



BARNEOMBUDET

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 Oslo

E-post: postmottak@asd.dep.no

Deres ref:

Vår ref:
14/00726-2

Saksbehandler:
Hilde Rakvaag

Dato:
9. juli 2014

Høring: Plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk sosialhjelp

Barneombudet viser til høringsbrev datert 6. juni 2014 med forslag til endring i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20, slik at Nav-kontorene får en plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av sosialhjelp til dekning av nødvendig livsopphold.

Vi takker for muligheten til å komme med synspunkter på forslaget, og anbefaler ikke at kommunene pålegges en plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling økonomisk stønad.

Barneombudets mandat

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av egen tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, med mer. Ombudets mandat er begrenset til barn under 18 år.

Barneombudets utgangspunkt

Barnekonvensjonen artikkel 12 fastslår at barn har rett til å si sin mening i alle saker som berører dem, og de skal særlig gis anledning til å bli hørt i en hver rettslig og administrativ saksbehandling som gjelder dem. Barnekomiteen presiserer at denne bestemmelsen, uten unntak, gjelder alle relevante prosesser som angår barnet, herunder saker som gjelder sosialomsorg¹.

Håndtering og behandling av saker etter sosialhjelpsreglene angår i høyeste grad barn der hvor stønadssøker har et forsørgeransvar. Barna i disse sakene har derigjennom selvstendige rettigheter. Dette innebærer blant annet at barnets situasjon og synspunkter må utredes like grundig som foreldrenes, når sosialtjenesten skal vurdere hvilken og hvor stor ytelse familien trenger.

Prinsippet om hensynet til barnets beste er nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

¹ Generell kommentar nr. 12 2009

Ved siden av å gi barnet en selvstendig rett til å få sitt beste vurdert og vektet som et grunnleggende hensyn når ulike interesser blir veid opp mot hverandre, understreker barnekomiteen at barnets beste også består av to andre elementer. Relevant her er særlig at barnets beste også er å regne som en prosedyreregel².

At det er en prosedyreregel innebærer blant annet at når det skal fattes et vedtak som vil få virkninger for et barn, må beslutningsprosessen inkludere en vurdering av mulige konsekvenser for barnet. Det må framkomme i begrunnelsen for vedtaket at barnets beste har blitt tatt hensyn til, og det må forklares hva som har vært ansett som barnets beste og hvilke kriterier dette er basert på. Der hvor også andre hensyn gjør seg gjeldende, må det tydeliggjøres hvordan barnets interesser har blitt veid opp mot eventuelle andre hensyn.

Dette innebærer at der hvor stønadssøker har barn som han eller hun bor sammen med, eller har samvær med, plikter NAV å kartlegge barnets livssituasjon og behov. Det samme gjelder når sosialtjenesten vurderer om det skal iverksettes sanksjoner, og ikke minst ved valg av sanksjoner som følge av brudd på vilkår knyttet opp mot en ytelse. I slike vedtak må det i tillegg framkomme at det er foretatt en barnets beste vurdering og hvilken vekt man har lagt på dette hensynet.

Generelt om forslaget

Barneombudet er bekymret over økningen i andelen barnefamilier med lavinntekt. Vi registrerer at i takt med at den generelle levestandarden i landet øker, er det stadig flere barn som mangler materielle goder og som ikke kan delta på sosiale arenaer på lik linje med majoriteten av barn. Mange av disse barna er eller står blant annet i fare for å bli sosialt ekskludert.

Enkelte grupper av barn har større risiko for å oppleve fattigdom enn andre, slik som barn i familier der ingen av foreldrene er i arbeid og barn av enslige forsørgere. I tillegg har barn med ikke-vestlig bakgrunn og unge voksne som har vært under omsorg av barnevernet også en øket risiko for lav inntekt og fattigdom.

Vurderinger av hvilke sosialfaglige metoder som er best egnet til å skape endring for mennesker som av ulike grunner har så lav inntekt at de er henvist til å søke bistand fra NAV, ligger utenfor Barneombudets arbeidsområde. Likevel vil vi minne om at de bakenforliggende årsakene til lav inntekt og fattigdom er mange og sammensatte. Studier av bruk av sosialhjelp og arbeidsledighetstrygd viser for eksempel at varighet av hjelpebehov har sammenheng med dårlig helse.³ Dette indikerer at helsemessige årsaker kan være en forklaring på at noen ikke klarer å sørge for seg selv og sin familie. En annen årsak kan være lav utdanning. Noen ganger er det også slik at disse faktorene virker inn på hverandre, slik at man kan stå overfor et samspill mellom ulike faktorer.

Barneombudet kjenner til at hovedstrategien for å bekjempe fattigdom lenge har vært arbeid. Det betviles ikke at en viktig årsak til fattigdom er arbeidsledighet, og at jo flere som kommer i fast arbeid desto færre barn behøver å vokse opp i fattigdom. Vi antar likevel at en aktivitetsplikt alene bare i de færreste tilfellene vil være tilstrekkelig for hjelpe mennesker ut av en vanskelig livssituasjon. Sammensatte vansker med komplekse årsaksforhold krever ofte et helhetlig og koordinert tjenestetilbud, det er ingen grunn til at det ikke også skal gjelde på dette området.

² Generell kommentar nr. 14 2013

³ HiO- rapport 2011 nr. 10

Merknader til lovforslaget

Barneombudet er bekymret for at det å pålegge kommunene en plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad kan medføre at hovedfokuset til kommunen blir det å finne en aktivitet, og ikke det viktigste – kartlegging og individuelle vurderinger.

Vi vil minne om at det alltid skal gjøres individuelle vurderinger som er basert på en forsvarlig sosialfaglig kartlegging, hvor hele familiens, også barnas, behov og interesser blir vurdert og tatt hensyn til.

Om man snur om på dagens ordning, slik at man i stedet for å begrunne hvorfor man vil tvinge noen ut aktivitet heller må begrunne hvorfor man ikke vil det, er det slik Barneombudet vurderer det en risiko for at dagens praksis med standardiserte løsninger utvikler seg ytterligere. Komplekse problemer løses sjeldent med en og samme metode. Dette betyr ikke at vi undervurderer verdien av å få ta del i samfunnslivet gjennom arbeid. Arbeid og aktivitet må i de aller fleste tilfellene være målet, men ikke konsekvent midlet.

I det landsomfattende tilsynet i 2012 med sosiale tjenester i Nav konkluderes det med at det i flertallet av kommunene ikke ble foretatt individuelle vurderinger av stønadssøkerne og deres familier – stikk i strid med lovens krav. Vi er redd forslaget kan medføre at kommunene i enda større grad faller ned på standardløsninger – eller som Helsetilsynet beskriver tankegangen i sin tilsynsrapport «one Size fits all».⁴ På den måten kan det utvikle seg en praksis som fraviker ytterligere fra kravet i lovgivningen om en individuell vurdering.

Den siden av forslaget som imidlertid særlig bekymrer Barneombudet er sanksjonssiden, fordi den mest nærliggende reaksjon vil være en reduksjon i stønaden. Barn som har foreldre som mottar økonomisk stønad fra NAV har allerede en økt risiko for å bli sosialt ekskludert. Det som er en selvfølge for majoriteten av norske barn, slik som å invitere til bursdag, eller bare det å gå i et bursdagsselskap eller bli med på kino, er for mange av disse barna utenkelig. Om foreldrene deres i tillegg skulle få en redusert stønad vil det helt klart ramme barna negativt.

Departementet foreslår at det skal gis nærmere retningslinjer om bruk av sanksjoner, for på den måten blant annet å sikre at stønadsnivået ikke blir uforsvarlig lavt. Forslaget beroliger ikke Barneombudet sett i lys av at departementet foreslår at *utgifter knyttet til barns behov bør i størst mulig grad skjermes mot reduksjon*. Barneombudet mener at utgifter knyttet til barnet må skjermes, for på den måten å sikre at barnet får en tilfredsstillende levestandard. I interessekonflikten mellom kommunens interesse av å forsøke å presse stønadsmottakeren, og barnets behov for en tilfredsstillende levestandard, må det være barnets interesser som slår igjennom, jf. BK art. 3 nr.1.

Imidlertid er det liten grunn til å tro at en slik skranke vil være tilstrekkelig for å skjerme barna. Funnene i det landsomfattende tilsynet med sosiale tjenester i NAV viser at kommunenes behandling av søknader om økonomisk stønad til personer med forsørgeransvar for barn er urovekkende. I nesten 90 % av tilsynene fant fylkesmennene det de karakteriserte som alvorlig svikt i kommunenes styring av kartleggingen av barnas situasjon og behov i behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp. Opplysninger om barnas behov for klær og utstyr, og om de hadde mulighet til å delta i ulike fritidsaktiviteter manglet. Dette viser at kommunene, om forslaget gjennomføres, svært sjelden vil komme i den situasjon at barnas ytelser må skjermes. Kartlegges ikke barnas behov, er det heller ikke grunn til å tro at det gis ytelser direkte knyttet til barnas behov.

⁴ Rapport fra Helsetilsynet 2/2013

Kommunene har allerede i dag mulighet til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad. Om man ønsker at kommunene skal være mer aktive i å hjelpe familier som har behov for økonomisk stønad ut av en vanskelig livssituasjon, anbefaler Barneombudet at det iverksettes andre type tiltak. Tiltak som fremmer god kartlegging, individuelle tilpasninger og samarbeid på tvers av ulike tjenesteområdet. Videre bør det forskes mer på hvilke virkemidler som er gode for å hjelpe mennesker ut i arbeid, slik at de blir selvhjulpne.

Vennlig hilsen

Anne Lindboe
barneombud

Hilde Rakvaag
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.