



Kommunal praksis i økonomisk sosialhjelp

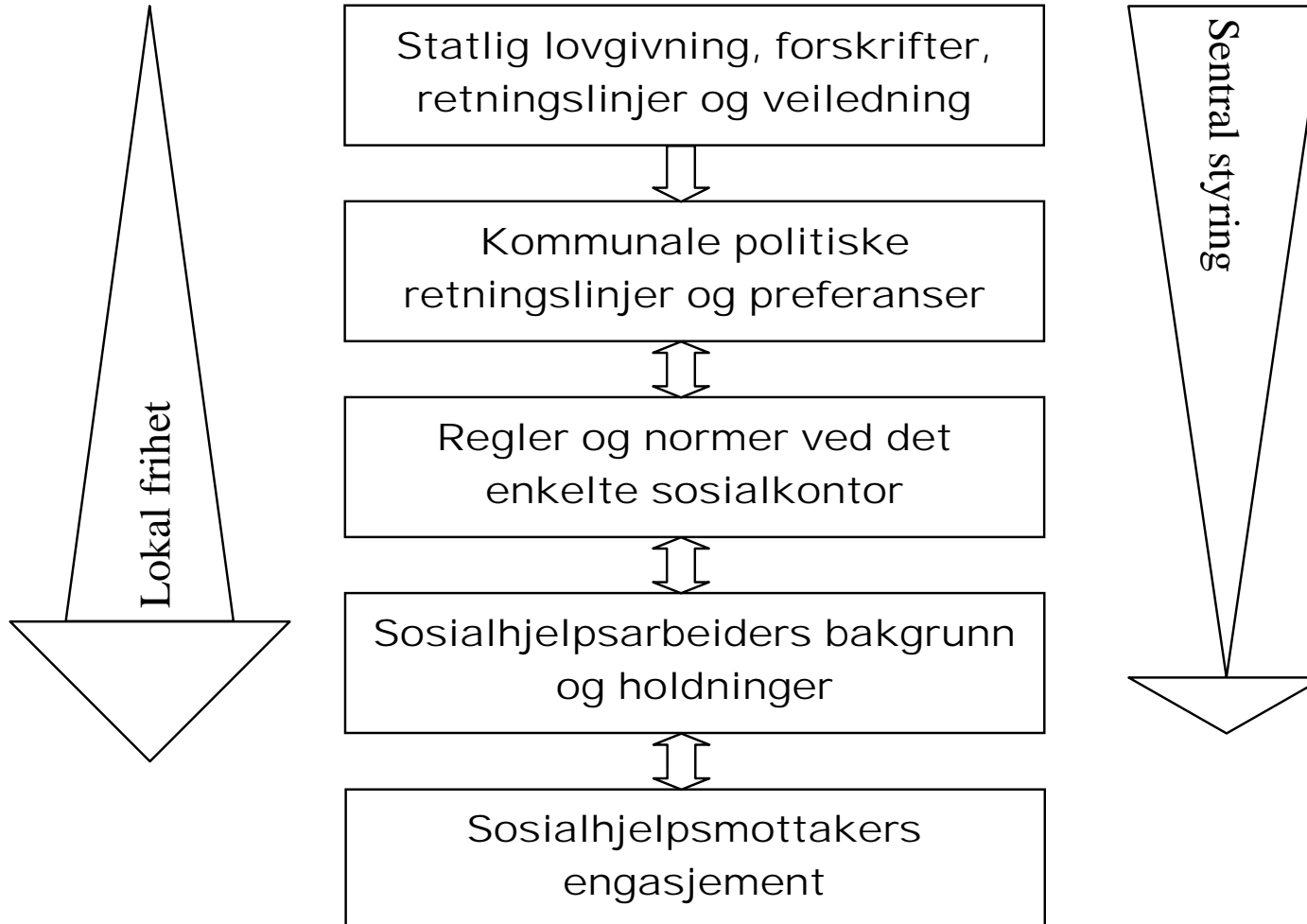
Modeller i andre land og erfaringer fra Norge

Problemstillinger

- Det er for store variasjoner mellom kommunene i utbetaling av sosialhjelp
- I mange kommuner er satsene for lave
- Lokal frihet/skjønn går ut over rettssikkerheten

- Vil statlig standardisering av sosialhjelpssatser gi en bedre sosialtjeneste?

Hva påvirker sosialhjelpsutbetalinger



Formålet med sosialtjenesten

- Mål om å sikre et forsvarlig livsopphold
- Mål om å stimulere til økonomisk selvstendighet

	Mål om et forsvarlig livsopphold	Mål om å bli økonomisk selvstendig
Høye utbetalinger (satser)	Ja	Høy sosialhjelp undergraver mål om økonomisk selvstendighet?
Lave utbetalinger (satser)	Nei	Lav sosialhjelp stimulerer til økt økonomisk selvstendighet?

Særtrekk ved modellene i Skandinavia

■ Norge

- Veiledende norm og kommunalt fastsatte satser
- Variasjon i satser, tilleggssytelser og aktivering/vilkår

■ Sverige

- Standardisert riksnorm (lav)
- Lokal variasjon i bruk av tilleggssytelser, aktivering og vilkår

■ Danmark

- Statlige skattepliktige satser (høye)
- Innebygde incentiver
- Muligheter for tilleggssytelser (uforutsette utgifter)
- Høy grad aktivering og sanksjonering

Satser i for enslige (2007)

- Veiledende sats i Norge:
 - 4600 kroner
 - Inkluderer mat og drikke, klær og sko, husholdningsartikler og hygiene med mer, TV-lisens, avis og telefon, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og reiseutgifter
- Riksnormen i Sverige
 - 3470 kroner
 - Inkluderer Mat og drikke (livsmiddel), klær og sko, fritid/lek, hygiene, barn og ungdomsforsikring, samt husholdningsutgifter som aviser, telefon, TV-lisens og andre forbruksvarer
- Kontanthjelpssats i Danmark (over 25 år)
 - 8959 kroner i kontanthjelp
 - Inkluderer i prinsippet alle utgifter (ekskl. boligutgifter)

Sverige

- Reform i 1998 – innføring av riksnorm
 - Permanente løpende utgifter ble inkludert i riksnormen – standard for alle kommuner
 - Situasjonsbetingede utgifter ble fortsatt overlatt til lokalt skjønn (hva en lavinntektsgruppe normalt har mulighet til å koste på seg)
- Virkning
 - Fortsatt forskjeller pga den skjønnsbaserte komponenten
 - Ingen generell heving av satsene fordi riksnormen ikke ble oppfattet som et minimum, men en absolutt norm

Virkingen av å innføre riksnorm

	Lite støtte til tilleggsutgifter	Mye støtte til tilleggsutgifter
Høy kommunal sats	X	
Lav kommunal sats		X

	Lite støtte til tilleggsutgifter	Mye støtte til tilleggsutgifter
Høy kommunal sats	X	
Riksnorm	↓	
Lav kommunal sats		X

Innskrenkede klagemuligheter

- Frem til 1998 var klagemulighetene gode
- Innskrenkning av klagemulighetene med den reviderte sosialloven i 1998 som følge av:
 - Riksnorm (ingen klagemulighet)
 - Skjønnsmessig bidrag (klagemulighet)
- Ny sosiallov i 2002 ga igjen generell klagemulighet

Har det blitt mindre forskjeller?

■ Hugo Stranz (2007)

- Vignettstudie gjennomført i 2003-04
- 11 kommuner og 121 saksbehandlere
- Sammenligning med studie fra 1995

■ Resultater

- Store variasjoner i vurderingene av sakene
 - I forhold til om det gis støtte eller ikke
 - I utmålt beløp i de tilfellene det gis støtte
- Endringer i fra første til siste undersøkelse
 - Større forskjeller i vurderingen av sakene
 - Vurderingene har blitt strengere (avslag og lavere beløp)

Det svenske paradokset

- Innføring av mer detaljert statlig regelverk har ført til større variasjoner i vurderingen av saker ved sosialkontorene
- Mulige forklaringer
 - Stram kommuneøkonomi og generelt strengere "politikk" har skapt større variasjoner
 - Mer detaljert regelverk → større variasjon i vurderingene

Danmark

- Høye satser som fra 2003 gradvis er supplert med insentivmekanismer
- Differensierer satser i forhold til
 - om man bor hjemme,
 - i forhold til alder (25 år) og
 - forsørgerbyrde
- Stiller strenge vilkår om å aktivisering
 - Skiller mellom de arbeidsparate og de ikke arbeidsparate – fem grupper hvor vilkårene (pliktene) varierer

Spesiell incentivinnretning i DK

- Fratrukk på 500 etter 6 mnd med sosialhjelp for ektepar
- Sosialhjelpsloftet: maksimalgrense på utbetalinger etter 6 måneder (fratrukk på tilleggsstøtte og boutgifter)
- Fradrag for inntekter
 - I utgangspunktet fratrukk krone for krone
 - De som har fått fratrukket 500 kroner etter 6 mnd (jf. over) kan beholde 31 kroner
 - Andre grupper kan beholde 13 kroner per time
- Starthjelp: lavere sats for innflyttere
- 300-timers regel (fra 2007)
- Sanksjoner ved fravær fra aktiviteter: reduksjon eller stopp i utbetaling

Litteraturgjennomgang om økonomiske insitamenter

- Økonomiske insentiver øker avgangsraten til sysselsetting spesielt for de sterkeste ledige, og i sær i starten av ledighetsperioden.
- Svakere ledige og langtidsledige opplever mindre eller ingen effekt på sannsynligheten for å finne jobb.
- Avgangsraten til andre tilstander (bl.a. ut av arbeidsstyrken) øker når den økonomiske stønaden reduseres.

- Økonomiske incentiver spiller en rolle, men grenseverdien for når de begynner å virke er uklart, herunder om ulike grupper har ulike grenseverdier.

Kilde: Michael Rosholm, Aarhus universitet.

Økonomiske incentiver og marginalisering

- Hvis insentivene skjerpes og de lediges sosial vilkår blir dårligere, kan det føre til sosial marginalisering som ender med å ødelægge den lediges selvtillit, motivasjon og handlekraft.
- Dette kan ikke bare nøytralisere insentiveffekten, men i tillegg påvirke jobbmotivasjon og søkeintensitet negativt.

Kilde: Sanne Lund Clement og Jørgen Goul Andersen, Centre for Comparative Welfare Studies.

Erfaringer med LOFTET

- Sosialhjelpsmottakerne fikk redusert sin disponible inntekt med i snitt 1000 kroner
- Ingen påviselig jobbeffekt
- Mulig forklaring er at de aktuelle har flere problemer enn bare ledighet
 - Språkproblemer (1/3)
 - Helseproblemer

Generell undersøkelse av incentivsystemene

- Undersøkelse av ektepar/samboere med sosialhjelp 1,5 år etter innføringen av incentivordningene (i 2003)
- Resultat
 - En nettogevinst på 1000 kr. per måned på å være i arbeid (fremfor å være passiv) øker jobbsannsynligheten med mindre enn 1 prosentpoeng.
 - Effekten er ikke statistisk signifikant.

Virksomheter av den danske ordningen

- Standardiserte incentivbaserte stønader kan gi positive og negative insentiver som opphever hverandre

	Dårligere økonomiske vilkår	Ingen endring	Jobbeffekt
Tilpasningsdyktige		300	200
Resignerte	200	300	
Totalt	800		200

Variasjoner i ytelser og krav

- Tilleggsytelser
 - 20% mottar tilleggsytelser
 - I hovedsak som forventet, men noen uforklarte variasjoner
- Variasjoner i aktiviseringskrav
 - Variasjoner mellom kommunene hvor stor andel av sosialhjelpsmottakerne som henvises til arbeidsformidlingen
 - Vignettstudie: 2/3 av saksbehandlerne plasserte konstruert sosialhjelpsmottaker i samme kategori (3) (Stigaard m.fl., 2006)
- Sanksjoneringspraksis
 - 1/3 reduksjon i utbetalinger ved fravær (arbeidsdyktige)
 - Stopp i sosialhjelpen ved å ikke ta imot aktiviseringstilbud (alle)
 - 1/3 av saksbehandlerne unnlot å stoppe utbetaling ved første fravær
 - Arbeidsdirektoratets kontroll viser at ca 25 % av sakene var feilbehandlet (unnlot å sanksjonere)

Variasjoner i aktiviseringskravet

■ Kontekstvariabler

- Arbeidsmarkedsforhold
 - gode forhold → flere arbeidsparate
- Organisatoriske ressurser
 - Godt tiltakstilbud → flere arbeidsparate
 - Plassering i henhold til hvor det er tilbud og kapasitet

■ Klientens situasjon

- "Freding" pga familiesituasjon, barn etc.
- Bevare relasjon mellom klient og saksbehandler

■ Saksbehandlerens situasjon (ved arbeidsdeling)

- Klassifisering ut av egen arbeidsbunke
- Beholder saker for å slippe transaksjonskostnader

Konklusjon - Danmark

- Høye ytelser og lite tillegg → reduserer i teorien muligheter for variasjoner i utbetaling av sosialhjelp
- Økonomiske (negative) incentiver virker ikke på alle og de positive effekter kan oppheves av negative
- Skiller mellom de med og uten arbeidsevne med hensyn til vilkår om aktivering, men ikke i forhold til de økonomiske incentivene
- Fortsatt kommunale eller individuelle variasjoner
 - Vurdering av arbeidsevne
 - Sanksjonering
 - Tilleggsytelser

Norge

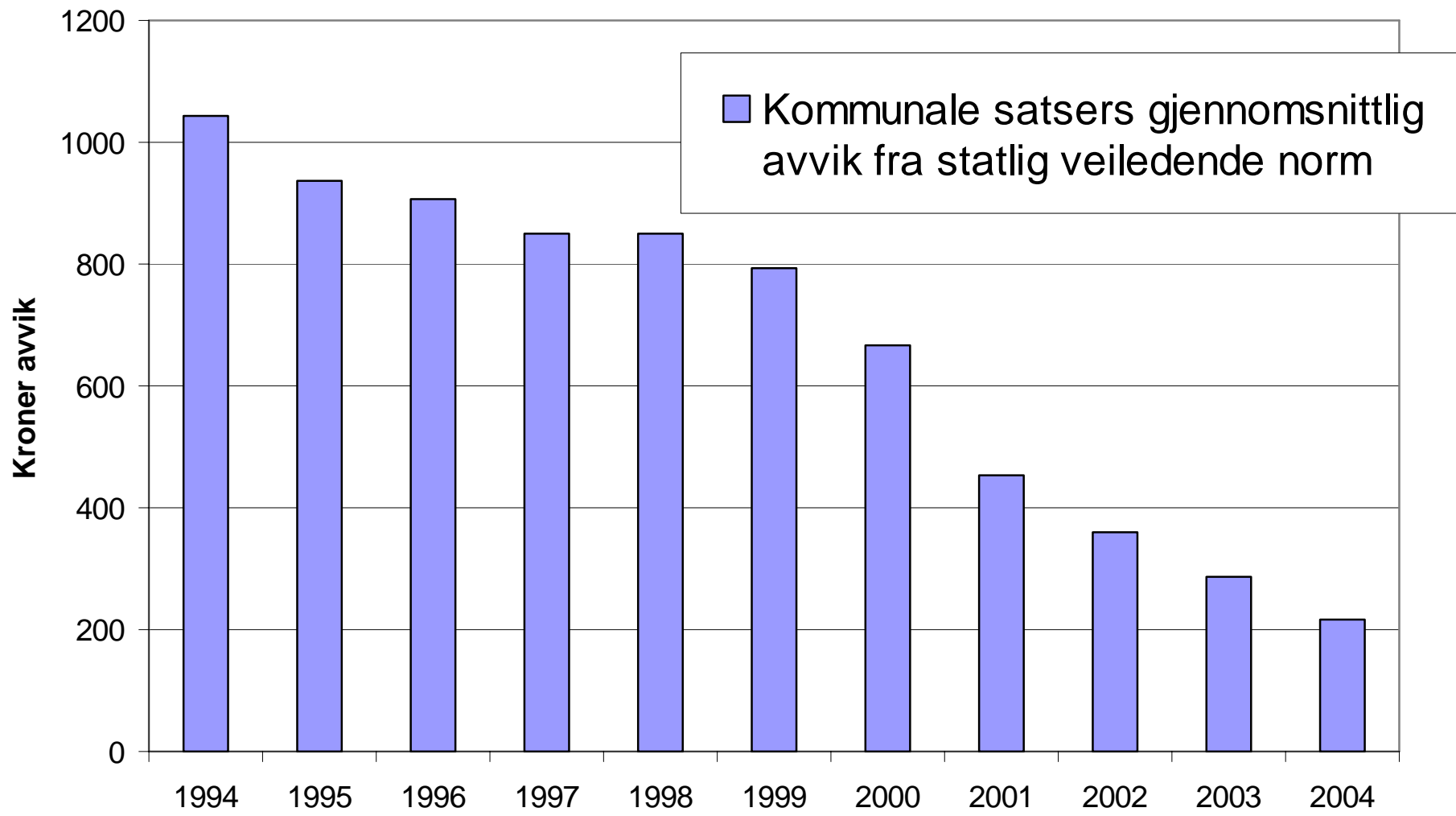
- Lokal skjønnsutøvelse
- 1970 og 1980-tallet:
 - Diskusjon om profesjonaliseringen av sosial arbeid (som erstatning til sosialutvalg/-styrer)
 - Kommunen begynner å fastsette egne livsoppholdssatser
 - Innføring av minstenormer (dekket bredere spekter av utgifter) → forenkling/effektivisering
- Nye veiledende retningslinjer i 2001

Portvakt i Velferdsstaten (Terum)

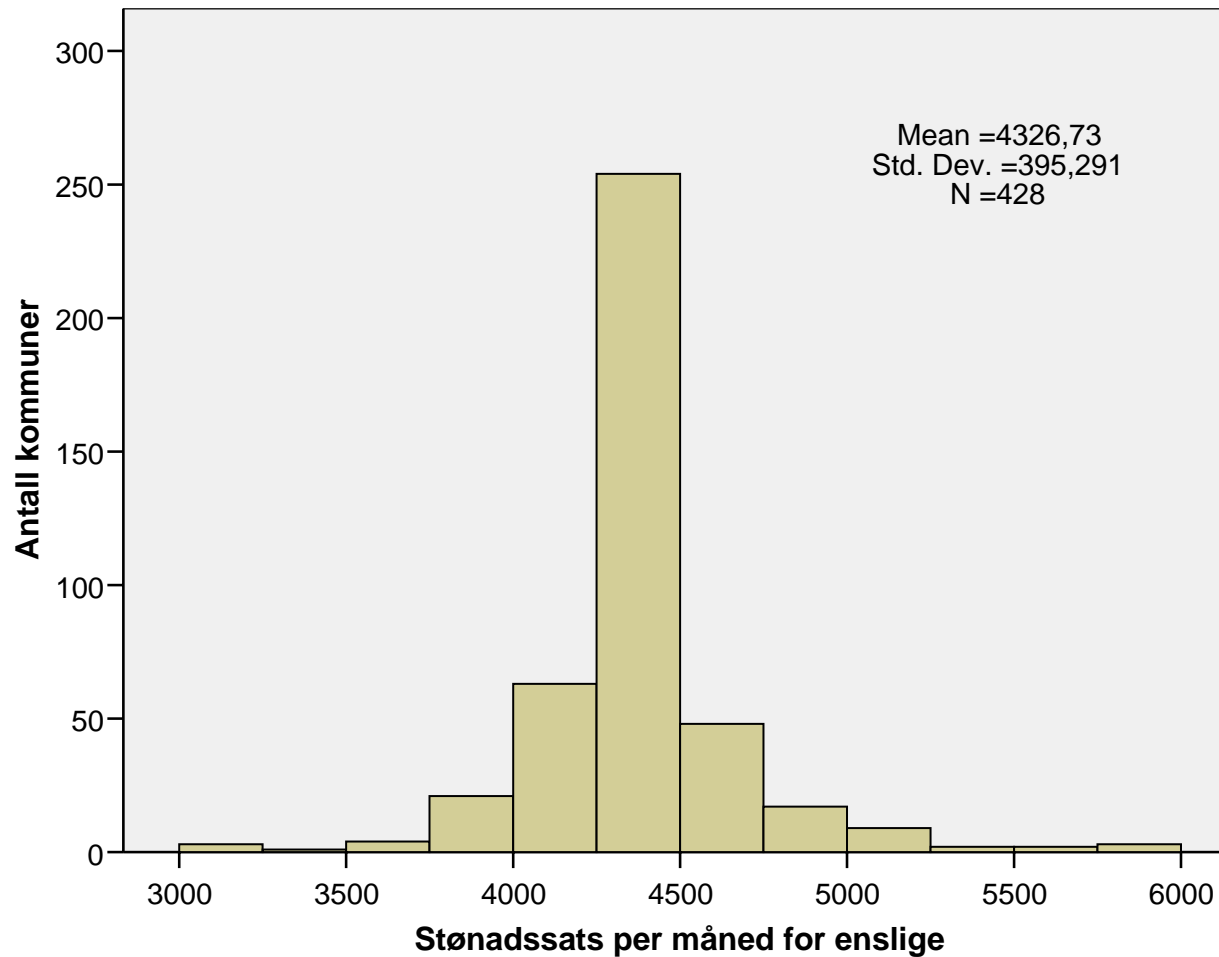
- Vignettundersøkelse 1995
 - Store variasjoner i vurderingen av enkeltsaker, både innenfor kontor og mellom kontorer
- Eksempel fra Terums undersøkelse:
 - Ung hjemmeboende gutt
 - 4 av 44 kontorer avslø
 - Minimum: 1247 kr
 - Median: 2245 kr
 - Max: 3126 kr
- Debatt:
 - Er variasjonene for store?
 - Ivaretas rettssikkerheten (likhet for loven)?
 - Er satsene for lave

Undersøkelse ved TF-Bø

- Har rundskrivet fra 2001 bidratt til å redusere forskjellene i satser og utmålt stønad?
 - Rundskrivet har bidratt til å redusere variasjon i satsene (hovedintensjonen med ordningen)
 - Rundskrivet har ikke bidratt til å redusere variasjon i faktisk utmålt stønad**
- Har rundskrivet hatt betydning for nivået på satsene og nivået på utmålt stønad?
 - Rundskrivet har ikke påvirket nivået på satsene
 - Utmålt stønad har økt i perioden



Variasjon i satser 2006



Veiledende satser, kommunale satser og skjønn

- Begrunnede faktorer som forklarer variasjon i satser:
 - Utgiftskomponentene som inngår
 - Hvorvidt kommunen opererer med motivasjonsstønad (gjennomgående lavere sats, men motivasjonstillegg)
- Ubegrunnede faktorer som forklarer variasjon i satser
 - Når satsene sist ble justert
 - Politiske preferanser

Om nivået på sosialhjelpen

- Lave satser betyr ikke nødvendigvis at sosialhjelpsmottakerne får utbetalt lite i sosialhjelp
- Estimerte satser avhengig av komponenter som inngår i satsene (2006):

	Enslige	Gifte
Bare matvarer inngår i sats	3995	6048
Alle komponenter inngår i sats	4806	7983

Metoder og strategier i sosialtjenesten

	Ønsket	Uønsket
Høy kommunal sats	Gir: <ul style="list-style-type: none">- verdighet- mindre tid til saksbehandling- bedre tid til oppfølging og effektiv bruk av vilkår	
Lav kommunal sats	Nødvendig for: <ul style="list-style-type: none">- å disponere midlene til riktig formål- å unngå krisehjelp/ matpenger	Kompenserer: <ul style="list-style-type: none">- ved å ta ut komponenter av satsen- gi tillegg til satsen

Oppsummering norsk modell

- Satsene er blitt likere mellom kommunene, men ikke høyere
- Økning i utmålt stønad, men ikke mindre variasjoner mellom kommuner
- Risiko for ulikhet mellom kommuner og mellom saksbehandlere

- Stort handlingsrom (for saksbehandler)
- Mye lokale virkemidler (men avhengig av tilbud)
- Skreddersøm (ivaretar hensynet til at klientene er ulike)

Bør satsene standardiseres?

- Norsk modell er bedre enn den ser ut til
- Svensk modell viser at problemet med skjønnsmessige variasjoner ikke forsvinner når man innfører minstesats.
- ... minstesatsen kan bli en absolutt sats
- Dansk modell med høyere og standardiserte ytelser gir færre muligheter for ubegrunnede forskjeller i utmåling av stønad
- ... men negative effekter av insentivsystemet nøytraliserer de positive
- ... avhengig av lokalt skjønn i vurderingen av arbeidsevne – utsatt for vilkårlig/ubegrunnet skjønn