

Arbeids- og sosialdepartementet
Pb 8019 Dep
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
13/00524-13

Vår dato
20.08.2014

Høringsuttalelse - plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad - endring i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20

FO organiserer i underkant av 27.000 barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. En stor andel av våre medlemmer er ansatt i NAV, og jobber etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Vi vil innledningsvis bemerke at vi synes det er problematisk at statsråden før høringsfristen gikk ut, uttalte i pressen at aktivitetsplikt vil bli innført fra nyttår. Man får da inntrykk av at departementet kun ser på høringsrunden som en formalitet, og at argumenter mot forslaget ikke vil bli vurdert.

Minste inngreps prinsipp

FO har flere prinsipielle innvendinger mot forslaget om aktivitetsplikt. Gjeldene rett gir NAV anledning til å stille vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp, men da etter en individuell vurdering. På faglig og etisk grunnlag vil vi advare mot å svekke den individuelle vurderingen av brukers livssituasjon før det settes vilkår.

Bruk av vilkår er myndighetsutøvelse. Et vilkår innebærer en plikt, et pålegg eller en begrensning for brukeren. Innenfor velferdstjenestene er det et viktig prinsipp at man forsøker frivillige ordninger før man går til det alvorlige skrittet å bruke tvang. Det *minste inngreps prinsipp* innebærer at det ikke skal vedtas mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig, med andre ord et forholdsmessighetsprinsipp. Dette prinsippet gjelder innenfor barnevernet, i rusfeltet, ovenfor utviklingshemmende og i psykisk helsevern. Tvang skal ikke en standardløsning alle brukere møtes med.

Faglige tilnærminger med dokumentert effekt bygger på frivillighet, ikke tvang. Gode arbeidsrettede tiltak er ikke ensbetydende med vilkår. Dersom et NAV-kontor har et velfungerende tiltaksapparat og gode resultater når det gjelder overgang til arbeid - *uten omfattende bruk av vilkår* - kan ikke FO se logikken i at mer vilkårssetting skal være et mål i seg selv. Det følger også av NAV-lovens § 14a om behovs- og arbeidsevnevurderinger, at alle brukere som ønsker eller trenger bistand til å skaffe eller beholde arbeid, skal få det uavhengig av hvilken ytelse brukeren mottar. Dersom de ansatte i NAV får bedre rammebetingelser til å

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
02380

Telefaks:
94 76 20 18

e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674

Bankgiro kontigent:
9001.08.71394

Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

drive tett og individuell oppfølging, og det opprettes flere tiltak som brukerne opplever som meningsfylt å ta del i, vil det redusere behovet for bruk av vilkår.

Tillitt til de NAV-ansattes faglighet

FO mener forlaget bærer preg av at departementet ikke har tillitt til at de NAV-ansatte er lojale overfor arbeidslinja som velferdspolitisk prinsipp, og/eller at man ikke tror at de NAV-ansatte tar de riktige faglige vurderingene.

Det er faktisk ikke slik at det råder en holdning i landets NAV-kontor om at det er greit for friske og arbeidsføre mennesker å motta «passive ytelser» over lang tid. I TREFF-prosjektet ble det foretatt en survey blant 1800 tilsatte ved lokale NAV-kontor. Hovedfunnet er at de ansatte på NAV-kontorene i stor grad slutter opp om arbeidslinja.

Departementet må ha tillitt til at de NAV-ansatte er de som har de beste faglige forutsetningene for å vurdere brukernes muligheter og begrensinger når det gjelder deltakelse i arbeidsrettede tiltak, og hvorvidt vilkår er et egnet middel for å nå målet. Som departementet selv skriver i høringen, er *kjennetegn ved brukerne* den vanligste grunnen til at det ikke stilles vilkår. Personer med rusproblemer og betydelige helseproblemer får sjelden vilkår.

Dette må ses i sammenheng med den forskningsbaserte kunnskapen vi har om langtidsmottakerens helsetilstand. Borghild Løyland ved HIOA konkluderer i sin avhandling fra 2013 med at langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har svært dårlig livskvalitet. 57 prosent av de som har gått på sosialhjelp over lang tid har psykiske plager, og 44 prosent plages av kroniske smerter. En av tre har rusproblemer. Mange har lav følelse av mestring, lite selvtillit, og få sosiale bånd og nettverk. Løyland konkluderer med at ulike profesjoner i offentlige tjenester må samarbeide tett for å finne løsninger for denne gruppen. Et samarbeid på tvers av helsetjenester og NAV kan være hensiktsmessig og nødvendig. Sammensatte problemer krever koordinerte og flerfaglige løsninger.

FO vil derfor understreke at en økt grad av vilkårssetting ikke er et svar på hvordan man best kan møte de komplekse problemene denne gruppen sliter med. Dersom vilkår settes, skal det være som et ledd i den sosiale behandlingen. Det må vurderes om vilkår er et nyttig virkemiddel i rehabiliteringen av den enkelte. NAV må i hvert enkelt tilfelle vurdere om vilkår vil motivere brukeren til å få bedre kontroll over sin egen livssituasjon. Det bør foretas en avveining med hensyn til forholdet mellom hvor inngripende vilkåret er, og i hvilken grad et vilkår vil bidra til å fremme rehabiliteringen.

Ressurser og rammebetingelser for godt oppfølgingsarbeid

FO har siden 2011 drevet prosjektet «Det positive NAVet» hvor vi har besøkt 14 NAV-kontor rundt om i landet, som alle driver spennende og kreativt sosialfaglig oppfølgingsarbeid. Vi kan for eksempel nevne FRAM-prosjektet i NAV Bærum, eller Ungdomskontoret i Sund.

Kravet om vilkårssetting begynner i feil ende. Den prioriterte oppgaven bør være å sikre at alle landets NAV-kontor tilføres ressurser til å utvikle og vedlikeholde gode oppfølgingstiltak og et fungerende tiltaksapparat, som kan tilpasses ulike gruppers behov. FO mener at NAV-kontorene selv må være ansvarlige for å etablere og drifte tiltak. De ansatte i NAV må ha ressurser og rammebetingelser for å drive tett individuell oppfølging. Det er dette som vil gi det beste resultatet når det gjelder overgang til arbeid.

Kompetanse og fagutvikling

Vurderingen av hvorvidt det er riktig å sette vilkår for å tildele noen sitt nødvendige livsopphold, er en svært alvorlig handling. Det krever et høyt faglig og etisk refleksjonsnivå. NAV må ha større fokus på hvilken rolle kompetanse spiller for kvaliteten på brukeroppfølgingen.

Etter FOs vurdering er en av de største svakhetene ved NAV som organisasjon at man ikke klarer å sette ord på hvilke profesjoner og hvilken kompetanse som å er foretrekke for å få jobben gjort. Det råder en tanke om man kan ansette «hvem som helst», gi vedkommende litt kursing i «Motiverende samtale» og «Standard for arbeidsrettet oppfølging», kombinert med litt skulder-til-skulder opplæring, og dermed er vedkommende klar for å møte de relativt komplekse sosiale problemene som mange av NAVs brukere representerer.

Dersom forslaget i høringen blir vedtatt, vil kompetansekravene hos de ansatte forsterkes ytterligere. FO mener at de som skal vurdere bruk av vilkår i hver enkelt sak, må ha minimum treårig sosialfaglig utdanning. Sosialfaglig kompetanse må være representert i NAV-kontorenes ledelse. De som skal stå ansvarlig for praktiseringen av loven må ha omfattende kjennskap til brukergruppens behov, og til de faglige og etiske problemstillingene som reiser seg ved bruk av denne typen myndighetsutøvelse.

Et forskerteam ved Høgskolen i Oslo og Akershus har evaluert opplæringsprogrammet knyttet til Kvalifiseringsprogrammet, "helhetlig prinsippstyrt metodisk tilnærming", utviklet og implementert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Studien har involvert 18 NAV-kontor i 12 fylker. Evalueringen viser at opplæringsprogrammet har positive effekter for både veilederne og brukerne. Veilederne rapporterer om styrket faglig kompetanse, spesielt i den individuelle oppfølgingen av brukere.

Forskerne bak rapporten uttaler i en kronikk (Dagens Næringsliv, 16.11.13) at aktivitetsplikt ikke gir økt arbeidsdeltagelse, og i hvert fall ikke for de svakeste gruppene i samfunnet. Funnene fra studien peker derimot på betydningen av kvaliteten i det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet. Opplæringsprogrammet ga veilederne mulighet til å reflektere over sin praksis og styrke sin faglige kompetanse. Dette ga dem ferdigheter til å jobbe mer målbevisst med brukerne.

Forskerne konkluderer med at dersom man har økt arbeidsdeltagelse som mål, bør departementet utvide sitt perspektiv. For å lykkes med målet, kreves det en helhetlig tilnærming som også innbefatter brukernes ønsker og vurderinger og utvikling av god sosialfaglig kompetanse blant veilederne.

Forholdet mellom NAV-kontoret og brukerne

Som arbeidstakerorganisasjon er FO opptatt av å ivareta våre medlemmers arbeidsforhold i NAV. Mange brukere har i utgangspunktet lav tillitt til NAV. Dette forslaget vil gjøre forholdet verre, og vil bidra til at brukerne føler seg mistenkeliggjort allerede ved det første møte med NAV.

Vi har over tid sett at våre medlemmene blir nødt til å praktisere en stadig strammere arbeidslinje. Myndighetene bør stille spørsmålet ved om det kan være en sammenheng mellom dette og den økte forekomsten av vold og trusler i NAV. For brukere som er i en svært vanskelig livssituasjon, kan det være en hårfin grense mellom hva som oppleves som motivering på den ene siden og tvang/manipulasjon på den andre siden.

Sanksjoner for brudd på vilkår

Det er viktig for brukernes rettsikkerhet at sanksjonsadgangen ved brudd på vilkår kommer tydelig fram. FO mener det er bra at lovforslaget ikke åpner for bortfall av stønaden. Vi vil påpeke at sosialhjelpssatsene i utgangspunktet er svært lave, og det skal en svært liten reduksjon til før det får alvorlige konsekvenser. Vi vil i denne sammenhengen særlig fremheve hensynet til stønadsmottakeres barn. Barna er en uskyldig part, og skal ikke lastes fordi foreldrene ikke følger opp vilkår fra NAV.

Med vennlig hilsen



Mimmi Kvisvik
Forbundsleder



Tove Kristin Dalheim
Tove Kristin Dalheim
Fagkonsulent