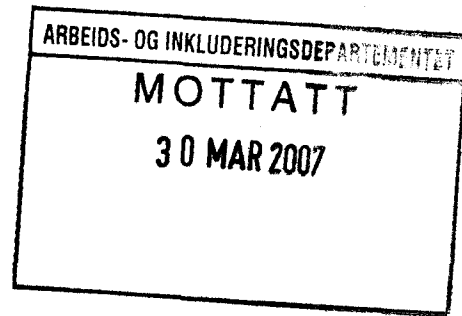




Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019
0030 OSLO

Deres ref.: 200607139-AM

Vår ref.: 07/3456/008/NIS-

Dato: 28.03.07

Høring - Forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven

Vi viser til brev datert 14. februar 2007 vedr høring om forslag om kvalifiseringsprogram og høringsnotat med nærmere beskrivelse og forslag til nødvendige endringer i berørt lovverk. Høringsnotatet er forelagt alle NAV fylkesledd for uttalelse.

Bakgrunnen for kvalifiseringsprogrammet er behov for en forsterket innsats for personer med svak tiknytning til arbeidsmarkedet, som er eller står i fare for å bli avhengig av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. Innsatsen ovenfor denne gruppen skal gjøres mer generell, systematisk og forpliktende både for brukerne og det involverte tjenesteapparatet. Etableringen av og den faglige utvikling i NAV-kontorene vil legge til rette for en forsterket innsats for målgruppen i kvalifiseringsprogrammet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter intensjonen i kvalifiseringsprogrammet. Basert på tidligere erfaringer, er det grunn til å tro at en tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, samt at arbeids- og velferdsforvaltningens totale virkemiddelapparat stilles til disposisjon, vil føre til at flere i målgruppen får en bedre livskvalitet og funksjonsevne, og kommer i arbeid. Målgruppen for programmet er felles for hele NAV-kontoret, og vil gi viktige erfaringer ifm en effektiv samhandling mellom stat og kommune innad i kontoret. Samtidig er det etter direktoratets vurdering utfordringer knyttet til etablering av programmet.

1. Kvalifiseringsprogrammet

a) Rettighetsfesting av kvalifiseringsprogram

I det foreliggende høringsnotat med utkast til ny lov om kvalifiseringsprogram, foreslås det at det skal etableres en rett til kvalifiseringsprogram for de som oppfyller kriteriene i § 5A-1 i lovutkastet:

”Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at:

- a) Søker har gjennomgått en arbeidsevnevurdering
- b) at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet og at
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program

Det legges bl.a. vekt på at rettighetsfesting er ment å styrke den enkelte brukers rettssikkerhet og bidra til å sikre likebehandling. Det påpekes også at hensikten med en rettighetsfesting er å bidra til å sikre tilgjengeligheten til programmet.

Kommunen skal fatte beslutning om tildeling av kvalifiseringsprogram og stønad i form av enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette enkeltvedtaket vil kunne påklages til fylkesmannen. Videre heter det i høringsnotatet at ettersom programmet vil kunne bestå av tiltak fra forskjellige bidragsytere, vil vedtaket om tildeling av programmet bli fulgt opp og supplert med andre enkeltvedtak eller andre type beslutninger. Dette vil avhenge av regelverket for saksbehandling hos den enkelte bidragsyter i programmet.

Kriteriene for å kunne delta i programmet er samtidig bygget på skjønsmessige kriterier, gjennom en skjønsmessig vurdering av om det er nødvendig og hensiktsmessig for den enkelte å delta for å styrke vedkommendes muligheter for å komme i arbeid. Det er vurdert at kriteriene må gi rom for skjønsmessige vurderinger for å treffe den målgruppen programmet tar sikte på.

Arbeids- og velferdsforvaltningen må kunne tilby et tilpasset program

I følge lovutkastets § 5A-1 annet ledd bokstav c) er det en forutsetning for rett til kvalifiseringsprogram at "Arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program". Denne forutsetningen innebærer en reell begrensning i retten til deltakelse i kvalifiseringsprogram. Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfatning er det noe uklart hvilke konkrete forhold som vil kunne tilsi at en bruker som oppfyller de øvrige kriteriene jf. første ledd og annet ledd bokstavene a) og b), likevel skal få avslag på en søknad om kvalifiseringsprogram med henvisning til annet ledd bokstav c).

En mulig tolkning av kriteriet "å kunne tilby et tilpasset program" er at det generelt kan være grenser for hvilke behov hos en bruker som det er mulig eller rimelig at NAV/kommunen skal kunne dekke, f.eks. behov som ikke lar seg dekke innenfor en landsdekkende "standard meny". Direktoratet synes det virker noe uklart om kriteriet også skal kunne regulere brukernes tilgang på kvalifiseringsprogrammet på en måte som innebærer at like tilfeller blir behandlet ulikt ved ulike NAV-kontor, som følge av lokale variasjoner når det gjelder kompetanse, ressurser eller økonomi. Et spørsmål som trenger avklaring er om lokale forhold, som manglende økonomiske ressurser til å finansiere kvalifiseringsstøtaden eller adekvate tiltak vil kunne være lovmessig grunn til å avslå en søknad om programdeltakelse.

Dersom retten til kvalifiseringsprogram skal være avhengig av at arbeids- og velferdsforvaltningen lokalt har evne og mulighet til å iverksette programmet, og dersom det åpnes for at en søknad skal kunne avslås pga ressursknapphet ved det lokale NAV-kontoret, bør det vurderes om det er rimelig å fremstille deltakelse i kvalifiseringsprogram som en lovfestet rettighet.

Rettighet knyttet til sosialtjenesten i kommunen

Den lovforankrede plikten til å tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram retter seg mot kommunenes sosialtjeneste, jf. lovforslagets § 5A-3. Som det fremgår av lovutkastets § 5A-2, skal innholdet i programmet være arbeidsrettet, og arbeidsmarkedstiltak i statlig regi vil inngå som en naturlig del av programmet.

Slik lovforslaget er utformet er programdeltakerens rettigheter rettet mot kommunen, mens det er vanskelig å se hvilken hjemmel som forplikter Arbeids- og velferdsetaten til å stille til disposisjon de statlige tiltak/virkemidler som inngår i programmet. Kommunen/sosialtjenesten vil formelt sett kunne få ansvar for koordinering/oppfølging av programmet og tilhørende kommunale tiltak, men ikke ansvar for å fremskaffe de statlige tiltakene som sådan. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan ikke se at høringsnotatet punkt 5.6 "Om ansvar og samarbeid i NAV-kontoret", gir et dekkende svar på Arbeids- og velferdsetatens ansvar ift kvalifiseringsprogrammet.

Dette bidrar også til at vi er usikre på om det er rimelig å betegne deltakelse i kvalifiseringsprogrammet som en rettighet.

Bør deltakelse i kvalifiseringsprogrammet rettighetsfestes?

Arbeidsmarkedstiltak i statlig regi er en sentral del av innholdet i kvalifiseringsprogrammet. Deltagelse på arbeidsmarkedstiltak er ikke rettighetsfestet, og brukere som ikke har fått tiltaksplass har ikke klageadgang.

Arbeidsmarkedstiltak er rammestyrte, og tiltaksressursene må fordeles og utmåles ift en generell arbeidsmarkedspolitisk vurdering hvor mange målgrupper og tiltaksbehov skal hensyntas. Det er også viktig at det foretas en helhetlig vurdering av behov for og innretning av tiltak lokalt. Dette kan innebære at NAV lokalt i perioder ikke kan tilby så mange tiltaksplasser som det er behov for i kvalifiseringsprogrammet. Arbeids- og velferdsdirektoratet ser det derfor som prinsipielt uheldig å rettighetsfeste deltagelse i et kvalifiseringsprogram med tilhørende innhold. Det vil være knyttet store utfordringer til å forklare en bruker at et aktuelt arbeidsmarkedstiltak ikke er tilgjengelig når kvalifiseringsprogrammet er blitt fremstilt som en rettighet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet understreker viktigheten av at det må være tilgjengelige tiltaksressurser for deltakere i kvalifiseringsprogrammet. En konsekvent prioritering av målgruppen for kvalifiseringsprogrammet i departementets styringssignaler i det årlige tildelingsbrevet, og i den interne styringsdialogen i arbeids- og velferdsetaten, vil sikre at målgruppen har tilgang til aktuelle arbeidsmarkedstiltak. Vi gjør imidlertid samtidig oppmerksom på at en slik prioritering vil kunne fortrenge andre brukere med behov for arbeidsmarkedstiltak, dersom det ikke tas høyde for prioriteringen i bevilgningene for arbeidsmarkedstiltak.

Slik § 5A-1 annet ledd c) fremstår i lovutkastet, vil de ovenfor beskrevne forholdene knyttet til arbeidsmarkedstiltak kunne ivaretas, men etter vår vurdering medfører dette at det er tvilsomt om det er rimelig å betegne deltagelse i kvalifiseringsprogrammet med tilhørende innhold som en reell rettighet for bruker.

b) Målgruppe

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er "personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven".

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at det er uklart hva som ligger i kriteriet "svært begrensede ytelser", og hvordan dette skal operasjonaliseres. Etter vår oppfatning kan en rimelig tolkning være at kriteriet er oppfylt dersom nivået på folketrygdytelsen er lavere enn kvalifiseringsstøtten. Brukere med lave folketrygdytelser som har behov for et

kvalifiseringsprogram bør kunne få mulighet til å delta i et slikt program. Etter vår vurdering vil det også være bedre at disse mottar sin begrensede folketrygdytelse i kombinasjon med en avkortet kvalifiseringsstønad enn at de skal være avhengige av supplerende økonomisk sosialhjelp.

Direktoratet vil også påpeke at det er behov for en avklaring av forholdet mellom kvalifiseringsprogrammet og satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak under Handlingsplan mot fattigdom, da målgruppene er overlappende. Vi ser det som naturlig at satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak avvikles etter hvert som kommunene tar i bruk kvalifiseringsprogrammet.

c) Arbeidsevnevurdering

Det er lagt vekt på arbeidsevnevurderingen i høringsnotatets behandling av inngangsvilkår. Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på behovet for en felles løsning når det gjelder utviklingen av en metodisk plattform for, og en hensiktsmessig systemstøtte for, en felles arbeidsevnevurdering. Det er viktig at det ikke utvikler seg ulike metoder for samme vurdering ved NAV lokalt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet har igangsatt et arbeid for å utvikle en felles metodisk plattform for arbeidsevnevurderinger i NAV-kontoret.

d) Innholdet i kvalifiseringsprogrammet

NAV-kontorets samlede virkemidler skal kunne tilbys en deltager i kvalifiseringsprogrammet ut fra individuelle behov. Et kvalifiseringsprogram skal være arbeidsrettet, og kan bl.a. bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening mv. Det nevnes eksplisitt i høringsnotatet at både arbeidsmarkedstiltak og arbeidsrettede tiltak i kommunal regi vil kunne være aktuelle.

Arbeidsforskningsinstituttets sluttevaluering av satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak under Handlingsplan mot fattigdom¹, viser at mange i målgruppen for satsingen, og dermed det nye kvalifiseringsprogrammet, har et stykke vei å gå før de kommer i jobb. Evalueringen påpeker at et viktig trekk ved satsingen har vært at NAV Arbeid har senket terskelen og sluppet til flere enn sine tradisjonelle målgrupper på arbeidsmarkedstiltak. Samtidig har sosialtjenesten i større grad forpliktet seg til å yte den parallelle bistanden som er nødvendig for at deltakerne skal kunne fullføre et arbeidsmarkedstiltak. Videre er det et stort behov for lavterskeltilbud som gir både arbeidstrening og omsorg av typen pleie, botrening, og økonomisk rådgivning.

I høringsnotatet påpekes det at arbeids- og velferdsforvaltningen har et samlet ansvar for utviklingen og målrettingen av tiltak for å møte brukernes behov. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil likevel påpeke at det kan virke noe uklart hvilke tiltak som skal finansieres av stat og kommune.

Målsetningen med arbeidsmarkedstiltak i statlig regi, er å styrke deltakernes kompetanse og arbeidsevne, samt å øke deltakernes mulighet for ordinært arbeid. Det er grunn til å tro at mange av de som er aktuelle for kvalifiseringsprogrammet vil ha behov for mestrings- og motivasjonstrening, og lavterskeltilbud i kommunal regi før de kan nyttiggjøre seg arbeidsmarkedstiltak i statlig regi med de krav som stilles til deltakerne i disse tiltakene.

¹ Schafft og Spjelkavik: "På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere", AFI-rapport 7/06.

Arbeids- og velferdsdirektoratet anbefaler at det klargjøres bedre hvilke tiltak som skal finansieres av kommune og stat. En klar ansvarsfesting av de forskjellige tiltakene vil bidra til at man unngår kostnadsoverveltning mellom etatene, og at det oppstår usikkerhet internt i NAV-kontoret ift hvem som har ansvar for de forskjellige tiltakene brukerne har behov for. Videre vil dette også kunne bidra til å sikre god tilgjengelighet slik at brukerne får tilbud om de tiltakene de har behov for.

e) Kvalifiseringsprogrammets varighet

I lovutkastets §5-A4 foreslås det at:

”Programmet kan gjelde for en periode på inntil ett år og etter særskilt vurdering inntil to år. Programmet kan etter en individuell vurdering forlenges med 6 måneder dersom det vurderes som svært sannsynlig at deltakeren kan komme i fast arbeid i løpet av denne perioden. I særlige tilfeller kan programmet forlenges ytterligere.....”

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det er hensiktsmessig at den foreslåtte varighetsbestemmelsen åpner for fleksibilitet ift programmets varighet vurdert ut fra individuelle behov. Mange i målgruppen står erfaringsmessig relativt langt unna det ordinære arbeidsmarkedet. Ved at det gis større kontinuitet og oppfølging over tid, styrkes den enkeltes mulighet for en bedre tilknytning til arbeidsmarkedet.

For mange i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet vil det være aktuelt med flere tiltak i form av en tiltakskjeding. Innholdet i et program vil for eksempel kunne bestå av motivasjons- og mestrings trening i kommunal regi, deretter arbeidspraksis i skjermet virksomhet, så arbeidspraksis i ordinær virksomhet og til slutt lønnstilskudd, for å nå målet om å komme i arbeid. Den forutsatte tette oppfølgingen og evaluering underveis vil motvirke at noen blir lenger enn nødvendig i programmet, og vil samtidig skape en naturlig progresjon iht brukers behov.

Samtidig vil vi påpeke at det kan synes uklart hva som ligger i begrepet ”svært sannsynlig” (i annet punktum). Etter vår vurdering vil det være hensiktsmessig å forlenge et program dersom det er sannsynlig at deltageren kommer i jobb. At sannsynlighetsvurderingen knytter seg til deltakers muligheter for å få ”fast arbeid” og ikke ”arbeid” gjør det også vanskelig å operasjonalisere dette vilkåret. Direktoratet foreslår derfor at begrepet ”svært sannsynlig” byttes ut med ”sannsynlig”, og at begrepet ”fast arbeid” byttes ut med ”arbeid.

Videre er ikke den foreslåtte varighetsbestemmelsen klar på om samme bruker kan delta i kvalifiseringsprogram mer enn en gang. Etter direktoratets vurdering synes det mest naturlig å tolke ordlyden i bestemmelsen dit hen at det vil være mulig å delta i kvalifiseringsprogram flere ganger. I høringsnotatet fremgår det imidlertid at det legges til grunn at en person bare kan delta i et program én gang.

Arbeids- og velferdsdirektoratet finner det mest hensiktsmessig at det åpnes opp for at samme person skal kunne delta i et kvalifiseringsprogram flere ganger. Dette vil f.eks. både kunne gjelde personer som ikke lykkes å komme i arbeid etter førstegangs deltakelse og personer som har vært i arbeid etter første gangs deltakelse, men som senere er blitt arbeidsledige.

I vurderingen av om en tidligere deltaker skal få kvalifiseringsprogram på nytt vil det være naturlig å legge vekt på om brukerens situasjon har endret seg, og om deltakelse i nytt kvalifiseringsprogram antas å ville styrke brukerens muligheter til å komme i arbeid i vesentlig grad.

f) Individuell plan

Det foreslås i § 5A-5 at deltakere i kvalifiseringsprogrammet alltid skal ha individuell plan, og at deltakelse i kvalifiseringsprogrammet forutsetter at individuell plan utarbeides etter sosialtjenesteloven § 4-3a. Videre anses det som viktig at retten til en individuell plan i kvalifiseringsprogrammet gjøres uavhengig av kravet om behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil påpeke at individuell plan slik den er hjemlet i lov om sosiale tjenester er en rettighet og ikke en plikt. Dette innebærer at bruker skal ha rett til å kunne takke nei til tilbud om en individuell plan. De fleste brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester eller som er aktuelle for et kvalifiseringsprogram, vil nok i utgangspunktet ønske å bruke retten til en slik individuell plan, men ikke alle.

Etter direktoratets oppfatning er det imidlertid ikke riktig å gå bort fra prinsippet om at individuell plan er et frivillig tilbud, som brukeren skal kunne takke nei til. Vi har forståelse for at enkelte brukere ikke ønsker at ulike personlige forhold av til dels svært sensitiv karakter blir sammenstilt i et felles dokument som vil være tilgjengelig for alle bistandsyttere. Bl.a. hensynet til disse brukernes personlige integritet kan tilsa at individuell plan ikke bør være obligatorisk for deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Det vil også være brukere som er aktuelle for kvalifiseringsprogrammet som ikke har behov for langvarige og koordinerte tjenester, og som derfor i utgangspunktet ikke oppfyller kriteriene for rett til individuell plan etter sosialtjenesteloven § 4-3a. Vi kan ikke se at det er hensiktsmessig å innføre en egen bestemmelse som medfører at også disse må ha individuell plan.

Direktoratet understreker at det generelt bør være en planmessig ramme rundt de tjenester og tiltak NAV yter den enkelte bruker. Vi er derfor i ferd med å utforme en standardisert brukerprosess i NAV hvor alle brukere som har behov for det vil få en handlingsplan. Selv om det vil være nødvendig med en plan for deltakerne i kvalifiseringsprogrammet, behøver dette ikke nødvendigvis være en individuell plan av den typen som er lovhjemlet i sosialtjenesteloven § 4-3a.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår på denne bakgrunn at § 5A-5 i lovutkastet fjernes.

g) Tilstrekkelige ressurser

Erfaring med bistand til målgruppen for kvalifiseringsprogrammet, viser at mange har behov for tett og individuell oppfølging og at mange har sammensatte behov. Mange i målgruppen har også behov for oppfølging og tiltak av en viss varighet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at forutsetningen for en vellykket innføring av kvalifiseringsprogrammet er at det stilles nok ressurser til rådighet for NAV-kontoret (dvs både kommune og statsetat) både ift oppfølging og finansiering av nødvendige tiltak. Det er også viktig at kontoret har den nødvendige kompetansen ift iverksetting og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet.

Det er lagt til grunn at dersom deltakeren i kvalifiseringsprogrammet deltar i tiltak som utløser stønad til livsopphold fra Arbeids- og velferdsetaten, tilfaller stønaden kommunen. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at en evt økt tilgang av personer med individsstønad som livsoppholdsytelse vil medføre en økt belastning på det rammestyrte budsjettet for arbeidsmarkedstiltak. Dersom det ikke tas høyde for dette i bevilgningen, vil det kunne føre til en fortrengning av andre brukere med behov for arbeidsmarkedstiltak.

2. Kvalifiseringsstønad

Det foreslås at det skal innføres en ny kvalifiseringsstønad for de som deltar i kvalifiseringsprogrammet. Kvalifiseringsstønaden skal stimulere og motivere personer i målgruppen til å delta i programmet, og samtidig fremme overgangen til aktiv deltagelse i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter at det innføres en fast og forutsigbar livsoppholdsytelse, som trolig vil bidra til en større grad av økonomisk trygghet enn det dagens økonomiske sosialhjelp gjør.

Det legges opp til at kommunene skal ha finansieringsansvar for kvalifiseringsstønaden og kommunale tjenestetilbud knyttet til programmet. Kommunene skal kompenseres for eventuelt økte utgifter knyttet til reformen gjennom rammebevilgninger fra staten, jmf pkt. 11.2 i høringsnotatet.

a) Overføring av individstønad til kommunen

I lovutkastet § 5A-10 foreslås det at dersom en person i kvalifiseringsprogrammet deltar på tiltak som utløser stønad til livsopphold fra Arbeids- og velferdsetaten, skal stønaden til livsopphold tilfalle kommunen. Dette er samme løsning som er valgt ifm Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering er det flere forhold som kan tilsi at kommunen ikke bør motta individstønad for deltakere på arbeidsmarkedstiltak som inngår i kvalifiseringsprogram.

Direktoratet vil påpeke at personer som mottar trygdeytelser som hovedregel ikke utløser individstønad når de deltar på arbeidsmarkedstiltak. Etter vår oppfatning bør det samme gjelde for personer som mottar kvalifiseringsstønad.

Ettersom det legges opp til at økte utgifter til finansieringen av kvalifiseringsstønad skal kompenseres kommunen gjennom rammebevilgninger fra staten, ser Arbeids- og velferdsdirektoratet det som mest hensiktsmessig at hele stønaden finansieres på denne måten. Kommunene bør også kunne kompenseres for at individstønaden ikke tilfaller dem gjennom en tilsvarende økning i sitt rammetilskudd.

En slik løsning vil gi både kommunene og Arbeids- og velferdsetaten større forutsigbarhet ifm budsjetteringen. I tillegg unngår man å måtte bruke ressurser på å administrere overføring av individstønad fra arbeids- og velferdsetaten til kommunene. Erfaring viser at det er knyttet praktiske vanskeligheter både for kommunene og statsetaten ift overføring av individstønad til kommunen, og at dette har medført betydelig manuell saksbehandling for begge parter.

En løsning som skissert ovenfor vil samtidig kunne hindre at det kan fremstå som gunstig økonomisk for kommunen at deltakere i kvalifiseringsprogrammet i størst mulig grad deltar på

arbeidsmarkedstiltak. Vårt forslag vil kunne motvirke at det oppstår interessekonflikter i NAV-kontoret mht sammensetningen av tiltak/tjenester i kvalifiseringsprogram dersom NAV-kontoret opplever budsjettsituasjonen som vanskelig. Det vil ellers kunne være en viss fare for at det foretas strategiske tilpasninger som medfører at kvalifiseringsprogram får et innhold som ikke er optimalt for brukeren.

De argumenter som er anført her kan også tilsi at individstønad heller ikke bør overføres fra Arbeids- og velferdsetaten til kommunene ifm Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, men at kommunen også ift denne ordningen kompenseres som foreslått ovenfor.

b) Samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt

Kvalifiseringsstønaden foreslås avkortet i den utstrekning deltageren i programmet har inntektsgivende arbeid. Videre foreslås det at inntektsgivende arbeid ikke bør utgjøre mer enn 50% av et program.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det bør vurderes om grensen før fullstendig bortfall bør være 60 % arbeid og ikke 50 %. Ved jevn opptrapping mot heltidsarbeid vil det alltid komme til et punkt hvor all stønad faller bort og mottakeren må leve av arbeidsinntekten alene. Jo lavere grensen for fullt bortfall blir satt, dess større blir nedgangen i samlet disponibel inntekt på det tidspunkt inntektsgrensen passerer. På den annen side bør det ikke tillates at stønaden løper ved siden av høye stillingsandeler. Ved 80 % arbeid og 20 % stønad vil samlet disponibel inntekt være omtrent det samme som full lønn. Det vil da ikke være noe incentiv til ytterligere arbeidsinnsats. Avveiningen av disse hensyn tilsier at grensen bør ligge over 50 %, men ikke høyere enn 70 %, sannsynligvis er det mest naturlig å legge grensen på 60 %, i likhet med dagens regler for attføringspenger.

Direktoratet tar likevel forbehold for utviklingen av det nye regelverket for reformert midlertidig inntektssikring, jfr kap 12 i stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering. Det er ikke klart hvilken grense som vil bli valgt for denne ytelsen. Grensen før fullstendig bortfall bør være lik for begge de nye ytelsene, både kvalifiseringsstønad og reformert midlertidig inntektssikring.

Det bør videre legges opp til at samlet ytelse (summen av grunnytelse+barnetillegg) er gjenstand for avkortingen mot arbeidsinntekt.

c) Administrering av kvalifiseringsstønaden

Det foreslås i lovtkastets § 5A-9, § 5A-10 og §5A-11, at evt stønad til livsopphold som utløses av deltagelse i tiltak i regi av arbeids- og velferdsetaten skal tilfalle kommunen, at kvalifiseringsstønaden skal samordnes mot evt folketrygdytelser, at kvalifiseringsstønaden skal avkortes mot arbeidsinntekt, og at utbetaling av stønaden skal skje etterskuddsvis på grunnlag av registrert fremmøte.

Arbeids- og velferdsdirektoratet bemerker at det slik forslaget nå foreligger, vil være knyttet utfordringer til administrering av kvalifiseringsstønaden. (Vi viser for øvrig også til kommentarer under pkt. 2 a) og pkt. 3 § 5A-10 i vår høringsuttalelse.)

Som eksempel kan nevnes at det ikke fremgår av høringsnotatet hvordan avkortningen av kvalifiseringsstønadens ift arbeidsinntekt skal administreres. Det legges opp til at dette skal baseres på et meldekortsystem, men det beskrives ikke nærmere i høringsnotatet hvordan dette skal håndteres.

Vi vil også nevne at etterskuddsutbetaling på bakgrunn av registrert fremmøte også krever et system for innrapportering, som ikke er beskrevet i høringsnotatet. Vi antar at et slikt system må baseres på manuelle innrapporteringsrutiner fra deltakeren til NAV-kontoret. Hvor ofte det skal rapporteres og hvor hurtig utbetalingen deretter kan forventes, virker usikkert. Dagens system for innrapportering til statsetaten pr meldekort kan ikke uten videre tas i bruk for dette formålet.

For øvrig finner vi grunn til å påpeke at lovforslaget vil innebære at det innføres nye oppgaver og bindes opp personalressurser i den kommunale delen av NAV-kontoret knyttet til administrasjon av kvalifiseringsstønad (herunder utbetaling av stønaden og avkorting/samordning ift brukeres ev. arbeidsinntekt eller trygdeytelser). Dette samtidig som Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører store organisatoriske endringer for å effektivisere forvaltningen av økonomiske ytelser, ved at slike oppgaver flyttes til egne spesialenheter.

3) Konkrete merknader knyttet til de foreslåtte paragrafene i lovutkastet

§ 5A-2. Kvalifiseringsprogrammets innhold

Det foreslås at det ved gjennomført eller avbrutt program skal utstedes et deltakerbevis.

Arbeids- og velferdsdirektoratet kan ikke se hensikten med at det utstedes et deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt kvalifiseringsprogram. Tiltak som er kompetansegivende vil generere egne deltakerbevis/kursbevis. Disse bevisene vil etter vår vurdering være mer egnet til benyttelse i markedsføring av kompetanse overfor arbeidsgivere i det ordinære arbeidsmarkedet.

§ 5A-3. Iverksetting av programmet

Det foreslås hhv at "Sosialtjenesten skal tilrettelegge..." og at "sosialtjenestens plikt gjelder...".

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil her bemerke at økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kap. 5 og kvalifiseringsprogram etter kap 5A (jf. lovforslaget) er de eneste av kommunens sosiale tjenester som blir en obligatorisk del av NAV-kontoret. De øvrige av kommunenes sosiale tjenester vil i større eller mindre grad kunne ligge utenfor NAV-kontoret. Denne delingen av de kommunale sosiale tjenestene som følge av NAV-reformen gjør det samtidig mindre naturlig å betrakte "sosialtjenesten" som en organisatorisk enhet. Det bør av den grunn også vurderes nærmere om "sosialtjenesten" som begrep er egnet som pliktsubjekt i loven når det gjelder ansvarsfesting ifm kvalifiseringsprogrammet.

§ 5A-6. Stans av kvalifiseringsprogrammet på grunn av den enkeltes forhold

Det foreslås at sosialtjenesten kan stanse programmet for den enkelte deltager dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at det vil være fattet egne enkeltvedtak om deltakelse i arbeidsrettede tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten som inngår i programmet. Sosialtjenesten vil ikke ha hjemmel for å stanse brukerens deltakelse i statlige tiltak som inngår i programmet.

§ 5A-7. Kvalifiseringsstønad

Det foreslås innført rett til en ny kvalifiseringsstønad for de som deltar i kvalifiseringsprogrammet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet tilrår at antall stønadsdager pr år settes til 260, dvs utmåles i forhold til 5 dagers arbeidsuke, dette samsvarer med det som er vanlig i arbeidslivet og ved folketrygdytelsene i arbeids- og helseaksen.

§ 5A-10. Samordning mellom kvalifiseringsstønad og andre offentlige ytelser

Det foreslås at kvalifiseringsstønaden skal reduseres i den utstrekning vedkommende har rett til livsoppholdsytelser i folketrygdloven.

Forslaget innebærer at regelverket for kvalifiseringsstønad må fastsette hvordan kvalifiseringsstønaden skal settes ned, og at den kommunale delen av NAV-kontoret må holde rede på den løpende avkortingen og utbetale kvalifiseringsstønaden deretter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil påpeke at NAV ikke må komme i en situasjon der utbetalingen av dagpenger eller attføringspenger må vente på avkortings- eller samordningsvurderinger i kommunal regi, slik som dagens samordningsregler for offentlig tjenestepensjon forplikter oss til.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil også bemerke at forholdet til ytelser til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15 ikke er direkte regulert i lovforslaget. I kommentarene under punkt 6.2.4 heter det at "Målgruppen for kvalifiseringsstønaden omfatter ikke de som har rett til overgangsstønad..." og at det derfor ikke er gitt samordningsbestemmelser mot overgangsstønad.

En problemstilling vil kunne oppstå for de som blir enslige forsørgere og får rett til overgangsstønad når de er i kvalifiseringsprogrammet og mottar kvalifiseringsstønad. Kvalifiseringsstønaden er høyere enn overgangsstønaden som er 1,85G.

Etter direktoratets vurdering bør også forholdet mellom kvalifiseringsstønad og ytelser etter folketrygdloven kapittel 15 utredes nærmere i forbindelse med utarbeidelse av proposisjon. Dette gjelder både forholdet til overgangsstønad som er en yttelse til livsopphold og forholdet til øvrige ytelser som kan gis etter kapittel 15; stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og stønad til flytting. Forholdet til stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og stønad til flytting er ikke omtalt i høringsnotatet. Dette bør vurderes ift lovutkastets § 5A-10 1. ledd.

Videre vil Arbeids- og velferdsdirektoratet bemerke at det kun er gitt samordningsbestemmelser mot "fødselspenger" ikke mot engangsstønad og svangerskapspenger. Samordning mot svangerskapspenger kan innfortolkes, men bør likevel tas inn i lovteksten. Forholdet til engangsstønaden må imidlertid vurderes. Vi gjør oppmerksom på at folketrygdlovens kapittel 14 ble endret med virkning fra 1. januar 2007. Betegnelsen fødselspenger er byttet ut med foreldrepenger.

§ 5A-12. Trekk i framtidige utbetalinger

Det er gitt to bestemmelser som omhandler feilutbetaling og tilbakekreving. Den ene er gitt ved en tilføyelse i sosialtjenesteloven § 5-6, hvor det er tatt inn at bestemmelsen også skal gjelde for kvalifiseringsstønad. Bestemmelsens anvendelsesområde er begrenset til tilfeller der det forsettelig eller grovt uaktsomt er gitt uriktige opplysninger. I forslaget til ny lov er det i § 5A-12 gitt

bestemmelse om trekk i fremtidige utbetalinger ”Dersom en person har fått utbetalt høyere kvalifiseringsstønad enn det vedkommende har krav på... ”

Sosialtjenesteloven § 5-6 har et klart avgrenset anvendelsesområde, og en rekke tilfeller der det er utbetalt for mye vil falle utenfor denne bestemmelsen. Den foreslåtte bestemmelsen i § 5A-12 fremstår etter ordlyden som en ren motregningsbestemmelse der motregningsadgangen er begrenset til ”framtidig stønad”. Dette innebærer at en rekke tilfeller av feilutbetaling vil falle utenfor anvendelsesområdet til både sosialtjenesteloven § 5-6 og den foreslåtte § 5A-12.

Når det gjelder de materielle vilkårene for tilbakekreving, bør disse fremgå av selve lovteksten og ikke bare omtales, det vises til punkt 6.3.3. Det fremkommer her at tilbakekreving i form av trekk i fremtidig stønad skal kunne skje uten hensyn til om mottaker er noe å bebreide eller burde forstått at det dreide seg om en feilutbetaling. En slik objektiv tilbakekrevingsregel bør lovfestes, selv om tilbakekrevingen bare kan gjennomføres ved trekk i fremtidig stønad.

Det bør videre vurderes å gi tilbakekrevingsbestemmelser for de tilfellene som faller utenfor sosialtjenesteloven § 5-6 og den foreslåtte § 5A-12. Dersom en person på grunn av en feil begått av NAV får utbetalt for mye eller dersom personen for eksempel har sluttført kvalifiseringsprogram og begynt i arbeid.

§ 5A-14. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Det foreslås at retten til kvalifiseringsprogram kun gjelder for personer som har oppholdt seg i kommunen i minst ett år frem til 1. januar 2010.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at det bør vurderes å gjøre unntak for denne overgangsregelen for personer som har oppholdt seg i institusjon i en annen kommune enn hjemkommune, som f.eks innsatte i fengsel, dersom overgangsbestemmelsen utgjør en begrensning ift disse.

Med vennlig hilsen



Tor Saghe
Arbeids- og velferdsdirektør



Erik Øftedal