



STORTINGET

Innst. 135 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 24 L (2020–2021)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i sosialtjenesteloven (vilkår om norskopplæring for stønad til livsopphold)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmes forslag til endringer i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) §§ 20 og 20 a.

Det foreslås at det innføres en plikt for kommunen til å stille vilkår om norskopplæring dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulpne (norskopplæringsplikt). Plikten skal gjelde den som har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) § 8. Det foreslås også at kommunen skal få en plikt til å vurdere å stille vilkår om norskopplæring for alle andre som ikke er selvhjulpne fordi de ikke kan norsk (vurderingsplikt).

Endringene foreslås tatt inn i sosialtjenesteloven § 20, som gjelder bruk av vilkår overfor alle mottakere av økonomisk sosialstønad, og i sosialtjenesteloven § 20 a, som gjelder bruk av vilkår for personer under 30 år. Det presiseres imidlertid at endringene i første omgang skal gjelde stønadsmottakere under 30 år, ettersom bestemmelsen om at det skal stilles krav om aktivitet for sosialhjelpsmottakere over 30 år, ikke har trådt i kraft.

Proposisjonen inneholder også forslag til endringer i sosialtjenesteloven §§ 20 og 20 a, slik at saksbehandlerne i Nav-kontoret kan benytte opplysninger fra Na-

sjonalt introduksjonsregister (NIR) i vurderingen av om en person er omfattet av norskopplæringsplikten.

Det vises til proposisjonens kapittel 2, der det redegjøres for bakgrunnen for lovforslaget.

Forslag til endringer i sosialtjenesteloven §§ 20 og 20 a, samt forslag om forskrift om bruk av vilkår hjemlet i §§ 20 og 20 a, ble sendt på høring 9. september 2019 med frist 9. desember 2019.

Det vises til de enkelte kapitlene i proposisjonen, der forslagene i høringsnotatet samt høringsinstanternes syn er nærmere redegjort for sammen med gjeldende rett.

Det tas sikte på å fastsette forskrift slik at denne kan tre i kraft fra samme tid som norskopplærings- og vurderingsplikt.

Merknader til forslagene til endringer i sosialtjenesteloven er redegjort for i proposisjonens kapittel 8.

1.2 Plikt for kommunen til å stille vilkår om norskopplæring

1.2.1 Bakgrunn

Det er avgjørende for en vellykket integrering at de som får opphold i Norge, lærer seg norsk og kommer i jobb eller utdanning. Tall fra Statistisk sentralbyrå fra januar 2019 viser at 56 pst. av sosialhjelpsutbetalingene går til innvandrere. Situasjonen er imidlertid ikke den samme for norskfødte med innvandrerforeldre, da disse mottar kun 1,2 pst. av alle sosialhjelpsutbetalingene. En av årsakene til at innvandrere er overrepresentert i mottak av sosialhjelp, er at denne gruppen i mindre grad enn andre grupper har opparbeidet seg økonomiske rettigheter i folketrygden.

For å bli en del av det norske samfunns- og arbeidslivet er språk viktig. I forlengelsen av endringene som

foreslås på integreringsfeltet, er det viktig at kommunene også i sosialtjenesteloven får en tydelig forpliktelse til å følge opp manglende norskerferdigheter når dette er en barriere for arbeidsdeltakelse for personer som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet.

Det vises til proposisjonens kapittel 3.5, der departementets vurderinger er gjort greie for.

1.2.2 Departementets forslag

1.2.2.1 INNFØRING AV VILKÅR OM NORSKOPPLÆRING

For å få like muligheter gjennom varig tilknytning til arbeidslivet er norskkunnskaper avgjørende. Det er derfor viktig at det stilles krav til den enkelte om å lære norsk. Dette gjelder i enda større grad for gruppen som er avhengig av sosiale tjenester.

Et av sosialtjenestelovens formål er å fremme overgangen til arbeid. Det innebærer at den enkelte stønadsmottakeren skal få bistand med tanke på deltakelse i arbeidslivet. Kommunens adgang og plikt til å stille vilkår til økonomisk stønad er et sentralt virkemiddel for å oppnå dette formålet.

Tilsyn med de kommunale tjenestene etter sosialtjenesteloven har imidlertid vist at det er utfordringer knyttet til behovskartlegging og individuell tilpasning av tilbudet. Lovendringene knyttet til språkopplæring skal bidra til å sikre at kommunene tilbyr tilstrekkelig opplæring for å få denne målgruppen i arbeid.

Personer som har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, og som for øvrig fyller vilkårene i sosialtjenesteloven §§ 20 første ledd første og tredje punktum og 20 a første ledd første og tredje punktum, vil omfattes av norskopplæringsplikten selv om årsakene til manglende selvhjulpenhet er sammensatte.

Hvilket språknivå en stønadsmottaker må nå for å bli selvhjulpen, vil variere.

Vilkår ved tildeling av økonomisk sosialstønad må ha nær sammenheng med vedtaket, jf. sosialtjenesteloven §§ 20 andre ledd første punktum og 20 a andre ledd første punktum. Dersom mangelfulle norskkunnskaper står mellom stønadsmottaker og jobb, vil et vilkår om deltakelse i norskopplæring være svært tett knyttet til vedtaket. Det bør derfor presiseres i loven at det overfor disse personene skal stilles vilkår om norskopplæring, slik at eventuelle andre vilkår i form av tiltaksaktiviteter først stilles når språkkunnskapene ikke lenger hindrer personens yrkesdeltakelse, dersom personen fortsatt ikke er økonomisk selvhjulpen etter å ha gjennomført språkopplæring.

Det foreslås at norskopplæringsplikten i første omgang kun skal gjelde for sosialhjelpsmottakere under 30 år, på tilsvarende måte som aktivitetsplikten som følger av gjeldende sosialtjenesteloven § 20 a, ettersom endringene i sosialtjenesteloven § 20 om at det skal stilles krav om aktivitet for sosialhjelpsmottakere over 30 år, ikke har trådt i kraft.

Etter lovforslaget vil fastsetting av vilkår, fastsetting av aktivitet og varigheten av vilkåret kunne påklages til fylkesmannen.

Det vises til lovforslaget, sosialtjenesteloven §§ 20 første ledd og 20 a første ledd.

1.2.2.2 UNNTAK VED TUNGTVEIENDE GRUNNER

Etter gjeldende rett skal det ikke stilles vilkår om aktivitet hvis tungtveiende grunner taler mot det, jf. sosialtjenesteloven §§ 20 første ledd første punktum og 20 a første ledd første punktum. Det foreslås ingen innholdsmessig endring i unntaksregelen om tungtveiende grunner eller saksbehandlingen.

Forslaget om norskopplæringsplikt innebærer at loven pålegger kommunen å velge aktivitet i form av norskopplæring for en definert gruppe. Unntak fra deltakelse i aktivitet vil ikke kunne begrunnes med at kommunen ikke har et egnet aktivitetstilbud, med mindre den enkelte har særlige behov for tilrettelegging som det ikke med rimelighet kan forventes at kommunen skal kunne dekke. Likevel kan forholdene i den enkelte saken være slik at det foreligger tungtveiende grunner for å frita personen fra aktivitet knyttet til språk, mens vedkommende er i stand til å delta på annen type aktivitet etter den generelle aktivitetsplikten i sosialtjenesteloven §§ 20 og 20 a. Kommunen må da stille krav om å delta i slik annen type aktivitet.

1.2.2.3 VARIGHETEN AV PLIKTEN TIL Å STILLE VILKÅR OM NORSKOPPLÆRING

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) lagrer informasjon om deltakelse i introduksjonsprogram i et begrenset tidsrom. Det foreslås at det reguleres i forskrift hvor lenge plikten gjelder, og at dette tilpasses NIR. Det påpekes at personer som har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, men hvor opplysninger om dette ikke fremkommer eller eventuelt ikke lenger fremkommer i NIR, slik at vedkommende av den grunn ikke omfattes av norskopplæringsplikten, uansett vil kunne omfattes av vurderingsplikten.

1.2.2.4 KONSEKVENSER AV AT VILKÅR IKKE OVERHOLDSES

Ved brudd på vilkår vil stønaden kunne reduseres, jf. sosialtjenesteloven §§ 20 tredje ledd og 20 a tredje ledd.

Kommunen kan velge å la vilkårsbruddet få andre konsekvenser enn reduksjon av stønaden.

Reduksjon kan bare skje dersom det er informert om muligheten for en slik reduksjon i vedtaket om tildeling av stønad. Hvis stønaden skal reduseres, skal det fattes et eget vedtak om det. Vedtaket vil kunne påklages til fylkesmannen.

Ved brudd på vilkår vil stønadsmottakeren fortsatt ha rett til stønad dersom det ikke foreligger andre muligheter for forsørgelse. En forutsetning for å stanse stø-

naden vil være at vedkommende ikke lenger oppfyller vilkårene for rett til stønad etter sosialtjenesteloven § 18. Hvis det vurderes som forsvarlig i det enkelte tilfelle, vil stønaden kunne reduseres til et nødhjelpsnivå for en kortere periode.

Forsvarlighetskravet, jf. sosialtjenesteloven § 4, vil sette grenser for hvor mye stønaden kan reduseres dersom vilkår brytes. Det foreligger fortsatt en rett til stønad som skal sikre et forsvarlig livsopphold for stønadsmottakeren og eventuell familie. Kommunen vil måtte foreta en konkret vurdering av graden av reduksjon og varigheten av reduksjonen hvis reduksjonen ikke medfører at vilkårene blir oppfylt.

1.2.2.5 FORHOLDET TIL SAMISK SPRÅK

Etter lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 1-5 er samisk og norsk likeverdige språk. Av høringsnotatet fremgår det at forslagene om norskopplærings- og vurderingsplikt ikke skal omfatte personer som kan samisk, men at man vil komme nærmere tilbake til om det i noen tilfeller kan være mer aktuelt med samiskopplæring enn norskopplæring innenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

I forslaget om innføring av norskopplæringsplikt vil kun personer som har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, være omfattet. Det følger av integreringsloven at språkopplæringen i introduksjonsprogrammet gir opplæring i norsk.

Forslag om innføring av vurderingsplikt innebærer at det skal gjøres en vurdering av om manglende språkkunnskaper er årsaken til at en person ikke er økonomisk selvhjulpne, uavhengig av om personen har hatt rett og plikt til å delta på introduksjonsprogrammet. Dersom stønadsmottakeren bor i en kommune hvor samisk og norsk er likestilte språk, kan det vurderes om det er opplæring i norsk som vil gjøre personen selvhjulpne.

Det vises til lovforslaget, sosialtjenesteloven §§ 20 første ledd og 20 a første ledd.

1.2.2.6 TILSYN MED PRAKTISERING AV NORSKOPPLÆRINGS- OG VURDERINGSPLIKT

Innføringen av norskopplærings- og vurderingsplikt innebærer en endring av sosialtjenesteloven §§ 20 og 20 a i loven kapittel 4. Kommunale plikter er omfattet av tilsynsbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 9. Fylkesmannen fører tilsyn med Nav-kontorets vurdering av vilkårsstillelse overfor stønadsmottakere under 30 år og med vurderingen av om det skal stilles vilkår overfor andre stønadsmottakere.

De foreslåtte endringene står ikke i en annen stilling enn hva gjeldende §§ 20 og 20 a gjør. Det foreslås derfor ingen endringer i tilsynshjemmelen i § 9. Tilsynsmyndighetene vil fortsatt kunne føre tilsyn med Nav-konto-

rets praktisering av §§ 20 og 20 a, inkludert endringene som foreslås om norskopplærings- og vurderingsplikt.

I forlengelsen av ansvaret for å føre tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene etter §§ 20 og 20 a, har fylkesmannen også et ansvar for å gi kommunene veiledning som er et viktig element for å sikre god kvalitet i forvaltningen av norskopplærings- og vurderingsplikten.

1.3 Plikt for kommunen til å vurdere å stille vilkår om norskopplæring

1.3.1 Bakgrunn

Tilstrekkelig gode norsk- eller samiskkunnskaper er en svært viktig faktor for varig tilknytning til norsk arbeidsliv, også for sosialhjelpsmottakere som ikke er i målgruppen for introduksjonsprogrammet, men som ikke er økonomisk selvhjulpne på grunn av manglende språkkunnskaper. Det bør derfor også innføres en plikt for kommunen til å vurdere å stille vilkår om aktivitet i form av norsk- eller samiskopplæring for disse.

Det vises til proposisjonens kapittel 4.5, der departementets vurderinger er nærmere redegjort for.

1.3.2 Departementets forslag

Vurderingsplikten omfatter alle mottakere av økonomisk sosialhjelp, uavhengig av om vedkommende har hatt rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet eller tidligere har gjennomført annen norsk- eller samiskopplæring. Det avgjørende er om det er manglende norsk- eller samiskkunnskaper som hindrer personen fra å være økonomisk selvhjulpne.

Manglende norskkunnskaper må avhjelpes før det skal stilles andre vilkår ved vedtak om sosialstønad. Også for stønadsmottakere som ikke har hatt en slik forutgående rett og plikt til å delta på opplæring i norsk, er det viktig å vurdere om manglende språkkunnskaper er en årsak til at personen ikke er økonomisk selvhjulpne. Det er her hensiktsmessig å vurdere om personen skal få vilkår om språkopplæring, eller om det skal settes vilkår av annen karakter.

Sosialhjelpsmottakere er en uensartet gruppe som kan ha sammensatte behov.

Som ved vurderingen av om en stønadsmottaker er omfattet av norskopplæringsplikten, skal det for personer som kan være omfattet av vurderingsplikten, heller ikke stilles vilkår om aktivitet hvis tungtveiende grunner taler mot det, jf. sosialtjenesteloven §§ 20 første ledd første punktum og 20 a første ledd første punktum.

Ved brudd på vilkår som er ilagt personer som er omfattet av vurderingsplikten, skal det gjøres en tilsvarende vurdering av konsekvensene av vilkårsbruddet som for personer som er omfattet av norskopplæringsplikten.

Etter lovforslaget vil fastsetting av vilkår, fastsetting av aktivitet og varigheten av vilkåret kunne påklages til fylkesmannen.

Det foreslås at vurderingsplikten i første omgang kun skal gjelde for sosialhjelpsmottakere under 30 år, på tilsvarende måte som aktivitetsplikten som følger av gjeldende sosialtjenesteloven § 20 a, ettersom endringene i sosialtjenesteloven § 20 om at det skal stilles krav om aktivitet for sosialhjelpsmottakere over 30 år, ikke har trådt i kraft.

Det vises til lovforslaget, sosialtjenesteloven §§ 20 første ledd og 20 a første ledd.

1.4 Rettslig vern mot diskriminering og internasjonale forpliktelser

Norsk rett oppstiller et vern mot diskriminering både i likestillings- og diskrimineringsloven og i Grunnloven og gjennom forpliktelsene etter EØS-avtalene. Norge er videre bundet av en rekke menneskerettighetskonvensjoner og andre internasjonale avtaler på det sosialpolitiske området, herunder den nordiske konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester, FNs konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK), FNs konvensjon 28. juli 1951 om flyktningers stilling (flyktningkonvensjonen), FNs konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) og Den reviderte europeiske sosialpakt – ETS nr. 163.

Det vises til proposisjonens kapittel 5, der departementet vurderer og gjennomgår det relevante diskrimineringsrettslige grunnlaget.

1.5 Behandling av personopplysninger

1.5.1 Bakgrunn

Når det skal innvilges økonomisk stønad til en person som er uten arbeid på grunn av manglende norsk eller samisk kunnskaper, skal Nav-kontoret undersøke om personen tilhører kategorien som omfattes av vurderingsplikt eller norskopplæringsplikt. Nav-kontoret må derfor ha mulighet for å identifisere denne gruppen.

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram, og det fremgår der om en person har eller har hatt rettigheter og plikter etter integreringsloven. Det foreslås at ansatte på Nav-kontoret som forvalter sosialtjenesteloven, gis tilgang til personopplysningene i NIR og på den måten får informasjon om en person har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. En slik tilgang innebærer behandling av personopplysninger, som skal gjøres i overensstemmelse med personopplysningsloven.

1.5.2 Departementets forslag

1.5.2.1 NIR SOM KILDE FOR OPPLYSNINGER OM RETT OG PLIKT TIL Å DELTA I INTRODUKSJONSPROGRAM

Nav-kontorene bør få tilgang til opplysninger om stønadsmottakere som har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. NIR er en hensiktsmessig kilde til denne informasjonen. Forslaget medfører at allerede innsamlede personopplysninger i registeret skal brukes på nytt til andre formål enn de opprinnelig ble samlet inn for. Behandling av personopplysninger til andre formål enn de opprinnelig ble samlet inn for, er bare tillatt dersom formålene med behandlingen er forenlige. Vurderingsmomentene for om formålene er forenlige, er opplistet i forordningen artikkel 6 nr. 4 bokstav a til e. Dersom konklusjonen er at det nye formålet er uforenlig med det gamle, må den nye behandlingen være basert på samtykke eller nasjonal rett for å være lovlig.

1.5.2.2 FORENLIGE FORMÅL

Formålet med behandlingen av personopplysningene i lovforslaget må vurderes opp mot de alternative formålene angitt i integreringsloven § 41 første ledd bokstav a til e.

Det vises til proposisjonens kapittel 6.5.2, der det redegjøres detaljert for vurderingen av om formålene er forenlige.

Ut fra disse vurderingene kan det ikke legges til grunn at formålet med innhenting av personopplysningene fra NIR er fullt ut forenlige med formålene som angitt i integreringsloven § 41. Konsekvensen av dette er at den nye behandlingen må være basert på samtykke eller nasjonal rett, jf. forordningen artikkel 6 nr. 4.

1.5.2.3 SAMTYKKE

Utgangspunktet i sosialtjenesteloven § 43 er at tjenestemottaker selv skal innhente de opplysninger som er nødvendige for den individuelle behovsvurderingen i saken.

Det er ikke tilfredsstillende at Nav-kontoret skal legge til grunn stønadsmottakerens egne opplysninger, hvorvidt vedkommende på et tidspunkt har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter integreringsloven § 8. Det kan bli administrativt krevende, både for kommunen og tjenestemottakeren, om tjenestemottakeren skulle ha ansvaret for å innhente opplysningene Nav-kontoret trenger for å avgjøre hvilken plikt det har til enten å vurdere eller stille vilkår om deltakelse i norskopplæring.

Et annet spørsmål er om det likevel kan og bør legges opp til at den enkelte stønadsmottaker samtykker til at Nav-kontoret innhenter nødvendige opplysninger fra NIR.

Det vurderes at samtykke er et lite egnet rettslig behandlingsgrunnlag for innhenting av personopplysningene.

ger som er nødvendige for dette lovforslaget. Det vises her også til personvernforordningens fortalepunkt 43.

Saker som det er aktuelt å stille vilkår i, vil ofte gjelde enkeltpersoner som befinner seg i en sårbar situasjon, og som vil stå i et avhengighetsforhold til det offentlige. Dette taler mot å basere behandlingen av personopplysningene på samtykke fra stønadsmottaker. Adgangen til å behandle personopplysningene bør forankres i nasjonal rett.

1.5.2.4 FORANKRING I NASJONAL RETT

Hovedregelen om innhenting av opplysninger etter sosialtjenesteloven er at opplysninger så langt som mulig skal innhentes i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhentingen, jf. sosialtjenesteloven § 43.

Forslaget til ny sosialtjenestelov § 43 a i Prop. 135 L (2019–2020) vil klargjøre de generelle rammene for behandling av personopplysninger etter sosialtjenesteloven, jf. Innst. 70 L (2020–2021).

Det bør likevel gis et klart og utvetydig rettslig grunnlag i loven for behandlingen av opplysningene i NIR som er nødvendige for å vurdere om det skal stilles krav om norskopplæring, jf. forordningen art. 6 nr. 3. Formålet med en slik bestemmelse vil være å tydeliggjøre kommunenes adgang til å behandle personopplysninger i NIR og på den måten sikre ivaretagelse av personvernet for den enkelte stønadsmottaker.

Det foreslås derfor en hjemmel som gir kommunen adgang til å innhente opplysninger fra NIR i sosialtjenesteloven §§ 20 og 20 a. Hjemmelen for å behandle personopplysninger vil da fremgå av de samme paragrafene som fastsetter kommunens plikt til å stille vilkår om norskopplæring.

Hensynet til en effektiv saksbehandling tilsier at opplysningene gis ved at ansatte ved Nav-kontorene gis direkte lesetilgang til registeret.

Personvernforordningens krav om tilstrekkelig spesifikt rettslig grunnlag, jf. artikkel 6 nr. 3 og 4, kan etter omstendighetene medføre at det må være uttrykkelig regulert at innhenting av personopplysninger kan skje ved direkte registertilgang. Det er ikke nødvendig å regulere uttrykkelig i loven at innhenting kan skje ved direkte tilgang. Det må uansett gjennomføres tekniske og organisatoriske tiltak i samsvar med reglene om internkontroll og personopplysningsikkerhet i forordningen artikkel 24 og 32.

Behandlingen av personopplysninger om rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram eller direkte lesetilgang til NIR vil ikke innebære behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1.

1.5.2.5 VURDERING AV PERSONVERNKONSEKVENSER

Behandling av personopplysninger som ikke er basert på samtykke, innebærer generelt et inngrep i personvernet til borgerne. Lovforslaget vil kunne ha som konsekvens at et større antall personer enn i dag gis tilgang til registeret. Denne type opplysninger er imidlertid helt nødvendig for at Nav-kontorene skal kunne behandle krav om økonomisk stønad i tråd med lovforslaget. Det legges til grunn at behandlingen vil skje på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene.

Ordlyden i forslaget innebærer ingen omfattende utvidelse i de rettslige mulighetene for å bruke personopplysninger til nye formål. Den registrertes personvernrettigheter etter forordningen er tilstrekkelig ivare tatt gjennom lovforslaget her.

Det vises til lovforslaget, sosialtjenesteloven §§ 20 femte ledd og 20 a femte ledd.

1.6 Ikrafttredelse. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det foreslås at endringene i sosialtjenesteloven § 20 a trer i kraft 1. januar 2021.

Etter sosialtjenesteloven § 11 yter staten årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter til sosialtjenesten, og etter § 7 skal den enkelte kommune sørge for nødvendige bevilgninger for å yte de tjenester og sette i verk de tiltak som kommunen har ansvar for etter denne loven. Disse bestemmelsene gjelder også for tiltak etter §§ 20 og 20 a.

Det vil være administrative og økonomiske konsekvenser ved at kommunen i tilknytning til søknader om økonomisk sosialhjelp må gjøre en individuell vurdering av om og hvordan det skal stilles vilkår om norskopplæring, og ved oppfølging av vedtakene. Etablering og gjennomføring av norskopplæringstiltak vil også få økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

De årlige kommunale merkostnadene ved å innføre norskopplæringsplikt og vurderingsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år, jf. endringene som foreslås tatt inn i sosialtjenesteloven § 20 a, er anslått til å utgjøre i underkant av 60 mill. kroner.

Det legges opp til at merkostnadene dekkes innenfor gjeldende økonomiske rammer for kommunene. Dersom kommunene gjennom språkpliktene lykkes med å stille hensiktsmessige vilkår om aktivitet, vil kostnadene til oppfølging av stønadsmottakere medføre reduserte stønadsutgifter på lengre sikt.

2. Komiteens behandling

Som ledd i komiteens behandling av proposisjonen ble det åpnet for å komme med skriftlige innspill. På grunn av covid-19-situasjonen ble det bedt om skriftlige

innspill i stedet for å avholde høring. Det kom ingen skriftlige innspill.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Elise Bjørnebekk-Waagen, Lise Christoffersen, Arild Grande og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tønning Riise, fra Fremskrittspartiet, Gisle Meininger Saudland og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Kristelig Folkeparti, Torill Selsvold Nyborg, viser til at sosialhjelp er vårt siste økonomiske sikkerhetsnett i velferdsstaten for de som ikke kan forsørge seg selv. Komiteen viser til at det er avgjørende for integreringen at de som bosettes i Norge, raskt lærer seg norsk for å ta del i samfunnet og få arbeid. Komiteen mener det er viktig å legge til rette for god norskopplæring, men understreker at enhver har et eget ansvar for å lære seg norsk og tilegne seg nødvendige kvalifikasjoner slik at man kan bli integrert og i stand til å forsørge seg selv gjennom arbeid.

Komiteen viser til at velferdssamfunnet forutsetter at alle bidrar etter evne. Komiteen mener det å stille krav handler om å sikre bærekraften i velferdssordningene og forutsetningene for velferdssamfunnet. Komiteen vil påpeke viktigheten av at mottakere av sosialhjelp skal ha nødvendig oppfølging for å kunne hjelpes ut i arbeid.

Komiteen mener det er alvorlig at manglende norskkunnskaper ofte er en viktig faktor til at noen mottar sosialhjelp, og merker seg det som står i proposisjonen:

«Det er en vedvarende tendens til at personer som er født i utlandet er mer avhengig av økonomisk sosialhjelp, sammenlignet med norskfødte med innvandrereforeldre og med befolkningen for øvrig.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, støtter at det innføres en plikt for kommunen til å stille vilkår om norskopplæring der manglende norskkunnskaper er en viktig del av årsaken til at en sosialhjelpsmottaker ikke er selvforsørget gjennom arbeid.

Et annet flertall, komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, mener vilkår om norskopplæring imidlertid ikke skal avgrenses dem under 30 år.

Dette flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at vilkår om norskopplæring etter integreringsloven skal gjelde alle i yrkesaktiv alder.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at da vilkår om aktivitet (aktivitetsplikt) ved tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år ble innført 1. januar 2017, var målet å styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning. Å stille krav er å bry seg. Plikten gjelder ikke bare mottakeren, men også at kommunen skal tilby aktiviteter som fremmer denne overgangen. Staten skal stille krav, men også stille opp. Manglende norskferdigheter er helt klart en barriere for arbeidsdeltakelse. Unge under 30 år har vært en prioritert gruppe for forsterket innsats fra regjeringens side, både fordi det er viktig å forebygge varig utenforskap, og fordi det antas at denne gruppen har bedre muligheter for overgang til arbeid eller utdanning og derfor raskest kan dra nytte av oppfølgingenplikten gir. Erfaringene fra dette vil bli overført dersom man velger å utvide aktivitetsplikten til nye grupper. Det er derfor naturlig at også vilkår om norskopplæring for stønad til livsopphold prioriterer forsterket innsats overfor sosialhjelpsmottakere under 30 år som ikke er i målgruppen for introduksjonsprogrammet, men som mangler arbeid på grunn av manglende språkkunnskaper.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at det å beherske norsk på et visst nivå er en forutsetning i de aller fleste jobber i Norge. Disse medlemmer mener det er av stor betydning at NAV i alle saker gjør en individuell vurdering av hvorvidt norskopplæring kan bidra til å hjelpe en person inn i arbeidslivet. Disse medlemmer vil imidlertid presisere at muligheten til å stille krav om norskopplæring ligger i loven allerede i dag.

Disse medlemmer vil videre understreke at en forutsetning for at NAV kan stille slike krav, er at den enkelte kommune faktisk har de nødvendige ressursene til å kunne tilby norskopplæring av tilstrekkelig kvalitet. Disse medlemmer viser til at flere av høringsinstansene peker på at en plikt til å vurdere språkopplæring vil medføre økte utgifter for kommunene ut over det som er estimert fra departementet. Det eksisterende norskopplæringstilbudet varierer mye fra kommune til kommune, og mange steder vil det bli kostbart å skulle bygge opp et nytt tilbud. Disse medlemmer mener derfor at kommunene må kompenseres for nødvendige merutgifter knyttet til nye krav om norskopplæring, og ber regjeringen komme tilbake på egnet måte med en plan for dette.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at saken gjelder regelverk for utbetaling av kommunal sosialhjelp. Regjeringen foreslår å endre

sosialtjenesteloven §§ 20 og 20 a slik at det innføres en plikt for kommunen til å stille vilkår om norskopplæring dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulpne (norskopplæringsplikt). Plikten skal gjelde den som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter lov om integrering. Det foreslås også at kommunen skal få en plikt til å vurdere å stille vilkår om norskopplæring for alle andre som ikke er selvhjulpne fordi de ikke kan norsk (vurderingsplikt). Det presiseres at endringene i § 20 a i første omgang skal gjelde stønadmottakere under 30 år, ettersom bestemmelsen om at det skal stilles krav om aktivitet for sosialhjelpsmottakere over 30 år ikke har trådt i kraft.

Sosialhjelp skal være en midlertidig ytelse for folk som er i en kritisk økonomisk situasjon, altså er ordningen som en siste økonomisk skanse for å hjelpe folk. Dessverre er det mange som er avhengige av sosialhjelp over lengre tid. Dette medlem er en varm tilhenger av prinsippet «gjør din plikt, krev din rett», men mange personer som får sosialhjelp, har i praksis en meget vanskelig livssituasjon med liten evne til å gjøre mer enn å forsøke å klare seg selv. Noen er imidlertid i en bedre situasjon. Dette medlem er uenig i å innføre plikter på sosialhjelpen uten at det gir sosialhjelpsmottakeren rett til å utføre pliktene med offentlig bistand. En slik offentlig bistand for å kunne gjennomføre plikten er etter dette medlems vurdering nødvendig for at det skal bli effektivt og positivt for sosialhjelpsmottakeren. Hele poenget med plikter og retter er at folk skal komme litt mer ut av sitt uføre.

Dette medlem viser til at det foreliggende forslaget gjelder de som er dårlige i norsk språk. Derfor gjelder forslaget i praksis flyktninger eller innvandrere i første eller andre generasjon. Her må det norske fellesskapet opptre slik at rettigheter og forpliktelser ivaretas. Regjeringen drøfter norskopplærings- og vurderingsplikten svært omfattende, som følge av at en rekke høringsinstanser er kritiske. KS fremhever blant annet at kommunene allerede har anledning til å tilby norskopplæring gjennom dagens aktivitetsplikt, at departementets forslag om å innføre en slik plikt fremstår som en unødvendig detaljstyring av kommunene, og at forslaget vil medføre økte kostnader for kommunene som må kompenseres. Fylkesmannen i Oslo og Viken påpeker at innføring av vurderings- og norskopplæringsplikt vil ytterligere komplisere et regelverk mange kommuner allerede i dag ikke klarer å etterleve.

Dette medlem vil understreke at sosialhjelpsmottakerne er en uensartet gruppe som kan ha sammensatte behov. Den inkluderer personer som trenger en midlertidig støtte i en kort periode, men også dem med langvarige utfordringer knyttet til bosituasjon, psykisk og fysisk helse, rus, kriminalitet eller kompetanse. Kommunen skal alltid foreta individuelle vurderin-

ger basert på en kartlegging av det behov stønadmottaker har. Dersom mottakerne har sammensatte utfordringer, og språk er en av disse, må kommunen vurdere om det skal stilles vilkår om norskopplæring, eller om andre vilkår er bedre egnet. Regjeringen drøfter i proposisjonen hvilke konsekvenser forslagene har med tanke på dilemmaet om at forslagene kan være diskriminerende ut fra etnisitet. Dette medlem legger til grunn at lovendringene kan praktiseres i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.

Dette medlem forstår regjeringens forslag slik at det bygger på en vurderingsplikt, altså å vurdere om det er riktig å pålegge plikter, og videre om norskopplæring skal stilles som krav, altså norskopplæringsplikt. Dette medlem vil understreke at lovendringen ikke skal bryte med den grunnleggende verdien at alle uansett må sikres midler til helt nødvendig livsopphold. Dette medlem vil også understreke det faktum at personer i den gruppen som søker sosialstønad er i svært ulike situasjoner. For noen er den viktigste muligheten til å komme ut av deres økonomisk vanskelige livssituasjon å lære norsk. Ut fra norsk tradisjon om «gjør din plikt, krev din rett» er dette ikke et urimelig krav. I slike tilfeller må det altså kunne stilles krav om opplæringsplikt i norsk. Det er en logisk konsekvens av dette at man for å få sosialstøtte også må være med på et tilbud om å forbedre sine norsksferdigheter. Innholdet i et slikt tilbud vil måtte baseres på de forutsetninger vedkommende har. Det kan være språkopplæring, både i teoretisk form og/eller i praktiske omgivelser. Poenget er å komme ut av en isolasjon som hittil ikke har ført til nødvendige norsksferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet.

Dette medlems vurdering er at kun bruk av tvang, altså å holde tilbake sosialstøtte dersom stønadmottakeren ikke oppfyller noen plikter, vil gi svært beskjedne resultater i praksis. Samtidig må de det gjelder, forstå at det norske velferdssamfunnet er basert på at en også yter en innsats selv, altså oppfyller en plikt. På bakgrunn av dette vil dette medlem støtte regjeringens forslag til lovendring. De sosialhjelpsmottakere som i det vesentlige er kommet i denne vanskelige situasjonen fordi de ikke behersker norsk språk, må tilbys, og gjennomføre, det skisserte tilbudet med teoretisk og/eller praktisk forbedring av sine norsksferdigheter.

Dette medlem vil understreke at norskopplæringsplikten kan gjennomføres på ulike måter og ha ulik varighet. I noen tilfeller kan kommunenes kvalifiseringsprogram (KVP) være aktuelle. I andre tilfeller kan det være hensiktsmessig med andre tilbud. Dette må vurderes ved de ulike Nav-kontorene ut ifra de lokale forholdene. Dette medlem vil understreke at kommunenes ekstra utgifter som følge av dette tiltaket, som vil gi en bedre integrering i det norske samfunnet, må fi-

nansieres gjennom øremerkede overføringer til kommunene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at saken omhandler endringer i lovverket for sosialhjelp om å stille vilkår om norskopplæring dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulpen. Dette medlem understreker at økonomisk sosialhjelp er en stønad som gis fra Nav til personer som ikke er i stand til å sørge for eget livsopphold gjennom arbeid eller andre ordninger. Stønad etter sosialtjenesteloven skal sikre et forsvarlig livsopphold, og sosialhjelpen er således et minimum av økonomisk sikkerhet som i utgangspunktet er ment å være for en midlertidig periode for mottaker av stønaden. I sosialtjenestelovens formålsparagraf heter det:

«Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.»

Dette medlem viser til at det i forslaget innføres en mulighet for at stønad reduseres ved brudd på vilkår. Det fremkommer i forslaget at stønaden ikke kan reduseres til et uforsvarlig lavt nivå, men ikke hva et uforsvarlig lavt nivå er. Dette medlem understreker at kostnaden ved å gjennomføre forslaget skal dekkes innenfor gjeldende økonomiske rammer for kommunene. Flere høringsinnspill påpeker at kommunene allerede har anledning til å stille krav om opplæring som følge av aktivitetsplikten for mottakere under 30 år, jf. sosialtjenesteloven § 20 a. Bruk av vilkår for personer under 30 år:

«Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller i andre lover.

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.»

Dette medlem mener forslaget innebærer en unødvendig detaljstyring av norske kommuner all den tid det allerede foreligger aktivitetsplikt og en rett til individuell oppfølgingsplan. Forslaget forplikter ikke til

tettere oppfølging og bedre opplæring for de som har behov for det, i form av en plikt for kommunene til oppfølging. Forslaget strammer derimot inn på en stønad som sikrer et minimum av økonomisk sikkerhet for de som lever av sosialhjelp. Dette medlem slutter seg til flere av høringsinnspillene som trekker frem at det er viktig å øke norskkunnskaper, men at virkemiddelet som foreslås, er feil. Flere kommuner påpeker at forslaget vil ha økonomiske konsekvenser for kommunene, blant annet ettersom norskopplæringstiltak ofte vil være dyrere enn de tiltakene kommunene tradisjonelt benytter seg av i dag. Dette medlem understreker viktigheten av tett oppfølging og norskopplæring som fungerer og kvalifiserer til deltakelse i det norske samfunnet og arbeidslivet, slik som Jobbsjansen og Kvalifiseringsprogrammet.

Dette medlem er uenig i regjeringens forslag og anbefaler at forslaget ikke vedtas.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utvide målgruppen for Jobbsjansen og inkludere kvinner som mottar sosialhjelp, i den.»

«Stortinget ber regjeringen trekke Kvalifiseringsprogrammet ut av rammebevilgningen til kommunene og gjenetablere det med en statlig tilskuddordning, slik at volumet og statens medfinansiering kan sikres.»

«Stortinget ber regjeringen stille kvalitetskrav til tiltak og språkopplæring som gis i hele Nav-systemet, og kartlegge om tiltakene er tilstrekkelig individtilpasset mennesker i vanskelige livssituasjoner og har god nok kvalitet og varighet.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen stille krav til kommuner om en oppfølgingsplikt som sikrer tett og tilstrekkelig oppfølging av mottakere av sosialhjelp med behov for norskopplæring.»

«Stortinget ber regjeringen kartlegge bruken av Kvalifiseringsprogrammet i kommunene.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen stille krav til kommuner om en oppfølgingsplikt som sikrer tett og tilstrekkelig oppfølging av mottakere av sosialhjelp med behov for norskopplæring.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen kartlegge bruken av Kvalifiseringsprogrammet i kommunene.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen utvide målgruppen for Jobbsjansen og inkludere kvinner som mottar sosialhjelp, i den.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen trekke Kvalifiseringsprogrammet ut av rammebevilgningen til kommunene og gjenetablere det med en statlig tilskuddordning, slik at volumet og statens medfinansiering kan sikres.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen stille kvalitetskrav til tiltak og språkopplæring som gis i hele Nav-systemet, og kartlegge om tiltakene er tilstrekkelig individtilpasset mennesker i vanskelige livssituasjoner og har god nok kvalitet og varighet.

5. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:**A.****vedtak til lov**

om endringer i sosialtjenesteloven (vilkår om norskopplæring for stønad til livsopphold)

I

I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal § 20 a lyde:

§ 20 a Bruk av vilkår for personer under 30 år

Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år. *Dersom manglende norsk- eller samiskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det vurderes å stille vilkår om norsk- eller samiskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det stilles vilkår om norskopplæring. Tredje punktum gjelder ikke for samiskspråklige stønadsmottakere. Det skal ikke stilles vilkår om aktivitet når tungtveiende grunner taler mot det.*

Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller i andre lover.

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik *reduksjon*.

Kommunen kan innhente opplysninger om stønadsmottakeres rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram fra Nasjonalt introduksjonsregister.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om plikten til å stille vilkår om aktivitet og reduksjon av stønaden.

II

I lov 24. april 2015 nr. 20 om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven del II gjøres følgende endringer:

§ 20 skal lyde:

§ 20 Bruk av vilkår

Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad. *Dersom manglende norsk- eller samiskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det vurderes å stille vilkår om norsk- eller samiskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. integreringsloven § 8, og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det stilles vilkår om norskopplæring. Tredje punktum gjelder ikke for samiskspråklige stønadsmottakere. Det skal ikke stilles vilkår om aktivitet når tungtveiende grunner taler mot det.*

Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller i andre lover.

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik *reduksjon*.

Kommunen kan innhente opplysninger om stønadsmottakeres rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram fra Nasjonalt introduksjonsregister.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om plikten til å stille vilkår om aktivitet og reduksjon av stønaden.

III

1. Endringene i del I trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
2. Endringene i del II trer i kraft straks.

B.

Stortinget ber regjeringen sørge for at vilkår om norskopplæring etter integreringsloven skal gjelde alle i yrkesaktiv alder.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 1. desember 2020

Erlend Wiborg

leder

Gisle Meininger Saudland

ordfører

