



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Komite Levekår		
Formannskapet		
Kommunestyret		

Reduserte veiledende sosialhjelpssatser

Rådmannens forslag til vedtak/innstilling:

1. Sosialhjelpssatsene reduseres med 5 %
2. Effekten av reduksjonen evalueres fortløpende
3. Definisjonen av «hjemmeboende ungdom» til bruk i forvaltningen av sosialhjelpssaker tas til orientering

Vurdering

Rådmannen har utarbeidet en definisjon av «hjemmeboende ungdom» som legges til grunn i saksbehandlingen hos NAV Sosial.

Rådmannen har videre utredet om Stjørdal kommune skal innføre egne reduserte veiledende sosialhjelpssatser. Det er ifølge KS svært få kommuner som har lavere sosialhjelpssatser enn statens anbefalte satser, og det er dermed få erfaringer å se til. I og med at lavere satser i liten grad er utprøvd, mener rådmannen at dette kan være hensiktsmessig å gjøre som en del av arbeidet som pågår for å få brukere i NAV Sosial raskere over i jobb, utdanning eller andre relevante tiltak/avklaringer. Fylkesmannen oppgir at alle vedtak som utmåles lavere enn statens veiledende satser har skjerpede krav til begrunnelse. Sammen med faren for at trykket på tilleggsytelser kan bli større, kan dette gi NAV Sosial merarbeid i form av økt saksbehandlingsmengde. Samlet sett mener rådmannen at en reduksjon i sosialhjelpssatsene, sammen med de øvrige tiltak som er beskrevet i tiltaksplanen, er verd å prøve ut for både å få ned utbetalingene av sosialhjelp samt hjelpe brukere over i jobb, utdanning eller andre tiltak/avklaringer. Tiltakene følges tett og evalueres fortløpende for å se om ønsket virkning oppnås.

Saksopplysninger

Henviser til vedtak i kommunestyret 16.11.17:

«- 1. Det innføres en veiledende sosialhjelpssats for hjemmeboende ungdom tilsvarende kr 3.900,- til livsopphold per måned med umiddelbar virkning. Dette satsnivået vurderes på nytt sammen med øvrig veiledende satser i helhetlig sak for kommunestyret, og hvor gjennomgående reduserte veiledende satser foreslås. Denne saken legges frem med det første, og hvor en nærmere definisjon av kortvarig «hjemmeboende ungdom» også inngår»

Når det kommer til veiledende sosialhjelpssats for hjemmeboende ungdom tilsvarende kr. 3.900,- så er dette innført fra 01.01.2018. Følgelig er det her to forslag som skal utredes:

1. Det skal legges frem forslag til definisjon av kortvarig hjemmeboende ungdom
2. Det skal legges frem et forslag om reduserte veiledende sosialhjelpssatser.

Definisjon av hjemmeboende ungdom

NAV har ikke noen egen definisjon på hjemmeboende ungdom. Som hovedregel, og i denne sammenhengen, er man hjemmeboende ungdom dersom man er i alderen 18 til og med 29 år og bor i et felles hushold sammen med sine foreldre/foresatte. Unntak fra dette er dersom sosialhjelpsmottakeren kan dokumentere at han har en leiekontrakt med sine foreldre og betaler husleie – i en selvstendig bolig med egen inngang, bad, kjøkken og soverom. I tilfeller hvor sosialhjelpsmottakeren bor hjemme kan det være vanlig/rimelig at ungdommen betaler et månedlig beløp til andelsvis dekning av strømutfgifter og ellers bidrar noe til felles innkjøp. Dette innebærer også at de vil ha svært lave boutgifter sammenlignet med andre som leier bolig, samt at de blir del av et bofellesskap som tilsier at de har lavere utgifter til mat og andre husholdningsartikler. Det er dette som er grunnlaget for forslag om en egen og lavere sats.

Reduksjon av stønadssatser

Spørsmålet om reduserte stønadssatser er tidligere grundig utredet av rådmannen. Den følgende utredningen er i hovedsak hentet fra rapporten «Kostnadsutviklingen i NAV Sosial i Stjørdal Kommune», kjent fra politisk behandling høsten 2017 saksnummer 2017/8130.

Det fremgår av sosialtjenesteloven § 18, at *«de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter har krav på økonomisk stønad»*. I bestemmelsens fjerde ledd fremgår det at *«Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.»*

Sosialtjenesteloven gir i stor grad rom for bruk av faglig skjønn for å finne frem til fleksible løsninger tilpasset behovene til den enkelte bruker. Innholdet i loven må derfor forstås i overensstemmelse med lovens formål: Det fremgår av lovens § 1 at lovens formål er å bedre levekårene for vanskeligstilte, gjøre dem selvhjulpne og fremme overgang til arbeid. Det er viktig å bemerke at retten til økonomisk stønad er subsidiær. Det betyr at alle andre muligheter for å forsørge seg selv skal være utnyttet fullt ut, før det blir aktuelt å yte økonomisk stønad. Når det er vurdert at alle andre muligheter er utnyttet, har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold rettskrav på økonomisk stønad uansett årsak til hjelpebehovet.

Økonomisk stønad er en skjønnsmessig ytelse. Hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp, er at det skal foretas en konkret og individuell helhetsvurdering av hva som er nødvendig for å sikre brukeren et forsvarlig livsopphold. NAV Sosial har derfor både rett og plikt til å foreta en skjønnsmessig behovsvurdering i hver enkelt sak. I alle vurderinger skal

det legges vekt på å fremme lovens formål best mulig. Når det gjelder utmåling av stønaden, er det viktig å legge merke til at lovens formål danner grunnlaget for den nedre grense for et forsvarlig ytelsesnivå. Stønaden skal være på et nivå som bidrar til å realisere formålene med loven for den enkelte. Begrepet *livsopphold* innebærer derfor noe mer enn dekning av grunnleggende behov som mat og tak over hodet: Utgiftsdekningen skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå tilpasset den generelle velferdsøkningen. Hva som vil være forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold. Bruk av skjønn vil derfor føre til ulikheter i stønadsnivået.

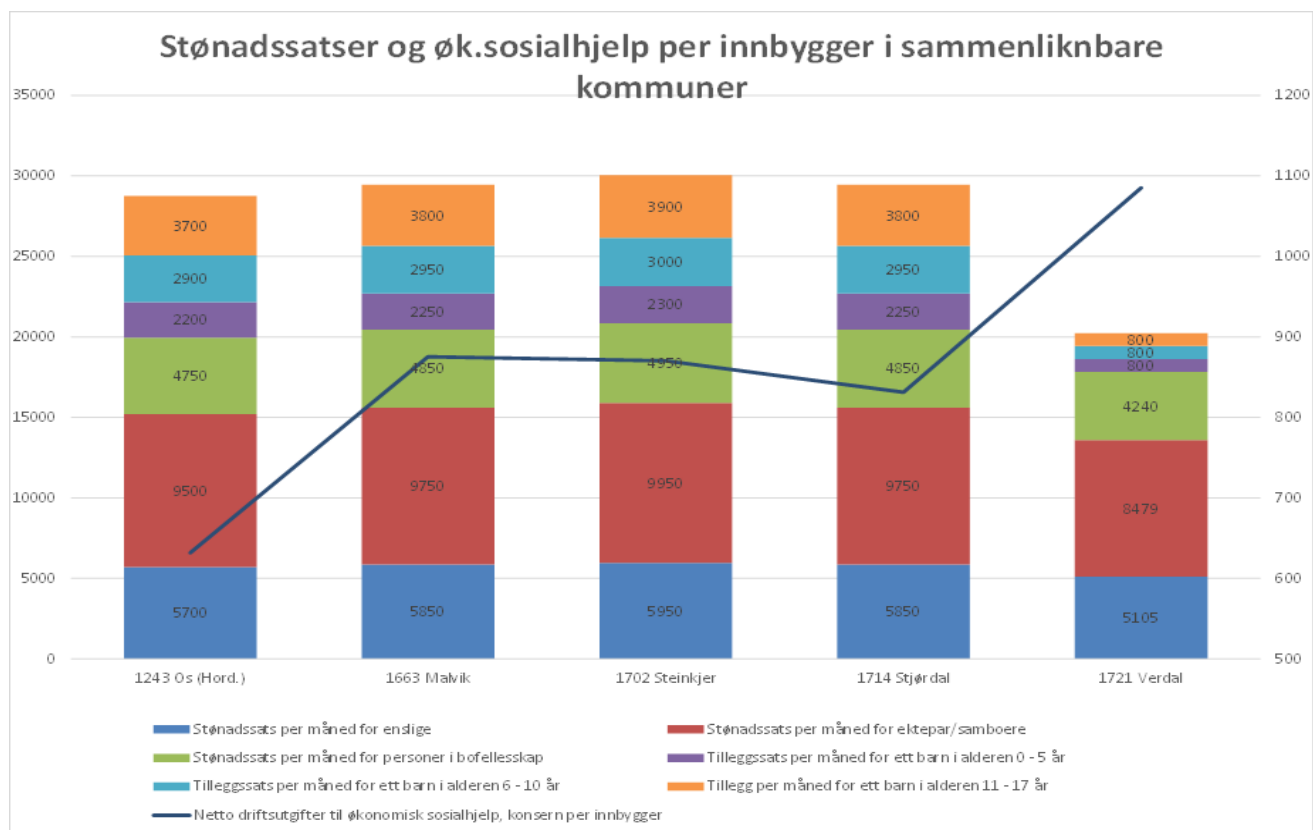
Når det gjelder utmåling av stønad til livsopphold har departementet i rundskriv A- 1/2017 gitt veiledende retningslinjer for utmåling av stønaden. De veiledende satsene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler, hygiene og lignede, og tar også hensyn til andre sider av dagliglivet som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendigheter bolig, strøm, forsikring, er ikke inkludert, fordi dette er utgifter som varierer mye.

Sammenheng mellom stønadssatser og utbetalinger av sosial stønad

NAV Sosial i Stjørdal kommune bruker statens satser som veiledende for utmåling av økonomisk sosialhjelp, men de ansatte foretar også en individuell behovsprøving i hver enkelt sak, slik loven beskriver. NAV Sosial oppgir at lavere stønadssatser ikke vil frata dem lovens plikt til å vurdere sakene individuelt, og at en reduksjon av de veiledende satsene for sosialhjelp derfor nødvendigvis ikke trenger å gi en reduksjon i utbetalinger av livsopphold.

Denne påstanden støttes i artikkelen «*Glem naboens sossats*» i Kommunal Rapport 01.09.16 basert på studier fra Telemarksforskning. Her hevdes det at de veiledende satsene for sosialstønad har minimal betydning for den faktiske utmålingen av sosialhjelp. For å finne ut om denne påstanden er gjenkjennbar i kommuner det er naturlige å sammenlikne Stjørdal kommune med, har vi utarbeidet et stolpediagram basert på KOSTRA-tall, se figur 1:

Figur 1: Stønadssatser og økonomisk sosialhjelp per innbygger i sammenliknbare kommuner



Stolpene i diagrammet i figur 1, viser at Stjørdal kommune og Malvik kommune har like satser, mens Steinkjer kommune har høyest satser og Verdal kommune har langt lavere satser for sosialstønad. Den mørkeblå linjen i diagrammet viser økonomisk sosialhjelp per innbygger. Os kommune i Hordaland har litt lavere satser enn Stjørdal kommune, og lave sosialhjelpsutbetalinger. I denne sammenhengen er Os kommune tatt med som et eksempel. Vi kjenner til at Os kommune er lik Stjørdal kommune på mange måter, og er en SIO-kommune på lik linje med Stjørdal. Verdal kommune skiller seg i figur 1 ut med svært lave satser og svært høye utbetalinger.

Ut ifra utgreiingen over, kan en ikke si at det er en entydig sammenheng mellom lave satser for sosialhjelp og lave utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. Denne redegjørelsen alene gir ikke rådmannen grunnlag for å anbefale å redusere stønadsattsene i Stjørdal kommune.

NAV Sosial Stjørdal kommune beskriver at de benytter seg av SIFOs stordriftsfordel, altså at ved husholdninger fra og med fire barn, reduseres de individspesifikke utgiftene med 20 %. Det er ikke adgang til å fastsette stønadsbeløpet i henhold til satser alene uten å foreta individuell vurdering. På den andre siden gir ikke satsene den enkelte rett til et tilsvarende stønadsbeløp, det skal fortsatt være en faglig vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Erfaring fra andre kommuner med reduserte satser

KS kjenner ikke til eksempler på kommuner som har klart å redusere sine kostnader til sosialhjelp ved å redusere de veiledende satsene. De opplyser at de aller fleste norske kommuner benytter seg av de statlige veiledende satsene for sosialhjelp. Det foreligger ingen evaluering av hva en reduksjon av stønadsattsene medfører i eventuelt reduserte utbetalinger i de kommunene som har redusert satsene. En slik evaluering er heller ikke planlagt.

I følge KS finnes kommuner som har satt ned satsene, men KS har ingen andre konkrete eksempel enn Moss kommune. De kan ikke si noe konkret om hvilke erfaringer Moss kommune har hatt med dette. Moss er imidlertid en av case-kommunene i Rapport 2017 – 09 – «*Sosialhjelpsutgiftene – drivkrefter og tiltak*» (Proba-rapporten), og reduserte satser er ikke omtalt i den som noe som har hatt en effekt på kostandene.

KS anbefaler oss heller å se til kommuner som har lykket med å få ned utgiftene til sosialhjelp i denne rapporten, og nevner Skedsmo, Bodø og Molde kommuner. Ingen av disse har brukt stønadsnivået som virkemiddel for å få ned kostnadene. Effekten har kommet blant annet av tettere og bredere oppfølging av brukerne, kortere vedtak og bedre organisering av tiltakene. Dette er erfaringer rådmannen vurderer og bruker i arbeidet med kostnadsutviklingen i NAV Sosial i Stjørdal kommune.

Selv om rådmannen ikke finner eksempler på kommuner som bevisst har satt ned satsene, finnes eksempler på kommuner som har hatt egne veiledende sosialhjelpssatser og som ikke har regulert disse i henhold til prisstigning, slik at de over tid har blitt lavere enn de statlige. I Trøndelag gjelder dette blant annet Steinkjer, Verdal, Levanger og Verran kommuner. Alle disse kommunene har de senere årene økt sine satser. Flere av disse kommunene oppgir utstrakt bruk av tilleggsytelser for å sikre en forsvarlig tjeneste som en av grunnene til at de ønsket å heve satsene. Søknad om tilleggsytelser og saksbehandling av disse, tar tid både for bruker og NAV-kontorene. Dette er ressurser som vil få større effekt hvis de brukes på andre områder.

Utprøving av reduserte satser: kommunal veiledende sats for sosialhjelp

Siden de statlige satsene er veiledende, er det å sette ned satsene med fem prosent i seg selv ikke i strid med loven. Det er derfor mulig å fremme en begrenset reduksjon av stønadsattsene. Dette

vil avgrense de mulige negative effektene med økt bruk av tilleggsytelser, men samtidig skjerpe kravene til saksbehandling hos NAV Sosial.

Med tanke på kostnadsutviklingen på NAV-sosialområdet de siste årene, kan det være et symbolsk poeng å prøve ut kommunalt veiledende satser som er lavere enn de statelige veiledende satsene i en periode. Parallelt med dette, må arbeidet med andre tiltak knyttet til kostnadsutviklingen fortsette. Ut ifra den lokale situasjonen, er det mulig å redusere de veiledende satsene og evaluere denne reduksjonen fortløpende. Denne reduksjonen må evalueres fortløpende for å undersøke om tiltaket fungerer etter hensikten.

Rådmannen kjenner ikke til andre kommuner som bevisst har prøvd å redusere de veiledende satsene for sosialhjelp for å redusere kostnadsutviklingen. I så måte kan en ikke se bort ifra at dette kan ha en effekt som ikke tidligere er dokumentert eller kjent. En slik reduksjon vil være en symbolhandling, som i seg selv kan ha en effekt.

Beregning av nye satser

De statlige satsene er som nevnt beregnet ut fra samfunns/forbruksforskning (SIFO). De er ment å ligge på et nivå hvor et gjennomsnittsmenneske får dekt et nøkternt og rimelig livsopphold i tråd med formålet i sosialtjenesteloven. Utover dette er NAV som kjent forpliktet til å gjøre en individuell og konkret vurdering av hvor mye hver enkelt trenger til dette. Det betyr at noen ganger kan ytelsen ligge på et nivå under de statlige satsene, fordi den konkrete og individuelle vurderingen tilsier at brukeren kan opprettholde et nøkternt og rimelig livsopphold for et lavere beløp. Andre ganger fører vurderingen til at ytelsen er på et høyere nivå.

En reduksjon av satsene begrunnet med at noen av utgiftspostene satsene er ment å dekke, er uaktuelle, eller billigere å dekke i Stjørdal kommune, ville ha vært ukontroversiell. Utgiftspostene er imidlertid ikke utgifter som varierer fra kommune til kommune siden utgifter til bolig, strøm og forsikring er utelatt.

Siden det er vanskelig å knytte en reduksjon i satsene direkte til faktiske lavere kostnader på noen av komponentene de veiledende satsene baserer seg på, foreslår rådmannen at dersom satsene besluttet å reduseres, bør dette gjøres flatt med fem prosent:

	Forslag ny sats	Statlige satser
Enslige	kr 5 748	kr 6 050
Ektepar/samboere	kr 9 595	kr 10 100
Person i bofellesskap	kr 4 798	kr 5 050
Barn 0-5 år	kr 2 233	kr 2 350
Barn 6-10 år	kr 2 898	kr 3 050
Barn 11-17 år	kr 3 753	kr 3 950
Hjemmeboende Ungdom	kr 3 705	kr 3 900

En slik flat reduksjon av de veiledende statlige satsene, må betraktes som et *veiledende lavere utgangspunkt* for det skjønnet som skal utøves. Rådmannen har vært i kontakt fylkesmannen i Trøndelag for å høre om en reduksjon av satsene på fem prosent er innenfor rammene av sosialtjenesteloven. Fylkesmannen svarer at de er generelt skeptiske til at kommunen tar utgangspunkt i en sats som er lavere enn det som fremgår av statens veiledende satser. I sin begrunnelse viser de til at sosialtjenesteloven er en rettighetslov. Et viktig formål med de statlige sosiale satsene er å sikre likebehandling og forebygge forskjeller i behandlingen mellom enkeltsaker, kommuner og fylker.

Fylkesmannen presiserer at det stilles skjerpede krav til kommunens begrunnelse i de tilfellene der det utmåles en stønad som er lavere enn statens veiledende sats. Kommunen må i sitt vedtak kunne vise til at utmålt stønad er forsvarlig for den konkrete søkeren i den konkrete saken, og tilstrekkelig til at denne kan dekke sine nødvendige levekostnader. Konsekvensen er dermed at man vil kunne bruke mer ressurser til saksbehandling. At flere vil påklage vedtak kan føre til en ytterligere økning i ressursbruken. Dersom det besluttes en reduksjon av de statlige veiledende satsene, må NAV Sosial kunne beskrive og vise til rutiner for hvordan de skjerpede kravene til begrunnelse blir arbeidet med som en del av saksbehandlingen.

En reduksjon på fem prosent i kategorien livsopphold, ville isolert sett ha medført en reduksjon på kostnadene på inntil kr. 400.000,- basert på utbetalinger i denne kategorien i 2017. Bieffekten av en slik reduksjon, kan imidlertid være at andre kategorier for sosialhjelp hadde økt, som for eksempel tannbehandling og medisiner.

Regneeksempel statens veiledende satser versus fem prosent reduksjon: en case

Familie med sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. 2 voksne og 2 barn, 2 og 5 år. Gift, ektemann arbeidssøker uten rett til dagpenger – kona har ikke inntekter.

Grunnlag for vurdering	
Inntekter:	
kr 3691	Statlig bostøtte (fra Husbanken)
kr 1940	Barnetrygd
Utgifter:	
kr 9900	Husleie
kr 1300	Strømutgifter
kr 435	Barnehageutgifter (reduisert betaling)
Statens veiledende satser for livsopphold 2018:	
kr 10100	Kategori ektefeller/samboere
kr 4700	To barn, 0-5 år

Utrekning:

kr 10100	Statens veiledende sats for livsopphold ektefeller/samboere
+ kr 4700	Statens veiledende sats for livsopphold to barn 0-5 år
- kr 5631	Andre inntekter (barnetrygd og bostøtte)
= kr 9169	Sum bidrag livsopphold
+ kr 11635	Sum bidrag husleie, strøm- og barnehageutgifter
= kr 20804	Totalsum månedlig bidrag

Med fem prosent reduserte satser:

kr 9595	Ny veiledende sats for livsopphold ektefeller/samboere
+ kr 4466	Ny veiledende sats for livsopphold to barn 0-5 år
= kr 14061	Sum nye veiledende satser
- kr 5631	Andre inntekter (barnetrygd og bostøtte)
= kr 8430	Sum bidrag livsopphold
+ kr 11635	Sum bidrag husleie, strøm- og barnehageutgifter
= kr 20065	Totalsum månedlig bidrag

Under forutsetning av at det ikke skjer noen endringer, ekstraavgifter, behov for innkjøp av klær og lignende, vil kommunen redusere sine utgifter til sosialhjelp med kr. 739,- per måned for akkurat denne familien. Det vil si kr. 8868,- per år.

På bakgrunn av den samlede drøftelsen, er ikke rådmannen sikker på at det vil foreligge konkrete økonomiske gevinster ved å gå inn for en reduksjon av stønadssatsene i Stjørdal kommune. Rådmannen anbefaler derfor at utviklingen i stønadsnivået, endring i ressursbruken knyttet til saksbehandling og bruken av tilleggsytelser følges tett fremover for å evaluere effekten av en reduksjon, dersom en reduksjon i stønadssatsene besluttet.