



Fylkesmannen i Vestfold

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Vår saksbehandler / telefon:
Lise Jebsen
33 37 24 04

Deres referanse:

Vår referanse:
2014/3524
Arkivnr: 721.10

Vår dato:
27.08.2014

Høringsuttalelse – forslag om innføring av plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad

Fylkesmannen i Vestfold viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat av juni 2014.

Departementet foreslår å innføre en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Departementet begrunner behovet for lovendringen med at det er ønskelig med økt bruk av vilkår om aktivitetsplikt og mer lik praksis i hele landet.

Vi er i utgangspunktet positive til den delen av forslaget som innebærer at kommunen får en plikt til å ha aktivitetstilbud for stønadsmottakere som har behov for kvalifiserings- og kompetansehevende tiltak. Dette kan bidra til større variasjon og flere egnede tilbud. Vi er også positive til at kommunen i hver enkelt sak skal vurdere om det er hensiktsmessig å iverksette aktivitetskrav. På den annen side innebærer lovens subsidiære karakter allerede et krav om at stønadsmottaker skal utnytte alle muligheter til å forsørge seg selv. Lovens § 20 er i realiteten en overflødig lovbestemmelse. Kravet om å utnytte alle andre alternativer til å bli selvforsørget følger allerede av ordlyden i lovens § 18.

Vi mener derfor at foreslåtte lovendring er unødvendig.

Dersom lovendringen likevel vedtas, mener vi at den både er uklar på flere punkter og at endringen kan åpne for en praksis som uthuler lovens formål om å være samfunnets siste sikkerhetsnett. Vi finner det nødvendig å kommentere departementets redegjørelse om gjeldende rett ved bruk av vilkår. Vi mener at det som sies om dette i høringsnotatet ikke er i samsvar med forarbeidene til sosialtjenesteloven. Vi vil nedenfor utdype våre synspunkter.

Er det kun vilkår om aktivitet lovforslaget gir hjemmel til å stille?

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 gjeldende rundskriv til loven H 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», kan det se ut som om bestemmelsen ikke lenger gir hjemmel til å stille andre vilkår enn vilkår om aktivitet.

Lovens inngangsvilkår eller vilkår etter § 20 – har et skille noen rettslig betydning?

Vi oppfatter at departementet flere steder i høringsnotatet mener at det skal skilles på lovens inngangsvilkår og vilkår som skal stilles etter § 20. I avsnittet om bruk av vilkår sies det bl.a: *«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 stønad. Dette gjelder for eksempel "vilkår" om å dokumentere utgifter eller om å søke arbeid og å ta det arbeidet som tilbys. Dersom slike "vilkår" ikke oppfylles, vil søkeren som regel ikke ha krav på økonomisk stønad.»*

I lovforarbeidene til sosialtjenesteloven, Ot.prp. nr. 29 (1990-91), pkt. 5.8 om bruk av vilkår, gjøres det ikke et slikt skille. Tvert i mot 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. Vilkårene 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.»*

Vår erfaring er at det i praksis kan være svært vanskelig å trekke en klar grense mellom vilkår som er en presisering av lovens krav for rett til stønad og vilkår som kan settes etter § 20. Slik vi leser merknaden i Ot.prp. nr. 29 forstod sosialdepartementet dette da ovennevnte avsnitt ble skrevet. Redegjørelsen i dette høringsnotatet, som også framgår av H 35, skaper derimot betydelig uklarhet om håndheving av retten til og vilkår for stønad. Vi finner det for øvrig ikke opplagt at et vilkår om *«å søke arbeid og å ta det arbeidet som tilbys»* etter departementets vurdering ikke er et reelt vilkår, mens *«å finne ledige stillinger i samarbeid med Nav-kontoret, skrive CV og søknader med bistand fra saksbehandler»* er reelle vilkår.

I avsnitt 5 gir departementet enda et eksempel på hvor det skal gjøres et skille mellom lovens inngangsvilkår og vilkår etter § 20. Departementet skriver: *«Stønad til livsopphold er en subsidieret ytelse, og er en rettighet for personer som står uten andre muligheter. Dette får konsekvenser for Nav-kontorets vurdering dersom en person nekter å oppfylle vilkår som kommunen mener vedkommende er i stand til å oppfylle og som ville ført til hel eller delvis selvforsørgelse. Kommunen må i slike tilfeller vurdere om det dreier seg om et vilkårsbrudd som skal sanksjoneres, eller om søkeren ikke lenger fyller lovens krav til stønad fordi vedkommende ikke har forsøkt alle andre muligheter til selvforsørgelse.* Vi mener at departementet konkluderer i strid med lovens forarbeider. Det skillet som departementet mener skal trekkes, kan ikke ha noen betydning for retten til stønad eller hvordan saken skal behandles. Mulighetene som NAV-kontoret mener at vedkommende skal oppfylle, må komme til uttrykk som vilkår i vedtak og mangel på oppfyllelse av disse er vilkårsbrudd. Som sosialdepartementet påpeker i Ot.prp. nr. 29, vil situasjonen ofte være slik at det må gis stønad inntil mulighetene for selvforsørgelse har inntrådt. Det kan ta en viss tid før det foreligger et reelt arbeidstilbud eller en søknad om trygdeytelser er avgjort. I slike tilfeller har kommunen plikt til å yte stønad med bakgrunn i den konkrete og individuelle vurdering av hjelpebehovet og kravene som må utnyttes skal være

formulert som vilkår i vedtaket. Hvor lenge vedkommende vil ha rett til stønad, vil måtte avgjøres i forhold til om framtidig forutsetninger om selvforsørgelse holder. Og selv om grunnen til at forutsetningene ikke holder skyldes vedkommende selv, vil vedkommende likevel ha krav på stønad i en nødsituasjon.

To pliktsubjekter

I § 20 i lov om sosiale tjenester, er det stønadsmottakeren som er pliktsubjektet. Med forslaget til ny lovtekst, vil det bli to pliktsubjekt; kommunen og stønadsmottakeren. Kommunen har plikt til å stille vilkår om aktivitet som stønadsmottaker har plikt til å oppfylle. I tillegg til at vilkår som stilles skal begrunnes, framgår det av høringsnotatet at også fravær av vilkår skal begrunnes. Vi kan vanskelig se for oss en situasjon hvor stønadsmottakeren vil etterspørre en begrunnelse for fravær av vilkår for stønaden. Vi mener derfor at kravet om begrunnelse ved fravær av vilkår harmoner dårlig med hensynet bak forvaltningslovens bestemmelse om å begrunne vedtak. Dette kan istedenfor løses ved at reglen om kommunens plikt til å sette vilkår om aktivitet fastsettes i en egen bestemmelse i sosialtjenesteloven, for eksempel under kapittel 2 om ansvar etter loven, og at nåværende ordlyd om vilkår i lovens § 20 beholdes.

Når skal det ikke fastsettes vilkår

Det skal ikke settes vilkår når tungtveiende grunner taler mot det. I høringsnotatet framgår det at slike grunner kan være forhold knyttet til stønadsmottaker. Som det påpekes i høringsnotatet kan noe av årsaken til forskjeller mellom kommuner i bruk av aktivitetskrav, skyldes at det ikke er tilgjengelige aktivitetstilbud i kommunen. Selv om formålet med lovendringen er at kommunen får plikt til å stille med aktivitetstilbud, mener vi det vil være lite realistisk å tro at kommunen til enhver tid vil kunne stille med hensiktsmessige aktiviteter for den enkelte. Med en plikt for kommunen til å fastsette vilkår om aktivitet, mener vi det vil det være en større risiko enn etter dagens regel, for at det blir satt vilkår som kommer i konflikt med vilkårs læren. Dette vil svekke rettsikkerheten ytterligere for stønadsmottaker som allerede har svakt funderte rettigheter.

Sanksjoner ved vilkårsbrudd

Det foreslås et nytt ledd som regulerer adgangen til å sanksjonere ved vilkårsbrudd. Det foreslås også at det gis en hjemmel for å gi nærmere retningslinjer om bruk av sanksjoner i egen forskrift.

I likhet med det som sies i høringsnotatet, er også vår erfaring at mange kommuner opplever det problematisk å sanksjonere ved vilkårsbrudd. Vi oppfatter at grunnen til dette først og fremst er at reglene er uklare og at redegjørelsen i rundskrivet om hva konsekvensene kan bli er lite oppklarende.

Vi legger til grunn at det vil bli utarbeidet nye merknader i rundskrivet dersom lovendringen vedtas og at en forskrift om retningslinjer for bruk av sanksjoner blir sendt på høring. Vi ønsker likevel å gi tilbakemelding i denne høringen om forhold som vi mener det er grunn til å se nærmere på.

Vi oppfatter at departementet mener at adgangen til full stans eller reduksjon er avhengig av hva slags vilkår som ikke er oppfylt. Så lenge loven er slik at den skal sikre et forsvarlig livsopphold uavhengig av årsaken til hjelpebehovet, stiller vi spørsmål ved om det er nødvendig å ta stilling til om kravene/vilkårene i vedtaket følger av lovens krav eller av vilkårshjemmelen. Vi legger til grunn at stønad ikke vil kunne stanses helt så lenge vedkommende ikke har andre kilder til livsopphold. Den vil heller ikke kunne reduseres til under det som må regnes som forsvarlig livsopphold. Konsekvensene av vilkårsbrudd må derfor ta utgangspunkt i en vurdering av om vedkommende fortsatt kan opprettholde et forsvarlig livsopphold sett i forhold til varigheten av

reduksjonen. Hvis ikke dette er ivaretatt, vil stans eller reduksjon av stønad bryte med lovens hovedmål om å være samfunnets siste sikkerhetsnett. En ny lovhjemmel om vilkår for stønad kan ikke endre på dette grunnleggende prinsippet i loven.

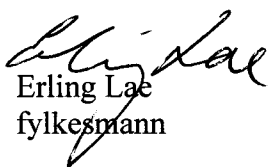
Det framgår av høringsnotatet at det må sikres at ektefelle og barn ikke blir skadelidende. Vi stiller spørsmål ved om det i det hele tatt er mulig å unngå at barn og ektefelle blir skadelidende når et allerede knapt beløp til livsoppholdsutgifter blir redusert. De aller fleste kommunene utmåler stønad tilsvarende statens veiledende satser. Dersom departementet mener at stønadsbeløpet kan reduseres uten at ektefelle eller barn blir skadelidende, ber vi departementet ta stilling til hvilke konkret utgifter i den veiledende satsen som kan trekkes ut. At en tilleggsstønad kan stanses, som ytes til dekning av spesifikke utgifter knyttet til oppfyllelse av vilkåret, er i de fleste tilfeller uproblematisk.

Vi ber departementet også ta stilling til om det er adgang til å redusere/stanse stønad som vil ramme mulighetene til dekke løpende boutgifter.

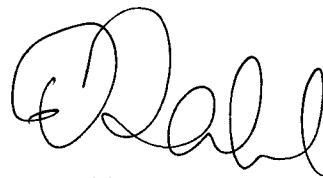
Konsekvenser for kommunene

Forslaget kan forstås slik at det kreves at det skal være etablert egne lokale, kommunale tilbud om aktivitetsrettede tiltak i alle kommuner. Det vil si at kommuner som i dag ikke har egne lokale, kommunale tilbud om aktivitetsrettede tiltak pålegges en plikt til å etablere dette – notatets s. 7. Vår innvending til dette er at det er store lokale forskjeller på hvilke tilbud kommunene i dag har av arbeidsrettede tiltak, aktivitet, kurs mv. i kraft av å være del av et NAV-kontor samt ulikheter i kontakten med det lokale næringsliv og bruk av kommunen som en stor arbeidsplass i arbeidskvalifiserings- og formidlingsøyemed. Det er også store variasjoner i hvordan de statlige tiltakene brukes og er tilgjengelige lokalt og dermed også tilgjengelige for stønadmottakere det her er snakk om. Vi mener derfor det kan være problematisk å kreve at det skal etableres egne, kommunale aktivitetsrettede tiltak. Slik vi kjenner eget fylke, vil kravet om aktivitetstilbud være kostnadskrevenende. Vi vurderer det som helt urealistisk at eventuell innsparing av økonomisk sosialhjelp vil være tilstrekkelig til å finansiere de økte utgiftene. Vi mener også at det må komme tydeligere fram at aktivitetstilbudene som skal tilbys ikke kun kan være kommunale tiltak.

Med hilsen
Fylkesmannen i Vestfold



Erling Læ
fylkesmann



Freddy Dahl
fungerende avdelingsdirektør