



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

Deres ref: 14/2105

Vår ref: 14/3832  
Saksbeh: Beate Fisknes

Vår dato: 27.8.2014

## **Høringsuttalelse - Plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad - endring i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20**

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til høringsbrev av 4.6.2014 og høringsnotat om forslag om innføring av plikt til å stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad til livsopphold med hjemmel i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Loven blir i det videre omtalt som sosialtjenesteloven eller loven.

### **1. Innledning**

Høringsnotatet omtaler mange sentrale temaer knyttet til økonomisk stønad, bruk av vilkår og kommunens ansvar. Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter mange av synspunktene som fremmes, og finner det særlig positivt at det fremheves at vilkår, oppfølging og tiltak skal fastsettes ut fra individuelle vurderinger, at kvalifiseringsprogrammet er en rettighet som skal tilbys de som fyller kravene for deltakelse, og at kommunen skal ha et særlig fokus på lavterskeltilbud og arbeidstrening rettet mot unge. Direktoratet er enig i at passivt stønadsmottak er en dårlig løsning både for den enkelte stønadsmottaker og for samfunnet, og at det er av særlig betydning at unge mennesker blir stilt krav til. Direktoratet støtter også ønsket om en mest mulig lik praksis mellom kommunene.

### **2. Innspill til forslaget**

Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at forslaget innebærer til dels store endringer i forhold til det som er gjeldende rett og praksis, og ønsker å gi noen kommentarer og innspill til disse endringene.

#### **2.1 Vilkår om aktivitet**

I forslaget til endring av lovteksten presiseres det at bestemmelsen gjelder vilkår «om aktivitet», og at vilkårene må «ha som mål at stønadsmottakeren skal bli helt eller delvis

---

#### **ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET**

Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Økernveien 94 // 0579 Oslo  
Tel: 21071000 // Faks:

www.nav.no //

selvhjulpen». Det fremgår av høringsnotatet at det kun skal være mulig å sette vilkår om arbeidsrettet aktivitet. Dette er en betydelig innsnevring av gjeldende rett og praksis. I merknadene til § 20 i rundskrivet til sosialtjenesteloven, som bygger på rundskrivet til sosialtjenesteloven av 1991, er det nevnt en rekke eksempler på hva det kan settes vilkår om. Mange av disse er om arbeidsrettet aktivitet, som vilkår om å søke på relevante jobber og å delta i arbeidsrettede kurs og tiltak, herunder utdannings- og opplæringstiltak. De fleste eksemplene gjelder imidlertid vilkår om handlinger som ikke er å anse som arbeidsrettet aktivitet, som å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter, realisere formuesgoder, møte til økonomisk rådgivning, redusere boustgifter, oppsøke lege og å bruke stønaden på en bestemt måte.

Forslaget innebærer at vilkår knyttet til inntektsøkning og utgiftsreduksjon, opprette kontakt med andre deler av hjelpeapparatet, søke på stønader og ytelser fra andre ordninger og å bruke stønaden på bestemte måter, ikke lenger vil være mulig å stille. Direktoratet mener denne type vilkår har nær sammenheng med tildeling av stønad og stønadens subsidiære karakter, og er egnet til å motivere og påvirke brukeren til hjelp til selvhjelp, selvforsørgelse og endring av egen livssituasjon. Slike vilkår kan også bidra til å understøtte arbeidsrettet aktivitet, og brukes i dag i stor grad inn i en helhetlig oppfølging av brukeren.

Direktoratet syns denne endringen av gjeldende rett er lite drøftet i høringsnotatet, og tolker det som står dithen at krav som ikke gjelder arbeidsrettet aktivitet kun skal knyttes opp mot vurderingen av retten til økonomisk stønad etter lovens § 18. I § 18 står forsørgelse ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter likestilt med forsørgelse gjennom arbeid. Det fremstår uklart hvorfor de to inntektsgrunnlagene ikke lenger skal være likestilt i forhold til vilkår, og hvordan det er tenkt at krav som ikke er av arbeidsrettet karakter skal behandles og vektlegges i vurderingene, avgjørelsene og vedtakene etter § 18. Dette er viktige spørsmål å få avklart for NAV-kontorene og kommunene, og de burde gis anledning til å uttale seg om hvordan dette bør være.

Direktoratet ser at henvisningene til lovens § 21 tredje ledd og § 25 i gjeldende § 20 er tatt vekk i forslaget til ny lovtekst. Hvis det ikke skal være mulig å sette vilkår etter § 20 om bestemt bruk av stønaden, må også lovtekstene i § 21 om stønadsformer og § 22 om utbetaling av stønad endres. Dette er i tilfellet endringer som er av stor betydning for kommunene og NAV-kontorene, og som de også bør gis anledning å uttale seg om. En annen konsekvens av lovforslaget vil etter direktoratets vurdering føre være at refusjonsadgangen i underholdsbidrag etter § 25 bortfaller, og bestemmelsen må fjernes. Dette omtales heller ikke i høringsnotatet, men burde vært gjenstand for nærmere redegjørelse og mulighet for innspill.

## **2.2 Det skal settes vilkår**

Gjeldende rett slik den fremkommer av rundskriv til sosialtjenesteloven, som bygger på tidligere rundskriv til sosialtjenesteloven av 1991, er at økonomisk stønad etter § 18 i utgangspunktet skal gis uten vilkår. Dette bunner i at økonomisk stønad er en rettighet for de

som har krav på den, at stønaden er samfunnets nedre sikkerhetsnett og at det i selve grunnlaget for å få stønad ligger et krav om å utnytte alle andre muligheter i og med at stønaden er en subsidier ytelse. Dette omtales også i høringsnotatet. Videre følger det av NAV-loven § 14a og den arbeidsrettede oppfølgingsmetodikken i NAV at alle brukere som ønsker eller trenger bistand til å skaffe eller beholde arbeid skal få det, uavhengig av hvilken ytelse brukeren mottar og uavhengig av om det er stilt vilkår i et vedtak om økonomisk sosialhjelp. Hvis en bruker har fått innvilget økonomisk stønad etter § 18 uten at det er stilt vilkår etter § 20, betyr ikke det at brukeren ikke mottar arbeidsrettet oppfølging eller ikke blir stilt krav til. Arbeidsrettet brukeropfølging i NAV omtales nærmere i punkt 2.4.1.

Brukermedvirkning er et sentralt prinsipp for både de sosiale tjenestene og for oppfølgingsarbeidet i NAV. Det fremgår derfor i rundskrivet at selv om brukeren har vært med på å utforme tjenestetilbudet og oppfølgingen, kan vedkommende ha nytte av at avtalte plikter fastsettes i vilkår. Vilkår settes da i samarbeid med brukeren for å forplikte, påvirke og motivere brukeren til å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. Hvis samarbeid om tjenestetilbud og oppfølging, og eventuelle vilkår, viser seg å være vanskelig eller ikke fører brukeren nærmere målet om selvforsørgelse, kan NAV-kontoret ensidig sette vilkår. Vilkår innebærer at det knyttes en plikt, et pålegg eller en begrensning til vedtaket om tildeling av økonomisk stønad, så ensidig vilkårssetting skjerper kravene til konkrete individuelle vurderinger av om vilkår er hensiktsmessige og nødvendige. Det er for eksempel lite hensiktsmessig å sette vilkår om å gjennomføre en arbeidsevnevurdering eller søke om kvalifiseringsprogram hvis brukeren ikke ønsker det. I rundskrivet står det, som nevnt under punkt 2.1, mange eksempler på hva det kan settes vilkår om. Noen av vilkårene kan kun settes hvis det er i samarbeid med brukeren, og ikke ensidig fra NAV-kontoret.

Direktoratet er usikker på om forslaget om endringen fra «kan» til «skal» innebærer at NAV-kontoret bare skal kunne sette det som i dag er 'ensidige vilkår'. I høringsnotatet fremgår det at det ikke skal settes vilkår til sosialhjelpen hvis brukeren fyller krav for deltakelse i kvalifiseringsprogram eller faller inn under garantiordninger som gir rett til tiltak. Dette innebærer en endring fra gjeldende praksis hvor vilkår som motiverer til deltakelse kan settes i samarbeid med brukeren. Hvorvidt dette innebærer at også andre vilkår som i dag kan settes i samarbeid med brukeren, men ikke ensidig fra NAV-kontoret, ikke lenger skal kunne stilles, fremgår ikke av høringsnotatet. Direktoratet mener at vilkårssetting i samarbeid med brukeren som ledd i en helhetlig oppfølging er i samsvar med grunnprinsippene i sosialtjenesteloven og oppfølgingsarbeidet i NAV om brukermedvirkning og hjelp til selvhjelp. Brukermedvirkning i vilkårssetting nevnes ikke i høringsnotatet. Det er viktig å få avklart hvordan brukermedvirkning skal sikres som følge av forslaget, og om det eventuelt innebærer en begrensning i brukerens rett til medvirkning.

### **2.2.1 Kommunens forpliktelser**

I gjeldende rett og praksis er vilkår primært et virkemiddel knyttet til oppfølging av brukeren for å bidra til å gjøre vedkommende i stand til å sørge for sitt livsopphold på annen måte enn

ved økonomisk stønad etter § 18. Vilkår har i tillegg et element av kontroll, og innebærer også forpliktelser for NAV-kontoret og kommunen. Hvis NAV-kontoret ikke kan følge opp vilkår, skal det heller ikke sette vilkår. Dette omfatter å foreta individuelle vurderinger i forkant av vilkårssetting, at en eventuell arbeidsrettet aktivitet er hensiktsmessig for den enkelte, noe som henger sammen med hva NAV kan tilby, og at det er et system for å sjekke om vilkår er oppfylt eller ikke og å håndtere eventuelle vilkårsbrudd.

I høringsnotatet omtales helhetlig oppfølging av brukeren, brukerens behov og brukermedvirkning i liten grad, mens kommunens forpliktelser omtales i stor grad. Direktoratet synes det er positivt at kommunens ansvar for å aktivisere og følge opp sosialhjelpsmottakere, ha lavterskeltilbud og arbeidstrening rettet mot unge, kunne tilby kvalifiseringsprogram til alle som har rett til det, og ha gode rutiner for å stille krav og ha kontroll med at disse rutinene følges, synliggjøres så tydelig. Direktoratet mener imidlertid at vilkårssetting primært er myndighetsutøvelse overfor brukeren og et relativt inngripende virkemiddel, så en lovendring bør komme som følge av behov for endring ut fra brukernes behov. Det bør drøftes om kommunene kan forpliktes tydeligere på nevnte områder på andre måter enn gjennom endring av sosialtjenestelovens § 20.

### **2.3 Brudd på vilkår**

I forslag til ny lovtekst står det i nytt tredje ledd at «ved brudd på vilkårene kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad og vilkår er informert om muligheten for en slik reduksjon». I høringsnotatet står det nærmere om sanksjonsmuligheten, og om innspillene som kom i fjor om at mange kommuner opplever det som problematisk å fastsette sanksjoner.

Direktoratet er godt kjent med innspillene fra kommunene, og dette resulterte i at det kom inn flere eksempler på konsekvenser av vilkårsbrudd i rundskrivet til loven i fjor sommer, etter initiativ fra departementet. Direktoratet finner det positivt at konsekvensen av vilkårsbrudd i forslaget reguleres i loven, og at det tydelig fremgår at en eventuell reduksjon i stønaden skal fattes i vedtak og følge av vedtaket om stønad og vilkår, på bakgrunn av vurderingene som omtales i høringsnotatet.

Direktoratet forstår forslaget til nytt tredje ledd slik at konsekvensen av vilkårsbrudd kun kan være at stønaden reduseres, og finner at dette ikke er i samsvar med nytt fjerde ledd hvor det står at «departementet kan i forskrift gi nærmere retningslinjer for bruk av *sanksjoner*» (vår utheving). Direktoratet støtter forslaget om at stans i stønad ikke lenger skal være en mulig konsekvens av vilkårsbrudd med de begrunnelsene som er gitt i høringsnotatet, men synes det er uheldig at det ikke åpnes for bruk av andre konsekvenser, som kortere utbetalingsperioder. I og med at dette er et utfordrende område, imøteser direktoratet nærmere retningslinjer i forskrift.

## **2.4 Likere praksis i hele landet**

Departementet ønsker med forslaget å sikre at alle mottakere av økonomisk stønad som er i stand til å være i aktivitet, og som ikke har rettigheter etter andre ordninger eller det foreligger andre tungtveiende grunner som taler i mot et slikt vilkår, får samme plikt til å delta i aktivitet med sikte på selvforsørgelse, uavhengig av hvor i landet de bor. Det er ønskelig at kommunene har likere rutiner og praksis for å stille krav og følge opp stønadsmottakere.

Etter forslaget vil hovedregelen være at det skal settes vilkår om deltakelse i aktivitet med sikte på overgang til ordinært arbeid eller utdanning i alle saker hvor det ikke er tungtveiende grunner som taler mot et slikt vilkår. Direktoratet støtter at det må være rom for unntak fra hovedregelen etter en individuell vurdering av brukerens helhetlige situasjon, men er i tvil om eksemplene som gis på når det ikke skal settes vilkår vil føre til en likere praksis mellom NAV-kontorene. Unntakene om å ikke sette vilkår hvis en bruker fyller kravene for deltakelse i kvalifiseringsprogram eller faller inn under andre garantiordninger som gir rett til tiltak, eller hvis brukeren har behov for bistand på andre områder, som behov knyttet til rus- eller helseproblemer, boligfremskaffelse eller barnetilsyn, er egnet for utstrakt bruk av skjønn. Gjeldende rett og praksis bygger på erfaringer og forskning som viser at samtidighet i bruk av virkemidler ofte er hensiktsmessig i oppfølgingen av den enkelte. For eksempel har en samtidighet av arbeidsrettet aktivitet og behandling av rusproblemer og psykiske lidelser gitt gode resultater. Direktoratet mener at høringsnotatet kan forstås dithen at dette ikke lenger vil være mulig, og mener dette bør avklares nærmere.

### **2.4.1 Arbeidsrettet brukeroppfølgning i NAV**

I høringsnotatet står det at det at alle skal få avklaring, oppfølging og tiltak ut fra en individuell vurdering av den enkeltes situasjon, fordrer at kommunene har et systematisk opplegg for kartlegging, veiledning og oppfølging av stønadsmottakere. Direktoratet stiller seg undrende til at departementet ikke nevner NAV-loven § 14a og den arbeidsrettede brukeroppfølgningen i NAV i høringsnotatet.

NAV har siden etableringen jobbet systematisk med å få på plass og kontinuerlig forbedre en helhetlig arbeidsrettet oppfølgingsmetodikk for alle brukere i NAV som ønsker eller trenger bistand for å skaffe eller beholde arbeid, uavhengig av hvilken ytelse brukeren eventuelt mottar. Til grunn for metodikken ligger NAV-loven § 14a om behovs- og arbeidsevnevurderinger, som er en felles bestemmelse for stat og kommune i NAV. Brukerens ønsker, ressurser og behov skal ligge til grunn for en individuelt tilpasset oppfølging fra NAV.

Oppfølgingsmetodikken innebærer å foreta helheltig kartlegging og avklaring av brukerens ressurser og hindringer, fatte vedtak om riktig innsatsnivå fra NAV, finne riktige tiltak, tjenester og virkemidler for den enkelte fra hele NAVs verktøykasse, og koble på og samarbeide med andre aktuelle aktører, som arbeidsgivere, helse, utdanning, barnevern og

frivillig sektor, for å få til raskest mulig overgang til arbeid og aktivitet ut fra den enkeltes helhetlige situasjon.

Arbeidsrettet brukeroppfølgning i NAV bygger på sentrale prinsipper om brukervedvirkning, hjelp til selvhjelp, å stille krav og gi muligheter, og å understøtte den enkeltes prosess med hensiktsmessige og nødvendige tiltak, tjenester og virkemidler til rett tid. Gode resultater for den enkelte nås best med positivt motivasjons-, relasjons- og endringsarbeid, og en kontinuerlig justering og endring av oppfølgingen ut fra brukerens behov.

Metodikken understøttes av veilederen til NAV-loven § 14a, rundskrivet til sosialtjenesteloven, herunder veilederen til lovens § 17, standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning, arbeidsmarkedsplattformen og veiledningsplattformen.

Direktoratet mener at en eventuell innføring av vilkår om aktivitet etter § 20 må knyttes tettere opp mot denne felles metodikken i NAV-kontoret. Det er gjennom en felles forståelse og bruk av felles lovbestemmelse, metode og verktøy at vi best oppnår likere praksis i alle NAV-kontor i hele landet.

### **3. Konsekvenser av forslaget**

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at forslaget vil innebære til dels store endringer i forhold til gjeldene rett og praksis. Dette er det redegjort for i punkt 2, og her er også flere konsekvenser av forslaget omtalt, som endringer i andre lovbestemmer og behov for nærmere avklaringer.

I høringsnotatet står det mye om at forslaget vil innebære at en del kommuner må etablere flere arbeidsrettede tiltak og egne opplegg. Hvilke konsekvenser dette vil få for kommunene gir kommunene innspill på. Direktoratet hadde imidlertid ønsket at høringsnotatet i tilknytning til etablering og oppretting av tiltak og opplegg også omtalte ivaretagelse av taushetspliktsbestemmelsene i sosialtjenesteloven § 44 og stigmatiserings- og marginaliseringshensyn, og foreslår at dette blir tatt med i den videre oppfølgingen av forslaget.

Forslaget innebærer at det skal foretas individuelle vurderinger knyttet til vilkår om aktivitet i alle søknader om økonomisk stønad og for hver enkelt søknad for hver enkelt bruker. Avgjørelsen skal fattes og begrunnes i vedtak, enten det settes vilkår eller ikke. Hvis det settes vilkår, skal det informeres om mulighet for reduksjon av økonomisk stønad ved et eventuelt vilkårsbrudd. Ved et eventuelt vilkårsbrudd, kan det fattes vedtak om stønadsreduksjon. Alle avgjørelser i vedtak kan påklages til fylkesmannen. NAV-kontoret må ha gode rutiner for å følge opp vilkårene. Direktoratet er enig med departementet i at dette er mer arbeidskrevende enn etter gjeldende rett. Direktoratet vurderer at det er en fare for at en konsekvens av forslaget blir at ressursene i NAV-kontoret styres mot mer byråkrati og mindre oppfølging.

Hvis forslaget gjennomføres slik det foreligger i dag, må det foretas en helhetlig gjennomgang av rundskrivet til sosialtjenesteloven, og gjøres endringer i merknadene til §§ 18, 20, 21, 22, 25 og 41, og eventuelt i § 42 og andre. Dette vil igjen føre til behov for opplæring til NAV-kontorene og fylkesmennene.

Vennlig hilsen

Joakim Lystad  
Arbeids- og velferdsdirektør

Bjørn Gudbjørgsrud  
Tjenestedirektør