

**Bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad etter lov
om sosiale tjenester i NAV § 20**

***Grenser for adgangen til å knytte vilkår til tildelingen
og forholdet til rettssikkerhet.***

Våren 2014

Kandidatnummer: 219682

Veileder: Mina Hoff

Antall ord: 14985



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

30. mai 2014

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	4
1.1 Presentasjon av tema	4
1.2 Rettskilder og metode	5
1.2.1 Rettskildebildet	5
1.2.2 Videre fremstilling	6
2 Rettsområdet - lov om sosiale tjenester i NAV	6
2.1 Historisk tilbakeblikk	6
2.2 Retten til økonomisk stønad etter stnavl. § 18	9
2.2.1 Samfunnets siste sikkerhetsnett	9
2.2.2 Hjelp til selvhjelp	9
2.3 Formålet med lov om sosiale tjenester i NAV	10
3 Adgangen til å stille vilkår for økonomisk stønad	11
3.1 Stnavl. § 20 som utgangspunkt for vurderingen	11
3.1.1 Hjemmelen for vilkårsfastsettelse i første ledd	11
3.1.2 Kommunens skjønn ved fastsettelse av vilkår	12
3.2 Den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren	13
3.3 Hvorfor er bruk av vilkår er aktuelt?	15
4 Rettslige grenser for bruk av vilkår	16
4.1 Stnavl. § 20 andre ledd stiller krav til vilkårsfastsettelsen	16
4.2 Rettighetselementet	19
4.2.1 Klienten har rettskrav på ytelse etter Stnavl. § 18	19
4.2.2 Oppsummering	20
4.3 Lovens formål som grense for bruk av vilkår	21
4.3.1 Innledende kommentar	21
4.3.2 Formål om trygghet	21
4.3.3 Formål om rehabilitering	22
4.3.4 Andre relevante formål	24
4.4 Kravet om forholdsmessighet som grense for bruk av vilkår	25
4.4.1 Forsvarlig skjønnsavveining	25
4.4.2 Materielle grenser for bruk av vilkår	26
4.4.3 Vilkårs læren i Rt. 2010 s. 612 (Huleboerdom II)	27
4.4.4 Oppsummering av forholdsmessighetskravet	30
5 Nærmere om arbeidsytelse som motytelse	31
5.1 Innledning	31
5.2 Hensyn bak vilkåret om arbeidsytelse som motytelse	31

5.3 Forholdsmessighetsvurderingen knyttet til vilkår om arbeid som motytelse	33
5.4 Vilkår om arbeid i praksis	34
6 Rettssikkerheten ved bruk av vilkår.....	35
6.1 Innledning	35
6.2 Rettssikkerhet i form av materielle regler	36
6.3 Prosessuelle og personelle regler – saksbehandling i teori og i praksis.....	37
6.4 Rettssikkerhet må avveies i forhold til andre hensyn	40
6.5 Sanksjoner ved brudd på vilkår.....	42
6.6 Oppsummering	43
7 Avslutning: Har problemstillingen aktualitet i fremtiden?.....	44
Litteraturliste.....	45

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema

Det norske velferdssystemet bygger på en omfangsrik velferdslovgivning som gir innbyggerne krav på individuelle rettigheter. Noe av det som kjennetegner velferdsstaten er at man søker å oppnå trygge livsvilkår for folket, der fattigdomsbekjempelse er et hovedformål, og at staten har påtatt seg og kommunene et ansvar for befolkningens velvære.¹ Et eksempel på en lovfestet rettighet som har til formål å trygge den enkeltes livsvilkår er retten til økonomisk stønad i lov om sosiale tjenester i NAV (stnavl.) § 18.² Det fremgår av bestemmelsens første ledd at "*[d]e som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.*"

Vedtak om økonomisk stønad fattes av arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Som ved begunstigende vedtak i forvaltningsretten ellers, er det også for NAV adgang til å knytte vilkår til vedtaket.³ Dette er lovfestet i stnavl. § 20, og det er dette som er temaet for denne avhandlingen. Vilkårsbestemmelsen er svært åpen i sin form ved at den gir liten veiledning for hva slags vilkår som kan anvendes, og den kan anses som en generell hjemmel for bruk av vilkår. Bestemmelsens åpenhet medfører at vilkårsfastsettelse ikke er helt uproblematisk. Den gir anledning til å knytte vilkår til en tildeling av økonomisk stønad som klienten i utgangspunktet har et rettskrav på. Det må dermed foreligge grenser for hva slags vilkår som kan stilles.

For å belyse problemstillingen i avhandlingen er det hensiktsmessig å forklare hva vilkårsfastsettelse går ut på. Når en klient oppfyller vilkårene i stnavl. § 18 og har et rettskrav på økonomisk stønad, kan det i vedtaket om tildelingen fastsettes et krav om at klienten som mottar stønaden skal gi en "motyelse". Det kan bestå av en handling eller en disposisjon.⁴ Vedtaket om tildeling av økonomisk stønad hviler dermed på at klienten overholder vilkåret.

¹ Jf. Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse, *Velferdsrett I: Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*, 5. utgave Oslo 2012, s: 33

² Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (lov om sosiale tjenester i NAV eller stnavl.)

³ Se avhandlingens kapittel 3 punkt 3.2 om "vilkårslæren"

⁴ Jf. Kjønstad, Bernt, Kjellevold og Hove, *Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*, 2. utgave Bergen 2003, s. 148.

Vilkårsbruken kan i praksis medføre utfordringer. For det første kan det være en utfordring for saksbehandlerne ved NAV-kontorene å anvende grensedragningen siden vilkårsbestemmelsen ikke gir noen direkte veiledning. For det andre kan det være en moralsk utfordring ved at stønadsmottakeren ofte er i en sårbar posisjon, og at vilkår dermed kan virke tyngende. Bruk av vilkår kan gi muligheter for en maktbruk som kan påvirke klientens selvrespekt, trygghet og rettssikkerhet.

På bakgrunn av disse utfordringene er temaet for denne avhandlingen adgangen til å knytte vilkår til et vedtak om økonomisk stønad etter stnavl. § 20, herunder hvilke grenser som gjelder for denne adgangen. Det vil videre vurderes hvorvidt, og på hvilken måte, vilkårsinstituttet reduserer borgernes rettssikkerhet.

Avhandlingen avgrenses mot rettssikkerhet i form av rettslig prøving av vedtak.

1.2 Rettskilder og metode

1.2.1 Rettskildebildet

Lov om sosiale tjenester i NAV er en velferdsrettslig spesiallov, og fortolkningen av denne vil være hovedrettskilden for avhandlingen. Loven trådte i kraft 1. januar 2010 og er til dels en videreføring av sosialtjenesteloven.⁵ Blant annet er bestemmelsene om tilgang til økonomisk stønad videreført. På denne bakgrunn vil forarbeidene til sosialtjenesteloven være relevante også ved tolkningen av lov om sosiale tjenester i NAV.⁶ Dette fremgår også ved at forarbeidene til lov om sosiale tjenester i NAV i merknadene til loven i stor grad henviser til Ot.prp.nr. 29 (1990-1991).⁷

Det foreligger beskjedent med juridisk litteratur som omhandler lov om sosiale tjenester i NAV. På bakgrunn av at loven til dels er en videreføring vil litteratur som omhandler sosialtjenesteloven § 5-3 være relevante kilder når adgangen til bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad skal vurderes.

Når det gjelder rettspraksis foreligger det beskjedent med dommer som tar for seg stnavl. § 20. Derimot vil det være relevant å se på rettspraksis som omhandler den alminnelige

⁵ Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (opphevet).

⁶ Jf. Alice Kjellevoid, *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, Kommentartutgave (Bergen 2012), s. 9.

⁷ Ot.prp.nr. 103 (2008-2009) s. 42-46.

forvaltningsrettslige læren om adgangen til å fastsette tyngende tilleggsvilkår ved begunstigende vedtak.⁸ Dette er en ulovfestet regel som supplerer lovgivningen på det aktuelle rettsområdet.

Rundskriv hovednr. 35 til lov om sosiale tjenester i NAV er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og inneholder direktiver og retningslinjer til underordnet forvaltningsmyndighet om blant annet hvordan bestemmelsene i loven skal forstås. Rundskrivet har ingen normativ kraft, men kan likevel ha en rettskildemessig vekt. Rundskrivet bygger på lovtekst, forarbeider og forskrifter, og er dermed i samsvar med gjeldende rett. Mesteparten av innholdet er nærmest en kodifisering av forvaltningspraksis og kan derfor være retningsgivende ved en vurdering av stnavl. § 20.⁹

1.2.2 Videre fremstilling

Først vil det i kapittel 2 gis en oversikt over den historiske utviklingen av sosialhjelpen i korte trekk, retten til økonomisk stønad og formålet med lov om sosiale tjenester i NAV. Kapittel 3 omhandler selve adgangen til å fastsette vilkår, og lovhjemmelen for denne adgangen. Deretter vil kapittel 4 omhandle faktorer som setter grenser for bruken av vilkår. I kapittel 5 vil det bli gjort rede for adgangen til å stille vilkår om arbeid som motytelse for tildeling av økonomisk stønad. Kapittel 6 handler om forholdet mellom vilkårsfastsettelse og kravet til rettssikkerhet. Til slutt vil det komme en avsluttende del i kapittel 7 hvor det vurderes om avhandlingens tema har aktualitet i fremtiden.

2 Rettsområdet - lov om sosiale tjenester i NAV

2.1 Historisk tilbakeblikk

De første fattiglovene kom i 1845. Det gjaldt én lov for landet, og én lov for byene. Kommunalt selvstyre var innført, og fattigstellet var en sentral oppgave for kommunene.¹⁰ På denne tiden skilte man mellom "verdige" og "uverdige" trengende, der årsaken til den enkeltes fattigdom var avgjørende for om man fikk hjelp eller ikke. De friske og arbeidsføre var blant de uverdige trengende som vanligvis ikke skulle hjelpes.¹¹ Den som søkte om økonomisk støtte

⁸ Se punkt 4.4.3.

⁹ Kjønstad og Syse (2012) s. 103.

¹⁰ Liv Kluge, *Sosialhjelp før og nå*, Oslo 1979, s. 31.

¹¹ Kjønstad mfl. (2003) s. 23

hadde ingen rettigheter, og hjelpen som ble gitt hadde karakter av å være en nødhjelp som bestod av minimale ytelser.¹²

Allerede på denne tiden var bruk av vilkår ved tildeling av sosiale ytelser et grunnleggende element i fattigomsorgen, i form av et prinsipp om arbeidsplikt og tilbakebetalingsplikt.¹³ Dette gikk ut på at noen fattigkommisjoner inngikk avtale med de store gårdene om å anvise arbeid til en familieforsørger som oppgav arbeidsløshet som årsak til at han søkte fattighjelp. For hver dag familieforsørgeren arbeidet fikk familien litt hjelp fra fattigkassen.¹⁴ På denne måten kunne også de "uverdige" trengende få hjelp.

I 1863 ble de første fattiglovene avløst av nye fattiglover som tok sikte på å redusere utgiftene til fattighjelp. Myndigheten til å bevilge penger til de fattige var overført fra de kommunale fattigkommisjonene til kommunestyrene, og det ble stilt strengere vilkår for å få fattighjelp.¹⁵ Disse lovene ble avløst av den landsomfattende loven om fattigvesenet av 1900, og som i 1948 endret navn til lov om forsorgsvesenet. Med denne navneendringen ville man fjerne et mindreverdigstempel som ble forbundet med begrepet "fattig". Etter denne loven skulle de som trengte hjelp ikke lenger inndeles etter årsaken til trangen, men de som var i stand til å arbeide skulle bli anvist til lønnet arbeid, eller bli henvist til arbeidshjem. Videre skjedde en utvikling av trygdesystemet raskt etter krigen, og man anså dermed forsorgshjelp som en i fremtiden overflødig hjelpeordning.¹⁶

Det var først med sosialomsorgsloven av 1964 at sosialhjelpen fikk et rettighetspreg.¹⁷ Det var adgang til å fastsette vilkår etter lovens § 3 nr. 3, men dette skulle skje innenfor visse rammer, og i begrenset omfang. Loven var uttrykk for et skifte i synet på samfunnets ansvar overfor mennesker som ikke kan klare seg selv, og som faller utenfor andre offentlige hjelpeordninger. Målet med loven var å skape sosial trygghet og rettssikkerhet for alle.¹⁸ Fra slutten av 60-årene og fram til slutten av 80-årene var det et hovedtema i den sosialpolitiske

¹² Kjønstad mfl. (2003) s. 53-54

¹³ Alice Kjellevoid, *Sosialhjelp på vilkår – om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser* (Bergen 1995) s. 18.

¹⁴ Kluge (1979) s. 38.

¹⁵ Kjønstad mfl. (2003) s. 23.

¹⁶ Kjønstad og Syse (2012) s. 425.

¹⁷ Lov 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg (opphevet).

¹⁸ Kjønstad mfl. (2003) s. 53.

debatten at sosialhjelpsmottakere skulle ha klarere rettigheter og bedre rettssikkerhet. Dette kan være en årsak til at bruk av vilkår ble lite anvendt under denne perioden.

At det ble lagt mer vekt på rettssikkerhet og trygghet kan ha en sammenheng med at det på internasjonalt plan ble et sterkere fokus på menneskerettigheter. Blant annet gir Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 22 uttrykk for samfunnsmedlemmets rett til sosial trygghet og tilgang på økonomiske, sosiale og kulturelle goder som er uunnværlige for hans verdighet og den frie utviklingen av hans personlighet.¹⁹ Videre ble FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) vedtatt i 1966 og trådte i kraft i 1976. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1972 og ble senere inkorporert i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven av 1999.²⁰

Ved vedtakelse av sosialtjenesteloven i 1991 var det derimot økt fokusering på det å stille krav til mottakere av økonomisk stønad. Antallet stønadsmottakere hadde økt fra 30 000 i 1960 til nærmere 180 000 i 1993.²¹ Det var blitt en økende bruk av vilkårsfastsettelse og "arbeidslinjen" ble lansert. Med denne sosialpolitiske retningen skulle stønadsmottakere motiveres til å komme ut i arbeid og ta utdanning, i stedet for at det offentlige skulle gi passiv økonomisk støtte.²² Arbeidslinjen ble også sett på som et oppgjør med "trygdelinjen" som viste en tendens til at for mange kom på trygd.²³ Et klart eksempel på arbeidslinjen kom med § 5-3 annet ledd i sosialtjenesteloven som sa at det "*kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbevares.*"²⁴

Utviklingen har vist en overgang fra i hovedsak privat omsorg til et mer offentlig ansvar for vanskeligstilte grupper i samfunnet. Også befolkningens syn på økonomisk sosialhjelp synes å ha endret seg gjennom årene fra å være en "skam" til å bli en noe mer akseptert hjelpeordning. Et eksempel som belyser dette – riktig nok i sin ytterste konsekvens - fremgår av en artikkel på NRKs nettsider, hvor det er gjort et intervju med en rådgiver ved NAV Kongsvinger. Det fremgår av artikkelen at rådgiveren er bekymret for det han anser som en mulig trend blant unge å "nave". Denne trenden går ifølge rådgiveren ut på at noen tar et friår fra skolegangen,

¹⁹ FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, vedtatt 10. desember 1948.

²⁰ Lov 21.mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

²¹ Kjønstad og Syse (2012) s. 426.

²² Kjønstad mfl. (2003) s. 146.

²³ Ivar Lødemel, *Pisken i arbeidslinjen* (1997) s. 16.

²⁴ Se mer om arbeidsytelse som motytelse i kapittel 5.

for så å forvente å få utbetalt økonomisk stønad fra NAV i denne perioden.²⁵ Selv om stønadsordningen er blitt noe mer akseptert, må en holde fast ved utgangspunktet om at økonomisk stønad skal fungere som et sikkerhetsnett for vanskeligstilte i samfunnet. At noen tilsynelatende anser ordningen som en mulighet til å få et friår med økonomisk støtte er dermed bekymringsfullt, men forhåpentligvis ikke et generelt fenomen.

2.2 Retten til økonomisk stønad etter stnavl. § 18

2.2.1 Samfunnets siste sikkerhetsnett

Hovedbestemmelsen om rett til økonomisk stønad er fastsatt i stnavl. § 18 første ledd. Det fremgår av bestemmelsen at "*[d]e som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad*". Ut fra ordlyden er dette en klar rettighetsbestemmelse.

Økonomisk stønad fra NAV er en subsidiær ytelse. Det vil si at alle andre inntektsmuligheter skal være utnyttet fullt ut. Dette kan utledes av lovens ordlyd ved at det er de "*som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter*" som har rettskrav etter bestemmelsen. Det fremgår av rundskrivet at den enkelte må ha "*utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter.*"²⁶ Man kan se det slik at økonomisk stønad er siste utvei og det siste offentlige sikkerhetsnett for de som faller utenfor folketrygdens stønadssystem.²⁷

2.2.2 Hjelp til selvhjelp

Etter stnavl. § 18 andre ledd bør stønaden "*ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen*". Dette kan begrunnes med at økonomisk stønad i utgangspunktet er en midlertidig inntektssikring. Stønaden må være på et forsvarlig nivå, jf. stnavl. § 4, og det skal foretas en konkret og individuell vurdering av den enkeltes behov.²⁸

²⁵ M. Rikoll, "Naver" seg til skolefri, NRKs nettgave: <http://www.nrk.no/ho/unge-bruker-nav-stotte-til-friar-1.8053044> (publisert 28.03.2012, lastet ned 26.05.2014).

²⁶ Rundskriv Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV, pkt. 4.18.1.2.

²⁷ Se Kjørstad mfl. (2003) s. 22.

²⁸ Kjellevoid (2012) s. 55.

At stønaden skal være egnet til å gjøre vedkommende selvhjulpen innebærer at kommunen ved utmålingen må vurdere om stønaden eventuelt kan bidra til at vedkommende kommer i arbeid og legger til rette for det.²⁹

2.3 Formålet med lov om sosiale tjenester i NAV

Etter § 1 første ledd er formålet med loven 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.*"

Videre fremgår det av andre og tredje ledd at loven "*skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud*", og at loven skal bidra til "*likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer*".

Bestemmelsen gir uttrykk for to hovedformål: Å skape et økonomisk og sosialt sikkerhetsnett, og å bidra til at den enkelte så langt som mulig blir i stand til å sørge for sitt eget livsopphold. Dette kan også uttrykkes som hovedformålene om *trygghet og rehabilitering*.³⁰

Formålet om trygghet har tre dimensjoner: Økonomisk trygghet, sosial trygghet og vern om den enkeltes personlige fysiske og psykiske integritet.³¹ Hva dette innebærer blir omtalt under punkt 4.3.2.

Et formål om rehabilitering er et formål om at den enkelte så langt som mulig skal gjøres i stand til å mestre sin livssituasjon, og bli mindre avhengig av hjelp fra det offentlige. Formålet om rehabilitering som grense for bruk av vilkår blir omtalt under punkt 4.3.3.

Formålsbestemmelsen gir i seg selv ingen rettigheter for folket eller plikter for kommunen, men den er retningsgivende og veiledende.³² Det fremgår av forarbeidene til sosialtjenesteloven at formålsbestemmelsen "*utfyller enkelte andre bestemmelser i loven [og da] særlig de bestemmelser som gir anvisning på utøvelse av skjønn*".³³ Bestemmelsen skal med andre ord gi veiledning ved skjønnsutøvelsen og om hvilke vilkår som kan eller bør

²⁹ Kjønstad og Syse (2012) s. 441.

³⁰ Kjønstad mfl. (2003) s. 160.

³¹ Kjønstad mfl. (2003) s. 310-311.

³² Rundskriv Hovednr. 35 pkt. 1.1.1.

³³ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 156.

stilles. Videre kan bestemmelsen få betydning ved tolkningen av loven.³⁴ For å anvende vilkårsbestemmelsen vil det dermed være av vesentlig betydning å sette seg inn i lovens formål.

3 Adgangen til å stille vilkår for økonomisk stønad

3.1 Stnavl. § 20 som utgangspunkt for vurderingen

3.1.1 Hjemmelen for vilkårsfastsettelse i første ledd

Stnavl. § 20 første ledd gir den positive lovhjemmelen for adgangen til å knytte vilkår til tildeling av økonomisk stønad, og må forstås som en lovfesting av den alminnelige forvaltningsrettslige læren om adgangen til å fastsette tyngende tilleggsvilkår ved begunstigende vedtak.³⁵

Bestemmelsen må etter sin ordlyd oppfattes som en særskilt hjemmel for bruk av vilkår når klienten har rettskrav på økonomisk stønad.³⁶ Av bestemmelsen fremgår det at det "kan" knyttes vilkår til tildelingen. Det vil dermed være opp til kommunens skjønn hvorvidt de finner det hensiktsmessig eller ikke. Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens formål og stnavl. § 18 annet ledd om at stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. Bruken av vilkår bør dermed være av en slik karakter at den er egnet til å fremme lovens formål om å gjøre stønadsmottakeren i stand til å sørge for sitt eget livsopphold på en annen måte enn gjennom økonomisk stønad i fremtiden.

Med dette åpner loven for at økonomisk stønad etter § 18 kan kombineres med krav om visse forpliktelser som mottakeren av stønaden må oppfylle selv når vedkommende har et rettskrav på ytelse. Eksempler på slike forpliktelser kan ifølge Kjellevold være "*at stønadsmottakeren må utføre arbeid eller ta imot sysselsettingstiltak eller opplæring; det kan være forpliktelse om å møte til samtaler på NAV-kontoret og ta imot råd og veiledning, eller forpliktelse om å disponere den tildelte økonomiske stønaden på en bestemt måte.*"³⁷

³⁴ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) s. 42 og Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 156.

³⁵ Se Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) s. 35.

³⁶ Se Kjellevold (1995) s. 86, om sosialtjenesteloven § 5-3.

³⁷ Se Kjellevold (2012) s. 58-59.

Vilkårene som etter § 20 kan knyttes til en tildeling av økonomisk stønad er *materielle vilkår*, og går som nevnt ut på at stønaden forutsetter en motytelse fra stønadsmottaker.³⁸ Dette må ikke forveksles med *prosessuelle vilkår* som fastsettes i forbindelse med saksbehandlingen av en søknad om økonomisk stønad. Slike prosessuelle vilkår kan være krav fra NAV-kontoret om at klienten i forbindelse med saksbehandlingen skal dokumentere opplysninger ved å legge frem legeerklæringer eller kvittering for betalt husleie. Dette kan ifølge Kjellebold i en viss forstand ses på som vilkår for å beholde en ytelse, men at vilkåret knytter seg til saksbehandlingen og ikke til selve tildelingen av stønaden.³⁹

3.1.2 Kommunens skjønn ved fastsettelse av vilkår

Etter stnavl. § 3 første ledd er det kommunen som har ansvar for å yte økonomisk sosialhjelp. I hver kommune er det det lokale NAV-kontoret som har ansvaret for den løpende administreringen og tjenesteytingen.

Som nevnt innledningsvis gir vilkårsbestemmelsen i seg selv liten veiledning med hensyn til om det skal fastsettes vilkår og eventuelt hvilke vilkår som skal anvendes, noe som innebærer at NAV-kontoret må foreta en skjønnsavveining. Dette kan ses på bakgrunn av at eventuelle vilkår må vurderes individuelt i forhold til den enkelte stønadsmottaker. For at vilkårene skal være så effektive som mulig og bidra til å fremme formålet om trygghet, rehabilitering og selvhjulpenhet, må det foretas en vurdering etter klientens behov og livssituasjon. Det fremgår av lovforarbeidene at NAV-kontoret har *"et betydelig rom for skjønn når det gjelder ytelsenes nivå og art, og ikke minst når det gjelder vurderingen av om det skal stilles vilkår til ytelsen, og eventuelt hvilke vilkår som skal stilles."*⁴⁰

At det må foretas en skjønsmessig vurdering i det enkelte tilfellet kan også utledes av rundskrivet der det fremgår at: *"Før det settes vilkår, skal NAV-kontoret alltid foreta en konkret individuell vurdering av om vilkår er hensiktsmessig, og vil bidra til å fremme den enkeltes muligheter til å bli uavhengig av økonomisk stønad. I denne vurderingen skal det legges vekt på hva tjenestemottaker allerede gjør for å bli selvhjulpen, og om bruk av vilkår kan kvalifisere, motivere og påvirke ytterligere. Det kan også være forhold ved*

³⁸ Se avhandlingens kapittel 1 punkt 1.1.

³⁹ Kjønstad mfl. (2003) s. 163.

⁴⁰ Jf. Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) s. 14.

*tjenestemottakers situasjon som bør avklares og eventuelt bedres før det er aktuelt å sette vilkår".*⁴¹

At vilkårsfastsettelsen beror på det enkelte NAV-kontorets skjønn, innebærer samtidig at den som fastsetter vilkåret har en form for maktposisjon i forhold til klienten. Det er påpekt av Kjellevold at en adgang til å stille betingelser for å yte hjelp, i denne sammenheng økonomisk stønad, vil kunne "*åpne for moralistiske og paternalistiske tendenser*", og at "*[d]et kan gi muligheter for bruk av makt som kan undergrave selvrespekt, trygghet og rettssikkerhet for den som er avhengig av bistand.*"⁴² At det foreligger et avhengighetsforhold hvor den ene part har en maktposisjon er et moment av betydning når grensene for adgangen til å fastsette vilkår vurderes under kapittel 4.

De vilkår som skal fastsettes må nedfelles i vedtaket om tildelingen av stønaden, og de skal begrunnes, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.⁴³

Selv om kommunen er gitt et betydelig rom for skjønn, oppstiller § 20 andre ledd krav til vilkårene som kommunen må holde seg innenfor ved vilkårsfastsettelsen. Av bestemmelsen fremgår det at "*[v]ilkårene 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. Vilårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.*" Dette er lovgitte grenser for adgangen til å fastsette vilkår, og danner dermed utgangspunktet for vurderingen av de rettslige grensene for bruk av vilkår.⁴⁴

3.2 Den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårlæren

Stnavl. § 20 er en lovfesting av den alminnelige forvaltningsrettslige læren om adgangen til å fastsette tyngende tilleggsvilkår til begunstigende vedtak, heretter kalt "vilkårlæren".⁴⁵ Det er i teori og i praksis et alminnelig akseptert utgangspunkt at den skjønnsmessige kompetanse

⁴¹ Rundskriv Hovednr. 35, punkt 4.20.2.1

⁴² Se Kjønstad mfl. (2003) s. 145-146.

⁴³ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

⁴⁴ Se punkt 4.1 i avhandlingen.

⁴⁵ Jf. Ot.prp.nr.103 (2008-2009) s. 35.

som fremgår av den enkelte lov gir adgang til å knytte plikter i form av vilkår til et begunstigende vedtak.⁴⁶

I følge Backer innebærer vilkårlæren "*en ulovfestet regel som gir adgang til å sette vilkår i forvaltningsvedtak uten at det er nevnt i hjemmelsgrunnlaget.*"⁴⁷ Vilkårlæren gjelder imidlertid kun i de tilfeller der forvaltningen har såkalt "fritt" skjønn, det vil si der loven legger opp til at forvaltningen selv avgjør ("kan"-skjønn) om et bestemt vedtak skal treffes – for eksempel om en tillatelse skal gis mv. En kan se det slik at når forvaltningen har anledning til *ikke* å treffe et vedtak med et bestemt innhold, kan den også velge å treffe vedtak på bestemte vilkår, ut fra en "fra det mer til det mindre"-betraktning.⁴⁸ Den lovfestede adgangen til å stille vilkår etter stnavl. § 20 skiller seg i så måte fra den alminnelige vilkårlæren, ettersom klienten som oppfyller vilkårene i § 18 i utgangspunktet har et rettskrav på økonomisk stønad.

Uavhengig av om man befinner seg på et rettsområde hvor vilkårsadgangen er lovfestet, som i stnavl. § 20, eller om vilkårsadgangen beror på forvaltningens kompetansegrunnlag, må det innfortolkes positive begrensninger i hjemmelsgrunnlaget for en slik myndighetsutøvelse.⁴⁹ De rettslige grensene vil bero på en helhetsvurdering av lovens ordlyd og forarbeider, og det er særlig to krav som gjelder for bruk av vilkår.

For det første gjelder det et krav om *saklighet*. Det må være tilstrekkelig nær saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår. Ved spørsmålet om saklighetskravet er oppfylt kan man ta utgangspunkt i om vilkåret er egnet til å oppfylle lovens formål, men dette er ikke avgjørende. Også andre hensyn som likestilling og miljøvern kan gjøre et vilkår lovlig selv om det ikke fremmer lovens hovedformål.⁵⁰

For det andre er det et krav om *forholdsmessighet*. Dette innebærer at vilkåret ikke skal være urimelig byrdefullt for den vedtaket retter seg mot i forhold til vilkårets betydning for å

⁴⁶ Alice Kjellevoid og Aasen, Henriette Sinding, *Huleboer-dommen og bruk av tvang i Sykehjem: Rt-2010-612*, publisert i TFE-2011-50, s. 60

⁴⁷ Inge Lorange Backer, *Naturvern og naturinngrep* (1986) s. 433

⁴⁸ Se bl.a. Torstein Eckhoff og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 9. utgave (2010) s. 434.

⁴⁹ Kjønstad mfl. (2003) s. 153

⁵⁰ Kjønstad mfl. (2003) s. 154.

realisere lovens formål. Med andre ord må det være en grense for hvor store inngrep det offentlige kan gjøre overfor klienten for å fremme lovens formål.

Når loven gir særskilt hjemmel for bruk av vilkår, kan vilkårslæren være veiledende ved tolkningen av bestemmelsen. Særlig betydning vil læren ha der vilkårshjemmelen er vid og åpen.⁵¹ Vilkårslæren kan med dette sette skranker for bruk av vilkår som påvirkningsmiddel overfor mottakeren av stønaden. Hvordan vilkårslæren setter grenser for bruken av vilkår etter stnavl. § 20 vil bli nærmere omhandlet i punkt 4.4.3.

3.3 Hvorfor er bruk av vilkår er aktuelt?

Bruk av vilkår etter stnavl. § 20 er et særlig effektivt virkemiddel for å oppnå formålet om rehabilitering. Da det er til det beste for klienten å kunne klare seg selv og dermed komme ut av klienttilværelsen, kan formålet om rehabilitering også ses på som et uttrykk for omsorg for klienten. Ved at vilkår kan bidra til å gjøre stønadsmottakeren i stand til å ta vare på seg selv, kan bruken ha en pedagogisk hensikt.

For at et vilkår som virkemiddel skal kunne ha en kraft og en virkning må det få konsekvenser dersom det foreligger helt eller delvis brudd på vilkåret som er avtalt mellom NAV og klienten. Det fremgår ikke av loven selv hva slags konsekvenser et vilkårsbrudd skal ha, men etter rundskrivet skal det være forholdsmessighet mellom bruddet og konsekvensen.⁵² I en rapport utarbeidet av PROBA samfunnsanalyse i 2013 fremgår det at de vanligste sanksjonene er reduksjon av sosialhjelp og utsettelse av stønad til vilkåret er oppfylt.⁵³ Videre fremgår det av rapporten at bortfall av sosialstønad er mindre vanlig. Når en klient vet at brudd på vilkår kan medføre sanksjoner, vil vedkommende dermed være mer motivert for å oppfylle vilkåret, og dermed være nærmere selvforsørgelse og rehabilitering.

Mangel på vilkår for tildeling av økonomisk stønad vil kunne medføre en negativ tendens ved at arbeidsmoral og selvforsørgelse blir nedprioritert, siden det da kan tenkes lettere for vedkommende å søke om støtte fra kommunen. For å forhindre en slik "slapphetstendens" vil bruk av vilkår kunne bidra til å motivere den enkelte stønadsmottaker til å komme ut i arbeid, og til å leve selvstendig. Det fremgår av forarbeidene til sosialtjenesteloven at erfaringer "har

⁵¹ Kjellevoid (1995) s. 70.

⁵² Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.20.2.8

⁵³ Proba-rapport 2013-09, *Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*, s. 45.

vist at det i mange tilfeller vil være behov for å stille vilkår til et vedtak om å gi økonomisk stønad."⁵⁴

Vilkårsbrukens aktualitet viser seg blant annet i de tilfeller der en stønadssøker har et umiddelbart hjelpebehov. Siden økonomisk stønad er en subsidiær ytelse, skal andre reelle inntektsmuligheter være utprøvd først.⁵⁵ Likevel fremgår det av forarbeidene at bestemmelsene om økonomisk stønad må forstås slik at "*de skal fungere som et sikkerhetsnett og dekke opp umiddelbare hjelpebehov.*" Når en klient søker om andre rettigheter, som for eksempel trygd, kan prosessen ofte ta noe tid, og da kan det være aktuelt å yte hjelp gjennom økonomisk stønad "*med vilkår om at f. eks. arbeid, trygd, underholdsbidrag skal søkes*".⁵⁶

Siden utgangspunktet er at man ikke skal frata eller begrense en rettighet som noen har rettskrav på, jf. legalitetsprinsippet, kan man stille spørsmål ved vilkårshjemmelens egentlige funksjon. Rettighetsbestemmelsen gir en rett til hjelp dersom vedkommende ikke kan sørge for sitt eget livsopphold, og det må følgelig vurderes om det foreligger et nødvendig behov for hjelp. Målet er å komme til en løsning som skal gi vedkommende mulighet til å sørge for seg selv. At man gjennom vilkårsfastsettelse forsøker å finne alternative måter vedkommende kan forsørge seg selv på, for eksempel ved å realisere formuesgoder, må derfor anses å være i tråd med lovens formål, og ikke nødvendigvis en begrensning av rettskravet. På den måten vil anvendelse av vilkårsbestemmelsen sammen med rettighetsbestemmelsen bidra til en mer effektiv og på lang sikt bedre måte å nå lovens formål på.

4 Rettslige grenser for bruk av vilkår

4.1 Stnavl. § 20 andre ledd stiller krav til vilkårsfastsettelsen

Stnavl. § 20 andre ledd danner utgangspunktet for vurderingen av hvilke rettslige skranker som gjelder for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad, og er som nevnt en lovfesting av "vilkårslæren". Under dette punktet vil det bli gjort rede for de enkelte krav som fremgår av bestemmelsen.

⁵⁴ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 82 pkt. 5.8

⁵⁵ Se lov om sosiale tjenester i NAV § 18.

⁵⁶ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 82 pkt. 5.8

Det første kravet er at "[v]ilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket." Dette fremgår også av forarbeidene til sosialtjenesteloven, der kravet er formulert slik at det kan "stilles vilkår som har sammenheng med behovet som utløser retten til økonomisk stønad".⁵⁷ Kravet om sammenheng vil som hovedregel si at vilkårene må være egnet til å fremme et formål om rehabilitering.⁵⁸ De må altså være med på å fremme formålet med stønaden. For eksempel vil vilkår om å utføre vedlikeholdsarbeid for kommunen, for at den skal få utført jobben gratis, ikke bidra til å fremme formålet om rehabilitering, og har dermed ikke sammenheng med vedtaket. Likeledes vil vilkår som er begrunnet i straffebeaktninger ikke være egnet til å fremme formålet. Kommunen kan dermed ikke stille et vilkår med den hensikt å "straffe" en stønadsmottaker.

Om et vilkår har nær sammenheng med vedtaket vil etter rundskrivet avhenge av den enkelte stønadsmottakers behov, situasjon og forutsetninger. Som eksempler på vilkår som har nær sammenheng med vedtaket nevnes blant annet at "vilkår om deltakelse i aktivitet kan være aktuelt for en tjenestemottaker som har vansker med å få arbeid på grunn av manglende arbeidserfaring." Et annet eksempel som fremgår av rundskrivet er at "vilkår om å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter kan være aktuelt hvis tjenestemottaker kan ha krav på ytelse etter folketryktdloven og andre ordninger."⁵⁹ Dette viser viktigheten av at det foretas en individuell vurdering når kommunen skal avgjøre om det er hensiktsmessig å knytte vilkår til stønaden, og i så fall hvilke vilkår som skal fastsettes.

Videre i § 20 andre ledd fremgår det et krav om at vilkårene ikke må være "uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte." Det fremgår av forarbeidene til sosialtjenesteloven at det enkelte vilkår ikke bør "settes slik at det rammer den enkeltes integritet og selyfølelse på en uheldig og krenkende måte," og nevner som eksempel at vilkår om å delta i terapi med andre hvor personlige ting blir drøftet ikke kan stilles på grunn av integritetshensynet.⁶⁰ Man må respektere klienten i den forstand at den ikke skal måtte dele personlige opplysninger i større grad og med flere personer enn nødvendig for vurderingen.

⁵⁷ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 82 og 161.

⁵⁸ Kjellebold (2012) s. 60.

⁵⁹ Rundskriv Hovednr. 35. punkt 4.20.2.4.

⁶⁰ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 82 og 161.

De omstendighetene som gjør det nødvendig for klienten å søke om stønad vil i seg selv kunne være med på å svekke den enkeltes selvfølelse og integritet. Det vil for mange kunne føles nedverdiggende å havne i en situasjon som gjør det nødvendig å søke om støtte fra det offentlige. Av den grunn er det derfor viktig at de aktuelle vilkår ikke er mer inngripende enn det helt nødvendige.

Når det knyttes vilkår til en tildeling av økonomisk stønad, vil det innebære en plikt, et pålegg eller en begrensning for stønadsmottakeren. Dette vil kunne innebære at vilkåret både er en byrde for vedkommende, og at handle- og valgfriheten blir begrenset. Kravet som fremgår av loven er derimot at det ikke skal skje på en *uforholdsmessig* eller *urimelig* måte.

Stønadsmottakeren må følgelig i en viss grad måtte tåle den byrde og begrensning vilkåret innebærer.

Uavhengig av den enkelte stønadsmottaker vil noen vilkår ifølge rundskrivet være uforholdsmessig byrdefulle og begrense handle- og valgfriheten på en urimelig måte. Blant annet er det "*ikke anledning til å sette vilkår som allment er å anse som støtende eller integritetskrenkende, eller som kan føre til ytterligere marginalisering. Det er ikke anledning til å sette vilkår om at en tjenestemottaker skal motta en bestemt behandling for helseplager eller rusmisbruk.*"⁶¹

Når NAV-kontoret skal fastsette vilkår, må det foreta en konkret individuell vurdering av hvor tyngende vilkåret vil være for den enkelte stønadsmottaker. Hvis vedkommende er småbarnsforelder vil for eksempel et vilkår om å flytte til en rimeligere bolig være mer tyngende og byrdefullt enn det ville være for en person som bor alene uten familie. Likeledes vil et vilkår om å selge bilen være en urimelig begrensning i en klients handle- og valgfrihet. Derimot kan det være rimelig å stille som vilkår at vedkommende bytter til en rimeligere bil. På den måten kan klienten realisere formuesgoder uten at det begrenser handle- og valgfriheten.⁶²

Et tredje krav som fremgår av stnavl. § 20 andre ledd er at vilkårene ikke må "*være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.*" Vilkårene kan altså ikke være rettsstridige. Likeledes vil vilkår som er så inngripende at det krever hjemmel i særskilt lov

⁶¹ Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.20.2.5.

⁶² Se flere eksempler i rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.20.2.5.

være rettsstridige hvis slik hjemmel ikke foreligger. For eksempel er det ikke adgang til å stille vilkår om at en klient skal realisere formuesgoder som NAV har grunn til å tro er stjålet eller skaffet på annet ulovlig vis.⁶³

4.2 Rettighetselementet

4.2.1 Klienten har rettskrav på ytelse etter Stnavl. § 18

Når en klient oppfyller kravene i stnavl. § 18 har vedkommende et rettskrav på økonomisk stønad på et forsvarlig minstenivå. Ved fastsettelsen av hva en klient har krav på må kommunen foreta en skjønsmessig vurdering. Det fremgår blant annet av rundskrivet at NAV-kontoret både har rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønad, og at det skal gjøres en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendig for å sikre et forsvarlig livsopphold.⁶⁴ NAV-kontoret har derimot ingen skjønnsfrihet ved avgjørelsen av om klienten skal få stønad dersom vilkåret i § 18 er oppfylt.

Forutsatt at en klient har rettskrav på økonomisk stønad på et forsvarlig minstenivå, må det være klart at NAV ikke kan fastsette vilkår på en slik måte at klienten ikke får stønad på et forsvarlig minstenivå. En slik bruk av vilkår ville føre til at lovens formål om å være et sikkerhetsnett for de mest vanskeligstilte ble satt til side. Det oppstår et spørsmål om rettighetselementet i § 18 setter ytterligere grenser for adgangen til å knytte vilkår til tildelingen enn det som fremgår av § 20 og vilkårlæren. For å finne svar på dette spørsmålet må man se på forholdet mellom rettighetsbestemmelsen i § 18 og vilkårsbestemmelsen i § 20.

Når en klient har rettskrav på økonomisk stønad, vil vedkommende være i en slik situasjon at han eller hun ikke kan sørge for sitt eget livsopphold, og trenger hjelp for å komme til det stadiet der den føler sosial og økonomisk trygghet, jf. lovens formål i § 1. Etter ordlyden i § 18 kan man utlede at klienten har rett til å få dekket et nødvendig behov dersom den ikke kan sørge for sitt livsopphold på *andre måter* enn gjennom sosialhjelp. Dermed kan det i utgangspunktet ikke være i strid med § 18 at man gjennom vilkår vil motivere klienten til å benytte alternative muligheter for å kunne sørge for sitt livsopphold.

⁶³ Rundskriv Hovednr. 35 punkt. 4.20.2.6.

⁶⁴ Rundskriv Hovednr. 35, punkt 4.18.1.3

At NAV yter økonomisk stønad vil klart være til hjelp for klienten, men det skal som et utgangspunkt være en midlertidig løsning. For at den hjelpetrengende skal kunne komme seg ut av situasjonen vil det dermed ofte kunne være helt nødvendig at vedkommende ikke bare passivt mottar stønaden, men også tar tak i situasjonen selv ved å søke andre muligheter for forsørgelse.

Ved at NAV skal gi opplysninger, råd og veiledning etter stnavl. § 17, får den enkelte god hjelp til å komme seg videre, men ofte kan det være mer til hjelp å foreta aktive handlinger. For eksempel er det vanlig å stille vilkår om at vedkommende skal skaffe seg inntekter på andre måter enn ved sosiale ytelser, eller at vedkommende skal redusere sine utgifter.⁶⁵ Dette er begge vilkår som er egnet til å gjøre den enkelte selvhjulpen. Ved at det stilles krav om aktive handlinger får klienten nyttig erfaring. Med nevnte eksempler blir for eksempel vedkommende vant med å søke jobb, og lærer seg å tenke økonomisk. Dette er egenskaper som langt på vei er egnet til å påvirke stønadsmottaker til å utnytte muligheter for å kunne bli selvhjulpen. Så lenge kravene i § 20 andre ledd er oppfylt, vil bruk av vilkår være et godt virkemiddel for å nå det endelige målet om at den enkelte skal være i stand til å klare seg selv og føle økonomisk og sosial trygghet. Dette tilsier at rettighetselementet ikke setter ytterligere grenser for vilkårsbruken enn det som fremgår av stnavl. § 20 andre ledd.

Ved at § 18 gir mulighet til å søke andre alternativer til forsørgelse, og at stønaden i utgangspunktet skal være midlertidig, vil bestemmelsen sett i sammenheng med § 20 gi NAV-kontoret en kompetanse til å stille vilkår for stønaden, så lenge vilkårene har til formål å påvirke klienten til å søke alternative muligheter for å kunne forsørge seg selv.

På bakgrunn av at vilkårene som skal fastsettes må være egnet til fremme formålet med rettighetsbestemmelsen – å gjøre vedkommende selvhjulpen – kan man se på rettighetselementet som en grense ved at kravene til nær sammenheng og forholdsmessighet i § 20 andre ledd blir skjerpet ytterligere. Valg av vilkår blir begrenset til vilkår som kan bygge opp under alternative måter for klienten til å forsørge seg selv.

4.2.2 Oppsummering

På bakgrunn av sosialhjelpens subsidiære karakter kan man etter dette utlede at det er hensiktsmessig med en vilkårsbestemmelse som gir adgang til å knytte vilkår til hjelpen selv

⁶⁵ Se Kjellevold (1995) s. 39-40.

om klienten har rettskrav på ytelse. Så lenge vilkåret oppfyller de krav som fremgår av § 20 andre ledd, vil rettighetselementet dermed ikke utgjøre noen ytterligere begrensning for vilkårsfastsettelsen enn at det er strenge krav til sammenheng med vedtaket og forholdsmessighet.

4.3 Lovens formål som grense for bruk av vilkår

4.3.1 Innledende kommentar

Lovens formål som grense for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad må ses i sammenheng med kravene om tilstrekkelig nær sammenheng mellom vedtak og vilkår, jf. stnavl. § 20 andre ledd og vilkårsloven. Som nevnt må man ta utgangspunkt i om et vilkår er egnet til å fremme lovens formål i en vurdering av om kravet er oppfylt.

Formålene er omhandlet ovenfor i punkt 2.3. Her skal det gås nærmere inn på hvordan de nevnte formålene setter grenser for vilkårsfastsettelsen.

4.3.2 Formål om trygghet

Som nevnt innebærer formålet om trygghet et hovedformål om å skape et økonomisk og sosialt sikkerhetsnett, slik at vanskeligstilte får dekket nødvendige materielle behov. De velferdsgoder loven skal bidra til å fremme, jf. stnavl. § 1, angir det statiske aspektet ved hjelpen.⁶⁶

Økonomisk trygghet må forstås slik at den enkelte skal være sikret et forsvarlig livsopphold og økonomiske behov. Som nevnt i punkt 2.3 innebærer formålet om trygghet også en *sosial trygghet*, for eksempel at man kan få bo i eget hjem og være i vante omgivelser.⁶⁷ Herunder kan man også utlede et vern om den enkeltes personlige fysiske og psykiske integritet. Den hjelpetrengende skal ikke utsettes for overgrep eller unødvendig og urimelig innblanding i sine personlige forhold.⁶⁸ Man kan dermed ikke stille vilkår som er krenkende for den enkelte. For eksempel kan det ikke stilles vilkår om at en rusavhengig klient skal legges inn på institusjon for å kunne motta økonomisk stønad, selv om vilkåret er begrunnet i en omsorg for klienten. Selv om det kan være til det beste for en rusavhengig stønadsmottaker å få profesjonell hjelp med å bli rusfri, kan det ikke stilles slike vilkår.

⁶⁶ Kjellevoid (1995) s. 93.

⁶⁷ Se ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 49.

⁶⁸ Se Kjønstad mfl. (2003) s. 311.

For å oppnå formålet om trygghet er det viktig at vilkårsfastsettelsen foretas etter en individuell faglig og skjønnsmessig vurdering av den enkelte klients behov og omstendigheter. Dette kan også ses på bakgrunn av at det ikke bare er et mål om en objektiv trygghet, men at den enkelte stønadsmottaker selv skal *føle* en trygghet.

Et vilkår som knytter betingelser til et vedtak om økonomisk stønad bidrar i seg selv ikke til å oppnå formålet om trygghet. Det er den økonomiske stønaden som gir den enkelte en trygghetsfølelse, men tryggheten avhenger av at vedkommende oppfyller vilkåret. En måte å se det på er at klienten ved å gi den motytelse vilkåret krever får trygghet i form av økonomisk støtte. Dermed vil ikke vilkårsfastsettelsen kunne begrunnes med lovens formål, men med andre formål som rehabilitering eller kontroll.

4.3.3 Formål om rehabilitering

Et formål om rehabilitering tar sikte på at den enkelte skal kunne gjøres i stand til å sørge for sitt eget livsopphold og dermed bli uavhengig av økonomisk støtte. Dette må ses i sammenheng med at formålet med økonomisk stønad etter § 18 er å gjøre vedkommende selvhjulpent, og at hjelpen skal være midlertidig. Det beste for den enkelte er å kunne komme seg ut av en klienttilværelse og å mestre de dagligdagse utfordringene som oppstår på egenhånd. For å oppnå formålet om rehabilitering har også klienten selv et ansvar for å gjøre det den kan for å kunne sørge for seg selv. Denne målsetningen utgjør det dynamiske aspektet ved hjelpen.⁶⁹

Videre kan formålet om rehabilitering begrunnes i en frykt for at tildeling av økonomisk stønad uten forbehold kan undergrave viktige verdier i samfunnet som arbeidsmoral og idealet om selvforsørgelse.⁷⁰ Ved at klienten blir pålagt å gå inn i rehabiliteringstiltak som vilkår for å motta stønad får man dermed "testet ut" klientens evne og vilje til selvforsørgelse. Vilkår om å søke arbeid, ta utdanning eller delta i arbeidsmarkedstiltak vil for eksempel være egnet til å få den enkelte ut av en situasjon som passiv stønadsmottaker og over i en mer aktiv tilværelse.⁷¹

Vilkårsfastsettelse kan være et virkemiddel for å motivere og påvirke stønadsmottaker til å endre på sin livsførsel. Et eksempel fra nyhetsbildet på at vilkår kan ha en positiv og

⁶⁹ Kjellevoid (1995) s. 96.

⁷⁰ Se blant annet Kjønstad mfl. (2003) s. 314.

⁷¹ Se Kjønstad mfl. (2003) s. 316.

motiverende effekt på stønadsmottakeren ble publisert på TV2 sine nettsider 23. mars 2014.⁷² Det fremgår av artikkelen at NAV-kontoret i Fjell kommune i 2012 innførte en såkalt aktivitetsplikt for alle sosialhjelpsmottakere i kommunen. Dersom stønadsmottakerne ikke møtte opp til aktivitetshuset eller kom for sent, ville de bli trukket for livsopphold. Personen som ble intervjuet (Domenic) innrømmer selv at denne aktivitetsplikten endret livet hans: "*Som mange andre slet også Domenic med døgnrytmen, var passivisert og isolerte seg samtidig fra andre som jobbet og studerte på dagtid.*" Det var kravet om at fravær uten gyldig grunn førte til trekk i en dags livsopphold som ifølge ham selv var det som skulle til for at han endret en livsstil fra å sitte foran TV'en og PC'en til å søke arbeid. Han fikk motivasjon til å søke jobber og til å komme ut i arbeidslivet.

Arbeidsminister Robert Eriksson avslutter i den nevnte artikkelen med å si at "*Regjeringen vil legge frem en lovendring hvor vi innfører aktivitetskrav over hele landet i alle kommuner*", og at han håper på et ferdig lovutkast allerede til sommeren. Dette viser at temaet er dagsaktuelt og at det fortsatt er tiltak som kan gjøres for å oppnå formålet om at den enkelte skal bli selvhjulpen.

En vilkårsfastsettelse kan derimot ikke bare begrunnes med et rehabiliteringsformål. Man kan trekke fra vilkårslæren at vilkåret også må være formålstjenlig. Det vil si at bruken av vilkåret må være objektivt *egnet til* å fremme formålet om rehabilitering. Sentralt her er hvilke virkninger det aktuelle vilkåret er egnet til å utløse i den enkelte situasjon.

Rehabiliteringshensynet vil ofte være i harmoni med trygghetshensynet. Likevel kan formålet om rehabilitering komme i konflikt med hensynet til vern om personlig fysisk og psykisk integritet. Det kan være at klienten selv er uenig i at det er behov for rehabilitering eller uenig i de vilkår som fastsettes for å effektivisere rehabiliteringsprosessen. Hvor langt NAV-kontoret kan gå ved vilkårsfastsettelsen for å oppnå rehabilitering må dermed vurderes i forhold til formålet om sosial og økonomisk trygghet og hensynet til vern om integritet.

De rettslige grensene for kommunens bruk av vilkårsinstituttet vil et stykke på vei gi den enkelte et vern mot rehabiliteringstiltak som vedkommende ikke er enig i. For at et vilkår som er egnet til å fremme rehabilitering skal være lovlig må det i tillegg oppfylle de kravene som fremgår av stnavl. § 20 andre ledd om at vilkåret ikke skal være uforholdsmessig byrdefullt eller begrense den enkeltes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Grensene for hvor

⁷² H.E.H. Eliassen, *Ny nav-lov: Kom deg opp av sofaen!* | TV2s nettutgave: http://www.tv2.no/a/5436500#_UzA4rfI5Pw (publisert 23.03.2014, lastet ned 26.05.2014).

langt man kan gå i bruk av vilkår for å fremme rehabiliteringsformålet vil bli videre diskutert i punkt. 4.4 om kravet til forholdsmessighet.

4.3.4 Andre relevante formål

Retten til økonomisk stønad er behovsprøvd, og det kan derfor være aktuelt for NAV-kontoret å kontrollere om klienten fortsatt har behov for hjelp, og om den stønad som er gitt er benyttet i samsvar med forutsetningene for tildelingen.⁷³ Det vil være aktuelt og legitimt om den aktuelle saksbehandler stiller krav overfor klienten under saksbehandlingen om å dokumentere opplysninger, for eksempel ved å vise kvitteringer for kjøp eller betalte regninger. I slike tilfeller vil vilkåret om dokumentasjon være begrunnet i et *kontrollformål*. Denne type vilkår er i utgangspunktet knyttet til saksbehandlingen og er dermed et prosessuelt vilkår, men det kan også ses på som et vilkår knyttet til tildeling av økonomisk stønad ved at tildelingen forutsetter oppfyllelse av kravet.

Formålet om kontroll må harmonisere med de øvrige formål og krav som fremgår av loven. Bruk av kontrollvilkår av denne typen har ikke hjemmel i lov, og man må dermed være varsom med å begrunne vilkår med dette formålet alene. Derimot kan et vilkår ofte være begrunnet i både et formål om rehabilitering og et formål om kontroll. Et eksempel på dette kan være et vilkår om at klienten ved innkjøp skal ha med seg en representant fra NAV. På denne måten vil det bli ført kontroll med at stønaden benyttes på riktig måte, og klienten kan få veiledning ved innkjøp.⁷⁴

Bruk av vilkår kan videre være ønsket begrunnet i et formål om *allmennprevensjon*. Ved aktiv anvendelse av vilkår vil befolkningen kunne endre holdningen til sosialhjelp. Det kan ha en avskrekkende effekt, slik at den enkelte forsøker å løse situasjonen på egenhånd før man eventuelt må søke om stønad. Det skal ikke være lett å få sosialhjelp, og det må kreves en egeninnsats fra den enkelte søker. Allmennprevensjon er derimot ikke et formål etter stnavl. § 1, og kan dermed ikke alene begrunne et vilkår. Et synspunkt kan imidlertid være at allmennprevensjon er en positiv sideeffekt av bruk av lovlige vilkår som er begrunnet i lovens formål.

4.3.5 Oppsummering

⁷³ Se Kjønstad mfl. (2003) s. 163.

⁷⁴ Kjønstad mfl. (2003) s. 164.

Av de foreliggende formål er det rehabiliteringsformålet og kontrollformålet som kan begrunne vilkårsfastsettelsen. Selv om det må vises forsiktighet med å begrunne et vilkår med kontrollformålet, kan vilkårsbruken ha flere formål. Et vilkår som er begrunnet i formålet om kontroll vil enklere kunne aksepteres når det samtidig er egnet til å fremme et formål om rehabilitering.

Som nevnt ovenfor vil formålet om økonomisk og sosial trygghet og hensynet til vern om den enkeltes personlige integritet i seg selv ikke kunne begrunne en vilkårsfastsettelse, men setter grenser for bruk av vilkår som et virkemiddel for å nå lovens formål. Det kan ikke fastsettes vilkår som setter formålet om trygghet til side.

Videre må det kreves at det enkelte vilkår er objektivt egnet til å fremme lovens formål om rehabilitering eller kontroll.

Formålene om trygghet, vern om integritet, rehabilitering og kontroll danner således yttergrensene for adgangen til å knytte vilkår til en tildeling av økonomisk stønad, men grensene er fortsatt uklare da formålene til dels kan stå i motstrid til hverandre.

4.4 Kravet om forholdsmessighet som grense for bruk av vilkår

4.4.1 Forsvarlig skjønnsavveining

Som i forvaltningsretten ellers kan det også etter stnavl. § 4 utledes et krav om at saksbehandlingen skal være forsvarlig.⁷⁵ Kommunen må dermed foreta en skjønnsmessig og samlet avveining av alle hensyn som taler for og mot et vilkår som kan ha negative virkninger for den enkelte klient. Det vil si at formålene om trygghet og rehabilitering må harmoniseres. At det må foretas en slik avveining er et krav til skjønnsprosessen.

For kommunens skjønnsfrihet ved vilkårsfastsettelsen foreligger det også yttergrenser for resultatet av avveiningen. Disse grensene beror på et prinsipp om *forholdsmessighet*. At det skal foretas en vurdering av om vilkåret er forholdsmessig fremgår både av stnavl. § 20 andre ledd og vilkårs læren, som stiller strenge krav til forholdsmessighet mellom mål og virkemiddel. Som nevnt i punkt 3.2 må den byrden som vilkåret pålegger klienten vurderes opp mot det offentlige behov for å nytte vilkår for å nå lovens formål.

⁷⁵ Eckhoff og Smith (2010) s. 212.

Under avveiningen plikter kommunen å vurdere om det eventuelle vilkåret utgjør et inngrep for klienten, og i hvor stor grad. Et moment i denne vurderingen er hensynet til den typiske situasjonen som kjennetegner forholdet mellom kommunen og stønadsmottakeren.⁷⁶ Her vil det foreligge et avhengighetsforhold, da stønadsmottakeren trenger hjelp for å oppnå en forsvarlig livssituasjon, og siden økonomisk stønad er behovsprøvd, vil kommunen sitte i en maktposisjon. Herunder er det av betydning at stønadsmottakeren ofte vil kunne føle et tap av selvspekt og sosial anseelse ved å søke om økonomisk stønad, og at det må tas hensyn til dette under avveiningen.

Videre er det et moment at et vilkår som påvirkningsmiddel kan være til det beste for klienten. Ved å kreve en motytelse som går ut på en aktiv handling kan stønadsmottakeren føle at han eller hun er på vei mot bedre omstendigheter, og dermed få økt selvtillit og motivasjon. Å begrunne vilkårsbruken kun med slike synspunkter kan imidlertid virke noe paternalistisk, og har ikke støtte i stnavl. § 20. En slik paternalistisk ideologi vil ifølge Kjellevold bygge på at det er et interessefelleskap mellom klienten og sosialtjenesten, der sosialtjenesten skal definere hva som er til det beste for klienten, og at dette kan begrunne tyngende vilkår.⁷⁷ Ved at stnavl. § 20 andre ledd stiller krav til vilkårsbruken om at det ikke skal begrense den enkeltes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte, kan denne ideologien ikke begrunne tyngende vilkår.

Før kommunen fastsetter vilkår, må det vurderes om et mål om rehabilitering kan nås på frivillig grunnlag av klienten. Det fremgår av stnavl. § 42 at tjenestetilbud etter loven så langt som mulig skal *"utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener."* Et ensidig pålegg fra kommunen om krav til motytelse kan dermed være unødvendig og inngripende for stønadsmottakeren når vedkommende ikke vil delta i et rehabiliteringsarbeid. Er klienten derimot enig skal det mindre til før kravet om forholdsmessighet er oppfylt.

4.4.2 Materielle grenser for bruk av vilkår

I forrige punkt ble det gjort klart at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering for at vilkårsbruken skal være forsvarlig, og hva slags momenter som kan være relevante i en slik avveining. Under dette punktet vil det bli gitt eksempler på hvordan hensynet til vern om den enkeltes psykiske og fysiske integritet setter materielle grenser for bruken av vilkår.

⁷⁶ Jf. Kjellevold (1995) s. 116.

⁷⁷ Se Kjellevold (1995) s. 116-117 for mer informasjon om den paternalistiske ideologi.

Selv om et vilkår utvilsomt er egnet til å fremme et mål om å gjøre en stønadsmottaker selvhjulpen, kan det være uforholdsmessig byrdefullt for den enkelte person og dermed ikke et lovlig vilkår, jf. § 20 andre ledd.

Noen vilkår kan være av en så inngripende karakter at det må kreves særskilt hjemmel i lov for å kunne ta slike vilkår i bruk, jf. legalitetsprinsippet. Et eksempel på dette er som nevnt krav for rusmiddelavhengige om innleggelse i institusjon for å motta eller beholde økonomisk stønad. Tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige er hjemlet i helse- og omsorgsloven kapittel 10, og er dermed av en så inngripende karakter at det krever særskilt hjemmel.⁷⁸ Man kan dermed ikke anvende en så generell vilkårsbestemmelse som stnavl. § 20 på så inngripende situasjoner.

En annen type vilkår som anses som for inngripende til at det kan kreves som motytelse for økonomisk stønad er vilkår om poliklinisk behandling.⁷⁹ Det er egnet til å fremme rehabilitering, men hensynet til den enkeltes integritet og autonomi tilsier at denne type vilkår faller utenfor området for lov om sosiale tjenester i NAV.

Det kan generelt legges til grunn at jo tyngre et inngrep vil være for klienten, desto mer tungtveiende må de hensyn som taler for vilkåret være. Hvor inngripende det vil være avhenger fra person til person, og det er dermed svært viktig at det foretas en individuell forholdsmessighetsvurdering i det enkelte tilfellet.

4.4.3 Vilkårslæren i Rt. 2010 s. 612 (Huleboerdom II)

Det er i punkt 3.2 gitt en oversikt over hva vilkårslæren går ut på. På bakgrunn av at læren har kommet til uttrykk i stnavl. § 20 andre ledd, og har betydning ved vurderingen av adgangen til å fastsette vilkår, er det av interesse å se hvordan vilkårslæren og kravet til forholdsmessighet er blitt behandlet av Høyesterett.

Selv om Rt. 2010 s. 612 (Huleboerdom II) ikke gjelder bruk av vilkår etter stnavl. § 20 er den likevel relevant for avhandlingen ved at den tar opp spørsmålet om adgangen til å knytte tyngende vilkår til et tilbud om sykehjemsplass. Høyesteretts flertall viser til vilkårslæren og legger til grunn at vilkår kan gjennomføres med tvang.

⁷⁸ Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

⁷⁹ Kjønstad mfl. (2003) s. 171.

Kort fortalt gjelder saken spørsmålet om et kommunalt sykehjem kan skifte sengetøy, utføre kroppsvask og skifte sårbandasjer på en pasient, mot hans vilje, jf. pasientrettighetsloven §4-1.⁸⁰ Pasienten (A) var tidligere uteligger og konstant sengeliggende etter innleggelsen. Det fremgår av dommen at A *"har omfattende sårdannelse på begge beina og i underlivet, vesentlige bevegelseshemninger og feilstillinger i beina og i noen grad i armene. Han er inkontinent for urin og avføring – og som følge av tarmsykdom er avføringen flytende"* (avsnitt 2).

Førstvoterende med flertallets støtte finner at verken lov eller forskrift gir hjemmel for de aktuelle tvangsinngrep, men finner i avsnitt 31 at *"også annet rettsgrunnlag kan gi hjemmel; herunder må man også på denne sektoren kunne stille vilkår ved ellers begunstigende vedtak, så langt disse har en saklig sammenheng med vedtaket og ikke er uforholdsmessig tyngende."* Deretter viser førstvoterende til at *"det nærmere innholdet i tjenestetilbudet i stor grad beror på et såkalt fritt skjønn"* og at retten til å få et heldøgns omsorgstilbud ikke stenger for at det kan stilles vilkår, *"herunder med tvangselementer."*

Vedrørende forholdsmessighetsvurderingen fatter førstvoterende seg i korthet i avsnitt 33: *"Det står for øvrig som helt klart for meg at gjennomføring av vask, skifting av sengetøy og sårstell ikke er urimelig byrdefullt for A."* Videre fremheves det at sykehjemmet har strukket seg langt *"for å legge forholdene til rette, at stellet blir gjennomført så skånsomt som forholdene tillater, og at man fra sykehjemmets side har etablert betryggende rutiner for situasjoner der A motsetter seg stell."*

Supplert med to andre rettsgrunnlag fant flertallet at det forelå rettslig grunnlag for å gjennomføre hygienetiltak med tvang (avsnitt 36).

Mindretallet er *"ikke uenig i at det er en viss adgang til å oppstille vilkår i forbindelse med at en pasient tilbys sykehjemsplass"* (avsnitt 41), men finner at adgangen til å oppstille vilkår for et opphold i seg selv ikke gir grunnlag for tvang (avsnitt 45). Også mindretallet viser til at kravene om saklig sammenheng og at vilkårene ikke skal være uforholdsmessig tyngende for parten setter grenser for å stille vilkår, og legger til at *"[a]vveiningen av hva som er uforholdsmessig tyngende vil måtte være preget av de særlige hensynene som foreligger for"*

⁸⁰ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter.

personer som er innlagt i institusjoner og ikke har noe annet reelt valg" (avsnitt 42). Det blir derimot ikke foretatt noen prøving av de rettslige grensene for vilkårsfastsettelse.

I denne spesielle saken ble dermed vilkårs læren brukt som en hjemmel for å utføre fysiske tvangsinngrep overfor en pasient, hvorav hensynet til pasientens autonomi ble nedprioritert, jf. avsnitt 30: "*Jeg finner samtidig grunn til å understreke at hensynet til pasientens autonomi nødvendigvis må veie mindre der klart uheldige valg også får betydelige negative følger for andre, eller kommer i konflikt med andres rettigheter.*"

Hvis man overfører resultatet av dette spesielle tilfellet til vilkårsfastsettelse ved tildeling av økonomisk stønad, vil adgangen til å knytte vilkår til tildelingen være ganske vid. Den enkelte saksbehandler ved NAV-kontoret vil dermed kunne ha en betydelig større makt overfor stønadsmottakeren enn det som kan anses rimelig. Ved å stille vilkår med slike tvangselementer kan det hevdes at klienten for det første vil få begrenset sin handle- og valgfrihet på en urimelig måte, og at vilkåret dermed vil være i strid med stnavl. § 20 andre ledd. For det andre kan det hevdes at det vil være uforholdsmessig byrdefullt ved at klientens personlige fysiske og psykiske integritet blir svekket.

I den grad det er mulig å vurdere det spesielle tilfellet saken omhandler med denne avhandlingens tema opp mot hverandre, kan det stilles spørsmål ved om dommens utfall var det riktige, siden et vilkår med tilsvarende tvangselement nok ville være ugyldig etter stnavl. § 20, basert på de kilder som foreligger. Uavhengig av utfall burde Høyesterett i større grad ha vurdert om vilkårene var saklige og om det var uforholdsmessig byrdefullt for pasienten.

Høyesteretts bruk av vilkårs læren er blitt kritisert av Alice Kjellevold og Henriette Sinding Aasen i Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett 2011, der de blant annet mener at vilkårs læren i denne saken ikke gir hjemmel for å tvinge gjennom de aktuelle vilkårene.⁸¹ Videre gir de uttrykk for at bruken av vilkårs læren som en erstatning for tvangshjemmel er "*bemerkelsesverdig, og etter vår mening uheldig*".⁸² Høyesterett burde etter deres oppfatning "*ha foretatt en mer nyansert vurdering av om kravet til forholdsmessighet* [i

⁸¹ Se Kjellevold og Aasen (2011) s. 50-68

⁸² Se Kjellevold og Aasen (2011) s. 58

det aktuelle tilfellet] var oppfylt, også i lys av de krav som er utviklet i menneskerettslig teori og praksis".⁸³

I denne saken ble kravet til saklighet begrunnet oppfylt i hensynet til personalet og deres arbeidsmiljø, ikke i hensynet til pasienten. Dette er etter Kjellevold og Aasens synspunkt et lovlig sidehensyn som kan vektlegges, men som derimot ikke kan anses som å ha direkte sammenheng med pasientens rett til nødvendig helsehjelp.⁸⁴ Ved å se på de verdier som står sentralt i denne saken – autonomi, likeverd og integritet – kan dette synspunktet overføres til vilkårsfastsettelse ved tildeling av økonomisk stønad, der hensynet til klientens personlige fysiske og psykiske integritet skal ivaretas. Dette taler for at man i en vurdering av om saklighetskravet er oppfylt ikke skal la hensynet til hva saksbehandleren mener er best for klienten veie tyngre enn hensynet til klienten.

En vurdering av om vilkåret er uforholdsmessig byrdefullt for en pasient eller en stønadsmottaker bidrar til å sikre at vilkåret er forsvarlig. I dommen legger Høyesterett til grunn at "*gjennomføring av vask, skifting av sengetøy og sårstell ikke er urimelig byrdefullt*" for pasienten (avsnitt 33). Pasienten selv sier derimot at sårstellet gjør vondt, til tider svært vondt, og at det kan være en merbelastning som han ikke orker (avsnitt 43). Under de omstendigheter som foreligger - pasienten er innlagt på institusjon, har få valgmuligheter og har rettskrav på hjelp - må det ifølge Kjellevold og Aasen "*utvilsomt kreves svært vektige grunner for å kunne anse tvungne tiltak som forholdsmessige*".⁸⁵ Deres kritikk av dommen viser dermed at jo mer inngripende et vilkår er for pasienten, desto mer tungtveiende må grunnene være for at vilkåret kan anses som forholdsmessige. Dette må også gjelde ved en forholdsmessighetsvurdering av vilkår knyttet til en tildeling av økonomisk stønad.

4.4.4 Oppsummering av forholdsmessighetskravet

Man kan dermed utlede som et utgangspunkt at det er opp til kommunens skjønn hvordan de veier de foreliggende hensyn mot hverandre, forutsatt at de har tatt med alle relevante hensyn i avveiningen. Når det gjelder *utfallet* av avveiningen står kommunen derimot ikke fritt. Det må være forholdsmessighet mellom målet som skal oppnås og vilkåret som virkemiddel for å oppnå målet. Vilåret skal altså ikke være uforholdsmessig byrdefullt for stønadsmottaker.

⁸³ Se Kjellevold og Aasen (2011) s. 64.

⁸⁴ Se Kjellevold og Aasen (2011) s. 62

⁸⁵ Se Kjellevold og Aasen (2011) s. 63

5 Nærmere om arbeidsytelse som motytelse

5.1 Innledning

Det fremgår av stnavl. § 20 første ledd at det kan knyttes vilkår til en tildeling av økonomisk stønad, "*herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen*". Dette er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-3 andre ledd.

Bestemmelsen gir hjemmel til å fastsette en helt spesiell type vilkår, nemlig arbeidsytelse som motytelse for økonomisk stønad.

Utover kravet om at arbeidsoppgavene skal være *passende*, gir bestemmelsen liten veiledning om når vilkår om arbeidsytelse er aktuelt og hva slags oppgaver som skal gis. I likhet med vilkårsfastsettelse ellers etter § 20, må bestemmelsen tolkes i lys av lovens formål, vilkårs læren, forarbeider og de krav som fremgår av § 20 andre ledd. Det foreligger dermed også på dette området grenser for kommunens adgang til å knytte slike vilkår til en tildeling av økonomisk stønad.

5.2 Hensyn bak vilkåret om arbeidsytelse som motytelse

Bakgrunnen for bestemmelsen var et privat lovforslag til endring av lov om sosial omsorg laget av høyrerepresentantene John G. Bernander og Thea Knutzen i 1991. De foreslo at det kunne stilles vilkår om at stønadsmottakeren skulle utføre passende arbeidsoppgaver i kommunene så lenge stønaden oppbæres.⁸⁶ Det private lovforslaget er identisk med det endelige vedtaket, og anses derfor som en viktig del av forarbeidene til lovbestemmelsen.⁸⁷ I lovforslaget er det nevnt tre hovedhensyn som gjør det ønskelig å få en videre adgang til å stille denne type vilkår:

For det første er vilkåret begrunnet i hensynet til stønadsmottakeren selv. Det fremgår av forslaget at en passiv mottakelse av understøttelse virker passiviserende og utstøtende, og at det å yte noe til gjengjeld kan bidra til å trene vedkommende opp til arbeidsmarkedet. At vedkommende deltar i arbeid kan i seg selv være med på å forebygge sosiale problemer.

⁸⁶ Dokument nr. 8:31 for 1990-1991.

⁸⁷ Lødemel (1997) s. 25-26.

Det andre er hensynet til den enkelte kommune som yter stønaden og som mottar den aktuelle arbeidsytelsen. Ved å stille vilkår om å utføre arbeidsoppgaver i kommunen kan kommunene ifølge forslaget "*bidra til å få utført nyttige funksjoner uten å fortrenge andre fra arbeidsmarkedet.*"

For det tredje gjelder det et preventivt hensyn. Ved å kreve oppmøte til arbeid hver dag kan de som er i fast jobb fra før, og dermed ikke oppfyller kravene til økonomisk stønad, ikke møte opp og søke om økonomisk stønad. Dette er en måte å få avslørt "misbrukere", og det kan spare kommunen for ressurser.⁸⁸

Et spørsmål som oppstår i denne tilknytning er dermed om disse hensynene enkeltvis kan begrunne et vilkår om å utføre arbeidsoppgaver.

Hensynet til klienten selv gir uttrykk for en omsorg for klienten, og kan som tidligere nevnt i avhandlingen være et aktuelt hensyn i forhold til rehabilitering. Det er dette hensynet loven ivaretar. Hensynet må dermed klart anses for å kunne begrunne en slik vilkårsfastsettelse.

De neste hensynene er begrunnet i andre hensyn enn klienten selv. Hvorvidt disse alene kan begrunne et vilkår om arbeid som motytelse er dermed ikke like klart. Det første problemet man støter på ved å begrunne vilkåret med disse hensynene er at de lettere kan komme i konflikt med kravene som fremgår av § 20 andre ledd og vilkårsloven. Uttalelsen om ønsket om en videre adgang til å stille vilkår om arbeidsytelse som motytelse kan tolkes som et uttrykk for at de ønsket en utvidelse av hvilke typer hensyn som kan begrunne dette vilkåret.⁸⁹ Det vil si at vilkår om arbeid som motytelse kan begrunnes av flere hensyn i forhold til bestemmelsens andre ledd. En slik utvidelse er det imidlertid ifølge Kjellevold problematisk å argumentere for, da hovedformålet med vilkåret må ligge innenfor lovens formål.⁹⁰

Kjellevold viser til at dersom den spesielle bestemmelsen om arbeid som motytelse "*skulle bryte med lovens system på dette punktet, måtte vi forvente en klarere bestemmelse og i alle*

⁸⁸ Dokument 8:31 (1990-1991) s. 1-2, Ot.tid.1991-1992 s. 79 og Innst. O nr. 9 (1991-1992). Se også Kjønstad mfl. (2003) s. 172 og Lødemel (1997) s. 25-26.

⁸⁹ Jf. Kjønstad mfl. (2003) s. 173.

⁹⁰ Se Kjellevold (1995) s. 208-209 om forholdet mellom den tidligere stjl. § 5-3 første og andre ledd.

fall en særskilt argumentasjon for dette."⁹¹ Verken lov om sosiale tjenester i NAV eller forarbeidene gir uttrykk for at stnavl. § 20 første ledd skal anses som et avvik fra utgangspunktet om at vilkår skal være begrunnet i lovens formål. Dermed kan det ikke sies å foreligge noen særskilt argumentasjon på dette området. Dette tilsier at andre hensyn enn hensynet til klienten selv ikke kan være hovedhensyn som begrunner bruk av vilkår om arbeid som motytelse, men legitime sidehensyn.

At hovedhensynet bak bruk av vilkår om arbeidsytelse som motytelse skal være hensynet til den enkelte stønadsmottaker, og ikke andre hensyn, kan også utledes av rundskrivet til lov om sosiale tjenester i NAV, hvor det heter at "*vilkår om arbeidsplikt skal ses i sammenheng med målet om å gjøre tjenestemottaker selvhjulpen.*"⁹²

Stnavl. § 20 første ledd og den tidligere sosialtjenesteloven § 5-3 andre ledd kan derimot ses på som en rettslig avklaring i forhold til tidligere rett, da det ifølge Kjelle vold var svært tvilsomt om det kunne fastsettes et så omfattende vilkår etter § 5-3 første ledd.⁹³

Bestemmelsen kan videre begrunnes med et behov for en politisk markering, for å synliggjøre behovet for og målet om å få flere ut i arbeid.

5.3 Forholdsmessighetsvurderingen knyttet til vilkår om arbeid som motytelse

Kravet om forholdsmessighet mellom mål og virkemiddel må også gjelde ved bruk av vilkår om arbeidsytelse som motytelse, jf. stnavl. § 20 andre ledd. Når det i første ledd fremgår at arbeidsoppgavene skal være *passende* må man også kunne gå ut i fra at det er lagt opp til en vurdering av hva som er forholdsmessige oppgaver for den enkelte klient. Hvilke arbeidsoppgaver som kan være passende vil blant annet avhenge av den enkeltes situasjon, kompetanse og praktiske evner.

Ved en vurdering av om vilkåret er uforholdsmessig byrdefullt for den enkelte stønadsmottaker må det først foretas en avveining mellom den byrden klienten pålegges ved arbeidet i forhold til behovet for å stille krav om arbeid for å nå det endelige målet om

⁹¹ Kjelle vold (1995) s. 209

⁹² Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.20.2.7

⁹³ Kjønstad mfl. (2003) s. 174.

rehabilitering. Et krav om arbeid som motytelse kan virke inngripende for klienten, og hensynene som taler for å anvende denne typen vilkår bør dermed være tungtveiende. Hvor inngripende et vilkår er vil variere fra den enkelte klient, og det er dermed viktig at det foretas en individuell forholdsmessighetsvurdering.

I den individuelle vurderingen har arbeidets karakter, omfang og tid betydning for hvor inngripende vilkåret er. Slike objektive momenter må imidlertid suppleres med hvordan klienten selv opplever å bli pålagt å utføre arbeid som en motytelse, altså subjektive forhold hos klienten. En ung stønadsmottaker som aldri har vært innenfor arbeidsmarkedet vil for eksempel kunne ha en helt annen opplevelse av arbeidsplikten enn en eldre stønadsmottaker som tidligere har hatt en fast jobb. For den eldre kan det oppleves som mer tyngende å gå fra en ordinær jobb til å bli "nedgradert" til å gjøre arbeidsoppgaver for kommunen.

5.4 Vilkår om arbeid i praksis

Det fremgår av rundskrivet at denne typen vilkår er særlig aktuell for *"personer som har problemer med å skaffe seg arbeid på grunn av manglende arbeidserfaring, og som kan øke sine muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet ved å utføre arbeidsoppgaver i kommunen."*⁹⁴ Ofte vil det være aktuelt for unge stønadsmottakere.

I en rapport utarbeidet av PROBA samfunnsanalyse i 2013, fremgår det at vilkåret om arbeid som motytelse for økonomisk stønad er et av de vilkårene som blir minst brukt hos NAV-kontorene.⁹⁵ Dette er basert på en spørreundersøkelse som ble sendt til NAV-kontorene. En tredjedel av kontorene svarte at de bruker vilkår om arbeid for sosialhjelp som et tiltak, 10 prosent setter ofte slike vilkår, mens 20 prosent svarte at de gjør det av og til.⁹⁶

I samme undersøkelse ble NAV-kontorene spurt om det var noen vilkår de ønsket å bruke oftere.⁹⁷ Her svarte omkring halvparten av kontorene at vilkår om arbeid for sosialhjelp er et av de vilkårene som benyttes for sjeldent. Dette er samme resultat som fremgår av en

⁹⁴ Se rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.20.2.7

⁹⁵ Proba-rapport 2013-09 s. 22.

⁹⁶ Proba-rapport 2013-09 s. 25.

⁹⁷ Proba-rapport 2013-09 s. 32-33.

undersøkelse av Telemarksforskning fra 2006.⁹⁸ Årsaken til at dette er et av de minst brukte vilkårene er ifølge NAV-kontorene ofte manglende arbeidsevne hos bruker på grunn av rus eller helseproblemer, og begrensninger i tiltaksplasser.⁹⁹

Det fremgår av Proba-rapporten at det er noe mer utbredt å stille "*arbeidsrettede vilkår i form av yrkesveiledning/deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak/arbeid for sosialhjelp*" overfor unge stønadsmottakere enn andre.¹⁰⁰ Dette begrunnes blant annet med at det er en høy prioritet å få unge søkere i aktivitet raskt, og at det er viktig å stille krav til unge stønadsmottakere.

Vilkåret om arbeidsytelse er gitt en fremtredende plass i lovgivningen, og synes godt egnet til å nå målet om å gjøre den enkelte klient selvhjulpen, jf. blant annet historien om Domenic som er gjengitt i punkt 4.3.3. Likevel fremgår det av ovennevnte rapporter at slike vilkår – av ulike årsaker – benyttes sjeldnere enn andre vilkår. Arbeidsvilkårets positive effekt tilsier derfor at kommunen bør søke å legge bedre til rette for gjennomføring av denne typen vilkår.

6 Rettssikkerheten ved bruk av vilkår

6.1 Innledning

Når NAV kan sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad vil dette kunne innebære et større eller mindre inngrep i den enkelte klients integritet eller handle- og valgfrihet. Et spørsmål som oppstår er hvordan behovet for omsorg og rehabilitering av klienten harmonerer med det grunnleggende kravet om rettssikkerhet. I hvilken grad kan inngripende vilkår knyttes til et rettskrav? Hittil har avhandlingen vært rettet mot *grensene* for å knytte vilkår til en tildeling av økonomisk stønad. Dette kapitlet gjelder spørsmålet *om* og eventuelt *hvorfor* bruk av vilkår kan være et skår i rettssikkerheten.

Rettssikkerhet er et uttrykk for et vern for borgerne mot uhjemlet, urimelig eller vilkårlig myndighetsutøving.¹⁰¹ Begrepet brukes til dels på svært ulike måter, men man kan si at

⁹⁸ Telemarksforskning-Bø, Arbeidsrapport nr. 3 2006, *Sosialtjenesten – Praksis ved bruk av økonomisk stønad og vilkår*, s. 59.

⁹⁹ Proba-rapport 2013-09 s. 35.

¹⁰⁰ Proba-rapport 2013-09 s. 26

¹⁰¹ Kjønstad mfl. (2003) s. 318.

begrepet har to hovedbetydninger.¹⁰² For det første kan rettssikkerhet være et krav til at avgjørelser skal være rettsriktige. Dette innebærer blant annet at personer som oppfyller kravet i stnavl. § 18 og har rettskrav på økonomisk stønad skal være trygge på å få dette. For det andre kan begrepet brukes om et krav til lovgivningen og rettsordenen om at den enkelte skal ha visse grunnleggende rettigheter. Slike rettigheter kan blant annet utledes av lovens formålsbestemmelse.

Rettssikkerhetsbegrepet kan dermed benyttes både om formelle krav til rettsriktige avgjørelser og om materielle krav til rettsordenens innhold.

En større rettssikkerhet kan oppnås ved å utforme materielle, prosessuelle, og personelle regler, og ved å etablere klageorganer.¹⁰³ Under punkt 6.2 vil det bli vurdert om rettssikkerheten er ivaretatt ved materielle regler, hvor problemstillingen er om vilkårsbestemmelsens åpne karakter kan utfordre rettssikkerheten. Punkt 6.3 vil ta for seg den prosessuelle og personelle siden ved vilkårsinstituttet. Avveiningen mellom rettssikkerhet og lovens formål vil bli behandlet i punkt 6.4, og spørsmålet om sanksjoner ved brudd på vilkår kan true rettssikkerheten blir behandlet i punkt 6.5. Til slutt vil det være en oppsummering av rettssikkerhetsspørsmålet i punkt 6.6.

6.2 Rettssikkerhet i form av materielle regler

Rettssikkerhet kan oppnås ved at lovgiver utformer rettsregler som er enkle å anvende i praksis for kommunen og NAV, og som er egnet til å fremme forutberegnelighet for den enkelte klient. Som nevnt tidligere er stnavl. § 20 en forholdsvis åpen bestemmelse som gir liten veiledning til NAV-kontoret ved avgjørelsen av om og eventuelt hvilke vilkår som kan fastsettes. Det er en skjønnsmessig bestemmelse, og man kan dermed stille spørsmål ved om vilkårsbestemmelsen burde være mer konkret for å øke rettssikkerheten.

De rettslige grensene for bruk av vilkår hindrer en vilkårlig og uforholdsmessig vilkårsfastsettelse. Man kan si at de rettslige grensene er viktige rettssikkerhetsgarantier for den enkelte stønadsmottaker.¹⁰⁴ Når grensene er uklare kan det derimot være vanskelig for

¹⁰² Se Kjønstad og Syse (2012) s. 113.

¹⁰³ Kjønstad og Syse (2012) s. 114

¹⁰⁴ Se Kjellevold (1995) s. 21.

den som skal behandle en søknad om økonomisk stønad å anvende grensedragningen i praksis. Dette kan innebære at rettssikkerheten til den enkelte stønadsmottaker blir svekket.

Innenfor dette området er det imidlertid viktig at det foretas en individuell vurdering av hver enkelt klient når det skal avgjøres om bruk av vilkår er hensiktsmessig. Ingen klienter er like, og de har dermed forskjellige forutsetninger og behov. En mer avklarende vilkårsbestemmelse vil dermed ikke kunne føre til en mer effektiv oppnåelse av formålet om at den enkelte klient skal bli i stand til å sørge for seg selv. Det vil vanskelig la seg gjøre å formulere en klarere lovbestemmelse som samtidig passer ved håndtering av alle søknader om økonomisk stønad.

Det er opp til den enkelte saksbehandler hos NAV å sørge for at vilkårene oppfyller kravene i stnavl. § 20 andre ledd. Selv om grensene for bruk av vilkår er uklare, kan det være et synspunkt at bestemmelsen er så klar som den kan være med hensyn til at lovens formål best kan oppnås gjennom individuelle vurderinger av hver enkelt klient. Forutsatt at de materielle reglene på dette området er tilstrekkelig klare, vil spørsmålet om borgernes rettssikkerhet er varetatt ikke bero på de materielle reglene, men derimot på om de som skal anvende de materielle reglene har tilstrekkelig kompetanse.

6.3 Prosessuelle og personelle regler – saksbehandling i teori og i praksis

Når de materielle reglene, her bestemmelsene i lov om sosiale tjenester i NAV, er egnet til å ivareta rettssikkerheten, blir spørsmålet hvorvidt de som behandler en søknad om økonomisk stønad, og som skal vurdere om det bør fastsettes vilkår, har tilstrekkelig juridisk innsikt til å fatte rettsriktige avgjørelser. Det er her tale om krav til saksbehandlingen og beslutningsprosessen før det fattes vedtak om å knytte vilkår til en tildeling av økonomisk stønad.

Under stnavl. kapittel 5 om saksbehandlingen fremgår det av § 41 at forvaltningslovens regler skal gjelde "*med de særregler som er fastsatt i loven her*". Det vil si at forvaltningsloven kommer til anvendelse ved all saksbehandling etter lov om sosiale tjenester i NAV.¹⁰⁵ Dette er det rettslige utgangspunktet, og bidrar til å sikre kravet til forsvarlighet etter stnavl. § 4. De enkelte saksbehandlingsreglene vil ikke bli drøftet her. For at saksbehandlingen skal være forsvarlig og for å bevare den enkeltes rettssikkerhet er det en forutsetning at saksbehandlerne

¹⁰⁵ Se Kjellevold (2012) s. 90.

er opplært i de aktuelle lovene. De saksbehandlerne som skal avgjøre om det skal anvendes vilkår er i utgangspunktet sosialarbeidere og andre ikke-jurister.¹⁰⁶ Det gir grunn til å anta at de ikke har erfaring med å tolke lovbestemmelser på lik linje med en jurist, og at det dermed er et nødvendig behov for god opplæring.

Det er kommunen som har ansvar for å sikre at tjenester etter loven er forsvarlige etter stnavl. § 4, og etter § 5 skal kommunen "*føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.*" Av forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 3 fremgår det blant annet av bokstav b) og c) at internkontrollen innebærer å "*sikre tilgang til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for virksomheten,*" og å "*sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet samt om virksomhetens internkontroll.*"¹⁰⁷ At kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av de ansatte i NAV fremgår av stnavl. § 6.

I en rapport av Statens helsetilsyn fra februar 2011 om lov om sosiale tjenester i NAV kommer det frem at 45 av 50 undersøkte kommuner har brutt loven ved behandling av økonomisk stønad, og at noe av grunnen til dette kan skyldes manglende opplæring.¹⁰⁸ Det fremgår av rapporten at det hos halvparten av de undersøkte kommunene ikke er sørget for at de ansatte på NAV-kontorene har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter, og at det mangler nødvendige retningslinjer og rutiner for arbeidsoppgavene. Dette innebærer blant annet kunnskap og ferdigheter til å kartlegge den enkelte brukers behov, kunnskaper om lovforståelse og generell kunnskap om saksbehandling. Blant annet er lov om sosiale tjenester i NAV på mange kontorer ikke gjennomgått med de ansatte.

Disse resultatene er oppsiktsvekkende. Klienter som søker om økonomisk stønad vil ofte ha sammensatte og ulike hjelpebehov, og hvis saksbehandlingen ikke oppfyller lovens krav, blir klientene en sårbar og utsatt gruppe. Hvis de ansatte ikke har tilstrekkelige kunnskaper om lov om sosiale tjenester i NAV og forvaltningsloven, er det en stor risiko for at avgjørelsene ikke blir rettsriktige. Dette er uten tvil egnet til å true den enkeltes rettssikkerhet.

¹⁰⁶ Se Kjønstad mfl. (2003) s. 44

¹⁰⁷ Forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

¹⁰⁸ Rapport fra Helsetilsynet 4/2011 "Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad" bl.a. på s. 4.

Et annet oppsiktsvekkende resultat som fremgår av rapporten er at de undersøkte kommunene i for liten grad foretar en individuell vurdering av den enkelte som søker om økonomisk stønad. Dette strider med forarbeidene, hvor det fremgår at stønad skal utmåles etter en individuell behovsprøving, og at dette er en forutsetning for at ordningen med stønad kan fungere som et siste sikkerhetsnett.¹⁰⁹ Av rapporten fremgår det blant annet på side 5 at *"ytelser tildeles med utgangspunkt i normer uten at det foretas individuelle vurderinger av stønadsbehov."* Selv om rapporten ikke omhandler bruk av vilkår vil den ha betydning her. Hvis saksbehandlingsreglene ikke blir fulgt fra første møte mellom den som søker om stønad og den som mottar henvendelsen, får dette virkninger videre for vurderingen av om vilkår skal benyttes, og hvilke vilkår som er hensiktsmessige.

At en tildeling er basert på normer og ikke en individuell vurdering kan resultere i at den enkelte klient ikke får den nødvendige hjelp han eller hun trenger. For å oppnå formålet om å bli selvhjulpen er det viktig at den enkelte får hjelp som er tilpasset vedkommendes aktuelle behov og situasjon. Alle omstendigheter ved den enkelte klient kan ha betydning for hva slags hjelpetiltak som er nødvendig. Når det i praksis foreligger en slik fare for at den enkelte ikke får den nødvendige hjelp vedkommende trenger, er dette en trussel for rettssikkerheten. Her må kommunen sørge for at det foreligger retningslinjer og rutiner som gjør de ansatte i stand til å yte forsvarlige tjenester.

Proba-rapporten fra 2013 viser derimot at en konkret individuell vurdering av den enkelte har stor prioritet hos de fleste NAV-kontorene.¹¹⁰ Det fremgår gjentatte ganger av rapporten at bruk av vilkår er tilpasset den enkelte brukers situasjon, og at kjennetegn ved brukerne eller mottakerne har størst betydning for om NAV stiller vilkår eller ikke, og for mulighetene til å bli selvforsørget. Videre følger det av side 36 og 40 i rapporten at kontorene mener at det har skjedd en *"endring når det gjelder bevisstheten om at vilkår skal være individuelt tilpasset, og om når det er relevant å stille vilkår."* Dette kan tolkes dit hen at saksbehandlerne på NAV-kontorene har blitt bedre til å foreta individuelle vurderinger av den enkelte klient i tiden etter tilsynet i 2010 som rapporten fra Statens helsetilsyn omhandler.

¹⁰⁹ Ot.prp.nr. 103 (2008-2009) s. 14

¹¹⁰ Proba-rapport 2013-09, bl.a. på side 6, 9 og 32.

På bakgrunn av resultatene gitt i Proba-rapporten fra 2013 kan det antas at de ansatte ved NAV-kontorene foretar individuelle vurderinger i en større grad enn rapporten fra Statens helsetilsyn tilsier. At individuelle vurderinger av den enkelte klient har fått større prioritet medfører en mindre risiko for uriktige avgjørelser, og dermed bedre rettsikkerhet.

Etter dette kan det utledes en konklusjon om at rettsreglene i teorien er gode nok, og at rettsikkerheten er varetatt, mens det i praksis er noe mer usikkert om rettsikkerheten er så god som den kan og bør være. Den første rapporten fra Statens helsetilsyn viser at rettsikkerheten er utilfredsstillende på grunn av saksbehandlingsfeil hos NAV-kontorene, mens Proba-rapporten viser en forbedring. En årsak til denne forbedringen kan være at de ansatte har fått en bedre opplæring i lovverket og bedre retningslinjer. På bakgrunn av at det ble utarbeidet et rundskriv til loven i 2012 og at loven nå har vært praktisert i over fire år, kan det være grunn til å anta at saksbehandlingen i større grad enn tidligere er i tråd med lovverket, og at rettsikkerheten er bedre ivaretatt. Det endelige målet må være å sørge for at de ansatte ved NAV-kontorene får nødvendig opplæring, slik at saksbehandlingen foregår på en forsvarlig måte. På denne måten vil den enkelte borgers rettsikkerhet være i behold.

6.4 Rettsikkerhet må avveies i forhold til andre hensyn

Når rettsikkerhetskravet skal vurderes opp mot bruk av vilkår er det nødvendig å være bevisst på at maksimal rettsikkerhet ikke nødvendigvis er optimalt.¹¹¹ Hensynet til borgernes rettsikkerhet må veies opp mot andre hensyn og verdier. I denne sammenheng vil dette si en avveining mellom behovet for rettsikkerhet og behovet for å oppnå lovens formål.

Etter forarbeidene til sosialtjenesteloven innebærer rettsikkerhet blant annet at "*den enkelte skal være sikret mot overgrep og vilkårlighet fra forvaltningens side*".¹¹² En annen måte å si dette på er at borgerne skal være sikret mot urimelig eller vilkårlig myndighetsutøvelse og sikret trygghet for de rettighetene de har krav på. Det vil i denne sammenheng si at den som oppfyller kravene i stnavl. § 18 skal være trygg på at den får økonomisk stønad.

¹¹¹ Jf. Eckhoff og Smith (2010) s.59.

¹¹² NOU 1985:18 s. 54

Hvordan rettsreglene og saksbehandlingen skal sikre rettssikkerhet og trygghet for den enkelte borgers rettighet ble omhandlet i punkt 6.2 og 6.3. I dette punktet er det forholdet mellom vern om integritet og behovet for å oppnå rehabilitering som vil bli drøftet.

At det knyttes vilkår til denne retten innebærer som nevnt i punkt 4.2 ikke i seg selv at klienten ikke får det den har krav på, men at mottakeren av stønaden må bidra med noe selv for å få beholde retten til økonomisk stønad. Dette er som nevnt begrunnet i formålet om at den enkelte skal kunne bli egnet til å sørge for sitt eget livsopphold.

Bruk av vilkår kan etter dette ses på som et ledd i behandlingen av klienten. Det vil si at man bruker vilkår som et virkemiddel for å oppnå formålet om at klienten skal bli selvhjulpen. I den sammenheng kan hensynet til å oppnå rehabilitering av klienten på en effektiv måte tenkes å gå på bekostning av hensynet til vernet om den enkeltes handle- og valgfrihet, så lenge dette ikke skjer på en urimelig måte, jf. stnavl. § 20 andre ledd.

Tidligere i avhandlingen er det derimot gjort klart at hensynet til den enkeltes personlige integritet setter grenser for hvor langt man kan gå i å knytte vilkår for å oppnå formålet om rehabilitering.¹¹³ Dette viser at grensene for å knytte vilkår fungerer som rettssikkerhetsgarantier.

Maksimal rettssikkerhet er som nevnt ikke nødvendigvis optimalt, og på dette området vil det være umulig å få i pose og sekk. For å oppnå målet om rehabilitering og at den enkelte klient skal bli selvhjulpen, må det kunne stilles vilkår og forventninger til klienten der det anses nødvendig. Derimot forutsetter maksimal rettssikkerhet at det ikke skal gjøres inngrep i klientens integritet. Dermed vil det ene hensynet utelukke det andre. Den gylne middelvei vil med dette være en harmonisering mellom hensynet til borgerens rettssikkerhet og formålet om at den enkelte skal bli selvhjulpen.

Ved vurderingen av hvor langt et forvaltningsorgan kan gå for å nå et bestemt formål, må det alltid tas hensyn til klienten. Situasjonen når en klient har rettskrav på økonomisk stønad er imidlertid forskjellig fra den situasjon der det er tale om et vanlig forvaltningsrettslig vedtak. Har man rett på økonomisk stønad så kan ikke denne retten fratras. Et vilkår knyttet til tildelingen er således ikke ment å frata retten, men å hjelpe klienten et steg videre for å bli

¹¹³ Se punkt 4.4

selvhjulpen. Det vil si at bruk av vilkår i det store og det hele også er begrunnet i hensynet til klienten. Dette leder til et synspunkt om at et inngrep i den enkelte klients handle- eller valgfrihet ikke truer rettssikkerheten, så lenge inngrepet ikke er urimelig.

6.5 Sanksjoner ved brudd på vilkår

Når rettssikkerhet innebærer trygghet for den rettighet den enkelte har krav på, kan man stille spørsmål ved om sanksjoner ved vilkårsbrudd påvirker rettssikkerheten i negativ retning.

Den mest alvorlige konsekvensen av brudd på vilkår er å stanse den økonomiske stønaden. Denne konsekvensen kan ifølge rundskrivet iverksettes ved brudd på vilkår om å ta imot et jobbtilbud eller å utnytte alle reelle muligheter til selvforsørgelse.¹¹⁴ En slik stans medfører dermed at mottakeren ikke lenger har trygghet for sin rettighet, noe som kan anses som et skår i rettssikkerheten.

En del av kjernen i rettssikkerhetsbegrepet er at den enkelte skal kunne forutberegne sin rettsstilling. Dette kan tilsi at en stans i den økonomiske stønaden vil være et direkte brudd med rettssikkerheten, når klienten forventer utbetaling av stønad. Imidlertid skal en eventuell konsekvens fremgå av det vedtaket som gir klienten rett til utbetaling av økonomisk stønad på vilkår.¹¹⁵ Det vil si at klienten før et eventuelt brudd på vilkåret, vil være klar over hva slags konsekvenser det vil få for vedkommende. Dermed vil klienten kunne forutberegne sin rettsstilling, da det vil være klientens eget valg om han eller hun vil risikere å møte den varslede konsekvensen ved ikke å oppfylle vilkåret. Dette er et moment som tilsier at sanksjoner ved brudd på vilkår ikke reduserer rettssikkerheten betraktelig.

Som ved vurderingen av om det skal fastsettes vilkår, må det også ved brudd på vilkår foretas en konkret individuell vurdering av om den varslede konsekvensen skal iverksettes.¹¹⁶ Det skal tas hensyn til hvorfor stønadsmottakeren ikke har overholdt vilkåret, om bruddet skyldes stønadsmottakerens evne eller vilje, og hva slags betydning konsekvensen vil få for klienten selv og eventuelt dens familie. Selv om det foreligger et brudd på vilkåret som ikke har noen rimelig begrunnelse skal klienten uansett være sikret nødhjelp.¹¹⁷ Det vil si at vedkommende mottar det mest nødvendige til sitt livsopphold. På bakgrunn av at klienten selv velger å bryte

¹¹⁴ Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.20.2.8.

¹¹⁵ Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.20.2.8

¹¹⁶ Rundskriv Hovednr. 35 punkt 4.20.2.8.

¹¹⁷ Kjønstad og Syse (2012) s. 456.

vilkåret og dermed må møte konsekvensene av det, vil det faktum at vedkommende likevel er sikret det mest nødvendige være et moment som tilsier at rettssikkerheten er i behold.

At et brudd på vilkår kan medføre at stønaden faller bort er etter dette et moment som i en viss grad kan redusere rettssikkerheten, siden stønad i utgangspunktet er noe klienten har rettskrav på. Likevel må det ha betydning at klienten på forhånd skal gjøres kjent med den eventuelle konsekvensen, og at det følgelig er opp til klienten selv om konsekvensen vil aktualisere seg. Hvis brudd på vilkår ikke skulle få konsekvenser ville vilkårsinstituttet vært uten betydning, og veien til selvforsørgelse ville dermed kunne bli enda lengre.

6.6 Oppsummering

Vilkårsbestemmelsen er vid i sin form, og grensene for bruk av vilkår kan fremstå som uklare. Likevel gjør behovet for og kravet om en konkret individuell vurdering det vanskelig å utforme regler som vil gjøre det enklere for saksbehandlerne å anvende grensedragningen i praksis. Selv om de uklare grensene kan fremstå som et skår i kravet til rettssikkerhet, vil det avgjørende for rettssikkerheten være om saksbehandlingsreglene og de personelle reglene er overholdt.

Som nevnt over har undersøkelser av praksis ved NAV-kontorene vist at brudd på disse reglene har forekommet hos flere av kontorene, og at det er et betydelig behov for bedre opplæring. Mangler ved saksbehandlingen og manglende kompetanse blant de ansatte er et rettssikkerhetsproblem som ikke kan godtas. Imidlertid viser Proba-rapporten en positiv endring ved at ansatte hevder at det er blitt en bevisstgjøring angående behovet for individuelle vurderinger. Ved at loven har blitt anvendt i noen år, og at det foreligger et rundskriv til loven som er egnet til å veilede de ansatte til en forsvarlig saksbehandling, kan det antas at kunnskapsnivået og opplæringen ved NAV-kontorene er blitt bedre. Under den forutsetning at saksbehandlingsreglene etter lov om sosiale tjenester i NAV og forvaltningsloven blir fulgt av de ansatte, vil rettssikkerheten ikke være truet.

7 Avslutning: Har problemstillingen aktualitet i fremtiden?

I 2012 var det ifølge SSBs statistikk 114 804 personer som mottok økonomisk sosialhjelp.¹¹⁸ Dette er en nedgang med 3000 personer fra 2011. Av de som mottok økonomisk sosialhjelp i 2012 hadde 46 046 personer sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Selv om det er en nedgang i antall sosialhjelpsmottakere, er det fortsatt mange som trenger hjelp til å kunne sørge for sitt eget livsopphold.

I kampen mot fattigdomsbekjempelse i Norge var hovedstrategien til Regjeringen Stoltenberg II (2009-2013) å bringe folk tilbake til arbeidslivet, slik at flere skal kunne leve av egen inntekt.¹¹⁹ Et av satsningsområdene til den nåværende Regjeringen Solberg er et sterkere sosialt sikkerhetsnett. Til tross for gode velferdsordninger er det fortsatt mennesker som ikke får den nødvendige hjelpen de trenger, og som faller utenfor sikkerhetsnettet. Regjeringen ønsker flere i arbeid og færre på trygd.¹²⁰

For å bekjempe fattigdom i Norge må det overordnede målet være å få alle arbeidsføre ut i arbeid slik at de kan leve av egen inntekt, og det må antas at dette vil være et satsningsområde også i fremtiden. I denne prosessen vil det å stille krav til stønadsmottakere i form av vilkår være et virkemiddel som kan hjelpe den enkelte ut i arbeidslivet. Hva slags vilkår som kan stilles, og hvor langt man kan gå i å gjøre inngrep vil stadig være sentrale spørsmål. Det synes dermed klart at avhandlingens tema vil være høyst aktuelt i fremtiden.

Eksempler viser videre at aktivitetsplikt og arbeid for sosialhjelp har vist seg å ha svært positiv effekt med hensyn til å hjelpe mottakere ut i arbeidslivet.¹²¹ Samtidig viser relevante rapporter at vilkår om arbeid sjeldent blir benyttet i forhold til den fremtredende plassen arbeidsvilkåret er gitt i lovgivningen. For bedre å kunne oppnå lovens formål om selvhjulpenhet synes det følgelig sentralt at det i fremtiden gjøres tiltak for å legge til rette for aktivitet og arbeid for sosialhjelp blant en større del av stønadsmottakerne.

¹¹⁸ Økonomisk sosialhjelp, 2012, på SSBs internettside: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soshjelpk> (publisert 21.06.2013, lastet ned 26.05.2014).

¹¹⁹ Kjønstad og Syse (2012) s. 429.

¹²⁰ http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/solberg/Regjeringens-satsingsomrader/Regjeringens-satsingsomrader/Et-sterkere-sosialt-sikkerhetsnett-.html?id=752895 (lastet ned 26.05.2014).

¹²¹ Se bl.a. artikkelen om Domenic i punkt 4.3.3.

Litteraturliste

Bøker

Backer, Inge Lorange, *Naturvern og naturinngrep*, 1986

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave (2010).

Kjellevoid, Alice, *Sosialhjelp på vilkår - om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser*, (Oslo 1995)

Kjellevoid, Alice, *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, kommentarutgave (Bergen 2012).

Kjønstad, Asbjørn, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevoid og Harald Hove, *Sosial trygghet og rettssikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*. 2. utgave (Bergen 2003)

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse, *Velferdsrett I: Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*. 5. utgave (Oslo 2012)

Kluge, Liv, *Sosialhjelp før og nå*, 2. utgave (Oslo 1979)

Tidsskrifter og rapporter

Lødemel, Ivar, *Pisken i arbeidslinja - om iverksettjninga av arbeid for sosialhjelp*, Fafo-rapport 226, 1997

Kjellevoid, Alice og Henriette Sinding Aasen, *Huleboer-dommen og bruk av tvang i sykehjem: Rt-2010-612*, publisert i Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett 2011 (TFE-2011-50)

PROBA samfunnsanalyse, *Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*, utarbeidet for arbeidsdepartementet, rapport 2013-09

Rapport fra Helsetilsynet 4/2011, *Kommuner bryter loven ved henvendelser om økonomisk stønad*.

Telemarksforskning-Bø, Arbeidsrapport nr. 3 2006, *Sosialtjenesten – Praksis ved bruk av økonomisk stønad og vilkår*.

Lover og forskrifter:

Lov 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg (opphevet).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (opphevet).

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter.

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

Forskrift 19. november 2010 nr. 1463 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Offentlige dokumenter:

Dokument nr. 8:31 (1990-1991). Forslag fra stortingsrepresentantene John G. Bernander og Thea Knutzen om lov om endring i lov av 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg.

Innst. O. nr. 9 (1991-1992). Innstilling fra sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester mv.

NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester mv. (Sosiallovutkastet).

Ot.prp.nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester mv. (sosialloven).

Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ot.tid. (1991-1992) Møte 14. november [1. Innstilling fra sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester mv. 2. Innstilling fra sosialkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene John G. Bernander og Thea Knutzen om lov om endring i lov av 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg.]

Rundskriv Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV. Utarbeidet 22. juni 2012 av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Internasjonale konvensjoner:

FNs verdenserklæring om menneskerettighetene (10. desember 1948).

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (16. desember 1966).

Internettsider:

<http://www.nrk.no/ho/unge-bruker-nav-stotte-til-friar-1.8053044> (publisert 28.03.2012, lastet opp 26.05.2014).

<http://www.tv2.no/a/5436500#.UzA4rf15Pw> (publisert 23.03.2014, lastet opp 26.05.2014).

<http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soshjelpk> (publisert 21.06.2013, lastet opp 26.05.2014).

http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/solberg/Regjeringens-satsingsomrader/Regjeringens-satsingsomrader/Et-sterkere-sosialt-sikkerhetsnett.html?id=752895 (sist oppdatert 27.03.2014, lastet opp 26.05.2014).