

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 dep
0030 Oslo

Oslo, 29. august 2014
Vår ref.: 954/KS

Deres ref.: 14/2105

Høringsuttalelse fra Juss-Buss 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»

Viser til høringsbrev av 4. juni 2014. Vedlagt følger høringsuttalelse fra Juss-Buss.

Dersom dere har spørsmål til høringsuttalelsen kan dere kontakte Juss-Buss på vår e-postadresse sag@jussbuss.no, eller kontaktperson Kenneth Solberg på tlf. 22 84 29 29. Vedkommende er tilgjengelig mellom, kl. 10.00 og 15.00 alle hverdager, med unntak av onsdager.

Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss,

Sosial-, trygd- og arbeidsrettsgruppa:

Simen Baastad
Hanne Hareide Skårberg
Susanne Azevedo Stirø
Mona Mjøen McKiernan
Sunniva Vik Skogen
Karin Maria Svånå
Kenneth Solberg

1. Om Juss-Buss

Juss-Buss er et rettshjelptiltak drevet av jusstudenter ved Universitetet i Oslo, som gir gratis rettshjelp i enkeltsaker som faller utenfor den offentlige rettshjelpsordningen. Vi har arbeidet med sosialrett i mange år, og har gjort oss gode erfaringer som vi bruker i vårt rettspolitiske arbeid. Et overordnet mål for Juss-Buss er å øke den prosessuelle og materielle rettsikkerheten for våre klientgrupper.

I 2013 behandlet Juss-Buss 108 saker om stønad til livsopphold. Følgelig har Juss-Buss omfattende erfaring på området og inngående kjennskap til stønadsmottakernes behov og situasjon.

2. Juss-Buss støtter ikke forslaget

Juss-Buss støtter ikke forslaget om plikt til å stille vilkår. I det følgende vil vi gi en begrunnelse.

Betydningen av økonomisk stønad

Økonomisk stønad er samfunnets sikkerhetsnett for personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Stønadene er ment å være subsidiære og skal fange opp de som faller utenfor alle andre offentlige støtteordninger. Etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (stnavl.) § 1 skal økonomisk stønad «bidra til sosial og økonomisk trygghet».

Vi mener at Arbeids- og sosialdepartementets forslag vil undergrave den økonomiske stønadens funksjon som sikkerhetsnett. Forslaget vil innebære enda en barriere å forsere for de som har behov for økonomisk stønad, og dermed vanskeliggjøre oppfyllelsen av lovens formål. Konsekvensen vil være at mottakerens grunnleggende behov kommer i andre rekke.

Rettsikkerheten til stønadsmottakerne

Stønadsmottakerne har allerede et dårlig rettsikkerhetsvern under dagens ordning. De har få og begrensede klagemuligheter til å overprøve NAV sine vurderinger. Videre er de ofte i det samfunnssegmentet som ikke har tilstrekkelig økonomi til å kjøpe advokatbistand. I tillegg har de ikke krav på fri rettshjelp, jfr. lov om fri rettshjelp (rhjl.) § 11. Selv om de unntaksvis kan innvilges fri rettshjelp etter søknad til Fylkesmannen, jfr. rhjl. § 11 fjerde ledd, blir slike søknader sjeldent sendt eller innvilget. Viktige og nyttige kilder om regelverket er ukjente for de fleste og innholdet i disse er skrevet på et språk som klart skiller seg fra vanlig hverdagspråk. Vår erfaring er også at NAVs vedtak ofte har uklare begrunnelser. Et ukjent og komplisert regelverk har innvirkning på stønadsmottakers reelle klageadgang.

Rettshjelpsundersøkelsen (2013)¹ viser i tillegg at NAVs veiledningsplikt i klageomgang ikke er tilfredsstillende. Dette vanskeliggjør mottakernes mulighet til å vinne frem med en klage. Dersom NAV også skal være pliktige til å knytte vilkår til stønaden, vil dette ytterligere gå på bekostning av brukernes rettsikkerhet og muligheter for å motta nødvendig økonomisk stønad.

Bruk av vilkår og departementets ønske om lik bruk av vilkår

Departementet anfører at variasjonen i kommunenes bruk av vilkår taler for å innføre en plikt til å stille vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Departementet bør være åpent for at en slik variasjon

¹ Rettshjelp 2013 – utsatte gruppers behov for rettshjelp på velferd- og utlendingsrettens område, og i hvilken grad behovet imøtekommes av det offentlige rådgivnings- og veiledningsplikt s. 122.

har sitt utspring i befolkningsforskjeller i de ulike kommunene. PROBAs undersøkelse (s. 32) understreker at kjennetegn ved brukerne har stor betydning for om det stilles vilkår eller ikke. Dette følger også av den økonomiske stønadens karakter - det skal foretas en konkret og helhetlig vurdering av den enkelte søkers behov for stønad og hvordan stønaden eventuelt skal gis. Selv om det eksisterer variasjon i bruken av vilkår, er kommunene bevisste den enkelte bruker i vurderingen av om det skal stilles vilkår. Variasjonen som eksisterer kan derfor tenkes å være et utslag av ulikheter i de forskjellige kommunenes befolknings sammensetning. Man bør derfor være forsiktige med å ha som mål at vilkår skal stilles på lik linje over hele landet. Ulike tilfeller skal ikke behandles likt.

Ved innføringen av en generell plikt til å stille vilkår er det ikke urimelig å anta at vi vil se en økning i bruken av u hensiktsmessige vilkår. Dette fordi forvaltningens fokus vil dreies bort fra den enkelte stønadsmottakerens behov, og i retning av å oppfylle en lovbundet og formalistisk plikt. For stønadsmottaker vil dette være en ekstra belastning. Ønsket om å oppnå lik bruk av vilkår vil ha negative konsekvenser for de som trenger økonomisk stønad.

Etter gjeldende rett har de lokale NAV-kontorene adgang til å stille vilkår for tildeling av økonomisk stønad, jfr. stnavl. § 20. Av PROBAs undersøkelse (s. 35) fremgår det at respondentene (både ledere og veiledere) ved de lokale NAV-kontorene i relativt stor grad opplever «at vilkår benyttes passe ofte». Dette står i kontrast til departementets ønske om økt bruk av vilkår. De ansatte på de lokale NAV-kontorene har førstehåndskjennskap til sine klienter. Det er rimelig å anta at de kjenner sine brukere og deres behov og situasjon godt. Når det allerede eksisterer en mulighet til å stille vilkår, og NAV-kontorene generelt sett utnytter denne muligheten i passende grad, bør ikke departementet gjøre prioriteringer som går på tvers av deres erfaringer. Juss-Buss vil understreke viktigheten av at departementet viser tillit til NAVs ansatte og brukere.

Vilkår og avgang fra økonomisk stønad – årsakssammenheng?

Departementet bruker som argument, og nærmest forutsetter, at det eksisterer en sammenheng mellom det å sette vilkår for tildeling av stønad og avgang fra økonomisk stønad. PROBAs undersøkelser (s. 9) viser derimot at det ikke er grunnlag for å gjøre en slik årsaksslutning. Det antas at også egenskaper ved den enkelte stønadsmottaker avgjør hvorvidt vedkommende kommer seg ut i jobb eller over på andre trygdeytelser. Dette gjør at en viktig del av begrunnelsen for departementets forslag faller bort.

Administrative og økonomiske kostnader

Juss-Buss mener at høringsnotatet ikke tar tilstrekkelig høyde for de administrative og økonomiske kostnadene som forslaget vil medføre. Dette kommer til å gå utover stønadsmottakernes muligheter for å motta et forsvarlig tilbud fra det offentlige.

Stønadsmottakerne har krav på en individuell tilpasning av de vilkår de er tenkt underlagt. Dersom NAV da på en forsvarlig måte skal vurdere hver enkelt kandidat opp mot ulike vilkår tilknyttet stønaden, vil dette medføre ekstra administrative og økonomiske kostnader. Departementet gir i sitt høringsnotat ingen forslag til hvordan disse kostnadene skal avhjelpes. Dette vil kunne slå negativt ut overfor den enkelte bruker, gjennom dårligere tilrettelegging og oppfølging.

Departementet fremlegger heller ingen tilfredsstillende løsning for de utgiftene som knytter seg til det å sikre aktivitetstilbud og tiltaksplasser for stønadsmottakerne som det stilles vilkår til. Det hevdes at aktivitetskravet medfører en raskere overgang til selvforsørgelse, slik at utgiftene til stønad blir lavere, samtidig som kommunens inntekter øker med flere innbyggere i arbeid. Det kan imidlertid ikke konstateres noen årsakssammenheng mellom det å stille vilkår og avgang fra økonomisk stønad. Det er ikke gitt at økt bruk av vilkår medfører færre stønadsmottakere, og derfor er det heller ikke gitt at utgiftene går ned over tid. Vi frykter at fraværet av en løsning på dette området kan medføre at kvaliteten på aktivitetstilbud og tiltaksplasser synker som følge av økonomiske prioriteringer hos den enkelte kommune. Dette vil til slutt gå utover de klientene som faktisk drar nytte av ordningen.

Ulike former for økonomisk stønad

Etter stnavl. § 21 første ledd kan økonomisk stønad gis som «bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester». Departementet skiller ikke mellom disse ulike formene for stønad når det i sitt høringsnotat foreslår en plikt til å stille vilkår. Hensiktsmessigheten ved vilkårsbruken vil variere med formen for stønad vilkårene knyttes til. Å knytte vilkår til det å gi stønad i form av varer vil være mindre formålstjenlig enn å knytte det til bidrag. Juss-Buss synes derfor at en nyansering av de ulike formene for stønad bør inngå i departementets forslag, dersom det skal gjennomføres.

Ulike behov

Stønadsmottakere utgjør en mangfoldig gruppe. Det er stor variasjon i mottakernes tilknytning til arbeidslivet, ulike trygdeordninger, familiesituasjon og lignende. Etter rundskriv *Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV* kan det ytes økonomisk stønad til alt fra bistand for å beholde sin bolig under opphold i institusjoner, til klær og sko til høytid.

Etter departementets forslag skal det stilles vilkår til alle mottakere, uavhengig av hvilket behov som skal dekkes. Dette vil i realiteten bety at det på lik linje stilles vilkår til aleneforsørgere som trenger klær til sine barn og til enslige langtidsmottakere av økonomisk stønad. Juss-Buss mener at det er nødvendig å differensiere mellom de behovene stønaden skal dekke når det kommer til hvorvidt det skal stilles vilkår eller ikke.

Vi frykter at dersom det ikke skilles mellom de ulike behovene vil dette bidra til å bygge opp fordommer mot stønadsmottakerne. De er en allerede utsatt og stigmatisert gruppe, og departementets forslag kan ytterligere bidra til skape et bilde av alle mottakerne som «sofaslitere» og «navere», når det i realiteten er en uensartet gruppe med ulike behov.

Konsekvenser av vilkårsbrudd og internasjonale menneskerettigheter

Etter menneskerettsloven § 2 er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) inkorporert og gjort til norsk rett. Etter menneskerettsloven § 3 går ØSK foran annen lovgivning ved motstrid. Vi mener det er urovekkende at departementet ikke har drøftet forslagetets menneskerettslige side i sitt høringsnotat.

Artikkel 9 i ØSK gir alle rett til «sosial trygghet innbefattet sosialtrygd». Videre stadfester artikkel 11 at alle har krav på en tilfredsstillende levestandard for seg og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig. Disse bestemmelsene kan forstås som en rett til en

minimumsstandard av nødvendige basisgoder og mulighet for deltakelse i samfunns- og hverdagslivet.

Ved økt bruk av vilkår vil sannsynligvis andelen vilkår som brytes stige på grunn av mangel på individuelt tilpassede og formålstjenlige vilkår. I departementets forslag introduseres det et nytt ledd i § 20 som åpner for sanksjoner ved vilkårsbrudd, gjennom redusert stønad. Etter rundskriv *Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV* har NAV allerede adgang til å redusere stønaden ved brudd på vilkår, «forutsatt at dette er en forholdsmessig reaksjon». Departementets utkast til nytt ledd i § 20 legger ikke opp til at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering før stønaden reduseres. En uforholdsmessig reduksjon, i en allerede lav stønadssats, kan i ytterste konsekvens medføre at brukernes rett til en minimumsstandard etter våre menneskerettslige forpliktelser ikke opprettholdes. Vi stiller oss derfor kritiske til denne sanksjonsmuligheten.

Dersom det innføres en slik mulighet, mener vi at retningslinjene for bruk av sanksjoner bør fremgå av lovteksten, og ikke forskrifter eller rundskriv. Reduksjon av økonomisk sosialhjelp er en alvorlig og inngripende handling, som vil ha stor innvirkning på den enkeltes livssituasjon. I tillegg er forskrifter mindre tilgjengelig for folk flest, noe som gjør det vanskeligere å sette seg inn i de rettighetene og pliktene man har.

Tungtveiende grunner

Etter departementets forslag skal det, dersom det foreligger «tungtveiende grunner», fritas for plikten til å stille vilkår. I høringsnotatet gis det kun tre eksempler på hva som utgjør tungtveiende grunner. Det fremgår heller ikke hvilke momenter som skal inngå i en vurdering av om hvorvidt det foreligger tungtveiende grunner. En såpass uklar unntakshjemmel kan innebære at NAV stiller vilkår for økonomisk stønad for å være på den sikre siden, i situasjoner hvor det i realiteten eksisterer betydelig tvil rundt om vilkår kan stilles. Dette kan komme på kollisjonskurs med hensynet til riktige avgjørelser og dermed svekke den enkeltes rettssikkerhet.

I tillegg til å ha et uklart innhold er «tungtveiende grunner» etter ordlyden et strengt unntak. Med en så snever unntaksadgang vil det kunne skje at det stilles vilkår i situasjoner hvor det helst skulle vært unngått, for eksempel hvor stønadsmottaker befinner seg i en gråsoner og ikke kan oppfylle vilkåret. Konsekvensen kan bli en reduksjon i den aktuelle mottakers stønad, og følgelig vil dette gå utover den enkeltes livskvalitet.

Juss-Buss mener at dersom det skal inntas en plikt til å sette vilkår, så bør unntaksadgangen utvides. Vi foreslår dermed at «tungtveiende grunner» skiftes ut med «gode grunner». I tillegg bør innholdet i unntakshjemmelen oppklares nærmere.

Oppsummering og Juss-Buss' løsningsforslag

Juss-Buss er uenig i departementets forslag. Vi mener at departementets forslag vil gå på bekostning av den økonomiske stønadens funksjon som sikkerhetsnett for de svakeste i samfunnet.

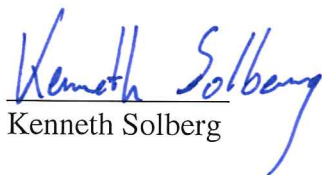
Det er ikke utredet godt nok hvilke administrative og økonomiske kostnader forslaget vil medføre. Disse kostnadene kan føre til dårligere kvalitet på aktivitetstilbud og tiltaksplasser. Dette kan igjen innebære u hensiktsmessige vilkår som ikke overholdes. Konsekvensen av slike vilkårsbrudd vil i ytterste konsekvens medføre at grunnleggende rettigheter etter ØSK ikke kan overholdes av Norge.

Det at stønadsmottaker kun kan fritas for aktivitetsplikt ved «tungtveiende grunner», innebærer også en svekkelse stønadsmottakernes allerede svake rettssikkerhetsvern.

Forslaget forutsetter at mottakerne burde vært mer i aktivitet og at aktivitet medfører avgang fra økonomisk stønad. Begge forutsetningene har tidligere blitt tilbakevist. Dette får oss til å stille spørsmål ved hva som egentlig ligger bak departementets forslag. Det virker for oss som om det er fordommer mot stønadsmottakere som gruppe som ligger bak forslaget.

Juss-Buss mener at man ikke bør innføre en formalistisk plikt til å stille vilkår. Kommunene bør i stedet bruke den allerede eksisterende vilkårshjemmelen i de tilfellene den er hensiktsmessig. Det burde fokuseres på å benytte vilkår som avhjelper den individuelle mottakerens livssituasjon.

Med vennlig hilsen,
for sosialrettsgruppa på Juss-Buss,


Kenneth Solberg