

Arbeids- og sosialdepartementet

# **Høringsnotat om opplæring i norsk og vilkår for økonomisk sosialhjelp**

Utsendt 9. september 2019

Høringsfrist 9. desember 2019

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
2	Gjeldende rett .....	3
3	Bakgrunn .....	4
4	Departementets vurdering og forslag .....	5
4.1	Internasjonale forpliktelser .....	9
5	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	12
6	Forslag til endringer i sosialtjenesteregelverket.....	12
6.1	Forslag til endringer i sosialtjenesteloven .....	12
6.2	Forslag til forskrift om bruk av vilkår .....	13

## 1 Innledning

Sosialtjenesteloven skal fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og samfunnsdeltakelse. Alle som ikke kan sørge for eget livsopphold har krav på økonomisk sosialhjelp. Kommunen kan sette vilkår for sosialhjelpen. Etter forslag fra regjeringen vedtok Stortinget i 2015 en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet for alle sosialhjelpsmottakere med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Formålet var å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget. Endringen er ikke satt i kraft. Stortinget vedtok i 2016 at aktivitetsplikten i første omgang skulle innføres for stønadsmottakere under 30 år.

Regjeringen har i Granavolden-plattformen sagt at den vil stille krav om å delta i norskopplæring for mottakere av økonomisk sosialhjelp, som på grunn av manglende norskkunnskaper ikke er selvhjulpne. Videre framkommer det at regjeringen vil utvide aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere til også å gjelde mottakere over 30 år, med klare unntak.

Det er en vedvarende tendens til at innvandrerbefolkningen er mer avhengig av økonomisk sosialhjelp sammenlignet med befolkningen for øvrig. Det er et økende språkkrav i arbeidslivet. For en vellykket integrering er det avgjørende at de som skal bo i Norge lærer seg norsk, og kommer i jobb eller utdanning. På denne bakgrunnen foreslås det i dette høringsnotatet endringer i reglene om aktivitetsplikt i sosialtjenesteloven for å bidra til at kommunen tar ansvar for å hjelpe og stille krav til mottakere av økonomisk sosialhjelp som trenger bedre norskkunnskaper for å komme i arbeid. Det foreslås 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. Plikten skal gjelde den som har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. 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. Endringene skal i første omgang gjelde stønadsmottakere under 30 år.

Dette forslaget har sammenheng med forslag til ny integreringslov fra Kunnskapsdepartementet som ble sendt på offentlig høring 16. august. Henvisninger til introduksjonsloven her vil bli erstattet med tilsvarende bestemmelser i ny integreringslov dersom disse vedtas.

## 2 Gjeldende rett

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Stønden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne. Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier jf. sosialtjenesteloven § 18.

Økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven er et sikkerhetsnett i velferdsordningene. Rettigheten til stønad er uavhengig av årsaken til behovet og er ikke

knyttet til bestemte livssituasjoner eller opparbeiding av rettigheter. Alle som ikke kan sørge for eget livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter har krav på tjenesten. Selv om stønaden er en rettighet, kan, eventuelt skal, kommunen knytte vilkår til stønaden, som vil innebære en begrensning i stønadsmottakerens rettighet. Eventuelle vilkår må ha nær sammenheng med stønadsvedtaket, må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for mottakeren, ikke urimelig begrense vedkommendes handle- eller valgfrihet eller være lovstridige.

Kommunen må vurdere hvilke aktiviteter som er hensiktsmessig for den enkelte og som styrker personens muligheter for å få arbeid og bli selvhjulpen. Ved brudd på vilkår kan stønaden reduseres, men sosialtjenestelovens funksjon som siste sikkerhetsnett betyr at den ikke kan reduseres til et uforsvarlig lavt nivå. Kommunen kan vurdere om andre konsekvenser er mer hensiktsmessige, og det bør uansett legges opp til tett individuell oppfølging for å bidra til at stønadsmottakeren tilpasser seg vilkårene. Institutt for samfunnsforskning (ISF) er gitt i oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet å gjennomføre en evaluering av aktivitetsplikten for personer under 30 år som ble innført fra 2017. Evalueringen avsluttes høsten 2020. Resultater fra denne evalueringen vil utgjøre en viktig del av kunnskapsgrunnlag for videre oppfølging.

### **3 Bakgrunn**

Det er avgjørende for en vellykket integrering at de som får opphold i Norge lærer seg norsk, og kommer i jobb eller utdanning. Et av målene med forslag til ny integreringslov i høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet av 16. august er at introduksjonsprogrammet i større grad skal fylle gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har når de kommer til Norge, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet. Dette skal igjen bidra til økt sysselsetting blant flyktninger og innvandrere. En av forutsetningene for å nå dette målet er at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap gir deltakerne i programmet tilstrekkelige norskkunnskaper til at de vil klare seg i arbeidslivet eller kunne få utbytte av en utdanning. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er et sentralt tiltak i introduksjonsprogrammet. Innretningen på opplæringen innenfor introduksjonsprogrammet foreslås endret fra gjennomførte timer til et krav om å nå et minimumsnivå i norsk.

Tall Statistisk sentralbyrå publiserte januar 2019 viser at 56 prosent av sosialhjelpsutbetalingene går til innvandrere og domineres sterkt av personer med landbakgrunn fra Afrika og Asia. Norskfødte med innvandrerforeldre mottar derimot kun 1,2 prosent av alle sosialhjelpsutbetalingene. I 2014 var stønadstiden blant mottakere født i utlandet en tredjedel lenger enn blant norskfødte. Tallene viser at innvandrere er overrepresentert i sosialhjelpsstatistikken, men at andelen er lavere for norskfødte med innvandrerforeldre. At innvandrere er overrepresentert i mottak av sosialhjelp, skyldes blant annet at denne gruppen i mindre grad har opparbeidet seg økonomiske rettigheter i folketrygden. Ved mange NAV-kontor er innvandrere en brukergruppe med betydelig bistandsbehov for å kunne komme i jobb. Denne utfordringen har blitt aktualisert ytterligere på grunn av den

økte asyltilstrømningen i 2015<sup>1</sup>. Da ble antallet asylsøkere nesten tredoblet<sup>2</sup>. Det er et sentralt mål at innvandrere som mangler norskkompetanse og er uten arbeid blir økonomisk selvstendige og ikke avhengig av offentlige ytelser. Selv om norskopplæring er sentral i introduksjonsprogrammet, er det variasjoner i tilbudet i kommunene. Kommunene vil ha ulike rammebetingelser, og det vil være variasjon i kvaliteten i tilbudene. Variasjonene kan skyldes at kommunene utnytter handlingsrommet innenfor regelverkets rammer ulikt og at det varierer hvorvidt norskopplæringen prioriteres av kommunene. Variasjonen kan også skyldes forskjeller i lærerkompetanse og ulikheter i ressurser, ambisjonsnivå og organisering av tilbudene.<sup>3</sup> Forslaget til ny integreringslov som nylig er sendt på høring fra Kunnskapsdepartementet, skal bedre legge til rette for overgang til arbeid.

For å bli en del av det norske samfunns- og arbeidslivet er språk essensielt. I forlengelsen av endringene som foreslås på integreringsfeltet mener departementet at det er viktig at kommunene også i sosialtjenesteloven får en tydelig forpliktelse til å ta tak i manglende norskferdigheter når dette er en barriere for arbeidsdeltakelse for personer som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet. Norskferdigheter er også viktig for sosialhjelpsmottakere som ikke er i målgruppen for introduksjonsprogrammet, men som mangler arbeid på grunn av manglende norskkunnskaper. Departementet mener derfor at det også bør innføres en plikt for kommunen til å vurdere å stille vilkår om aktivitet i form av norskopplæring for disse.

## 4 Departementets vurdering og forslag

Samfunnet må legge til rette for like muligheter for alle uavhengig av bakgrunn. For å få like muligheter er norskkunnskaper viktig, særlig for å få varig tilknytning til arbeidslivet. Dette vil igjen bidra til å forebygge utenforskap og fattigdom. Dette er særlig viktig for barnefamilier, for å unngå at utenforskap går i arv. Det er av avgjørende betydning at alle som skal bo og arbeide i Norge lærer det norske språket og at det stilles krav til den enkelte om dette. Ikke minst gjelder dette for gruppen som er avhengig av sosiale tjenester. Departementet foreslår derfor å endre den generelle aktivitetsplikten for alle vedtatt av Stortinget i 2015 (men ikke ikraftsatt) og aktivitetsplikten som i dag gjelder for de under 30 år jf. 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 hatt rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. 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). Etter forslaget omfatter endringene alle aldersgrupper, men skal i første omgang innføres for

---

<sup>1</sup> Meld. St. 33 *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* punkt 3.2.2

<sup>2</sup> NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit* punkt 3.1

<sup>3</sup> NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit* punkt 10.3.2

stønadsmottakere under 30 år. Når Stortingets vedtak om generell aktivitetsplikt for alle aldersgrupper trer i kraft, vil plikten også omfatte de nye språkpliktene.

Departementet presiserer at lovens generelle krav om forsvarlige tjenester, herunder for økonomisk stønad til livsopphold, videreføres uten endringer. Gjeldende rammer i loven for unntak fra aktivitetsplikten, og for reduksjon av stønad ved brudd på vilkår, foreslås heller ikke endret.

Etter sameloven §1-5 er samisk og norsk likeverdige språk. Forslaget gjelder derfor ikke personer som kan samisk. Forslagene er blitt tatt opp med Sametinget som har stilt spørsmål ved om det i noen tilfeller kan være mer aktuelt med samiskopplæring enn norskopplæring innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Dette vil departementet se nærmere på.

Sosialtjenestelovens formål om å fremme overgangen til arbeid er sentralt og 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 lovens formål om å fremme overgang til arbeid. Kommunen har rom, men også plikt, til å avdekke og avhjelpe individuelle behov, herunder knyttet til språk. Kommunen har stort handlingsrom til å velge egnede aktiviteter for å oppnå målet om selvhjulpenhet. Kommunen må både kunne tilby lavterskel aktivitetstiltak for personer som har arbeid som et langsiktig, men usikkert mål, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeidsevne, men som har behov for å vedlikeholde kompetansen sin i påvente av et egnet arbeidstilbud. Mellom disse ytterpunktene vil det være behov for ulike grader av tilrettelagte og kompetansehevende (eller kvalifiserende) aktivitetstiltak. Aktivitetsplikten kan i dag være knyttet til kommunale tiltak, men kan også innebære deltagelse i statlige tiltak eller tiltak i samarbeid med tiltaksleverandører, sosiale entreprenører, utdanningsinstitusjoner eller andre. Innenfor dette handlingsrommet kan kommunene stille vilkår som styrker stønadsmottakerens norskkunnskaper. Dette kan enten være gjennom deltagelse i norskopplæring eller i andre typer aktiviteter som gjør at mottakeren bedrer nivået i språket.

Departementet ser at tilsyn med kommunenes tjenester etter sosialtjenesteloven generelt har vist svikt knyttet til blant annet behovskartlegging og individuell tilpassing. For å bli en del av det norske samfunnet er norskkunnskaper avgjørende. Lovendringene her skal sende et signal til kommunen om at de må tilby tilstrekkelig opplæring for å få denne målgruppen i arbeid.

Kommunen må ut ifra forholdene i den konkrete saken vurdere om det er manglende norskkunnskaper som er årsaken til manglende selvhjulpenhet. Her vil det blant annet ha betydning hvilken type arbeid eller utdanning kommunen finner realistisk for stønadsmottakeren. Hvilket språknivå en stønadsmottaker må nå for å bli selvhjulpen, vil variere, og må vurderes konkret av kommunen, basert på samarbeid med tjenestemottakeren og i tråd med prinsippet om brukermedvirkning jf. sosialtjenesteloven § 42.

I NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit* punkt 10.3.2 framgår det følgende:

Hva som er tilstrekkelige norskkunnskaper for å kunne gå ut i det norske arbeidslivet, vil også variere, og det er avhengig av hva slags arbeidsoppgaver den enkelte skal utføre. På noen arbeidsplasser vil man langt på vei klare seg med engelsk, eller eventuelt morsmål, om det tilrettelegges for dette. Det kan være lite heldig å holde deltakere i opplæring til de kan "nok" norsk, da dette vil virke kontraproduktivt og ha en innlåsnings effekt. Samtidig er det forskning som tyder på at det å komme raskt ut i jobb ikke er ensbetydende med å få varig tilknytning til arbeidslivet, men at investering i flyktningers kompetanse gir sterkere og mer varig tilknytning til arbeidslivet.

Departementet påpeker at selv om det er viktig at aktiviteter holder god kvalitet og kan bidra til selvhjulpenhet, så er det ikke slik at økonomisk sosialhjelp er en "ordning" eller et "kvalifiseringsløp" slik som kvalifiseringsprogrammet er. Økonomisk sosialhjelp skal fortsatt være en midlertidig inntektssikring for de som ikke har andre muligheter til selvforsørgelse. Retten til sosialhjelp faller derfor bort når mottakeren har andre muligheter til selvforsørgelse, selv om stønadsmottakeren fortsatt kunne ha nytte av norskopplæringen.

#### *Nærmere om vurderingsplikten*

I de tilfellene manglende norskkunnskaper er selve barrieren for å bli uavhengig av sosialhjelpen foreslår departementet at det lovfestes en plikt for kommunen til å vurdere om det skal stilles vilkår om norskopplæring (vurderingsplikt). I første omgang foreslår departementet at vurderingsplikten kun skal gjelde for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

Sosialhjelpsmottakere er en uensartet gruppe som kan ha sammensatte behov. Dette kan for eksempel være utfordringer knyttet til bosituasjon, fysisk og psykisk helse, rus, kriminalitet eller kompetanse. Kommunen skal alltid foreta individuelle vurderinger basert på en kartlegging av behov stønadsmottakeren har. Dersom mottakeren har sammensatte utfordringer, og språk er en av disse, må kommunen vurdere om det skal stilles vilkår om norskopplæring eller om andre vilkår er mer egnet. Valg av type aktivitet må vurderes ut ifra blant annet vedkommendes forutsetninger for gjennomføring av aktiviteten og om det er andre forhold som må avhjelpest før norskopplæring er aktuelt.

#### *Nærmere om norskopplæringsplikten*

Målgruppen for forslaget om norskopplæringsplikt i sosialtjenesteloven er stønadsmottakere som har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, men som på grunn av manglende norskferdigheter likevel ikke er selvhjulpne. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er en subsidiær ytelse. Det betyr at den som har rett til introduksjonsprogram med introduksjonsstønad må utnytte denne muligheten først og bare har rett til økonomisk stønad i den utstrekning vedkommende har stønadsbehov utover introduksjonsstønaden. I slike situasjoner er det ikke aktuelt i tillegg å stille vilkår om aktivitet etter sosialtjenesteloven. Forslaget om norskopplæringsplikt vil gjelde for personer som har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram og gjennomført programmet, men som likevel ikke er selvhjulpne og derfor mottar økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Forslaget vil videre omfatte personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i introduksjonsprogram og som mottar økonomisk stønad. Dette fordi kommunen ikke har plikt til å tilby introduksjonsprogram overfor disse. Det innebærer at det ikke har betydning om personen i målgruppen for introduksjonsprogram faktisk har

deltatt i eller gjennomført programmet. Departementet foreslår at norskopplæringsplikten i første omgang kun skal gjelde for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

Når det skal innvilges økonomisk stønad til en person som etter kommunens konkrete og individuelle vurdering er uten arbeid på grunn av manglende norskkunnskaper, skal kommunen etter forslaget undersøke om personen tilhører kategorien som omfattes av en vurderingsplikt eller norskopplæringsplikt. Ettersom det foreslås at norskopplæringsplikten skal knyttes til personer som har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram, må kommunen ha praktiske rutiner for å identifisere denne gruppen. Det følger av sosialtjenesteloven § 43 at opplysninger så langt som mulig skal innhentes i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting. Generelt er utgangspunktet at tjenestemottakeren selv skal innhente de opplysningene som er nødvendige for den individuelle behovsvurderingen i saken. Hvis kommunen skal innhente opplysninger, skal dette i utgangspunktet skje etter samtykke fra vedkommende. I saker som gjelder tjenester etter loven, kan kommunen kreve opplysninger fra andre offentlige organer. Har tjenestemottaker ikke samtykker i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelsene som gjelder for avgiverorganet. Departementet mener at det ikke er tilfredsstillende at kommunen skal legge til grunn stønadsmottakerens egne opplysninger om vedkommende på et tidspunkt har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. Det vurderes heller ikke som aktuelt å basere seg på at stønadsmottakeren selv skal framlegge dokumentasjon som viser om vedkommende på et tidspunkt har hatt slik rett og plikt. Departementet antar det ville kunne bli administrativt krevende, både for kommunen og tjenestemottakeren, om tjenestemottakeren skulle ha ansvaret for å innhente opplysningene kommunen trenger for å avgjøre hvilken plikt den har til enten å vurdere eller stille vilkår om deltakelse i norskopplæring. Derfor mener departementet at kommunen på annen måte bør få tilgang til opplysninger om stønadsmottakere som har hatt rett og plikt introduksjonsprogram og at Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er en hensiktsmessig kilde til denne informasjonen. Departementet mener dette er en praktisk og god løsning, og ser ikke at dette skulle innebære noen ulempe for samarbeids- og tillitsforholdet mellom kommunen og tjenestemottakeren.

NIR er et register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram, og det fremgår der om en person har rettigheter og plikter etter introduksjonsloven. Kommunene bruker NIR blant annet for å registrere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og norskopplæring for asylsøkere. I NIR fremgår det blant annet om tildeling, start og stans av introduksjonsprogrammet, samt tiltak i programmet. Det fremgår også informasjon om tildeling, start og stans av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og resultatene av prøver i norsk og samfunnskunnskap som er avlagt, fritak fra plikten til å delta i opplæringen og fritak fra plikten til å avlegge avsluttende prøver. Personopplysningene kan lagres i inntil 15 år fra tidspunktet for påbegynt kvalifiseringstiltak eller fra tidspunktet personen kom inn i målgruppen. Personopplysninger om person som avlegger prøver kan lagres i inntil 20 år beregnet fra tidspunktet for avlagte prøver.



Det følger av introduksjonsloven § 25 at offentlige organer kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet. Personopplysningene kan utveksles mellom offentlige organer som har behov for opplysningene for å utføre slike oppgaver, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Ansatte på NAV-kontoret som forvalter sosialtjenesteloven, vil på bakgrunn av dette få tilgang til personopplysningene i NIR og kan på den måten få informasjon om en person har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram.

NIR-registeret lagrer informasjon om deltakelse i introduksjonsprogram i et begrenset tidsrom. Etersom dette er den eneste praktiske muligheten departementet ser at kommunen har for å kunne skaffe opplysningene, har dette betydning for hvilken rekkevidde norskopplæringsplikten kan ha. Det foreslås derfor at det i forskrift reguleres hvor lenge plikten gjelder og at dette tilpasses NIR-registeret. Departementet påpeker likevel at personer som har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram, men hvor opplysninger om dette ikke framkommer, eventuelt ikke lenger framkommer i NIR-registeret, slik at vedkommende av den grunn ikke omfattes av norskopplæringsplikten, uansett vil kunne omfattes av vurderingsplikten.

#### *Unntak ved tungtveiende grunner*

Etter gjeldende rett skal det ikke stilles vilkår om aktivitet hvis tungtveiende grunner taler mot det, se sosialtjenesteloven § 20 a første ledd første punktum. Det foreslås ingen innholdsmessig endring i unntaksregelen om tungtveiende grunner eller saksbehandlingen. Det betyr blant annet at i den grad en person allerede er i fulltidsaktivitet, som for eksempel heltidsarbeid, og mottar supplerende stønad etter sosialtjenesteloven vil stønadsmottaker ha tungtveiende grunner mot at det stilles aktivitetskrav. Tilsvarende gjelder for personer som deltar i aktivitet etter annet regelverk, også når vedkommende mottar statlige livsoppholdsytelser og supplerende stønad. For nærmere beskrivelse av innholdet vises det til omtale i Prop. 39 L (2014–2015) punkt 6.6.3 og Prop. 13 L (2015–2016) punkt 2.4.3.

Forslaget om norskopplæringsplikt innebærer at loven pålegger kommunen å velge aktivitet i form av norskopplæring for en definert gruppe. 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 a. Kommunen må da stille krav om å delta i slik annen type aktivitet.

## **4.1 Internasjonale forpliktelser**

Norges handlingsrom til å foreta endringer i sosialtjenestelovgivningen kan i enkelte tilfeller være begrenset av de internasjonale forpliktelsene som Norge har påtatt seg gjennom inngåelsen av forskjellige internasjonale avtaler.

Den vedtatte aktivitetsplikten omfatter alle sosialhjelpsmottakere. Forslaget i dette høringsnotatet innebærer at det vil gjelde ulike aktivitetsplikter for ulike grupper (generell

aktivitetsplikt, norskopplæringsplikt og vurderingsplikt). Staten skal ikke vedta diskriminerende lovgivning. Dette gir grunn til å vurdere forslaget opp mot Norges internasjonale forpliktelser.

De fleste menneskerettskonvensjonene inneholder bestemmelser om at konvensjonens rettigheter skal gjennomføres uten diskriminering. I tillegg til generelle menneskerettskonvensjoner, har FN utarbeidet konvensjoner som tar sikte på å styrke og verne menneskerettighetene til en avgrenset krets av personer, for eksempel FNs konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD) og konvensjon 28. juli 1951 om flyktnings stilling (Flyktningkonvensjonen).

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) regulerer i artikkel 2 nr. 2 partenes plikt til å garantere at de rettigheter som reguleres i konvensjonen blir utøvet likt uten forskjellsbehandling på grunn av blant annet rase, språk mv. Videre følger det av konvensjonens artikkel 9 at konvensjonsstatene anerkjenner retten for enhver til sosial trygghet, herunder "sosialtrygd".

CERD pålegger Norge å sikre enhver, uavhengig av rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, likhet for loven, jf. artikkel 5. Artikkelen punkt (e) (iv) nevner "retten til offentlig helsestell, medisinsk behandling, sosiale trygder og sosiale ytelser".

Flyktningkonvensjonen pålegger Norge å gi flyktnings som lovlig bor innenfor norsk territorium samme behandling som statsborgere med hensyn til "offentlig forsorg", jf. artikkel 23. I følge redaksjonskomiteens engelskspråklige forarbeider siktes det her til økonomisk sosialhjelp.

Departementet legger til grunn at en inndeling av sosialhjelpsmottakere i ulike grupper avhengig av om de har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram, og om de mangler eller ikke mangler norskkunnskaper, isolert sett innebærer en ulik behandling.

Det er imidlertid ikke slik at all forskjellsbehandling er diskriminering, og dermed ulovlig. En avgrensning av diskrimineringsvernet er innfortolket i internasjonal menneskerettspraksis og teori. Forskjellsbehandling som har et saklig og nødvendig formål, er nødvendig for å oppnå dette formålet og som ikke er uforholdsmessig inngripende, rammes ikke av forbudet.

Målet med forslaget er først og fremst å bidra til at innvandrere som mottar sosialhjelp og som ikke er i arbeid på grunn av dårlige norskkunnskaper, får relevant bistand fra kommunen. Kommunen pålegges en norskopplæringsplikt og vurderingsplikt for å bidra til at kommunen oppfyller sin plikt til å tilby egnede aktiviteter for at stønadsmottakerne skal bli selvhjulpne. Dette er en plikt kommunene allerede har gjennom den generelle aktivitetsplikten for de under 30 år. Når det nå foreslås å pålegge kommunene å velge en bestemt type vilkår for en avgrenset gruppe, er dette fordi tilstrekkelige norskkunnskaper er avgjørende for å ta del i det norske arbeidslivet. Departementet mener på bakgrunn av dette at en inndeling av ulike aktivitetsplikter i loven kan anses for å ha et saklig og legitimt formål.

Et alternativ til lovendringen kunne være å styrke veiledningen til kommunene om det handlingsrommet de allerede har etter gjeldende rett til å gi stønadsmottakere vilkår om

norskopplæring. Departementet mener imidlertid at det er grunn til å bruke sterkere virkemidler på dette feltet, i og med at innvandrere i større grad enn befolkningen for øvrig mottar sosialhjelp. Dette taler for at veiledning ikke er tilstrekkelig og at lovendring er nødvendig.

I tillegg til at forslaget vurderes som både saklig og nødvendig mener departementet heller ikke at det er uforholdsmessig inngripende overfor stønadsmottakere som er i målgruppen for endringene. Det vises i den forbindelse til at kommunen etter gjeldende rett allerede skal stille vilkår for alle sosialhjelpsmottakere under 30 år. Videre vil den samme unntaksbestemmelsen gjelde også for de nye aktivitetspliktene. Forslaget innebærer heller ingen endringer i lovens krav om at sosiale tjenester skal være forsvarlige for alle stønadsmottakere. Kravet om forsvarlighet vil altså fortsatt sette begrensninger for hvilke vilkår som kan stilles overfor den enkelte. Videre setter forsvarlighetskravet grenser for hvor mye stønaden kan reduseres hvis vilkår brytes. Dette vil gjelde uavhengig av hvilken av aktivitetspliktene kommunen har brukt. En forutsetning for å gjennomføre endringene er videre at kommunen gis god veiledning og opplæring i formålet med endringene og innholdet i lovens krav, blant annet om det alminnelige kravet til individuelle vurderinger og tilpasninger av tjenestene.

Den nordiske konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester skal sikre at nordiske statsborgere som har lovlig midlertidig opphold eller lovlig bopel i landet, likestilles med landets egne borgere ved anvendelsen av den lovgivningen som omfattes av konvensjonen. Videre innebærer EØS-regelverket krav om likebehandling av EØS-borgere med hensyn til sosialhjelp i visse situasjoner. Den foreslåtte vurderingsplikten vil gjelde for alle stønadsmottakere som ikke er selvhjulpne på grunn av manglende norskferdigheter, også norske statsborgere, statsborgere i et nordisk land og EØS-borgere, såfremt de har rett til sosiale tjenester. Slik sett skal kommunen vurdere om norskopplæring er et egnet tiltak for alle som trenger det, uavhengig av statsborgerskap. Forslaget innebærer derfor ikke en direkte forskjellsbehandling av verken EØS-borgere eller statsborgere fra nordiske land som har krav på likebehandling. Forslaget antas imidlertid i liten grad å rette seg mot norske statsborgere, som i stor grad behersker norsk, og det er mulig at forslaget derfor vil kunne anses for å innebære en indirekte forskjellsbehandling. Prinsippet om likebehandling er helt sentralt i EØS-retten, men i likhet med diskrimineringsforbudene i de internasjonale konvensjonene nevnt over gjelder det også her unntak som innebærer at saklig forskjellsbehandling ikke er ulovlig. Departementet legger til grunn at tilsvarende begrensning av retten til likebehandling også må kunne innfortolkes i den nordiske konvensjonen. Departementet finner ikke grunn til å ta stilling til spørsmålet om indirekte diskriminering fordi forslaget uansett vurderes å være saklig begrunnet med målet om selvhjulpenhet og derfor ikke kan sies å være i strid med verken EØS-regelverket eller den nordiske konvensjonen. Det vises i den forbindelse til vurderingen av de internasjonale konvensjonene over.

## 5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ha administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene. Etter sosialtjenesteloven § 11 yter staten årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter til sosialtjenesten, og etter samme lov § 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 foreslås i første omgang at språkpliktene kun gjelder personer under 30 år, dvs. en målgruppe som allerede er omfattet av en generell aktivitetsplikt. Vurderingene av økonomiske og administrative hensyn tar derfor utgangspunkt i dette.

Det vil være administrative konsekvenser ved at kommunen i tilknytning til hver søknad om økonomisk sosialhjelp må gjøre en vurdering av hvilken av aktivitetspliktene som gjør seg gjeldende, herunder saksbehandling knyttet til NIR-registeret. Andre vurderinger som lovendringen forutsetter, er vurderinger som kommunen også i dag skal gjøre ved behandling av søknader. Disse medfører derfor ikke økte administrative kostnader for kommunene. Dersom norskopplæringstiltak i gjennomsnitt er dyrere eller billigere enn andre tiltak som ville bli benyttet dersom språkplikten ikke hadde blitt innført, vil det kunne ha økonomiske konsekvenser. Departementet antar imidlertid at disse vil være relativt begrensede.

Dersom kommunene gjennom språkpliktene lykkes bedre med å stille hensiktsmessige vilkår om aktivitet, vil kostnadene til oppfølging av stønadmottakere medføre reduserte stønadsutgifter og antakelig økte skatteinntekter på lengre sikt.

## 6 Forslag til endringer i sosialtjenesteregelverket

### 6.1 Forslag til endringer i sosialtjenesteloven

§ 20 skal lyde:

§ 20 Bruk av vilkår

Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad. *Dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det vurderes å stille vilkår om norskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram jf. introduksjonsloven § 2, skal det stilles slikt vilkår. Andre og tredje punktum gjelder ikke for samiskspråklige stønadmottakere. 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 stønadmottakeren 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 *plikten til å stille vilkår om aktivitet og reduksjon* av stønaden.

§ 20 a skal 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 norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpen, skal det vurderes å stille vilkår om norskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram jf. introduksjonsloven § 2, skal det stilles slikt vilkår. Andre og 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*.

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

## **6.2 Forslag til forskrift om bruk av vilkår**

§ 1 Plikten til å stille vilkår om aktivitet

Plikten etter loven § 20 a første ledd tredje punktum til å stille vilkår om norskopplæring for person som har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram gjelder bare så langt opplysningen om rett og plikt til introduksjonsprogram fremgår av Nasjonalt introduksjonsregister etter introduksjonsloven § 25 a.