

Profesjonelt skjønn i sosialhjelp

En litteraturstudie

Kandidatnummer: 5038

Diakonhjemmet Høgskole

Bacheloroppgave

Bachelor i sosialt arbeid

Kull: 12SOSHEL

Antall ord: 8800

Dato 05.05.2015

## Innhold

1 Innledning.....	4
1.1 <i>Bakgrunn og tema</i> .....	4
1.1.1 Problemstilling og avgrensning .....	4
1.1.2 Forforståelse.....	5
1.1.3 Relevans for sosialt arbeid .....	5
1.2 <i>Begrepsavklaringer</i> .....	5
1.2.1 Profesjonelt skjønn.....	6
1.2.2 Rettferdighet .....	6
1.2.3 Sosialhjelp.....	6
1.3 <i>Oppgavens oppbygging</i> .....	6
2 Metode.....	8
2.1 <i>Søk og valg av litteratur</i> .....	8
2.2 <i>Kildekritikk</i> .....	8
3 Presentasjon av kunnskapsstatus .....	10
3.1 <i>Rettferdighet</i> .....	10
3.1.1 Rettferdighet gjennom et pliktetisk perspektiv .....	10
3.1.2 Rettferdighet gjennom et nytteetisk perspektiv .....	11
3.1.3 Rettferdighet gjennom et diskursetisk perspektiv .....	11
3.2 <i>Historisk bakgrunn for sosialhjelp</i> .....	12
3.3 <i>Sosialhjelp i dag</i> .....	13
3.3.1 Sosialtjenesteloven.....	13
3.3.4 Kritikk mot dagens praksis .....	17
3.2.5 Alternativ til dagens praksis.....	18
4 Drøfting .....	20
4.1 <i>Rettferdighet gjennom et pliktetisk perspektiv</i> .....	20
4.1.1 Like stønadsnivåer .....	20
4.1.2 Kvaliteten på hjelpen .....	22
4.1.3 Økonomiske rammer.....	23
4.2 <i>Rettferdighet gjennom et nytteetisk perspektiv</i> .....	24
4.2.1 Ulike stønadsnivåer.....	24
4.2.2 Kvaliteten på hjelpen .....	25
4.2.3 Økonomiske rammer.....	26

<i>4.3 Rettferdighet gjennom et diskursetisk perspektiv</i> .....	27
4.3.1 Støtnadsnivå diskuteres .....	27
4.3.2 Kvaliteten på hjelpen .....	28
4.3.3 Økonomiske rammer.....	28
5 Avslutning .....	30
Litteraturliste .....	32

## **1 Innledning**

Denne oppgaven handler om økonomisk stønad, videre også omtalt som sosialhjelp, og hvordan den vurderes rettferdig av ansatte i sosiale tjenester i NAV-kontoret. Sosialhjelp er en av velferdsstatens ulike stønader og tiltak for å sikre borgerne selvhjulpenhet og unngå nød (Arbeids- og velferdsetaten 2015). Stønadene anses viktig fordi den er en betydningsfull inntektskilde for mange mennesker i økonomiske krisetider. Rundt 120 000 mennesker har de siste 15 årene hvert år mottatt sosialhjelp. Stønadene er ment kortvarig, men ca 1/3 av mottakerne har fått sosialhjelp i over 6 måneder (Halvorsen, Stjernø og Øverbye 2013:142-143; Statistisk sentralbyrå 2014). Det er kommunene som forvalter sosialhjelp. Forvaltningen av sosialhjelp har organisatoriske rammer og satser gjennom statlige rundskriv, fylkesmannens veiledende retningslinjer for sosialhjelp og kommunens satser for forsvarlig livsopphold (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2013; sosialtjenesteloven).

### ***1.1 Bakgrunn og tema***

Sosialhjelp forvaltes på bakgrunn av fagkunnskap og kulturen på NAV-kontoret (Terum 2003:113). Sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse og sosialtjenesten har både rett og plikt til å utøve skjønn ved utmålingen (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). Det vil si at stønadsnivået skal vurderes i hvert enkelt tilfelle, og ikke etter opparbeidede rettigheter ved å ha arbeid. Mitt tema er skjønnsvurderinger i sosiale tjenester i NAV-kontoret, videre omtalt som sosialtjenesten. Hvordan skjønn anvendes er individuelt. En undersøkelse viste at nokså like caser ble behandlet forskjellige ved ulike sosialkontor (Terum 2003:119). Vurderingene til en sosialarbeider er påvirket av mange faktorer som blant annet profesjonsutdanning, politiske føringer, kommunens knappe ressurser og personlige verdier (Terum 1996). Vurderingenes utfall kan ha stor innvirkning på klienters liv.

#### **1.1.1 Problemstilling og avgrensning**

Et interessant perspektiv på sosialtjenesten er om anvendelse av profesjonelt skjønn i NAV-kontoret gjør stønadene rettferdige. Det jeg ønsker å utforske er om bruk av profesjonelt skjønn i sosialtjenesten gjør hjelpen fra NAV-kontoret mer eller mindre rettferdig. Dette fører meg til min problemstilling:

### *Bidrar profesjonelt skjønn til rettferdig utdeling av sosialhjelp?*

Oppgaven avgrenses til å fokusere på sosialarbeidere med utdanning i sosialt arbeid som er ansatt i sosialtjenesten. Drøftingsdelen fokuserer på om dagens praksis er rettferdig i forhold til stønadsnivået, kvaliteten på hjelpen og de økonomiske rammene.

#### **1.1.2 Forforståelse**

I løpet av min studiepraksis opplevde jeg at ulike fagutøvere vurderte forskjellig i en klients situasjon. Dette vekket min interesse for hvor vanskelig profesjonelle skjønnsvurderinger er for ansatte, og kommer til å bli som nyutdannet sosionom. Det er ikke alltid kun en riktig måte å betrakte en situasjon på selv om vurderingene kommer fra samme skolerte fagbakgrunn. Min forforståelse er at det vil være positivt med standarder for stønadsnivåer, men at alle søknader må sees på individuelt og tilpasses. Min kunnskap er tilegnet gjennom studiet i sosialt arbeid.

#### **1.1.3 Relevans for sosialt arbeid**

Sosialt arbeid handler om å finne løsninger på problemer i forhold mellom mennesker, forbedre deres velferd og arbeide for sosial rettferdighet (Fellesorganisasjon 2013:4). Dette utføres på flere arenaer og gjøres på mange ulike måter i samfunnet. Problemstillingen har relevans for faget sosialt arbeid fordi stønaden er borgernes sikkerhetsnett mot nød, for å begrense sosiale problemer og hjelpe de til å bli selvhjulpne (sosialtjenesteloven). Sosialhjelp kan bidra til å forhindre ytterlige forverringer av borgerens situasjon. Hjelpen gis og forvaltes gjennom retningslinjer fra fylkesmannen og skjønnsvurderinger av den enkelte ansatte. Føringerne henviser til samfunnets verdier gjennom statlige rundskriv utformet av de folkevalgte.

### ***1.2 Begrepsavklaringer***

I denne delen av oppgaven redegjøres det for sentrale begreper. Videre vil andre begreper bli definert fortløpende når de anvendes.

### **1.2.1 Profesjonelt skjønn**

I oppgaven anvendes begrepet profesjonelt skjønn som handler om å komme frem til et bra resultat, og å bruke skjønn etter hva yrkesretningslinjene ønsker (Heum 2014:19-21). Det er å anvende fagkunnskaper som bakgrunn for å ta vurderinger. Profesjonelt skjønn opparbeides gjennom kvalifisering fra utdanning, faglige refleksjoner og veiledning rundt praksis. Profesjonsutøvere skal i slike vurderinger unngå personlige preferanser. Profesjonelt skjønn vil knyttes opp mot bruk av sosialhjelp slik det fremheves i lovverk.

### **1.2.2 Rettferdighet**

I oppgaven anvendes rettferdighet på tre måter. Det er gjennom etiske og moralske begrunnelser fra pliktetikken, nytteetikken og diskursetikken. De ulike perspektivene utdypes i oppgavens del 3.1.

### **1.2.3 Sosialhjelp**

Sosialhjelp er en rett alle borgere, som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold har. Sosialhjelp kan dekke livsnødvendige utgifter for å unngå sult og tap av bolig, og stønaden kan dekke utgifter som kan bidra til at individet, og eventuelt deres familie, vil kunne fortsette uten overhengende utgifter i månedene fremover (sosialtjenesteloven). Sosialhjelp utdypes i oppgavens del 3.3.1.

## ***1.3 Oppgavens oppbygging***

Oppgaven er videre bygget opp av fire deler. Først redegjøres det for valg av litteraturstudie som metode. Her presenteres også litteratursøk og kildekritikk. I andre del presenteres litteratur som legger grunnlag for oppgavens diskusjon. Litteraturen tar først for seg hvordan rettferdighet kan forstås. Deretter presenteres sosialhjelp gjennom bakgrunnen for dagens praksis og dagens lovverk og hvordan det jobbes i sosialtjenesten med anvendelse av sosialt arbeid og profesjonelt skjønn. Videre vises det til kritikk av dagens praksis med anvendelse av profesjonelt skjønn og et alternativ til ny organisering av utbetalinger. Oppgavens hoveddel drøfter litteratur knyttet til problemstillingen. Dette drøftes med bakgrunn i hvordan

rettferdighet forstås i henholdsvis et pliktetisk, nytteetisk og diskursetisk perspektiv. Til slutt følger oppgavens avslutning.

## **2 Metode**

Metode er en fremgangsmåte eller middel til å løse problemer eller komme frem til noe (Aubert gjengitt etter Dalland 2012:111). Ulike metoder gir forskjellige måter å gjøre noe på (Rienecker og Jørgensen 2013:180). Min metode for å komme frem til ny kunnskap om mitt tema er litteraturstudie. Litteraturstudie er en undersøkelse basert på sekundærdata som er litteratur eller rapporter publisert av andre. ”Målet er å få fram det som er gjort på et felt, sammenstille teorier og funn, og deretter prøve å fastslå hva man vet.” (Jacobsen 2010:54) Jeg vil undersøke hva som finnes av kunnskap om profesjonelt skjønn i sosialtjenesten og forsøke å sammenstille det med ulike perspektiv på rettferdighet.

### ***2.1 Søk og valg av litteratur***

I litteratursøket til oppgaven har jeg undersøkt pensumlitteraturen fra studiet, og deretter undersøkt om noen av referansene var relevante. Videre har jeg søkt i databaser og bibliotekets beholdning av artikler, forskningsrapporter og litteratur. Søkeord i Oria, Idunn, Google og Google Scholar har blant annet vært økonomisk stønad, sosialhjelp, ulik stønad, skjønn, rettferdighet og sosialt arbeid. Etter anbefaling fra en foreleser har jeg også lest Bjørg Fossestøl (2012) sin doktorgradsavhandling om kunnskapsbasert praksis i sosialtjenesten. Referanser fra hennes avhandling er anvendt. Deretter har jeg valgt litteratur som presenterer hva sosialt arbeid, sosialhjelp, rettferdighet og skjønn er, og forskjellige argumenter for og mot bruk av skjønn i sosialtjenesten.

### ***2.2 Kildekritikk***

Litteraturstudie baserer seg på sekundærkilder. Anvendelse av andres tolkninger krever en kildekritisk refleksjon for å vurdere kildenes troverdighet. Dette fremvises ved å vurdere og karakterisere kildene som anvendes i denne bacheloroppgaven (Dalland 2012:67).

Mitt litteraturvalg har formet denne oppgaven, og mine utvalg er basert på hva jeg har ansett belyser problemstillingen best. Antagelig kunne anvendelse av annen litteratur for å drøfte problemstillingen gitt andre svar i oppgaven. Samtidig er det presentert litteratur som anses relevant etter kildesøk gjennom søkemotorer og i referanselister i litteratur.



Noe av litteraturen som anvendes er fra før NAV-reformen ble innført i 2006. Dette kan svekke gyldigheten på argumentene. Lars Gunnar Lingås (1998) og Lars Inge Terum (1996 og 2003) peker på omstendigheter som var i sosialkontorene i tusenårsskifte. Likevel viser grunnlaget for deres argumentasjon seg fremdeles aktuelle. For eksempel viser forskningsrapporten til Tina Billbo m.fl. fra 2014 at det fortsatt er ulike stønadsnivå i kommunene.

### **3 Presentasjon av kunnskapsstatus**

I denne delen redegjøres det for litteraturen som legger grunnlaget for videre drøfting i oppgavens neste del. Først presenteres rettferdighet på bakgrunn av forskjellige fremgangsmåter. Andre delen handler om sosialhjelp og profesjonelt skjønn. Videre presenteres dagens situasjon ved utdeling av sosialhjelp, en kritikk av denne og et alternativ til dagens praksis.

#### ***3.1 Rettferdighet***

I denne delen fremstilles tre forskjellige måter å tenke om hva som er rettferdig. Det er valgt å fokusere på pliktetikkk, nytteetikkk og diskursetikk. Disse er valgt fordi de gir perspektiver på at handlinger kan standardiseres ved å lage regler på forhånd eller ut fra hvilke konsekvenser en handling får, eller at rette handlinger er noe som kan diskuteres i hvert tilfelle. Disse etiske perspektivene representerer ulike fremgangsmåter for å komme frem til et rettferdig handlingsvalg.

##### **3.1.1 Rettferdighet gjennom et pliktetisk perspektiv**

Filosofen Immanuel Kant fokuserte på de menneskelige moralske pliktene vi må forholde oss til. Han utarbeidet en handlingsregel som skulle hjelpe mennesker til å vite hvordan de skulle handle moralsk riktig. Det var å følge pliktene som er laget av fornuften. Plikter er noe som må følges uavhengig av personlige ønsker. De er normgivende for hvordan det skal handles og de skal vise hva som er riktig handling. Kant hevder det skal være moralske grunner som avgjør hvorfor det skal handles slik og slik, og ikke personens preferanser (Henriksen og Vetlesen 2006:161-162). En handling er moralsk riktig om bakgrunnen for handlingen kan være riktig i lignende situasjoner og den viktigste plikten må styre handlingen. Det vil si at den er allmenn og universal. Det for eksempel å snakke sant er en moralsk riktig handling, det er dermed en plikt å snakke sant. Videre kan ulike plikter vise til ulike riktige måter å handle på (Henriksen og Vetlesen 2006:163-165). For eksempel er det moralskt riktig å snakke sant, men det er også moralskt riktig å verne om liv. I et handlingsvalg mellom å lyve eller å utlevere en person vil plikten om å verne om liv være viktigst. Det viktigste ved Kants handlingsregel er at menneskene må handle slik de vil at alle skal handle, og ikke lage unntak for seg selv eller andre. Dette kan overføres til yrkessituasjoner. Yrkesutøver må ta ansvar for

sine handlinger (Henriksen og Vetlesen 2006:168-169). Dette samsvarer med Fellesorganisasjonens yrkesetiske retningslinjer som presiserer at den enkelte yrkesutøver som handler skal gjøre selvstendige etiske vurderingene og stå inne for konsekvensene av disse, selv om handlingen er pålagt av en overordnet myndighet (Fellesorganisasjonen 2010:6). Kant viser en måte å handle og behandle andre rettferdig. Likebehandling kommer fra en forestilling om at alle personer har lik verdi (Henriksen og Vetlesen 2011:218). Alle mennesker er likestilt og individ skal derfor handle på grunnlag av hvordan en vil at alle andre skal handle også (Henriksen og Vetlesen 2006:169). Rettferdighet i et pliktetisk perspektiv vil dermed være like regler i alle situasjoner bestemt på forhånd.

### **3.1.2 Rettferdighet gjennom et nytteetisk perspektiv**

Nytteetikken fokuserer på hva konsekvensene av handlingen blir. Nytteetikken ser på hva handlingen bidrar til og faktisk gir av konsekvenser, og ikke hva hensikten var. For å komme frem til den beste og riktige handlingen vil en derfor se på hva som er mest nyttig å gjøre (Henriksen og Vetlesen 2006:192-193). Dette åpner for å veie ulike konsekvenser opp mot hverandre for å gjøre det beste valget. Nytteetisk tenkning ser på hva som blir de beste konsekvensene eller de minst dårlige for å finne frem til beste handlingsvalg. Måten å gå frem på er å finne ut av hva som gir mest nytte for alle involverte når alle tenkelige konsekvenser er tatt i betraktning (Henriksen og Vetlesen 2006:194-195). For eksempel kan det å gi økonomisk støtte til en fritidsklubb være nyttig og gi glede for mange. Nytteetikken ser imidlertid ikke på den etiske siden ved handlingen utover hva som er best for flest (Henriksen og Vetlesen 2006:199-200). Det kan for eksempel være nyttig at en som ikke støtter likevel sier at vedkommende gjør det hvis det fører til at andre gir økonomisk støtte. Da vil det å lyve være en nyttig handling. Rettferdighet blir dermed i et nytteetisk perspektiv like regler i alle situasjoner basert på konsekvensene av handlingene. Det som gir ønsket konsekvenser.

### **3.1.3 Rettferdighet gjennom et diskursetisk perspektiv**

Diskursetikken bygger videre på Kants pliktetikken om å finne den rette måten å handle på alene gjennom fornuften. I diskursetikken fremheves det at hva som er riktig å gjøre for ulike parter som er i en situasjon kan være forskjellig. Det er ofte situasjoner der ulike behov stilles opp mot hverandre og som er uforenelige. Ulike perspektiv fra forskjellige parter kan dermed

argumenteres for som like fornuftige. Diskursetisk metode for å komme frem til rett handling er å fremme alle parters fornuftige moralske oppfatninger. Dermed kan alle få innsikt i alles perspektiv og diskutere seg frem til hva som er best for alle parter. Diskursetikerene hevdet at moral er et sosialt begrunnet fenomen. Situasjoner er ikke alltid enkle og oversiktelige som pliktetikken viser til i sin fremgangsmåte (Henriksen og Vetlesen 2006:178-179). Gjennom kommunikasjon i fellesskapet kommer de frem til felles normer, og hva fellesskapet anser som rettferdig og solidarisk. Rettferdig er det som ingen motsetter seg eller når ingen føler at noen får mer enn andre. Solidaritet mellom partene gjør det mulig at de er villige til å finne den best mulige løsningen på et problem (Henriksen og Vetlesen 2006:186). I et diskursetisk perspektiv blir rettferdighet like regler i alle situasjoner som en standard, men med mulighet for diskusjon av nye løsninger ved komplekse situasjoner.

### ***3.2 Historisk bakgrunn for sosialhjelp***

Sosialhjelp er en av flere tjenester i sosialtjenesten. Sosialtjenesten erstattet fattigkassens tidligere funksjon. Fattighjelpen skulle fram til 1960 tallet kun gi hjelp i nødssituasjoner og ikke bidra til at vedkommende kunne leve på samme måte som andre som var selvforsørget. De skulle oppfordres på det sterkeste til å finne arbeid slik at de ikke behøvde offentlig støtte lenger. Tiden var preget av streng arbeidsmoral, og klienter ble delt mellom verdige og uverdige. Hjelpen var preget av moralisme ved at folk skulle få som fortjent. For eksempel ville kanskje en alkoholiker få mindre hjelp enn en avholdsmann som mistet jobben. Politikerne fremmet endringer i fattighjelpen gjennom en endring med Lov om sosial omsorg av 1965 og videre med Lov om sosiale tjenester av 1991. Årsakene til nøden skulle ikke lenger avgjøre hjelpens størrelse (Lingås 1998:11-13). Politikerne ønsket også at de ansatte skulle være sosialfaglig kvalifiserte for å forhindre personlige vurderinger av klientene. Personlige moralske holdninger til saksbehandleren, og skille mellom verdige og uverdige klienter, skulle forsvinne ved faglig kompetanse (Lingås 1998:11-17). Det profesjonelle skjønnet skulle fremmes fremfor det personlige skjønnet i vurderingene av søknadene om sosialhjelp. Det skulle framover være faglige begrunnelser for vurderingene. Historien kan vise de ulike formålene og argumentene som ligger bak vurderingene i sosialtjenesten også i dag. Under vil dagens sosialhjelps formål presenteres ytterligere.

### **3.3 Sosialhjelp i dag**

Nytt lovverk og ny organisering av velferdstjeneste med NAV legger føringer for dagens sosialhjelp. I dag er det blant annet fokus på sosialt arbeid og anvendelse av profesjonelt skjønn i utdeling av sosialhjelp.

#### **3.3.1 Sosialtjenesteloven**

I sosialtjenesteloven vises det at sosialhjelp er en rettighet for alle som ikke kan sørge for eget livsopphold. Lovens formål beskrives i kapittel 1, og det er å ”(...) bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet (...).” (sosialtjenesteloven) Videre skal loven ”(...) bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.”

(sosialtjenesteloven) Sosialhjelp skal, som andre seksjoner i NAV, fremme selvhjulpenhet og overgang til arbeid gjennom tiltak og stønader. Sosialhjelp skal fortsatt kun gis når alt annet er prøvd og skal fortsatt være lav (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). Stønaden er ment å være kortvarig og skal motivere vedkommende til å bli selvhjulpen. Etter § 18 i sosialtjenesteloven har borgerne krav på stønad til livsopphold om de ikke kan sørge for dette selv gjennom arbeid eller andre gjeldene økonomiske rettigheter (sosialtjenesteloven). Dette er stønader som skal bidra til å dekke for eksempel husleie, strøm, klær og mat (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). I særlige tilfeller kan borgere få økonomisk hjelp gjennom § 19 for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig situasjon (sosialtjenesteloven). Dette er utgifter som går utover basisbehovene og kan for eksempel være fotballkontingent til barn, fotballklær eller tannlegeregning.

I sosialtjenesteloven trekkes det frem at det skal brukes skjønn ved utmåling av sosialhjelp.

”Økonomisk stønad er en skjønnsmessig ytelse. NAV-kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønad. Dette innebærer at det skal foretas en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre tjenestemottaker et forsvarlig livsopphold.” (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012)

Dette innebærer at bruk av skjønn kan føre til ulikheter i stønadsnivået. Ulikheter er innenfor lovverket om det er saklig begrunnet utmåling av stønad. Ved å vurdere grunnlaget for ytelsene likt, når det tas hensyn til de samme inntektene, utgiftene og de samme personlige forholdene, vil det gi en rettferdig likebehandling (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). Søkerens mening skal være med i vurderingen av stønadsnivået (sosialtjenesteloven).

Sosialtjenesten skal også gi forsvarlige tjenester og stønader. Dette skal vurderes av saksbehandler etter ulike forhold.

Hva som er forsvarlige tjenester må vurderes i forhold til faglig utvikling, endret verdioppfatning og det som vurderes som god praksis på området. Formålsbestemmelsen, samfunnsutviklingen og gjeldende normer for godt sosialfaglig arbeid vil være styrende for om tjenesten er forsvarlig. Kravet til forsvarlige tjenester skal sikre bedre kvalitet på tjenestene. (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012)

Lovverket viser dermed til at skjønn skal benyttes etter oppdaterte faglige vurderinger, hva som vurderes som god praksis og det som ansees som godt sosialt arbeid. Dette skal være styrende for stønadsnivåene. NAV kan også stille vilkår for sosialhjelp som for eksempel arbeidsoppgaver i kommunen. Vilkårene skal derimot ikke begrense mottakerens handle- og valgfrihet i urimelig grad (Halvorsen m.fl. 2013:142). Det skal bidra til å fremme lovens formål om selvhjulpenhet.

### **3.3.2 Profesjonelt skjønn i sosialtjenesten**

Som nevnt i 3.3.1 skal skjønn utøves i vurderingene av søknad om sosialhjelp. I de fleste situasjoner i sosialtjenesten vil det utøves vurderinger basert på profesjonelt eller forvaltningsskjønn. I tillegg har alle et personlig skjønn til grunn. Forvaltningsskjønn handler om at skjønnet kommer fra en lovbestemmelse. Saksbehandlingen skal dermed gjennomføres etter lovgivernes ønske og saksbehandler skal være nøytral (Heum 2014:16-17). Forskjellige momenter krever forskjellig type skjønn. For eksempel vil vurderinger av om en person er sympatisk eller ikke, være en personlig skjønnsvurdering. Kjemien mellom saksbehandler og klient skal derimot ikke påvirke avgjørelser som skal tas med det profesjonelle skjønnet. Når en syk pasient trenger hjelp må en lege anvende sitt profesjonelle skjønn med faglige begrunnelser for å avgjøre hvilke medisiner pasienten burde få. Forvaltningsskjønn brukes i situasjoner der det er klare regler eller lovverk for alternativene. Fokuset er da å ta riktige valg etter hva reglene fremmer som avgjørende.

Det er ulike årsaker til at sosialhjelp er saksbehandlet etter profesjonelle skjønnsvurderinger i tillegg til forvaltningsprosedyrer. Det har vært endringer i skjønnsvurderingene sammen med endringer i lovverket fra fattighjelp til stønad på 1960-tallet. En drivkraft var å minimere

moralismen. En annen var at sosialhjelp var og er kommunens domene, og de skulle fortsette å ha frihet i måten de iverksatte lovverket i sin kommune. Det var viktig for kommunene å beholde sitt selvstyre. De skal samtidig sette av tilstrekkelige midler for å kunne gjennomføre sine forpliktelser knyttet til vanskeligstilte (sosialtjenesteloven). En annen faktor var at det var en tro på at etterspørselen etter sosialhjelp ville minske ved forbedring av trygdeytelser. Trygdeytelsen skulle dekke flere behov i befolkningen enn tidligere. I tillegg ønsket politikerne at sosionomene, som fikk en fremvekst som profesjon på 60-tallet, skulle anvende sitt profesjonelle skjønn til å fatte avgjørelser i sosialtjenesten (Andenæs gjengitt etter Terum 1996:141-142).

Profesjonelt skjønn kan være en måte å sikre rettferdig fordeling om de profesjonelle skjønnsvurderingene er kvalitetssikret (Terum 1996:142). Rettferdig behandling kan sikres ved at profesjonelt skjønn anvendes til å se helheten og å se personens behov utover fastsatte standarder. En persons behov er ofte komplekse og det finnes ikke regler som dekker alle situasjoner. Behovene til en person må vurderes av en kvalifisert ansatt som kan bidra med hjelp selv om behovene er kompliserte og reglene ikke kan dekke dem alle (Terum 1996:142-143). Samtidig viser en undersøkelse at uenighetene mellom ansatte om stønadsnivåene til en klient ofte hadde begrunnelser som var av etisk og moralsk karakter. Saksbehandlerne private verdi- og rettferdighetsoppfatninger la noen føringer for vurderingene (Terum 2003:132). Fellesorganisasjonen påpeker at "Brukernes rettigheter skal ivaretas i all yrkesutøvelse." (2010:6) Ved å fokusere på saksbehandlingsprinsippene, og ikke klientens behov, vil det faglige skjønn forsvinne (Lingås 1998:20).

"En rettferdig fordeling av samfunnets ressurser er et viktig mål og en grunnleggende etisk utfordring i helse- og sosialfaglig arbeid. Yrkesutøveren har et særskilt ansvar for å arbeide for rettigheter og gode kår for utsatte grupper i samfunnet."  
(Fellesorganisasjonen 2010:6)

Anvendelse av profesjonelt skjønn gir yrkesutøveren et ansvar for å opptre rettferdig og etisk. Fellesorganisasjonen fremhever at saksbehandlere ikke kan unndra seg de yrkesetiske retningslinjene selv om forvaltningsprosedyrene ikke legger til rette for dette.

"Den enkelte yrkesutøver er ansvarlig for egne handlinger. Selv om en handling er pålagt av overordnet myndighet, er det den enkelte yrkesutøver som handler, gjør de etiske vurderingene og som står inne for konsekvensene av disse."  
(Fellesorganisasjonen 2010:6)

I tillegg vil mulighetene til å anvende skjønn i sosialtjenesten gi fleksibilitet til kommunene. Kommunene ønsker å kunne kompensere i de tilfellene andre ytelser ikke gir selvhjulpne innbyggerne. Det vil også si at ved endringer i kommunenes økonomi kan de økonomiske stønadsnivåene endre seg (Terum 1996:19). Videre er det også ulike utgifter i de forskjellige kommunene i form av for eksempel ulikt nivå på husleieutgifter (Billbo m.fl. 2014:7).

### **3.3.3 Sosialt arbeid i sosialtjenesten**

Ansatte i sosialtjenesten har ulike fagbakgrunn eller erfaringer (Terum 2014:5). De læres opp i samme arbeidsmetoder, men deres profesjonelle skjønn er utviklet forskjellig fra ulike skoleringer og tidligere arbeidserfaringer. Ulike yrkesgrupper har forskjellige yrkesetiske retningslinjer og ulike fokusområder. Dette kan være jurister, sosialantropologer og sosialarbeidere. Sosialt arbeid fokuserer på sosial rettferdighet, rettferdig fordeling av samfunnets ressurser og at brukeres rettigheter skal ivaretas i all yrkesutøvelse.

”Sosialarbeiderprofesjonen arbeider for sosial endring, problemløsning i forhold mellom mennesker for å forbedre deres velferd. (...) Menneskerettsprinsipper og prinsipper om sosial rettferdighet er fundamentale i sosialt arbeid.” (Den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonen gjengitt etter Fellesorganisasjon 2013:4)

Sosialt arbeid har med andre ord til hensikt å hjelpe individer til å løse sine sosiale problemer og bidra til endring. Sosiale problemer kan være fattigdom, arbeidsløshet og psykiske lidelser. Sosialfaglig arbeid skal være styrende i sosialtjenesten for at arbeidet skal kunne være forsvarlig (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). Sosialarbeidere bruker kunnskap om blant annet livssituasjoner, utviklingsforløp og evidensbasert kunnskap. Dette gir sosialarbeidere mulighet til et helhetsperspektiv på klientens behov. Fremgangsmåter for arbeidet er blant annet motivasjonsarbeid, samtaler, veiledning, omsorg og behandling (Lingås 1998:32). Arbeidet fokuserer på relasjonen mellom personen og dens omgivelser. Sosialarbeideren kan dermed se personen i situasjonen (Levin 2004:10). Arbeidet med klienter innebærer å ha et helhetsperspektiv på individets situasjon. Dette kan gjøres gjennom forebyggende arbeid eller å begrense og løse allerede eksisterende sosiale problemer. I tillegg kan sosialarbeidere benytte seg av vilkår for sosialhjelp (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). Dette kan anvendes om det anses hensiktsmessig for å hjelpe søker til å bli selvhjulpne.



Yrkesutøver er selv ansvarlig for sine handlinger og at de samsvarer med de etiske retningslinjene gitt av Fellesorganisasjonen (2010:3-6). Sosialtjenestens formål er som nevnt å ”(...) bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet.” (sosialtjenesteloven) Yrkesutøvere gjør dette ved å følge de yrkesetiske retningslinjene. Fellesorganisasjonen hevder at alle sosialarbeidere skal arbeide for sosial rettferdighet og at ” (...) sosial rettferdighet er en viktig del av yrkesgruppenes identitet.” (Fellesorganisasjonen 2010:3)

Arbeidssituasjon i sosialtjenesten kan være utfordrende og de ansatte har en stor arbeidsmengde (Rød 2009:3). Klientene har ofte komplekse hjelpebehov som kan ta tid å arbeide med (Røysum 2010:42). Arbeidsmengden har økt i sosialtjenesten ved omstillingen til NAV-kontor. Ansatte skulle lære seg ny jobb og organisasjon, og gjøre den samtidig (Eikås og Longvanes gjengitt etter Djupvik og Eikås 2010:176) Kommunenes økonomiske ressurser varierer mellom kommunene, men kan også forandre seg over tid i en kommune.

### **3.3.4 Kritikk mot dagens praksis**

Dagens praksis anvender profesjonelt skjønn ved utdeling av sosialhjelp. Denne praksis gir forskjellige stønadsnivåer og kan oppfattes urettferdige. En undersøkelse av utbetalt sosialhjelp i tilsvarende situasjoner viste at saksbehandlere vurderte søkerens behov forskjellig (Terum 2003:119). Ulik praksis lokalt og forskjellige fagkompetanser bidrar til ulike vurderinger. En forskningsrapport initiert av NAV NORD-Gudbrandsdal fra 2014 viste at det var tydelige forskjeller mellom kommunenes stønadsnivåer (Billbo m.fl. 2014:20). Det har utviklet seg både særegne individuelle praksiser og kontorspesifikke praksiser når det gjelder lovanvendelse og anvendelse av skjønn (Billbo m.fl. 2014:40). Videre kan like faglige begrunnelser gi forskjellige vurderinger fordi de vektlegger ulike faktorer forskjellig (Henriksen og Vetlesen 2006:179). Forskningsrapporten fra NAV NORD-Gudbrandsdal viste at det ikke alltid var sammenheng mellom stønadsnivåene og kommunens økonomiske ressurser. Kommunene gir mer, mindre eller forventet utbetalinger av sosialhjelp i forhold til innbyggertallet (Billbo m.fl. 2014:20). Samtidig gir flest kommuner høyere sosialhjelp enn det retningslinjene tilsier (NOU 2004:13). Dette viser til en ulikhet av hvordan sosialhjelp forvaltes i kommunene. Slike forskjeller viser ulike tolkninger av lovverket og anvendelse av profesjonelt skjønn. Forskjellene kan føre til at saksbehandlingen oppfattes illegitim (Billbo m.fl. 2014:8). Derfor kan bedre og mer lik tolkning av lovverket i saksbehandlingen fremmes

bedre om ansatte har kompetanse på tolkning av lovverk, og ikke sosialt arbeid (Lingås 1998:43-44). Sosialhjelp handler mer om forvaltning enn om sosialarbeideres oppgaver som for eksempel rehabilitering, råd og veiledning (Lingås 1998:20-22).

Årsakene til at det er mindre sosialt arbeid i sosialtjenesten kan komme av mengden av saker som en saksbehandler må forvalte. Ved uoverkommelig arbeidsmengde kan ansatte og arbeidsplassen utvikle mestringsstrategier for å få gjort jobben de er satt til (Lipsky 1980:82-83). Ulike mestringsstrategier kan utvikles for å utføre sitt arbeid. Dette kan for eksempel være å forenkle vurderingene ved ikke å innhente all nødvendig informasjon for å ta en helhetlig vurdering av en sak. Det sosialfaglige arbeidet med klientene vil komme i andre rekke eller forsvinne om det ikke er mer ressurser til å bruke per klient. Dette kan bli en utfordring i forhold til å arbeide sosialfaglig. I tillegg kan saksbehandler utvikle egne kriterier for vedtaksprosedyrene (Terum 1996:142). Dette kan for eksempel være å ta avgjørelser på bakgrunn av stereotypier istedenfor å møte hvert nye menneske med nye øyne. Det kan også være organisatoriske mestringsstrategier som å gjøre tjenestene mindre tilgjengelige (Lipsky 1980:83). Det kan for eksempel være å lage et køsystem slik at klientene ikke får fri tilgang til saksbehandlerne når de vil. Yrkesetiske og arbeidsplassens etiske retningslinjer for holdninger og verdier i yrket kan reduseres ved slike mestringsstrategier. I tillegg kan skjønn uten en minstenorm for stønader, bidra til å gi rom for moralisme, og føre til dårlige skjønnvurderinger og ulik behandling (Lingås 1998:31). Skjønn kan påvirkes av hva saksbehandleren hevder er uverdige og verdige trengende. Anvendelse av profesjonelt skjønn kan også være en utfordring for demokratiets vilje. Hvordan samfunnets økonomiske ressurser skal forvaltes burde komme gjennom føringer fra de folkevalgte. Ved å anvende profesjonelt skjønn så er det den enkelte saksbehandler som tar avgjørelsene og ikke de folkevalgte som er demokratiets vilje (Eriksen 2001:17-19). Legitimiteten ved skjønnsutøvinger er diskuterbar (Djupvik og Eikås 2010:113). Dette utfordres når vurderingene gjøres individuelt og ikke etter klare like retningslinjer.

### **3.2.5 Alternativ til dagens praksis**

Det kan være mer administrativt effektivt å dele ut stønader etter klare retningslinjer og lovregler (Terum 1996:141). Ved stor arbeidsmengde og ulikheter i skjønnsvurderingene kan en standardisert saksbehandling bidra til en rettferdig saksbehandling. Det kan føre til større

likhet i stønadsnivåene i lignende situasjoner, og saksbehandlingen kan bli mer effektiv. De som ikke får tilgang på sosialhjelp på grunn av at de ikke har ressurser til å søke, kan dermed få styrket sine rettigheter. Klare retningslinjer kan også gi klienten bedre rettsikkerhet. Ved at retningslinjene er bestemt på forhånd reduseres saksbehandlers definisjonsmakt over klients behov (Terum 1996:141). Skjønn kan legitimere saksbehandlers definisjon av behov og minske betydningen av klients uttrykte behov. Maktforskjeller mellom klient og saksbehandler kan økes ved anvendelse av skjønn. Skjønnsutøvelsen gir makt til den som skal vurdere behovene (Djupvik og Eikås 2010:113). Fellesorganisasjonen fremhever at ivaretagelse av klientens rettssikkerhet "(...) er en særlig utfordring der den enkelte yrkesutøvers skjønn er bestemmende for hva som gir av ytelser og tjenester." (Fellesorganisasjonen 2010:6) Benyttelse av sosialfaglig skjønn må alltid fokusere på om klientens rettigheter ivaretas. Likevel kan byråkratiet ved saksbehandlingene gjøre at det ikke er tid eller mulighet til å utøve profesjonelle skjønn ved utmåling av sosialhjelp. Lingås hevder at det da er bedre at jurister som har kompetanse på riktig og rettferdig saksbehandling burde gjøre det og at sosialarbeiderne gjør sosialt arbeid som å gi råd, veiledning og bidra med rehabilitering (1998:43).

## 4 Drøfting

Denne delen av oppgaven drøfter problemstillingen: *Bidrar profesjonelt skjønn til rettferdig utdeling av sosialhjelp?* Dette vil gjøres gjennom å se på ulike forståelser av rettferdighet. Det vil først sees på dagens praksis av stønadsnivåene, kvaliteten på hjelpen og de økonomiske rammene gjennom et pliktetisk perspektiv. Deretter vil de samme områdene diskuteres gjennom et nytteetisk perspektiv og et diskursetisk perspektiv.

### 4.1 Rettferdighet gjennom et pliktetisk perspektiv

I et pliktetisk perspektiv vil rettferdighet være like regler i alle situasjoner. Premissene for reglene anses som rettferdige når de er basert på universale regler som kan gjelde i alle like situasjoner. Det er flere sider ved anvendelse av regler og standarder for utdeling av sosialhjelp som kan bidra til at det ansees som rettferdig i dagens praksis. Under vil det drøftes ulike argumenter for og mot at likhetsbehandling er rettferdig.

#### 4.1.1 Like stønadsnivåer

Fylkesmannens anbefalinger til kommunene av stønadsnivåene i sosialhjelp gir standarder som saksbehandlere kan ta hensyn til i sine vurderinger av stønadsnivået (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2013). Dette gir føringer som kan gi borgerne likere stønader i like situasjoner. Dette kan anses rettferdig i form av at premissene for stønadsnivåene er det viktigste. Den gjengse oppfatning av rettferdige utbetalinger er at klienter får likt i tilsvarende situasjoner. Dette er lettere å oppnå ved hjelp av slike retningslinjer fra fylkesmannen. For eksempel vil to forskjellige aleneforsørgere med tre barn uten jobb kunne få dekket like hjelpebehov. Begge kan ha gode muligheter for ny jobb, men har ikke denne måneden klart å dekke nødvendigheter som husleie og mat. Dette er to situasjoner som ligner hverandre og som det kan lages standardiserte regler for hva de skal få av stønad. Profesjonelt skjønn kan være unødvendig i slike klare tilfeller. Det kan være vanskelig å utøve og garantere godt profesjonelt skjønn som gir alle saksbehandlinger like gode faglige begrunnelser. Ulike faglige begrunnelser kan være like gode og gi like utfall av stønadsnivåene (Terum 2003:119). En saksbehandler kan argumentere for at familien kun trenger stønad til husleie for å komme seg gjennom denne måneden. Samtidig kan en annen saksbehandler argumentere for å gi stønad til flere utgifter for å unngå at familien kan få økonomiske vanskeligheter neste

måned også. Dermed kan det forbygges at familien trenger hjelp igjen på et senere tidspunkt. Familiene vil få ulike hjelp. Forebygging og antagelser om hva som kan skje i fremtiden er vanskelig å forutse. Vurderingene skal gjøre mottakerne selvhjulpne, skal se hvor mye eventuelt en familie trenger for å klare seg, og ikke noe mer. Dette er en vanskelig økonomisk avgjørelse og hvordan kan en være sikker på at de klarer seg i fremtiden med det de får? Det kan oppleves rettferdig at begge disse tilfellene skal få dekket de samme utgiftene. Forsvarligheten fremheves ved at sosialhjelp er en rettighet alle borgere har og som det må sikres at alle får. Ved å sikre at alle får noe, og utelate dette til tilfeldighetene, kan dette bidra til en forsvarlig praksis.

Derimot viser undersøkelser at stønadsnivåene varierer fra saksbehandler til saksbehandler og kommune til kommune (Billbo m.fl. 2014:20; Terum 2003:119). På den måten er dagens saksbehandling med kun anbefalinger fra fylkesmannen ikke nok til at stønadene blir vurdert likt. Dermed er ikke premissene for stønadsnivåene gitt tilstrekkelig på forhånd og ikke gitt likt i like situasjoner. Dette gir rom for profesjonelt skjønn og ulike kulturer på NAV-kontorer som vurderer hjelpebehovene forskjellig. Videre kan hjelpebehovene til klientene være mer komplekse enn først antatt. Dagens anbefalinger fra fylkesmannen gir ikke tydelige rammer når situasjonen til klienten sees på utover den økonomiske statusen når de søker om sosialhjelp. De er kun ment som veiledende retningslinjer for stønadsnivået (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2013). På den ene siden gir dermed fylkesmannens anbefalinger ikke rettferdige utbetalinger når en ser helhetlig på situasjonene til klientene. For eksempel kan svar på ulike spørsmål gi en mer helhetsforståelse for hjelpebehovet til familien. Svar på hvor lenge eneforsørgeren har vært uten arbeid og hvordan mulighetene for å få ny jobb innen kort tid er, kan vise til om behov ikke er dekket før de søkte om hjelp og om de vil trenge hjelp i fremtiden også. Hvordan er situasjonen til familien med andre sosiale utfordringer enn økonomi? Må familien flytte for å få bedre økonomi og miste sitt nettverk, eller har barna måtte slutte på håndball fordi forsørger ikke hadde råd til treningsklær og kontingent? Vil barna få vinterklær som passer til vinteren? En families situasjon kan få ytterligere sosiale problemer som konsekvens av å måtte leve på et minimumsforbruk for å overleve.

På den andre siden er ikke alle faktorer utover den økonomiske statusen så komplekse i alle situasjonene til de som søker om sosialhjelp. I tillegg vil en omfattende undersøkelse av klientenes situasjoner være tidkrevende om alle skulle få lik behandling. Om saksbehandlere skal velge ut saker som de vil se helhetlig på klientens hjelpebehov kan dette være urettferdig

ved at ikke alle får den samme helhetsvurderingen (Henriksen og Vetlesen 2006:163-165). Det vil være mer effektivt å behandle sakene etter standardiserte utmålinger av stønadsnivå (Terum 1996:141). Videre kan maktforholdet mellom saksbehandler og klient være mer rettferdig med likebehandling etter fylkesmannens anbefalinger. Anvendelse av profesjonelt skjønn kan gi rom for moralisme (Lingås 1988:31). Standardiserte stønadsnivåer til forskjellige situasjoner vil fjerne saksbehandlers mulighet til å definere situasjonen med mindre eller mer hjelpebehov enn det søker har behov for. Ulike klienters formidlingsevne vil ikke påvirke saksbehandlers vurdering av deres hjelpebehov. Saksbehandlers vurdering om situasjonen vil kunne bli vedvarende eller kortvarig definerer også hjelpebehovet. Ved standardiserte stønader vil situasjonen vise hjelpebehovet og søker vil ikke behøve å argumentere mot en saksbehandler som vurderer situasjonen annerledes enn søker. Klienter vil dermed ikke kunne påvirke sin saksbehandling til å bli forskjellsbehandlet fra andre i tilsvarende situasjoner. Likevel vil en søker heller ikke ha mer mulighet til å definere sin situasjon ved bruk av standarder. Det vil være vanskelig å vise situasjonens kompleksitet. Det vil gi søker liten mulighet til å påvirke bestemmelsen regelverket setter.

#### **4.1.2 Kvaliteten på hjelpen**

Lik behandling kan sikre at alle får hjelp og at ingen faller utenfor standarder. Dette gir lite rom for at saksbehandlere kan moralisere på grunnlag av hvorfor søkeren er kommet i en situasjon der de har behov for sosialhjelp (Lingås 1998:31). Stønadsnivåene i dag kan på en måte være mer rettferdige enn før 60 tallet. Før ble stønadene gitt etter saksbehandlers personlige skjønn og klientene ble møtt med mer moralisering fra saksbehandlerne. Stønadsnivåene skilte mellom verdige og uverdige klienter (Lingås 1998:11-13). Stønadene blir i dag gitt etter klientenes nåværende situasjon og de skal ikke få mer eller mindre ut i fra om de kan bebreides for sin økonomiske situasjon eller ikke. Saksbehandlers personlige moralske holdninger har det vært viktig å redusere for politikerne ved endringer i lovverket for å ivareta borgernes økonomiske sikkerhet. Det skal ikke være verdige og uverdige søkere lenger, det er deres faktiske hjelpebehov som er i fokus. Dagens praksis kan med en pliktetisk forståelse av rettferdighet forstås som mer rettferdig sammenlignet med tidligere. På den andre siden kan det argumenteres for at dagens praksis ikke har mulighet til å se flere sider ved hjelpebehovene til søker på grunn av arbeidsmengden (Lipsky 1980:121-122). Saksbehandlere får ikke mulighet til å anvende sitt profesjonelle skjønn og se personen i situasjonen. Dette kan føre til at prioriteringene av klientens behov som saksbehandler

fokuserer på å dekke er basert på begrenset informasjon, eller at ulike saksbehandlere fokuserer på forskjellige faktorer i klientens situasjon.

Derimot kan det hevdes at forsøket på å gi borgerne likere behandling med anbefalte stønadsnivåer og standardisering av faglige vurderinger av søknadene ikke er oppnådd. Undersøkelser viser at det fortsatt gis ulike vurderinger på bakgrunn av samme faglige vurderinger (Terum 2003:119). I tillegg skal ikke klientens fremstillingsevne av sine behov kunne påvirke stønadsnivået til å bli høyere eller lavere. Søkere som har gode kunnskaper om sine rettigheter skal ikke kunne påvirke sin sak annerledes enn en i samme situasjon med mindre ressurser. Saksbehandlere vurderer søkerens behov forskjellig av ulike grunner (Terum 2003:119). For eksempel deres verdi oppfatninger eller NAV-kontorets kultur (Terum 1996:132-142). Det er situasjonen som skal avgjøre hjelpebehovet, ikke retoriske ferdigheter til søker. Ved å sikre at alle får hjelp ved en minstestandard, vil det bidra til at alle får det de har rett på. Likevel kan det være komplisert å lage regler som alle forskjellige situasjoner med ulik grad av kompleksitet kan passe under. Sosialhjelp er ment som et sikkerhetsnett til de som trenger det. Samfunnet er bygget på at flest skal være selvhjulpne og målet med sosialhjelp er også å bidra til å gjøre søkerne selvhjulpne.

### **4.1.3 Økonomiske rammer**

Fylkesmannens anbefalinger til kommunene kan på den ene siden gi en mer rettferdig fordeling av sosialhjelp mellom sammenlignbare kommuner. Ulikheter i kommunenes økonomi påvirker dermed mindre klientenes utbetalinger om stønadsnivåene er standardiserte. Om denne stønaden nedprioriteres i en kommune vil borgernes rettigheter etter sosialtjenesteloven forsømmes. Disse forskjellene kan utfordre innbyggerne av kommunens rettsikkerhet i forhold til rett på sosialhjelp. Søkeren kan få mer eller mindre av sine hjelpebehov dekket avhengig av hvilke kommune vedkommende tilhører eller kommunens økonomiske status på tidspunktet (Billbo m.fl. 2014:40; Terum 2003:119).

På en annen side følger ikke NAV-kontorene fylkesmannens anbefalinger og kommunene har ulike økonomiske ressurser. For eksempel kan en aleneforsørger med tre barn få dekket barnas fritidsaktiviteter i en kommune og ikke i en annen kommune. Kommunene prioriterer forskjellig hvilke av sine ansvarsområder som er viktigst. I tillegg viser en undersøkelse at kommunene gir mer, mindre eller som antatt i stønadsnivåer ut fra kommunens økonomiske

situasjon (Billbo m.fl. 2014:20). Samtidig vil det å standardisere stønadsnivåene på sosialhjelp utfordre kommunenes lokale selvstyre. Kommunene har en nærhet til innbyggerne og ønsker å utforme sine tjenester med lokale tilpassninger. Lokale forskjeller mellom kommunene ved for eksempel boligpriser og jobbmuligheter påvirker behovene til innbyggerne.

## ***4.2 Rettferdighet gjennom et nytteetisk perspektiv***

I et nytteetisk perspektiv blir rettferdighet like regler i alle situasjoner basert på konsekvensene av handlingene. Fordeling av sosialhjelp kan utdeles forskjellig i like situasjoner og likevel være rettferdig. Det er flere sider ved bruk av profesjonelt skjønn som kan bidra til at sosialhjelp fordeles rettferdig. Under vil det drøftes ulike argumenter for og mot at en forskjellsbehandling kan være rettferdig.

### **4.2.1 Ulike stønadsnivåer**

Profesjonelt skjønn kan bidra til rettferdig utdeling av sosialhjelp ved at stønadene blir individuelt tilpasset. Dette kan anses rettferdig i form av at utfallet av stønadsnivåene er det viktigste. Anvendelse av profesjonelt skjønn kan fange opp ulike behov i tilsynelatende like situasjoner. Dagens praksis med behovsprøvde stønader gir ulike stønadsnivåer (Terum 2003:119). Behovsprøvde stønader gir mulighet til forskjellsbehandling av saker. Klienters situasjoner kan være komplekse og dermed vil det argumenteres for at individuell tilpassning vil gi klienten best hjelp. Alle individer er unike og ingen situasjoner er identiske selv om individene kan dele mange like utfordringer. Profesjonelt skjønn bidrar til at de får en helhetlig behandling av sin søknad om sosialhjelp. Sosialarbeidere har kompetanse på å forstå kompleksiteten i en persons situasjon, og ikke utelukkende fokusere på personens økonomi. De kan fokusere på hvilke behov klienten har for å kunne få en bedre livskvalitet og få til en endring i livet. Noen klienter vil ha behov for større stønadsnivåer fordi utsiktene til å bli selvhjulpne allerede neste måned er lave. Situasjoner kan være kompliserte og endring tar ofte tid. Sosialarbeidere kan anvende relasjonen som handlingsredskap for å motivere klienten til endring (Levin 2004:16). Ved å ha et helhetlig perspektiv kan informasjon fra flere sider av klientens situasjon gi tilrettelagte tjenester og dermed bedre hjelp. Samtidig skal sosialarbeideren bistå klienten til å nyttegjøre seg av sine rettigheter i samfunnet. Sosialt



arbeid handler om å arbeide for sosial forandring, se helhet, forebygge, begrense og overkomme sosiale problemer (International Federation of Social Workers 2015; Levin 2004:10). Sosialarbeidere kan se klientens behov og finne ut hva som skal til for å gjøre nettopp denne personen selvhjulpen. Ulike tiltak vil aldri kunne være utformet til alle tenkelige situasjoner. For eksempel kan det å fremskaffe nødvendig dokumentasjon og melde seg som arbeidsledig i NAV fungere for noen, men som andre av ulike grunner ikke klarer. For eksempel vil en arbeidsledig og uten nok midler til å betale utgifter få positive erfaringer med å bli en aktiv arbeidssøker. Samtidig vil kanskje en som er psykisk syk heller trenge terapi og saksbehandler må vurdere om søking av jobber er hensiktsmessig som vilkår for å bli selvhjulpen.

På en annen side kan det argumenteres mot at det skal kunne gis ulike stønadsnivåer. Søkeren vil være prisgitt sin tildelte saksbehandler og hvordan nettopp dette NAV-kontoret fokuserer på hjelpebehov (Terum 2003:119). Tilfeldigheten kan påvirke om søker får hjelpen den trenger for å bli mer selvhjulpen og unngå ytterligere sosiale problemer. Videre kan det å overlate avgjørelser om fordeling av alle borgernes ressurser til saksbehandlers skjønnsvurdering føre til at demokratiets og folkets vilje ikke blir fulgt (Eriksen 2001:17-19).

#### **4.2.2 Kvaliteten på hjelpen**

Rettferdighet kan også oppnås ved at alle får en god individuell tilpasset hjelp. I dag skal stønadsnivåene være behovsprøvd og de skal være forsvarlige (sosialtjenesteloven). Oppdaterte faglige begrunnelser bidrar til at kvaliteten på utbetalingene blir forsvarlige (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). Dermed kan profesjonelt skjønn bidra til rettferdig fordeling av sosialhjelp. Ulike situasjoner krever forskjellige tjenester. Anvendelse av et profesjonelt skjønn kan veie ulike faktorer opp mot hverandre og se hva som er moralsk riktig å gjøre for nettopp dette individet. Dette må også sees i sammenheng med rammene rundt formålet med sosialtjenesten. En avgjørelse er etisk forsvarlig om det sees opp mot de sosialfaglige retningslinjene og formålet med sosialtjenesteloven (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012; sosialtjenesteloven). Utøving av sosialt arbeid skal hjelpe folk til å bli selvhjulpne slik formålet i loven tilsier. Rammene for saksbehandlingene skal fremme arbeid som er etisk forsvarlig. Videre vil noen ha mer behov for hjelp enn andre selv om de er i lignende situasjoner. Ved å se helhetlig på dagens situasjon og hvordan fremtidsutsiktene kan være påvirker hjelpebehovet til søkeren. Derimot kan slik forskjellsbehandling utfordre

legitimiteten til sosialhjelp (Henriksen og Vetlesen 2006:186). Folks oppfatninger av hvordan saksbehandlingene foregår påvirker om utdelingene fremstår som rettferdige eller ikke for innbyggerne. Uten innsyn i situasjoners kompleksitet vil det oppleves urettferdig å forskjellsbehandle når like situasjoner behandles ulikt.

Videre kan tilpasset hjelp på den ene siden ansees som mer effektiv saksbehandling i forhold til formålet med sosialtjenesteloven. Bedre tilpasset hjelp kan føre til selvhjulpenhet og dermed unngå at mange blir langtidsmottakere av sosialhjelp. 1/3 av mottakerne av sosialhjelp får stønader i over 6 måneder (Halvorsen m.fl. 2013:142-143). Med tilpasset hjelp gjennom anvendelse av sosialt arbeid og profesjonelt skjønn kan formålet med loven om å bidra til selvhjulpenhet bli bedre oppnådd. Slik kan personlige økonomiske kriser forebygges for fremtiden også. På en annen side vil tilpasset individuell saksbehandling være mer ressurskrevende enn standardiserte stønadsnivåer til ulike situasjoner (Terum 1996:141). Det vil være rettferdig om alle klienter får sosialfaglig saksbehandling, og det motsatte om saksbehandler må prioritere hvem som får sosialfaglig saksbehandling. Det er et stort arbeidspress i sosialtjenesten og dette kan føre til ulike mestringsstrategier for å kunne få noe arbeid gjort (Lipsky 1980:82-83). Ved tildeling av en stor mengde søknader om sosialhjelp uten ressurser til å behandle alle helhetlig kan saksbehandler velge å prioritere hvem saksbehandleren vil bruke mer tid på. Det betyr at noen saker vil saksbehandles etter standarder. Dette kan medføre at hjelpebehov som kunne vært identifisert ved en sosialfaglig saksbehandling ikke blir det. En konsekvens av dette kan være at ikke alle får en rettferdig saksbehandling ved forskjellsbehandling fordi noen ikke gis tilpasset sosialhjelp.

#### **4.2.3 Økonomiske rammer**

Det er kommunene som forvalter sosialhjelp og som avgjør satsene for forsvarlig livsopphold innad i kommunen. På den ene siden kan kommunens ansvar for sosialhjelp bidra til at utdelingene blir rettferdige. Kommunene kan kompensere for trygdeordninger som kan være for lave for enkelte borgere i tider med god kommuneøkonomi (Terum 1996:19). De folkevalgte i kommunen har en nærhet til innbyggerne sine og kan bedre få et helhetsperspektiv ovenfor klientenes hjelpebehov. Utgifter og nødvendigheter er forskjellige i ulike kommuner. For eksempel er husleiene, avstander, værforhold ulike og kollektivtransport er av ulik kvalitet. Alt dette påvirker utgiftene til en innbygger i kommunen. Innad i

kommunene vil ressursene fordeles slik de kommunale folkevalgte ønsker å prioritere, og dermed vil nivåene på sosialhjelp ligge deretter.

På en annen side kan rettsikkerheten til innbyggerne utfordres ved forskjeller mellom kommunene. Samme person kunne fått forskjellig hjelp i ulike kommuner (Terum 2003:119). Innbyggernes rettigheter kan forsømmes om kommunene har knappe økonomiske ressurser. Prioriteringer mellom skole, fritidsklubber, vedlikehold, hjemmehjelp og sosialhjelp er vanskelige. Kommunene må prioritere mellom ulike tjenester og dermed kan noen bli nedprioritert. Sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse og kommunene gir det ut i fra hva slags økonomiske ressurser de har å fordele. Om denne stønaden nedprioriteres i en kommune vil borgernes rettigheter etter sosialtjenesteloven forsømmes.

### ***4.3 Rettferdighet gjennom et diskursetisk perspektiv***

I et diskursetisk perspektiv blir rettferdighet ved bruk av like regler i alle situasjoner som en standard, men med mulighet for diskusjon av nye løsninger i komplekse situasjoner. Under vil det drøftes om standardiserte regler med mulighet for unntak i komplekse situasjoner er rettferdig.

#### **4.3.1 Stønadsnivå diskuteres**

Det å ha standarder for stønadsnivået og samtidig ha rom for å utøve profesjonelt skjønn kan bidra til en rettferdig fordeling av sosialhjelp ut fra et diskursetisk perspektiv. Like faglige begrunnelser kan gi ulike vurderinger fordi de vektlegger ulike faktorer forskjellig (Henriksen og Vetlesen 2006:179). Derfor kan det være viktig å diskutere vurderingene av søknadene for å komme frem til best stønadsnivå. Klienter med komplekse hjelpebehov kan falle mellom lovverk eller tjenester. Anvendelse av profesjonelt skjønn kan bidra til rettferdighet gjennom å veie opp for ellers rigide tjenester som krever forenklede løsninger. På denne måten kan saksbehandlerne dobbelsjekke om formålet med loven følges ved å se på veiledende retningslinjer og anvendelse av profesjonelt skjønn. Gjennom forsvarlig forvaltning og sosialt arbeid kan søkerne av sosialhjelp få bedre kvalitet på vurderingene og oppnå rettsikkerhet (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). For eksempel kan noen individer ikke ha arbeid på grunn av en psykisk lidelse. Kanskje er ikke den psykiske lidelsen diagnostisert enda?

Dermed har de kanskje ikke fått nødvendig hjelp fra hjelpeapparatet. Det kan da ta tid før et hjelpeapparat etableres og det må utøves profesjonelt skjønn for å se hjelpebehovet. Bruk av et profesjonelt skjønn kan åpne for å gi hjelp hurtigere, noe som kan forebygge ytterligere reduksjon av evne til å være selvhjulpne. På en annen side kan det å ha både standardisering og utøving av profesjonelt skjønn utfordres når vurderingene blir motstridende mellom forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn for hva som er forsvarlig.

### **4.3.2 Kvaliteten på hjelpen**

Hva som er etisk riktig vurdering er ikke statisk og har ikke samme innhold for alle, og må dermed diskuteres ved nye utfordringer (Henriksen og Vetlesen 2006:179). Nye situasjoner og problemstillinger krever faglige diskusjoner om hva som er riktige prosedyrer og tjenester til ulike klienter og situasjoner. Søker skal også ha innvirkning på hjelpen de får (sosialtjenesteloven). Slike nye situasjoner utfordrer lovverkets handlingsvalg. Komplekse hjelpebehov krever fleksibilitet i tjenester og saksbehandling. Et rigid lovverk og prosedyrer gir lite rom for sosialfaglig skjønn. Derfor kan anvendelse av profesjonelt skjønn avdekke mangler i regler, og være kritisk til praksis for å forbedre praksis og standarder. Utøving av sosialt arbeid skal hjelpe folk til å bli selvhjulpne slik formålet i loven tilsier. Stønaden er nødvendig for at mottaker skal kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Rammene for saksbehandlingene skal fremme arbeid som er etisk forsvarlig, om det ikke er det må yrkesutøver rapportere om disse tilfellene for å forbedre praksis. Yrkesutøver er ansvarlig for sine egne handlinger (Fellesorganisasjonen 2010:6).

På en annen side vil dagens praksis ikke være rettferdig om alle nye situasjoner og komplekse hjelpebehov ikke blir sikret gjennom standarder og anvendelse av profesjonelt skjønn. Ulike grunner kan føre til at saksbehandler ikke kan gi forsvarlig stønadsnivå. For eksempel kommunens begrensede økonomiske ressurser eller at saksbehandler har for mange saker å behandle (Lipsky 1980:82-83).

### **4.3.3 Økonomiske rammer**

Veiledende retningslinjer for stønadsnivåene kan bidra til at de med hjelpebehov får dekket dette selv om kommunen har begrensede økonomiske ressurser. Til tross for den kommunale

selvråderetten, må kommunene sette av tilstrekkelige midler til å kunne gjennomføre sine forpliktelser i forhold til vanskeligstilte (sosialtjenesteloven). I tillegg kan kommunene kompensere for andre inntektskilder som ikke er høye nok til at innbyggerne får dekket sine basisbehov. Det kan være ulike forhold og økonomiske ressurser i forskjellige kommuner. Dermed kan det anses viktig å sikre dette med standarder på stønadsnivåene. Ved å ha et helhetsperspektiv og sikre rettigheter med noen standarder kan formålet med sosialtjenesteloven og sosialt arbeid oppnås. Sosialhjelp er en rettighet i form av et sikkerhetsnett mot nød. En måte å sikre borgernes rettigheter på er å sørge for at de ikke faller mellom tjenester i saksbehandlingsprosedyrer. Lovverk kan ikke demme opp for alle tenkelige situasjoner og derfor kan profesjonelt skjønn anses nødvendig og rettferdig i dette perspektivet. Derimot kan det å ha veiledende retningslinjer og fokus på anvendelse av profesjonelt skjønn gjøre det vanskeligere for en klient å klage om de mener at deres hjelpebehov er vurdert feil.

## 5 Avslutning

Problemstillingen for denne oppgaven har vært: *Bidrar profesjonelt skjønn til en rettferdig utdeling av sosialhjelp?* Problemstillingen er svart på gjennom å først presentere litteratur som belyser kunnskapsstatusen på tema. Det er redegjort for pliktetikk, nytteetikk og diskursetikk som presenterer ulike begrunnelser for hvordan rettferdighet kan forstås. Videre er det presentert sosialtjenestens historie og dagens praksis gjennom sosialtjenesteloven, anvendelse av profesjonelt skjønn og sosialt arbeid. I tillegg er det presentert kritiske røster mot dagens praksis av sosialhjelp. I oppgavens hoveddel er det drøftet om dagens praksis fremstår som rettferdig eller ikke gjennom ulike perspektiver på rettferdighet. Det er vist at profesjonelt skjønn bidrar til rettferdig utdelinger på forskjellige måter ut i fra hvordan en begrunner rettferdighet.

Ut fra et pliktetisk perspektiv bidrar profesjonelt skjønn til rettferdige utdelinger fordi retningslinjer på stønadsnivåene utviser forskjeller mellom kommunene og saksbehandlere. Saksbehandlingen blir mer tidseffektiv slik at hjelpen kommer raskere og det unngår mulighet for moralisme. Videre sikrer standarder på stønadsnivåene borgernes rettsikkerhet i forhold til at alle som søker sosialhjelp får lik hjelp i tilsvarende situasjoner. Kommunene eller saksbehandlere kan dermed ikke gi mindre i stønad enn det søker er berettiget etter statlige veiledende retningslinjer. Likevel er det noen utfordringer i forhold til komplekse hjelpebehov som kan fremstå som tilsynelatende like situasjoner. Det er påvist at retningslinjene ikke følges likt av alle saksbehandlere eller mellom kommunene i dagens praksis. Søknernes situasjoner kan være kompliserte og passer ikke inn i standarder. I tillegg utfordrer slike standarder kommunenes selvstyre.

Ut fra et nytteetisk perspektiv bidrar profesjonelt skjønn til rettferdige utdelinger fordi stønader som er individuelt tilpasset bedre kan dekke faktiske hjelpebehov. Det kan bidra til at formålet med loven om å hjelpe til økt selvhjulpenhet oppnås mer effektivt. Det kan kanskje føre til at færre blir langtidsmottakere av sosialhjelp. I tillegg vil kommunenes frihet til å tilpasse nivåene lokalt bidra til mer rettferdige stønadsnivåer. Likevel er det ulike momenter som gjør dagens praksis urettferdige i et nytteetisk perspektiv. Klientene er prisingt sin saksbehandler og det er opp til tilfeldighetene om saksbehandleren eller kommunen de bor i vil gi dem hjelp som de behøver. Søknernes rettsikkerhet utfordres når kommunene kan velge om de vil prioritere å gi stønadsnivåer etter veiledende retningslinjer eller ikke. Videre kan

den gjengse oppfatning om at utdelingene av sosialhjelp er rettferdig utfordres om søkere får ulik behandling. I tillegg er en slik individuell tilpasning ressurskrevende og kan føre til at saksbehandlere prioriterer mellom hvem de mener burde få bedre eller mindre tid til å vurdere sitt hjelpebehov.

Til slutt kan dagens praksis anses mest rettferdig ved bruk av profesjonelt skjønn gjennom et diskursetisk perspektiv enn fra de andre. Ved å ha både standarder og rom for forskjellsbehandling sørger man for at ingen faller mellom regler fordi standardene sikrer at skjønnnet ikke kan nedvurdere stønadsnivået og omvendt. Det sikrer at søkeren skal få best mulig hjelp til å bli selvhjulpen. Det er særlig nye eller kompliserte situasjoner det ikke kan lages standarder for. I tillegg kan innbyggerne i en kommune sikres hjelp selv om kommunens økonomiske ressurser er lave og samtidig gi tilpassede stønader i komplekse situasjoner. Likevel kan dagens ordning føre til motstridninger mellom hva som ansees forsvarlig av forvaltningen og av det profesjonelle skjønnnet. Videre kan uklare retningslinjer for stønadsnivåene gjøre klientene usikre på hva de kan forvente og vanskeligere å klage på vurderingene som er gjort.

Ulike begrunnelser for rettferdighet gir forskjellige utfordringer ved utdeling av stønad. Dette påvirker borgerne, de som søker om stønad og de som forvalter i forskjellig grad. Utfordringene ved å ha en rettferdig praksis i sosialtjenesten kan også gjelde på andre arenaer i samfunnet. Både i praksiser som anvender profesjonelt skjønn men også generelt gjennom at det er ulike oppfatninger og begrunnelser for hva som ansees rettferdig.

## Litteraturliste

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Hovednr. 35 - Lov om sosiale tjenester i NAV* (Rundskriv). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Arbeids- og velferdsetaten. (2015). *Sosiale tjenester i NAV-kontoret*. Hentet 09. mars 2015 fra: <https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tjenester>

Billbo, T., Mydland, Ø., Syversen, T.L., Glemmestad, H. og Solheim, L.J. (2014). *Kommunale forskjeller i økonomisk stønad: En studie av forskjeller i organisering og praktisering i seks kommuner*. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving*. 5. utg. Oslo: Gyldendal akademisk

Djupvik, A.R. og Eikås, M. (2010). *Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar*. 2.utg. Oslo: Det Norske Samlaget.

Eriksen, E.O. (2001). *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.

Fellesorganisasjonen. (2010). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere*. Oslo: Fellesorganisasjonen.

Fellesorganisasjonen. (2013). *Sosionomer og sosialt arbeid*. Oslo: Fellesorganisasjonen.

Fossestøl, B. (2012). *Kunnskapsbasert praksis i sosialtjenesten*. Oslo: Universitetet i Oslo. (Avhandling (phd) i etikkprogrammet).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2013). *Veiledende retningslinjer for økonomisk sosialstønad 2013*. Hentet 14. april 2015 fra: <http://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Helse-omsorg-og-sosialtjenester/Okonomisk-stonad/Statlige-veiledende-retningslinjer-for-utmaling-av-okonomisk-stonad-til-livsopphold/>



Halvorsen, K., Stjernø, S. og Øverbye, E. (2013). *Innføring i helse og sosialpolitikk*. 5.utg. Oslo: universitetsforlaget.

Heum, I. (2014). *Skjønn. Perspektiver på skjønnsutøvelse i NAV*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Henriksen, J-O. og Vetlesen, A.J. (2006). *Nærhet og distanse. Grunnlag, verdier og etiske teorier i arbeid med mennesker*. 3.utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.

International Federation of Social Workers. (2015). *Global Definition of Social Work*.

International Federation of Social Workers. Hentet 14. april 2015 fra: <http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/>

Jacobsen, D.I. (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring. Innføring i metode for helse- og sosialfagene*. 2.utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lingås, L.G. (1998). *Legg ned sosialkontorene!* Oslo: Kommuneforlaget.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. New York: Sage.

NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning — Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Rienecher, L. og Jørgensen, P.S. (2013). *Den gode oppgaven. Håndbok i oppgaveskriving på universitet og høyskole*. 2 utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Rød, S. (2009). Sløser med ressurser. *Fontene*, (09):3. Hentet 01. april 2015 fra: <https://www.buyandread.com/next/reader.htm?date=20090909&pub=fontene>

Røysum, A. (2010). Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning*, (01): 41-52. Hentet 31. mars 2015 fra: <https://www.buyandread.com/next/reader.htm?date=20100628&pub=fontene>

Sosialtjenesteloven. *Lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

Statistisk sentralbyrå. (2014). *Økonomisk stønad, 2013*. Oslo: Statens statistisk byrå. Hentet 28. mars 2015 fra: <https://www.ssb.no/soshjelpk/>

Terum, L.I. (1996). *Grenser for sosialpolitisk modernisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Terum, L.I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Terum L.I. (2014). *NAV, arbeidslinja og sosialarbeiderutdanningene. BSV-udanningenes syn på NAV-reformen og arbeidsinkludering*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet 2. februar 2015 fra: Terum\_NAV, arbeidslinja og sosialarbeiderutdanningene.pdf