

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. Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket, og skal bidra til at stønadsmottakeren blir selvhjulp.

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.

Vilkårene 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. Vilkårene 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 kompetanshelevende 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 kompetansehevende 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 jevnlige 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.

Stønadmottakere 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. Stønadmottakeren 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. Vilåårene 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.

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

Ved brudd på vilåårene 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.