

## SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Glenn Jøelstad  
Arkivsaksnr.: 14/6415-3

Arkiv: F01 &13  
Dato: 15.08.14

### HØRING - PLIKT TIL Å STILLE VILKÅR OM AKTIVITET VED TILDELING AV ØKONOMISK STØNAD

#### INNSTILLING TIL: BYSTYREKOMITE HELSE- SOSIAL- OG OMSORG/ BYSYTYRET

##### Rådmannens forslag til vedtak:

Det avgis følgende høringsuttalelse fra Drammen kommune:

*Drammen kommune er enig i målet med aktivitetskravet; at stønadsmottakeren skal bli helt eller delvis økonomisk selvhjulpen. De aller fleste sosialhjelpsmottakere ønsker å være delaktig i arbeidslivet. Langvarig ufrivillig utenforskap fra arbeidslivet er skadelig både for den psykiske og den fysiske helsen. Aktivitet er et gode både for den enkelte og av samfunnsøkonomiske årsaker. Passiv stønadsmottak er ikke en ønsket løsning verken for den enkelte mottaker eller for kommunen.*

*Aktivitetsplikt som vilkår for sosialhjelp brukes i stor grad i Drammen.*

*Drammen kommune er derfor enig i aktivitetsplikten for brukeren, men stiller spørsmål ved om regjeringens forslag om å innføre en plikt for kommunen til å stille vilkår om aktivitet ("kommuneplikt") er rett vei å gå. Forslaget er svakt begrunnet og mangelfullt utredet og viser i liten grad hvordan innføring av en slik kommuneplikt skal føre til økt aktivitet for den enkelte stønadsmottaker.*

*Drammen kommune mener det er tjenestetilbudet, og ikke vedtaket som er avgjørende for måloppnåelsen. Forslaget fra departementet, med en endring fra at kommunen kan stille vilkår om aktivitet til at kommunen skal stille vilkår om aktivitet kan føre til at man får mer fokus på selve vedtaket enn på aktiviteten (tjenesten).*

*Forslaget innebærer en reform med store økonomiske og administrative konsekvenser, uten at kommunen kompenseres for dette. Dette er ikke i tråd med gjeldende praksis hvor statlige reformer fullfinansieres av staten. Drammen kommune anslår at dersom det etableres tiltak for å sikre at aktivitetsplikten kan iverksettes for 100 flere stønadsmottakere, og hvert tiltak i snitt har total anslått kostnad på kr.71.000, vil dette medføre en årlig utgift på minimum 7,1 millioner kroner. I tillegg kommer de administrative kostnadene. En tilsvarende innsparing på sosialhjelpsutgiftene vil ikke kunne realiseres før etter flere år.*


*Drammen kommune mener saken bærer preg av innføring av en "hastereform". De administrative, økonomiske og praktiske konsekvenser for gjennomføring er ikke utredet, og den korte*

*høringsfristen har gjort det umulig for kommunen å gjennomføre en politisk behandling av forslaget innen fristen. Det politiske vedtaket må derfor ettersendes.*

*Det synes som om det egentlige målet for regjeringen er å sikre lik praksis mellom kommunene. Drammen kommune mener regjeringen bør vurdere alternative måter å få kommuner til å ta i bruk aktivitetsplikten i større grad, for eksempel ved å øke overføringene til kommunene, legge til rette for erfaringsdeling mellom kommuner, utarbeide veiledere og på andre måter øke kommunenes kompetanse.*

*Dersom lovforslaget skal iverksettes, bør kommunens plikt til å sette vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad avgrenses til å gjelde personer under 30 år.*

Osmund Kaldheim  
rådmann



Eva Milde Grunwald  
Helse- og sosialdirektør

## HØRING - PLIKT TIL Å STILLE VILKÅR OM AKTIVITET VED TILDELING AV ØKONOMISK STØNAD

### Hensikten med saken

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt forslag om endringer av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20 på høring. Endringsforslaget medfører innføring av en plikt om å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad.

Høringsfristen er mandag 4. september 2014 og rådmannens innstilling sendes som foreløpig høringssvar innen fristen. Vedtak etter bystyrets behandling, den 23. september ettersendes.

Hensikten med denne saken er å orientere om endringsforslaget, samt å fremme forslag om høringssuttalelse fra Drammen kommune.

### Saksutredning

#### Bakgrunn

Personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad, i henhold til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) §18. Stønaden er samfunnets nedre sikkerhetsnett, og er primært tenkt brukt i forbindelse med kortvarig behov for inntekssikring. Varig inntekt sikres gjennom arbeid, selvstendig næringsvirksomhet, studiestøtte, forsørgelse eller ytelser fra folketrygden.

I dag har kommunene mulighet, men ikke plikt, til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad. ( Ref. § 20 i sosialtjenesteloven). Departementet hevder at det er stor variasjon i kommunenes bruk av denne muligheten.

Regjeringen ønsker både økt bruk av vilkår om aktivitet og likere praksis mellom kommunene. Forslaget om lovendring innebærer at NAV-kontorene får *plikt* til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det.

#### Endringsforslag

Regjeringen foreslår at § 20 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal lyde slik : (endringene står i kursiv):

*Det skal settes vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det.*

*Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket og ha som mål at stønadsmottakeren skal bli helt eller delvis selvhjulpen. De må ikke være uforhåndsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.*

*Ved brudd på vilkårene kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad og vilkår er informert om muligheten for slik reduksjon.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere retningslinjer for bruk av sanksjoner.*

Det vil fortsatt være kommunen som i den enkelte sak tar stilling til om det skal settes vilkår om aktivitet til stønadsmottakeren, samt hvilke typer aktivitet vedkommende skal delta i. Kommunen må begrunne en beslutning om ikke å stille vilkår om aktivitet. Plikten til å vurdere vilkår om aktivitet vil gjelde for hver søknad, og vil gjøre at kommunene overfor langtidsmottakere må foreta dokumenterbare jevnlige vurderinger av om stønadsmottakernes situasjon, behov og muligheter er endret.

Kommunen må ha nøkterne, tydelige og forutsigbare retningslinjer for sanksjon dersom vilkårene brytes. Stønadsmottakeren må gjøres tydelig kjent med hva aktivitetsplikten innebærer, hva som kreves for at plikten skal anses oppfylt og hva som blir konsekvenser av eventuelle brudd på vilkårene. Det er Nav-kontorets plikt å sikre at risikoen for misforståelser og uenighet om vilkår og sanksjoner blir så liten som mulig.

Departementet mener at vilkår om aktivitet skal være hovedregelen for alle som mottar økonomisk stønad, hvis det ikke er tungtveiende grunner som taler mot det. Tungtveiende grunner kan for eksempel være knyttet til at personen mottar stønaden som supplement til arbeidsinntekt eller pensjonsytelse ( har ikke sosialhjelp som hovedinntektskilde), at vedkommende er selvhjulpne men trenger stønad i en kort overgangsperiode, eller annet som innebærer at aktivitetskrav ikke vil være formålstjenelig. Hvis en stønadsmottaker fyller kravene for deltagelse i kvalifiseringsprogram eller faller inn under garantier som gir rett til tiltak, er det disse rettighetene som skal ligge til grunn for deltakelse i tiltak, ikke vilkår knyttet til sosialhjelp.

## **Rådmannens vurdering**

### **Status**

Drammen kommunes totale netto utgifter til økonomisk sosialhjelp i 2013 var 89.785 millioner kroner. Gjennomsnittlig månedlige utbetaling per mottaker var 7 850 kroner (landet: 7 800 kroner). Antallet sosialhjelpsmottakere var 2108, hvor 965 hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde. Gjennomsnittlig stønadstid for alle mottakere var 5,8 måneder, mens den for mottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde var 7.1 måneder. Det var i tillegg 120 personer på kvalifiseringsprogram i 2013. I 2013 var det 7 % som ble helt selvhjulpne etter avsluttet program, ved at de gikk over i arbeid. Ytterligere 7 % startet i skole/ utdanning. Netto driftsutgifter per mottaker av KVP var 133.000 kroner i 2013.

I økonomiplan 2014 – 2015 er ett av målene i programområde 13 "Sosiale tjenester" at flere mottakere av økonomisk sosialhjelp skal være i aktivitet. Ønsket resultat er at 70 % av sosialhjelpsmottakerne skal ha aktivitetsplikt satt som vilkår for stønaden.

Per 1. juli 2014 er det ca. 50 til 55 % av alle sosialhjelpsmottakere, som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, som har vilkår om aktivitetsplikt.

NAV Drammen har stort fokus på aktivitetsplikt som vilkår for økonomisk sosialhjelp, spesielt for unge under 25 år.

### **Aktivitetsplikt**

Det kan være tre mål for aktiviteten:

1. Aktivitetsplikten kan motivere passive stønadsmottakere som er i stand til det, til selv å ta initiativ til å bli selvhjulpen. Erfaringer fra NAV Drammen har vist at ca. 1/3 av unge sosialhjelpsmottakere selv tar ansvar, slik at de blir uavhengig av økonomisk sosialhjelp, når de blir stilt vilkår om aktivitet for utbetaling av stønad.
2. Aktiviteten kan være meningsfull og relevant i forhold til å gi økt mulighet til å bli økonomisk selvhjulpen. Dette er positivt for den enkelte og av samfunnsmessige årsaker. Et eksempel på slik aktivitet kan være deltakelse i kvalifiseringsprogram eller deltakelse i et annet arbeidskvalifiserende tiltak.
3. En aktivitet kan også være meningsfull i seg selv for eksempel ved å gi sosialt fellesskap eller gi opplevelse av "å gjøre nytte for seg". Aktiviteten vil først og fremst gi økt livskvalitet for den enkelte men vil også ha positive samfunnsmessige konsekvenser. Aktiviteten vil ikke nødvendigvis føre til økonomisk selvhjulpenhet. Et eksempel på slik aktivitet kan være deltakelse på et dagsenter for psykisk syke eller tiltaket "lønn som fortjent" som kommunen kjøper fra Kirkens Bymisjon.

Regjeringens forslag er knyttet til punkt 1 og 2: aktivitetsplikten skal bidra til selvhjelp, motivere til arbeid og motvirke passivitet". Målet er at stønadsmottakeren skal bli helt eller delvis økonomisk selvhjulpen. Vilkårssettingen kan også være et nyttig virkemiddel for å kartlegge stønadsmottakerne, blant annet deres arbeidsevne og motivasjon, samt avdekke deres behov for oppfølging knyttet til annen problematikk. Vilkår kan også fungere som et virkemiddel for å komme i kontakt med brukerne, og kan føre til at flere selv tar grep for å komme i arbeid.

### **Om endringsforslaget**

Rådmannen er enig i at det settes vilkår om aktivitet for utbetaling av økonomisk sosialhjelp, men dette lovforslaget handler om innføring av en "kommuneplikt" mer enn en aktivitetsplikt for stønadsmottakeren.

Rådmannen mener at forslaget er svakt begrunnet og mangelfullt utredet og viser i liten grad hvordan innføring av en slik "kommuneplikt" skal føre til økt aktivitet for den enkelte stønadsmottaker. Rådmannen mener det er tjenestetilbudet, og ikke vedtaket som er avgjørende for måloppnåelsen. Forslaget fra departementet, med en endring fra at kommunen **kan** stille vilkår om aktivitet til at kommunen **skal** stille vilkår om aktivitet kan føre til at man får mer fokus på selve vedtaket enn på aktiviteten (tjenesten).

Det synes som om det egentlige målet for regjeringen er å sikre lik praksis mellom kommunene. Rådmannen mener dette burde vært løst på andre måter.

Lovforslaget medfører i realiteten et krav til kommunene om å finne meningsfullt arbeid og utdanning til stønadsmottakerne. Dette kravet skal iverksettes allerede fra 1. januar neste år. Det er kommunens erfaring at de aller fleste stønadsmottakere ønsker å komme i arbeid. Det kan være mange årsaker til at de ikke har lykket med dette: mangel på arbeidsplasser, mangelfull kompetanse hos den enkelte, helsemessige årsaker og noen har komplekse sosiale utfordringer med uklare årsaker. Det er derfor en utfordrende og kostbar oppgave for kommunen å finne meningsfullt arbeid, som fører til økonomisk selvhjulpenhet, for alle stønadsmottakere. Dagens næringsliv har en kommentar om lovforslaget som belyser noen av utfordringene ved dette.

### **Økonomiske konsekvenser**

Innføring av en generell plikt til kommunen om å sette vilkår om aktivitet vil medføre økt byråkrati og økte administrative kostnader. Det forutsettes at det primært er mottakere som har sosialhjelp som sin hovedinntektskilde, ca. 960 personer i Drammen, som vil være målgruppe for aktivitetsplikten/ for vurdering av aktivitetsplikt<sup>1</sup>. Noen av disse vil, etter vurdering, komme inn under unntaksbestemmelsen og det vil være tungtveiende grunner for at det ikke skal settes vilkår om aktivitet.

Regjeringen forutsetter at sosialhjelpsutgiftene vil bli lavere og at kommunens skatteinntekter vil øke, som følge av reformen. Regjeringen forutsetter videre at dette vil kunne finansiere økte kostnader for kommunen knyttet til å opprette aktivitetstilbud eller kjøpe tiltaksplasser som egner seg for alle de det stilles vilkår til. Rådmannen kan ikke se at det er mulig å finansiere et økt behov for tiltaksplasser med reduserte sosialhjelpsutgifter. Dette begrunnes med:

#### Behov for flere tiltaksplasser

Krav om aktivitet vil utløse et behov for flere tiltak.

Drammen kommune og NAV Drammen finansierer i dag ulike type aktivitetstiltak som brukes når det settes vilkår til mottakere av sosialstønad. Ett eksempel er aktivitetstilbud kjøpt av Kirkens bymisjon. Magasinet "Velferd" hadde i utgave 4/2014 en reportasje om dette. Det er til nå 178 sosialklienter som har brukt tiltaket siden oppstart høsten 2013. NAV Drammen har også arbeidet aktivt med samarbeid med lokalt næringsliv for å øke antallet tiltaksplasser. Se omtale i Byavisa om dette. Det kjøpes i tillegg en rekke andre tiltaksplasser.

Prisen per tiltaksplass varierer fra kr. 4742 per måned per plass til kr. 14.870 per måned per plass. Den gjennomsnittlige pris per plass per måned er ca. kr. 10.000. Deltakeren mottar i de fleste tilfelle økonomisk sosialhjelp mens han/ hun er i tiltaket. Hvor lenge den enkelte mottaker er i tiltaket før han/hun er selvhjulpen varierer mye. Noen kan være i tiltaket i flere år, mens for andre er iverksetting av vilkår tilstrekkelig til at mottakeren selv tar initiativ og blir selvhjulpen uten at aktiviteten brukes. For å beregne kostnaden på aktiviteten for en mottaker frem til selvhjulpenhet er det derfor tatt utgangspunkt i den gjennomsnittlige kostnaden per tiltaksplass per måned: kr. 10.000 multiplisert med den gjennomsnittlige stønadslengden for en sosialhjelpsmottaker som lever av sosialhjelp: 7,1 måned. Den gjennomsnittlige prisen per tiltaksplass blir da 71.000 kroner.

Ca. 530 av de om lag 960 ( 55%) sosialhjelpsmottakerne som har sosialhjelp som hovedinntektskilde har i dag vilkår om aktivitet knyttet til stønaden. Det er anslått at det kan settes vilkår for om lag 70 % ( ca. 670 personer). Det vil si at omlag 100 til 150 flere må ha tilpassede aktivitetstiltak og følges opp i disse.

#### Økte administrative kostnader

Det vil medføre økte administrative kostnader for å sikre at plikten ivaretas og at dette kan dokumenteres. Det betyr at blant annet det må gis en skriftlig begrunnelse dersom det finnes tungtveiende grunner til *ikke* å stille vilkår om aktivitet. Dette er en ny administrativ oppgave. I tillegg skal det fattes vedtak om å stille vilkår om aktivitet til de øvrige. Begge type vedtak medfører klagerett, gis for en begrenset periode og må eventuelt revurderes etter at vedtaksperioden er gått ut.

---

<sup>1</sup> De som mottar supplerende sosialhjelp vil i all hovedsak komme inn under unntaksbestemmelsen (personen mottar stønaden som supplement til arbeidsinntekt, pensjonsytelse eller deltar i garantiordninger som Introduksjonsprogram, Kvalifiseringsprogram eller liknende. Personen er egentlig selvhjulpen, men trenger stønad i en kort overgangsperiode)

Det skal utformes skreddersydde vedtak som både tydeliggjør aktiviteten og konsekvenser av vilkårsbrudd. Vilklårene som stilles til den enkelte skal tilpasses vedkommendes ressurser og behov. Kommunen må også vurdere konsekvensene av en stønadsreduksjon, som følge av brudd på vilklårene, før den skal iverksettes. Det skal sikres at stønadsnivået ikke blir uforsvarlig lavt og at ikke stønadsmottakerens familie (ektefelle og barn) blir skadelidende. Et økt antall vedtak med vilkår vil medføre behov for flere ressurser til kontroll/oppfølging av vilklårene som er satt.

Rådmannen foreslår følgende høringssvar:

”Drammen kommune er enig i målet med aktivitetskravet; at stønadsmottakeren skal bli helt eller delvis økonomisk selvhjulpent. De aller fleste sosialhjelpsmottakere ønsker å være delaktig i arbeidslivet. Langvarig ufrivillig utenforskap fra arbeidslivet er skadelig både for den psykiske og den fysiske helsen. Aktivitet er et gode både for den enkelte og av samfunnsøkonomiske årsaker. Passivt stønadsmottak er ikke en ønsket løsning verken for den enkelte mottaker eller for kommunen.

Aktivitetsplikt som vilkår for sosialhjelp brukes i stor grad i Drammen.

Drammen kommune er derfor enig i aktivitetsplikten for brukeren, men stiller spørsmål ved om regjeringens forslag om å innføre en plikt for kommunen til å stille vilkår om aktivitet (”kommuneplikt”) er rett vei å gå. Forslaget er svakt begrunnet og mangelfullt utredet og viser i liten grad hvordan innføring av en slik kommuneplikt skal føre til økt aktivitet for den enkelte stønadsmottaker.

Drammen kommune mener det er tjenestetilbudet, og ikke vedtaket som er avgjørende for måloppnåelsen. Forslaget fra departementet, med en endring fra at kommunen **kan** stille vilkår om aktivitet til at kommunen **skal** stille vilkår om aktivitet kan føre til at man får mer fokus på selve vedtaket enn på aktiviteten (tjenesten).

Forslaget innebærer en reform med store økonomiske og administrative konsekvenser, uten at kommunen kompenseres for dette. Dette er ikke i tråd med gjeldende praksis hvor statlige reformer fullfinansieres av staten. Drammen kommune anslår at dersom det etableres tiltak for å sikre at aktivitetsplikten kan iverksettes for 100 flere stønadsmottakere, og hvert tiltak i snitt har total anslått kostnad på kr. 71.000, vil dette medføre en årlig utgift på minimum 7,1 millioner kroner. I tillegg kommer de administrative kostnadene. En tilsvarende innsparing på sosialhjelpsutgiftene vil ikke kunne realiseres før etter flere år.

Drammen kommune mener saken bærer preg av innføring av en ”hastereform”. De administrative, økonomiske og praktiske konsekvenser for gjennomføring er ikke utredet, og den korte høringsfristen har gjort det umulig for kommunen å gjennomføre en politisk behandling av forslaget innen fristen. Det politiske vedtaket må derfor ettersendes.

Det synes som om det egentlige målet for regjeringen er å sikre lik praksis mellom kommunene. Drammen kommune mener regjeringen bør vurdere alternative måter å få kommuner til å ta i bruk aktivitetsplikten i større grad, for eksempel ved å øke overføringene til kommunene, legge til rette for erfaringsdeling mellom kommuner, utarbeide veiledere og på andre måter øke kommunenes kompetanse.

Dersom lovforslaget skal iverksettes, bør kommunens plikt til å sette vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad avgrenses til å gjelde personer under 30 år.”

**Vedlegg:**

Høringsbrev og høringsnotat

Artikkel fra magasinet ”Velferd”

Artikkel fra ”Byavisa”

Artikkel fra Dagens næringsliv