



Larvik
kommune

HØRING OM AKTIVITETSPLIKT FOR SOSIALHJELPSMOTTAKERE



RÅDMANNENS FORSLAG TIL VEDTAK:

Larvik kommune støtter innføring av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere. Kommunen forutsetter at den tilføres tilstrekkelige midler til å oppfylle lovendringens intensjon.

SAKSBEHANDLER: RE-leder Ulf Pedersen

SAMMENDRAG:

Saken omhandler endring i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20. Endringen går fra å vurdere aktivitetsplikt, til at regjeringen nå ønsker å pålegge kommunene en slik aktivitetsplikt for brukere som mottar økonomisk sosialhjelp. Endringen berører NAV, mottakere av økonomisk sosialhjelp, og det vil også påvirke andre enheter i kommunen.

NAV's brukere har i dag stor grad av aktivitetsplikt. Denne aktivitetsplikten gjelder brukere hvor NAV ser at målet er inntektsgivende arbeid.

Larvik kommune er per i dag ikke organisert slik at kommunen uten videre vil kunne oppfylle denne aktivitetsplikten og de konsekvenser en slik plikt medfører.

HANDLINGSROM:

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20

FAKTISKE OPPLYSNINGER:

I brev av 5. juni 2014 fra Arbeids- og sosialdepartementet har kommunen mottatt «Høring- 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».

Fra nevnte brev:

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.

Det vises til høringsnotat, som også inkluderer utkast til endring av § 20 (er vedlagt saken)

NAVs hovedmål og hovedoppgave er arbeid og utdanning, og at brukerne skal få rett ytelse til rett tid. NAV Larvik har hele tiden fokus på at målet for brukeren er arbeid eller utdanning. Dette fokuset har vi uavhengig om brukeren har en kommunal eller statlig ytelse. Hovedmålet om rett ytelse til rett tid sikrer at brukeren får det den har rett på etter norsk lov. Lovverket er da laget slik at det er de statlige ytelsene som vurderes først. De som ikke har rett på en slik ytelse, sikres gjennom lov om sosiale tjenester i NAV ved at det gis økonomisk sosialhjelp.

NAV har en generell aktivitetsplikt som innebærer at den enkelte bruker skal være aktivt arbeidssøkende. De fleste livsoppholdsytelser som NAV har ansvaret for innebærer aktivitetsplikt. All aktivitetsplikt er i dag basert på skjønn. I de tilfeller hvor aktivitetsplikten ikke utløses er det medisinsk og behandlingmessig begrunnet. I andre tilfeller blir aktivitetsplikten ikke oppfylt pga. at det er avklart at aktivitet ikke nytter. NAV Larvik har totalt ca. 800 brukere i ulike statlige tiltak pr. måned. De statlige tiltakene benyttes til alle uavhengig av om de har en kommunal eller statlig ytelse.

Departementet skriver i sitt høringsnotat punkt 4 side 4 avsnitt 3 sitat: *«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 (...)»*

Det er korrekt at intensjonen i loven er at økonomisk sosialhjelp er ment som en kortvarig ytelse. Men det er samtidig viktig å understreke at praksis og realitetene for enkelte brukere ikke er slik. Det er brukere hvor det er godt avklart og dokumentert at de ikke vil være i stand til å bli selvhjulpne i form av inntektsgivende arbeid, eller som fyller vilkår for rett på annen varig ytelse. For disse vil eneste mulighet være økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde i mange år, og for noen livet ut.

I forbindelse med denne høringen, har NAV Larvik foretatt en kartlegging av mottakere av sosialhjelp i perioden 1. april til 30. juni 2014. Det er viktig å understreke at det ikke er snakk om en ensartet gruppe mennesker som lever av sosialhjelp.

I nevnte periode, var det totalt 584 personer som fikk utbetalt økonomisk sosialhjelp. Utbetalingene varierer fra en enkelt utbetaling på kr. 300,- til faste månedlige utbetalinger til livsopphold og boutgifter.

Av de 584 personene, er det 289 som har sosialhjelp som sin hovedinntekt. De øvrige 295 har en annen inntekt eller ytelse, som enten er varig eller der det ligger til grunn en form for aktivitet allerede. Noen er også i arbeid; hel- eller deltid.

Av de 289 personene er det 4 som fikk sosialhjelp i påvente av oppstart i Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger (fulltids aktivitet) og 5 personer som soner dommer i fengsel (aktivitet ikke mulig).

Ytterligere 71 personer med sosialhjelp som hovedinntekt anses å være ferdig avklart av NAV. Dette innebærer at de enten har et kjent og langvarig rusproblem, eller at de har andre utfordringer som gjør at de er avklart til ikke å ha arbeids- og/eller inntektsevne. De har ofte prøvd ulike tiltak i NAV over tid, og er således grundig avklart.

Dette betyr likevel ikke at de alltid har rett på statlige ytelser.

I NAV skiller vi mellom begrepene arbeidsevne og inntektsevne. De fleste mennesker har arbeidsevne, men det er ikke all arbeidsevne som en arbeidsgiver er villig til å betale for. Det vil da si at der hvor arbeidsevnen ikke samsvarer med det som arbeidsmarkedet er villig til å betale for, er passiv sosialhjelp eller passive statlige ytelser svaret for brukeren.

Ut fra de oversiktene NAV Larvik har, står vi da igjen med 209 brukere som kan være i målgruppen for aktivitetsplikt. Av disse 209 er 47 personer under 25 år. Ungdom under 25 år er i utgangspunktet prioritert i NAV, og er også omfattet av ulike statlige garantiordninger.

ØKONOMISKE KONSEKVENSER:

Alle brukere i NAV som får arbeid, bidrar til besparelser for stat eller kommune. Utviklingen vedrørende kostnadene til økonomisk sosialhjelp fra NAV Larvik ble etablert i 2009 har totalt sett hatt en nedgang. Fra å ha relativt høye kostnader i 2009 og 2010, så var det en vesentlig nedgang fra 2011 til høsten 2013.

Vi ser nå en tendens til økning av utgifter, uten at det nødvendigvis er en økning i antall brukere. Dette er en tendens på lik linje med resten av landet, men vi er fortsatt ikke på et 2009 nivå. Om dette er en utvikling som vil fortsette, eller om den vil flate ut på dagens nivå er vanskelig og forutse.

Årsakene til dette er sammensatte og kan ha flere ulike forklaringer. NAV skal selvsagt fortsette å ha fokuset på arbeid, men det er vanskelig å forutsi om en aktivitetsplikt vil kunne føre til ytterligere reduksjon av sosialhjelpskostnadene. Som nevnt over så får hoved andelen av de som mottar økonomisk sosialhjelp dette som en supplerings til allerede rettmessige ytelser eller lønnsinntekt (ordinært arbeid/ introduksjonsstønad/ kvalifiseringsstønad). Det betyr at de allerede fyller vilkåret om aktivitetsplikt.

Videre sier departementet i sitt høringsnotat side 5 andre avsnitt sitat: «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 selvhjulpel men trenger stønad i en kort overgangsperiode, eller annet som innebærer at aktivitetskrav ikke vil være formålstjenlig.»

Som nevnt over er det flere brukere som i dag har økonomisk sosialhjelp som hovedkilde til livsopphold, som allerede har vært igjennom omfattende og langvarige utprøvinger i arbeidsrettede tiltak. For flere er det konkludert med at de ikke har en inntektsevne som er forenelig med de krav som stilles i det ordinære arbeidslivet. NAV vurderer at for disse brukerne, som er å anse som ferdig avklart, vil det ikke være formålstjenlig å stille vilkår om aktivitetsplikt for å motta økonomisk sosialhjelp.

Hvor stor besparelsen for kommunen totalt sett dette vil være ut fra de personene som det kan settes krav om vilkår om aktivitet for er derfor høyst usikre.

Om innføring av aktivitetsplikt kan ha en preventiv virkning ved at det vil bli færre nye hevdelser og søkere om økonomisk sosialhjelp, og dermed føre til en reduksjon av utgifter, vil være helt umulig å forutse og kunne gjøre økonomiske beregninger på.

Et aktivitetstilbud til brukere som man mener vil ha nytte av det, men som ikke kan delta på de statlige tiltakene vil ha behov for tett oppfølging fra arbeidsledere. I forslaget til lovendring legges det vekt på individuelle vurderinger av hensiktsmessig aktivitetsplikt for den enkelte. Dette medfører at brukere vil ha ulike krav både med tanke på oppmøte, tidsperiode, oppgaver, behov for oppfølging og veiledning. Dette krever at tilbudet har arbeidsledere som innehar adekvat kompetanse og at aktivitetstilbudet som gis har muligheter til å tilpasse, tilrettelegge og følge opp den enkelte ut fra deres behov. Dersom et slikt tilbud må opprettes,

vil det medføre økte lønnskostnader til disse arbeidslederne samt noen driftskostnader. Dette vil avhenge av hvilken aktivitet og oppgaver man finner hensiktsmessig å gi tilbud om. Disse lønns og driftskostnadene må da bevilges, før man kan iverksette en slik ordning. NAV har ikke ressurser å tilføre et slikt aktivitetstilbud innenfor dagens budsjett.

Alternativ til opprettelse av et nytt tilbud, er å vurdere om det er andre enheter i kommunen som kan påta seg eller bli pålagt opprettelse av et slikt tilbud uten at det fører til økte kostnader. Dette må i så fall utredes.

Aktivitetsplikt for rundt 200 personer, tilsier at mange av kommunens enheter må bidra til å sørge for at kommunen kan gjennomføre dette.

Det finnes ikke økonomiske ressurser til opprettelse av et slikt tilbud innenfor vedtatt økonomiplan og årsbudsjett pr i dag. Regjeringen ønsker at lovendringen skal tre i kraft 1.1 2015, slik at økonomiske ressurser med tanke på iverksettelse må være vedtatt innenfor årsbudsjettet for 2015, og innarbeides i strategidokumentet. Videre at dette da må tas høyde for i videre budsjettering som et pliktmessig tjenestetilbud i kommunen.

Kommunen forutsetter at en eventuell lovendring må følges opp med tilhørende forskrift og/ eller rundskriv, der ytterligere presiseringer av hvordan lovendringen skal tolkes og praktiseres må fremkomme.

MILJØFAKTORER:

Det finnes ingen miljømessige faktorer i denne saken.

KONSEKVENSER FOR BARN OG UNGE:

Barn og unge som lever i familier hvor foresatte ikke er i arbeid, og de heller ikke har aktivitetsplikt, står i fare for å videreføre dette. Dette blir den sosiale arven og det finnes mye forskning på at passive foresatte fører til passive barn. Barn og unge trenger gode rollemodeller som viser at arbeid er måten å leve et selvstendig og uavhengig liv på.

For noen familier vil aktivitetsplikt kunne føre til at den sosiale arven med passiv mottak av ytelser blir brutt. I slike tilfeller vil det føre til svært positive konsekvenser for den enkelte og for samfunnet som helhet.

Samtidig er det viktig å understreke at økonomisk sosialhjelp er en marginal ytelse, og man er i henhold til loven forpliktet til å ta særlig hensyn til barnefamilier. Aktivitetsplikt for en voksen i slike barnefamilier, hvor konsekvensen kan bli reduksjon i økonomisk ytelse, kan få store og uheldige konsekvenser for barna. Vilkår om aktivitetsplikt hvor reduksjon av stønad er konsekvens må derfor overveies og vurderes opp mot konsekvensene dette kan medføre familien og spesielt barna før det iverksettes.

ALTERNATIVE LØSNINGER:

Signalene fra regjeringen tilsier at det ikke finnes alternative løsninger til å innføre aktivitetsplikt.

VURDERINGER OG KONSEKVENSER:

Rådmannen er positiv til aktivitetsplikt og mener at passivt mottak av sosialhjelp eller annen ytelse ikke er bra, bortsett fra der hvor det skjønnsmessig vurderes at brukeren ikke vil kunne dra nytte av eller vil klare å delta i et slikt tilbud.

Larvik kommune mangler i dag et aktivitetstilbud for de som har arbeidsevne men ikke inntektsevne. Brukergruppen som kunne ha nytte av et slikt tilbud har behov for tett

oppfølging. Det vil si at de trenger arbeidsledere som er tett på i forhold til både fremmøte og veiledning. Ved opprettelse av et slikt tilbud er det viktig at oppgavene som skal utføres ikke er konkurransevridende. Det vil si at de oppgavene som utføres ikke fratår andre private næringsdrivende eller kommunalt ansatte sine arbeidsoppgaver. Det må da utføres arbeidsoppgaver som i dag ikke blir løst.