



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Sosial- og familieavdelingen

Tordenskioldsgate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO
Telefon 22 00 35 00

www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.:
Deres dato: 04.06.2014
Vår ref.: 2014/11935-2 S-SOS
Saksbehandlere: Eva Annie Bjørgen og
Rigmor Hartvedt
Direktetelefon: 22003610

Dato: 01.09.2014

Høringsuttalelse – forslag om innføring av plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad – endring i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat av 4. juni 2014.

Innledende bemerkninger

Fylkesmannen i Oslo og Akershus ser det i utgangspunktet som positivt at det stilles vilkår om aktivitet for mottakere av økonomisk stønad. Vilkår er i mange tilfeller et egnet virkemiddel for å bidra til at mottakere av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven skal kunne bli selvhjulpne. Deltakelse i ulike former for aktivitet vil normalt føre til at en bruker raskere kommer seg ut i ordinær jobb eller annen aktivitet, enn dersom vedkommende er passiv stønadsmottaker. De fleste stønadsmottakere har også selv et ønske om raskt å bli selvhjulpne.

Samtidig anser Fylkesmannen at bruk av vilkår for det som betegnes som «samfunnets siste sikkerhetsnett», er problematisk. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven skal sikre et forsvarlig livsopphold for de som av ulike årsaker ikke kan sørge for dette selv.

Definisjon av begrepet «aktivitet»

Innledningsvis ønsker vi å kommentere departementets bruk av begrepet «aktivitet» i lovforslaget. I høringsnotatet snakkes det om vilkår om deltagelse i aktivitet, og såkalte «økonomiske vilkår». I forslag til ny lovtekst forslås det at det [...]«skal settes vilkår om aktivitet»[...]. Det framstår som uklart om vilkårsplikten kun gjelder vilkår om deltagelse i aktivitet, eller om den også skal gjelde for økonomiske vilkår.

I dag stilles det vilkår om både deltagelse i aktivitet og økonomiske vilkår. Det stilles ofte vilkår om at en bruker skal øke inntekter og/eller redusere utgifter, for eksempel gjennom å søke trygdeytelser eller bostøtte, søke om stans eller reduksjon av trekk i inntekt eller redusere bostgifter gjennom å finne rimeligere bolig eller leie ut et rom. Det er etter sosialtjenesteloven § 18 en forutsetning at brukere søker å øke inntekter og redusere utgifter. Det vil likevel i mange tilfeller foreligge et stønadsbehov og et rettskrav på stønad fram til muligheten er realisert, altså inntil bostøtte er innvilget, trekk er stanset etc. Bruk av vilkår i slike situasjoner fyller derfor en praktisk funksjon med tanke på å sikre brukeren midler til livsopphold, samtidig som det framgår klart hva brukeren plikter å gjøre. Vi er usikre på hvordan departementet ser for seg at slike situasjoner skal håndteres dersom vilkårsbestemmelsen kun kan benyttes til å stille vilkår om deltagelse i aktivitet. Dersom det ikke fortsatt vil være adgang til å stille denne type økonomiske vilkår, ser vi for oss at det kan oppstå situasjoner der stønad holdes tilbake uten klar hjemmel for



tilbakeholdet. Vi ber om at dette tydeliggjøres gjennom det videre arbeidet med forslaget til lovendring.

Tilgang på egnede tiltak

Dersom lovforslaget skal kunne gjennomføres, mener vi at det er en forutsetning at kommunene har tilrettelagte tiltak tilpasset den enkelte. Dette fordrer god tilgang på egnede tiltak. Vårt inntrykk er at tilgang på differensierte og tilpassede tiltak varierer mye blant kommunene. Det vil ta tid, og det vil være kostnadskrevenende å bygge opp et godt tiltaksapparat for de kommunene som ikke har dette i dag.

Samarbeid med bruker og mulighet for tett oppfølging

Av sosialtjenesteloven § 42 følger at tjenestetilbudet så langt mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Brukermedvirkning er et sentralt prinsipp i sosialt arbeid. For at deltakelse i aktivitet skal kunne føre til selvhjulpenhet, vil det normalt være en forutsetning at brukeren selv deltar aktivt, både i kartleggingsprosessen og ved valg av aktivitet. Videre skal iverksetting av konsekvenser ved vilkårsbrudd være i tråd med forsvarlighetskravet i sosialtjenesteloven § 4. Dette fordrer god og tett oppfølging fra de Nav-ansatte, både med tanke på at brukerne skal kunne bli kartlagt, men også under deltakelse i aktivitet, og i forbindelse med vilkårsbrudd.

Den Nav-ansattes mulighet til å gjøre gode individuelle og sosialfaglige vurderinger av hvilke krav som er mest hensiktsmessige å stille, og hvilken tilnærming som best passer den enkelte, krever også et visst handlingsrom. Innføring av vilkårsplikt kan framstå som et ønske om større grad av standardisering av tjenesten, noe som kan føre til begrensninger i dette handlingsrommet.

Vår erfaring med kommunene og bydelene i våre to fylker, gjennom veiledning av nav-kontor og opplæring i bruk av vilkår etter § 20, tilsier at kommunene oppfatter det som ressurskrevende å gjennomføre god bruk av vilkår. I undersøkelsen utført av Proba samfunnsanalyse¹ framgår at rundt 40 % av veilederne svarte at det er liten grad av brukermedvirkning ved utforming av vilkår. Dette bekrefter inntrykket av at Nav-kontorene ikke alltid har ressurser til å gi den nødvendige oppfølgingen av brukerne. Dersom vilkår om aktivitet innføres som en hovedregel, vil Nav-kontorene ha behov for ytterligere ressurser for å kunne drive godt oppfølgingsarbeid. Vi tror ikke dagens ressursituasjon ved enkelte Nav-kontor gir rom for tettere oppfølging av flere brukere.

Sikkerhetsperspektivet

Mottakere av økonomisk stønad befinner seg ofte i vanskelige livssituasjoner. Brukerne skal møtes på en respektfull og verdig måte, og en tillitsfull og god dialog mellom bruker og Nav-ansatt er viktig for at bruker skal føle seg anerkjent. Strengere krav til bruk av vilkår, vil av bruker kunne oppleves som tvang og mistenkeligjøring. Dette kan påvirke den gode og tillitsfulle dialogen mellom Nav-ansatt og bruker og fremme aggresjon hos enkelte brukere. Trusselsituasjoner ved Nav-kontoret har ofte sammenheng med at bruker ikke føler seg anerkjent, og/eller at stønad ikke utbetales. Innføring av vilkårsplikt uten at det er tilstrekkelige ressurser i Nav-kontoret til å følge opp på en forsvarlig måte, vil kunne utgjøre en sikkerhetsrisiko for de Nav-ansatte.

Plikt til å vurdere vilkår i hver søknad

Departementet foreslår at plikten til å vurdere vilkår skal gjelde for hver søknad. Dersom departementet mener at det skal vurderes vilkår om deltagelse i aktivitet når alle søknader behandles, kan Fylkesmannen vanskelig se at dette er gjennomførbart i praksis. En person kan levere mange søknader i løpet av en kortere periode. Søknadene kan gjelde forskjellige formål,



som for eksempel matpenger/nødhjelp, akutt tannbehandling, medisiner, fritidsaktiviteter til barn, utgifter til samvær med barn og forfalt strømgjeld. Vi ser det som lite egnet å stille vilkår om deltagelse i aktivitet i slike vedtak.

Begrunnelse for ikke å stille vilkår

Av forslaget går det fram at Nav-kontoret skal begrunne at det ikke stilles vilkår om aktivitet. Det kan i enkelte saker være vanskelig å begrunne hvorfor man ikke stiller vilkår. Kartlegging av brukers situasjon, og vurdering av hvilke tiltak som er mest egnet for vedkommende, kan være tidkrevende. Det kan ta lang tid å få tak i hva som er arbeidshindrende faktorer for den enkelte. Motivasjonsarbeid er også ofte en viktig del av det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet. I slike situasjoner kan det være lite formålstjenlig å stille vilkår om aktivitet. Det kan være vanskelig å begrunne dette skriftlig i et vedtak, fordi man ennå ikke har konkrete holdepunkter for hvorfor det ikke er aktuelt med vilkår om aktivitet.

Vi antar at det etter en eventuell innføring av vilkårsplikt fortsatt vil være mange vedtak uten vilkår, da vilkår ikke vil være formålstjenlig i den konkrete saken. Dersom alle vedtak uten vilkår skal inneholde en begrunnelse for ikke å stille vilkår, vil dette kreve mer tid av den som skriver vedtakene. Saksbehandlingen etter en eventuell lovendring vil dermed bli mer ressurskrevende.

Sanksjoner ved brudd på vilkår

Av høringsnotatet framgår at mange Nav-kontor finner sanksjonering av vilkårsbrudd vanskelig. Dette er en oppfatning Fylkesmannen deler. Vi ser gjennom vår klagebehandling at det i enkelte saker holdes stønad tilbake uten at det treffes vedtak. Proba-rapporten viser også at utsettelse av mottak av stønad til vilkåret er oppfylt ofte brukes som sanksjon.² Det foretas heller ikke noen konkret vurdering av om tilbakeholdelse er forsvarlig for bruker. Dersom det skal stilles vilkår om aktivitet for majoriteten av brukerne, vil dette nødvendigvis også kreve økte ressurser til korrekt saksbehandling av vilkårsbrudd.

Uavhengig av hvorvidt vilkår om aktivitetsplikt skal innføres som en hovedregel eller ikke, er Fylkesmannen enig med departementet i at det er viktig å ha nøkterne, tydelige og forutsigbare retningslinjer for sanksjon. Dette er viktig både med hensyn til forutsigbarhet for brukerne, men også for Nav-kontorets saksbehandling. Vi ser det derfor som positivt at adgangen til å iverksette sanksjon for vilkårsbrudd blir hjemlet i selve loven, og at det framgår at iverksetting av sanksjon skal treffes i vedtaks form. Vi deler dessuten departementets synspunkt om at det kan være hensiktsmessig å innføre hjemmel for å gi nærmere retningslinjer om bruk av sanksjoner i forskrift. Dette vil gi sanksjonsreglene en bedre rettskildemessig forankring.

Fylkesmannen ser det videre som positivt at den sanksjon som foreslås, er reduksjon av stønad og ikke stans. Selv om sanksjon iverksettes, skal tjenesten være forsvarlig, jf. sosialtjenesteloven § 4. Stans av stønad vil normalt ikke være forenlig med forsvarlighetskravet.

Når det gjelder hensynet til ektefelle og særlig barn, påpeker Fylkesmannen at all reduksjon av stønad nødvendigvis vil virke negativt inn på familieøkonomien. Familier der en eller begge foreldre mottar økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, vil normalt allerede være i en marginal økonomisk situasjon. Vi finner derfor grunn til å bemerke at det kan by på store utfordringer knyttet til å skjerme barn for en inntektsreduksjon i en allerede fattig familie.

«Tungtveiende grunner»

Dersom forslaget om å innføre en hovedregel om plikt til å stille vilkår om aktivitet opprettholdes, foreslår Fylkesmannen alternativt at adgangen til å gjøre unntak blir romsligere



enn det som framgår av lovendringsforslaget. «Tungtveiende grunner» vil normalt forstås som en snever unntaksadgang. Vi mener at en noe videre unntaksadgang vil være mer i tråd med hva som er gjennomførbart i praksis. Vi har merket oss at departementet selv bruker begrepet «formålstjenlig». Vi mener dette er et bedre begrep å bruke i denne sammenhengen.

Som eksempel på «tungtveiende grunner» til ikke å stille vilkår, nevner departementet personer som mottar stønad som et supplement til arbeidsinntekt/trygdeytelse. Videre nevnes personer som i utgangspunktet er selvhjulpne men trenger bistand i en overgangsfase. Dersom det fortsatt skal kunne settes såkalte økonomiske vilkår, er det nettopp i slike situasjoner det er formålstjenlig å stille vilkår. Vedkommende vil ved for eksempel å søke bostøtte, eller ved å leie ut et rom, klare seg selv økonomisk. Hva som kan være aktuelle unntakssituasjoner, bør framgå tydelig av forskrift/rundskriv.

Avslag på stønad etter brudd på vilkår

I høringsnotatet framgår at stønad til livsopphold er en subsidær ytelse, og at det er en rettighet for personer som står uten andre muligheter. Dersom en person nekter å oppfylle vilkår som Nav-kontoret mener vedkommende er i stand til å oppfylle, skal det vurderes om vedkommende faktisk fyller lovens krav til stønad fordi vedkommende ikke har forsøkt andre muligheter for selvforsørgelse. I praksis vil dette bety at en person som ikke har oppfylt vilkåret som er stilt i et forutgående vedtak, vil kunne få avslag på neste søknad om økonomisk stønad.

Det kan være mange årsaker til at en person nekter å oppfylle vilkår, som for eksempel uavdekket psykisk sykdom og/eller rusproblematikk. Med innføring av plikt til å sette vilkår, antar vi at det blir satt vilkår i flere saker enn i dag. Risikoen for at stilte vilkår ikke er formålstjenlige, vil øke. Dersom det åpnes for at søknader kan avslås på grunn av manglende oppfylling av vilkår i forutgående vedtak, kan flere brukere risikere å stå uten nødvendig livsopphold. Dette er en praksis vi mener er rettsstridig, da samfunnets siste sikkerhetsnett skal tre inn for personer uten midler til livsopphold. Årsaken til at vedkommende har kommet opp i situasjonen, skal ikke være avgjørende.

Fylkesmannens rolle som klageinstans

Departementet vil ikke foreslå at det iverksettes ekstraordinære rutiner knyttet til statlig kontroll, men viser til dagens ordning med Fylkesmannens rolle som klageinstans og tilsynsorgan. Dersom vilkårsplikt innføres, vil vedtak uten vilkår sannsynligvis ikke bli påklaget. De vil dermed heller ikke bli underlagt Fylkesmannens behandling, og Fylkesmannens kontroll av om Nav-kontoret følger eventuell ny bestemmelse om vilkår vil derfor være begrenset gjennom klagesaksbehandlingen. Vi ser imidlertid at det kan bli en økning i antall saker hvor bruker har påklaget vedtak om at vilkår er stilt, hvordan det er stilt, eller hvilke konsekvenser brudd på vilkår kan få, eller har fått.

Med hilsen

Bente Rygg
avdelingsdirektør

Grete Finstad
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent.

1: Proba samfunnsanalyse: Rapport 2013-09 «Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp»
2: Proba samfunnsanalyse: Rapport 2013-09 , punkt Vilårsbrudd og sanksjoner, side 45

