



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
NO – 0030 Oslo

Høringsuttalelsen sendes elektronisk til: [postmottak@asd.dep.no](mailto:postmottak@asd.dep.no)

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2014/13398-4-103763/2014-HGRY	F00	04.09.2014

## Høring: Forslag om innføring av plikt til å stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad til livsopphold med hjemmel i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Det vises til høringsbrev av 04.06.2014, med høringsfrist 04.09.2014.

Arbeids- og sosialdepartementet anmoder kommunen om å særlig gi innspill til økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget, med utgangspunkt i den oppfølgingen kommunen i dag har av sosialhjelpsmottakere.

### Profesjonsetiske vurderinger

Den etiske hovedretningen i sosiallovgivningen er at alle mennesker ønsker å være i aktivitet og til nytte. Ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) skal utvise respekt for enkeltmenneskets ønske om delaktighet i fellesskapet, der arbeid og aktivitet er grunnlaget for et selvstendig liv og et bærekraftig samfunn. Evidensbasert forskning understøtter perspektivet og viser til at dess lenger tid en person er passiv sosialhjelpsmottaker dess vanskeligere blir tilbakeføringen til ordinært arbeidsliv.

Fra et profesjonsetisk perspektiv representerer derfor ikke lovforslaget noe grunnleggende nytt. Selv om det i dag ikke er en plikt om aktivitet i regelverket, er det likevel en utstrakt bruk av vilkår om å delta i arbeidsrettede aktiviteter dersom man mottar økonomisk sosialhjelp. Arbeidstiltaket «Innsatsgjengen» ved NAV Fredrikstad er et slikt eksempel, der det stilles vilkår om å delta i aktivitet ved innvilgelse av økonomisk sosialhjelp. Brudd på vilkår uten rimelig grunn fører til sanksjoner, i hovedsak frafall eller reduksjon av en økonomisk ytelse.

I høringsnotatet side 5 og 6 redegjøres det for unntak fra hovedregelen, hvor det defineres tilfeller der det ikke anses som formålstjenlig å sette vilkår om aktivitetsplikt. Eksemplene som nevnes er relevante unntaksbeskrivelser fra hovedregelen, som samsvarer med dagens lovverk og praksis ved NAV Fredrikstad. Det påpekes imidlertid at det er helt avgjørende at den pliktmessige aktiviteten er forsvarlig og reell. Den arbeidsrettede aktiviteten må ha en kvalitet som faktisk øker den arbeidslediges kompetanse og muligheter på arbeidsmarkedet. Arbeidsaktiviteten må forvaltes med respekt for den enkelte deltaker og ivareta arbeidslivets regler. Aktivitet som oppleves som meningsløs fordi den ikke er rettet mot arbeidsmarkedet, vil kunne gi ytterligere nederlag og lav mestringfølelse hos den enkelte. Dersom tiltakene ikke medfører at flere kommer i ordinært arbeid, vil det kunne oppstå et kunstig kommunalt arbeidsmarked der sosialhjelpsmottakere går i sirkler mellom tiltak og sosialhjelp.

### Seksjon for helse og velferd

Besøksadresse: Nygaardsgata 16, 1602 Fredrikstad  
E-postadresse: [postmottak@fredrikstad.kommune.no](mailto:postmottak@fredrikstad.kommune.no)  
Telefon: 69 30 60 00                      Telefaks: 69 30 16 26

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD  
Webadresse: [www.fredrikstad.kommune.no](http://www.fredrikstad.kommune.no)  
Tlf. saksbeh.: 69 30 61 31                      Bankkonto: 5122 05 77000

## **Faglige vurderinger**

Lovforslaget vil ikke by på endringer i bruk av metodiske verktøy ved NAV Fredrikstad. Dagens praksis er at det iverksettes både aktivitetsplikt og oppfølging i relasjon til vilkår om aktivitet. Endringsforslaget medfører imidlertid ikke bare plikter overfor mottakeren, men i like stor grad plikter overfor kommunen. Lovendringen stiller store krav til NAV-kontoret om raskt å kunne tilby hver enkelt mottaker et reelt og arbeidsrettet aktivitetstilbud. NAV skal videre kunne tilby den enkelte tett oppfølging av veileder, når slikt behov foreligger. Det betyr at ansatte ikke kan ha for mange brukere i oppfølging, dersom lovkravet skal kunne oppfylles.

Forskningsrådets evaluering av NAV-reformen 2014 viser til at det er store ressursforskjeller mellom små og store NAV-kontor i landet. Store kontor, som NAV Fredrikstad, har ikke tilstrekkelig ressursmessig kapasitet til tett oppfølging av sosialhjelpsmottakere, der effekten av samarbeidet mellom kommune og stat ser ut til å ha virket ressurstappende mot statlige prioriteringer. Sosialhjelpsmottakere i lavinntektskommuner med store levekårsutfordringer står lengre unna arbeidsmarkedet enn i andre, bedrestilte kommuner. Fredrikstad har en høy andel langtidsmottakere av sosialhjelp og mange har sosialhjelp som hovedinntekt.

Fredrikstad kommune er av den oppfatning at den økte aktivitets- og oppfølgingsplikten som påføres NAV vil kunne øke sjansen for at mottakere raskere blir uavhengig av sosialhjelp. Men, dersom dette skal lykkes, er det helt avgjørende at NAVs ressursbruk står i forhold til målgruppens behov og forventninger om måloppnåelse.

## **Forvaltningsmessige konsekvenser**

Iverksetting av sanksjonering i relasjon til brutte vilkår er et kjent forvaltningsmessig grep i NAV Fredrikstad og utøves daglig i arbeidstiltaket «Innsatsgjengen». Lovforslaget innebærer derfor ikke noe nytt i den forvaltningsmessige tilnærmingen i slike saker, enn det som i dag er gjeldende rett. Selv om lovforslaget ikke medfører nye tekniske grep, vil endringen likevel være av stor betydning for forvaltningen rent ressursmessig. Fredrikstad kommune er av den oppfatning at en pliktmessig arbeidsaktivitet vil føre til en form for økt byråkratisering med vekst i antall enkeltvedtak, som følge av volum og forvaltningslovens regler.

Ressursbruk til saksbehandling, effektuering og kontroll vil øke fordi:

- når sanksjoner skal iverksettes må dette forhåndsvarsles i eget brev og klienten har uttalerett før nytt vedtak fattes,
- antall klagesaker til Fylkesmannen kan øke, som igjen medfører økt saksbehandling,
- konsekvensen av sanksjonering og/eller medhold fra Fylkesmannen kan medføre nye vedtak om nødhjelp i enkeltsaker,
- utbetalingsfrekvensen per vedtak vil måtte økes fra (hovedregel) månedlig til ukentlig eller daglig for å kunne følge opp eventuelle sanksjoner,
- økt utbetalingsfrekvens gir økt ressursbruk per bruker/vedtak.

### Eksempel på vedtaksvolum og økte forvaltningsoppgaver

NAV Fredrikstad effektuerte 16 677 enkeltvedtak om økonomisk sosialhjelp i 2013. Per mai 2014 har 1659 personer mottatt sosialhjelp, og gjennomsnittlig stønadstid er 5,5 måneder. Klientveksten på 80-tallet medførte en praksis med sosialhjelpsvedtak på ett år eller mer. I dag er praksis korttidsvedtak. Vedtakstid ved NAV Fredrikstad er 1-3 måneder.

Oppfølging av sosialhjelpsmottakere som står lengre unna arbeidslivet er ressurskrevende. Erfaringen fra arbeidstiltaket «Innsatsgjengen» tilsier et snitt/estimat på 12 brukere per veileder. Per dato er tiltaket betjent med tre hele årsverk (NAV-veiledere), som tar seg av forvaltningsoppgaver, samtaler og oppfølging, samt to hele årsverk (arbeidsledere) som følger opp deltakere på praksisstedet. 56 personer er i tiltaket per dags dato.

## **Økonomiske konsekvenser**

I høringsnotatet side 7 vises det til at mangel på tiltak kan være grunn til at det ikke stilles vilkår om tiltaksdeltakelse. Det påpekes videre at det kan være utfordringer i å anvende

statlige tiltak i tilstrekkelig grad for denne målgruppen og at det kan være nødvendig for kommunene å øke nivå på eksisterende tiltak og å opprette nye egne ordninger.

Per dato er det registrert 654 sosialhjelpsmottakere (innsatsområde «standard» og «situasjonsbestemt») ved NAV Fredrikstad, som er å anse som reelle arbeidssøkere. Dersom det skal kunne stilles arbeidsrettede vilkår overfor denne brukergruppen, fordrer det at kommunen stiller med tiltaksplasser og arbeidspraksisplasser til disse brukerne. Dette gjelder både pre-kvalifiserende og kvalifiserende tiltak.

Det er å forvente at en eventuell aktivitetsplikt vil påvirke arbeidsmengden også andre steder i kommunen. Det er for eksempel en forutsetning for arbeid at kommunen sørger for rett språkkompetanse hos brukere med utenlandsk opprinnelse. Videre vil det være nødvendig med rask og bred barnehagedekning. I tillegg vil fastleger og spesialister kunne påregne økt antall forespørsler om helserelatert dokumentasjon og oppfølging.

Fredrikstad kommune er av den oppfatning at lovforslaget er kostnadskrevende. Kommunen vil måtte øke inntaket i eksisterende tiltak, som «Innsatsgjengen», og det må i tillegg etableres nye tiltak. Kommunen vil få en betydelig utgiftsvekst til dekning av årsverk til forvaltning, tiltaksoppfølging, tiltaksetablering og kontakt med arbeidsarenaene. Fredrikstad kommune er en lavinntektskommune med store levekårsutfordringer. En utgiftsvekst av denne størrelsen vil ikke kunne dekkes innenfor eget budsjett, uten å medføre betydelige konsekvenser for andre kommuneområder. Dersom lovforslaget skal tre i kraft og forventet effekt skal oppnås, må kommunen få tilstrekkelig statlig kompensasjon for økte driftsutgifter.

Lovforslaget vil på sikt kunne føre til en vesentlig dreining av utgiftsdekningen fra stat til kommune. Kommunen gis i lovforslaget et større faglig og praktisk ansvar for arbeidsrettede tiltak for de som står lengst unna arbeidslivet. Endringsforslaget kan føre til at det vokser opp et B-arbeidsmarked i kommunene på siden av det ordinære arbeidsmarkedet, slik det var på 80- og 90-tallet. Skillet mellom statlige og kommunale oppgaver i NAV kan med dette bli mer markante og være til hinder for samhandlingen om de som står lengst unna arbeidslivet. En slik eventuell utvikling vil gå imot NAV-reformens hovedformål.

Det vil være mindre ressurskrevende for kommunene om aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk sosialhjelp kunne oppfylles via statlige tiltak. Mottakere av økonomisk sosialhjelp kan i henhold til dagens tiltaksforskrift delta i statlige tiltak, men det utløser individstønad til de samme brukerne. Ved å gi NAV-kontoret mulighet til å oppfylle aktivitetsplikten ved å sette brukere på statlige tiltak, uten at dette utløser individstønad, vil tiltaksapparatet kunne benyttes til oppfølging av brukerne, og på denne måten dekke opp for noen av de ressursmessige konsekvensene dette forslaget utgjør for kommunen.

### **Realistisk måloppnåelse**

I høringsnotatet formidles det svært positive prognoser for konsekvensen av aktivitetsplikt. Det forventes at effekten av aktivitetskravet vil være at flere sosialhjelpsmottakere blir helt eller delvis selvforsørget, slik at utgiftene til stønad etter hvert blir lavere, samtidig som kommunens inntekter øker og flere innbyggere er i arbeid.

Fredrikstad kommune vil påpeke at det er mange utenforliggende faktorer som er avgjørende for om prognosen innfris. Bykommuner med levekårsutfordringer, høy arbeidsledighet og sysselsettingsnedgang vil få utfordringer. I NAV Østfolds arbeidsmarkedsprognose 2014 angis det en økning i ledigheten, og arbeidsmarkedets muligheter for mennesker med ingen eller lite utdanning/arbeidserfaring er snevret inn. NAV Østfold anslår 5300 ledige i fylket gjennomsnittlig per måned i 2014 (3,7 prosent av arbeidsstyrken), noe som er en økning fra 2013 hvor det var 4900 ledig i snitt per måned (3,5 prosent).

Arbeids- og velferdsetaten viser til at 1 av 3 dropper ut av videregående skole før de har fullført utdanningen, og de aller fleste av disse henvender seg til NAV for bistand. Ungdom

som ikke har fullført videregående er overrepresentert i NAVs statistikker, uavhengig av om det er arbeidsledig ungdom, uføretrygdet ungdom eller ungdom med nedsatt arbeidsevne. I løpet av 10 år har antall unge med nedsatt arbeidsevne økt med 60 prosent, og antall unge uføre med 38 prosent. Økningen er større enn befolkningsveksten, og ungdom står i større grad utenfor i dag enn for 10 år siden.

Fredrikstad kommune er en del av denne utviklingen og har større frafall fra videregående skole enn gjennomsnittet i landet. 36 prosent av de som begynte på videregående skole har ikke fullført eller oppnådd studiekompetanse i løpet av 5 år. NAV Fredrikstad registrerte i 2013 en stor økning i overføringer av ungdom fra fylkeskommunens oppfølgingstjeneste (blant annet på grunn av manglende læreplasser). Disse regionale utfordringene gir en negativ utvikling for sosialhjelpsmottakere 18–24 år.

I NAVs ferske arbeidsmarkedsanalyse påpeker etaten at økt arbeidsinnvandring vil gi tøffere konkurranse om jobbene framover, og særlig vil de uten utdanning slite. Statistisk sentralbyrå regner med at 200.000 ufaglærte personer vil være overflødige i 2044. Evalueringen av Kvalifiseringsprogrammet (KVP), viser at det både er utfordrende og ressurskrevende å få langtidsmottakere av sosialhjelp over i ordinært arbeid. Evalueringen viste at ¼ del av KVP-deltakerne gikk over til ordinært lønnsarbeid/deltidsansettelser.

Dersom sosialhjelpsmottakere, og særlige unge mottakere, skal lykkes med sikker og varig arbeidsinntekt, er det ikke tilstrekkelig at det iverksettes kommunale aktivitetstiltak. NAV-tiltak for arbeidsledige sosialhjelpsmottakere må i langt større grad snus mot utdanning og tiltak som sikrer fagkompetanse. Fylkeskommunes ansvar for at ungdom fullfører utdanningsløp må styrkes betydelig og læreplasser må sikres på en annen og mer forutsigbar måte for unge i fagutdanninger. Dersom ikke den formelle kompetansen bedres for sosialhjelpsmottakere uten utdanning og/eller arbeidserfaring, vil disse forbli svært utsatte på det åpne arbeidsmarkedet. Sosialhjelpsmottakere i denne målgruppen vil i stor grad få midlertidige ansettelse og deltidsjobber i usikre bedrifter med store konjunktursvingninger. Disse personene er de første som må forlate arbeidsplassen ved permitteringer, innstramninger og organisasjonsendringer, og veien tilbake til ledighet og sosialhjelp blir kort.

### **Likere praksis mellom NAV-kontorene**

Fredrikstad kommune er av den oppfatning at det aktuelle lovendringsforslaget vil kunne bidra til likere praksis i kommunene, ved at rammen for faglig skjønn avgrenses til å gjelde angitte eksempler i unntaksbestemmelsen. Forslaget om plikt vil trolig medføre at NAV-kontorene i brorparten av sakene pålegger vilkår om aktivitet i enkeltsaker om økonomisk sosialhjelp.

Med hilsen

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk*

Nina Tangnæs Grønvold  
Kommunalsjef