



Oslo kommune
Bydelsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Dato: 01.09.2011

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201101958-3

Karl Olav Hovland, 23 46 12 62

300

HØRING - UTKAST TIL FORSKRIFT TIL LOV OM SOSIALE TJENESTER I NAV

Vi viser til høringsbrev av 12.04.2011.

Oslo kommune støtter hovedtrekkene ved høringsforslaget, men har enkelte merknader til noen av forslagene.

1. Rett til tjenester for EØS-borgere

En forutsetning for rett til opphold i EØS-området er at vedkommende ikke blir en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger i oppholdslandet. Departementet skriver følgende:

”Som et felles utgangspunkt i EØS-området blir det stilt krav om at EØS-borgere må forsørge seg selv og ikke være avhengige av økonomiske ytelser fra det landet de oppholder seg i. Grensen settes generelt ved uvanlig bruk av velferdsordninger som økonomiske stønad. Hva som er ”uvanlig bruk” må vurderes konkret ut fra oppholdets lengde og formål, om vedkommende har familie i Norge, ev skatteplikt til Norge med videre.”

Etter vår vurdering innebærer dette en innstramming i forhold til gjeldende praksis i Oslo kommune. Vi mener derfor at departementet må foreta en nærmere presisering av hva som må til for å ha rett til stønad etter loven.

2. Spørsmål om rett til tjenester for personer underlagt dom om psykisk helsevern

Departementet skriver følgende:

”En særlig problemstilling oppstår i sammenheng med personer som er under frihetsberøvelse. Personer i fengsel eller varetekt vil få ivaretatt sine grunnleggende behov i institusjonen. En mindre gruppe utenlandske statsborgere står imidlertid i en særstilling i forhold til retten til nødvendig og kortvarig hjelp. Dette er personer uten lovlig opphold som er dømt til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg, og hvor overføring av dømte til hjemlandet ikke lar seg gjennomføre. Tvungent psykisk

helsevern skal gjennomføres så lite inngripende som mulig for pasienten. Dette innebærer bl.a. at behandlingen i psykisk helsevern også kan skje uten at pasienten er innlagt på en institusjon, hvor dette er et bedre alternativ for pasienten, jf. psykisk helsevernloven § 3-5. Personer i en slik situasjon vil bl.a. ha behov for en bolig. De vil ikke kunne sendes ut av landet før dommen er opphørt, og de vil i mellomtiden ha behov for stønad til livsopphold.

Departementet mener denne gruppen ivaretas gjennom forslag til § 4 andre ledd, selv om nødssituasjonen i disse tilfellene kan bli av lengre varighet. Vi ber om høringsinstansenes syn på om forslaget til § 4 andre ledd er tilstrekkelig, eller om det bør utarbeides en særlig bestemmelse, ev. om andre løsninger bør utredes.”

Etter vår vurdering innebærer forslaget at kostnader knyttet til straffegjennomføring veltes over på kommunene, og således innebære nye økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene som det ikke er tilstrekkelig utredet. Oslo kommune mener derfor at forskriftutkastets § 4 ikke er tilstrekkelig, og at andre løsninger bør utredes, herunder økonomiske og administrative konsekvenser.

3. Merknader til regulering av tiltak i kvalifiseringsprogrammet

Til forskriftutkastet § 30:

Departementet forslår i høringsutkastet at ordet ”arbeidsrettede tiltak” skal byttes ut med ordet ”arbeidstrening”. Oslo kommune forstår departementets begrepsdefinisjoner slik:

- ”Arbeidsrettede tiltak” - et vidt begrep som omfavner alle typer tiltak, både kommunale og statlige, og som skal bistå den enkeltes mulighet til overgang til arbeid.
- ”Arbeidspraksis i skjermet og ordinær virksomhet” - et arbeidsrettet tiltak, jamfør forskrift om arbeidsrettede tiltak m.v. - defineres i forskriften som tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging.
- ”Arbeidstrening” - er arbeidstrening som kan foregå i andre sammenhenger enn i ordinær og skjermet virksomhet. Omfatter ikke kulepunkt 2.

Oslo kommune støtter at arbeidstrening og arbeidspraksis skal inngå i programmet og bli høyt vektet. Oslo kommune støtter imidlertid ikke at begrepet ”arbeidsrettede tiltak” ersattes med ”arbeidstrening”. Med å innføre begrepet ”arbeidstrening” vil forskriften kunne bidra til forvirring i arbeids- og velferdsforvaltningen fordi formålet med ”arbeidstrening” og ”arbeidspraksis” er det samme. Formålet med arbeidstrening og arbeidspraksis utenfor det ordinære arbeidsmarkedet er å skjerme deltager fra en arbeidsgivers krav og prøve ut den enkeltes motivasjon, oppmøtekompetanse, rusmestring, samt fysiske og psykiske arbeidsevne på en tilrettelagt arbeidsplass. Dette gjelder enten det er i kommunal regi, frivillig sektor, eller i en arbeidstreningssbedrift. Siden formålet med praksis er det samme, vil det ikke være hensiktsmessig å differensiere mellom ”arbeidstrening” og ”arbeidspraksis”.

Dersom departementet likevel holder fast på at ”arbeidstrening” skal innføres, må det likestilles med ”arbeidspraksis i skjermet virksomhet” og utløse individstønadsrettigheter jf. forskrift om arbeidsrettede tiltak.

I forskriftutkastet er ”arbeidstrening” gjort obligatorisk i andre halvdel av programtiden. Eksempel på tiltak som benyttes ofte i Oslo er norskundervisning i kombinasjon med arbeidspraksis. Dette tiltaket går ofte over et til to år. Man har svært gode erfaringer og

resultater med dette tiltaket i Oslo. Den detaljstyringen som departementet legger opp til i forslaget til ny forskrift er til hinder for denne type kombinasjonsløp.

Departementets forslag til å innføre "arbeidstrening" får også konsekvenser for dimensjonering av tiltak avsatt til KVP fra NAV Tiltak. Fordi arbeidstrening må benyttes i andre halvdel av programmet vil det være mindre behov for andre typer arbeidsrettede tiltak som NAV Tiltak tilbyr. Oslo kommune mener derfor det er svært uheldig at departementet erstatter begrepet "arbeidsrettede tiltak" med begrepet "arbeidstrening", da det vil konkurrere med det statlige tilbudet av AMO-kurs og arbeidspraksisplasser i skjermet og ordinær virksomhet.

Etter Oslo kommunes vurdering er individets behov ikke er tilstrekkelig ivaretatt når forskriften innskrenker arbeidsrettede tiltak til kun å gjelde "arbeidstrening". Det er unødvendig å detaljregulere innholdet i programmet ved å fastsette hvilke tiltak som skal inngå i KVP til hvilken tid. Det burde være tilstrekkelig å presisere at programmet skal være arbeidsrettet, uten at man innskrenker den enkelte brukers/veileders fleksibilitet i utformingen av programplan. Det skal fortsatt være opp til den enkelte veileder, i samråd med bruker, å definere hvilke tiltak som "skal" inngå i programmet i en periode og hvilke tiltak som "kan" inngå i en periode. Denne fleksibiliteten er en forutsetning for den nødvendige individuelle tilpasning.

Kommentar til forskriftsutkastet § 8:

I forskriftens 2. ledd står det at "programmets varighet fastsettes med utgangspunkt i de tiltak som det enkelte program skal inneholde". Oslo kommune støtter ikke forslaget om at tiltaket skal være avgjørende for vedtakets lengde. Det er kommunen som er gitt forvaltningsansvaret for KVP og det er i stor grad kommunalt ansatte som er programveiledere i KVP. Disse veilederne har ikke styringsrett over alle tiltakene, spesielt ikke de statlig finansierte. Dersom tiltakets lengde skal gjenspeile vedtakets lengde kan det gi uheldige utslag for deltakerne. Man risikerer at deltakere blir satt på venteliste, eller ikke tilbys plass på det innsøkte tiltaket og går på vent i tomme program. Deltagere vil kunne få kortere vedtak enn et år fordi for eksempel Amo-kursets lengde er på 10 måneder. Forskriften foreslår at det kun skal fattes tre KVP-vedtak. Dersom tiltaket i tillegg skal gjenspeile vedtakets lengde, skaper man unødvendige utfordringer for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Forskriftens 5. ledd foreslår at KVP unntaksvis kan forlenges utover 2 år. Maksimal lengde på KVP er i forslaget begrenset til 2 år og 6 mnd. Oslo kommune støtter ikke forslaget om begrensnings i tid opp mot målgruppen i KVP som skal ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. En stor andel av deltagerne i KVP i Oslo er innvandrere med lite eller ingen tilknytning til arbeidslivet, samt dårlige norskkunnskaper. Det vil være nødvendig å ha mulighet for forlengelse utover 2 år og 6 mnd. slik lovteksten gir anledning til. Sammenligningsvis har ordningen med arbeidsavklaringspenger en ytre ramme på tre år med mulighet for forlengelse.

5. ledd presiserer også at man kun får én gangs mulighet for gjeninntak, forutsatt at tidsrammen på to år ikke er overskredet. Oslo kommune mener dette er for strengt i forhold til hovedmålgruppen som er innvandrere og langtidsmottakere av sosialhjelp. Siden denne målgruppen som oftest vil være avhengig av lengre tiltaksløp enn 2 år, må kommunen for å tilpasse tilbudet etter forskriftsutkastet opprette prekvalifiserende tiltak i NAV-kontoret. Oslo har tidligere argumentert for at prosjekter som "Ny sjanse" burde ha status som prekvalifisering for KVP. Både Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har imidlertid uttalt at dette var uakseptabel bruk av både KVP og "Ny sjanse". Det ble argumentert

for at KVP var ”raust”, og at prekvalifisering skulle inngå i programmet. Oslo kommune mener forskriftens bestemmelse om programmets maksimale varighet og mulighet for gjeninntak begrenser muligheten for å ta inn elementer av prekvalifisering i programmet.

Departementet snevrer inn målgruppen ved å presisere vilkårene for forlengelse i forskriftens 4., 5. og siste ledd. Oslo kommune mener at forskriftsutkastet ikke gir rom for avklaring av restarbeidsevne og trygderettigheter slik vi har fortolket lovteksten og politiske signaler tidligere. Dette vil øke sannsynligheten for flere ”kasteballer” i arbeids- og velferdsforvaltningen. Mange av de som er tatt inn i KVP i dag, og som man tror kan nå målsetningen om arbeid, viser seg å ha en sykdom, skade eller lyte. Kognitiv svikt er eksempel på en sykdom eller lyte som tar lang tid å avklare. Oslo kommune mener forskriften må åpne opp for at de som allerede har et vedtak om KVP må gis adgang til å fullføre, og ikke tvinges over i en annen ordning med en annen ytelse for å få avklart sine muligheter. Dette samsvarer med NAVs målsetting om en effektiv forvaltning som forhindrer ”kasteballer”, og prinsippet om en kontaktperson som bistår vedkommende til en endelig avklaring for arbeid eller trygd.

Oslo kommune mener også at KVP bør kunne benyttes som et ledd i en tiltakskjede i de tilfeller hvor man ser at deltagerer trenger et lengre rehabiliterings- og attføringsløp for å komme i arbeid. Et eksempel kan være en KVP-deltaker som har begynt motivasjonstrening i en kommunal arbeidsgruppe for å begrense rusinntaket. Vedkommende får kontroll på rusinntaket og søker AAP for å begynne i et lengre utdanningsløp. Målet er å fullføre avbrutt skolegang. For personer som mottar kvalifiseringsstønad er det ikke adgang til å ta refusjon i kvalifiseringsstønaden når arbeidsavklaringspenger innvilges. Følgelig må KVP-programmet avsluttes i påvente av innvilgelse av AAP for å unngå utbetaling av stønad til samme formål i samme periode. Vedkommende må i påvente av at trygdesøknaden skal avklares motta sosialstønad, der kommunen har refusjonsadgang. Dette oppleves som uverdig for deltakerne.

Oslo kommune foreslår at lovens § 38 endres, slik at det gis anledning for kommunen til å kreve refusjon i arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

Kommentar til forskriftsutkastet § 9:

Oslo kommune støtter ikke departementets forslag i § 9 første ledd om at dersom begge foreldre mottar kvalifiseringsstønad, får begge barnetillegg. For det første vil det bli vanskelig å motivere begge ektefellene til ordinært arbeid fordi den offentlige ytelsen blir større enn hva man tjener i det ordinære arbeidslivet. For det andre blir dette for kostbart for kommuner som har mange innvandrersfamilier med store barnekull. Oslo kommune viser i denne sammenheng til Brochmann utvalgets NOU 2011:7 ”Velferd og migrasjon” som mener det må vurderes å innføre et øvre tak på hvor mye sosialhjelp den enkelte kan få, formulert enten som et maksimalt kronebeløp eller som et tak på hvor mange barn man kan få støtte for.

Det kommer ikke klart nok frem av forskriften hvorvidt man har krav på barnetillegg til barn som man forsørger, men som bor i utlandet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har tidligere praktisert at dersom det er godtgjort at deltakeren forsørger barn i utlandet må barnetillegg utbetales. Oslo kommune mener dette står i strid med § 2 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningens virkeområde: ”Lovens bestemmelser om tjenester gjelder for alle som oppholder seg i riket”. Flesteparten av deltagerne i KVP er tidligere langtidsmottakere av sosialhjelp og en fjerdedel er avhengig av supplerende sosialhjelp. Det vil derfor være en utfordring å forvalte regelverket hvis man skal differensiere mellom hvem som skal komme inn under barnetilleggsregelverket for KVP og regelverket for barnetillegg til sosialhjelp.

Oslo kommune foreslår at KVP-stønning med barnetillegg kun ytes til de som har barn som oppholder seg i riket.

Kommentar til forskriftsutkastet § 10:

Oslo kommunene mener at dette er en klar forbedring av regelverket. Det er imidlertid fremdeles uklart om departementet mener at man skal betale for løpende bidrag eller tidligere opparbeidet bidragsgjeld. Dette må presiseres.

Kommentar til forskriftsutkastet § 11:

Oslo kommune mener at "legeerklæring" må presiseres ytterligere. Fastlegene skriver ofte legeerklæringer uten å vurdere deltagerens funksjonsnivå. Dermed fritas deltakeren fra tiltak som de kanskje kunne deltatt i. En sykemelding er i så måte mer forpliktende da den angir en funksjonsvurdering og årsakssammenheng mellom funksjonsnivå og sykdom. Oslo kommune oppfordrer departementet til å endre legeerklæring til sykemelding, eller foreta en presisering av forskriften til "legeerklæring med funksjonsvurdering", for at det skal være så tett opptil det vanlige arbeidsliv som mulig.

Kommentar til forskriftsutkastet § 12:

Det må presiseres hvorvidt det skal gjøres forskjell på egenmeldingsregler når en deltager er i et kommunalt eller statlig tiltak. Oslo kommune har praktisert åtte ukers deltakelse før retten til egenmelding inntreffer for de som ikke har statlige tiltak i programmet. For de deltakerne som har statlige tiltak, benyttes regelen for egenmelding i rundskrivet til individstønning.

Oslo kommune foreslår at forskriftsteksten endres slik:

"For å få rett til egenmelding må vedkommende ha deltatt i programmet i minst åtte uker, uavhengig av type tiltak."

Kommentar til forskriftsutkastet § 18:

Oslo kommune ønsker at det presiseres om gravide som har rett til fri til svangerskapskontroll også må søke permisjon jamfør regelverket om velferdspermisjon i § 21.

Kommentar til forskriftsutkastet § 19:

Oslo kommune mener at det må presiseres om fars rett til fri opptil 10 virkedager, er fri med eller uten kvalifiseringsstønning, og om de samme reglene gjelder hvis begge ektefellene er i program samtidig.

Kommentar til forskriftsutkastet § 23:

Oslo kommunene støtter ikke forslaget til forskrift om at det er kalenderåret som skal være bestemmende for opptjening av ferie. Slik vi forstår det vil dette innebære at deltaker ikke har krav på ferie med lønn det kalenderåret han begynner i KVP. Vi mener at ferie skal kunne tas ut med lønn i løpet av første året, for å forhindre at deltakere blir avhengig av sosialhjelp når ferie må tas, grunnet for eksempel sommerlukking av SFO eller barnehage. Det er også uklart hvordan opptjeningen av ferie skal utregnes. Oslo kommune foreslår at "kalenderår" strykes og at man lar vedtaksåret være bestemmende samt at deltager opparbeider seg 2 feriedager per måned. Dette er dager som kan tas ut umiddelbart etter opparbeidelse.

Generelle kommentarer til regulering av KVP:

Departementet har valgt å ikke gi forskrift til lovens § 29 Kvalifiseringsprogram. Oslo kommune mener det er uklart hva som menes med "vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne"

og ”svært begrensede ytelser” etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Dette bør presiseres i forskriften.

Oslo kommune mener det bør vurderes om deltagere med 50 % arbeidsevne også skal kunne omfattes av KVP. De er i målgruppen for ”vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne”, men faller utenfor grunnet krav om deltakelse på heltid. En slik utvidelse for personer der målet er 50 % deltagelse i arbeidslivet vil innebære at KVP kan omfatte flere brukere.

Oslo kommune mener kvalifiseringsprogrammet bør være behovsprøvd i de tilfeller hvor en families samlede inntekt overskrider en gitt grense. Vi mener det også er svært uheldig å gi rett til kvalifiseringsprogram til ektefeller som kommer på familiegjenforening og hvor herboende ektefelle har garantert for forsørgelse. Oslo kommune mener programmet fortsatt skal være forankret i fattigdomssatsingen.

Vi vil også vise til at der KVP-deltakere har en liten arbeidsinntekt i tillegg, skal KVP-støtten reduseres, jf. lovens § 37. I forhold til at dette skal være en fattigdomsbekjempelse, bør KVP deltagere få beholde lønn fra en liten ekstrajobb. Sammenligningsvis får introduksjonsdeltakere beholde lønn fra kvelds- og helgejobb, mens de som mottar arbeidsavklaringspenger kan tjene opp til 50 % stillingsprosent uavhengig av størrelsen på lønna.

Oslo kommune mener departementet bør revurdere den rause bruken av barnetillegg og behovsprøving over en gitt inntektsgrense, og heller erstatte dette med muligheten for å beholde lønn for en liten ekstrajobb.

For øvrig støtter vi departementets forslag.

Med hilsen

Björg Månum Andersson
kommunaldirektør

Morten Mjelve
sosialtjenestefjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi til: Helse- og velferdsetaten