



Vedlegg:

Merknader til forslag om ny forskrift om stønader til dekning av utgifter knyttet til å komme i eller å beholde arbeid, ny forskrift om tiltakspenger og enkelte andre endringer - sak 13/2984

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter departementets forslag til ny forskrift om tiltakspenger og forslaget til harmoniserte stønader til daglige reiser, reiser mellom hjemsted og tiltakssted, hjemreiser, reise til jobbintervju eller nytt arbeidssted, flytting, bolig, tilsyn for barn og andre familiemedlemmer og læremidler. I det følgende vil vi gi noen merknader til utformingen av arbeidsmarkedsloven § 13 samt de nye forskriftsbestemmelsene.

Målgruppe for ny forskrift om tilleggsstønader

I forslag til ny § 13 andre ledd i arbeidsmarkedsloven er retten til tilleggsstønader knyttet til det å motta tiltakspenger. Ny forskrift § 1 viser til de ulike lovbestemmelsene som hjemler tilleggsstønad, hvor arbeidsmarkedsloven § 13 andre ledd er nevnt som en av dem.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener forslaget innebærer en betydelig begrensning av målgruppen for stønader i forbindelse med tiltaksdeltakelse sammenlignet med dagens praksis. Vi er usikre på om dette er en ønsket begrensning.

Personer som mottar kvalifiseringsstønad, introduksjonsstønad, uførepensjon eller sykepenger, kan i dag helt eller delvis motta tilleggsstønader når de deltar på arbeidsrettede tiltak i regi av NAV. Det samme gjelder personer som gjennomfører fengselsstraff eller andre former for straffegjennomføring. Høringsnotatet presiserer flere steder at det ikke er meningen å endre målgruppen for stønader. Vi tillater oss derfor å presisere følgende:

Kvalifiseringsprogram, introduksjonsprogram og kommunale tiltak

I dag har deltakere i kvalifiseringsprogram rett til tilleggsstønader etter tiltaksforskriften § 10-5. Tilleggsstønadene utbetales uavkortet til stønadsmottaker i tillegg til livsoppholdsytelsen (kvalifiseringsstønadene). Vi mener personer som deltar i arbeidsrettede tiltak som del av et kvalifiseringsprogram, bør ha rett til utgiftsdekning på lik linje med andre deltakere i tiltaket. Det samme gjelder deltakere i introduksjonsprogram for flyktninger og kommunale tiltak som Ny sjanse/Jobbsjansen.

Vi foreslår derfor at det i arbeidsmarkedsloven § 13 tas inn en hjemmel for å gi tilleggsstønader til personer som deltar i tiltak som en del av et kvalifiseringsprogram og introduksjonsprogram for flyktninger og nærmere angitte kommunale tiltak, selv om personen ikke har rett til tiltakspenger. Alternativt må målgruppe avgrenses på en annen måte.

ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET

Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Akersgaten 64-68 // 0180 OSLO
Tel: 21 07 00 00 // Faks: 21 07 00 01

www.nav.no //

Dersom personen som en del av introduksjonsprogrammet deltar i opplæring som utløser stønad til livsopphold, barnetillegg, tilsynstillegg for barn og andre familiemedlemmer, borteboertillegg eller reisetillegg fra Arbeids- og velferdsetaten, tilfaller stønaden kommunen, jf. introduksjonsloven § 12. Det bør vurderes om denne refusjonsadgangen skal videreføres i nytt regelverk og hvorvidt det skal være en refusjonsadgang mht ulike kommunale tiltak som Ny Sjanse/Jobbsjansen og lignende. Det bør også vurderes om refusjonshjemmelen i lov sosiale tjenester i NAV § 38 vedrørende kvalifiseringsstønad skal videreføres.

Personer som mottar sykepenger

Vår praksis har vært å tilstå stønad til reise etter tiltaksforskriften til personer som mottar sykepenger. Dette har i hovedsak vært snakk om reiser til «Raskere tilbake»-tiltakene for sykmeldte, hvor merutgiftene på grunn av tiltaket kan komme opp i betydelige beløp for den enkelte stønadsmottaker. Dette dreier seg om utgifter som vedkommende ikke ville hatt i sin arbeidssituasjon og som det ikke er naturlig at vedkommende dekker med sin livsoppholdsytelse. Reisene ble i utgangspunktet dekket som syketransport fram til pasientreisene ble overført til Helfo.

Direktoratet mener at personer som mottar sykepenger og deltar på tiltak bør få dekket nødvendige *ekstra transportutgifter til reise* til tiltaksstedet. De utgiftene brukeren vanligvis ville hatt til transport til og fra arbeid kan trekkes fra før stønaden beregnes. Dersom personer som mottar sykepenger ikke får dekket sine merutgifter ved å delta på tiltak, kan motivasjonen til å komme i gang med tiltak tidlig bli svekket.

Vi foreslår derfor at det i arbeidsmarkedsloven § 13 tas inn en hjemmel for dekke merutgifter til reiser i forbindelse med arbeidsrettede tiltak for personer som mottar sykepenger. Alternativt bør folketrygdloven § 11-12 justeres for å ivareta disse.

Vi minner også om at folketrygdloven § 8-49 tredje ledd må endres, da den har en henvisning til forskrift om arbeidsmarkedstiltak kapittel 10 i teksten.

Dagpenger under arbeidsløshet

Slik vi forstår forslaget til ny arbeidsmarkedslov § 13 innebærer forslaget at en dagpengemottaker ikke lenger kan velge å motta tiltakspenger, da tiltakspenger er en subsidiær ytelse. Dersom vi har forstått dette riktig må dagpengeforskriften § 4-3 første ledd endres, da utgangspunktet i denne forskriften er at man skal ha tiltakspenger under tiltaksgjennomføring, men at man kan velge dagpenger om man har rett til dette. For øvrig viser vi til at det i rundskriv til folketrygdloven § 11-14 også gis en valgmulighet mellom arbeidsavklaringspenger i ventetid og tiltakspenger.

Om vi forstår departements forslag riktig, er en dagpengemottaker helt avskåret fra å kunne motta annen stønad enn stønad til reise. Vi stiller spørsmål ved om dette er rimelig, da dagpengene ikke har høyere kompensasjonsgrad enn arbeidsavklaringspenger. Vi legger til

grunn at når det i arbeidsmarkedslovens § 13 andre ledd andre punktum står «reise», menes det alle typer reiser i forbindelse med tiltak som er nevnt i den nye forskriften.

Vi minner også om at dagpengeforskriften § 4-1 første ledd må endres, da den har en henvisning til forskrift om arbeidsmarkedtiltak kapittel 10 i teksten. Det samme gjelder folketrygdloven § 8-49 tredje ledd.

Personer som oppholder seg i fengsel og/eller institusjon

Utkast til forskrift om tiltakspenger § 8 slår fast at tiltaksdeltakere som gjennomfører straff i fengsel ikke skal kunne få tiltakspenger. Samtidig knyttes retten til tilleggsstønader i forslag til arbeidsmarkedsloven § 13 til om personen har rett til tiltakspenger.

Det er viktig å fokusere på kvalifisering under straffegjennomføring når dette er mulig. Innsatte kan bli søkt inn på statlige arbeidsrettede tiltak, for eksempel arbeidspraksis utenfor fengselet. I slike tilfeller kan den innsatte i dag få innvilget frigang av fengselet og kan søke om å få dekket tilskudd til daglige reiseutgifter av NAV. Fengselet dekker ikke slike utgifter og svært mange innsatte har ikke mulighet til å dekke dette selv. Det følger av rundskriv nr. 1/2013 av 3. januar 2013 fra Kriminalomsorgen at ordinær sats for dagpenger per 1. januar 2013 er kr 60,50. Dette er ikke tilstrekkelig inntekt til å skulle dekke utgifter til reise. Alternativet blir å søke behovsprøvd sosialhjelp.

Noen innsatte deltar også på opplæring i form av ordinær utdanning under straffegjennomføringen. En innsatt som har fått innvilget ordinær utdanning som tiltak av NAV, vil i dag kunne få stønad til læremidler. Direktoratet mener denne muligheten bør videreføres og foreslår at det i arbeidsmarkedsloven § 13 tas inn en hjemmel for dekke utgifter i forbindelse med arbeidsrettede tiltak også for personer som soner straff i fengsel eller andre soningsformer. Alternativt må målgruppe avgrenses på en annen måte.

Personer som mottar uførepensjon

I dag kan uførepensjonister som ønsker å trappe opp arbeidsinnsatsen sin motta tilleggsstønader etter individstønadsregelverket. Dette skyldes hovedsakelig tekniske årsaker, da det ideelt sett hadde vært mer korrekt å gi tilleggsstønader etter kapittel 11, dersom personen trengte bistand fra NAV til å øke sin arbeidsinnsats.

Vi forutsetter at de tekniske utfordringene blir løst i forbindelse med stønadsforenklingen og at folketrygdloven § 11-12 kan anvendes til å gi tilleggsstønader til uførepensjonister som trenger bistand fra NAV til å komme i arbeid og/eller trappe opp sin arbeidsinnsats. Behovet for en slik regel blir enda større etter uførereformen, som legger opp til at det skal bli lettere å kombinere uføretrygd og arbeid. Vi forutsetter at målet om arbeid for denne målgruppa har et visst omfang før rett til stønad utløses. I dag blir ikke uførepensjonister prioritert til tiltak som utløser stønader dersom det ikke utløser inntekt over 1G eller dersom det kun er snakk om varig tilrettelagte tiltak for å øke personens deltakelse.

Merknader til ny forskrift om tilleggsstønader

Vi viser til det som er sagt ovenfor. Dersom målgruppe avgrenses på en annen måte bortfaller behovet for en rekke særregler i arbeidsmarkedsloven § 11. Retten til tilleggsstønader bør uansett ikke knyttes til livsoppholdsytelsen tiltakspenger. Noe av kjernen i innholdsreformene i NAV-reformen var å løsrive tiltak og tilleggsstønader fra inntektssikringsordningene og det virker uhensiktsmessig å gjeninnføre et slikt prinsipp.

Ny forskrift om tilleggsstønader er blant annet fastsatt med hjemmel i folketrygdloven § 21-10 tredje ledd om vedtak og forhåndsvarsling. Vi reiser spørsmål ved om man også burde vist til arbeidsmarkedsloven § 18 om underretning av vedtak.

Vi presiserer at klageadgangen vil være ulik avhengig av om stønadene er hjemlet i folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Det er for eksempel kun for stønadene som er hjemlet i folketrygdloven at stønadmottaker vil ha adgang til å anke til Trygderetten. Dette skillet kan være utfordrende å forklare til brukerne. Det bør vurderes om reglene om klageadgang i folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven bør samordnes.

Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 1

Når det gjelder sammenhengen mellom ny forskrift og lovbestemmelsene i kapittel 15 legger vi til grunn at henvisningene i den nye forskriften om tilleggsstønader vil være i tråd med endret bestemmelse i folketrygdloven § 15-13.

§ 1 må både vise til arbeidsmarkedsloven §§ 13 andre og fjerde ledd såfremt den blir slik som den er foreslått i dag.

Direktoratet mener det bør vurderes å innføre en presisering om at stønad faller bort i den utstrekning personen kan få dekket de samme utgiftene «for samme periode» på annen måte.

Vi stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at tredje ledd viser til både §§ 1 og 2 i forskrift om arbeidsavklaringspenger, da varighetsbegrensningen på 4 år primært gjelder livsoppholdsytelsen og ikke tilleggsstønadene.

Til § 2

Vi mener det bør være en kilometergrense på 3 km for alle.

Vi mener at en kilometergrense på seks kilometer vil slå ulikt ut avhengig av hvor man bor i landet. Mange som mottar tilleggsstønader har helseutfordringer, som kan gjøre det

utfordrende å gå/sykle over normale avstander. Andre har omsorgsforpliktelser som gjør transport mer ressurskrevende, og det at man ikke får dekket reiseutgifter kan medføre at insentivet til å delta på tiltak blir mindre. En grense på 6 km kan også føre til et press for å få unntak, noe som vil innebære mer innhenting av dokumentasjon og mer bruk av skjønn. Dette vil innebære at saksbehandlingen kan ta lengre tid og bli mer administrativt krevende.

Praksis har vært å dekke utgifter til nødvendig ledsager for personer som mottar stønad etter kapittel 11. Behovet anses å gjelde svært få personer, men for de det gjelder kan kostnadene likevel bli et hinder for å delta på tiltak. Vi ber derfor om at departementet vurderer å forskriftsfeste gjeldende praksis.

Vi mener det gir bedre samsvar med § 9 å velge 4. skoleår som grense og foreslår følgende alternative formulering: *«Dersom deltakeren har barn som ikke har fullført fjerde skoleår på hjemstedet», gis det stønad til henholdsvis to, fire og seks hjemreiser. I særlige tilfeller kan det gis stønad til flere hjemreiser.»*

Til § 3

Direktoratet forutsetter at man etter å ha avspasert sanksjon (forlenget ventetid eller tidsbegrenset bortfall) må anses som uforskyldt ledig etter forskriften.

Mobilitetsfremmende stønad er rammestyrte. Vi reiser derfor spørsmål ved om siste ledd i forslag til § 3 er overflødig. Det bør også vurderes om bestemmelsen bør inneholde en bestemmelse om tidspunkt for framsettelse av krav.

Til § 4

Vi gjør oppmerksom på at henvisningen til §§ 3 og 4 i første ledd skal være §§ 2 og 3.

I utkastets § 4 er det gitt adgang til unntak fra regelen om bruk av rutegående transportmiddel. Vi mener imidlertid det også bør innføres et unntak fra kravet til antall kilometer i de tilfellene det skyldes helsemessige årsaker. Direktoratet foreslår følgende tillegg i § 4:

«Dersom det ikke er praktisk mulig å bruke rutegående transportmiddel eller privat bil, dekkes utgifter til drosje. Dette gjelder selv om reiseavstanden er mindre enn 3 km, hvis det er medlemmets helsemessige begrensninger som er årsaken.»

Dette samsvarer med et tilsvarende prinsipp i Pasientrettighetsloven.

Til § 5

Vi gjør oppmerksom på at beskrivelse av gjeldende rett i høringsnotatet er feil.

Korrekt beskrivelse er: «Etter forskrift om utdanningsstønad etter folketrygdlova kapittel 15, får einsleg mor eller far, tidlegare familiepleiar og attlevande ektefelle som må flytte frå

heimstaden i samband med utdanning, stønad til dekning av utgifter til flytting. Etter folketrygdlova kapittel 15, 16 og 17 blir det vidare gitt stønad til flytting til personar som må flytte for å komme i arbeid. Stønad til flytting *for å komme i arbeid* blir berre gitt når mottakaren har flytta i eit tidsrom der han eller ho har rett til ei livsopphaldsyting etter desse kapitla eller innan seks månader etter at ytinga falt bort. Det må vere klårt at søkjaren ikkje kan få høveleg arbeid på heimstaden eller at han eller ho ikkje kan komme i gang med arbeid på heimstaden pga. manglande barnetilsyn. Det må liggje føre eit konkret arbeidstilbod på staden ein flyttar til, arbeidsforholdet må ha ei viss varigheit og det må vere lagt til rette for barnetilsyn. Arbeids- og velferdsetaten dekkjer dei naudsynte faktiske utgiftene til flytting. Det må innhentast minst to tilbod på flyttinga frå transportfirma.»

Til § 7

Vi har ingen merknader til selve forskriftsteksten, men gjør oppmerksom på at departementets beskrivelse av gjeldende rett synes å blande sammen unntakene i nåværende forskrift om stønad etter kapittel 11 § 10 andre og tredje ledd.

Til § 6

Vi mener det bør være et vilkår om at flytteutgiftene skal være nødvendige og foreslår følgende alternative formulering i første ledd: *«Dersom søker bruker transportør, dekkes nødvendige flytteutgifter i henhold til det laveste tilbudet etter at søkeren har innhentet minst to skriftlige tilbud».*

I tredje ledd bør ordet «deltakeren» byttes med «søkeren».

Til § 8

Å dekke de faktiske utgiftene gir ikke noe insentiv til bruker å skaffe seg rimeligst mulig bolig. Når det gjelder unntaksbestemmelsen for helsemessige årsaker foreslår vi derfor følgende alternative formulering: *«Tiltaksdeltakere som av helsemessige årsaker har høyere utgifter til bolig på stedet der det arbeidsrettede tiltaket eller utredningen gjennomføres enn andre i samme situasjon, får stønad til dekning av de faktiske merugiftene uavhengig av begrensningen i første ledd.»*

Til § 9

Vi mener at utkastet til § 9 med fordel kunne vært omstrukturert. Det står for eksempel at stønad gis til bare en av foreldrene to ganger i bestemmelsen.

Videre mener vi at kravet til «kontinuerlig pleie og/eller tilsyn» er for snevert dersom det skal omfatte alle målgruppene. Vi foreslår følgende alternative formulering i første ledd: *«Det gis stønad til tiltaksdeltaker som har nødvendige utgifter til tilsyn for barn som ikke har fullført fjerde skoleår. Stønad kan også gis til tilsyn for barn som har fullført fjerde skoleår som må ha vesentlig mer pleie og/eller tilsyn enn det som er vanlig for jevnaldrende.»*

Hvordan begrepet utredning skal forstås, oppleves ofte som uklart. Det er derfor viktig at det presiseres at det er utredning i forbindelse med arbeidsrettede tiltak som er aktuelt. Vi foreslår følgende alternative formulering i tredje ledd:

«Det gis også stønad til tilsyn etter første og andre ledd ved utredning i forbindelse med arbeidsrettede tiltak.»

Begrepet «utredning» har vært vanskelig å praktisere, og en alternativ formulering kan være «avklaring for å finne passende arbeidsrettet aktivitet».

Til § 10

Ingen merknader

Til § 11

Vi mener det kan forekomme andre tilfeller enn etter opplæringsloven § 3-1 hvor personen har rett til gratis læremidler (AMO-kurs). Vi foreslår derfor følgende alternative formulering:

«Personer med rett til gratis læremidler etter annet regelverk, kan ikke få stønad til læremidler.»

Dersom den årlige satsjusteringen hadde skjedd i august istedenfor januar, slik den ble gjort for attføringsstønad tidligere, hadde dette spart etaten for en god del manuelle oppgaver i forbindelse med endring av løpende vedtak ved årsskiftet.

Til § 13

Begrepet «fraværet» i første ledd viser ikke til noe forutgående, så her mangler det noe i teksten. Det bør også vurderes å innføre en regel som sier at når medlemmet har fravær som fører til at tiltaket eller utredningen vanskeliggjøres eller ikke kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte, skal det vurderes om stønaden skal stanses.

Til § 14

Direktoratet mener det bør reguleres at krav om en stønad som utbetales som et engangsbeløp, må settes fram innen seks måneder etter at kravet tidligst kunne ha vært satt fram. En løpende tilleggsstønad gis imidlertid for opptil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram, dersom vilkårene var oppfylt i denne perioden. Dette følger av § 22-13 og bør enten tas inn i forskriften eller i arbeidsmarkedsloven, da dette bør være likt for de ulike tilleggsstønadene.

Til «Ikrafttredelse»

Når det gjelder ikrafttredelse bør forskriften inneholde overgangsbestemmelser. Direktoratet legger til grunn at løpende saker ved overgangstidspunktet skal følge gjeldende regelverk og systemer for beregning, utbetaling og regnskapsføring ut vedtaksperioden for den enkelte tilleggsstønad. Nye regler bør kun gis virkning for nye søknader om tilleggsstønad og tiltakspenger.

Merknader til ny forskrift om tiltakspenger

Generelle merknader

Det fremgår av arbeidsmarkedsloven § 15 at man må sette fram krav for å få rett til en ytelse. Frist for å fremme krav er ikke regulert i gjeldende rett, men folketrygdloven § 22-13 har vært anvendt analogisk. Dersom departementet er enig i en slik praksis bør dette vurderes tatt i arbeidsmarkedsloven alternativt som en egen bestemmelse i forskriften.

Direktoratet foreslår at livsoppholdsytelsen til tiltaksdeltakere bør finansieres som en overslagsbevilgning istedenfor over ramme. Det er uheldig at en livsoppholdsytelse er knyttet til den rammefinansierte bevilgningen til arbeidsmarkeditiltak og dermed underlagt prioriteringer for tiltaksmidler. Tiltakspengene bør finansieres gjennom overslagsbevilgning, for eksempel over kapittel 2541 for dagpenger under arbeidsledighet.

Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 4

I andre ledd første setning mangler det et «for».

Til § 6

Vi gjør oppmerksom på at lov om sosiale tjenester i NAV § 38 andre ledd fortsatt hjemler en rett for kommunen til å få ytelser etter arbeidsmarkedsloven refundert. Dette står i motstrid til dagens forskrift og foreslått utkast til forskrift § 6 tredje ledd.

Vi stiller videre spørsmål ved om § 6 tredje ledd er nødvendig, slik første ledd nå er formulert.

Til § 7

Vi foreslår følgende alternative formulering:

«Tiltaksdeltakere som mottar lønn fra tiltaksarrangør, kan ikke få tiltakspenger for tiden han mottar lønn. Lønn fra arbeid utenom tiltaksdeltakelsen fører ikke til reduksjon av tiltakspengene.»

Bakgrunnen for dette er at det er forholdsvis vanlig at mange arbeider ekstravakter hos samme arbeidsgiver som er tiltaksarrangør utenom tiltakstiden. Denne type arbeid, har etter langvarig praksis ikke ført til bortfall av retten til tiltakspenger.

Til § 8

Vi viser til redegjørelsen angående straffegjennomføring under avsnittet om målgruppe. Vi mener det mest hensiktsmessige er å knytte bortfallsregelen til institusjon med fri kost og losji. I slike tilfeller har ikke personen noe behov for inntektssikring. Begrepet vil også omfatte de soningsformene hvor personen har krav på dagpenger fra kriminalomsorgen.

Vi foreslår følgende alternative ordlyd:

«Tiltaksdeltakere som har opphold i institusjon med fri kost og losji under gjennomføringen av tiltaket, kan ikke samtidig motta tiltakspenger etter denne forskrift. Dette gjelder ikke deltakere med opphold i barneverninstitusjoner.»