

Oslo, 1. september 2014

HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING - PLIKT TIL Å STILLE VILKÅR OM AKTIVITET VED TILDELING AV ØKONOMISK STØNAD

Rettspolitisk forening (Rpf) er en uavhengig forening bestående av jurister, juridiske studenter og andre interesserte. Rpf arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og å bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper.

De fleste styremedlemmene i Rpf, og mange av våre medlemmer, har erfaring med å gi rettshjelp til svakerestilte grupper, herunder mottakere av økonomisk stønad. Mottakere av økonomisk stønad er videre en vanskeligstilt gruppe, og bedring av deres rettslige stilling er i kjernen av arbeidet til Rpf. Foreningen ønsker på denne bakgrunn å uttale seg om høringsnotatets forslag.

Samtidig ber vi om å bli satt på liste over høringsinstanser ved fremtidige høringer innenfor samme rettsområde.

Generelt om betydningen av aktivitet

Rpf er enig med departementet i at det er ønskelig at stønadsmottakere som har mulighet til det er i aktivitet i stønadsperioden, med sikte på å bli selvforsørgende. Det er grunn til å tro at veien tilbake til arbeidslivet eller annen samfunns- og egennyttig aktivitet blir vanskeligere jo lenger tid man mottar økonomisk stønad og jo mer passiv man er i denne perioden.

Vi stiller oss derfor bak denne målsetningen. Vi kan likevel ikke kan stille oss bak den foreslåtte lovendringen, da vi ikke anser innføring av en hovedregel om aktivitetsplikt som et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå formålet, og fordi forslaget vil ha uheldige konsekvenser.

Synet på og fremstillingen av stønadsmottakere

Foreningen har merket seg hvordan representanter for regjeringspartiene har presentert forslaget om å innføre aktivitetsplikt for stønadsmottakere i media, særlig i forkant av stortingsvalget i 2013. Det ble i stor grad tegnet et bilde av at mange sosialhjelpsmottakere kun er late, og må bli tvunget opp av sofaen. Fokuset ble rettet mot unge mottakere av økonomisk stønad, og det nye begrepet "naving" var sentralt i debatten.

Slike synspunkter målbæres ikke i høringsnotatet. Men også her synes fokuset i stor grad å være på unge stønadsmottakere.

Rpf tviler ikke på at enkelte stønadsmottakere kan karakteriseres på en slik måte, og at både mange av disse mottakerne selv og samfunnet som helhet har godt av at det da blir stilt krav om aktivitet. Men når dette blir den eneste undergruppen som er fremme i debatten skapes det et forenklet, og til dels forfeilet, bilde av en meget sammensatt og heterogen gruppe enkeltmennesker. Dersom slike synspunkter får festet seg, bl.a. på grunn av uttalelser fra representanter fra regjeringsapparatet, kan det bidra til en ytterligere stigmatisering av en allerede utsatt gruppe.

Vi er primært bekymret for hvordan forslaget vil påvirke den store andelen mottakere som ikke passer inn i et slikt karikert bilde. Det er på det rene at mange av mottakerne av økonomisk stønad ikke har andre muligheter til inntekt, i alle fall på kort eller mellomlang sikt. En stor andel sosialhjelpsmottakere har ikke mulighet til å arbeide, eksempelvis grunnet rusproblemer eller fordi de lider av psykisk eller fysisk sykdom og ikke har opptjent rettigheter i folketrygden.

Innvending mot forslaget - individuell vurdering

En prinsipiell innvending mot forslaget dreier seg om hvilket grunnlag vilkåret i den enkelte sak bygger på. NAV har allerede etter dagens lovgivning anledning til å pålegge aktivitet.¹ Før et slikt vilkår stilles, må NAV ha foretatt en individuell vurdering av om dette er mulig og hensiktsmessig.

Forslaget innebærer at NAV får en plikt til å ilegge vilkår om aktivitet med mindre en meget vag og snevert formulert unntaksbestemmelse kommer til anvendelse. Man går da bort fra et utgangspunkt om at det må foretas en individuell og faglig begrunnet vurdering for å ilegge et tyngende vilkår. Dette er prinsipielt meget betenkelig.

Det er liten grunn til å tro på at en tilsidesettelse av den faglige vurderingen i det enkelte tilfelle gjennom en politisk beslutning er egnet til å hjelpe flere ut i arbeidslivet. Vilkår om aktivitet bør ikke være et mål i seg selv, men bør heller ses på som et mulig virkemiddel i en helhetlig plan for å få den enkelte inn i arbeidslivet. Den primære konsekvensen av en slik generell og firkantet regel som den foreslåtte, med kun et snevert unntak, vil trolig være at man vil se urimelige, og til dels utilsiktede, vedtak i enkeltsaker.

Innvending mot forslaget – kapasiteten til NAV

En tilknyttet innvending er at kapasitetssituasjonen på mange av de kommunale NAV-kontorene vil kunne stå i veien for en forsvarlig vurdering av om mottakeren omfattes av unntaket fra den foreslåtte aktivitetsplikten. Vi vil i denne sammenheng vise til følgende avsnitt i høringsnotatet:

¹ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20.

Nav-kontorene legger vekt på å foreta en individuell vurdering av hvilke vilkår som er hensiktsmessige å stille overfor den enkelte stønadsmottaker. For å lykkes med vilkårsbruk er man avhengig av at vilkåret kombineres med tett oppfølging og veiledning.

Den siste setningen stiller vi oss fullt og helt bak. Problemet er at kapasiteten i NAV Sosialtjenesten varierer stort fra kommune til kommune, og at den mange steder er for dårlig.

Fra et rettssikkerhetsmessig ståsted er dette meget betenkelig. Forslaget innebærer som nevnt at man går bort fra utgangspunktet om at tyngende vilkår skal baseres på en individuell og faglig vurdering, og medfører at det er unntak som må vurderes individuelt. Da overtar den som har behov for økonomisk stønad risikoen for feil vedtak dersom NAV-kontoret ikke har kapasitet eller kompetanse til å foreta de nødvendige vurderingene.

Rpf tror at forslaget som er fremlagt vil ha som konsekvens at NAV ikke klarer å gi unntak fra aktivitetsplikten i tilfeller der aktivitet ikke er et alternativ. Brukerne ved enkelte NAV-kontor har allerede i dag store problemer med å i det hele tatt få kontakt med sin saksbehandler, og enda større problemer med å få i gang en dialog med denne. Selv styremedlemmer i Rpf som har ytt rettshjelp på området har opplevd at det ved enkelte kontorer kan ta mange uker å få kontakt med saksbehandleren. Når ressurssterke personer med erfaring med å jobbe opp mot NAV støter på slike problemer på vegne av sine klienter er det åpenbart at mange sosialklienter ikke har en god nok dialog med NAV.

Den mangelfulle kontakten mellom NAV og søkeren innebærer at saksbehandlere i enkelte saker ikke vil få tilstrekkelig kunnskap om søkeren og dennes situasjon. Dette vil føre til at det blir stilt vilkår om aktivitet i tilfeller der dette ikke skulle ha vært gjort.

Forslag til alternative reguleringer

På grunn av forholdene nevnt i de foregående avsnittene kan ikke Rpf stille seg bak forslaget. Det målet i høringen som enda ikke er adressert er å sikre mer enhetlig praksis fra kommune til kommune. Dette er klart ønskelig.

Rpf tror at dette kan bedres ved andre tiltak, eksempelvis bedre samarbeid og kunnskapsformidling mellom kontorene i de forskjellige kommunene, og mener at man bør forsøke dette først. Dersom en lovendring likevel anses som nødvendig kan målet om mer enhetlig praksis trolig bedres ved alternative reguleringer som ikke vil få de samme negative konsekvensene for enkeltmottakere.

Rettspolitisk forening foreslår at man heller lovfester en plikt for kommunene til å begrunne hvorfor det er valgt å ilegge eller ikke ilegge aktivitetsplikt, uten at det lovfestes noen hovedregel om hva utfallet skal bli. En slik løsning vil medføre at det faktisk blir foretatt en

faglig vurdering av hver enkelt sak. På denne måten vil både tilfellene der det burde ha blitt stilt vilkår, men dette ikke er gjort, og tilfellene der det uriktig blir stilt vilkår, begrenses. Da tvinges også de kommunene som ikke har gode nok rutiner i dag til å sørge for å utarbeide slike. Det antas at man da vil få en mer enhetlig praksis, primært ved at de kommunene som kunne ha pålagt vilkår i flere saker nærmer seg de kommunene departementet synes å være fornøyd med.

Dersom departementet ikke går inn for en slik løsning bør det gjøres enkelte endringer som avhjelper problemene som er presentert ovenfor.

En forbedring vil være at den foreslåtte begrunnelsesplikten skal gjelde både når det gjøres unntak fra hovedregelen og når det ilegges vilkår om aktivitet. En slik begrunnelse vil ofte være kurant, men i tvilstilfeller kan den hindre at det stilles vilkår som det ikke er grunnlag for. Rpf understreker at dette ikke er den beste løsningen, men kun noe bedre enn det foreliggende forslaget.

Et annet alternativ er i større grad å ta høyde for kommunens mulighet til å vurdere det konkrete tilfellet. Det antas at det vil være særlig vanskelig for NAV å vurdere søkerens situasjon når denne søker om økonomisk stønad for første gang. Derfor bør ikke NAV være pliktig i å stille vilkår allerede da. Når det derimot har gått noe mer tid vil det ha vært mer kontakt mellom NAV og den som har behov for stønad. NAV vil dermed ha et bedre grunnlag for å fatte en beslutning. Rpf anmoder på bakgrunn av dette om at forslaget endres, slik at hovedregelen om aktivitetsplikt først skal gjelde etter at det har gått en viss periode fra første søknad om stønad. Lengden på en slik periode må eventuelt fastsettes ut fra kunnskap om hvor lang tid saksbehandlere normalt trenger før de har tilstrekkelig grunnlag til å konkludere.

Utforming av bestemmelsen – "tungtveiende grunner"

Rpf har videre innvendinger mot utformingen av den foreslåtte bestemmelsen. Departementet foreslår at det skal stilles vilkår om aktivitet med mindre "tungtveiende grunner" taler mot dette.

Vi er enige i at de eksemplene som gis i høringsnotatet må medføre at det ikke stilles vilkår om aktivitet. Men også andre forhold kan gjøre at aktivitet ikke er aktuelt. Dette gjelder eksempelvis personer med psykisk eller fysisk sykdom, der vedkommende ikke har opptjent rettigheter i folketrygden. Også for personer med rusproblemer kan en aktivitetsplikt være uten hensikt, enten i kortere eller lenger perioder.

Ordlyden "tungtveiende grunner" er i en juridisk kontekst et meget sterkt uttrykk, og det skal svært mye til for å omfattes av unntaksbestemmelsen. Vi er bekymret for at ordlyden setter for snevre rammer for hvem som ikke omfattes av aktivitetsplikten. Departementet

har ikke gitt retningslinjer for hvor grensen nærmere skal gå i praktisk viktige tilfeller. Dette skaper stor usikkerhet, og kan medføre sterke og uforutsette konsekvenser for enkeltmennesker.

En uttalt hovedmålsetning med forslaget er også at det skal bli mer enhetlig praksis ved de forskjellige NAV-kontorene. Rpf påpeker i denne sammenheng at saksbehandlerne hos NAV fortsatt vil måtte foreta vanskelige vurderinger med grunnlag i en meget generelt utformet bestemmelse. Forskjellene i praksis kan også trolig delvis forklares ved ulik kapasitet mellom kommunene, som det ikke gjøres noe med i forslaget. Det er derfor ikke usannsynlig at vi fortsatt vil se ulik praktisering av regelverket.

Det anmodes derfor om at forslaget, dersom det fremmes for Stortinget, endres slik at det brukes et mindre kraftig uttrykk. Et alternativ er å ilegge aktivitetsplikt "med mindre **dette ikke anses hensiktsmessig**". Dersom dette alternativet velges må det presiseres at ordet "anses" ikke innebærer at vurderingen er unntatt fra domstolenes prøvelsesrett.

Som et minimum må en eventuell St.prp. inneholde en mer utfyllende angivelse av hvilke tilfeller som kan begrunne fritak for aktivitetsplikten i viktige typetilfeller, og hvor grensene skal gå.

Sanksjonering ved brudd på aktivitetsplikten

Rpf har forståelse for at sanksjonering av brudd på vilkår anses som vanskelig av NAV. Dette har sammenheng med at økonomisk stønad er det laveste sikkerhetsnettet i samfunnet. Ytelsen er kun ment å sikre de helt basale behov. Reduksjon eller bortfall av stønaden kan ha en stor effekt for de det gjelder. Etter forholdene kan en reduksjon av den økonomiske stønaden ha forholdsvis større negativ effekt enn eksempelvis en reduksjon av trygdeytelser. Dette må man ta høyde for. Man må unngå at stønadsbortfall eller -reduksjon fører til at personer mister eksistensgrunnlaget sitt. Det ligger i ytelsens natur at det i mange tilfeller ikke vil være rom for å foreta kutt.

Disse perspektivene må danne utgangspunktet når man skal utforme regelverket. Rpf ser behovet for å kunne sanksjonere brudd på vilkår, men er bekymret for at de forholdene det pekes på i forrige avsnitt ikke vil bli tilstrekkelig ivaretatt. Den foreslåtte lovbestemmelsen er meget vidt utformet, og gir liten veiledning for saksbehandleren. Dette vil kunne ses på som et signal om at det normalt eller ofte må foretas reduksjon av ytelsen.

Departementet påpeker også selv at det må "sikres at stønadsnivået ikke blir uforsvarlig lavt", men uttalelsen avspeiles ikke i forslaget. Rpf foreslår å ta inn et vilkår i ordlyden som gjør at man tar hensyn til forholdene over, samtidig som man ikke sender signaler som kan føre til en overdreven bruk av sanksjoner. Følgende ordlyd foreslås som ny § 20 tredje ledd:

*Ved brudd på vilkårene kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres **dersom stønadsnivået etter reduksjonen vil være forsvarlig**, forutsatt at det i vedtaket om stønad og vilkår er informert om muligheten for slik reduksjon.*

Vi merker oss videre at det legges opp til at nærmere regler om reduksjon av stønaden vil bli regulert i forskrift. En slik forskrift vil være meget viktig for de som reguleres av den. Vi forutsetter derfor at en slik eventuell forskrift vil bli sendt ut på høring før den vedtas.

Rpf er for øvrig positive til signalene som gis i høringsnotatet om at sanksjonene i minst mulig grad må gå ut over stønadsmottakerens barn og andre som er forsørget av mottakeren.

Avsluttende kommentarer

Etter Rpf sitt syn har NAV allerede i dag tilstrekkelig hjemmel til å pålegge aktivitet der dette er hensiktsmessig. Den foreslåtte lovendringen må derfor anses som unødvendig. Når forslaget også er betenkelig på prinsipielt grunnlag, trolig vil føre til uheldige og urimelige konsekvenser i enkeltsaker og ikke tar høyde for at NAV pålegges å foreta vurderinger som ikke alle kontor har kapasitet til å foreta, bør forslaget ikke gjennomføres.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Christian Hagen Tønsberg, som kan nås på tlf. 414 11 475 eller e-post styret@rpf.no.

Med vennlig hilsen,
for Rettspolitisk forening,

Christian Hagen Tønsberg
Styremedlem