

Høringsnotat

**Forslag om å regulere at barns inntekt skal holdes utenfor ved vurdering av søknader om økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
§ 18**

Forslag om å regulere at barns inntekt skal holdes utenfor ved vurdering av søknader om økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 18

1. Innledning

Regjeringen ønsker bedre og mer likeverdige vilkår for barn som vokser opp i fattige familier. Regjeringen ønsker derfor å begrense kommunenes adgang til å regne med barns inntekter ved vurdering av søknader om, og beregning av økonomisk stønad (sosialhjelp) til barnefamilier. Dette skal også bidra til at praksis i kommunene blir lik og at barn i familier som mottar økonomisk stønad til livsopphold vil kunne bedre sin egen situasjon gjennom inntekter fra arbeid i helger og ferier.

Reguleringen foreslås tatt inn som et nytt tredje ledd i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 18. Høringsnotatet skisserer flere alternative måter å utforme reguleringen på, og det bes om synspunkter også om dette.

2. Gjeldende rett og praksis

Økonomisk stønad er regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og loven skal sikre at ingen mangler midler til et forsvarlig livsopphold. Stønad er etter loven en subsidiær ytelse. Det innebærer at stønad gis til personer som ikke har tilstrekkelige inntekter eller inntektsmuligheter til å forsørge seg selv. Stønaden utmåles på grunnlag av en konkret og individuell behovsvurdering og skal som et minimum dekke et nøkternt, men forsvarlig livsopphold. Av dette følger det at kommunen kan velge å se bort fra hjemmeboende barns inntekter ved utmåling av stønad til familien, jf. også nedenfor om hvordan dette er omtalt i gjeldende rundskriv.

Også barn skal bidra til egen forsørgelse hvis de har tilstrekkelige midler til det. Det følger av barneloven og gjelder alle barn. Barn har imidlertid ikke plikt til å forsørge sine foreldre eller søsken, og de kan heller ikke pålegges dette av NAV-kontoret. Barnets inntekter kan derfor kun regnes med når stønad til barnets livsopphold skal beregnes, men det vil da kunne føre til en avkorting i familiens samlede stønad.

I omtalen av § 18 i rundskrivet til sosialtjenesteloven, som er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, er det imidlertid presisert at inntekter fra ettermiddags- og lørdagsjobb ved siden av skolen, normalt vil gi barnet ekstra lommepenger og bør følgelig ikke føre til at foreldrene ikke mottar stønad for barnet. Selv om de fleste kommuner følger retningslinjene i rundskrivet, antar departementet at det er variasjoner med hensyn til kommunenes behandling av barns inntekter.

I 2011 gjorde LO Medias fagblad Fontene en analyse som viste at 36 prosent av kommunene i utgangspunktet reduserte foreldrenes stønad dersom de hadde barn og ungdom i husholdningen som tjente egne penger. Reduksjonen kan i visse tilfeller tilsvare hele barnetillegget for det barnet som tjener penger. En del kommuner opplyste at de ikke hadde hatt noen slike saker. Det antas at antallet kommuner som trekker inn barnas inntekter ved

vurdering av behov for og ved utmåling av stønad til familien, er lavere etter publiseringen av ovennevnte rundskriv i 2012 enn det var da Fontene gjennomførte sin analyse i 2011.

3. Behovet for endring

Selv om barn som har midler til det skal bidra til å forsørge seg selv, er det etter departementets vurdering ikke ønskelig at penger som barn tjener gjennom ekstra arbeid i helger og ferier skal tas med i beregningen av økonomisk stønad til familien. Barn i familier som mottar offentlig stønad bør kunne ha glede av egne arbeidsinntekter, på samme måte som andre barn.

Hvis barns arbeidsinntekt fører til redusert stønad, vil barna ikke oppleve at det lønner seg å arbeide. De vil dermed gå glipp av muligheten til å tilegne seg kompetanse og erfaringer som de vil ha nytte av senere. Også målet om at barn i økonomisk vanskeligstilte familier skal ha en oppvekst med samme muligheter som andre barn, taler mot at NAV-kontoret skal trekke inn penger barn selv tjener på slike ekstrajobber. Det er dette som ligger til grunn for omtalen i rundskrivet til sosialtjenesteloven. Regjeringen ønsker imidlertid å tydeliggjøre dette gjennom en lovregulering, noe som fører til at kommunene pålegges å ta slike hensyn. I forslaget til lovtekst gis det en begrenset adgang for kommunene til likevel å trekke inn barns inntekter når særlige grunner tilsier det.

En ordning som pålegger kommunene som hovedregel å holde barns inntekter utenfor ved vurdering av søknader om stønad, vil også i større grad gi barn i lavinntektsfamilier muligheten til å kunne delta i sosiale aktiviteter og kjøpe seg goder på linje med andre på samme alder.

Formålet med den foreslåtte endringen er, som lovens formål tilsier, å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, gjøre den enkelte selvhjulpen og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Dette formålet gjelder barn og unge på samme måte som det gjelder voksne.

Endringen kan også bidra til å motvirke at økonomisk stønad ”går i arv”, ved at barna får arbeidserfaring og knytter kontakter som kan være til nytte når de senere skal ut i arbeidslivet.

Prinsippet om økonomisk stønad som en subsidiær ytelse innebærer at stønaden er ment å supplere eventuelle inntekter familien måtte ha, og med en rett og plikt for kommunene til å utmåle stønaden slik at familien har tilstrekkelige midler til et forsvarlig livsopphold. I dette ligger også en mulighet for kommunen å se bort fra barns inntekter (eller andre inntekter) når det anses hensiktsmessig. Et argument mot å regulere unntak for barns inntekter er at man fraviker det prinsippet regelverket bygger på, og binder kommunenes skjønnsutøvelse i forhold til en bestemt inntekt. Regjeringen mener imidlertid at hensynet til en likebehandling når det gjelder barns inntekter veier tungt, og vil derfor lovfeste et unntak for slike inntekter. Prinsippet om økonomisk stønad som en subsidiær ytelse fastholdes i forhold til andre typer inntekter.

4. Øvre grense for inntekt som skal holdes utenfor – alternative forslag

Ved utmåling av stønad til livsopphold tas det utgangspunkt i de inntektene familien eventuelt måtte ha. I prinsippet gjelder det også barns inntekter. Barn som har tilstrekkelig midler skal

kunne forsørge seg selv. Dette er regulert i barneloven § 66. Inntekter på et visst nivå vil aktualisere plikten til selvforsørgelse.

Hvis barnas inntekter skal holdes utenfor ved søknad om, og utmåling av økonomisk stønad, er det viktig å ikke lage en ordning som bidrar til å legge et press på barn i lavinntektsfamilier til å arbeide for å bidra til familiens underhold. Det er også viktig at familiens samlede inntekter gjennom stønad og barns inntekter ikke blir så høye at foreldrenes økonomiske insentiver til selv å ta arbeid reduseres. Det tilsier at det er ønskelig å ha en grense for hva barn kan tjene uten at inntektene skal tas hensyn til ved vurdering av foreldrenes søknader om stønad.

En skjerming av inntekter fra arbeid i ferier og i fritid vil gi barn og unge muligheter til å bedre sin egen situasjon og til å erfare at arbeid lønner seg. Det er imidlertid helt avgjørende at regelverket ikke oppmuntrer til fulltidsarbeid, eller så omfattende arbeid at det går ut over skolegang, sosial kontakt og alminnelige fritidsaktiviteter. Hensynet til å forebygge frafall i videregående skole er et tungtveiende moment også her.

Departementet mener de ovenfor nevnte hensynene kan ivaretas på flere måter, og ber om høringsinstansenes syn på hvilket alternativ som anses best egnet til å oppnå formålet.

4.1 Ingen beløpsgrense - Alternativ A

Det foreslås å gi en hovedregel uten at det i loven fastsettes en beløpsgrense. Dette vil være en lovfesting av den praksis som i dag anbefales i rundskrivet, og som benyttes av de kommunene som praktiserer å holde barns inntekter utenfor ved utmålings av stønad. Kommunene vil da beholde frihet til å vurdere hver sak konkret, uavhengig av inntektens størrelse. Det kan likevel vurderes om en også i dette tilfellet i rundskrivet bør gi veiledning om beløpsgrensens størrelse.

Formuleringen åpner for at beskjedne inntekter trekkes inn og at relativt høye inntekter holdes utenfor ved utmåling av stønad. Samtidig er det klart hva som er hovedregelen, slik at andre løsninger må begrunnes. For å utelukke fulltidsarbeid som fortrenger skolegang, presiseres det at bestemmelsen gjelder arbeid i fritid og skoleferier.

Når beløpsgrensen ikke er angitt, vil forvaltningen unngå å måtte ta stilling til når året utløper og nytt inntektsår begynner.

4.2 Beløpsgrense - Alternativ B

Det foreslås å gi en hovedregel om at barns inntekter under enn bestemt beløpsgrense fastsatt i loven som hovedregel ikke skal trekkes inn ved vurdering av søknader og ved utmåling av stønad til familier. Inntekter fra barns arbeid i fritid og ferier er som regel relativt beskjedne inntekter. Inntekter over et visst nivå vil det kunne være rimelig å ta hensyn til ved utmåling av stønad til dekning av utgifter til barnet. Hensynet til lik behandling vil kunne begrunne å lovfeste en beløpsgrense, og at inntekter inntil denne grensen som hovedregel ikke skal tas hensyn til av forvaltningen. Inntekter over denne grensen vil da kunne føre til en reduksjon i stønaden.

Dette forslaget innebærer at kommunene beholder en del av den skjønnsfriheten de har i dag, men at de må gi en særskilt begrunnelse hvis de trekker inn inntekter under denne beløpsgrensen eller holder utenfor inntekter over denne grensen. Det er etter departementets

vurdering viktig at kommunene fortsatt skal utøve et skjønn i disse tilfellene, for å unngå urimelige resultater i enkelttilfeller.

Når en beløpsgrense følger av loven, vil det kunne være enklere for klageinstansen å ta stilling til om kommunens lovanvendelse er korrekt og om skjønnnet er åpenbart urimelig.

Departementet mener det er hensiktsmessig å ikke lovfeste selve beløpet, men heller å vise til andre vedtatte beløpsgrenser for barns inntekt som reguleres jevnlig. På denne måten unngår man at loven må endres hver gang beløpet skal endres, og en kan i tillegg sikre at beløpsgrensen blir jevnlig justert.

Departementet ser flere mulige referansebeløp. Formålet og konsekvensene vil være de samme, men grensen for når kommunen må begrunne å trekke inn eller holde utenfor inntektene vil variere. Det er relativt små forskjeller på de regulerte beløpsgrensene. Ved fastsetting av inntektsnivå, vil det måtte tas hensyn til at grensen ikke settes så lavt at barn ikke får oppleve at de har noe igjen for å arbeide ved siden av skolen. Nivået må heller bli så høyt at det leder til at arbeid fortrenger barna skolearbeid og vanlige sosiale aktiviteter.

Beløpsgrensen refererer til en årsinntekt og kommunene vil måtte ta stilling til når inntektsgrensen er nådd i det enkelte tilfellet. Departementet har ikke ment at årsinntekt nødvendigvis er inntekt per kalenderår. Det vil for eksempel kunne være hensiktsmessig å beregne et år fra søknadstidspunktet, eventuelt å skjerme en del av barns månedsinntekt hvis månedsinntekten er så høy at årsinntekten vil overskride beløpsgrensen. Det vil være opp til kommunene å forholde seg til inntektsgrensen på en hensiktsmessig måte i saksbehandlingen av stønadssaker.

Nedenfor gis en oppregning av alternative øvre grenser for hva barn som hovedregel vil kunne tjene ved arbeid i fritid og skoleferier, uten at inntekten får betydning når familiens stønadsbehov beregnes.

Departementet ønsker å få høringsinstansene vurdering av hva som eventuelt vil være en hensiktsmessig beløpsgrense.

Alternativ B1 - Tilsvarende 1/3 av folketrygdens grunnbeløp (G)

Grensen kan referere til folketrygdens grunnbeløp (G). Dette er en størrelse Nav-kontorene er vant til å bruke, og den justeres årlig, slik at barns inntekter også kan følge den generelle inntektsutviklingen uten at det får konsekvenser for familiens stønad.

Det foreslås at grensen for inntekter som skal ses bort fra i saker om økonomisk stønad settes til 1/3 G. Dette utgjør i 2014 ca kr. 29 500.

Alternativ B2 - Tilsvarende forskrift om bustøtte § 5

Grensen kan referere til forskrift 29. november 2012 nr. 1283 om bustøtte § 5, der grensen for den inntekt barn kan ha uten at det trekkes inn i grunnlaget for bustøtte, er direkte beløpsfestet til kr. 30 000.

Denne reguleringen har noe av det samme formålet som forslaget til endring i sosialtjenesteloven § 18, og kan derfor være en hensiktsmessig referanse.

Alternativ B3 - Tilsvarende det skattemessige fribeløpet

Grensen kan referere til det beløpet en person kan tjene uten at inntekten blir skattepliktig. I 2014 kan personer som tjener kr. 39 950 kroner eller mindre i løpet av året få frikort fra Skatteetaten. Dette er en beløpsgrense barn og unge som tjener egne penger vil kjenne til, og det kan argumenteres for at grensen for å betale skatt til samfunnet er en naturlig grense også knyttet til å betale for egne livsoppholdsutgifter. På den annen side er det ikke åpenbart at beløpsgrensen i lov om sosiale tjenester automatisk skal økes eller reduseres dersom det av helt andre hensyn vedtas endringer i skattelovgivningen som i praksis endrer friinntekten i vesentlig grad.

Alternativ B4 - Tilsvarende forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 5

Grensen kan referere til forskrift 15. januar 2003 nr. 123 om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 5 om når barns inntekt får betydning for rekkevidden av foreldrenes forsørgelsesansvar. Her fremgår at dersom barnet har en årlig inntekt under 30 ganger av fullt bidragsforskott skal denne inntekten ikke regnes med ved fastsettelsen av barnebidraget. Dette tilsvarer per juni 2014 kr. 43 200.

Bestemmelsen er en konkretisering av barneloven § 66, og dermed grensen for når et barn anses å ha inntekt av en slik størrelse at det kan bidra til å forsørge seg selv. Å ta inn denne referansen i lov om sosiale tjenester kan være hensiktsmessig, fordi det her er tatt stilling til grensen mellom en lovfestet rett til forsørgelse og et barns plikt til å forsørge seg ved egne midler. Denne grensen vil være relevant også som en grense for kommunens ansvar for å bidra til barns livsoppholdsutgifter. I 2014 er da også veiledende sats for stønad etter lov om sosiale tjenester til dekning av barns (11-17år) livsoppholdsutgifter 43 200 kroner per år.

4.3 Felles for alle bestemmelsene

Ved at bestemmelsen formuleres som en hovedregel åpnes det for at kommunene kan gjøre unntak etter en konkret vurdering. Det vil være mulig både å trekke inn inntekter lavere enn de lovfestede beløpet og å ikke ta i betraktning inntekter over dette beløpet. Det vises til omtale under de ulike alternativene.

De sosiale tjenestene er et kommunalt ansvar og økonomisk stønad skal etter loven utmåles på grunnlag av en konkret og individuell vurdering av familiens stønadsbehov. Det er viktig at kommunenes rett og plikt til å utøve skjønn blir bevart. Det gir mulighet til å fatte vedtak som fremstår som rimelige i den enkelte sak og som gir handlingsrom for det sosiale arbeidet i kommunen. Samtidig bør det, av grunner som er redegjort for over, innføres en begrensning i forvaltningsskjønnet for at barn skal kunne tjene et begrenset beløp uten at det fører til avkorting i stønaden til familien.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er i dag noe variasjon med hensyn til kommunenes behandling av barns inntekter. Om lag to tredjedeler av kommunene opplyste i 2011 at de ikke reduserte foreldrenes sosialstønad

dersom de hadde barn og ungdom i husholdningen som tjente egne penger. Det er presisert i rundskriv til sosialtjenesteloven (publisert i 2012) at inntekter fra kvelds- og lørdagsjobb ved siden av skolen normalt vil gi barnet ekstra lommepenger, og ikke skal føre til at foreldrene ikke mottar stønad for barnet. Departementet har derfor grunn til å tro at enda flere kommuner enn i 2011 nå faktisk holder barnas inntekter utenfor.

Det er ikke adgang til å vedta større reduksjon i den økonomiske stønaden til familien enn det beløpet som tilsvarer den stønaden som ville blitt utmålt til det barnet som har inntekten. En større reduksjon ville medført at barnet ble pålagt å forsørge sine foreldre. Dette er det som nevnt over ikke adgang til. Statens veiledende retningslinjer for økonomisk stønad til barn i alderen 11-17 år er i 2014 satt til 3 600 kroner per måned. Selv om dette bare er et utgangspunkt for de konkrete vurderingene, gir det en antydning om størrelsen på utbetalinger til barn i den aktuelle aldersgruppen.

Det var i 2012 om lag 28 600 familier med barn under 18 år som mottok økonomisk stønad i kortere eller lengre tid. Departementet har ikke tall på hvor mange av disse barna som var over tretten år, og dermed har lov til å arbeide, eller på hvor mange som faktisk har inntekt av eget arbeid.

Da det dreier seg om et begrenset antall barn med begrenset inntekt, antas forslaget ikke å få vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene.

Alle søknader om sosiale tjenester skal vurderes konkret, og alle utgifter, inntekter og inntektsmuligheter knyttet til søkeren og denne husstand skal tas inn i vurderingen. Forslaget vil ikke få administrative konsekvenser for Nav-kontorene.

6. Ikraftsetting

Regjeringen foreslår at lovendringen trer i kraft xxxx 2015

7. Alternative utkast til lovbestemmelse

Endring i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 18 (endringer står i kursiv):

Alternativ A

§ 18. Stønad til livsopphold

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Med mindre særlig grunner taler for det, skal det ved utmåling av stønad til familier ikke tas hensyn til hjemmeboende barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

Alternativ B1

§ 18.Stønad til livsopphold

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Med mindre særlige grunner taler for det, skal det ved utmåling av stønad til familier ikke tas hensyn til inntekt inntil 1/3 av folketrygdens grunnbeløp, når dette er hjemmeboende barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

Alternativ B2

§ 18.Stønad til livsopphold

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Med mindre særlige grunner taler for det, skal det ved utmåling av stønad til familier ikke tas hensyn til inntekt inntil beløp fastsatt i forskrift om bustøtte § 5, når dette er hjemmeboende barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

Alternativ B3

§ 18.Stønad til livsopphold

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Med mindre særlige grunner taler for det, skal det ved utmåling av stønad til familier ikke tas hensyn til inntekt inntil det skattemessige fribeløpet, når dette er hjemmeboende barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

Alternativ B4

§ 18.Stønad til livsopphold

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Med mindre særlig grunner taler for det, skal det ved utmåling av stønad til familier ikke tas hensyn til inntekt inntil beløp fastsatt i forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskott §5, når dette er hjemmeboende barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

