



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 9019 Dep  
0030 OSLO

## Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Telemark til "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"

Fylkesmannen i Telemark viser til Arbeids- og sosialdepartementet sitt høringsnotat av 4. juni 2014.

### Bakgrunn – sakens innhold

Høringsutkastet fremmer forslag om endring i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20. Det settes opp en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet for mottakere av økonomisk sosialhjelp, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Aktivitetsplikten korresponderer med en plikt for kommunene til å sørge for at slike aktivitetstilbud finnes.

Lovendringen begrunnes med at det er ønskelig med økt bruk av vilkår om aktivitetsplikt og mer lik praksis i hele landet innen dette området. Målet med aktivitetskravet er å bidra til rask overgang ut av stønadsavhengigheten.

Fylkesmannen i Telemark har vurdert innholdet i endringsforslaget opp mot praktiseringen av nåværende § 20, samt lovens formål i § 1. Formålsparagrafen sier blant annet at den økonomiske stønaden skal bidra til «sosial og økonomisk trygghet». På denne bakgrunn finner vi det vanskelig å støtte den foreslåtte lovendringen. Vi mener lovendringen vil vanskeliggjøre gjennomføringen av lovens formål som samfunnets siste sikkerhetsnett for vanskeligstilte personer. Konsekvensen kan bli at sosialhjelpsmottakeres grunnleggende behov kommer i andre rekke. Forslaget til lovendring som skissert i høringsnotatet er videre uklar på enkelte punkter.

### Bruk av vilkår i dag og følger av lovendringen

Ordlyden i § 20 foreslås endret til: «Det skal settes vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det».

I høringsforslaget redegjøres det for de ulike typer vilkår, der det skilles mellom reelle vilkår og vilkår generelt, og det sies; «*Det stilles også «vilkår» som ikke er reelle vilkår i henhold til loven, men krav om å godtgjøre at man i det hele tatt har rett til søknad. Dette gjelder for eksempel «vilkår» om å dokumentere utgifter eller om å søke arbeid og ta det arbeidet som tilbys. Dersom slike «vilkår» ikke oppfylles, vil søkeren som regel ikke ha krav på økonomisk stønad.*

Fylkesmannen i Telemark mener det ikke er nødvendig å gjøre et slikt skille ved bruk av vilkår. Dette følger også av lovforarbeidene til sosialtjenesteloven, Ot.prp. nr. 29 (1990-91), pkt. 5.8 om bruk av vilkår. Her sies følgende: «*Erfaringene har vist at det i mange tilfeller vil være behov for å stille vilkår til et vedtak om å gi økonomisk stønad. Selv om muligheten for arbeid og alle andre ordninger/ inntektsmuligheter skal være utprøvd før rette til økonomisk stønad utløses, vil det også være et formål med bestemmelsene om økonomisk stønad at de skal fungere som et sikkerhetsnett og dekke opp umiddelbare hjelpebehov. Situasjonen for en søker kan være slik at det må gis hjelp da det kan ta tid å få utløst andre rettigheter. Hjelpen kan da gis med vilkår om at f.eks. arbeid, trygd, underholdsbidrag skal søkes. Selv om adgangen til å stille vilkår følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, foreslår departementet at dette kommer til uttrykk i selve lovteksten, se utkastets § 5-3. Dette vil skape større klarhet ved håndhevingen. Vilårene som må besluttes i det samme vedtaket som økonomisk stønad gis, må være begrunnet og ha nær sammenheng med vedtaket om stønad. (...) Som nevnt kan det stilles vilkår som har sammenheng med behovet som utløser retten til økonomisk stønad, se merknader til § 5-1.*»

I gjeldende rundskriv til loven, Hovednr. 35 gis det flere eksempler på vilkår som kan stilles, bl.a. å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter, å realisere formuesgoder eller å flytte til rimeligere bolig. Med foreslåtte endring av ordlyden i § 20, til «Bruk av vilkår om aktivitet», er det en mulighet for at det oppstår en rettstomhet i regelverket, hvor bestemmelsen ikke lenger gir hjemmel for å stille andre vilkår enn vilkår om aktivitet. Vi mener dagens lov om sosiale tjenester gir NAV anledning til å sette vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp, også vilkår om aktivitetsplikt, men da etter en individuell vurdering. Vi kan derfor ikke se at det er behov for ytterligere bestemmelser om dette.

En annen uheldig følge av å stille et formalistisk vilkår om aktivitetsplikt, er faren for et dårligere samarbeidsklima mellom saksbehandlere og brukere. Det kan bli vanskeligere å jobbe med relasjonen og brukernes muligheter, og på den måten skade det sosialfaglige arbeidet. Sosialtjenesten bør ha anledning til å vurdere om det vilkåret de ønsker å stille vil motivere og påvirke den enkelte til å få bedre kontroll over sin egen livssituasjon, fremfor å pålegge partene en plikt som i verste fall forhindrer fleksible løsninger.

### **Sanksjoner ved vilkårsbrudd**

Departementet foreslår at det tas inn et nytt ledd i § 20 som regulerer sanksjonsadgangen ved vilkårsbrudd. Det foreslås også at det gis en hjemmel for å gi nærmere retningslinjer om bruk av sanksjoner i egen forskrift. Fylkesmannen i Telemark mener en slik løsning vil kunne gå på bekostning av brukernes rettssikkerhet, med den følge at muligheter for å motta nødvendig økonomisk stønad for de svakeste forringes. Dersom sanksjonsadgangen reguleres i forskrift, vil det få innvirkning på brukernes reelle klageadgang. Regler regulert i forskrifter er ofte ukjent for denne gruppen av personer, både på grunn av vanskelig tilgjengelighet og lite kjent språkbruk i forskriftsteksten.

Som det fremgår av høringsnotatet opplever mange kommuner det problematisk å sanksjonere ved vilkårsbrudd. Vi støtter denne oppfatningen og mener dette kan skyldes uklare regler og at redegjørelse i rundskrivet av konsekvensene ved vilkårsbrudd er lite oppklarende. Fylkesmannen i Telemark er også av den oppfatning at det er vanskelig å sanksjonere med en reduksjon i stønaden for personer som allerede har svært begrenset stønad, uavhengig av hvilket vilkår som ikke er oppfylt. Selv en begrenset reduksjon av stønaden vil generere vanskeligheter med oppfyllelsen av de overordnede sosialpolitiske mål som ligger til grunn i lovens formål. Intensjonen med loven er at den skal sikre et forsvarlig livsopphold uavhengig av årsaken til hjelpebehovet, og vi legger til grunn at stønad ikke vil kunne stanses helt så lenge vedkommende ikke har andre kilder til livsopphold. Ytelsen vil i et hvert tilfelle heller ikke kunne reduseres til

under grensen for forsvarlig livsopphold. Selv om det foreligger et vilkårsbrudd må konsekvensvurderingen fortsatt ta utgangspunkt i om vedkommende vil kunne opprettholde et forsvarlig livsopphold, sett i forhold til varigheten av reduksjonen. Dersom dette ikke ivaretas, medfører stans eller reduksjon av stønad ett brudd på lovens hovedmål om å være samfunnets siste sikkerhetsnett. Dette er et grunnleggende prinsipp som ikke kan rokkes ved av den foreslåtte lovendringen.

Videre er Fylkesmannen i Telemark i tvil om det er mulig å unngå at ektefelle og barn ikke blir skadelidende når et allerede knapt beløp til livsoppholdsutgifter blir redusert.

Et vilkårsbrudd som sanksjoneres med stans i tilleggs-stønad som er ment å dekke spesifikke utgifter knyttet til oppfyllelse av vilkåret, er i de fleste tilfeller uproblematisk slik praksis er i dag.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Fylkesmannen i Telemark mener det ikke er tatt tilstrekkelig høyde i høringsnotatet for de økonomiske og administrative kostnader forslaget vil medføre for kommunene. Dette er ikke utredet godt nok med tanke på den foreslåtte lovendring. Økte kostnader for kommunene i forhold til å følge opp at fastsatte vilkår etterleves, kan føre til at kvaliteten på aktivitetstilbud og tiltaksplasser blir dårligere. Det er videre en risiko for at aktivitetsvilkåret innebærer at det stilles uhensiktsmessige vilkår som ikke overholdes. Konsekvensene av slike vilkårsbrudd vil i ytterste konsekvens medføre at grunnleggende økonomiske rettigheter til sosialstønad ikke overholdes, eller at det fører til en oppblomstring av «nødhjelpssaker» blant mottakere.

Forslaget forutsetter at mottakerne burde vært mer i aktivitet og at aktivitet medfører avgang fra økonomisk stønad. Begge forutsetningene har tidligere blitt tilbakevist. Fylkesmannen i Telemark mener derfor at det ikke er grunn til å innføre en formell plikt til å stille vilkår, men at kommunene i stedet bør bruke den vilkårshjemmelen som allerede fremgår av dagens § 20 i de tilfellene den er hensiktsmessig. Det bør legges vekt på å benytte vilkår som bidrar til å avhjelpe mottakerens livssituasjon i forhold til de individuelle behovene bruker har. Dersom bruker kun kan fritas for aktivitetsplikt om det foreligger «tungtveiende grunner», innebærer også en svekkelse av stønadsmottakernes rettssikkerhetsvern.

Høringsnotatet legger ikke frem noen tilfredsstillende løsning for de økte kostnader forslaget medfører for kommunene. Når kommunene får en plikt til å sikre aktivitetstilbud og tiltaksplasser for mottakere det stilles vilkår til, vil dette medføre økte utgifter. Det hevdes at aktivitetsplikten vil bidra til en raskere overgang ut av stønadsavhengighet, med den følge at utgifter til stønad blir lavere, noe som medfører at kommunens inntekter øker med økende antall innbyggere i arbeid. Vi mener imidlertid at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å konstatere årsakssammenheng mellom det å stille vilkår om aktivitetsplikt og avgangen fra økonomisk stønad. Dermed er det ikke gitt at en økning i bruk av vilkår resulterer i færre stønadsmottakere, med den følge at utgiftene går ned over tid. Fylkesmannen i Telemark mener derfor dette krever en nærmere redegjørelse før vi kan tilslutte oss en lovendring som den foreslåtte. Dersom forslaget fører til økte kostnader for kommunene, uten at den fremtidige gevinsten departementet skisserer, er vi redd for at kvaliteten på aktivitetstilbud og tiltaksplasser kan synke. En manglende tilførsel av midler inn i kommunene kan føre til at det foretas økonomiske prioriteringer som faller uheldig ut i forhold til dagens løsninger.

Fylkesmannen i Telemark mener videre at plikt som pålegges kommunene må hjemles i lovens kapittel 3, Generelle oppgaver, mens individuelle tjenester, jf. § 20 må legges til lovens kapittel 4.

**Oppsummering/konklusjon**

Fylkesmannen er uenig med departementet i foreslåtte lovendring. Vi mener at endringen vil gå på bekostning av den økonomiske stønadens funksjon som et siste sikkerhetsnett for de svakeste stilte i samfunnet. Det vil bli vanskelig å utføre godt sosialfaglig arbeid når mulighet for individuelle vurderinger begrenses i denne grad. En pålagt aktivitetsplikt sikrer ikke grunnlag for samhandling mellom bruker og saksbehandler, og vil vanskeliggjøre oppnåelsen av lovens formål. Formålet med loven er blant annet å bedre levevilkårene for vanskeligstilte og bidra til sosial og økonomisk trygghet. Vi mener at lovendringen setter disse verdiene i fare, og slutter oss ikke til forslaget i høringsnotatet.

Med hilsen

Steinar T. Aase  
Avdelingsdirektør  
Sosial- og helseavdelingen

Anna Karin Hauge  
rådgiver

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift*

Vedlegg