

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (skilyrði fjárhagsaðstoðar).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

Við 21. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra gefur árlega út leiðbeiningar til sveitarstjórna, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um framkvæmd fjárhagsaðstoðar auk viðmiðunarfjárhæða fyrir fjárhagsaðstoð.

2. gr.

Á eftir 21. gr. laganna kemur ný grein, 21. gr. a, svohljóðandi:

Sveitarstjórn er heimilt að setja í reglur um veitingu fjárhagsaðstoðar skilyrði um að umsækjandi, sem er vinnufær að hluta eða öllu leyti, sé í virkri atvinnuleit. Óheimilt er að skilyrða fjárhagsaðstoð til annars en umsækjanda sem metinn er vinnufær að hluta eða öllu leyti.

Mat á vinnufærni umsækjanda skal byggjast á samræmdu faglegu mati á færni til vinnu. Leiði mat á vinnufærni í ljós að umsækjandi er vinnufær að hluta eða öllu leyti skal vinna áætlun um atvinnuleit með honum þar sem fram koma þau skilyrði sem hann þarf að uppfylla til að teljast vera í virkri atvinnuleit. Skilyrðin skulu taka mið af mati á vinnufærni hans og einstaklingsbundnum þörfum. Eingöngu er heimilt að setja eftirfarandi skilyrði:

- að umsækjandi hafi frumkvæði að starfsleit,
- að umsækjandi sé reiðubúinn að ráða sig í hvert það starf sem hann er fær um að sinna samkvæmt mati á vinnufærni og greitt er fyrir samkvæmt lögum og kjarasamningum, sbr. 1. gr. laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980, en þar með telst að vera reiðubúinn að mæta í atvinnuviðtöl,
- að umsækjandi sækji um og taki þátt í vinnumarkaðsaðgerðum samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, þ.m.t. námsúrræðum, og
- að umsækjandi veiti sveitarfélagi eða eftir atvikum Vinnumálastofnun nauðsynlegar upplýsingar til að auka líkur sínar á að fá starf við hæfi.

Uppfylli einstaklingur, sem metinn hefur verið vinnufær að hluta eða öllu leyti, ekki skilyrði um virka atvinnuleit er heimilt að skerða þá grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar sem kemur fram í reglum sveitarfélags um framkvæmd fjárhagsaðstoðar um allt að helming í allt að tvo mánuði í senn, enda hafi hann hætt virkri atvinnuleit án gildra ástæðna. Jafnframt er þá heimilt að fella niður aðra fjárhagsaðstoð til hans í allt að sex mánuði í senn. Hafi grunnfjárhæðin sætt skerðingu í tvígang verður hún ekki skert í þriðja sinn án nýs mats á vinnufærni hans. Óheimilt er að skerða fjárhagsaðstoð sem er sérstaklega vegna framfærslu barna eða ætluð börnum samkvæmt reglunum.

Sveitarfélagi er heimilt að gera samstarfssamning við Vinnumálastofnun um mat á vinnufærni og aðstoð við atvinnuleitendur sem sótt hafa um fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélaginu og

eftirfylgni við virka atvinnuleit þeirra, sbr. 15. gr. laga um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem unnið var í velferðarráðuneytinu, felur í sér breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Annars vegar er ráðherra falið að gefa út leiðbeiningar til sveitarfélaga um framkvæmd fjárhagsaðstoðar þar sem m.a. sé kveðið á um viðmiðunar- fjárhæðir fjárhagsaðstoðar sem sveitarfélög geta nýtt sér við setningu eigin reglna um framkvæmd fjárhagsaðstoðar. Hins vegar er lagt til að sveitarfélögin fái skýrari heimildir til að skilyrða fjárhagsaðstoð félagsþjónustu sveitarfélaga við virkni þeirra sem eru vinnufærir og fá fjárhagsaðstoð þar sem þeir hafa ekki fengið störf.

Frumvarpið var lagt fram á 144. löggjafarþingi en varð ekki útrætt og er nú lagt fram að nýju með nokkrum breytingum á 2. gr. frumvarpsins í samræmi við nefndarálit meiri hluta velferðarnefndar (144. löggjafarþing, þskj. 1336, 416. mál). Felast breytingarnar í því að nú er kveðið með tæmandi hætti á um þau skilyrði sem hægt er að setja svo að umsækjandi teljist vera í virkri atvinnuleit auk þess sem greinin er sett upp með öðrum hætti og hafa einstakir málsliðir og málsgreinar verið felld saman.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Á undanförnum missirum hefur skapast talsverð umræða um hvort núgildandi ákvæði laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, heimili sveitarfélögum að setja í reglur sínar ákvæði þess efnis að virk atvinnuleit sé skilyrði fyrir því að einstaklingar fái fjárhagsaðstoð. Hefur sú umræða einna helst snúið að þeim sem teljast vinnufærir en hafa annaðhvort fullnýtt rétt sinn til atvinnuleysisbóta eða eiga af einhverjum ástæðum ekki rétt til greiðslna úr Atvinnuleysistryggingasjóði. Núgildandi 21. gr. laganna, sem fjallar um skyldu sveitarfélaga til þess að setja sér reglur um fjárhagsaðstoð, er fremur fáorð og lítið fjallað um hvert efni slíkra reglna geti verið og hvaða skilyrði megi setja fyrir greiðslu fjárhagsaðstoðar. Þar sem óvissa hefur ríkt um hvort heimilt sé að setja skilyrði um virkni í reglur sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð hefur Samband íslenskra sveitarfélaga farið þess á leit við ráðuneytið að kannað verði til hlítar hvort sveitarfélögin megi setja skilyrði um virkni og að löggin verði skýrari að þessu leyti. Í því samhengi þótti einnig rétt að kveða á um að ráðherra skuli gefa út leiðbeiningar og viðmiðunarfjárhæðir til þess að tryggja samræmi og að fjárhæðir séu uppfærðar með reglubundnum hætti.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er annars vegar lagt til að ráðherra gefi árlega út leiðbeiningar um fjárhagsaðstoð þar sem m.a. skuli kveðið á um viðmiðunarfjárhæðir fjárhagsaðstoðar. Skulu slíkar reglur settar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Hins vegar er lagt til að sveitarfélögum verði heimilað að setja í reglur sínar skilyrði um virkni þeirra sem eru vinnufærir en fá fjárhagsaðstoð þar sem þeir hafa ekki fengið störf. Er þar lagt til að fara skuli fram mat á vinnufærni umsækjanda áður en kemur til skoðunar hvort binda eigi fjárhagsaðstoð skilyrðum um virkni. Tekið er fram hvaða skilyrði heimilt sé að setja svo að viðkomandi teljist vera í virkri atvinnuleit en þar var höfð hliðsjón af sams konar kröfum og gerðar eru til atvinnuleitenda innan atvinnuleysistryggingakerfisins svo að þeir teljist vera í virkri atvinnuleit.

Lagt er til að einungis verði heimilt að kveða á um skerðingu mánaðarlegrar grunnfjárhagsaðstoðar félagsþjónustu sveitarfélaga í tvo mánuði í senn. Hins vegar eru ekki sett takmörk á það hversu oft sami einstaklingur geti sætt skerðingum en gert ráð fyrir að hlut- aðeigandi fari aftur í mat á vinnufærni sé það gert oftar en tvisvar.

Pá er lagt til að ekki verði heimilt að skerða mánaðarlega grunnfjárhagsaðstoð sem hlut- aðeigandi á rétt á samkvæmt reglum sveitarfélagsins um meira en helming. Njóti hjón eða sambúðarfólk sameiginlegrar fjárhagsaðstoðar skal þó gæta þess að einungis fjárhagsaðstoð þess maka sem uppfyllir ekki lengur skilyrði samkvæmt ákvæði þessu skerðist. Sama á við um fjárhagsaðstoð vegna barna; ekki er gert ráð fyrir hún skerðist þrátt fyrir að fjárhags- aðstoð til foreldris verði skert. Á þetta við um þau sveitarfélög sem taka framfærslu barna inn í útreikning á grunnfjárhagsaðstoð. Þegar um er ræða svokallaðar heimildargreiðslur vegna sérstakra aðstæðna er gert ráð fyrir að heimilt sé að fella slíkar greiðslur niður í allt að sex mánuði í senn. Hins vegar er lagt til að óheimilt verði að skilyrða heimildargreiðslur sem koma til vegna aðstæðna barna, svo sem greiðslur fyrir tómsundurir eða skólamáltíðir og þar sem reglur sveitarfélags taka framfærslu barna inn í útreikning grunnfjárhæðar.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Réttur einstaklinga til félagslegrar aðstoðar skv. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, einskorðast við þá sem þess þurfa. Þannig segir í athugasemdum við ákvæðið að ekki hafi verið ráðgert að sá sem gæti séð nægilega fyrir sér sjálfur þyrfti að njóta réttar til slíkrar aðstoðar. Með vísan til umrædds skilyrðis 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár- innar verður það því talið eiga við málefnaleg rök að styðjast að virk atvinnuleit sé skilyrði fyrir rétti einstaklings sem telst vinnufær að hluta eða að öllu leyti til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Sams konar skilyrði um virka atvinnuleit hafa verið sett fyrir rétti einstaklings til atvinnuleysistrygginga, sbr. 14. gr. laga um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006.

V. Framkvæmd á Norðurlöndum.

Á Íslandi hafa ákvæði sem heimila að virkni sé skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð ekki áður verið í lögum. Á Norðurlöndunum öllum hefur hins vegar verið farin sú leið að lögfasta slíkar heimildir. Þar hefur ábyrgð sveitarfélaga á félagsþjónustu verið rökstudd með því að verið sé að veita sveitarfélögunum möguleika til að aðlaga þjónustu að staðbundnum að- stæðum og forgangsverkefnum. Félagsleg aðstoð í formi fjárhagsaðstoðar getur því verið og er mismunandi eftir sveitarfélögum og afleiðingar þess ákveðið ójafnræði milli íbúa. Annars staðar á Norðurlöndunum hafa verið áhyggjur af þessum breytileika varðandi fjárhagsaðstoð sveitarfélaga til einstaklinga.

Undir lok síðustu aldar fengu sveitarfélög í nágrannalöndunum Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi aukið sjálfræði varðandi framkvæmd félagslegrar þjónustu. Með ný- legum lagabreytingum hefur áherslan færst yfir á aukið samstarf stofnana sem starfa að velferðarmálum á mismunandi stjórnsýslustigum, svo sem milli ríkis og sveitarfélaga.

Fyrirkomulag og framkvæmd fjárhagsaðstoðar á Norðurlöndunum er mismunandi en alls staðar hefur sveitarfélögum verið veitt heimild í lögum til að skylda einstaklinga til þátttöku í virkniúrræðum og skerða fjárhagsaðstoð hjá þeim sem hafna vinnu eða virkniúrræðum. Árið 1998 var félagsráðgjöfum í Finnlandi veitt heimild til að skerða fjárhagsaðstoð hjá ein- staklingum sem höfnuðu vinnu eða þjálfun, en með lögum frá 2001 var starfsmönnum sveitarfélaga og vinnumálaskrifstofu skylt að setja upp sameiginlega áætlun um virkni í sam- vinnu við einstaklinginn. Með lagasetningu hefur verið dregið úr sjálfræði sveitarfélaga í Finnlandi varðandi framkvæmd fjárhagsaðstoðar.

Sveitarfélög í Noregi hafa frá 1991 haft heimild til að setja þeim sem fá fjárhagsaðstoð skilyrði um vinnu eða þjálfun. Réttur einstaklings til þess að unnin væri einstaklingsáætlun

fyrir hann var lögbundinn í Noregi árið 2004. Áætlunin skyldi unnin í samvinnu félagsráðgjafa og einstaklingsins sjálfs með hugsanlegri aðkomu fulltrúa annarra stofnana ef við átti. Sveitarfélögin hafa mikið sjálfræði varðandi framkvæmd félagslegrar aðstoðar en með stofnun NAV (Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning) er þjónusta samþætt milli ríkis og sveitarfélaga, þ.e. félagsþjónusta, almannatryggingar og vinnumiðlun. Aukin áhersla hefur verið á síðari árum á að samþætta velferðarkerfi og vinnumarkaðsúrræði.

Í Danmörku höfðu sveitarfélögin rétt til að setja skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð innan ákveðins ramma sem síðan var samræmdur milli sveitarfélaga. Árið 1990 var kynnt fyrsta virkniúrræðið sem notendum fjárhagsaðstoðar var gert skylt að taka þátt í og náði það til 18–19 ára gamalla einstaklinga. Ári seinna fengu sveitarfélögin heimild til að reka vinnumiðlun fyrir sérstaklega viðkvæma einstaklinga í öllum aldurshópum. Aðgerðum sem sneru að því að ýta undir virkni fjölgaði smám saman. Með lögum frá 2013 um virka velferðarstefnu er lögð mikil áhersla á að notandinn hafi áhrif og beri ábyrgð varðandi þá þjónustu sem hann fær og mikil áhersla er lögð á menntun fyrir ungt fólk.

Upp úr 1990 fóru sveitarfélög í Svíþjóð í auknum mæli að gera kröfur til einstaklinga sem fengu fjárhagsaðstoð sveitarfélaga um þátttöku í virkniúrræðum. Ábyrgð á vinnumarkaðsúrræðum fyrir atvinnulaus ungmenni undir 20 ára aldri var flutt til sveitarfélaganna 1995 og 1998 var aldurshópnum 20–24 ára bætt við. Með lagabreytingu sama ár var sveitarfélögum gefin heimild til að skylda einstaklinga á aldrinum 20–24 ára sem fengu fjárhagsaðstoð til að taka þátt í virkniúrræðum og að synja um eða lækka greiðslur til þeirra sem tækju ekki þátt.

VI. Samráð.

Frumvarpið er unnið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga sem er sammála þeirri útfærslu sem hér er lögð til. Þá var mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, einnig unnið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Frumvarpið var lagt fram á 144. löggjafarþingi (416. mál), sent til umsagnar og kom til ítarlegrar umræðu í velferðarnefnd. Bárust umsagnir frá 16 aðilum, auk þess sem frekari upplýsingar voru að beiðni nefndarinnar lagðar fram af hálfu velferðarráðuneytisins, Reykjavíkurborgar og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þá fundaði nefndin með fjöldamörgum aðilum og skilaði að lokum ítarlegu nefndaráliti (þskj. 1336) með breytingartillögum við frumvarpið sem tekið hefur verið tillit til í frumvarpinu í núverandi mynd.

VII. Mat á áhrifum.

Meginmarkmið frumvarpsins er að virkja atvinnuleitendur sem hafa fullnýtt eða munu að óbreyttu fullnýta rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins til þátttöku að nýju á vinnumarkaði og koma í veg fyrir að langvarandi atvinnuleysi leiði til óvinnufærni.

Tillögum frumvarpsins er ætlað að taka af öll tvímæli um inntak heimilda til að skilyrða fjárhagsaðstoð en nokkur óvissa hefur verið uppi um það efni, einkum þar sem núgildandi lagaákvæði hafa ekki þótt nógu skýr hvað það varðar. Þá skapar frumvarpið lagagrundvöll undir samstarf milli Vinnumálastofnunar og félagsþjónustu sveitarfélaganna um mat á vinnufærni og þjónustu við atvinnuleitendur sem njóta fjárhagsaðstoðar hjá sveitarfélögum. Má ætla að frumvarpið leiði til bættrar þjónustu og meiri stuðnings við þá atvinnuleitendur sem fullnýtt hafa rétt sinn innan atvinnuleysisbótakerfisins. Þá mun það leiða til þess að fleiri þeirra komist aftur á vinnumarkað og draga úr óvinnufærni vegna langtímaatvinnuleysis.

Við undirbúning frumvarpsins fór fram mat á áhrifum þess á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Niðurstaða þess var að frumvarpið, verði það lög-

fest, muni hafa jákvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Útgjöld þeirra til fjárhagsaðstoðar munu lækka og betra jafnvægi verður í útgjöldunum samhliða innleiðingu á virkri velferðarstefnu. Á mótí vegur að aukning verður í stjórnsýslu þeirra vegna fjölgunar starfsmanna. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið muni hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að ný málsgrein bættist við 21. gr. laganna sem heimili ráðherra að gefa út leiðbeiningar til sveitarfélaga um framkvæmd fjárhagsaðstoðar sem sveitarfélög geti litið til við setningu reglna sinna um fjárhagsaðstoð. Skal þar meðal annars kveða á um viðmiðunarfjárhæðir fyrir fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Talsvert hefur skort á að samræmi sé á milli fjárhæðar fjárhagsaðstoðar milli sveitarfélaga auk þess sem fjárhæðir hafa í misjöfnum mæli tekið breytingum í samræmi við almennar verðlagsbreytingar í landinu. Er með þessu ákvæði ætlað að stuðla að því að meira samræmi verði milli sveitarfélaga auk þess að tryggja að reglulega sé farið yfir viðmiðunarfjárhæðir og að sveitarfélögin hafi alltaf aðgang að uppfærðum fjárhæðum miðað við þróun verðlags, launa o.fl.

Um 2. gr.

Ákvæði þessu er ætlað að stuðla með almennum hætti að því að atvinnuleitendur séu í virkri atvinnuleit þann tíma sem þeir fá fjárhagsaðstoð.

Í 1. mgr. er kveðið á um heimild sveitarfélags til þess að setja í reglur sínar skilyrði um virka atvinnuleit sé umsækjandi vinnufær að hluta eða öllu leyti. Er þá jafnframt kveðið skýrt á um að óheimilt sé að setja skilyrði um virka atvinnuleit eða önnur sambærileg skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð til þeirra sem ekki eru metnir vinnufærir. Áhersla er lögð á að einungis sé heimilt að skilyrða fjárhagsaðstoð til þeirra sem teljast vinnufærir að hluta eða öllu leyti.

Í 2. mgr. er fjallað um mat á vinnufærni en gert er ráð fyrir að það skuli byggjast á samræmdu og faglegu mati. Er rétt að benda á að í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006, kemur meðal annars fram að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að aðrir þjónustuaðilar geti leitað umsagnar Vinnumálastofnunar um vinnufærni hlutaðeigandi og þau úrræði sem hafi verið reynd hjá stofnuninni. Enn fremur segir í athugasemdum við 15. gr. frumvarpsins að „[l]ögð er sérstök áhersla á samvinnu milli kerfa svo að þjónusta við einstaklinga geti verið samfelld og forðast megi endurtekningar sem bæði hafa í för með sér óþægindi fyrir einstaklinginn og óþarfa kostnað.“ Er þarna áréttað mikilvægi góðrar samvinnu milli þjónustukerfa og þá sérstaklega til að forðast tvíverknað sem og í því skyni að gæta þess að hlutaðeigandi einstaklingar fái heildstæða opinbera þjónustu. Í ljósi þessa gerir frumvarp þetta ráð fyrir að sveitarfélög geti leitað til Vinnumálastofnunar um framkvæmd mats á vinnufærni umsækjenda um fjárhagslega aðstoð. Í þessu sambandi ber jafnframt að geta þess að slíkt mat fer ávallt fram hjá Vinnumálastofnun sæki viðkomandi um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum á grundvelli laga um vinnumarkaðsaðgerðir þar sem löggin gera ráð fyrir að slíkt mat fari fram hjá öllum sem sækja um úrræði samkvæmt lögnum. Í frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir að umsókn um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum geti verið eitt af þeim skilyrðum sem sveitarfélögum er heimilt að setja fyrir því að viðkomandi geti talist í virkri atvinnuleit, sbr. c-lið.

Atvinnuleitandi skal leggja fram allar þær upplýsingar sem liggja fyrir um vinnufærni sína svo að unnt sé að aðstoða hann við að fá starf við hæfi og gefa honum kost á þátttöku í einstökum vinnumarkaðsúrræðum. Með samkomulagi við atvinnuleitandann er síðan gerð áætlun um atvinnuleit hans og þátttöku í viðeigandi vinnumarkaðsúrræðum á grundvelli matsins og einstaklingsbundinna þarfa hans. Jafnframt skal leiðbeina atvinnuleitanda um

aðra þjónustu verði talin þörf á að hann leiti sér aðstoðar í öðrum opinberum þjónustukerfum áður eða samhliða þeirri þjónustu sem veitt er samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eða lögum um vinnumarkaðsaðgerðir. Byggist þetta á góðri samvinnu ráðgjafa félagsþjónustu sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar en mikilvægt er að aðstoðin miðist við einstaklingsbundnar þarfir hvers og eins til að stuðla að sem bestum árangri.

Þá er kveðið á um hvaða skilyrði heimilt sé að setja svo að umsækjandi teljist í virkri atvinnuleit en þar var höfð hliðsjón af þeim kröfum sem gerðar eru til atvinnuleitenda innan atvinnuleysistryggingakerfisins svo að þeir teljist vera í virkri atvinnuleit. Þar á meðal er við það miðað að einstaklingurinn hafi sótt um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum, sbr. 7. gr. laga vinnumarkaðsaðgerðir, hafi frumkvæði að starfsleit og sé reiðubúinn að ráða sig í hvert það starf sem greitt er fyrir samkvæmt lögum og kjarasamningum, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, en þar með telst einnig að vera reiðubúinn að mæta í atvinnuviðtöl. Er jafnframt við það miðað að um sé að ræða starf sem atvinnuleitandi er fær um að sinna samkvæmt mati á vinnufærni. Í þessu tilliti er ekki síður mikilvægt að atvinnuleitendur séu reiðubúnir að taka þátt í virkum vinnumarkaðsaðgerðum, þ.m.t. námsúrræðum, og að veita félagsþjónustu sveitarfélaga eða eftir atvikum Vinnumálastofnun nauðsynlegar upplýsingar til að auka líkur viðkomandi á að fá starf við hæfi.

Í 3. mgr. er fjallað um að hvaða marki heimilt sé að skerða fjárhagsaðstoð til einstaklings hætti hann virkri atvinnuleit án gildra ástæðna. Er rík áhersla lögð á að áður en til skerðingar á grunnfjárhagsaðstoð eða niðurfellingar heimildargreiðslna vegna sérstakra aðstæðna geti komið skuli ávallt meta aðstæður einstaklingsins heildstætt til að kanna hvort gildar ástæður hafi verið fyrir því að viðkomandi hafi hætt virkri atvinnuleit. Í ljósi þess að um íþyngjandi ákvörðun er að ræða eru gerðar ríkar kröfur um að þegar ákvarðanir um skerðingu fjárhagsaðstoðar eru teknar liggi fyrir hvaða ástæður lágu raunverulega að baki því að hlutaðeigandi einstaklingur hætti virkri atvinnuleit. Mikilvægt er að þau meginsjónarmið sem ákvörðunin byggist á séu tilgreind í rökstuðningi hennar.

Þá þykir mikilvægt að skilyrði séu sett um tímamörk þess hve lengi heimilt sé að skerða fjárhagsaðstoð í hvert sinn og hversu mikið. Þannig er lagt til að heimilt verði að kveða á um skerðingu mánaðarlegrar grunnfjárhagsaðstoðar félagsþjónustu sveitarfélaga í tvo mánuði í senn. Hins vegar eru ekki sett takmörk á það hversu oft sami einstaklingur geti sætt skerðingum en gert ráð fyrir að hlutaðeigandi fari aftur í mat á vinnufærni sé það gert oftar en tvisvar. Hafi einstaklingur í tvígang sætt skerðingu verði grunnfjárhagsaðstoð til hans því ekki skert í þriðja sinn nema að undangengnu endurmati á vinnufærni einstaklingsins sem leiðir í ljós að hann sé vinnufær að hluta eða að öllu leyti. Verður að ætla að einstaklingur sem ítrekað hafnar starfstilboðum, neitar að mæta í atvinnuviðtöl eða taka þátt í virkum vinnumarkaðsaðgerðum sem ætlaðar eru til að auka færni hans svo að hann verði betur í stakk búinn að taka starfi þegar það býðst þarfnist mikillar aðstoðar og eftirfylgni við að standa aftur á eigin fótum. Er því mikilvægt að félagsþjónusta sveitarfélaga kanni vel ástæður þess að viðkomandi uppfyllir ekki skilyrði þau sem sett eru fyrir fjárhagsaðstoð til hans svo unnt sé að bjóða honum viðeigandi þjónustu. Þá er lagt til að ekki verði heimilt að skerða mánaðarlega grunnfjárhagsaðstoð sem hlutaðeigandi á rétt á samkvæmt reglum sveitarfélagsins um meira en helming. Njóti hjón eða sambúðarfólk sameiginlegrar fjárhagsaðstoðar skal þó gæta þess að einungis fjárhagsaðstoð þess maka sem uppfyllir ekki lengur skilyrði samkvæmt ákvæði þessu skerðist en lagt er í hendur hveirrar sveitarstjórnar að móta þær reglur en þó þannig að fjárhagsaðstoð hlutaðeigandi skerðist ekki nema um helming. Þegar um er að ræða svokallaðar heimildargreiðslur vegna sérstakra aðstæðna er gert ráð fyrir að heimilt sé að fella slíkar greiðslur niður í allt að sex mánuði í senn. Hins vegar er lagt til að óheimilt verði að skilyrða heimildargreiðslur sem koma til vegna aðstæðna barna,

svo sem greiðslur fyrir tómstundir eða skólamáltíðir og þar sem reglur sveitarfélags taka framfærslu barna inn í útreikning grunnfjárhæðar.

Rétt er að geta þess að viðkomandi getur borið skerðingu á fjárhagsaðstoð og skilyrði fyrir henni undir úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála í samræmi við 63. gr. laganna.

Í 4. mgr. er svo kveðið á um heimild fyrir sveitarfélög til þess að leita eftir samstarfi við Vinnumálastofnun á grundvelli samstarfssamnings um mat á vinnufærni, aðstoð við atvinnuleitendur og eftirfylgni við virka atvinnuleit þeirra skv. 15. gr. laga um vinnumarkaðs- aðgerðir, nr. 55/2006, en fjallað var um það ákvæði og sjónarmið að baki setningu þess í athugasemdum við 2. mgr. hér framar.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

Velferðarráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Annars vegar er lagt til að ráðherra gefi árlega út leiðbeinandi reglur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga um framkvæmd fjárhagsaðstoðar auk viðmiðunarfjárhæða fyrir fjárhagsaðstoð. Hins vegar snýr frumvarpið að heimildum sveitarfélaga til þess að binda ákvörðun um fjárhagsaðstoð til vinnufærra einstaklinga tilteknum skilyrðum um virka atvinnuleit eða þátttöku í öðrum hliðstæðum virkniverkefnum þann tíma sem þeir fá greidda fjárhagsaðstoð.

Meginmarkmið frumvarpsins er að virkja atvinnuleitendur sem hafa fullnýtt eða munu að óbreyttu fullnýta rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins til þátttöku að nýju á vinnumarkaði og koma í veg fyrir að langvarandi atvinnuleysi leiði til óvinnufærni.

Tillögum frumvarpsins er ætlað að taka af skarið um inntak heimilda til að skilyrða fjárhagsaðstoð. Þá skapar frumvarpið lagagrundvöll undir samstarf milli Vinnumálastofnunar og félagsþjónusta sveitarfélaganna um mat á vinnufærni og þjónustu við atvinnuleitendur sem njóta fjárhagsaðstoðar hjá sveitarfélögum. Gert er ráð fyrir að samstarfið verði formgert nánar með samningum um gagnkvæmt framlag aðila til vinnumarkaðsúrreða í viðum skilningi.

Forsendur kostnaðarmats.

Að mati velferðarráðuneytis mun frumvarpið, verði það lögfest, hafa jákvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Eðli málsins samkvæmt eru nokkur atriði sem óvissa er um. Fyrst skal nefna að um er að ræða heimildarákvæði og ekki vitað á þessu stigi hversu mörg sveitarfélög muni festa það í reglur sínar um fjárhagsaðstoð. Í öðru lagi kemur það bæði í hlut Vinnumálastofnunar og félagsþjónustu að annast greiningarviðtöl og ráðgjöf við vinnufært fólk sem nýtur fjárhagsaðstoðar hjá sveitarfélögum. Vegna þessarar verkaskiptingar er kostnaður sveitarfélaga af þjónustu við atvinnuleitendur nokkuð óljós og háður nánari útfærslu í samstarfssamningum. Í þriðja lagi ráðast útgjöld til fjárhagsaðstoðar af þróun atvinnuleysis

og framboði virkni- og átaksverkefna á vegum Vinnumálastofnunar. Spár gera ráð fyrir að atvinnuleysi haldi áfram að minnka.

Á þessu stigi byggist kostnaðarmat því að verulegu leyti á vísbendingum.

1. *Virk velferðarstefna.*

Tillögur frumvarpsins byggjast á virkri velferðarstefnu. Á þessu stigi eru ekki forsendur til þess að meta nákvæmlega hvaða áhrif stefnan kann að hafa á þróun útgjalda sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar. Tvennt mun þó sýnilega skipta mestu máli, annars vegar hvaða árangri verður náð við að skapa atvinnutækifæri og virkniúrræði og hins vegar að samfella og skilvirkni náist í því fyrirkomulagi sem frumvarpið áformar. Er þar einkum horft til þess að ekki verði löng bið eftir því að vinnufærir umsækjendur um fjárhagsaðstoð fái boð um atvinnu eða virkni og að starfskraftar í félagsþjónustu nýtist sem best í beinni einstaklingsbundinni vinnu.

Frá því snemma árs 2014 hefur Hafnarfjarðarbær unnið að verkefni, í samstarfi við Vinnumálastofnun, um innleiðingu á virkri velferðarstefnu undir yfirskriftinni „Áfram í Hafnarfirði“. Verkefnið innleiðir ferli hliðstætt því sem lagt er upp með í frumvarpinu og hafa 137 einstaklingar farið í gegnum það hjá bæjarfélaginu frá janúar til desember 2014. Af þeim hópi hafa 106 fengið mat á vinnufærni og 79 fengið starf, þar af 24 hjá bæjarfélaginu sjálfu. Af þessum 79 störfum eru 46 sett á laggimar með tímabundnum styrk sem er nokkuð hærri en sem nemur fullri fjárhagsaðstoð. Í 33 tilvikum hefur einstaklingur hins vegar fengið starf án þess að styrkur kæmi á móti frá sveitarfélaginu.

Verkefnið í Hafnarfirði gefur vísbendingu um að ef nægilegt framboð er tryggt á atvinnutækifærum og virkniúrræðum geti samstarf sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar dregið mjög úr útgjöldum vegna fjárhagsaðstoðar. Framhald atvinnuátaksverkefna, og sameiginleg fjármögnun þeirra af hálfu Vinnumálastofnunar og sveitarfélaga, er einnig ákveðin forsenda þess að jafnvægi verði náð í útgjöldum sveitarfélaga vegna atvinnuleitenda sem hafa fullnýtt eða munu að óbreyttu fullnýta rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins.

2. *Aukinn kostnaður innan stjórnsýslu sveitarfélaga.*

Reynsla sveitarfélaganna frá umliðnum árum er sú að tæplega helmingur þeirra sem fullnýta bótarétt sinn leiti eftir fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum. Þannig hafa á liðnum árum um það bil 2.000 manns á ári fengið fjárhagsaðstoð tímabundið eða samfelld, eftir að hafa fullnýtt rétt sinn til atvinnuleysisbóta.

Ekki hefur farið fram greining á vinnu sveitarfélaga við gerð, framkvæmd og eftirfylgni einstaklingsbundinna áætlana. Út frá almennum viðmiðum um fjölda skjólstæðinga á hvern ráðgjafa innan félagsþjónustunnar má þó reikna með að á landsvísi muni þurfa að fjölga störfum í félagsþjónustu um 25–30 til þess að sinna núverandi hópi og þeirri viðbót sem fellur til nái tillögur fram að ganga þar að lútandi. Er þá gengið út frá viðtekinni verkaskiptingu, þ.e. að félagsþjónustan muni hér eftir sem hingað til sinna almennri félagslegri ráðgjöf og veita persónulegan stuðning en að ráðgjöf og eftirfylgni við virka atvinnuleit og þátttöku í virkniúrræðum teljist viðbót við hefðbundin verkefni félagsþjónustunnar.

3. *Skerðing/niðurfelling fjárhagsaðstoðar.*

Samkvæmt tillögum frumvarpsins mun grunnfjárhagsaðstoð skerðast í ákveðnum tilvikum, þ.e. þegar vinnufær viðtakandi sinnir ekki virkri atvinnuleit. Með sama hætti getur önnur fjárhagsaðstoð fallið niður.

Enda þótt mörg sveitarfélög hafi í reglum sínum ákvæði um skerðingar liggja ekki fyrir gögn um hversu algengt er að fjárhagsaðstoð falli niður að hluta eða í heild. Fyrir liggur þó

að í áður nefndu verkefni Hafnarfjarðarbæjar hefur það sem af er ári komið til skerðingar í fimmtán tilvikum eða rúmlega 10%.

Reykjavíkurborg hefur í 3. gr. reglna sinna um fjárhagsaðstoð ákvæði um heimild til skerðingar á grunnfjárhæð til handa þeim sem eru ekki í virkri atvinnuleit en hafa verið metnir vinnufærir. Samkvæmt upplýsingum frá velferðarsviði borgarinnar er áætlað, í samræmi við reynslu árána 2013 og 2014, að skerðing komi til í 4% aðstoðarmánaða árið 2015. Borgin áætlar jafnframt að útgjöld vegna fjárhagsaðstoðar (framfærslustyrks) verði u.þ.b. 2,8 ma.kr. árið 2015 og að reiknaðir aðstoðarmánuðir verði 20.711.

4. *Brottfall í hópi þeirra sem sækja um fjárhagsaðstoð.*

Sjá má af verkefninu í Hafnarfjarðarbæ að nokkurt brottfall verður í hópi þeirra sem sækja um fjárhagsaðstoð þegar kemur að gerð og eftirfylgni einstaklingsbundinna áætlana. Ástæður þessa brottfalls hafa ekki verið greindar en mögulega er hér um einhvers konar varnaðaráhrif að ræða.

Að svo stöddu liggja ekki fyrir gögn um umfang brottfalls en vísbendingar eru um að það geti náð til fimmtungs umsækjenda. Slíkt umfang væri út af fyrir sig í samræmi við það sem greint hefur verið í atvinnuáttaksverkefnum Vinnumálastofnunar. Telja verður því að brottfall úr hópnum geti haft merkjanleg kostnaðaráhrif, en aukið samstarf Vinnumálastofnunar og félagsþjónustu gefur einnig færi á að bregðast við tilvikum þar sem upp kemur grunur um misferli, bótasvik eða svarta atvinnustarfsemi.

Samantekin niðurstaða.

Að mati velferðarráðuneytis mun frumvarpið, verði það lögfest, hafa jákvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Útgjöld þeirra til fjárhagsaðstoðar munu lækka og betra jafnvægi verður í útgjöldunum samhliða innleiðingu á virkri velferðarstefnu. Á móti vegur að aukning verður í stjórnsýslu þeirra vegna fjölgunar starfsmanna.

Velferðarráðuneytið áætlar að áhrif til lækkunar á útgjöldum sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar geti numið á bilinu 100–150 m.kr. á ári og er þá miðað við að aðstoðarmánuðum fækki um á bilinu 5–7% í kjölfar samþykktar laganna. Í þessum fjárhæðum er þá búið að reikna með að fjölga þurfi störfum innan stjórnsýslu sveitarfélaga um 25 til að sinna greiningu, framkvæmd og eftirfylgni einstaklingsbundinna áætlana.

Haft var samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga við gerð kostnaðarumsagnar þessarar og gerir sambandið ekki athugasemd við niðurstöðu þess.