

# INFORMASJONSSKRIV NR 2/2019

## om bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad

08.02.2019

(Erstatter Fylkesmannen i Oslo og Akershus' informasjonsskriv nr. 2/2013 og 2/2018)

### Bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad

Vi ser gjennom vårt arbeid med klagesaker, tilsyn og opplæringer at Nav-kontorenes håndtering av vilkår for økonomisk stønad ikke alltid følger de kravene som stilles i loven. Da økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er samfunnets siste sikkerhetsnett, er det viktig at håndteringen av vilkår er i tråd med lovens krav, slik at brukere i sårbare situasjoner ikke blir stående uten midler til sitt nødvendige livsopphold.

Regelverket rundt vilkår er komplisert, og det er mange hensyn som skal veies opp mot hverandre. Brukerne har selv et ansvar for å ta de nødvendige skritt for å bli selvhjulpne gjennom arbeid eller på annen måte. Samtidig har alle krav på et forsvarlig livsopphold, uavhengig av årsaken til at de har kommet opp i situasjonen de er i.

I dette informasjonsskrivet vil vi gi en oppsummering av de mest sentrale punktene om vilkår fra Rundskriv Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven. Vi håper med dette å bidra til at det blir lettere å praktisere bruk av vilkår etter lovens intensjoner. Informasjonsskrivet er ikke uttømmende, og kun et supplement til det som står i rundskrivet om vilkår.

### Lovteksten slik den lyder etter endringer som trådte i kraft 01.01.17

#### Sosialtjenesteloven § 20:

##### **§ 20. Bruk av vilkår**

*Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.*

*Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.*

*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. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.*

## Sosialtjenesteloven § 20 a:

### § 20 a. Bruk av vilkår for personer under 30 år

*Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter § 25.*

*Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller i andre lover.*

*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. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.*

## Generelt om vilkår

### Vilkår er myndighetsutøvelse

Bruk av vilkår er myndighetsutøvelse. Med dette menes at Nav-kontoret utøver myndighet overfor bruker, og med dette pålegger en plikt, et pålegg og en begrensning for brukeren. Vilkår skal primært settes i samarbeid med brukeren, slik at han kan være med på å påvirke hvilke vilkår som er hensiktsmessige og gjennomførbare. Når brukeren har vært involvert i prosessen rundt bruk av vilkår, er det også større muligheter for at vilkåret blir fulgt, og at det fører til endring. Samhandling om vilkår mellom Nav-kontoret og brukeren vil også kunne bidra til å tydeliggjøre Navs forventninger til brukeren, slik sosialtjenesteloven forutsetter.

Noen ganger er det vanskelig å bli enig med bruker om bruk av vilkår. Nav-kontoret kan fortsatt sette vilkår i slike situasjoner, men kravene til at det er foretatt en konkret og individuell vurdering skjerpes. Det er også et skjerpet krav til å vurdere grundig hvilke konsekvenser et mulig brudd på vilkår vil kunne få, og i hvilken grad konsekvensen kan gjennomføres.

### Vilkår må oppfylle tre sidestilte krav

Vilkåret som settes skal oppfylle tre krav:

- Det må ha nær sammenheng med vedtaket
- Det må ikke være uforholdsmessig byrdefullt eller begrense tjenestemottakerens handle- eller valgfrihet på en urimelig måte
- Det må ikke være rettsstridig

Med "nær sammenheng med vedtaket", menes at vilkåret må knyttes opp mot stønaden som er innvilget i et vedtak. Det er ikke anledning til å sette vilkår for en periode som det ennå ikke er innvilget stønad for. Samtidig skal vilkåret knyttes til brukerens behov for stønad. Hvis brukeren har behov for stønad fordi han ikke har jobb og inntekt, vil et vilkår som har nær sammenheng med vedtaket, handle om en aktivitet som kan bidra til at han kommer i arbeid. Hvis han får stønad fordi boutgiftene er for høye og trygden ikke strekker til, vil et vilkår som bidrar til reduksjon i boutgiftene, ha nær sammenheng med vedtaket. I rundskrivets punkt 4.20.2.4 er det

listet opp forskjellige situasjoner en bruker kan befinne seg i, og hva slags type vilkår man kan sette i de forskjellige situasjonene. Det er altså viktig å sette vilkår som passer til den enkeltes situasjon.

Med "*ikke uforholdsmessig byrdefullt eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte*" menes at vilkåret ikke må være for inngripende i brukerens liv. Et eksempel på et uforholdsmessig byrdefullt vilkår, kan være at en person pålegges å gå til behandling for sin rusavhengighet. Et vilkår om å flytte til rimeligere bolig kan være rimelig å sette for en enslig person, men det vil kunne være uforholdsmessig byrdefullt for en familie med barn, og særlig hvis barna har særlige behov. Vilkaåret kan få for store konsekvenser for barna. Nav-kontoret må i hvert enkelt tilfelle vurdere hva som er et rimelig satt vilkår overfor den enkelte, og de som eventuelt berøres.

Vilkår om å delta i kvalifiseringsprogram eller å inngå et samarbeid med gjeldsrådgiver, vil i de aller fleste tilfeller være lite hensiktsmessige, da dette vil kreve stor grad av motivasjon og samarbeid med brukeren.

Med "*rettsstridig*" menes at det ikke kan stilles vilkår om noe som ikke er i tråd med bestemmelser i sosialtjenesteloven, eller i andre lover. Eksempel på dette er vilkår om å kreve refusjon i andre stønader enn det som er hjemlet i folketrygdlovens §§ 25 og 26.

### **Vilkår og nødhjelp**

Det kan ikke settes vilkår for økonomisk stønad gitt i en nødssituasjon. I en situasjon med et akutt hjelpebehov, vil stønadens karakter som samfunnets siste sikkerhetsnett gjøre seg særlig gjeldende. Brukeren vil da ha en ubetinget rett på stønad.

### **Særlig om § 20**

For personer over 30 år er hovedregelen fortsatt at økonomisk stønad skal gis uten bruk av vilkår. Samtidig gir bestemmelsen Nav-kontoret anledning til å sette vilkår i bestemte situasjoner. Sentralt her er vilkår som kan styrke brukerens muligheter til å bli selvforsørget gjennom arbeid. Det kan også stilles vilkår for blant annet å redusere utgifter og/eller øke inntekter. Når vilkår stilles, er det viktig at vilkåret følges opp av Nav-kontoret. Det har liten hensikt å stille vilkår som ikke blir fulgt opp. Bruk av vilkår vil derfor også medføre forpliktelser for Nav-kontoret, og gode rutiner for oppfølging av vilkår kan sikre at vilkårshåndteringen blir i tråd med lovens intensjoner.

I bestemmelsens tredje ledd går det etter lovendringen som trådte i kraft 01.01.17 klart fram at stønaden kan reduseres ved brudd på vilkår. Dette innebærer at det kun gis adgang til å redusere stønaden ved brudd på vilkår. Det åpnes ikke for å stanse stønaden helt. Fylkesmannen ser flere eksempler på at stønadsutbetalingen utsettes til klageren har oppfylt vilkåret, eller til han tar kontakt med Nav-kontoret fordi stønaden uteblir. En slik praksis er ikke i tråd med loven og vil kunne sette brukeren i en situasjon som ikke er forsvarlig.

### **Særlig om § 20 a**

Hovedregelen er at det skal stilles vilkår om aktivitet for personer under 30 år. Bestemmelsen gir Nav-kontoret en plikt til å stille vilkår om aktivitet. Samtidig kan det også stilles andre vilkår. Det kan gjøres unntak fra hovedregelen hvis tungtveiende grunner gjør det lite hensiktsmessig eller urealistisk å stille vilkår.

#### **Tungtveiende grunner**

Med «tungtveiende grunner» menes forhold ved brukerens situasjon som gjør at vilkår ikke er hensiktsmessig eller realistisk på vedtakstidspunktet. Vi viser til lovens forarbeider Prop. L 39 og Prop L 13 hvor «tungtveiende grunner» er nærmere beskrevet. Eksempler på tungtveiende grunner kan være at brukeren:

- har store og sammensatte problemer som for eksempel sammensatte helseproblemer eller tyngende omsorgsoppgaver som hindrer deltakelse i aktivitet
- er i full jobb og trenger supplerende økonomisk stønad i tillegg til arbeidsinntekten
- deltar i aktivitet etter annet regelverk og mottar trygdeytelser og supplerende økonomisk stønad
- har uføretrygd
- har behov for stønad i en kort overgangsfase

Hvis aktiviteten kan tilpasses brukerens situasjon, er det ikke tungtveiende grunner til å fravike hovedregelen om at det skal stilles vilkår om aktivitet.

Selv om det ved den første kartleggingen av brukeren er tungtveiende grunner til ikke å stille vilkår, kan situasjonen endre seg. Det kan bli aktuelt å stille vilkår igjen på et senere tidspunkt, og det må derfor alltid foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak om det er tungtveiende grunner for ikke å delta i aktivitet.

### Vilkår om aktivitet og kvalifiseringsprogram (KVP)

Personer under 30 år som fyller kravene til deltakelse i KVP, skal få tilbud om program før det innvilges økonomisk stønad med vilkår om aktivitet. Ofte vil det være aktuelt å gi stønad med vilkår før det er avklart at brukeren fyller kravene til deltakelse i KVP fordi det kan ta tid å kartlegge om brukeren fyller vilkårene for KVP. Når det er avklart at brukeren fyller kravene for KVP, kan ikke Nav-kontoret velge å gi økonomisk stønad med vilkår framfor å gi tilbud om KVP, forutsatt at brukeren ønsker å delta i program.

### Forskjell på dokumentasjonskrav og vilkår

Dokumentasjonskrav og vilkår har to forskjellige formål, og vi erfarer at Nav-kontorene ikke alltid skiller mellom hva som er et krav om dokumentasjon og hva som kan stilles som vilkår.

Et dokumentasjonskrav er et krav Nav-kontoret stiller til en som søker økonomisk stønad. Kravet stilles før hjelpen er innvilget, for å få opplyst saken tilstrekkelig til å kunne vurdere om søkeren har behov for stønad. Dersom etterspurt nødvendig dokumentasjon ikke leveres, kan Nav-kontoret avslå søknaden på grunn av at hjelpebehovet ikke er tilstrekkelig dokumentert.

Et vilkår stilles først når økonomisk stønad er innvilget. Et brudd på vilkår kan sanksjoneres med at allerede ytt hjelp blir redusert. Ofte vil det være behov for å dokumentere at et vilkår er oppfylt. Et eksempel på dette er at Nav-kontoret stiller vilkår om at en bruker som ikke alltid prioriterer å betale husleien med stønaden han får, skal betale husleie. I tillegg kan Nav-kontoret be om kvittering for betalt husleie for å få dokumentert at husleien faktisk er betalt. Kravet om å levere husleiekvitteringen blir da en del av vilkåret som er stilt.

Noen ganger ser vi at det stilles vilkår før stønaden er innvilget, for eksempel ved at det kreves at brukeren skal møte på jobbsenteret før stønaden er innvilget. Hvis han ikke møter, får han avslag på søknaden. Dette er en praksis som ikke er i tråd med loven.

Andre ganger ser vi at et krav om dokumentasjon blir stilt som vilkår i løpet av en vedtaksperiode, for eksempel kontoutskrift eller skattemelding. Ofte burde denne dokumentasjonen blitt etterspurt før stønaden ble innvilget, som et ledd i kartleggingen av om brukeren har et stønadsbehov.

Vi tror at det blir lettere å praktisere vilkårsbestemmelsene på riktig måte dersom Nav-kontoret skiller mellom dokumentasjonskrav og vilkår.

## Vilkår og husleie

Som tidligere nevnt kan Nav-kontoret stille andre vilkår enn aktivitetsvilkår. Et eksempel på et slikt vilkår kan være at husleien skal betales. Dette vilkåret kan stilles når Nav-kontoret har grunn til å tro at brukeren ikke vil bruke innvilget stønad til husleie til å betale husleien. En konsekvens av brudd på et slikt vilkår kan være at husleien skal utbetales til andre, se § 21 fjerde ledd.

Det kan ikke settes som konsekvens for brudd på et vilkår om aktivitet at stønad til husleie skal reduseres. Brukeren vil da ikke ha mulighet til å betale husleien. Han vil risikere å opparbeide seg en husleierestanse, noe som igjen kan føre til at situasjonen ikke er forsvarlig på grunn av tap av bolig. Det er kun stønaden til livsopphold som kan reduseres ved brudd på vilkår. Unntaket er dersom brukeren har egne inntekter og mottar supplerende sosialhjelp. Forutsatt at han har tilstrekkelig til å dekke husleien og ivareta et forsvarlig livsopphold, vil det også her, etter en konkret vurdering, kunne være grunnlag for å redusere stønaden.

## Konsekvensen av at vilkår brytes

I vurderingen av om et vilkårsbrudd skal få konsekvenser, skal Nav-kontoret legge vekt på hva som er årsaken til vilkårsbruddet. Det skal også legges vekt på om konsekvensene vil ha betydning for brukerens familie. Når barn er involvert, er det særlig viktig at barnas behov blir ivaretatt. For å sikre barnas behov, kan det noen ganger være aktuelt å utbetale stønaden til et annet familiemedlem, jf. sosialtjenesteloven § 22.

## Vedtak og klage

En avgjørelse om at det stilles vilkår, skal fremgå av vedtaket om økonomisk stønad. Vilkåret skal begrunnes, og det må komme klart fram hva plikten går ut på. Det må også fremgå av vedtaket hva som kreves for at plikten er oppfylt, og hva som kan bli konsekvensene hvis vilkårene ikke blir oppfylt.

Det er ikke krav om at det i vedtak skal gis en begrunnelse for at det foreligger tungtveiende grunner for ikke å stille vilkår for personer under 30 år. Vi mener allikevel at det er god praksis at denne begrunnelsen også kommer frem i vedtaket. Brukeren blir da informert om begrunnelsen, og den blir tilgjengelig for de som skal kontrollere vedtaket.

Når et vilkår er brutt og Nav-kontoret vurderer at det skal iverksettes konsekvenser for bruddet, skal det fattes nytt vedtak om iverksetting av konsekvensen. Konsekvensene må knyttes til det løpende stønadsvedtaket hvor vilkårene fremkommer. Hjemmelen for å iverksette konsekvens er sosialtjenesteloven §§ 20 eller 20 a. Forvaltningsloven § 35, som vi av og til ser brukes som hjemmel i vedtak ved vilkårsbrudd, er ikke riktig lovhjemmel i slike saker.

Brukeren må gis anledning til å uttale seg før vedtak om konsekvens fattes. Dette betyr i praksis at Nav-kontoret må kontakte brukeren for å få avklart hva som er årsaken til vilkårsbruddet. På bakgrunn av brukerens tilbakemelding må det deretter foretas en ny vurdering av om vilkåret er i tråd med loven, om det foreligger et vilkårsbrudd, og om konsekvens skal gjøres gjeldende. Det er ikke anledning til å holde tilbake innvilgede ytelser etter det tidspunktet ytelsene skulle vært utbetalt, uten at det er fattet vedtak om dette. Nav-kontoret må derfor påse å fatte konsekvensvedtak senest på det tidspunkt ytelsen skulle vært utbetalt.

Vedtak om bruk av vilkår kan påklages til Fylkesmannen. Dette gjelder både at det er stilt vilkår for stønaden, selve vilkåret, hvorvidt vilkåret er brutt og at konsekvens gjøres gjeldende.