



Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet		
Kommunestyret		

Utsendte vedlegg	
1	Høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet
2	Høringnotat

Ikke utsendte vedlegg	

Høring: Plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad, endring i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandler: rådmann Gudrun Haabeth Grindaker.

Sammendrag av saken:

Den foreslåtte lovendringen innebærer at NAV-kontorene får plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Endringen skal legge til rette for økt bruk av vilkår om aktivitet overfor sosialhjelpsmottakere og likere praksis mellom NAV-kontorene i kommunene.

Videre innebærer forslaget en utvidet plikt for kommunen til å bruke administrative og økonomiske ressurser for å legge til rette for at aktivitetsplikten kan gjennomføres i praksis. Dette ved å analysere behov i kommunene, og deretter sørge for at det fremskaffes egnede tilbud i henhold til dette.

Forslaget innebærer en tydeliggjøring av lovens intensjoner, samt både kommunens og stønadsmottakeres plikter for å oppnå selvhjulpenhet. Det kan derfor bli et nyttig verktøy i prosessen med å finne andre løsninger enn sosialhjelp. Det ligger ikke inne i forslaget signaler om økte bevilgninger til kommunene til gjennomføringen av aktivitetsplikten.

Oppsummert:

Gjeldende regelverk og sosialtjenestelovens §20 om at kommunen kan stille vilkår, gir Halden Kommune nødvendig handlingsrom og fleksibilitet til å stille krav om aktivitet der dette er hensiktsmessig ut fra en individuell vurdering.

Forslaget om endring av sosialtjenestelovens §20 fra en «kan»-bestemmelse til en «skal»-bestemmelse, bør derfor ikke gjennomføres.

Dersom forslaget gjennomføres, må økte kostnader/ økte administrasjonskostnader kompenseres gjennom kommunerammen parallelt med at loven trer i kraft.

Uavhengig av om det fremlagte lovforslaget fremmes eller ikke, anmodes regjeringen om å konkretisere hvilke reelle sanksjonsmuligheter kommunene har ved bruk av vilkårssetting

Rådmannens innstilling:

Saksframlegget vedtas som Halden kommunes høringsuttalelse

Saksutredning:

Høringsforslaget gjelder vilkår om aktivitet for økonomisk sosialhjelp. Hovedregelen skal være at det stilles vilkår om deltagelse i aktivitet med sikte på overgang til ordinært arbeid eller utdanning i alle saker hvor det ikke er tungtveiende grunner som taler mot et slikt vilkår. Dette foreslås gjort gjennom en lovfestet plikt for kommunen til å sette vilkår med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Tungtveiende grunner kan for eksempel være knyttet til at personen mottar stønaden som supplement til arbeidsinntekt eller pensjonsytelse, at vedkommende egentlig er selvhjulpen men trenger stønad i en kort overgangsperiode, eller annet som innebærer at aktivitetskrav ikke vil være formålstjenlig. Det er ment å styrke det primære målet, der sosialhjelp i utgangspunktet skal være en kortvarig overgangsløsning i påvente av annen inntektssikring via inntektsgivende arbeid eller trygdeytelser.

Lovgrunnlag - Gjeldende § 20:

«Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25. Vilrårene 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. Vilrårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.»

Forslag til endring av § 20 - Bruk av vilkår om aktivitet:

«Det skal settes vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Vilrårene må ha nær sammenheng med vedtaket og ha som mål at stønadsmottakeren skal bli helt eller delvis selvhjulpen. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilrårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover. Ved brudd på vilrårene 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».

Forslaget innebærer et ønske om å øke fokuset på grunnkravet for å ha rett på sosial stønad, som er at søker ikke har andre muligheter, at det skal være kortvarig hjelp, og at alle har en reell plikt til å forsøke alle andre muligheter.

De kommunale sosiale tjenester har i dag mulighet, men ikke plikt til å stille vilkår med sikte på å bli selvhjulpen. Det innebærer at vilkår i vedtak må særskilt begrunnes ut fra en individuell vurdering av at vilrårene anses som forsvarlige og hensiktsmessige for å oppnå selvhjulpenhet hos søker. Mottakere av sosialhjelp har klagerett på fastsatte vilkår i vedtak, og endelig avgjørelse om fastsatte vilkår anses som rimelige vil da fattes av Fylkesmannen.

Endringen vil medføre en «omvendt» begrunnelsesplikt i vedtak, der det må begrunnes hvorfor det ikke stilles vilkår ved å belyse de tungtveiende grunnene til det. Likeså må det antas at det i en evt. klage må foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på at det foreligger tungtveiende grunner for at et vilkår skal kunne oppheves ved klagebehandling, evt. at vilkåret ikke er et relevant vilkår i lovens forstand (saksbehandlingsfeil).

Høringsnotatet tar ikke opp klageretten ved nytt forslag, men det må kunne antas at endringsforslaget innebærer en styrking av kommunens rett til bruk av vilkår om aktivitet.

Omfanget av aktiviteter er ikke regulert i forslaget. Vilkåret kan også omfatte tiltak som samtaler med NAV-veileder, gjennomføre kartlegging og legge aktivitetsplan m.m. Det er et mål at alle skal få avklaring, oppfølging og tiltak som er individuelt tilpasset. Det fordrer et systematisk opplegg for kartlegging, veiledning og oppfølging, samt differensierte tiltaksmuligheter. Det er et særlig fokus på lavterskeltiltak og arbeidstrening for unge for å sikre permanent overgang til arbeidslivet.

Det legges inn som en forutsetning at de som er berettiget til kvalifiseringsprogram, eller har andre særskilte rettigheter til aktivitet som f.eks. ungdomsgarantien, skal tilbys disse rettighetene (jmf alle andre muligheter skal brukes) før det er aktuelt å tildele stønad med vilkår om annen aktivitet.

Forslaget innebærer en utvidet plikt for kommunen til å bruke administrative og økonomiske ressurser på å legge til rette for at aktivitetsplikten kan gjennomføres i praksis. Dette ved å analysere behov i kommunene, og deretter sørge for at det fremskaffes egnede tilbud i henhold til dette.

Status Halden:

NAV-Halden jobber allerede i tråd med endringsforslaget. Utover at det vil være behov for noe justering av ordlyden i noen vedtaksmaler og rutinebeskrivelser, vil ikke endringsforslaget innebære reelle forandringer ved vurderinger/behandling av søknader om sosiale ytelser. For vedtak om økonomisk stønad legges det til grunn at det skal stilles vilkår om aktivitet med mindre det er tungtveiende grunner til å la være, eller det ikke er relevant. Det er også en innarbeidet praksis å begrunne årsaken dersom det ikke stilles vilkår om aktivitet. Videre gis i utgangspunktet alle med rett til kvalifiseringsprogrammet tilbud om det.

NAV's kartleggingsverktøy i sakssystemet Arena for vurdering av brukers egne ressurser og kvalifikasjoner med sikte på arbeid, samt den enkeltes innsatsbehov og arbeidsevne, benyttes for alle brukere i NAV uansett ytelse. Dette følger av NAV-lovens § 14 a.

NAV-Halden har i dag etablert 2 lavterskeltilbud der deltagerne mottar sosialhjelp som inntekt mens de deltar i tiltaket. Det er prosjektene «Arbeid Først» et samarbeidsprosjekt med IPAS hvor de har 13 plasser med muligheter til utvidelse. Dette er i hovedsak plasser for ungdom. I tillegg er det igangsatt et prosjekt «Mestring gjennom jobben» hvor deltagerne skal prøve seg i ordinært arbeid, uavhengig av ytelse. Her er det innvilget midler via Fylkesmannen. Kirkens Bymisjon tilbyr også plasser til formålet.

Utover dette benyttes de tiltak som er tilgjengelige, både kommunalt og statlig finansierte tiltak. Bl.a. «Jobbklubb for ungdom» .

Konsekvenser for Halden :

Endringen i høringsforslaget vil i liten grad endre dagens praksis med bruk av vilkår ved vedtak om tildeling av økonomiske ytelser ved NAV-Halden. Denne praksisen er godt etablert fra før. Rådmannen anser det derfor som unødvendig at det innføres en plikt til å stille vilkår.

Dersom bestemmelsen om aktivitetsplikt skal være et reelt verktøy for å oppnå målsettingen om redusert periode med stønadsbehov, vil det innebære et økt ressursbehov både til kartlegging og oppfølging, samt til å fremskaffe differensierte reelle sysselsettingsmuligheter, både lavterskel (kommunale plasser) og statlige tiltak.

Pr. i dag er det til enhver tid lang venteliste på eksisterende tiltak. I tillegg er det en utfordring å skaffe til veie tiltak i statlig regi, Dette skyldes både økonomiske ressurser/tilgang på plasser, og at en del sosialhjelpsmottakere er i behov av mer individuelt tilrettelagte tiltak enn det er mulighet for. Det er også manglende kapasitet og tiltaksmuligheter for å få deltagere videre mot ordinær jobb.

Halden kommune er en kommune med store økonomiske utfordringer. Rådmannen vurderer at en utgiftsvekst for å etablere ytterligere tiltak i denne ordningen, ikke vil kunne dekkes innenfor kommunens eget budsjett, uten at det får betydelige konsekvenser for andre kommuneområder. Dersom lovforslaget skal tre i kraft, og forventet effekt skal oppnås, er det nødvendig at kommunen får tilstrekkelig statlig kompensasjon for økte driftsutgifter.

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.

Rådmannens kommentarer:

- Gjeldende regelverk og sosialtjenestelovens §20 om at kommunen kan stille vilkår, gir Halden Kommune nødvendig handlingsrom og fleksibilitet til å stille krav om aktivitet der dette er hensiktsmessig ut fra en individuell vurdering.
- Forslaget om endring av sosialtjenestelovens §20 fra en «kan»-bestemmelse til en «skal»-bestemmelse, bør ikke gjennomføres.
- Dersom forslaget gjennomføres, må økte kostnader/ økte administrasjonskostnader kompenseres gjennom kommunerammen parallelt med at loven trer i kraft.
- Høringsnotatet mangler en redegjørelse for evt. endringer dette medfører vedr. klageadgang på fastsatte vilkår.
- Det fremkommer ikke hvorvidt en aktivitetsplikt også innebærer en aktivitetsrett til tilpasset aktivitet. Det bør tydeliggjøres, i tillegg til om det innebærer klagerett ved manglende tilbud om tiltak. Det vil også få konsekvenser for plikten til å tilrettelegge for tilpassede aktivitetsrettede tiltak.
- Beskrivelse av sanksjonsmuligheter er fortsatt svært uklare. Ut fra det som er beskrevet i notatet skal dette praktiseres som før. Det er utfordrende, da det er gitt få konkrete retningslinjer, og reduksjon/stans kan komme i konflikt med kravet til et forsvarlig stønadsnivå. Faren er stor for ulik praksis både innad i kommunen og mellom kommunene. Det kan medføre at bestemmelsen ikke lar seg gjennomføre i praksis dersom bruker ikke selv ønsker å delta i aktivitet uten tungtveiende grunner. Det er ønskelig at departementet gir konkrete retningslinjer for bruk av sanksjoner i forskrift, slik det åpnes for i nytt forslag til § 20.
- Notatet kan forstås som at det er ment at det kan stilles vilkår om ordinær utdanning. I dag praktiseres ikke vilkår om å påbegynne ordinær utdanning, da det anses som helt nødvendig å være motivert dersom det skal kunne gjennomføres. Det betyr ikke at det ikke jobbes med å motivere for utdanning. Lov om sosiale tjenester i NAV sier at sosiale ytelser ikke er ment å dekke utdanning, da Statens Lånekasse er den institusjonen som

skal ivareta økonomisk sikring under utdanning («alle andre muligheter..»). Denne bestemmelsen bør opprettholdes. Loven regulerer imidlertid en åpning for bistand til å gjennomføre videregående skole for rettselever uten å måtte ta opp lån, dersom foreldrene ikke er i stand til å forsørge ungdommen, eller på annen måte ikke kan ivareta den unge. Dette praktiserer Halden kommune med sikte på å hjelpe ungdom til å gjennomføre videregående utdanning, men skolegang er etter eget ønske.

- Høyere utdanning eller videregående for voksne/ikke rettselever finansieres med svært få unntak ikke med sosialhjelp, (noen ganger bistås minoritetsspråklige/flyktninger opp til 25 år, dersom de kom til Norge så sent at de ikke fikk rettskrav). Vilkår om aktivitetsplikt i form av ordinær utdanning, som også inkluderer lånefinansiering, anses som problematisk og uhensiktsmessig.
- Punkt 6 i høringsnotatet, nest siste avsnitt, beskriver kommunens ansvar for å tilrettelegge for egnede tilbud. Det etterlyses at også statlig del av NAV gis tilsvarende ansvar. NAV er et partnerskap mellom kommune og stat, og dersom aktivitetsplikten skal være reell, må det være tilstrekkelig tiltaksmuligheter som er bedre tilpasset den enkelte. Det er derfor helt nødvendig at en endring som aktivitetsplikt samordnes i NAV som helhet både ved samordnet lovverk og tilstrekkelige tilpassede tiltak.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Gudrun Haabeth Grindaker

Kenneth André Johannessen



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Høringsinstanser etter liste

Deres ref

Vår ref

Dato

14/2105-

04.06.2014

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

Arbeids- og sosialdepartementet viser til vedlagte høringsnotat hvor det foreslås endringer i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20.

I dag har kommunene rett, men ikke plikt til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad, og det er stor variasjon i kommunenes bruk av denne muligheten.

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

Frist for å avgi høringsuttalelse er 4. september 2014.

Høringsuttalelsene sendes fortrinnsvis elektronisk til: postmottak@asd.dep.no

Høringsuttalelser kan også sendes til:

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 dep

0030 Oslo

Med hilsen

Ulf Pedersen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Heidi Lohrmann
avdelingsdirektør

Høringsnotat

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

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

1. Innledning

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

De kommunale sosiale tjenestene har i dag mulighet, men ikke plikt, til å stille vilkår til personer som mottar økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Vilklårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og skal bidra til at stønadsmottakeren blir selvhjulpen.

Mange kommuner har gode rutiner for oppfølging av stønadsmottakere og krav om deltakelse i ulike typer tiltak som skal bidra til økt kompetanse og økt grad av selvforsørgelse. En del kommuner har også egne opplegg for aktivisering av stønadsmottakere med sikte på rask overgang til arbeidslivet. Det er imidlertid store variasjoner kommunene imellom.

Arbeids- og sosialdepartementet ønsker økt bruk av vilkår om aktivitetsplikt og mer lik praksis i hele landet, og foreslår derfor å innføre en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere, med særlig fokus på lavterskeltiltak og arbeidstrening rettet mot unge for å sikre en permanent overgang til arbeidslivet. Dette skal sikre at alle stønadsmottakere som er i stand til å være i aktivitet, og som ikke har rettigheter etter andre ordninger (kvalifiseringsprogram, ungdomsgaranti eller lignende), får samme plikt til å delta i aktivitet med sikte på selvforsørgelse, uavhengig hvor i landet de bor.

2. Gjeldende rett

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen trådte i kraft 1. januar 2010. Loven er i hovedsak en videreføring av kapittel 5 og 5A, samt enkeltbestemmelser i lov om sosiale tjenester mv fra 1991. NAV-kontoret skal følge opp brukere ut fra den enkeltes behov og avstand til arbeidsmarkedet, uavhengig av ytelse.

Hjemmel for krav om aktivitet er videreført fra den gamle loven, og står i § 20, som lyder:

”Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.

Vilklårene 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. Vilklårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.”

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen i loven fra 1991 at vilkår om å utføre arbeidsoppgaver i bostedskommunen særlig tar sikte på unge stønadsmottakere som ikke har andre tilbud fra sosialtjenesten.

Deltakelse i kvalifiseringsprogram har for en stor grad samme formål som bruk av vilkår, men har en snevrere målgruppe, da det blant annet er krav om at deltakerne har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og at de er eller står i fare for å bli langtids stønadsmottakere. Stønadsmottakeren er i planmessig fulltidsaktivitet som skal føre frem til deltakelse i ordinært arbeid. Samtidig gir deltakelse i kvalifiseringsprogram noen rettigheter som ikke nødvendigvis gis når det stilles vilkår. Dette gjelder i første rekke retten til en fast forutsigbar inntekt (kvalifiseringsstønad) over tid som ikke avkortes mot supplerende stønader (bostøtte, barnetrygd mv.), samt rett til individuell plan og tett oppfølging fra Nav-kontoret.

Vilkår kan i prinsippet stilles til alle stønadsmottakere, så lenge de er relevante. Omfanget av aktiviteter om stilles som vilkår for stønad er ikke regulert, og kan i utgangspunktet være lite krevende. Vilkårene trenger heller ikke være kvalifikasjonsfremmende, men kan være knyttet til bruk av kvalifikasjoner stønadsmottakeren allerede har, slik som for eksempel et krav om å stå tilmeldt arbeids- og velferdsforvaltningen som arbeidssøker.

Det er gitt detaljerte retningslinjer for Nav-kontorenes vilkårsbruk i Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv 35 – 2012. Her er lovens intensjon om å stille vilkår ved tildeling av stønad understreket.

3. Bruk av vilkår i dag

En undersøkelse som PROBA Samfunnsanalyse gjennomførte på oppdrag fra Arbeidsdepartementet i 2013 viser at det er stor variasjon mellom NAV-kontorene med hensyn til omfanget av bruk av vilkår. Ved ett av fem NAV-kontor anslås det at det stilles vilkår i over 80 pst av sakene, samtidig som ca ett av fem kontor oppgir at de stiller vilkår i mindre enn 20 pst av sakene. Større kontorer stiller oftere vilkår enn mindre kontorer.

Arbeidsrettede vilkår og økonomiske vilkår er mest brukt. Dette dreier seg om alt fra relativt passive vilkår som registrering som arbeidssøker, vilkår om dokumentasjon, pålegg om å søke jobber eller gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, til mer omfattende vilkår, som krav om deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, krav til annen yrkesrettet aktivitet eller vilkår om å møte til veiledningstimer på NAV-kontoret. Vilkår om deltakelse i utdanning og vilkår om arbeid for kommunen benyttes sjelden. Det kan stilles flere vilkår til samme stønadsmottaker. Nav-kontorene bruker både statlige og kommunale tiltak når de stiller vilkår, og 55 pst av kommunene har egne kommunale tiltak.

Det stilles også ”vilkår” som ikke er reelle vilkår i henhold til loven, men krav om å godtgjøre at man i det hele tatt har rett til stønad. Dette gjelder for eksempel ”vilkår” om å dokumentere utgifter eller om å søke arbeid og å ta det arbeidet som tilbys. Dersom slike ”vilkår” ikke oppfylles, vil søkeren som regel ikke ha krav på økonomisk stønad. Reelle vilkår etter § 20 kan for eksempel være samarbeid om kartlegging av egen situasjon og egne muligheter, møte til samtaler, råd og veiledning, bidra til å utarbeide en handlingsplan for hvordan bli selvhjulpen, ta kontakt med andre hjelpeinstanser, krav om deltakelse på ulike temamøter, finne ledige stillinger i samarbeid med Nav-kontoret, skrive CV og søknader med bistand fra saksbehandler, få hjelp av Nav-kontoret til å forberede seg til jobbintervju, benytte seg av mulighet til å besøke bedrifter med mer.

Det stilles langt oftere vilkår overfor unge i aldersgruppen 18 til 30 år enn andre grupper. Det gjelder særlig arbeidsrettede vilkår i form av yrkesveiledning, jobbsøking, deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og arbeid for sosialhjelp. Nærmere to av tre Nav-kontor opplyser i PROBAs undersøkelse at det stilles vilkår i over 60 pst av sakene som gjelder ungdom.

Kjennetegn ved brukerne har stor betydning for om det stilles vilkår, og for hvilke vilkår som stilles. I tillegg til unge, er det mest vanlig å stille vilkår, inkludert arbeidsrettede vilkår, overfor langtidsledige, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne som følge av manglende grunnleggende kvalifikasjoner.

Noen grupper er det mindre vanlig å stille vilkår overfor. Dette gjelder særlig personer med rusproblemer og personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av (betydelige) helseproblemer.

Hensikten med å stille vilkår er oftest å bidra til selvhjelp og motivere til arbeid. Vilkårssetting oppgis også å være et nyttig virkemiddel for å kartlegge stønadsmottakerne, bl.a. deres arbeidsevne og motivasjon, samt avdekke behov for oppfølging knyttet til annen problematikk. Vilkår fungerer også som et middel for å oppnå kontakt med brukere.

Nav-kontorene legger vekt på å foreta en individuell vurdering av hvilke vilkår som er hensiktsmessige å stille overfor den enkelte stønadsmottaker. For å lykkes med vilkårsbruk er man avhengig av at vilkåret kombineres med tett oppfølging og veiledning.

De fleste Nav-kontor har god kontroll med at vilkårene etterfølges. Sanksjonsbruken ved brudd på vilkår varierer imidlertid mye, og mange kommuner opplever sanksjonering som vanskelig. De vanligste sanksjonene er reduksjon av stønaden og utsettelse av utbetaling av stønad til vilkåret er oppfylt. Noen kommuner har standardiserte bestemmelser om redusert stønad eller bortfall av stønad for en eller flere dager dersom en person ikke oppfyller vilkår uten å kunne vise til en gyldig grunn.

4. Behovet for endring

Departementet ønsker økt bruk av vilkår om aktivitet for personer som mottar økonomisk stønad til livsopphold. Selv om mange kommuner har gode rutiner for å stille krav og følge opp stønadsmottakere, er det fortsatt mange personer som lever for lenge som passive stønadsmottakere. Departementet ønsker også likere praksis mellom kommunene på dette området.

Passivt stønadsmottak er en dårlig løsning både for hver enkelt og for samfunnet. Alle trenger å føle seg nyttige, og samfunnet har behov for at flere er i arbeid framfor på stønad. Av særlig betydning er det at unge mennesker raskt blir stilt krav til, slik at de ikke blir gående i passivitet og fratatt mulighet for å prøve seg ut i arbeid, skole eller annen aktivitet. Dess lenger man står utenfor arbeidslivet, dess vanskeligere er det å komme inn, særlig gjelder dette personer uten tidligere arbeidserfaring. Det er også viktig for den økonomiske stønadens legitimitet at det bare er de som ikke har andre muligheter som mottar slik stønad.

Økonomisk stønad er ment å være til hjelp i overgangssituasjoner og ved kortvarige problemer, og skal ikke være en hovedinntektskilde over måneder og år. Alle skal i utgangspunktet gjøre det de kan for å skaffe seg inntekt eller for å bedre sine muligheter til å skaffe seg inntekt over tid. Dette følger ikke av bestemmelsen om vilkår, men av at grunnkravet for å ha rett til stønad er at alle andre muligheter skal være forsøkt. En arbeidsfør

person som av ulike grunner ikke søker arbeid eller ikke gjør noe for å bedre egne muligheter på arbeidsmarkedet for eksempel gjennom kompetansehevede tiltak, har i utgangspunktet ikke forsøkt alle andre muligheter til å sikre eget livsopphold, og vil ikke ha krav på annet enn kortvarig akutt hjelp.

Departementet mener derfor at vilkår om aktivitet skal være hovedregelen for alle som mottar økonomisk stønad, hvis ikke det 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, at vedkommende egentlig er selvhjulpen men trenger stønad i en kort overgangsperiode, eller annet som innebærer at aktivitetskrav ikke vil være formålstjenlig. Hvis en stønadsmottaker fyller kravene for deltakelse i kvalifiseringsprogram eller faller inn under garantiordninger som gir rett til tiltak, er det disse rettighetene som skal ligge til grunn for deltakelse i tiltak, ikke vilkår knyttet til sosialhjelp.

Det er ikke et mål at alle skal få samme tilbud, men at alle skal få avklaring, oppfølging og tiltak ut fra en individuell vurdering av den enkeltes situasjon. Dette fordrer at kommunene har et systematisk opplegg for kartlegging, veiledning og oppfølging av stønadsmottakere. Behovet for oppfølging vil variere med den enkeltes bakgrunn og kompetanse og kan eksempelvis være knyttet til hjelp til å få struktur på dagen, kompetanseheving, arbeidstrening, hjelp til å utarbeide CV, til å søke jobb eller til å komme i kontakt med mulige arbeidsgivere. Mange brukere har behov for bistand på andre områder før det er aktuelt å stille arbeidsrettede vilkår. Dette kan gjelde behandling for rusproblemer eller helseproblemer, avklaring av helsetilstand og hjelpebehov i samarbeid med helsepersonell eller bistand til å skaffe bolig eller barnetilsyn.

5. Forslag

Arbeids- og sosialdepartementet ønsker at hovedregelen skal være at det settes vilkår om deltakelse i aktivitet med sikte på overgang til ordinært arbeid eller utdanning i alle saker hvor det ikke er tungtveiende grunner som taler mot et slikt vilkår. Dette foreslås gjort gjennom en lovfestet plikt for kommunen til å sette vilkår om aktivitet i alle saker hvor det tildeles stønad, med mindre tungtveiende grunner taler mot det.

Det vil fortsatt være kommunen som i den enkelte sak tar stilling til om det skal stilles vilkår om aktivitet til stønadsmottakeren, samt hvilke typer aktivitet vedkommende skal delta i. Aktivitet med sikte på bedring av egen situasjon fremfor passivt stønadsmottak skal imidlertid være den alminnelige hovedregel, og kommunen må begrunne en beslutning om ikke å stille vilkår om aktivitet.

Det vil være opp til kommunene selv hvordan de vil organisere aktiviseringen og oppfølgingen av den enkelte. Aktivitetsplikten kan være knyttet til tiltak i kommunens regi, men kan også innebære deltakelse i statlige tiltak eller tiltak i samarbeid med tiltaksleverandører, sosiale entreprenører, utdanningsinstitusjoner eller andre. Kommunen må imidlertid kunne dokumentere at den har rutiner for vurdering av aktivitetsplikt, og kontroll med at disse rutinene følges. Plikten til å vurdere vilkår om aktivitet vil gjelde for hver søknad, og vil gjøre at kommunene overfor langtidsmottakere må foreta dokumenterbare jevnlig vurderinger av om stønadsmottakerens situasjon, behov og muligheter er endret.

Forslaget innebærer at kommunene må foreta en vurdering av den enkelte søkers muligheter for aktivitet, i tillegg til de individuelle vurderinger som allerede gjøres av søkerens inntekter og inntektsmuligheter. Forslaget er derfor mer arbeidskrevende for hvert enkelt Nav-kontor

enn gjeldende rett, men åpner for relativt enkel behandling i saker hvor det er åpenbart at vilkår om aktivitet ikke er det riktige.

Stønadsmottakere som fyller kravene for deltakelse i kvalifiseringsprogram skal få tilbud om deltakelse i dette før det er aktuelt å tildele stønad med vilkår om deltakelse i aktivitet. Dette følger av at deltakelse i kvalifiseringsprogram er en rettighet for de som oppfyller kravene for det, mens økonomisk stønad er en subsidiær ytelse.

En del stønadsmottakere tilhører grupper med særlig rett til tiltak etter annen lovgivning enn lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjelder for eksempel ungdomsgarantien for unge under 20 år. Denne skal sikre tilbud om arbeidsrettede tiltak for ungdom som står uten arbeid eller skoleplass. Ungdom under 20 år som henvender seg til Nav-kontoret har ofte ikke fullført videregående opplæring, og følges opp i samarbeid med utdanningsmyndighetene. Denne gruppen inngår også i målgruppen for Ny GIV. Det gjelder videre garantien for unge i alderen 20 – 29 med nedsatt arbeidsevne. Personer som har rettigheter under slike garantiordninger skal som utgangspunkt få oppfylt disse rettighetene, og dermed ikke pålegges andre vilkår om aktivitetsplikt selv om de er avhengig av stønad til livsopphold.

Målet med aktivitetskravet er å bidra til rask overgang ut av stønadsavhengigheten. Dette innebærer at Nav-kontoret må vurdere stønadsmottakerens muligheter for deltakelse i ulike typer tiltak og aktiviteter med sikte på å bli selvhjulpen, og stille vilkår om dette med mindre tungtveiende grunner taler mot det.

Departementet vil ikke foreslå at det iverksettes ekstraordinære rutiner knyttet til statlig kontroll med at kommunene oppfyller sin plikt til å stille vilkår, men viser til Fylkesmennenes rolle som klageinstans og tilsynsorgan.

Når kommunene pålegges å stille vilkår for stønad, vil kommunene ha større behov for muligheter til å følge opp og sanksjonere brudd på vilkårene. Noen kommuner opplever det i dag som problematisk å fastsette sanksjoner overfor personer som ikke oppfyller vilkår som er satt for tildeling av stønad. Den mest nærliggende sanksjonen, som er reduksjon i eller stans av stønaden, kan komme i strid med lovens krav til forsvarlig stønadsnivå. Det er derfor viktig å vurdere konsekvensene av en ev stønadsreduksjon før den iverksettes, også for stønadsmottakerens familie.

Stønad til livsopphold er en subsidiær ytelse, og er en rettighet for personer som står uten andre muligheter. Dette får konsekvenser for Nav-kontorets vurdering dersom en person nekter å oppfylle vilkår som kommunen mener vedkommende er i stand til å oppfylle og som ville ført til hel eller delvis selvforsørgelse. Kommunen må i slike tilfeller vurdere om det dreier seg om et vilkårsbrudd som skal sanksjoneres, eller om søkeren ikke lenger fyller lovens krav til stønad fordi vedkommende ikke har forsøkt alle andre muligheter til selvforsørgelse.

Det er etter departementets mening viktig å ha nøkterne, tydelige og forutsigbare retningslinjer for sanksjon. Stønadsmottakeren må gjøres tydelig kjent med hva aktivitetsplikten innebærer, hva som kreves for at plikten skal anses oppfylt og hva som blir konsekvensene 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 foreslår at det tas inn et nytt ledd i § 20 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, som regulerer sanksjonsadgangen. Departementet foreslår også at det gis en hjemmel for å gi nærmere retningslinjer om bruk av sanksjoner i forskrift. Loven vil åpne for reduksjon av stønaden ved brudd på vilkårene. Det krever at det fattes vedtak om redusert stønad, og det settes som forutsetning at det i vedtaket om stønad og vilkår er informert om muligheten for slik reduksjon.

Det må videre sikres at stønadsnivået ikke blir uforsvarlig lavt og at ikke stønadsmottakerens ektefelle og barn blir skadelidende. Nav-kontoret må derfor vurdere størrelsen på reduksjonen og hvilke elementer av stønaden som skal trekkes. For eksempel vil det kunne være rimelig å redusere stønad som dekker utgifter til månedskort på kollektivtransport, dersom bruken av slik transport er ment å skulle gjøre det lett for stønadsmottaker å delta i den pålagte aktiviteten. Stønad som dekker utgifter knyttet til barns behov bør i størst mulig grad skjermes mot reduksjon.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er i dag store variasjoner mellom kommunene med hensyn til bruken av vilkår. Mange kommuner stiller i stor grad vilkår om aktivitet overfor personer som mottar sosialhjelp, andre følger opp brukerne på andre måter. Det varierer også hvilke aktivitetstilbud kommunene har. De økonomiske konsekvensene for kommunene vil variere med hvilken praksis kommunene har i dag. Kommuner som i dag i liten grad stiller krav om aktivitet vil få økte utgifter forbundet med å etablere aktivitetsrettede tiltak. På den annen side er potensialet for innsparinger ved at flere stønadsmottakere kommer ut i jobb størst i disse kommunene. De kommunene som i dag driver systematisk bruk av vilkår om deltakelse i aktivitet melder om gode resultater mht overgang til arbeid. Det må derfor forventes at store deler av investeringene i oppfølging av stønadsmottakerne tjenes inn ved reduserte sosialhjelpsutgifter og økte skatteinntekter på noe sikt.

Kommunenes totale utgifter til økonomisk sosialhjelp var i 2012 om lag 4,5 milliarder kroner. Gjennomsnittlig utbetaling per tilfelle var 36 900 kroner, mens gjennomsnittlig månedlig utbetaling per tilfelle var 7 800 kroner. Det totale antall mottakere var 114 800, hvorav 46 000 hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde. Gjennomsnittlig stønadstid var 5 måneder. 55 000 personer mottok stønad i inntil tre måneder.

Det vil være administrative konsekvenser i form av større krav til vurdering av hensiktsmessige aktiviteter knyttet til hver søknad. Det vil også kreve at det tas aktivt stilling til om stønadsmottakeren er omfattet av rett til kvalifiseringsprogram eller faller inn under garantiordninger som gir rett til tiltak. Dette er imidlertid vurderinger som Nav-kontorene også i dag skal gjøre ved behandling av søknader om økonomisk stønad. Vilkår om aktivitet knyttet til utbetaling av sosialhjelp vil bare være aktuelt for personer som faller utenfor alle andre ordninger, og for en stor andel stønadsmottakere vil vurderingen derfor være enkel.

I noen kommuner mener sosialtjenesten at manglende relevante tiltak er en grunn til at de ikke stiller vilkår om tiltaksdeltakelse eller bruker arbeidsrettede vilkår oftere enn de gjør. I den grad disse kommunene ikke kan bruke statlige tiltak, eller samarbeide med nabokommuner om bruk av ordninger der, vil de måtte opprette egne ordninger. Dette vil være noe mer ressurskrevende enn å øke omfanget på eksisterende tiltak. På den annen side har Nav-reformen ført til at kommunene har fått bedre kunnskap om, og lettere tilgang til, statlige tiltak. Det er også blitt lettere å utnytte eksisterende kontakt mot lokalt næringsliv.

Det kan ikke lages like opplegg til alle stønadsmottakerne. Vilkårene som stilles til den enkelte vil måtte tilpasses vedkommendes ressurser og behov. Den enkelte kommune vil derfor måtte bruke både administrative og økonomiske ressurser på å analysere behovet i egen kommune og sørge for at det fremskaffes egnede tilbud i henhold til dette. Mange kommuner har gode opplegg, og vil i liten grad merke konsekvensene av lovendringen. Kommuner som i dag i liten grad stiller vilkår om aktivitet ved tildeling av stønad vil som nevnt på kort sikt få økte utgifter knyttet til å opprette aktivitetstilbud eller kjøpe tiltaksplasser som egner seg for alle dem det stilles vilkår til. På den annen side vil effekten av aktivitetskrav være at flere raskere blir helt eller delvis selvforsørget, slik at utgiftene til stønad etter hvert blir lavere samtidig som kommunens inntekter øker når flere innbyggere er i arbeid.

Vi ber kommunene gi innspill knyttet til økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget med utgangspunkt i den oppfølging kommunen i dag har av sosialhjelpsmottakere.

7. Ikraftsetting

Regjeringen foreslår at lovendringen trer i kraft 1. januar 2015.

8. Utkast til lovbestemmelse

(Endringsforslag står i kursiv)

§ 20. Bruk av vilkår om aktivitet

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 uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkaene 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.