



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Arbeids- og sosialdepartementet
postmottak@asd.dep.no

Dato: 02.09.2014

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201402920-14

Marit Hestad, 23 46 11 52

300

HØRING - PLIKT TIL Å STILLE VILKÅR OM AKTIVITET VED TILDELING AV ØKONOMISK STØNAD - ENDRING I LOV OM SOSIALE TJENESTER I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN § 20.

Vedlagt følger Oslo kommunes høringsuttalelse i saken.

Med hilsen

Endre Sandvik
kommunaldirektør

Morten Mjelve
sosialtjenestefjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg: Høringsuttalelse fra Oslo kommune

Byrådsavdeling for eldre og
sosiale tjenester

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Byrådssak 1073/14

**OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE: -PLIKT TIL Å STILLE VILKÅR
OM AKTIVITET VED TILDELING AV ØKONOMISK STØNAD - ENDRING I
LOV OM SOSIALE TJENESTER I ARBEIDS- OG
VELFERDSFORVALTNINGEN § 20**

Saksfremstilling

Arbeids- og velferdsdepartementet har sendt på høring et forslag om innføring av plikt til å stille vilkår om deltagelse i aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad til livsopphold med hjemmel i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Høringsfrist er 04.09. 2014.

Byråden anbefaler byrådet å støtte Regjeringens forslag som innebærer at kommunen får plikt til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad dersom ikke tungtveiende grunner taler imot dette. En tydeligere lovmessig forankring av vilkår om aktivitetsplikt vil gi et tydeligere signal til brukere. Samtidig innebærer dette økte krav til sosialtjenesten for oppfølging, tilbud om relevante aktiviteter og tiltak. Det vil medføre økte kostnader for kommunen og disse forutsettes kompensert.

Videre anbefaler byråden byrådet å si seg enig i at det er behov for å regulere sanksjonsadgangen, og at det gis nærmere retningslinjer og presiseringer i forskriftsform. Det er også behov for nærmere redegjørelse og presiseringer av hva som er tungtveiende grunner for ikke å stille vilkår. Skal vilkår ha effekt, må brudd få konsekvenser. Byråden støtter forslaget til lovendring som tilsier at stønad kan reduseres ved brudd på vilkår. I tillegg bør det åpnes for at stønaden, i gitte tilfeller, kan stoppes helt.

Vedtakskompetanse

Byrådet er gitt en generell fullmakt til å avgi høringsuttalelser på vegne av Oslo kommune, jf. bystyrets vedtak 218/01.

Byråden for helse og sosiale tjenester innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet avgir etter delegert fullmakt følgende uttalelse til Arbeids- og velferdsdepartementets høringsbrev 04.06.2014 med forslag om innføring av plikt til å stille vilkår om deltagelse i aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad til livsopphold:

Oppsummering

Oslo kommune støtter Regjeringens forslag som innebærer at kommunen får plikt til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad dersom ikke tungtveiende grunner taler imot dette. En tydeligere lovmessig forankring av vilkår om aktivitetsplikt vil gi et tydeligere signal til brukere. Samtidig innebærer dette økte krav til sosialtjenesten for

oppfølging, tilbud om relevante aktiviteter og tiltak. Det vil medføre økte kostnader for kommunen og disse forutsettes kompensert.

Oslo kommune støtter at det er behov for å regulere sanksjonsadgangen, og at det gis nærmere retningslinjer og presiseringer i forskriftsform. Det er videre behov for nærmere redegjørelse og presiseringer av hva som er tungtveiende grunner for ikke å stille vilkår. Skal vilkår ha effekt, må brudd få konsekvenser. Oslo kommune støtter forslaget til lovendring som tilsier at stønad kan reduseres ved brudd på vilkår. I tillegg bør det åpnes for at stønaden, i gitte tilfeller, kan stoppes helt.

Oslo kommunes kommentarer

«Det skal settes vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det» i forslag til endret § 20 (1)

Oslo kommune mener at plikten til å stille vilkår ikke bør gi brukerne rett til bestemte aktiviteter eller et bestemt innhold i aktivitetene. Dette må avklares nærmere. Oslo kommune mener at en videreføring av gjeldende rett på dette området bør legges til grunn og viser til departementets uttalelser i høringsnotatet for en slik fortolkning: «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». Oslo kommune støtter derfor departementets forslag om at: «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». Dette vil ivareta det kommunale handlingsrommet.

Den språklige forståelsen av ordet aktivitet, er å være i virksomhet, i syssel eller tiltak. Dersom ordet aktivitet, i lovens forstand, gis en slik fortolkning kan det innebære at det ikke lenger er adgang til å stille andre typer vilkår i tillegg, for eksempel at brukeren skal la seg undersøke av lege. Det bør presiseres at begrepet aktivitet skal tolkes vidt. Aktiviteten bør ha som mål å styrke tilknytningen til arbeidslivet.

Vilkår om særskilt tilpasset aktivitet forutsetter at aktuelle, relevante og tilpassede aktiviteter og tiltak av ulike slag er tilgjengelige. Det kommunale handlingsrommet er begrenset ved at kommunen ikke er i besittelse av alle virkemidlene selv. Tiltak som kan benyttes er dels kommunale og dels statlige. Det er tidligere tatt et initiativ overfor departementet med ønske om å overta statens tiltaksansvar knyttet til NAV. Oslo kommunes erfaringer med gjeldende ordning er at tiltakstyper og tiltakenes omfang varierer og at det også er varierende i hvilken grad type tiltak og tiltakets omfang stemmer overens med brukernes behov.

Det fremkommer i høringsnotatet at lovendringer fordrer at kommunen har et systematisk opplegg for kartlegging, veiledning og oppfølging. Kommunen må foreta en vurdering og avklaring av den enkeltes muligheter for aktivitet, og ut fra en individuell vurdering gi oppfølging og tiltak. Oslo kommune vil bemerke at forslaget fremstår som mer arbeidskrevende enn gjeldende rett.

Oslo kommune mener at kravet om kartlegging må kunne ses i sammenheng med § 14 a i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven). Bestemmelsen regulerer brukerens rett til å få vurdert sine ressurser og bistandsbehov rettet mot arbeid. En systematisk kartlegging og behovsvurderingen skal bidra til å sikre riktige avgjørelser ned tanke på hvilken bistand brukeren trenger. Vedtak etter § 14 a skal beskrive brukerens situasjon,

hvilke mål brukeren har for arbeid og hvilke virkemidler eller tiltak som trengs for å nå målet. Kartleggingen er uavhengig av hvilke livsoppholdsytelser brukeren eventuelt mottar. Videre følger det at alle brukere som vurderes å ha behov for situasjonsbestemt, eller spesielt tilpasset innsats har rett til å være med og utarbeide en tiltaksplan. Oslo kommune mener at dette kan være gode verktøy å gjøre bruk av, og at kartleggingen kan legges til grunn for vilkårssetting etter sosialtjenesteloven § 20. Forholdet mellom disse to bestemmelsene vil kreve en avklaring. For brukere der det er foretatt en vurdering etter NAV-loven § 14 a, må det kunne antas at denne vurderingen og kartleggingen er tilstrekkelig og kan legges til grunn ved fastsettelse av aktivitetsplikt etter lov om sosiale tjenester i NAV. Dette bør begrense kommunens plikt til å foreta ytterligere kartlegging av samme forhold. I praksis bør det også være mulig etter sosialtjenesteloven § 20 å stille vilkår til brukeren om å bidra til utarbeidelse av aktivitetsplan, jf. NAV-loven § 14 a, samt det å følge opp denne.

«Tungtveiende grunner» i forslaget til endret § 20 (1)

Oslo kommune mener at det er behov for nærmere redegjørelse og presiseringer av hva som er tungtveiende grunner. Erfaringen er at sosialhjelpsmottakere er en uensartet gruppe med ulike problemer og utfordringer. Kjennetegn ved brukerne er av betydning for mulighetene til å komme i inntektsgivende arbeid og bli selvforsørget. Det er derfor nødvendig at tungtveiende grunner blir klarlagt i for eksempel forskrift. Dette kan for eksempel være forhold som kan knyttes til brukeren, som fysisk og psykisk helse, atferdsproblematikk, tyngende omsorgsoppgaver eller andre særlige forhold.

«...at stønadsmottakeren skal bli helt eller delvis selvhjulpen» i forslaget til endret § 20 (2)

Oslo kommune oppfatter at dette er en innskjerpelse av plikten til å forsørge seg selv og en tydeliggjøring av at stønad til livsopphold er en subsidiær ytelse. Kommunen støtter en slik innskjerpelse og tydeliggjøring.

Oslo kommune oppfatter departementet i høringsnotatet dit hen at den enkelte primært har plikt til å forsørge seg selv og utnytte alle andre inntektsmuligheter fullt ut, før økonomisk sosialhjelp tilstås som en sekundær ytelse. Plikten til å utnytte andre muligheter gjelder uavhengig av om sosialtjenesten har stilt vilkår. Sosialtjenesten i Oslo kommune mener å erfare at lovens subsidiære karakter ikke vektlegges i tilstrekkelig grad i forbindelse med Fylkesmannens klagesaksbehandling, men at brukers behov vurderes utfra nåværende situasjon også utover det eventuelle akutte behovet. Brukers plikt til selv å forsøke å skaffe seg arbeid og inntekter, eller utnytte andre økonomiske rettigheter før sosialhjelp ytes, tillegges for liten vekt i klagesaksbehandlingen. Vi støtter derfor at lovens subsidiære karakter blir tatt inn i lovteksten, og at den aktuelle situasjonen ikke kan overskygge lovens subsidiære karakter ved klagesaksbehandlingen.

Særskilt om kvalifiseringsprogrammet

I høringsnotatet legges det til grunn at brukere som har rettigheter til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet (KVP), skal få tilbud om dette før det er aktuelt å tildele stønad med vilkår om deltakelse i aktivitet. Gjeldende rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, hovednummer 35 legger vekt på at deltakelse i KVP er en rettighet, men ingen plikt, og at det skal utvises varsomhet når det gjelder å påtvinge motvillige tjenestemottakere plikter som forutsetter samarbeid, som deltakelse i KVP. Rett til deltagelse i KVP er en engangsrettighet. Det er også en forutsetning av KVP bare tilbys de som ikke kan nyttiggjøre seg andre tiltak for å komme i arbeid. Videre er det lagt vekt på at mottakere av økonomisk sosialhjelp som kan ha rett til KVP ikke har noen plikt til å søke om deltakelse i KVP. Dersom det legges opp til en endring av praksis og KVP skal tilbys før det ytes økonomisk sosialhjelp, må det presiseres hvilke konsekvenser det får for bruker å ikke delta i KVP.

«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» i forslaget til endret § 20 (3)

Oslo kommune støtter forslaget til lovendring, men mener at det i tillegg bør åpnes for at stønaden kan stoppes helt. Full stopp i stønad vil bare unntaksvis være aktuelt, men det bør være adgang til det. Se for eksempel dagens tolkning i rundskriv hovednummer 35, punkt 4.20.2.8 om konsekvensen av at et vilkår brytes. Dette kan eksempelvis være aktuelt i tilfeller der mottakerne åpenbart har andre muligheter for selvforsørgelse, men aktivt velger disse bort.

I mange tilfeller brytes vilkår i form av manglende fremmøte til oppsatt aktivitet. Dette skjer ofte uten at bruker melder fra eller begrunner manglende fremmøte. Ved manglende fremmøte er det ønskelig å kunne stanse hjelpen inntil kontakt med bruker igjen er etablert. Når kontakt med bruker er igjen etablert, er det mulig å avklare årsaken til brudd på vilkår. Det kan da innvilges nødhjelp inntil bruker oppfyller vilkår og møter til fastsatt aktivitet.

I høringsnotatet vises det til at noen kommuner har standardiserte bestemmelser om redusert stønad eller bortfall av stønad for brukere som ikke oppfyller vilkår uten å kunne vise til gyldig grunn. Kommunens erfaring er at kravet til individuell vurdering tillegges betydelig vekt ved Fylkesmannens klagesaksbehandlingen, slik at en praksis som nevnt ovenfor ikke er mulig. Vi støtter muligheten for å gjøre bruk av standardiserte satser ved reduksjon av økonomisk stønad og at dette bør tydeliggjøres og presiseres i forskrift.

«Departementet kan i forskrift gi nærmere retningslinjer for bruk av sanksjoner» i forslag til endret § 20 (4)

Oslo kommune er enig i at det er behov for å gi nærmere retningslinjer om bruk av sanksjoner ved brudd på vilkår. Sosialtjenesten i Oslo opplever at handlingsrommet er for lite når det gjelder konsekvenser av brudd på vilkår.

Kommunen støtter at det blir utarbeidet en forskrift som gir retningslinjer for bruk av sanksjoner. Det bør samtidig foretas en revidering av rundskriv hovednummer 35 – lov om sosiale tjenester i NAV.

Rundskriv hovednummer 35 gir ingen føringer når det gjelder hvor lenge stønaden kan stoppes eller reduseres, utover at det er henvist til at en person som kommer i en nødsituasjon etter at det er fattet vedtak om stans, kan ha rett til nødhjelp. I rundskrivets omtale av nødhjelp er det tydelig at slik hjelp bare kan gis i noen få dager. Innebærer brudd på vilkår bare en svært kortvarig reduksjon i stønaden for bruker, vil dette trolig ha liten effekt på tilbøyeligheten til å oppfylle vilkårene. Skal vilkår ha effekt, må brudd få konsekvenser. Full stans i utbetaling av økonomisk sosialhjelp kan være aktuelt å vurdere for brukere som mottar sosialhjelp som supplerende stønad. For den øvrige brukergruppen kan kommunen sjelden stanse utbetalingen helt dersom brukeren blir stående uten penger til strengt nødvendig livsopphold.

I rundskriv hovednummer 35 er det presisert spesielt at barns behov skal ivaretas og at de skal være sikret et forsvarlig livsopphold. Hva som er forsvarlig livsopphold/stønadsbeløp er ikke entydig. Enhver reduksjon av stønad til barnefamilier vil kunne føre til at barnas behov blir dårligere ivaretatt, da stønad til livsopphold utbetales til foreldrene og det er foreldrenes ansvar å disponere stønaden og sikre barnas behov. Det stilles derfor spørsmål ved om det er mulig for sosialtjenesten å sanksjonere foreldre i form av redusert stønad ved brudd på vilkår.

I en nødssituasjon kan stønaden, jf. rundskriv hovednummer 35, begrenses til det mest nødvendige som mat, nødvendige artikler til personlig bruk, nødvendige reiseutgifter og til regninger som må betales. Det presiseres at ”stønad kun til det helt nødvendige vil ikke være forsvarlig i lengre tid enn noen få dager.”

Dette bør ikke forstås dithen at alt under veiledende norm anses som for lite til å sikre et forsvarlig livsopphold. Oslo kommune synes å se en slik oppfatning i Fylkesmannens klagesaksbehandling. Dette er en fortolkning og praktisering av gjeldende lov som vi er uenig i. Kommunen mener det er grunnlag for å innskjerpe kravet om å utnytte alle andre muligheter før retten til sosialhjelp inntreffer. Det er nødvendig å tydeliggjøre at manglende oppfølging av krav til aktivitet o.l. er ens eget valg og at konsekvensen dermed er et valg om å ha færre økonomiske midler til disposisjon. *Stønad som er lavere enn veiledende norm er ikke ensbetydende med at stønaden ikke sikrer et forsvarlig livsopphold for en kortere periode.*

Økonomiske og administrative kostnader ved lovforslaget

En lovpålagt plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad innebærer en økning av de forvaltningsmessige oppgavene knyttet til saksbehandling av sosialhjelp.

Vilkårssetting med en eventuell påfølgende reduksjon eller stans av ytelser som mulig konsekvens, forutsetter at brukers situasjon er tilstrekkelig kartlagt. Vellykkede endringsprosesser forutsetter også aktiv medvirkning fra brukeren. For at dette skal oppnås må det være ressurser nok til å ha tett oppfølging og samarbeid med bruker. Dette krever både en stram forvaltningsmessig praksis med tydelighet i krav og vilkår – og kvalifisert personale som kan gi god brukeroppfølgingen. Aktivitetsplikt vil innebære økt behov for etablering og tilrettelegging av aktiviseringstiltak på kommunalt nivå.

Det kan være vanskelig å anslå omfanget av mottakergruppen som vil omfattes av den foreslåtte hovedregelen. Erfaringsmessig har en stor andel av langtidsmottakerne sammensatte problemer som ofte inkluderer helseproblemer av psykisk, kognitiv og/eller rusrelatert karakter. Dette er brukere som mangler den koordineringskompetansen som kreves for å få avklart diagnose og innhentet nødvendig helse- og sosialhistorikk. Vilkår for denne gruppen kan være at de søker trygdeytelser og at de tar imot nødvendig hjelp og oppfølging for å få utredet sin sak. Dette krever at NAV-kontoret har tilstrekkelig kompetanse og bemanning til å gi brukerne tett oppfølging og bistand til helseavklaring.

Siste rapportering på tiltaksbruk, pr 31.03.14, viste at om lag 1250 mottakere av økonomisk sosialhjelp på det tidspunktet deltok i et arbeidsrettet tiltak eller et annet aktiviseringstiltak i statlig eller kommunal regi. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet og jobbsjansen som samtidig mottok sosialhjelp er da ikke inkludert. Samtidig var det om lag 3650 av sosialhjelpsmottakerne i mars måned som hadde sosialhjelpen som viktigste inntektskilde og som også hadde mottatt sosialhjelp de forutgående fem månedene. Regnes dette som hovedmålgruppen for aktiviseringstiltak, tilsier rapporteringen at om lag en tredjedel av disse var i tiltak som i hovedsak omfatter kurs og arbeidsrettet aktivitet og / eller språkopplæring. De øvrige mottakerne kan ha andre former for oppfølging, vurdert som tilpasset deres situasjon på dette tidspunktet.

Dersom samtlige av de om lag 3650 mottakerne i denne gruppen skulle hatt en arbeidsrettet tiltaksplass innebærer det et behov for om lag 2400 nye tiltaksplasser. Legges det til grunn at for halvparten av disse vil det ikke være formålstjenlig med et arbeidsrettet tiltak, vil behovet være om lag 1200 nye tiltaksplasser. Når det stilles vilkår og krav om oppmøte og aktivitet, vil erfaringsmessig noen bruker, av ulike grunner, droppe ut og de avstår fra å søke sosialhjelp. Det er vanskelig å anslå hvor mange dette kan gjelde, men

Oslo kommunes erfaringer fra kvalifiseringsprogrammet tyder på at 5 -10 prosent av deltakerne på årsbasis avbryter eller uteblir fra programmet uten at årsaken er kjent. De skrives da ut av programmet. En del brukere vil senere komme tilbake til sosialtjenesten og kan da være aktuelle for nye aktive tiltak, andre finne alternative inntektskilder og innebærer da en faktisk reduksjon i sosialhjelpsutgiftene.

Mange av brukerne vil trenge tett og individuell oppfølging over tid. Med utgangspunkt i de beregninger og vurdering som ble foretatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i forbindelse med innføring av kvalifiseringsprogrammet, vurderer Oslo kommune at en kostnad på kr 10.000 pr måned pr plass kan være sannsynlig. Dette vil da gi en merkostnad på om lag 144 millioner kr pr år for Oslo kommune for å etablere disse tiltaksplassene. Ikke alle brukere vil trenge tiltak på full tid, eller til enhver tid, det vil kunne redusere kostnadene pr plass noe. Dersom ca. 5 % av de som antas å være i målgruppen avstår fra å søke sosialstønad når det stilles vilkår om aktivitet, vil det redusere behovet for tiltaksplasser tilsvarende, og i tillegg vil dette være en reell innsparing på sosialhjelpsbudsjettet.

Oslo kommune forutsetter at økte utgifter for kommunen blir kompensert.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, den 21 AUG 2014


Øystein Eriksen Søreide

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for helse og sosiale tjenester.

Byrådet, den 26 AUG 2014


Stian Berger Røsland

Vedlegg tilgjengelig på Internett:

1 Høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet datert 04.06.2014
2 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