



UiO • Det juridiske fakultet

Professor Kirsten Sandberg

**FORELESNINGER I VELFERDSRETT:
Retten til økonomisk sosialhjelp**

Våren 2017



Læringskrav – god forståelse av følgende tjenester og stønadsordninger

- Reglene om rett til helse- og omsorgstjenester fra kommunen (M Kjelland)
- Reglene om rett til spesialisthelsetjenester (MK)
- Reglene om rett til trygdeytelser til livsopphold ved sykdom, arbeidsavklaring, uførhet, fødsel og adopsjon samt aleneomsorg for barn (MK, I Ikdahl)
- **Reglene om økonomisk stønad og kvalifikasjonsstønad etter lov om sosiale tjenester i NAV** (K Sandberg)
- Reglene om tvang overfor barn og foreldre (KS) og mennesker med psykiske lidelser (A Syse)

Oversikt

- Innledning med plassering, bakgrunn, noe om Grl og MR, ansvarlige myndigheter
- Rett til stønad til livsopphold, jf. § 18
- Sosialhjelp etter skjønn, jf. § 19
- Vilkår for sosialhjelp
- Midlertidig botilbud
- Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- Noen prosessuelle spørsmål

Plassering av økonomisk sosialhjelp i stønadssystemet

- Nederste sikkerhetsnett
- De som ikke klarer å skaffe penger til livsopphold pga manglende inntekt
- De som lever av ytelser fra folketrygden e.l. som ikke strekker til
- De som har store gjeldsforpliktelser
- Mange av disse regnes som "fattige", dvs inntekt under 60 % av medianinntekten (EUs definisjon). Definisjonen er omdiskutert

FNs bærekraftsmål – 17 utviklingsmål frem til 2030



Mål 1. Utrydde alle former for fattigdom i hele verden

1.1 Innen 2030 utrydde all ekstrem fattigdom, for tiden målt til under 1,25 dollar om dagen å leve for

1.2 Innen 2030 og i samsvar med nasjonale definisjoner, minst halvere andelen menn, kvinner og barn i alle aldre som lever i fattigdom

1.3 Innføre nasjonalt tilpassede sosiale velferdsordninger, herunder minimumsstandarder, og innen 2030 nå de fleste fattige og sårbare

Hvordan sørge for sitt livsopphold – hierarki:

1. Arbeid
2. Trygd
3. Økonomisk sosialhjelp

Grunnloven § 110 første ledd andre punktum

«Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.»

Internasjonale menneskerettigheter

- ØSK art. 9 retten til sosial trygghet, herunder trygdeytelser, art. 11 retten til tilfredsstillende levestandard, jf. menneskerettsloven § 2 og § 3.
- Gjennomføre med alle egnede midler, jf art. 2 nr 1
- Det betyr ikke bare å respektere og beskytte, men også tilrettelegge for oppfyllelse
- Uten diskriminering, jf art 2 nr 2
- FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) art. 28 om tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse
- FNs barnekonvensjon (BK) art. 26 om sosiale trygdeytelser og art. 27 om adekvat levestandard

Hvor står de nærmere reglene

- Reglene om **økonomisk sosialhjelp** står i lov nr. 131/2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), sist endret ved lov nr. 105/2016 fra 01.01.2017
- Rundskriv R35-00-A16 til lov om sosiale tjenester i NAV, 2012, utgitt av NAV, sist endret januar 2016
- Reglene om sosiale tjenester ble fra 01.01.2012 flyttet fra den gamle sosialtjenesteloven til helse- og omsorgstjenesteloven (lov nr. 30/2011) og heter nå **omsorgstjenester**

Ansvarlige myndigheter

- Disse stønadsformene er kommunens ansvar, jf. § 3, 1. ledd
- Den **statlige** arbeids- og velferdsetaten og **kommunen** skal ha felles kontor i alle kommuner (NAV-kontoret), som bl.a. skal ta seg av disse oppgavene for kommunene, jf. NAV-loven § 13
- Arbeids- og sosialdepartementet har overordnet ansvar, jf. § 8
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (en del av NAV) har faglig ledelse, delegert fra dep.
- Fylkesmannen fører tilsyn med kommunene, jf. § 9,
- Statens helsetilsyn er tilsynsmyndighet, jf. § 10

Slik vil arbeidsministeren endre Nav

Arbeid- og sosialminister Anniken Hauglie ønsker færre og større Nav-kontorer, flere selvbetjeningsløsninger og sterkere samarbeid med bemanningsbransjen.

– Nav er for rigid

Nav består i dag av 456 kontorer over hele landet, og om lag 19.000 ansatte fordelt på stat og kommune.

Siden Nav ble etablert i 2007, har forvaltningen vært under lupen til Riksrevisjonen en rekke ganger, og fått skarp kritikk for **pengebruk**, ineffektivitet og **et mislykket IKT-prosjekt til 720 millioner**.

– Nav er for rigid, toppstyrt og for regelstyrt på mange områder. Spørsmålet vi må stille oss, er om dette får flere i jobb eller ikke, sier Hauglie.

Nav-meldingen som kom fredag, følger opp rapporten fra ekspertutvalget i Nav, med en rekke forslag til tiltak for å skape et mer effektivt og brukertilpasset Nav (se faktaboks).

Formålsparagrafen i sostjl. § 1, utvidet i Stortinget med nytt annet ledd

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

Oversikt over stønadene etter sosialtjenesteloven

- Sosialtjenesteloven handler mye om økonomiske stønader
- Økonomisk stønad som man har krav på, sostjl. § 18
- Stønad som kommunen kan gi, § 19
- Kvalifiseringsprogram, § § 29-34
- Kvalifiseringsstønad, § § 35-40

Ulike tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven som er lagt til NAV

- Rusbehandling
- Bolig
- Gjeldsrådgivning
- Flyktningtjeneste
- Støttekontaktordning
- Assistanse/avlastning
- Tiltak for personer med psykiske lidelser

Økonomisk rådgivning

- Kommunen har plikt til å gi opplysning, råd og veiledning, jf sostjl. § 17, selv eller ved andre
- Forebyggende og problemløsende
- Avhengig av behov, for eksempel hjelp til å sette opp budsjett
- Kan hjelpe til med å reforhandle lån
- Kommunen kan selv gi lån i vanskelige situasjoner
- Avtaler etter gjeldsordningsloven

Økonomisk sosialhjelp, 2015, SSB

Sosialhjelpsmottakere	127 372
Enslige menn i alt	49 893
Enslige kvinner i alt	28 746
Sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold	52 655
Brutto utbetalt sosialhjelp (1 000 kr)	5 889 412
Gjennomsnittlig sosialhjelp per måned	8 975

Rett til stønad til livsopphold

Stønad til livsopphold, jf. § 18

- Første ledd:

”De som ikke kan **sørge for sitt livsopphold** gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, **har krav på** økonomisk stønad.”
- Rettighetsbestemmelse, dvs. har rett til stønad hvis oppfyller vilkårene
- Vilkårene er skjønnsmessige
 - Ikke kan sørge for sitt livsopphold
 - Har prøvd arbeid eller å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter
- Konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform

Hva ligger i livsopphold, R35-00-A16 («Hovednr. 35»)

- Forsvarlig livsopphold, se formålsparagrafen § 1
- Grunnleggende behov som mat, klær og tak over hodet, inkl. husleie, strøm, kommunale avgifter og utgifter til husholdet, som innbo, husholdningsartikler. Medier og kommunikasjon, off. transport
- Men også en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av
- Vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder, livssituasjon og helse
- Barns alminnelige skole- og fritidsaktiviteter kan inngå
- Dynamisk begrep

Må ha forsøkt å forsørge seg selv gjennom arbeid, jf. § 18 første ledd

- Tilmeldt NAV som **reelle arbeidssøkere** og normalt ta det arbeidet som blir tilbudt
- Hvis man har dagpenger som ikke er tilstrekkelige, kan få supplerende sosialhjelp
- Selvstendig næringsdrivende: Prøve å finne arbeid

Andre økonomiske muligheter, jf. § 18 første ledd

- Først bruke **andre økonomiske rettigheter**, særlig trygd. Evt søke supplerende sosialhjelp
- Alle former for inntekter, forsørgelse, ytelser, støtte og egne midler som tjenestemottaker har tilgang til
- Studenter må søke Statens lånekasse
- Bruke midler i bank, selge bil el båt som ikke nødv.
- Selge stor, nedbetalt bolig? Tja, må uansett ha bolig. Evt belåne eller leie ut en del'
- Leie ut hytte
- Underholdsplikt

Utmåling, § 18 annet til fjerde ledd

”Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.”

Utmåling forts.

- Sikre forsvarlig livsopphold, se over
- Selvhjulpen: Tilrettelegge for at klarer seg selv etter hvert, ikke være for strenge
- Skjønnsmessig ytelse, skal behandles individuelt, med konkret vurdering
- Må ha oversikt over søkerens økonomi – inntekter og utgifter
- Ikke hensyn til barns inntekt av arbeid i skoleferier og fritid (nytt tredje ledd)

Veiledende satser, rundskriv A-3/2016

- Satsene følger veksten i konsumprisene i nasjonalbudsjettet, for 2017 økt med 2 pst. Satser per måned fra 1. januar 2017 (satser fra 1. januar 2016 i parentes):

Enslige	kr 5 950	(kr 5 850)
Ektepar/samboere	kr 9 950	(kr 9 750)
Person i bofelleskap	kr 4 950	(kr 4 850)
Barn 0-5 år	kr 2 300	(kr 2 250)
Barn 6-10 år	kr 3 000	(kr 2 950)
Barn 11-17 år	kr 3 900	(kr 3 800)

- Satsene er ikke forpliktende for kommunene

Hva dekker satsene, jf. rskr. A-3/2016

- Utgifter til **helt grunnleggende behov**: Mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer
- Tar også hensyn til andre sider av dagliglivet, som **fritid og sosiale behov**, dvs dette er ment dekket av satsene
- **Ikke med i satsene**: Boutgifter, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr. Dette inngår i det man trenger til livsopphold, men denne typen utgifter varierer mye og må fastsettes særskilt i hvert enkelt tilfelle, utover satsene.
- Ved høye **boutgifter** kan vedk. måtte flytte (R35)

Hva er livsopphold som kan/må dekkes i tillegg til satsene, R 35-00-A16:

- Fritidsaktiviteter, spedbarnsutstyr, skolestart, videregående opplæring
- Utgifter knyttet til samvær med barn
- Lege, psykolog mv., legemidler, tannbehandling, syns- og hørselshjelpemidler mv.
- Flytteutgifter, vedlikehold av egen bolig
- Utgifter knyttet til spesielle begivenheter og høytider
- Disse kan etter en konkret vurdering være en del av livsoppholdet
- Barnepass og bilhold normalt ikke

Formen på stønaden

- Sostjl. § 21: Bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester.
- Hovedregel: Tilskudd, som ikke skal tilbakebetales, ”bidrag”
- Lån aktuelt ved forskuttering av trygd, studielån etc. eller i nødstilfeller. I så fall skal vedtaket inneholde bestemmelser om lånevilkårene
- Varer og tjenester: Bare unntaksvis, jf. 4. ledd, særlige forhold

Rettsanvendelsesskjønn eller fritt forvaltningsskjønn?

- ”De kommunale sosiale tjenestene i Nav-kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden.” (rundskriv A-3/2016)
- ”Vurderingen av om søkere oppfyller vilkårene, og følgelig har rett til økonomisk stønad, er ikke en skjønnsmessig vurdering. ...derimot et betydelig rom for skjønn når det gjelder ytelsenes nivå og art” (Ot.prp. Nr. 103 (2008-2009) til sosialtjenesteloven)

Svar:

- Uttalelsene er uklare mht typen skjønn
- Om man skal få ytelsen (vilkårene):
Rettsanvendelsesskjønn som kan prøves fullt ut. Det er en rettighet, jf. ordlyden «krav»
- Har krav på ytelsen hvis vilkårene oppfylt
- Utmåling: "fritt" skjønn, men må være i tråd med lovens formål

Sosialhjelp etter skjønn, jf. § 19

Sosialhjelp etter skjønn, jf. § 19

- Vilkår:
 - Personen trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon
 - Særlig tilfelle
- Ikke rettskrav, kommunen *kan* gi
- Men ved avslag etter § 18 *skal* stønad etter § 19 vurderes, jf. R35 punkt 4.19.1
- Skjønnnet må være forsvarlig, ikke:
 - Usaklig forskjellsbehandling
 - Utenforliggende hensyn
 - Vilkårlig (tilfeldig)
 - Åpenbart urimelig

Eksempler

- Tilskudd til feriereiser for funksjonshemmede, må ofte ha med ledsager
- Ferie- og fritidsaktiviteter for barn
- Uforutsette påkjenninger, f.eks. kjøleskapet ryker mens man er mellom to jobber
- Student som har kort tid igjen til eksamen og må slutte hvis ikke får sosialhjelp
- Dekning av gjeld

Vilkår som settes ved innvilgelse

Bruk av vilkår, § 20

- Det KAN settes vilkår, jf. 1. ledd
- Krav til vilkårene, jf. 2. ledd:
 - Nær sammenheng med vedtaket
 - Ikke uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte
 - Ikke i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover
- Samarbeid med stønadsmottaker, stor vekt på hans/hennes mening, jf. § 42

Vilkår om arbeid, § 20, 1. ledd

- Spesielt nevnt: Utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, jf. § 20, 1. ledd
- Begrunnelse
 - Hensynet til stønadsmottaker, arbeidstrening osv.
 - Gjenytelser til kommunen
 - Kontrollfunksjon, unngå svart arbeid o.l.
- ”Passende” arbeid: som han/hun kan make, ikke meningsløst, rimelig i forhold til vedk.s situasjon
- NAV-tiltak, evt. vurdere kvalifiseringsprogram
- Ikke plikt hvis vedkommende ikke egnet eller har omsorgsoppgaver

Vilkår § 20 forts.

- Nytt 3. ledd: «Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon.»
- Samarbeid med stønadsmottaker, stor vekt på hans/hennes mening, jf. § 42

Vilkår for personer under 30 år, ny § 20a

- Det SKAL stilles vilkår om aktivitet, , med mindre tungtveiende grunner taler mot det, lov 20.12.16 nr. 105, ikr. 01.01.17
- Det KAN også stilles andre vilkår
- 2. ledd om krav til vilkårene og 3. ledd om brudd på vilkårene er som i § 20

Midlertidig botilbud

Midlertidig botilbud, jf. § 27

”Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.”

- Akutt bostedsløshet: Brann, evakuering, utkastelse, samlivsbrudd
- Enten naturalytelse (husvære) eller stønad til å dekke husvære
- Barnefamilier, barn og unge: Forsvarlig botilbud, § 1, 2
- Individuell rettighet. NAV har plikt til å finne botilbud. Kan ikke pålegge den enkelte å finne det selv og at NAV bare dekker utgiftene.
- NAV skal medvirke til å skaffe fast bolig, jf. § 15

Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsprogram og -stønad

- Vedtatt 2007
- Hovedvirkemiddel i regjeringens fattigdomsbekjempelse
- Meningen at stønadsmottakeren, "deltakeren", skal kunne kvalifisere seg for arbeidslivet
- Kvalifiseringsprogrammet skal være individuelt tilpasset
- Kvalifiseringsstønad er høyere enn økonomisk sosialhjelp

Kvalifiseringsprogram, § 29 (og forskr.)

Hvem, jf. første ledd:

Personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.
F.eks. lave dagpenger eller sosialhjelp.

Vilkår, § 29 annet ledd

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program

Mer om programmet, § 30 flg.

- Full tid
- Bestå av tiltak og aktiviteter ut fra den enkeltes forutsetninger. Arbeidsrettede tiltak og aktiv arbeidssøking, arbeidstreningstiltak, mestringstrening, botrening osv. Helsemessig oppfølging.
- Iverksettes innen 6 måneder etter søknad
- For inntil ett år. Kan forlenges med ett år, unntaksvis lenger ut fra progresjon, motivasjon etc.
- Programmet kan stanses hvis saklig begrunnet i den enkeltes forhold, § 34

Kvalifiseringsstønad, § 35

- Har rett til dette mens man går på kvalifiseringsprogram
- Stønad til livsopphold, men ikke nærmere behovsvurdering
- Størrelse: 2 G pr. år = kr 185 152 fra 01.05.2016
- Høyere enn sosialhjelp, som for en enslig er kr 71 400 pr. år
- Utbetaling skjer etterskuddsvis ut fra fremmøte. Annen arbeidsinntekt trekkes fra, men ikke krone for krone

Rettspolitisk vurdering

- Regjering og Storting ser det som tjenlig virkemiddel i sosial- og arbeidspolitikken:
 - De det gjelder skal komme i arbeid
 - Livsopphold på noe høyere nivå enn sosialhjelp
- Nedadgående deltakelse og prosent i arbeid etterpå
- Fra et toppunkt i 2011 har antall deltakere i programmet vært noe avtakende og lå ifølge NAVs tall på 9 300 deltakere i 2014, som er drøyt 200 færre enn året før (har ikke funnet tall for 2015-16).
- Av 2 800 KVP-deltakere som fullførte programmet i 2014, var ca 60 % ute av sosialhjepsystemet

Noen prosessuelle spørsmål

Følger av å gi uriktige opplysninger, § 23

Hvilke situasjoner:

- Gitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger
- Forsettlig eller grovt uaktsomt
 - Ubevisst eller uaktsomt rammes ikke
- Dette har ført til uriktig utbetalt stønad

Hva blir rettsfølgen:

- Stønaden skal tilbakebetales

Klage

- Avgjørelse i sak om økonomisk stønad er enkeltvedtak, jf. § 41, 2. ledd
 - ”avgjørelser om tildeling” betyr ikke bare når ytelse tildeles, men også når den avslås
- Både etter § 18 (rettskrav) og § 19 (skjønn)
- Kan klage både på avslag og utmåling, etter begge bestemmelser, jf. § 47
- Kan klage på vilkår i tildelingsvedtaket
- Det samme gjelder for kvalifikasjonsprogram og midlertidig botilbud

Klageorgan og kompetanse

- Fylkesmannen er klageorgan
- Følge forvaltningsloven, jf. sostjl. § 41
- MEN: skjønnet tilsidesettes bare hvis "åpenbart urimelig", jf. § 48 (se neste bilde)
- Svakere posisjon enn andre som får kommunale enkeltvedtak
- Begrunnelse: Det kommunale selvstyret. Hvorfor er det viktigere her enn ellers? Se forvl. § 34 annet ledd tredje punktum (neste)

Forvl. § 34 annet ledd:

Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken ... Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen **legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre** ved prøving av det frie skjønn.

Sostjl. § 48:

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er **åpenbart urimelig**.

Tilsyn med loven

- Fylkesmannen § 9, om kommunen oppfyller sine plikter
- Statens helsetilsyn § 10, overordnet faglig tilsyn. Landsomfattende tilsyn 2010:
 - Lovbrudd i 45 av 50 undersøkte kommuner
 - I nesten halvparten av de undersøkte kommunene: Lovbrudd når det gjelder kartlegging av søkerens situasjon og opplysning av saken.
 - Ytelser tildeles ut fra normer uten individuell vurdering
 - Den som faller utenfor § 18, har krav på vurdering etter § 19. I flere kommuner gjøres dette rutinemessig ikke