

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bjarnheiði Gautadóttur, Rún Knútsdóttur og Sigríði Jónsdóttur frá velferðarráðuneyti, Halldóru Kristínu Hauksdóttur og Katrínu Árnadóttur frá Akureyrarkaupstað, Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands, Guðnýju Björk Eydal frá félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Maríu Rúnarsdóttur og Steinunni Bergmann frá Félagsráðgjafafélagi Íslands, Rannveigu Einarsdóttur og Soffiu Ólafsdóttur frá Hafnarfjarðarkaupstað, Jón Helga Óskarsson og Pálmeyju Gísladóttur frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Aðalstein Sigfússon og Ármann Kr. Ólafsson frá Kópavogsbæ, Unni V. Ingólfsdóttur frá Mosfellsbæ, Guðjón Bragason, Gyðu Hjartardóttur og Tryggva Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Láru Björnsdóttur félagsráðgjafa, Gunnar Kristin Þórðarson frá Samtökum um framfærsluréttindi, Báru Sigurjónsdóttur, Helgu Jónu Benediktsdóttur og Kristjönu Gunnarsdóttur frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Guðlaugu Pétursdóttur og Hrafnhildi Tómasdóttur frá Vinnumálastofnun og Ellen Calmon frá Öryrkjabandalagi Íslands.

Umsagnir bárust frá Akureyrarkaupstað, Alþýðusambandi Íslands, félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Hagsmunasamtökum heimilanna, Hauki Hilmarsyni, Hrunamannahreppi, Húnaþingi vestra, Kópavogsbæ, Láru Björnsdóttur félagsráðgjafa, Mosfellsbæ, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum um framfærsluréttindi, velferðarsviði Reykjavíkurborgar og Öryrkjabandalagi Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til tvíþættar breytingar á VI. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sem varðar fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Annars vegar er lagt til að ráðherra gefi út leiðbeinandi reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar auk viðmiðunarfjárhæða fyrir fjárhagsaðstoð, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Hins vegar er lagt til að kveðið verði á um heimild sveitarstjórna til að setja fjárhagsaðstoð einstaklinga sem teljast vinnufærir að hluta eða fullu skilyrði um virka atvinnuleit, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Leiðbeinandi reglur og viðmiðunarfjárhæðir.

Fyrir nefndinni kom fram að mikill munur væri á fjárhagsaðstoð milli sveitarfélaga. Meiri hluti nefndarinnar telur útgáfu leiðbeinandi reglna og viðmiðunarfjárhæða fyrir fjárhagsaðstoð geta gagnast sveitarfélögum við mótun reglna um framkvæmd fjárhagsaðstoðar, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, þar á meðal ákvæða um skilyrði fjárhagsaðstoðar til samræmis við 2. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn telur slíka útgáfu jafnframt geta stuðlað að auknu samræmi á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, án þess þó að ganga á sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og getu þeirra til að taka mið af staðbundnum aðstæðum. Meiri hlutinn leggur því til að 1. gr. frumvarpsins verði samþykkt óbreytt.

Skilyrði fjárhagsaðstoðar.

Umsagnir um frumvarpið og umræður á fundum nefndarinnar vörðuðu einkum 2. gr. frumvarpsins. Skiptar skoðanir voru á ákvæðinu. Sveitarfélög studdu almennt ákvæðið. Fram kom að í reglum flestra sveitarfélaga um framkvæmd fjárhagsaðstoðar væru þegar heimildir til að setja fjárhagsaðstoð skilyrði. Þau töldu skilyrðingu fjárhagsaðstoðar við virka atvinnuleit í vissum tilvikum nauðsynlega til að ýta undir virkni móttakenda fjárhagsaðstoðar og koma þannig í veg fyrir að þeir yrðu háðir fjárhagsaðstoð til frambúðar. Jafnframt mætti þannig stuðla að því að þeir takmörkuðu fjármunir sem væru til ráðstöfunar í fjárhagsaðstoð rynnu til þeirra sem helst þyrftu á þeim að halda. Á móti töldu sumir umsagnaraðilar og gestir nefndarinnar að skilyrðing fjárhagsaðstoðar væri neikvæð og refsikennnd nálgun og gengi jafnvel gegn stjórnarskrárvörðum rétti til félagslegrar aðstoðar, sbr. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Meiri hluti nefndarinnar telur rétt að líta til þess að eitt af hlutverkum félagsþjónustu sveitarfélaga er að hvetja einstaklinga til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum og styrkja þá til sjálfshjálpar, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þannig segir í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum: „Enda þótt frumvarp þetta mæli fyrir um margvíslegar skyldur sveitarfélaga til að tryggja félagslega velferð einstaklinga verður að leggja áherslu á það grundvallaratriði að einstaklingum er engu að síður ætlað að bera ábyrgð á sjálfum sér og sínum.“ Síðar í athugasemdunum segir: „Í frumvarpinu er lögð áhersla á hjálp til sjálfshjálpar þannig að veitt aðstoð og þjónusta hafi það að markmiði að einstaklingurinn verði sjálfbjarga og fær um að lifa sem eðlilegustu lífi. Þessi endurhæfingar- eða hæfingarsjónarmið skulu því höfð í hávegum í sambandi við veitta aðstoð, hvort sem hún er fólgin í ráðgjöf, fjárhagsaðstoð eða útvegum atvinnu.“

Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 97/1995, segir að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 97/1995 segir að ekki hafi verið ráðgert að sá sem gæti séð nægilega fyrir sér sjálfur þyrfti að njóta réttar til slíkrar aðstoðar, líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarp það sem hér er til umræðu.

Meiri hluti nefndarinnar telur það fyllilega í samræmi við þessa grunnhugsun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að réttur vinnufærs einstaklings til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga sé háður því skilyrði að hann leitist við að afla sér atvinnu til að framfæra sjálfan sig og fjölskyldu sína, nema gildar ástæður séu fyrir öðru. Að mati meiri hlutans er það hvorki neikvæð né refsikennnd nálgun, heldur eðlileg afleiðing af skyldu hvers manns til að framfæra sjálfan sig, maka sinn og börn yngri en 18 ára, sbr. 1. mgr. 19. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Meiri hlutinn áréttar að þegar eru í reglum flestra sveitarfélaga um framkvæmd fjárhagsaðstoðar heimildir til að setja fjárhagsaðstoð skilyrði um virka atvinnuleit. Meiri hlutinn telur fram komið að þær hafi reynst vel og gagnast sveitarfélögum við að vinna gegn því að móttakendur fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga verði óvirkir til lengri tíma sem getur haft slæmar persónulegar og félagslegar afleiðingar í för með sér. Sveitarfélög hafa þó kallað eftir skýrari lagaramma.

Meiri hluti nefndarinnar telur í ljósi framangreinds rétt að kveða á um heimild sveitarfélaga til að setja fjárhagsaðstoð til vinnufærra einstaklinga skilyrði um virka atvinnuleit.

Breytingar á framsetningu 2. gr. frumvarpsins.

Fyrir nefndinni kom fram að ekki væri fyllilega ljóst hvernig málsmeðferð skv. 2. gr. frumvarpsins ætti að vera háttað, einkum varðandi samstarf sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar. Einnig var bent á að framsetning ákvæðisins stingi nokkuð í stúf við knappa framsetningu annarra ákvæða laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Meiri hlutinn leggur í ljósi þessa til nokkuð breytta framsetningu greinarinnar.

Meiri hlutinn leggur til að í 1. másl. 1. mgr. komi fram meginregla ákvæðisins um að setja megi í reglum um framkvæmd fjárhagsaðstoðar skilyrði um að umsækjandi, sem er vinnufær að hluta eða fullu, sé í virkri atvinnuleit. Skilyrðinu verður ekki beitt nema reglurnar hafi verið birtar, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005. Eðli máls samkvæmt verður fjárhagsaðstoð til óvinnufærs einstaklings ekki bundin skilyrðum um virka atvinnuleit, en til áréttingar er lagt til að tekið verði fram í 2. másl. málsgreinarinnar að óheimilt sé að skilyrða fjárhagsaðstoð til annars en umsækjanda sem metinn er vinnufær að hluta eða að öllu leyti.

Komi til greina að binda fjárhagsaðstoð til einstaklings skilyrðum um virka atvinnuleit þarf að meta vinnufærni hans. Lagt er til að áfram verði áréttað í 1. másl. 2. mgr. að matið skuli vera faglegt og samræmt, enda þótt það leiði af almennum reglum stjórnisýsluréttar, til að leggja áherslu á mikilvægi þess. Meiri hlutinn leggur þó til að felld verði brott fyrir mæli um að matið skuli unnið í samráði við umsækjanda, þar sem þegar er tekið fram í 57. og 1. mgr. 58. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga að öflun gagna og upplýsinga skuli unnin í samvinnu við skjólstæðing og að við meðferð mála og ákvörðunartöku skuli leitast við að hafa samvinnu og samráð við skjólstæðing eftir því sem unnt er.

Lagt er til að leiði mat á vinnufærni í ljós að umsækjandi sé vinnufær að hluta eða fullu skuli vinna áætlun um atvinnuleit með honum þar sem fram koma skilyrði þau sem hann þarf að uppfylla til að teljast vera í virkri atvinnuleit. Talin eru upp með tæmandi hætti þau skilyrði sem heimilt er að setja. Skilyrðin eru þau sömu og koma fram í lokamálslið 2. efnismgr. frumvarpsins, þótt c- og d-liðir hafi verið sameinaðir í einn lið. Lagt er til að mælt verði fyrir um að skilyrðin skuli taka mið af mati á vinnufærni umsækjanda. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að unnt sé að sníða skilyrði um virka atvinnuleit að aðstæðum hvers umsækjanda, enda eru umsækjendur misvel í stakk búnir til að uppfylla einstök skilyrði. Ætla má að gerð áætlunar um atvinnuleit geti gagnast umsækjendum um fjárhagsaðstoð við að ná fótfestu á vinnumarkaði, sérstaklega umsækjendum sem ekki hafa unnið áður eða verið án vinnu um langa hríð. Jafnframt eykur það réttaröryggi umsækjenda að skýrt sé hvaða skilyrði þeir þurfi að uppfylla til að teljast vera í virki atvinnuleit.

Lagt er til að 3. efnismgr. frumvarpsins falli brott enda er þegar mælt fyrir um viðmið sem félagsþjónusta sveitarfélaga skal byggjast á í IV. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og um félagslega ráðgjöf í V. kafla laganna. Þess í stað leggur meiri hlutinn til að 3. másl. 1. efnismgr. og 4., 5. og 7. efnismgr. 2. gr. frumvarpsins renni saman í eina 3. mgr. sem mæli fyrir um heimild sveitarfélags til að skerða fjárhagsaðstoð uppfylli umsækjandi ekki skilyrði um virka atvinnuleit. Lagt er til að í stað þess að mæla fyrir um grunnfjárhagsaðstoð og fjárhagsaðstoð vegna sérstakra aðstæðna verði rætt um grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar samkvæmt reglum sveitarfélags um framkvæmd fjárhagsaðstoðar og aðra fjárhagsaðstoð til að skýra hvaða fjárhæðir sé átt við. Teknar eru út tilvísanir til þess að ákvarðanir um greiðslu fjárhagsaðstoðar vegna sérstakra aðstæðna og skerðing eða niðurfelling aðstoðar skuli byggjast á mati, þar sem það leiðir af almennum reglum stjórnisýsluréttar. Þó skal áréttað að mikilvægt er að skerðing á fjárhagsaðstoð byggist ávallt á heildstæðu mati á því hvort einstaklingur hafi hætt virkri atvinnuleit án gildra ástæðna.

Ráðgert er að sveitarfélög haldi að meginreglu til sjálf utan um málsmeðferð samkvæmt ákvæðinu, þótt ákvarðanir þeirra samkvæmt ákvæðinu sæti kærur til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála, sbr. 1. mgr. 63. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, og eftirliti ráðuneytisins, sbr. 3. gr. laganna. Þó er lagt til að í 4. mgr. verði ákvæði um samstarfs-samninga sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar, sbr. 6. efnismgr. 2. gr. frumvarpsins. Með samstarfssamningi samkvæmt málsgreininni geti sveitarfélag m.a. falið Vinnumálastofnun að annast mat á vinnufærni og gerð áætlunar um atvinnuleit með umsækjendum sem teljast atvinnuleitendur í skilningi laga um vinnumarkaðsaðgerðir og eftirlit með því að þeir fylgi eftir áætluninni. Með því móti geta sveitarfélög nýtt sér sérfræðipækkingu Vinnumálastofnunar á mati á vinnufærni og aðstoð og eftirfylgd með atvinnuleitendum. Ákvörðun um skerðingu fjárhagsaðstoðar skv. 3. mgr. verður þó ekki falin Vinnumálastofnun.

Meiri hluti nefndarinnar leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

2. gr. orðist svo:

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

Setja má í reglum um framkvæmd fjárhagsaðstoðar skilyrði um að umsækjandi, sem er vinnufær að hluta eða fullu, sé í virkri atvinnuleit. Óheimilt er að skilyrða fjárhagsaðstoð til annars en umsækjanda sem metinn er vinnufær að hluta eða að öllu leyti.

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

- a. að umsækjandi hafi frumkvæði að starfsleit,
- b. 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,
- c. að umsækjandi sækji um og taki þátt í vinnumarkaðsaðgerðum samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, þ.m.t. námsúrræðum, og
- d. að umsækjandi veiti sveitarfélagi eða eftir atvikum Vinnumálastofnun nauðsynlegar upplýsingar til að auka líkur sínar á að fá starf við hæfi.

Uppfylli umsækjandi, sem metinn hefur verið vinnufær að hluta eða fullu, 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 sérstaklega er ætluð börnum samkvæmt reglunum.

Sveitarfélagi er heimilt að leita eftir samstarfi á grundvelli samstarfssamnings við Vinnumálastofnun um mat á vinnufærni og aðstoð við atvinnuleitendur sem sótt hafa um fjárhags-

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

Alþingi, 22. maí 2015.

Páll Jóhann Pálsson,
frsm.

Ásmundur Friðriksson.

Brynjar Nielsson.

Elsa Lára Arnardóttir.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir.