



postmottak@asd.dep.no

Kristiansand 09.12.19

Høringssvar – forslag til endringer i sosialtjenesteloven om opplæring i norsk og vilkår for økonomisk sosialhjelp

Bakgrunn for saken

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt ut et høringsnotat om opplæring i norsk og vilkår for økonomisk sosialhjelp den 09.09.19 med høringsfrist 09.12.19. Departementet foreslår å endre §20 og §20a (hhv. vilkår og aktivitetsplikt) i lov om sosiale tjenester i NAV slik at kommunen blir forpliktet til å stille krav om mer norskopplæring i de tilfellene hvor brukeren har havnet på sosialhjelp fordi vedkommende ikke behersker norsk språk i tilstrekkelig grad til å skaffe seg lønnet arbeid.

Lovendringen er en justering av gjeldende rett innenfor vilkårsreglene for sosialhjelp for mottakere under 30 år (aktivitetsplikt). Dagens lovverk sier at NAV skal stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år med mindre tungtveiende grunner taler mot det, og aktivitetsplikten er ikke gruppe-spesifikk utover aldersspennet 18-29 år. Den foreslåtte lovendringen vil utdype aktivitetsplikten når det gjelder grupper på sosialhjelp til personer hvor manglende norskkunnskaper er selve barrieren for å bli uavhengig av sosialhjelp. Slik sett er forslaget om norskopplæring som aktivitetsplikt ikke en utvidelse av ordningen, men en presisering i lovverket når det gjelder valg av tiltak for mottakere av sosialhjelp som er svake i norsk. For øvrig vil de samme unntaksbestemmelsene i dagens regelverk fortsatt være gjeldende for den nye gruppa.

Høringsnotatet har blitt vurdert av ei tverrfaglig sammensatt gruppe bestående av representanter for NAV, Virksomhet for Service og integrering og Kongsgård Skolesenter. Gruppen er omforent i sine innspill til høringen. Gruppen bestod av:

NAV	Emilyn Harboe, Javiera Lopez og Andreas Stangenes
Virksomhet for Service og Integrering	Rune Håverstad
Kongsgård Skolesenter	Morten Hauger

Kristiansand kommunes svar på høringsnotatet- forslag til høringsinnspill

Høring om ny integreringslov og norskopplæring som aktivitetsplikt

I departementets innledning nevnes det at denne høringen må sees i sammenheng med forslag til ny integreringslov som ble sendt på høring 16.08.19. Slik Kristiansand kommune oppfatter høringen til ny integreringslov vil introduksjonsprogrammets lengde innskrenkes til 2 år for de svakeste elevene. Dette vil innebære at denne gruppen ikke vil nå de målene som er satt som sluttnivå i norsk gjennom introduksjonsprogrammet (A2 skriftlig og B1 muntlig). Samtidig vil kommunen pålegges å gi mer norskopplæring til samme målgruppe gjennom ny §20A (aktivitetsplikt) i sosialtjenesteloven. Her bør departementet gi en nærmere forklaring ettersom disse to grepene tilsynelatende går i motsatt retning, og mer av belastningen for norskopplæring og kostnadene til dette ser ut til å flyttes til økonomisk sosialhjelp.

Økende kompleksitet i saksbehandlingen og økonomiske kostnader

Kristiansand kommune ønsker å presisere at norskopplæring kan allerede etter dagens regelverk settes som vilkår etter §20A dersom det er hensiktsmessig. NAV er bekymret for at den foreslåtte endringen vil medføre en uhenktsmessig belastning på saksbehandlingsprosessen som til syvende og sist vil kunne få begrenset positiv virkning. Saksbehandlarmiljøet i Kristiansand kommune rapporterer at de allerede i dag stiller vilkår om norskopplæring i de sakene der det er aktuelt, men veldig ofte er brukersakene komplekse. Årsaksforholdet knyttet til hvorfor brukeren befinner seg på sosialhjelp er ofte ikke entydige, og for mange vil unntaksbestemmelsene gjøre seg gjeldende (for eksempel ved omfattende psykiatri, rus, sosiale utfordringer, kriminalitet og kombinasjoner av samtidige problemer). Summen av utfordringene kan ofte være uforenelige med norskopplæring, men ikke nødvendigvis for aktivitetsplikt (hvor språkpraksis kan være et element i brukers plan). I de foreslåtte endringene i aktivitetsplikten blir det svært viktig for NAV å vurdere om manglende norsk språkkompetanse er årsaken til at brukeren mottar sosialhjelp, eller som departementet skriver det: «er selve barrieren for å bli uavhengig av sosialhjelp». Denne vurderingen er svært kompleks og vil være tidkrevende. Dette momentet blir ikke vurdert i departementets vurderinger av økonomiske konsekvenser.

Dersom lovendringen medfører at brukere som hittil har vært vurdert som uaktuelle for norskopplæring fremover skal delta i norskopplæring vil det medføre økte kostnader for kommunene. Departementets redegjørelse klarer ikke i tilstrekkelig grad å belyse kommunens økte kostnader.

Målgruppe

Høringsnotatet er uklart når det gjelder definering av målgruppe. I kapittel 4 under avsnittet «nærmere om norskopplæringsplikten» fremkommer det at plikten til norskopplæring som aktivitetsplikt skal gjelde for den som har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram – uavhengig om personen har gjennomført introduksjonsprogram eller ikke. Kriteriet om å ha hatt rett og plikt til introduksjonsprogram for å omfattes av norskopplæring som aktivitetsplikt er også skrevet i kapittel 6.2 «forslag til forskrift om bruk av vilkår». I kapittel 4.1 om internasjonale forpliktelser står det at alle borgere som har rett til sosialhjelp skal ha en vurdering av norskopplæring som aktivitetsplikt. Departementet skriver at «den foreslåtte vurderingsplikten vil gjelde for alle stønadsmottakere som ikke er selvhjulpne på grunn av manglende norskferdigheter, også norske statsborgere, statsborgere i et nordisk land og EØS-borgere, såfremt de har rett til sosiale tjenester». Dette ser ikke ut til å stemme overens med de tidligere nevnte inngangskriterier om å ha hatt rett til introduksjonsprogram ettersom norske og nordiske statsborgere samt borgere fra EØS-land i utgangspunktet ikke har rett til introduksjonsprogram og dermed faller utenfor departementets forslag til norskopplæring som aktivitetsplikt.

Dersom vi legger til grunn at forslaget innebærer at personer må ha hatt rett til introduksjonsprogram for å ha rett og plikt til å vurderes for norskopplæring som aktivitetsplikt vil det være noen viktige grupper som vil falle utenfor den nye plikten. Noen viktige grupper som vil falle utenfor er familiegjenforente ektefeller til norske statsborgere, og flyktninger som har vært bosatt i mer enn 5 år forut for familiegjenforeningen. Departementet bør klargjøre hvorfor disse ikke skal innlemmes i ny ordning eller omdefinere inngangskriteriene slik at gruppene ikke faller utenfor.

Kristiansand kommune er skeptisk til de føringene som ligger i departementets lovforslag når det gjelder valg av norskopplæring som aktivitetsplikt. Dagens generelle aktivitetsplikt for personer under 30 år gir god anledning til å tilpasse løpene til den enkeltes behov. Dersom NAV under dagens regelverk mener at norskopplæring er avgjørende i konkrete brukersaker vil det stilles vilkår om det. Vår erfaring er at de fleste brukersakene innenfor målgruppen for lovendringen er komplekse og krever kjeding av tiltak og parallell jobbing på tvers av offentlige enheter.

Forslag til endringer i sosialtjenestelovens §§20 og 20A

§20 i lov om sosiale tjenester i NAV (gjeldende rett) er knyttet opp til vilkår for å motta stønad, og er en «kan»-bestemmelse. Kommunen kan stille vilkår. §20 må sees i sammenheng med §20A som er aktivitetsplikt for personer under 30 år. I departementets forslag til lovendring foreslår man å endre den generelle vilkårsvurdering i §20 fra en kan- til en skal-bestemmelse. Altså at aktivitetsplikt innføres som et generelt prinsipp uavhengig av alder. I tillegg skal norskopplæring vurderes etter §20.

§20A (aktivitetsplikt for personer under 30 år) videreføres som en skal-bestemmelse, og departementet foreslår å innføre en plikt for kommunen å vurdere å stille vilkår om norskopplæring dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpent (likelydende med §20). Sammenlagt vil endringene i §§20 og 20A medføre at disse to paragrafene blir likelydende og behovet for en egen paragraf knyttet til aktivitetsplikt for unge under 30 år faller bort. Dette er ikke kommentert i departementets vurderinger i høringsnotatet.

Nasjonalt Innvandringsregister (NIR)

Høringen vurderer å gi saksbehandlere i NAV tilgang til Nasjonalt Innvandringsregister (NIR) for å sørge for tilgang til dokumentasjon av rett til introduksjonsprogram, og Kristiansand kommune støtter seg til departementets vurderinger av dette.

Alternativ til lovendring – forskrift til lov

Arbeids- og sosialdepartementet er klar over at norskopplæring kan stilles som vilkår etter dagens regelverk knyttet til aktivitetsplikt. Departementet skriver i sine vurderinger at tilsyn med kommunens tjenester etter sosialtjenesteloven generelt har vist svikt knyttet til blant annet behovskartlegging og individuell tilpassing.

Kristiansand kommune oppfatter at departementets forslag til lovendring vil snevre inn kommunens handlefrihet når det gjelder valg av tiltak til språksvake sosialhjelpsmottakere (plikt til å vurdere norskopplæring fremfor andre tiltak). Forslaget slik det foreligger nå vil medføre en reduksjon av individuell tilpassing. Ettersom unntaksbestemmelsene ikke endres er det stor fare for at lovendringen ikke vil medføre en reell praksisendring.

Kristiansand kommune ber departementet vurdere om en forskriftsendring er bedre egnet enn en lovendring slik at handlingsrommet for individuell tilpassing av aktivitetsplikten bevares. Gjennom forskrift kan departementet gi viktige signaler til kommunene om preferanser når det gjelder valg av tiltak.