold. Hva som ligger i en konkret og individuell vurdering på vilkårsiden har en nær sammenheng med utmålingsspørsmålet og en nærmere behandling av dette kommer i punkt. 3.2.

Livsoppholdsvurderingen på vilkårsiden innebærer som sagt en konkret vurdering av den enkeltes situasjon og behov. Denne vurderingen er, som vi skal se, ikke bare en lovbundet tolkning men inneholder også betydelige innslag av rettsanvendelsesskjønn. Selv om det i forarbeidene til stnavl. uttales ”vurderingen av om søker oppfylder vilkårene, og følgelig har rett til økonomisk stønad, er ikke en skjønnsmessig vurdering.”¹⁰³ Dette er ikke det

¹⁰¹ Rundskrivet pkt. 4.18.1

¹⁰² Rundskrivet pkt. 4.18.1

¹⁰³ Ot.prp. nr.103 (2008-2009) pkt. 3.3.3

korrekte utgangspunkt. Hvorvidt en person er i stand til å sørge for eget livsopphold gir et vidt fortolkningsrom, selv om det er et rettsanvendelsesskjønn.¹⁰⁴

3.1.3 Ytelsens subsidiære karakter

Bestemmelsens ordlyd krever en konkret vurdering av om søkeren ikke kan sørge for sitt eget livsopphold gjennom å gjøre gjeldende andre rettigheter eller gjennom arbeid. Man har ikke et rettskrav på sosial stønad når det foreligger andre muligheter for selvforsørgelse. I praksis foreligger det en rekke vanskelige rettslige vurderingstemaer i anvendelsen av dette vilkåret,¹⁰⁵ og bestemmelsen gir et visst tolkningsrom. Spørsmålet her er hva som ligger i dette vilkåret, og hvilken betydning forsvarlighetskravet har for denne tolkningen.

Retten er subsidiær, i den forstand at man må ha uttømt alle andre muligheter for underhold. Dette fremgår direkte av lovteksten, jf stnavl. § 18 første ledd. Dette har for det første en side mot de alternativ for forsørgelse som faktisk foreligger og en side mot hva som sosialtjenesten kan kreve av søkerens egen innsats for å øke sine inntekter eller redusere sine utgifter.¹⁰⁶ Ad det første, så er det livsoppholdsvurderingen på vilkårssiden. Den andre siden er det som gir rettigheten sin subsidiære karakter. Det er, i følge Bernt, to hensyn som kan begrunne at rettigheten er subsidiær. Det ene er fordelings- og rettferdighetshensyn. Kun de som trenger det skal få økonomisk støtte. Det andre hensynet er også et av lovens hovedformål, formålet om hjelp til selvhjelp kan tale for at man oppfordrer, hjelper og om nødvendig prøver å presse søkeren til å klare seg selv hvor dette er mulig.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Kjøenstad (2012) s. 448

¹⁰⁵ Bernt (2000) s. 69

¹⁰⁶ Bernt (2000) s. 69

¹⁰⁷ Bernt (2000) s. 84

Har man andre alternative måter å forsørge seg på skal man bruke disse før man har krav på stønad. Alle arbeidsføre personer som ikke tjener nok til eget livsopphold og som mottar sosial stønad er pliktig å være tilmeldt NAV. Reelle arbeidssøkende uten rett til dagpenger eller for lave dagpengeutbetalinger kan søke om supplerende stønad på NAV lokalt. En selvstendig næringsdrivende må kunne forpliktes å ta annet arbeid før sosial stønad skal kunne bli aktuelt.¹⁰⁸ Dersom vedkommende er i den rette målgruppen for kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad kan vedkommende som ikke vil søke på dette være avskåret fra å motta sosial stønad.¹⁰⁹ Her må sosialkontoret først vurdere om søkeren er i den rette målgruppen, og så bestemme seg for om de vil kreve at vedkommende søker om kvalifiseringsprogram.

Også økonomiske rettigheter må gjøres gjeldende før man har rett til stønad. Kan vedkommende benytte seg av generelle ordninger i folketrygden kan det stilles krav til at det må søkes om disse. Dersom folketrygdytelsene ikke er nok til å oppnå en forsvarlig levestandard vil man ha rett på supplerende sosialstønad. Dersom vedkommende har midler i bank eller andre likvide midler kan det kreves at vedkommende bruke disse til livsopphold før stønad kan kreves. Det kan i tillegg også kreves at større formuesgjenstander selges dersom de ikke er nødvendige for å ivareta inntektsmuligheter eller transportbehov.¹¹⁰ Det kan ikke kreves realisasjon av eiendeler som er nødvendige for å opprettholde et normalt hushold. Dette vernet er også gitt i gjeldsordningsloven § 4-5 og lov om fordringshaveres dekningsrett 8. juni nr. 59 § 2-3. Disse bestemmelsene skal sikre et minimumsnivå av hva man kan kreve å beholde selv om man har store økonomiske utfordringer.

¹⁰⁸ Kjønstad (2008) s. 395

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) pkt.6.2.1

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) del 4

Dette viser at det er svært mange forhold som sosialkontoret tar i betraktning når de vurderer om vilkåret om manglende alternativt underhold er oppfylt. Reglene er detaljerte, og først og fremst utpenslet i forarbeidene og rundskrivene. Og mange av disse vurderingene er skjønnspregede, så som hvorvidt vedkommende bør søke plass i kvalifiseringsprogram, eller om det er urimelig å kreve realisasjon av formuesgjenstander. I retningslinjene for utmåling uttales det at sosialtjenesten ”har rett og plikt til å utøve skjønn når den vurderer om det skal ytes stønad...)¹¹¹ Også vurderinger om hvorvidt den inntekten vedkommende har er tilstrekkelig vil være basert på skjønn. Med andre ord er det en skjønnsadgang også på vilkårsiden av rettighetene, men dette er ett rettsanvendelsesskjønn.

3.1.4 Forsvarlighetskravets betydning ved tildelingen

Forsvarlighetskravet har for det første betydning for den individuelle saksbehandlingen av søknaden. Rettigheten utløses av økonomisk nød så sosialkontoret må behandle søknaden uten ugrunnet opphold.

For det andre begrenser forsvarlighetskravet tolkningsrommet på vilkårsiden. Dette gir seg utslag på ulike måter. Bestemmelsens subsidiære karakter krever en individuell vurdering av søkerens alternative forsørgelsesmuligheter. Det henger sammen med sosial stønad som det nederste sikkerhetsnettet, om mulig skal vedkommende få inntekter til livsopphold på en annen måte. Formålet om å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet kan også begrunne den subsidiariteten. Forsvarlighetskravet vil da være presiserende for denne formålsbruken. Hvor langt sosialkontoret kan gå i å fremme hensyn som hjelp til selvhjelp og arbeidslinja må vurderes ut fra hvor forsvarlig det vil være.

¹¹¹ Rundskriv A-2/11

3.2 Utmåling av sosial stønad

Når søkeren har rett til sosial stønad er det neste spørsmålet hvor store ytelser vedkommende har krav på etter stnavl. § 18. Loven er utformet som regler som skal sikre subsidiær hjelp på et minimumsnivå, og i praksis blir dette da et spørsmål om hva som anses som et forsvarlig minimum for livsopphold i Norge.¹¹²

3.2.1 Historien bak utmålingsspørsmålet

Under sosialomsorgsloven ble det gjort forsøk på en kobling mellom folketrygdens minstesatser og nivået for sosial stønad. I 1988 uttalte departementet at 85% av folketrygdens minstepensjoner med tillegg av dekning av nødvendige boutgifter var et rimelig utgangspunkt for en utmåling av sosial stønad. I den senere tid er koblingen til trygdesystemet dempet fra departementets side og i lovproposisjonene til tidligere sosialtjenestelov ble det fremmet et forslag om adgang for departementet til å gi retningslinjer om veiledende utmålingsnivå.¹¹³ Omslaget kan i følge Andenæs sees på som et forsøk på å unndra seg kritikk for den klare rettigheten som sosial stønad fikk.¹¹⁴ Dette kan ha en sammenheng med de politiske og økonomiske forholdene sent på 80-tallet og tidlig på 90-tallet. Sosialhjelp ble av mange sett ansett for å være en ytelse som bare skulle gis i unntakstilfelle og en for klar rettighetsfesting kunne føre til en for utstrakt bruk av sosialhjelp som økonomisk livsgrunnlag.

Historien bak hjemmelen om statlige retningslinjer var at sosiallovutvalget i 1985 hadde ønske om å fastsette en normert minsteytelse som skulle gis etter en behovsprøving.¹¹⁵ Departementet vurderte dette å være i strid med funksjonsdelingen mellom kommune og

¹¹² Bernt (2000) s. 85

¹¹³ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) pkt. 5.2

¹¹⁴ Andenæs (2003) s. 224

¹¹⁵ NOU 1985: 18

stat, og at det ville stride mot det økonomiske ansvarsprinsipp.¹¹⁶ Det økonomiske ansvarsprinsipp er en generell retningslinje for ansvarsfordelingen i forvaltningen. Det forvaltningsnivå som har det administrative ansvaret for en oppgave skal også ha det fulle finansielle ansvaret. Siden ansvaret for økonomisk stønad lå til kommunene, anså altså departementet at de ikke kunne gi pålegg i loven om en normert ytelse. Dersom de skulle ha gitt et slikt pålegg ville prinsippet tilsagt at staten burde kompensere for de økte utgiftene.

Bernt har hevdet at Finansdepartementet var skyldig i å hindre en normert ytelse, ved å gi signaler om at økonomien ikke tåler flere ordninger som binder opp ressursbruken på en måte som hindrer overprøving gjennom budsjettene, lokalt eller nasjonalt.¹¹⁷ Påstanden kan understøttes av Finansdepartementets uttalelser i høringsrunden til den tidligere sosialtjenesteloven. Et utvalg nedsatt av sosialdepartementet i 1990 fikk i mandat å utrede den gjeldende rettstilstanden og fremme forslag til endringer i de tidligere forslag til ny sosiallov og dens kap. 5. Utvalget foreslo en bestemmelse om at sosialtjenesten alltid skulle yte stønad til umiddelbare og nødvendige utgifter til mat, klær og midlertidig husvære, uavhengig av om søkeren hadde rett til normert stønad. De presiserte at deres mandat ikke var å vurdere spørsmålet om garantert minsteinntekt og at det etter deres mening var ” en vesentlig forskjell mellom garantert minsteinntekt og den, normerte, behovsprøvde sosialhjelp som foreslås av utvalget...” Allikevel uttaler Finansdepartementet i sitt høringsnotat: ”Virkningene av den foreslåtte omlegging vil være at den tradisjonelle sosialhjelpen erstattes med en form for garantert minsteinntekt hvor kommunenes styringsmulighet blir kraftig redusert.” Selv om departementet innså at argumentet om at en normering ville avskjære en individuell behovsprøving av den enkelte søker nok var et argument uten stort grunnlag i virkeligheten.¹¹⁸ Etter dette falt departementet likevel ned på

¹¹⁶ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 90

¹¹⁷ Bernt (1996)

¹¹⁸ Bernt (2008)

at et pålegg i loven om en normert ytelse ville hindre lokal tilpasning, og være i strid med det økonomiske ansvars prinsipp. Et spørsmål om en bedring av rettssikkerheten burde heller ivaretas gjennom statlige veiledende retningslinjer. De viste til at ”det vil gi mulighet for felles utgangspunkt for kommunenes behandling av søknader og derved større likhet.”¹¹⁹

Dette er bakgrunnen for dagens utmålingsregler. Lovgiver har vurdert hvor langt en rettighetsfesting av sosial stønad skal gå på bekostning av det kommunale selvstyret, men som vi skal se kan minstestandarden og forsvarlighetskravet presisere denne avveiningen.

3.2.2 Rettskildeproblematikken til utmålingsspørsmålet

Ordlyden er knapp og svært lite opplysende om nivået for hjelpen, forarbeidene er heller ikke mye til hjelp. Men loven og forarbeidene forutsetter at utmålingen skal være lik for like tilfeller.¹²⁰ For å kunne definere innholdet i livsoppholdsbegrepet og håndheve en ensartet nasjonal minstestandard er vi avhengig av supplerende veiledning fra andre kilder.¹²¹ De viktigste kildene vi har er styringssignalene fra departementet i form av rundskriv. Det er hovedrundskrivet til stnavl. og de veiledende retningslinjene som gir tolkingsstandpunkter, og disse vil i sin alminnelighet bli fulgt av saksbehandlerne hos sosialkontorene. Rettskildene vil på den måten gi uttrykk for den ”fungerende” retten. Dette i seg selv er ikke et problem der disse kildene også er uttrykk for den ”gjeldende” retten, altså de korrekte rettslige løsningene.

Problemet vil derimot være at departementet på den måten får herredømme over lovforståelsen av rettigheten. Rettigheten er gitt for å hindre at ”økonomiske og ideologiske betraktninger brukes som argumenter mot å pålegge kommunene – og dermed indirekte

¹¹⁹ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) pkt. 5.5

¹²⁰ Ot.prp.nr.29 (1990-91) pkt. 5.5

¹²¹ Bernt (2000) s.72

også staten – for vidtgående forpliktelser i forhold til sosialhjelpsøkerne.”¹²² Forståelsen av bestemmelsen skal være juridisk, ikke forvaltningsmessig eller politisk. Dersom departementet er for lojal mot sine politiske overordnede i tolkningen av bestemmelsene, vil dette kunne innebære et rettskildeproblem for rettsanvendelsen hos sosialkontoret.

Når det er departementet som ensidig fastslår innholdet i en rettighet overfor en gruppe som har begrensede muligheter til å protestere, kan det ikke aksepteres at forvaltningen påberoper seg sin egen praksis for å legitimere en restriktiv tolkning av en rettighet.¹²³ Det kan være grunn til å tro at departementet kan identifisere seg med kommunene i tolkningen, og velge det tolkningsalternativ som vil gagne kommunen mest.

Allikevel kan ikke det som nå er sagt hindre at rundskrivene er relevante og vektige kilder til forståelsen av bestemmelsen, men det er viktig å ha et kritisk øyne til disse kildene. Jeg vil i det videre bruke rundskrivene for å vurdere om de er i samsvar med det som vil følge av de andre rettskildene.

3.2.3 Begrensninger i kommunens skjønnsadgang

Det er kommunens ansvar å yte sosial stønad, og kommunen er tillagt en betydelig skjønnsadgang med hensyn til utmålingsspørsmålet.¹²⁴ Årsaken til dette er for det første at kommunen er tillagt det økonomiske ansvaret for ytelsen, jf. stnavl. § 7, og det er kommunen som skal yte tjenestene etter loven. For det andre kan det begrunnes i sosial stønads skjønnsmessige karakter, ytelsen skal gis på bakgrunn av en konkret vurdering av den enkeltes faktiske hjelpebehov.

¹²² Bernt (2000) s.73

¹²³ Bernt (2000) s. 73

¹²⁴ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) pkt. 3.3.3

Et spørsmål om nivået på stønaden er da i realiteten et spørsmål om hvilke rettslige begrensninger som legges på kommunens skjønnsadgang. For det første vil skjønnet innskrenkes av tolkningen av bestemmelsen selv. Her vil lovens formålsparagraf ha en særlig betydning. Det er nemlig lovens formål som må være det grunnleggende utgangspunktet for å vurdere det rettslige minimumsnivået for stønad til livsopphold. Ytelsene må være på et nivå som kan realisere målsettingene.¹²⁵ For det andre kan ikke stønaden ligge under en faglig forsvarlig minstestandard, dette er et spørsmål om minstestandard og forsvarlighet der vi vurderer terskelen for utmålingen. Her er minstestandard og forsvarlighet det samme. For det tredje kan ikke skjønnet være uforsvarlig i vid forstand, det kan ikke være i strid med alminnelige forvaltningsrettslige saksbehandlingsprinsipper eller god faglig praksis.¹²⁶

Utmålingsvurderingen er i første rekke en behovsvurdering. Det skal foretas en konkret og individuell vurdering av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform.¹²⁷ Behovsvurderingen er en vurdering av tjenestemottakerens personlige forhold og stønaden skal utmåles med bakgrunn i den enkeltes faktiske behov. Det kreves en relativ høy arbeidsinnsats fra sosialkontoret når de skal foreta denne vurderingen. For at utmålingen ikke skal bli vilkårlig, er det viktig at det tas hensyn til de samme personlige forholdene og at disse vurderes likt for alle klientene. Dette bidrar til å også begrense adgangen til skjønnsbruken ved å legge faste rammer for utmålingen.

3.2.4 Utmålingsvurderingen

Spørsmålet så er hvordan begrensningene i skjønnsadgangen gir seg utslag i den konkrete utmålingen. Det er ikke presisert i loven hvilket nivå hjelpen skal ligge på eller hvilke utgifter som skal dekkes. Men formålsbestemmelsen og kravet om forsvarlig livsopphold

¹²⁵ Bernt (2000) s. 89

¹²⁶ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) pkt. 3.3.3

¹²⁷ Rundskrivet pkt. 4.18.1

gir veiledning om nivået. Det er lagt til grunn i forarbeidene at søknaden skal sikre et forsvarlig livsopphold. Dette er ifølge forarbeidene en tolkning av lovens hovedformål om økonomisk trygghet, forsvarlighetskravet og minstestandarden.¹²⁸ For at stønad skal dekke et forsvarlig livsopphold må den dekke mer enn bare de helt livsnødvendige utgifter. Det er for det første en klar og sikker rettsoppfatning at sosialhjelpssøkeren har krav på noe mer enn ren nødhjelp.¹²⁹ Og hjelpen skal sikre et rimelig og nøkternt levesett.¹³⁰

Kravet om forsvarlig livsopphold må sees i sammenheng med stnavl. § 18 andre ledd: ”Stønad bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.” Her må kommunen ved utmålingen vurdere om stønaden kan bidra til at vedkommende får seg arbeid. Behovsprøvingen kan tilsi at enkelte stønadsmottakere må få dekket utgifter utenfor kjerneområdet for livsoppholdsvurderingen om formålet skal nås.¹³¹

I det første rundskrivet om retningslinjer fra 2001 ble det påpekt at ”sosialhjelpens legitimitet er avhengig av at ordningen oppleves som rettferdig i den forstand at kun de som har et reelt behov for hjelp får slik støtte.”¹³² Samtidig er det enighet om at samfunnet har et ansvar for å bidra til å gi dem som faller utenfor de alminnelige inntektsordningene mulighet til trygghet og forsvarlig levestandard. Hensynet til at det skal lønne seg å arbeide, eller delta i arbeidsmarkedstiltak, og hensynet til dem som ikke har alternativ til sosialhjelp som viktig inntektskilde trekker i ulik retning. Sosialtjenesten må foreta en avveining mellom disse hensyn. Sosialtjenesten må også legge vekt på hvilke reelle muligheter den enkelte har til å forbedre sin situasjon. Det må altså foretas en bred

¹²⁸ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) pkt. 6.6.2

¹²⁹ Bernt (2000) s. 87

¹³⁰ Rundskrivet pkt. 4.18.1.1

¹³¹ Kjøenstad (2012) s. 441

¹³² I-34/2001

helhetsvurdering av hensynene og formålet med sosialhjelp. Kravet om forsvarlighet vil stille krav til måten denne avveiningen blir gjort og hvilket resultat den får.

Verken lovtekst eller forarbeider sier noe om hvilke utgifter som skal dekkes, det er først og fremst rundskrivene som søker å klarlegge dette og nivået på stønaden. Rundskrivet sier at ”utgiftsdekningen skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av.”¹³³ For at hjelpen skal være forsvarlig kreves det altså at saksbehandleren har kunnskap om det alminnelige forbruksmønsteret i kommunen hos tilsvarende husholdenheter. Statens institutt for forbruksforskning utgir årlige satser, dette er standardbudsjetter basert på alminnelige forbruk. Det skal til en viss grad tas hensyn til denne forbruksutviklingen. Selv om ikke dagens rettskilder gir uttrykk for en direkte kobling mellom minstesatsen i folketrygden og sosialhjelpssatsene vil nivået på folketrygdsatsene også være av betydning ved en vurdering av forsvarligheten i utmålingen. Det kan vanskelig tenke seg et forsvarlig livsopphold som ligger vesentlig under folketrygdens minstestelser.¹³⁴

3.2.5 De statlige retningslinjene

Den individuelle behandlingen av søknaden og de krav rundskrivet stiller til en detaljert gjennomgang av søkerens individuelle behov og kostnader, er i praksis ikke gjennomførbart ut fra den kapasitet sosialkontoret har. Dette har ført til en utbredt standardisering av utmålingen, gjennom fastsatte utgangspunkt gitt av kommunen eller departementet. Et annet problem med den inngående individuelle behandlingen er at den kan oppleves som krenkende av søkeren.

¹³³ Rundskrivet pkt. 4.18.1.1

¹³⁴ Andenæs (2003) s. 224

For å klargjøre begrepet forsvarlig livsopphold ble det i den tidligere sosialtjenesteloven hjemlet en adgang for departementet til å gi retningslinjer om utmålingen. Det fantes direktiver som anga utgangspunktet for utmålingen av sosialhjelpen etter sosialomsorgsloven også, men det ble påvist store forskjeller innad i kommunene. Mange kommuner hadde sine egne faste normer. Disse normene varierte sterkt både med hensyn til hva som ble vurdert som livsopphold og hvilket nivå hjelpen skulle ligge på.¹³⁵ Statlige retningslinjer ville være et middel for å oppnå større likhet mellom kommunene og gi sosialkontorene et felles utgangspunkt. Det var også et ønske om å forenkle prosessen på grunn av erkjennelsen av den tidkrevende og ressurskrevende oppgave en individuell behandling av alle søknader er.

Det tok ti år før den første veiledningen kom på plass, fra hjemmelen ble gitt. I Rundskriv I-34/2001 ble det klargjort hvilke utgifter som skulle dekkes, samt gitt veiledende satser for personer på bakgrunn av livssituasjon. Satsene har i de siste årene kun blitt prisjustert i henhold til konsumprisindeksen med unntak av et lite ekstra løft på 90-tallet.

Det kan ikke foretas utbetalinger etter satsene uten en individuell vurdering, og en søknad kan ikke avslås på det grunnlag at den enkelte har inntekter over satsene uten at det er foretatt en behovsprøving. Satsene gir ikke den enkelte en automatisk rett på et tilsvarende stønadsbeløp.¹³⁶ Selv om satsene ikke er differensiert i forhold til langtidsmottakere og korttidsmottakere har flere kommuner fastsatt ulike normer for utbetaling til disse gruppene. Det fremgår av rundskrivet at dersom ytelsen er til livsopphold i en begrenset periode kan den inneholde dekning av kun de løpende utgifter. Forskjellsbehandlingen er begrunnet med behovet langtidsmottakere har for å ivareta formuesgoder som bolig og innbo. Dersom stønaden bare skulle dekke de mest nødvendige utgiftene vil man her lettere kunne havne i

¹³⁵ Ot.prp. nr. 60 (1988-1989) s. 75

¹³⁶ Rundskrivet pkt. 4.18.1.5

et varig økonomisk uføre. Dette er også i tråd med formålet om å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Retningslinjene er kun veiledende, årsaken til dette er at den enkelte søknad om stønad skal behandles individuelt. Retningslinjene veileder også kommunene i oppfyllelsen av forsvarlighetskravet.¹³⁷ I forarbeidene til den tidligere sosialtjenesteloven er det uttalt at ”retningslinjene bør sikre at klientene får forsvarlig hjelp, men ytelsene må ikke være så høye at klienten ikke motiveres til å skaffe seg arbeid”.¹³⁸

Spørsmålet om forholdet mellom retningslinjene og kravet til forsvarlig livsopphold ble tatt opp av Sivilombudsmannen i 2007 etter en forespørsel fra Foreningen Fattignorge. Foreningen ønsket en redegjørelse fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, i det de anførte at de veiledende satsene gitt i rundskriv A-16/2006 ikke hadde sammenheng med hva som faktisk er nødvendig for å dekke utgifter til livsopphold.

For det første hevdet foreningen av retningslinjene lå langt under SIFOs satser. Departementet opplyste at de benyttet SIFOs standardbudsjett, men at budsjettet var uttrykk for et vanlig forbruksnivå og ikke et forsvarlig livsopphold som stønad etter sosialtjenesteloven skal sikre. Forskjellen er at der den økonomiske stønaden skal sikre et minimum av økonomisk trygghet i form av et forsvarlig og nøkternt levesett, er hensikten med standardbudsjettet og gi en konkret illustrasjon av forbruksstandarden for personer i inntektsgivende arbeid. Dette var prinsipielle forskjeller som departementet mente gav grunnlag for en ulik utforming av retningslinjene enn standardbudsjettet. Til slutt anføres det at de veiledende satsen kun er ment som et utgangspunkt, utmåling skal for alle tilfeller være basert på en individuell behovsprøving. Sivilombudsmannen kom til at det ikke fantes rettslig grunnlag for innvendinger mot de veiledende satsene på bakgrunn av lovens

¹³⁷ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) pkt. 6.6.2.1

¹³⁸ Ot.prp.nr.29 (1990-91) pkt. 5.5

bestemmelser om økonomisk sosialhjelp. Det påpekes på viktigheten av at sosialkontoret foretar en ”konkret skjønnsmessig vurdering der situasjonen for og behovene og hensynet til den hjelpetrequende skal være retningsgivende”, og at de veiledende satsen kun skal være til hjelp ved den beregningen som foretas. Ombudsmannen er så langt enig med departementet.

Foreningen Fattignorge anførte så at selv om det skal foretas en konkret behovsprøving så ble satsene rutinemessig lagt til grunn, og det var i strid med kravet til forsvarlighet. Departementet opplyste at de har innhentet informasjon om kommunenes egne normsatser men at disse gir lite kunnskap om i hvilken grad utbetalinger er i samsvar med de kommunale eller statlige satsene samt om utbetalinger er for lave eller i strid med loven, da lavere satser enn normene fremdeles kan være lovlige og forsvarlige. Departementet opplyste om at det ble arbeidet med å forbedre kunnskapen om kommunale forhold for å kunne foreta sammenligninger mellom kommunenes satser og de statlige veiledningene. Ombudsmannen påpeker at dette arbeidet er viktig for å sikre sosialklientenes rettssikkerhet og for å føre en overordnet statlig kontroll av at intensjonene i loven blir fulgt opp.

Foreningen Fattignorge ville ha uttalelser om den fungerende retten, ikke den gjeldende. De hevdet at retningslinjene i seg selv førte til at sosialkontorene foretok en feil rettsanvendelse. Sivilombudsmannen påpeker derimot bare at retningslinjene ikke er i strid med den gjeldende retten. Vi får egentlig ikke noe mer ut av uttalelsene enn at sosialkontorene må foreta en korrekt lovtolkning.

3.2.6 Kravet til forsvarlighet og minstestandard ved utmålingen

Spørsmålet så er hvilken betydning forsvarlighetskravet og minstestandarden har for utmålingsspørsmålet.

Kravet til forsvarlighet innebærer for det første at den konkrete og individuelle behovsprøvingen alltid må tre i forgrunnen ved utmålingsvedtaket. Et forsvarlig utmålingsvedtak må ta hensyn til alle forhold hos søkeren. For det andre innebærer det at

kommunen er nødt til å ta stilling til om utmålingen er en forsvarlig ivaretagelse av lovens formål. Dette er forsvarlighetskravet i vid forstand.

Forsvarlighetskravet i snever forstand er en rettslig minstestandard som setter en nedre grense for utmålingen.¹³⁹ Minstestandarden presiserer kravet til forsvarlighet ved utmålingen. Her må det aktuelle forvaltningsvedtaket måles opp mot de minstekrav som gjelder.¹⁴⁰ Lovens formål og kravet til forsvarlig livsopphold er avgjørende for innholdet i minstestandarden.

¹³⁹ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) pkt. 6.6.2.3

¹⁴⁰ Rt 1990 874 s. 888

4 Ikke-økonomiske tiltak og vilkår ved tildeling av sosial stønad

Det siste hovedspørsmålet er om kravet til forsvarlig tjenesteyting kan tilsi at kommunen kan eller skal yte andre tjenester når det behandles søknader om sosial stønad. Som vi har sett har formålsbestemmelsen utstrakt betydning i fastleggingen av nivået på den sosial stønaden, og om hvorvidt kravet til forsvarlighet og minstestandard er oppfylt. Det første spørsmålet er om formålene sammen med forsvarlighetskravet i seg selv innebærer at sosialkontoret bør eller skal tilby andre tjenester. Deretter vil jeg kort gjennomgå andre plikter som følger av loven, som råd og veiledning, og se om forsvarlighetskravet har noen betydning for disse pliktene. I forlengelsen av det første spørsmålet må det spørres om formålene skal nåes ved å gi klienten tilbud om hjelp og veiledning eller ved å stille vilkår for stønaden. Bruk av vilkår har i de senere årene blitt ansett som et effektivt virkemiddel for å nå formålene om rehabilitering og selvhjulpenhet. Spørsmålet er om kravene om forsvarlighet og minstestandard begrenser denne adgangen og om de kan tilsi en plikt for sosialkontoret til å vurdere eller stille vilkår.

4.1 Formålenes betydning for andre tiltak

Stnavl. § 1 er en videreføring av formålsbestemmelsen i den gamle sosialtjenesteloven. Det nærmere rettslige innholdet formålsbestemmelsen må søkes i de andre rettskildene. Den er for det første et uttrykk for de sosialpolitiske målene. Etter forarbeidene skal bestemmelsen også være retningsgivende og veiledende i tolkningen av bestemmelsen i loven. Den har betydning for kommunens prioriteringer, i valg av tolkningsalternativer og ved utøvelse av skjønn. Den skal altså utfylle de andre bestemmelsene, særlig der det skal utøves skjønn.¹⁴¹ På bakgrunn av bestemmelsens innhold og plassering angir den formål som er rettslig

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) pkt. 6.4.3; Ot.prp. nr.29 (1990-1991) del 4

relevante og forpliktende for sosialkontorets lovtolkning og skjønnsutøvelse, uttaler Kjellevold og Bent.¹⁴²

Spørsmålet er om formålene i seg selv kan innebære en plikt for sosialkontoret til å vurdere andre tiltak enn økonomisk hjelp. Det grunnleggende formålet er å bedre forholdene for den enkelte.¹⁴³ Dette vil kreve en videre tjenesteyting enn den rent økonomiske i mange tilfeller. Den økonomiske tryggheten må sees på som et middel, ikke et mål i seg selv.¹⁴⁴ Før vedtakelsen av tidligere sosialtjenestelov ble det debattert om sosialhjelp skal være en selvstendig hjelpeform, eller som en del av en ”sosial behandling”. Kritikken mot en sammenblanding av behandling og økonomisk hjelp gikk på at et overordnet mål om rehabilitering ville oppfattes moraliserende, og som en belastningen for de som søker.¹⁴⁵ Lovgiver falt ned på at stønad skulle gis som en selvstendig hjelpeform, men at økonomisk hjelp også kunne sees på som et ledd i behandlingen eller rehabiliteringen.¹⁴⁶ Når det overordnede mål er å få stønadsmottakeren ut av stønadssituasjonen vil det være nærliggende at sosialkontoreter pliktig til å vurdere andre tiltak. Innholdet i formålsbestemmelsen må altså forstås som et rettslig krav til sosialkontoret. Tjenesteytingen skal ikke bare dekke de økonomiske behovene, men også grunnleggende sosial trygghet i vid forstand.¹⁴⁷

4.1.1 Formålet om overgang til arbeid

Alle vurderinger etter stnavl. § 18 skal legge vekt på å fremme lovens formål. I tillegg til å sørge for en økonomisk trygghet skal loven også bidra til ”overgang til arbeid”, jf. stnavl. §

¹⁴² Bernt (2000) s. 309

¹⁴³ Kjellevold (2012) s. 19

¹⁴⁴ Bernt (2000) s. 311

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) s.75 pkt 5.3

¹⁴⁶ Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) pkt. 5.3

¹⁴⁷ Bent (2000) s. 311

1. Det er uttalt i forarbeidene at et videre formål med loven er at den skal tydeliggjøre sammenhengen mellom de sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene.¹⁴⁸ Sosialkontoret må søke å bidra til at klienten kan komme seg inn i en yrkesrettet aktivitet eller arbeid. Som nevnt vil den subsidiære karakteren til sosial stønad kreve at søkeren står tilmeldt NAV som arbeidssøker før vilkåret manglende alternativ for underhold er oppfylt. Etter innføringen av kvalifiseringsprogrammet¹⁴⁹ er det også en mulighet til å kreve at klienten søker om deltakelse i programmet for å utnytte denne inntektsmuligheten. Dette følger av forarbeidene. Forutsetningen er at personen er i målgruppen og at vedkommende har rett til deltakelse. Dette vil være en betingelse for rett til stønad, ikke et vilkår til vedtaket.

Her er krav om tilmelding til NAV eller kvalifiseringsprogram betingelser på vilkårsiden som illustrerer den sosiale stønadens subsidiaritet. Stønad skal være det nederste sikkerhetsnettet, andre muligheter må utnyttes først. Men også etter at klienten er tildelt sosial stønad må kommunen søke å realisere formålet. Utgangspunktet er arbeidslinja, sosialhjelp er unntaket. Arbeidslinja er en betegnelse på statens ønske om å gå fra passive ytelser i form av rene kontantytelser til aktiviserende ytelser for å få flere folk i arbeid. En del av denne ”linja” var at sosial stønad skulle motivere til arbeid. Det er en stor del av regjeringens arbeidsinkluderingspolitikk å yte en innsats for å få utsatte grupper over i arbeid og arbeidsrettet aktivitet.¹⁵⁰ Det tilsier at sosialkontoret bør søke å få klienten inn arbeidsrettet aktivitet også etter at stønaden er tildelt.

Formålet om arbeid vil pålegge sosialkontoret en plikt til å vurdere andre tiltak enn sosial stønad, så som at klienten må søke om kvalifiseringsprogram. Her vil forsvarlighetskravet sammen med lovens formål være avgjørende for om det i det konkrete tilfellet skal tilbys

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) pkt. 1

¹⁴⁹ stnavl. §§ 29-32

¹⁵⁰ NOU 2012: 6 pkt. 4.5

andre tjenester. Det vil være forsvarlighetskravet som avgjør hvorvidt det kan sies å foreligge en plikt om å treffe andre tiltak og hvilken innhold tiltaket kan ha.

4.1.2 Formålet om sosial inkludering og rehabiliteringsformål

I formålsbestemmelsen står det også at loven skal fremme sosial trygghet og bidra til sosial inkludering og en aktiv deltakelse i samfunnet. Rehabilitering er et av lovens hovedmål, og et grunnleggende og obligatorisk hensyn ved tildeling av sosiale ytelser.¹⁵¹ Det er et krav til sosialkontoret at de søker å nå denne målsettingen, og den funderes både på hensynet til klienten og hensynet til samfunnet.

De som søker sosialhjelp er i ulike livssituasjoner. Noen trenger hjelp til å få inntekten til å strekke til, eller befinner seg i en kortvarig økonomisk vanskelighet. For disse personene skal stønaden gis som en selvstendig tjeneste, med mindre kravet til forsvarlig tjenesteyting tilsier at andre tiltak må vurderes.

Selv om sosial stønad er ment å være av midlertidig karakter er det erkjent at det finnes en gruppe med varige stønadsmottakere. Den som lever av sosial stønad over lang tid vil få vanskelig for å kunne opprettholde et normalt sosialt liv, isolasjon og stigmatisering fører flere problemer med seg. For eksempel rapporterer 20% av langtidsmottakerne om dårlig helse, mot 1% i den øvrige befolkningen.¹⁵² Behovet for økonomisk stønad er da gjerne en del av et større problemkompleks. Loven åpner for at den hjelpen som gis kan kombineres med andre tiltak. Slike tiltak vil ofte ha sin bakgrunn i et rehabiliteringsformål. Dette kan sees på som samfunnets omsorgsforpliktelse som en uuttalt begrunnelse. Men tiltakene kan også sees på som et uttrykk for at hjelp uten forbehold kan begrave andre formål i loven. Slike tiltak vil kunne være tilbud om terapi, samtalegrupper og annen rådgiving.

¹⁵¹ Kjellevold (2012) s. 20; Bernt (2000) s. 314

¹⁵² Kjøenstad (2008) s.405

Uansett hvilke hensyn som ligger bak tiltakene vil de åpne for moralistiske og paternalistiske tendenser. Det er en grense mellom tiltak som stilles som vilkår for stønaden og tiltak som kun er et tilbud til klienten. Men selv om tiltaket kun er et tilbud vil forholdet mellom klient og saksbehandler kunne tilsa at tiltaket må vurderes som forsvarlig ut fra hensynet til klientens integritet. Forsvarlighetskravet vil stille krav til at sosialkontoret avveier de ulike hensynene og ikke undergraver selvrespekten, tryggheten og rettssikkerheten til klienten.¹⁵³

4.1.3 Formålet om hjelp til selvhjelp

Stnavl. § 18 annet ledd sier at stønaden ”bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.” Dette må sees på som en målsetting for sosialkontoret. Stønad skal gis med den primære hensikt å gjøre vedkommende selvhjulpen, dette er hovedformålet med bestemmelsene om økonomisk stønad i følge forarbeidene til tidligere sosialtjenestelov.¹⁵⁴ Sosialkontoret må i den konkrete vurderingen søke å utforme et tjenestetilbud som i størst mulig grad kan realisere denne målsetningen. Begrepet ”selvhjulpen” må defineres ut fra den konkrete saken, hvordan det kan oppnås vil avhenge av søkerens ressurser, muligheter og begrensninger.¹⁵⁵ Gjeldsrådgiving vil for mange stønadsmottakere være avgjørende for å komme seg ut av en gjeldsbelastet tilværelse. Lovens og bestemmelsens målstyrte karakter er avgjørende for om sosialkontoret er pliktig å tilby andre tjenester i tillegg til stønaden. Igjen vil dette være avhengig av den konkrete og individuelle behandlingen av søknaden. En forsvarlig tjenesteyting tilsier at saksbehandleren vurderer om klienten vil trenge andre tjenestetilbud for å kunne oppnå formålet om selvhjulpenhet. Det vil da være kravet om forsvarlighet sammen med muligheten for å oppnå formålet som er avgjørende for om saksbehandleren også er pliktig å tilby andre tjenester.

¹⁵³ Kjellevold (2000) s. 147

¹⁵⁴ Ot.prpr. nr. 29 (1990-1991) pkt. 5.5

¹⁵⁵ Rundskrivet pkt. 4.18.1.4

4.1.4 Forholdet mellom formålsbestemmelsene og forsvarlighetskravet

Hensynet til formålsrealisering og kravet om forsvarlighet vil være styrende for hvilke andre tiltak sosialkontoret skal vurdere og iverksette. Forsvarlighetskravet vil også være en rettesnor for hvilke tjenester som sosialtjenesten tilbyr. En tildeling av sosial stønad til langtidsmottaker uten at det er vurdert arbeidsmarkedstiltak eller sosiale tiltak når forutsetningene er der, vil fort være uforsvarlig tjenesteyting og i strid med lovens formål. På den andre siden vil formålsbestemmelsen og forsvarlighetskravet kunne begrense adgangen til å tilby tjenester som kan være integritetskrenkende. Et forsvarlighetskrav innebærer at tiltakene må vurderes opp mot andre hensyn som trygghet, selvrespekt og rettssikkerhet. Dette kan uttrykkes som at lovens formål presiserer kravet til forsvarlighet.

4.2 Plikt til opplysning, råd og veiledning

Økonomiske problemer vil ofte gå hånd i hånd med andre problemer av sosial karakter. For saksbehandleren er det nødvendig å vurdere om det skal ytes andre tjenester i tillegg til sosial stønad. Loven skal bidra til å bedre levekårene, ikke bare materielt men også personlige og sosiale forhold og trygghet for den enkelte. Lovens § 17 regulerer den individuelle veiledningen, og omfatter alt fra henvisninger, informasjon og opplysninger, personlig råd og veiledning herunder råd om mulighet for gjeldsforhandling.¹⁵⁶ Denne bestemmelsen vil supplere den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningen, forvaltningsloven § 17.

Den som tar kontakt med kommunen har rett til råd og veiledning. Dette er en tjeneste som ytes, og de skal være forsvarlige. Dersom søkeren eller klienten har behov for langvarige tjenester skal det utarbeides en individuell plan, jf. stnavl. § 28. Dette er en rettighet, men her som ellers er det sosialtjenestens skjønnsmessige vurdering av vilkårene som er avgjørende.

¹⁵⁶ Kjellevoid (2012) s. 52

Forsvarlighetskravet i § 4, sammen med formålsbestemmelsen tilsier at sosialkontoret i enkelte tilfeller må søke å avhjelpe situasjoner utover det som kun knyttes til økonomisk bistand. Mye av arbeidet som saksbehandlerne har vil være av sosialfaglig karakter og går utover det å bare treffe vedtak om utbetaling av stønad. I tilfeller der klienten ikke er i stand til å møte sine forpliktelser vil sosialkontoret kunne være pliktig til å bidra utover det økonomiske. Dersom en klient er truet med utkastelse, kan dette være å sette seg inn i klientens avtale og rettigheter etter tvangsfullbyrdelsesloven. Dersom det trues med å stenge av strømmen må kontoret være i stand til å handle raskt for å hindre dette.

Når formålet er å gjøre mottakeren selvhjulpen er det viktig å unngå at vedkommende blir stadig mer gjeldsbelastet. For hjelp til dekning av renter og avdrag må klienten først selv å prøvd å få endret sine vilkår til en gunstigere avtale, dernest bør sosialkontoret bidra til å få dette i stand. Det er etter departementets oppfatning at sosialkontoret ikke skal bli en megler mellom klienten og dennes kreditorer men de skal oppsøke muligheten for kontakt.¹⁵⁷

4.2.1 Forholdet mellom pliktene og forsvarlighetskravet

Hvor langt en plikt til bistand og rådgiving utover retten til sosial stønad strekker seg må bero på en formålsrettet bruk av loven der forsvarlighetskravet vil være en viktig tolkningsfaktor. Det vil også her være det konkrete individuelle tilfellet som avgjør. Forsvarlighetskravet innebærer en begrensning i rådgiving og bistand som kan krenke den personlige integriteten.

4.3 Adgangen til å stille vilkår til stønaden

Den aktuelle lovhemmel er stnavl. § 20. Bestemmelsen gir sosialkontoret adgang til å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad under visse forutsetninger. Det åpnes for at et

¹⁵⁷ Andenæs (2003) s. 226

vedtak om tildeling av økonomisk stønad kan kombineres med en forpliktelse som stønadsmottaker må oppfylle, også der klienten har et rettskrav på stønad. Etter forarbeidene er bestemmelsen en lovfesting av den alminnelige vilkårlæren.¹⁵⁸ Det uttales også i forarbeidene at bestemmelsen i § 20 ikke gir en snevrere eller videre adgang til bruk av vilkår en det som følger av den alminnelige vilkårlæren. Det som må sies å være en viktig forskjell mellom den alminnelige vilkårlæren og adgang til å stille vilkår til stønaden er at den siste også gir adgang til å stille vilkår der søkeren i utgangspunktet har et rettskrav på ytelsen. Dessuten må vilkåret settes ut fra hensynet til søkeren. Disse forskjellene betydning for vilkårsadgangen på flere måter. For det første må vi vurdere det rettslige grunnlaget for å stille vilkår til en rettighet. Spørsmålet er da hvilken betydning det har at rettigheten er subsidiær og behovsprøvd?

Det er et forvaltningsrettslig prinsipp at det kan knyttes vilkår til begunstigende og skjønsmessige forvaltningsvedtak. Dette er ikke vilkår som teorien betegner som ”uekte betingelser”, altså vilkår som bare innebærer en presisering eller gjentakelse av lovens vilkår.¹⁵⁹ Slike betingelser er vilkår som settes for at klienten skal få rett til økonomisk stønad som følger av loven, som registrering ved arbeidskontoret eller utnyttelse av andre rettigheter eller formuesgjenstander. Her er det snakk om det som teorien kaller ”ekte betingelser” nemlig tilleggsvilkår knyttet til et vedtak om tildeling av en ytelse. Uttalelsene i forarbeidene om at adgangen til å stille vilkår følger av den alminnelige vilkårlæren er knappe og lite utfyllende. Uttalelsene kan derfor ikke tillegges for mye vekt i vurderingen av forholdet mellom den alminnelige vilkårlæren og adgangen til å stille vilkår til sosial stønad.

Det er et særlig forhold som skiller den generelle vilkårlæren fra adgangen til å stille vilkår til sosial stønad. Bestemmelsens subsidiære karakter vil på flere måter gjøre dette

¹⁵⁸ Ot.prp.nr.103, (2008-2009) pkt. 6.8.2

¹⁵⁹ Frihagen (1991) s. 314

skillet mellom ”egentlige” og ”uegentlige” betingelser uklart. Dersom søkeren ikke har midler på søketidpunktet men har mulighet til å skaffe seg andre inntektskilder, vil dette være en ”uegentlig” betingelse for å få tildelt stønad. Men vil det ofte ta tid før denne inntektskilden blir realisert. Det vil da være adgang for sosialkontoret å tildele stønad men på det vilkår at søkeren på et senere tidspunkt benytter seg av inntektskilden. Dette blir da et vilkår til ytelsen, en ”egentlig betingelse”.¹⁶⁰ Et eksempel på dette er muligheten for deltakelse i kvalifiseringsprogram. Som nevnt ovenfor vil denne muligheten kunne avskjære retten til sosial stønad. Men det kan også stilles som vilkår til stønaden at vedkommende søker om deltakelse.

Kjelle vold er av det syn at skillet mellom ekte og uekte betingelser langt på vei utslettes ved å gi sosialtjenesten kompetanse til å stille vilkår utover det som følger av rettighetsbestemmelsen isolert sett. Det er bestemmelsens behovsprøve og subsidiære karakter som gir mulighet for å stille vilkår også utover vilkårene for lovens krav til rett til ytelse. For Kjelle vold ligger altså hjemmelsgrunnlaget først og fremst i den subsidiære karakteren som retten til sosialhjelp har. Det kan altså da settes vilkår som er i mellomland mellom de ekte og uekte betingelser. Det at vilkåret knyttes til en rettighet har altså liten betydning når det peker mot en vei til å gjøre klienten selvforsørget.¹⁶¹

Etter dette kommer jeg til at selv om en har et rettskrav på sosial stønad så er denne rettigheten preget av mange skjønsmessige vurderinger. Dette gjelder både på vilkårssiden av selve vedtaket og på utmålingssiden, slik at vilkårsadgangen må begrunnes i rettighetens karakter fremfor lovhjemmelen i stnavl. § 20 eller den alminnelige vilkårs læren. Kravet til en individuell behandling og behovsprøvingen og subsidiariteten vil sammen med formålene gi begrunnelsen for vilkår alene.

¹⁶⁰ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) pkt. 5.8

¹⁶¹ Kjelle vold (2000) s. 156

4.3.1 Kravet til forsvarlighet og forholdsmessighetsvurderingen

Det neste spørsmålet hvordan man kontrollerer lovligheten av det vilkåret som settes. Er det en forskjell mellom vurderingen av vilkårets lovlighet etter den alminnelige vilkårs læren og vilkårsadgangen til sosial stønad?

I forarbeidene uttales det at det enkelte vilkåret ikke bør ”settes slik at det rammer den enkeltes integritet eller selvfølelse på en uheldig eller krenkende måte.”¹⁶² Dette vil også følge av den alminnelige vilkårs læren, men det er grunn til å påpeke at dette vil være særlig viktig for vilkår som stilles til en stønadsmottaker. Stønadsmottakeren er som oftest helt avhengig av stønad og vil fortore kunne føle seg tvunget til å akseptere et vilkår som er krenkende. Det kan tenkes at behandlingsmotivasjonen til sosialkontoret er så høy at det ikke vurderes om vilkåret er integritetskrenkende når søkeren godtar vilkåret. Et vilkår vil i mange tilfeller være en mer eller mindre tvangsmessig atferdspåvirkning. Det må da foretas en vanskelig avveining mellom ønsket om å rehabilitere klienten etter målsettingene ved inngrep i den alminnelige handlefriheten, og konsekvensen av at vilkåret kan sees som en umyndiggjøring.¹⁶³

Forsvarlighetskravet i stnavl. § 4 gjelder alle tjenester som ytes etter loven. Som nevnt stilles det ikke bare krav til at innholdet i selve ytelsen er forsvarlig men også til det totale omfang av vedtaket. Innholdet og omfanget av vilkåret og vedtaket vil etter en samlet vurdering kunne være uforsvarlig. Eller sagt på en annen måte: Den totale ytelsen må ligge over et forsvarlig minstenivå. Og denne vurderingen er som vi skal se lik den forholdsmessighetsvurderingen som må tas når vilkåret skal settes. Her anser jeg altså at spørsmålet om forholdsmessighetsvurdering og uforsvarlighet er like når det gjelder den nedre grensen for uforsvarlighet i forhold til klientens rettsforhold.

¹⁶² Ot.prp. nr. 29 (1990-91) pkt. 5.8

¹⁶³ Bernt (2000) s. 316

Vilkåret som settes må ha nær sammenheng med vedtaket og lovens formål og ikke kunne ansees som urimelig tyngende.¹⁶⁴ Rettighetselementet for sosial stønad skjerper kravet til sammenheng, og kan også ha betydning ved forholdsmessighetsvurderingen.¹⁶⁵ Det følger av lovteksten selv at det ikke kan stilles vilkår som er ”uforholdsmessig byrdefulle” eller som begrenser søkerens ”handle- eller valgfrihet på en urimelig måte”.

Kjellevold mener at det er forholdsmessighetsprinsippet som åpner for en kontroll av vilkårets materielle forsvarlighet. Det må foretas en konkret avveining mellom det offentlige hensyn og de private hensyn for å fremme lovens formål. Det må altså være en forholdsmessighet med det sosialkontoret ønsker å oppnå, og hvor byrdefullt vilkåret vil bli for klienten. Den nedre grense for forholdsmessigheten vil være der vilkårsstillingen er uforsvarlig og uforholdsmessig. Det kan virke som Kjellevold mener disse to størrelsene er identiske. Kontrollen av forsvarligheten er en vurdering av vilkårets inngripende karakter, og hvor nært man står lovens formål. Men hensynet til å oppnå lovens formål er mer avgjørende enn etter en alminnelig forholdsmessighetsvurdering. Når vilkåret kan settes med hjemmel i rettighetens subsidiære karakter blir forsvarlighetsvurderingen av det samlede vedtaket den samme som vurderingen av forholdsmessigheten mellom ytelse og vilkår. En vurdering av vilkårsadgangen til sosial stønad vil altså skille seg litt fra den alminnelige vilkårs læren men hovedtrekkene er de samme. Det er forholdsmessighetsvurderingen som er avgjørende, men den samlede ytelsen må være forsvarlig og i stand til å fremme formålet.

4.3.2 Vilkår og minstestandard

Spørsmålet så er om minstestandarden sette grenser for vilkårsadgangen?

Som nevnt kan minstestandarden defineres som et krav til at tjenestens omfang og innhold ligger over et minimumsnivå. Tjenesten i dette tilfellet vil være det samlede tjenestetilbudet

¹⁶⁴ Kjøenstad (2008) s. 407

¹⁶⁵ Kjellevold (2000) s. 157

som vedtaket med vilkår er. Begrepet er altså et størrelsesbegrep. Dette forutsetter at vi har to eller flere størrelser å måle. Vurderingen kommer altså ikke inn før etter vedtaket er truffet.

Dette er et spørsmål som knytter seg til problemstillingen ved at vilkår knyttes til en stønadsform som i loven fremstår som et rettskrav. Det er i forarbeidene klart forutsatt at det er adgang til å stille vilkår til ytelser og tildelinger som sosialhjelpsmottakeren har ett krav på.¹⁶⁶ Men når stønaden ligger rett i overkant av minstestandarden må vi stille spørsmålet om bruken av tilleggsvilkår vil kunne føre til en tjenesteyting som samlet sett ligger under minstestandarden. Det må være klart at kommunen ikke kan bruke vilkårsinstituttet slik at det ikke ytes stønad på et forsvarlig minstenivå.¹⁶⁷ Dette ville være i strid med formålsbestemmelsen, og en måte å tilsidesette rettigheter som loven gir klienten krav på. Problemet her er at det vil være vanskelig å måle to så ulike størrelser som nivået på stønad og den personlige integritet og frihet er. Dette kan lettere vurderes der for eksempel vilkåret er arbeid for kommunen som legger beslag på mye reisetid og eller reiseutgifter. Der vilkåret innebærer en økonomisk utgift kan selvfølgelig dette trekkes direkte fra den sosiale stønaden der summen blir målestokken for om ytelsen er over minstestandarden. Men denne vurderingen vil også komme inn i forholdsmessighetsvurderingen av om det er adgang til å stille et slikt vilkår.

Selv om et vilkår er forsvarlig og lovlig kan det muligens tenkes at vedtaket samlet sett ligger under det retten til et forsvarlig minstenivå gir. For Kjellevold er dette et spørsmål om harmonisere rettigheten til sosial stønad og hjemmelen for bruk av vilkår.¹⁶⁸ Rettigheten til økonomisk stønad gir bare klienten rett til å få dekket de nødvendige behov dersom vedkommende ikke kan sørge for sitt eget livsopphold. Når sosialtjenesten setter vilkår knyttet til tildelingen av økonomisk stønad er det et effektivt virkemiddel for å

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 29 (1990-91) pkt. 5.8

¹⁶⁷ Kjellevold (1994) s.87

¹⁶⁸ Kjellevold (2000) s. 155

motivere eller kontrollere klienten. Hensynet bak vilkåret skal være begrunnet i klienten selv, men andre hensyn vil også kunne spille inn. På den andre siden vil denne effektiviteten kunne medføre et betydelig rettssikkerhetsproblem for klienten. Minstestandarden kan på den måten betegnes som et rettssikkerhetsbegrep. Avhengighetsforholdet kan utløse inngrep i klientens integritet og selvbestemmelsesrett, selv om det er i den aller beste intensjon. At minstestandarden skal vurderes ut fra det samlede vedtaket vil da styrke klientens rettssikkerhet.

Dette kan tyde på at selv om vedtaket om tildeling og vilkåret i seg selv er lovlig og forsvarlig, kan det etter en samlet vurdering ligge under et forsvarlig minstemål. Det ligger i minstestandardens natur at man må operere med minst to positive størrelser for å vurdere om vilkåret innebærer en begrensning, men denne vurderingen er vanskelig når det er snakk om ikke-identiske størrelser. Dette vil dog også være en del av den forholdsmessighetsvurderingen som må foretas ved selve vilkårsstillelsen.

4.3.3 Plikt til å stille vilkår

Kan kravet til forsvarlig tjenesteyting innebære en plikt for sosialkontoret til å stille vilkår? Her vil samspillet med lovens formål være avgjørende. Det er en vesensforskjell mellom vilkår som stilles på sosialtjenestenes område og vilkår ellers fra forvaltningen. Det er hensynet til klienten som i utgangspunktet skal begrunne vilkåret. Hovedhensynet er nemlig at pasienten skal komme seg ut av en tilværelse som passiv stønadsmottaker og dermed bli mer selvhjulpen.¹⁶⁹ Dette kan tilsi at det i noen tilfeller kan være uforsvarlig å ikke vurdere bruk av vilkår ved tildeling av sosial stønad. Adgangen til å stille vilkår er skjønnsmessig, men av og til vil vilkår være nødvendige for å ikke motvirke andre vektlagte hensyn. Selv om denne bruken av vilkår kan sees på som et godt hjelpemiddel er det et problem at det kan gi sosialtjenesten trekk av å være paternalistisk og moralsk fordømmende. Det er et formål og grunnleggende prinsipp i loven at alle som trenger hjelp

¹⁶⁹ Kjellevold (1994) s.17

skal få det, uavhengig om de er verdig trengende eller ei. Samtidig er det en målsetting at man skal gjøres selvhjulpen og komme seg opp og ut av gropa. Men denne målsettingen bør prøve å nå uten påtvungne vilkår der det er mulig.

Som nevnt er rettigheten subsidiær og behovsprøvd, og det stilles skjønnsmessige vilkår til lovens krav for rett til ytelse. I tillegg til disse ”inngangsvilkårene” kan det tenkes seg et behov for å stille ytterligere vilkår knyttet til rettighetene der disse skal søke å løse eller bedre klientens muligheter til å gjøre seg selvhjulpen på. Hensynet bak å sette vilkåret må altså være i sammenheng med formålet om økt selvforsørgelsesevne. Det ville klart vært i ulovlig om hensynet bak et vilkår var å få ryddet opp i kommunens parker, dette ville også vært uforsvarlig bruk av vilkårsadgangen. Det er altså ikke bare snakk om en forsvarlig skjønnsutøvelse. Kravet til forsvarlighet stiller også krav til tjenestens innhold.

Etter forarbeidene til sosialtjenesteloven er det som sagt sosialtjenesten som utviser skjønn og derved bestemmer innholdet og arten av vedtaket. De gis adgang til å velge tjenestens art og omfang ut fra behovet, men også ut fra kommunens ressurser.¹⁷⁰ Her er forarbeidene klare på at vilkårsadgangen er tillagt kommunens ansvarsområde.

Etter dette mener jeg at det vil trekke for vidt å si at sosialkontoret er pliktig til å sette vilkår. Men en totalt uteblivelse av vurdering om iverksetting av andre tiltak eller vilkår vil etter en samlet vurdering kunne være uforsvarlig tjenesteyting. Det hele vil igjen bero på den konkrete og individuelle behandlingen av søknaden.

4.3.4 Oppsummering

Oppsummert vil dette si at det er adgang til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad selv om klienten har et rettskrav. Noen ganger vil slike vilkår ha en direkte tilknytning til lovens krav og noen ganger er de tilleggsvilkår. Det vil ikke være avgjørende

¹⁷⁰ Ot.prp. nr.29 (1990-91) del 3 s.152; Innst.O.nr.9 (1991-92) s. 19

å trekke en grense mellom disse. Det avgjørende er at det må innfortolkes visse rettslige skranker for adgangen der det avgjørende vurderingstemaet er et krav om tilstrekkelig nærhet mellom vedtak og vilkår, og forholdsmessighetsvurderingen i bruken av virkemidlet. I denne forholdsmessighetsvurderingen vil forsvarlighetskontrollen være avhengig av hvor langt vekk man er fra lovens kjerneområde. Der vilkårene har en direkte lovhjemmel i form av å være en "uegentlig betingelse" skal det mye til før det er uforsvarlig, men der det settes vilkår som er utenfor lovens kjerne og formål må forsvarlighetskontrollen intensiveres. Forsvarligheten presiserer adgangen til å stille vilkår. Forsvarlighetskravet vil ha en side til legalitetsprinsippet, det er tolkingen av hjemmelen som gir adgang til bruk av vilkår, selv om adgangen har sin selvstendige støtte i andre rettskilder.¹⁷¹ Videre vil spørsmål som nødvendighet og effektivitet i forholdsmessighetsvurderingen også være av betydning for forsvarlighetskontrollen. Der vilkåret ikke er direkte nødvendig eller det er kjent at det ikke kommer til å gi noen effekt for å oppnå formålet kan det godt tenkes at vilkårsbruken er uforsvarlig.

Det er den konkrete individuelle behandlingen og vedtaket som er avgjørende for om kravet til forsvarlighet og minstestandard er ivaretatt.

¹⁷¹ Kjellevold (1994) s.119

5 Avslutning

5.1 Konklusjon

Kommunens skjønnsadgang og tolkningsrom ved rettsanvendelsen ved tildeling og utmåling av sosial stønad gjør innholdet i rettigheten uklar. Behovsprøvingen, subsidiariteten og formålsrettingen er med på å svekke det som etter ordlyden i stnavl. § 18 er en klar rettighet. Behovsprøvingen og subsidiariteten fører at sosial stønad i realiteten er en skjønsmessig ytelse der sosialkontoret har plikt og rett til å vurdere om søkeren må sørge for sitt livsopphold på en annen måte. Formålsrettingen er også med på å svekke rettigheten. Stnavl. er en målstyrt lov der det viktige er å nå målsettingene i formålsbestemmelsen fremfor å gi en klar rett til sosial stønad. Et av formålene bak retten til sosial stønad er at den skal være det nederste sikkerhetsnett og en midlertidig ytelse, og målet er altså at færrest mulig skal motta sosial stønad.

Kravene til forsvarlighet og minstestandard legger begrensninger på kommunens skjønnsadgang, og styrker rettighetsfestingen. Forsvarlighetskravet i vid forstand gir for det første en ulovfestet regel som supplerer de lovfestede saksbehandlingsreglene. For det andre har kravet betydning for tjenestens tilgjengelighet, innhold og omfang samt at tjenestene ytes i tide. Kravet er også betegnet som en rettslig standard og stiller også krav til en videre utvikling for best mulig kvalitet i tjenestene. Innholdet i kravet vil endre seg over tid. Forsvarlighetskravet stiller altså både krav til saksbehandlingen og rettsanvendelsen hos sosialkontoret. Forsvarlighetskravet gir en presisering av formålsbestemmelsene. Stnavl. er en målstyrt lov som tilsier en utstrakt bruk av formålsvurderinger og dette vil kunne innebære en plikt for sosialkontoret å vurdere andre tiltak. Forsvarlighetskravet vil her være styrende for hvilke tiltak som kan treffes.

Forsvarlighetskravet i snever forstand legger også begrensninger på skjønnsadgangen i kommunen. I den snevre betydningen er kravet til forsvarlighet kun knyttet til utmålingsvedtaket. Kravet vil her angi den nedre grense for hva som kan aksepteres før det

anses som svikt i tjenestene. Minstestandarden presiserer den nedre grensen for forsvarlighetskravet, det knyttes til begrepet forsvarlig livsopphold. Minstestandarden kan defineres som et krav til at tjenestens omfang og innhold ligger over et minimumsnivå, og den vil gjelde som en generell skranke for kommunens skjønnsfrihet. Den er utviklet over tid gjennom en gjensidig påvirkning av rettsregler, rettsavgjørelser og juridisk teori som har styrket borgernes rettsikkerhet på bekostning av politisk og kommunal handlefrihet. Maktutredningens synspunkt om rettsliggjøring kan synes å ha noe for seg her. Lovgiver har avveid forholdet mellom kommunens handlefrihet og rettighetens rekkevidde i loven, men de rettslige institusjoner har selv avveid dette forholdet og styrket den svake rettigheten. Men etter min mening er ikke dette en maktforskyvning, det er innenfor de rettslige institusjoners rammer å fastlegge innholdet i de rettighetene som er gitt av lovgiver.

Adgangen til å stille vilkår til ytelsen må begrunnes i rettighetens behovsprøvde og subsidiære karakter. Det vil være vurderingen av om vilkåret er forsvarlig, forholdsmessig og formålsrettet som er avgjørende for om vilkåret er lovlig. Minstestandarden kan ha betydning for vilkårsadgangen der det samlede vedtaket vil ligge under et minimumsnivå. Problemet ligger i å måle to størrelser som ikke er identiske. Men dette kan avhjelpes med å måle formålet opp mot vedtaket. Der vilkåret og tildelingen samlet sett ikke kan oppfylle formålet vil vedtaket være under minstestandarden.

5.2 En rettspolitisk vurdering

Det er et problem at staten gjennom lovgivning pålegger kommunen plikter, når kommunen har begrenset med ressurser. Selv om kommunen er tillagt en skjønnsadgang med hensyn til utmålingen, blir denne begrenset av blant annet forsvarlighetskravet og minstestandarden. Kravene innebærer en rettslig normering av minstekrav som kommer i konflikt med den finanspolitiske handlefriheten. Men det er viktig å ikke la debatten om kommunal prioriteringsfrihet og ansvarsfordeling mellom stat og kommune, komme i veien for de forpliktelser som velferdsstaten har gitt borgerne. Det vil da være juristenes oppgave å bidra til å sikre borgernes velferdsstatlige rettigheter. For å gjøre dette er det viktig å ikke

la seg henge opp i ”røyksky-debatten” om kommunenes handlingsfrihet. Hensynet til politisk handlefrihet og god økonomistyring i den enkelte kommune skal ikke være styrende for innholdet i grunnleggende velferdsrettigheter.

Bernt ser det som påfallende at en diskusjon om styrking av rettssikkerheten gjennom reformforslag får en så voldsom oppmerksomhet når det engang dreier seg om ganske marginale endringer. Syse påpeker problemet med at sosialsatsene bare er prisjustert de seneste årene mens minstesatsene i folketrygden har økt vesentlig.¹⁷² Debatten om forslaget til å lovfeste enn nasjonal minstenorm har vist at staten ved Finansdepartementet ikke ønsker å beskytte rettigheten. Slik vil det forbli så lenge sosial stønad er et kommunalt ansvar og staten ikke vil pådra seg større forpliktelser for en gruppe som har vanskelig for å hevde sine egne rettigheter.

Bernt har påpekt at det eksisterer et Matteus-prinsipp i sosialpolitikken. Den mistilpassede langtidsmottakeren av sosial stønad er ikke en del av oss veletablerte og velfungerende. Vi solidariserer oss bare med de som er lik oss selv. Sosial stønad har lenge vært et stigmatiserende velferdstilbud, og mottakerne kan fort bli stemplet som samfunnets snyltere. Nivået for sosial stønad har nylig vært fremme i den politiske debatten og utsagn som ”50 kr dagen” har fått sin stemme.

Sosialretten etablerer en samfunnskontrakt om sosial trygghet, og det er sosialrettens fremste oppgave ”å konfrontere velferdsstaten med deres egen retorikk og samfunnets uttalte verdigrunnlag.”¹⁷³ Selv om det ikke er juristenes rolle og fastsette fordelingen av samfunnets ressurser vil det være juristenes ansvar, både faglig og etisk, å beskrive det egentlige innholdet i det lovverket som er gitt. Som Bernt sier det: ”Det er ikke juristens

¹⁷² Syse (2011)

¹⁷³ Bernt (2000)

oppgave å fortelle keiseren hva slags klær han skal ha på seg, men det er klart nok vår oppgave -og vårt faglige og etiske ansvar -å gi en riktig beskrivelse av antrekket.”¹⁷⁴

Det viktigste juridisk arbeidet på det sosialrettslige området er for meg å hindre at politiske svingninger kan påvirke innholdet i rettighetene. Det som framstår som en rettighet om man ser på lovtekst og formålsbestemmelse isolert, beskjæres av lovforarbeider, etterarbeider og direktiver. Det er derfor avgjørende å avdekke det egentlige innholdet i rettigheten for å måle dette opp mot de målsettinger vi som et samfunn ønsker å ivareta.

¹⁷⁴ Bernt (1996)

6 Litteraturliste

Bøker:

Bøker med 1-3 forfattere:

- Høilund, Peter ”*Social retfærdighed*” Danmark, 2006
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse *Velferdsrett I*. 4.utg. Oslo, 2008
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse *Velferdsrett I*. 5. Utg. Oslo, 2012
- Kjellevold, Alice *Sosialhjelp på vilkår*. Juridisk forlag, 1994
- Kjellevold, Alice *Kommentarer til Lov om sosiale tjenester i NAV*. Bergen, 2012
- Ohnstad, Bente *Velferd, rettsikkerhet og personvern*. Bergen, 2011
- Kjønstad, Asbjørn *Rett til helsehjelp og sosiale tjenester-særlig om hjemmesykepleie og hjemmehjelp*. Oslo, 1990
- Walløe Tvedt, Morten *Lærebok i forvaltningsrett*. Oslo, 2012
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind *Forvaltningsrett*. 8.utg. Oslo, 2006
- Bernt, Fridthjof Overå og Hove, *Kommunalrett*. 4.utg. Oslo, 2005
- Boe, Erik Magnus *Rettskildelære under debatt*. Oslo, 2012
- Graver, Hans Petter *Alminnelig forvaltningsrett*. 3. utg. Oslo, 2007
- Eskeland, Ståle *Fangerett* Oslo, 1989

Redigerte bøker:

- Frihagens forvaltningsrett* Bernt, Jan Fridthjof og Rasmussen, Ørnulf. Bergen, 2003

Kapitler i bøker:

- Kjellevold, Alice *Bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser I: Sosial trygghet og rettsikkerhet- under sosialtjenesteloven og barnevernstjenesten*, Kjønstad... [et al.]. 2. utg. Bergen, 2000, s.145-194
- Bernt, Jan Fridthjof *Rett til stønad til livsopphold I: Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og barnevernstjenesten*, Kjønstad...[et al.]. 2. Utg. Bergen, 2000

Bernt, Jan Fridthjof og Alice Kjellevold *Velferdsstat, rettssikkerhet og kommunalt selvstyre* I: *Sosial trygghet og rettsikkerhet- under sosialtjenesteloven og barnevernstjenesten*. Kjønsstad... [et al.]. 2. utg. Bergen, 2000, s.303-341

Andenæs, Kristian. *Innledning til sosialretten* I: *Sosialrett*. Andenæs... [et al.] 6.utg Oslo, 2003, s.25-72

Andenæs, Kristian. *Sosialloven* I: *Sosialrett*. Andenæs...[et al.] 6.utg. Oslo, 2003, s. 201-267

Nettdokument:

Tidsskriftartikler:

Kjønsstad, Asbjørn. *Gjennomføringen av menneskerettighetene i norsk sosialrett*. I: Torkel Opsahls minneseminar 1995(MINNE 1995-to-179)(sitert fra Lovdata)

Bernt, Jan Fridthjof. *Kan kommunalt selvstyre og rettssikkerhet forenes?* I: *Lov og Rett* 1994 s. 67 (sitert fra Lovdata)

Bernt, Jan Fridthjof. *Rettsikkerhet og ressursbruk i sosialomsorg og helsevern*. I: Det 30. Nordiske juristmøte 1984 s.159-186 (sitert Lovdata)

Søvig, Karl Harald. *Minstestandarder og universalitet i norsk helse- og sosialrett, sett i lys av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*. I: *Jussens Venner* 2006 s. 36 (sitert fra Lovdata)

Bernt, Jan Fridthjof. *Sosialomsorgen- en historie om løftebrudd og lovbrudd*. I: *Festkrift til Jussformidlingens 35-årsjubileum* 2008 s. 34 (sitert fra Lovdata)

Bernt, Jan Fridthjof. *Sosialt ansvar, integritetsvern og rettssikkerhet*. I: *Kritisk juss* 2000 s. 99 (sitert fra Lovdata)

Bernt, Jan Fridthjof. *Rettsikkerhetsbegrepet og kampen om velferdsstatens verdigrunnlag*. I: *Jubileumsskrift til Juss-Buss* 2001 s. 155-173(sitert fra Lovdata)

Bernt, Jan Fridthjof. *Rettsikkerhet i den kommunaliserte velferdsstat*. I: *Lov og Rett* 1996 s. 625 (sitert i Lovdata)

Kjønsstad, Asbjørn *Rettsikkerhetstenkningens fremvekst i sosialsektoren*. I: *Ånd og Rett* 1997 s. 543 (sitert fra Lovdata)

- Kjønstad, Asbjørn. *Rettighetslovgivning og kommunalt selvstyre*. I: Lov og Rett 2003 s. 341 (sitert fra Lovdata)
- Boe, Erik *Fusadommen i forvaltningsrettslig og rettsteoretisk perspektiv*. I: Lov og Rett 1991 s. 323 (sitert fra Lovdata)
- Zahle, Henrik ”*Polycentri i retskildelæren. Nogle bemerkninger om retskilder og domstolskontrol.*”, i Festskrift til Eckhoff 1986 s. 753 ff. (sitert fra Lovdata)
- Kjønstad, Asbjørn *Fusa-dommen*. Juristkontakt 1990 nr. 8 s. 478 (sitert fra Lovdata)
- Revsbech, Karsten *Polycentri i den offentlige retskildelære- en kritik*, Retfærd nr. 52 14. årgang, 1991(sitert fra Lovdata)
- Boe, Erik *Forvaltningsrettslige polycentritendenser, Retlig Polycentri*, Festskrift til Henrik Zahle s 283 , 1993 (sitert fra Lovdata)
- Robberstad, Anne *Er Høyesteretts dommer bindende?* Tidsskrift for rettsvitenskap, s. 504 , 2000(sitert fra Lovdata)
- Boe, Erik, *Utviklingslinjer i forvaltningssretten*. Lov og Rett 1989, s. 51(sitert fra Lovdata)
- Syse, Aslak *Videreføring på det familierettslige området og i arbeidsmarkedspolitikken. Store omstillinger i helsetjenesten*. Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål 2011 s.6

Lovgivning:

Norske lover:

- 2009 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (stnavl.) av 18. desember 2009 nr. 131
- 2011 Lov om kommunale helse-og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) av 24.juni nr. 2011 nr. 30
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker(forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- 1991 Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) av 13. desember 1991 nr. 81 (Opphevet)
- 1964 Lov om sosial omsorg (sosialomsorgsloven) av 5. juni 1964 nr. 2 (opphevet)

Traktater:

Declaration concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation, adopted at the 26th session of the ILO, Philadelphia, 10 May 1944

(<http://www.ilo.org/ilolex/english/iloconst.htm>)

Dommer:

Rt. 1990 s. 874	Fusa-dommen
Rt. 1991 s. 74	
Rt. 1998 s. 915	
Rt. 1997 s. 527	Røngten-dommen
Rt. 2007 s. 561	

Forarbeider:

NOUer:

NOU 2012: 6	Arbeidsrettede tiltak
NOU 2005: 6	Samspill og tillit
NOU 2005: 3	Fra stykkevis til helt
NOU 2004:18	Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
NOU 1985: 18	Lov om sosiale tjenester m.v.
NOU 2003: 19	Makt og demokrati . Sluttrapport fra Makt- og
demokratiutredningen	
NOU 1990: 16	Økonomisk sosialhjelp

Innstillinger:

Innst.O.nr.9 (1991-92)	Lov om sosiale tjenester m.v.
------------------------	-------------------------------

Lovproposisjoner:

Ot.prp.nr. 38 (1964-1965)	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Ot. prp. nr. 29 (1990-1991)	Om lov om sosiale tjenester m.v.(sosialloven)

Ot. prp. nr.70 (2006-2007)	Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover
Ot.prp.nr.103 (2008-2009)	Om lov om sosiale tjenester i arbeids-og velferdsforvaltningen.
Prop.91 L (2010-2011)	Lov om kommunale helse-og omsorgstjenester m.v.
Stortingsmeldinger:	
St.meld. nr. 50 (1998-99)	Utjammingsmeldinga
St.meld nr. 17 (2004-2005)	Makt og demokrati
Stortingsproposisjoner:	
St.prp. nr. 64 (2003–2004)	Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren
Rundskriv:	
Hovedrundskriv nr. 35	Lov om sosiale tjenester i NAV
Rundskriv A-2/2011	Retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad 2012
Rundskriv I-35/2001	Retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad 2001
Sivilombudsmannen:	
Sak 2008 41 (http://www.sivilombudsmannen.no/stoenad-til-livsopphold/41-veiledende-satser-for-stoenad-til-livsopphold-article512-306.html)	