

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep

0030 Oslo

postmottak@asd.dep.no

Vår ref.

Deres ref.

Dato:

14/1194

14/2105

04.09.2014

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

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne, og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene. Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon for rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Bakgrunnen for høringsforslaget er at Regjeringen ønsker en økt bruk av vilkår om aktivitet og likere praksis mellom kommunene, og derfor foreslår en lovendring som innebærer at NAV- kontorene får en plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. I høringsnotatet vises det også at man ønsker å sette et særlig fokus på lavterskeltiltak og arbeidstrening rettet mot unge for å fremme en permanent overgang til arbeidslivet.

LDOs merknader knytter seg til mulige likestillings- og diskrimineringskonsekvenser av innføring av en generell aktivitetsplikt for alle sosialhjelpsmottagere. Ombudet har følgende kommentarer til forslaget.

LDO er opptatt av at målrettede tiltak i fattigdomsbekjempelsen skal bygges på et nyansert og solid faktagrunnlag. Det er tidligere blitt påvist at førstegenerasjonsinnvandrere med liten utdanning utgjør en stor andel av langtidsmottakere av sosialhjelp, noe som blir forklart med høy arbeidsledighet i tillegg til at de ikke kvalifiserer for trygdeytelser¹ på grunn av kort botid. I samme økonomiske analyse konstateres det at arbeidsmarkeds situasjonen for førstegenerasjonsinnvandrere er vanskeligere for dem som er født i landet også for dem som har høyere utdanning. LDO mener diskriminering kan forklare deler av dette funnet.

LDO har derfor som en hovedinnvending at man i forslaget til lovendring legger opp til en utforming sosialtjenestene som ikke tar tilstrekkelig hensyn til heterogeniteten i gruppen av sosialhjelpsmottagere. Personer med nedsatt funksjonsevne og etnisk minoritetsbakgrunn er overrepresentert blant sosialhjelpsmottagere. Statistisk sentralbyrå viser til personer med etnisk minoritetsbakgrunn, utgjorde nær 36 prosent av sosialhjelpsmottagere i 2013.

Når det gjelder nedsatt funksjonsevne, er det blant sosialhjelpsmottagere et stort innslag av personer med redusert helse og/eller rusproblemer, særlig blant langtidsmottagere av sosialhjelp.

En studie fra 2006 fant at i gjennomsnitt var helsen i denne gruppen dårligere enn hos personer som mottar uførestønad. I studien oppgav cirka 20 prosent å ha en utmerket eller meget god helse, mens det i den yrkesaktive befolkningen var en andel på rundt 60 prosent. 58 prosent oppgav å ha psykiske plager, i hele befolkning var prosentandelen tilsvarende 8 prosent. Nesten halvparten av langtidsmottakerne rapporterte at de hadde så dårlig helse at det gikk ut over evnen til å fungere i dagliglivet.²

På bakgrunn av foreliggende kunnskap, mener LDO at departementet skulle ha vurdert likestillingsmessige konsekvenser av lovforslaget. Vi viser her til veilederen til

¹ Grete Dahl mfl. Økonomiske analyser 3/2006 «Langtidsmottakere av sosialhjelp»

² Van der Wel, Kjetil (red.) «Funksjonsevne blant langtidsmottakere av Sosialhjelp» HIO-rapport 2006 nr. 29

utredningsinstruksen fra 2010, som pålegger offentlige myndigheter å utrede konsekvenser av likestilling i forhold til kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne når det skal utarbeides utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget.

Etter ombudets vurdering, er det et særlig behov for å se på hvorvidt innføring av et pålegg for NAV-kontorene om å sette aktivitetskrav for alle brukere, vil kunne stille brukere med nedsatt funksjonsevne dårligere enn andre. Sosialmottagere med nedsatt funksjonsevne vil kunne oppleve at de på grunn av egen helsetilstand ikke er i stand til å følge opp kravene om aktivitet. En konsekvens av dette vil kunne være at de blir ilagt sanksjoner i form av en reduksjon eller bortfall av ytelse. Et eksempel vil kunne være en bruker som over tid ikke møter til et pålagt arbeidstiltak på grunn av store angstproblemer, og som en konsekvens av dette opplever å bli fratatt deler av ytelsen vedkommende mottar. LDO mener at denne risikoen er reell så lenge departementet ikke legger opp til en spesifisering av en unntaksadgang ved en aktivitetsplikt i forhold til mottagere med nedsatt funksjonsevne.

LDO mener også at utviklingene av en slik praksis hvor NAV-kontorene er pålagt å stille aktivitetskrav til alle brukere, vil kunne reise et spørsmål om indirekte diskriminering. Indirekte diskriminering kan forekomme når tilsynelatende nøytrale rutiner og praksiser gjør at noen grupper stilles dårligere enn andre. Det er etter vår vurdering derfor et særlig behov for å utrede hvorvidt virkemidlene som foreslås tatt i bruk kan føre til urimelige forskjellbehandling overfor personer med nedsatt funksjonsevne som direkte berøres av tiltakene.

LDO mener at det er en risiko for at forsøket om en forsterket aktiveringslinje, vil kunne svekke realiseringen av retten til sosial trygghet og en forsvarlig levestandard. Ombudet er bekymret for hvorvidt det vil kunne utvikles en praksis hvor målet om rask overgang fra stønadsavhengighet til selvforsørgelse kommer i konflikt med de sosiale menneskerettighetene som staten har påtatt seg å sikre for alle borgere.

Ombudet vil her særlig peke på FN-konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 28. Artikkelen viser til at personer med nedsatt funksjonsevne har rett til tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse.

Punkt C fremhever særlig retten til beskyttelse mot fattigdom og at staten skal:
c) sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne og deres familier som lever i fattigdom, får statlig hjelp til utgifter knyttet til nedsatt funksjonsevne, herunder tilfredsstillende opplæring, rådgivning, økonomisk bistand og avlastning

LDO er også bekymret for at fattigdom blant mennesker med etnisk minoritetsbakgrunn som skyldes indirekte eller direkte diskriminering ikke møtes med effektive strukturelle tiltak for å bekjempe problemet.

I henhold til Rasediskrimineringskonvensjonens (CERD) artikkel 2(1) c) plikter staten å føre en politikk som tar sikte på å avskaffe rasediskriminering og herunder treffe tiltak« *for å gjennomgå offentlig politikk på nasjonalt og lokalt nivå, og endre, oppheve, eller sette ut av kraft alle lover og forskrifter (vår understreking) som fører til rasediskriminering, eller opprettholder rasediskriminering der dette forekommer*». Fattigdomsbekjempelse gjennom en individuell aktivitetsplikt kan oppfattes som lite treffende men også som trakasserende og nedverdiggende for personer som gjentatte ganger erfarer at de diskrimineres og ekskluderes fra arbeidslivet på grunn av arbeidsgiveres stereotypier og fordommer.

Ombudets konklusjon

I høringsutkastet vises det til behovet for å i særlig grad rette aktivitetskrav mot unge under 30 år. Ombudet kan se behovet for et forsterket fokus på unge som mottar sosiale stønader, og mener det er et eksempel på den differensierte tilnærmingen LDO etterspør. LDO kan midlertid ikke se de at dette fokuset følges opp i tiltaksutformingen, når man foreslår å innføre en generell aktiveringslinje, med en tilsvarende snever unntaksadgang.

Ombudet støtter derfor ikke lovforslaget om å innføre en plikt for kommunene til å gjennomføre en generell aktivitetsplikt i lov om sosiale tjenester.

Det er LDOs samlede vurdering at nåværende utforming av lovgivning og eksisterende praksis vedrørende bruk av vilkår for sosialhjelp, er mer egnet til å møte

mangfoldet blant brukere, ivareta likestilling- og diskrimineringshensyn og fremme menneskerettslige forpliktelser når det gjelder å sikre alle borgernes levekår .

Ombudet mener at eksisterende lovgivningen bør opprettholdes slik at kommunene fortsatt kan benytte en skjønnsbasert individuell tilnærming ved en vurdering av vilkår og sanksjonsbruk overfor brukere, og hvor man etter sosialfaglige vurdering kan og ikke skal stille vilkår om aktivitet for tildeling av sosiale stønader.

Avslutning

I høringsforslaget fremheves betydningen av aktivitet, og det å oppleve seg som nyttig som en sentral verdi for enkeltindividet og samfunnet. Dette er et perspektiv ombudet deler, men vi vil fremheve at realiseringen av disse målene forutsetter et tydeligere strukturperspektiv, som setter fokus på likeverdige offentlige tjenester og et arbeidsliv uten diskriminering.

Forskning dokumenterer eksempelvis at NAVs arbeidsmarkedstilbud fungerer dårligere for personer med etnisk minoritetsbakgrunn enn andre brukere. På tross av at NAV har som en av sine viktigste oppgaver å fremme sysselsetting av funksjonshemmede, har det ikke skjedd en økning i andelen sysselsatte funksjonshemmede i siste tiårsperiode. Etniske minoriteter og funksjonshemmede med nedsatt arbeidsevne er også grupper i befolkningen som er særlig utsatt for diskriminering i arbeidslivet. Skal målet om full deltagelse realiseres, må det rettes effektive tiltak inn mot disse vedvarende utfordringene innenfor velferdstjenestene og i arbeidsmarkedet.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik

Likestillings- og diskrimineringsombud

Gro Wærstad

Seniorrådgiver