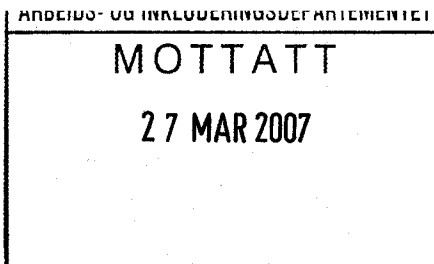




Fylkesmannen i Vestfold



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Boks 8019 - Dep

0030 Oslo

Vår saksbehandler / telefon:
Anne Mette Aralt
33 37 23 98

Deres ref:
200607139/AM

Vår referanse:
2007/2648
Arkivnr: 721.0

Vår dato:
23.03.2007

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

Det vises til oversendelsesbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 14.02.07, - mottatt hos Fylkesmannen den 21.02.07.

Innledning:

Fylkesmannen er positiv til at det legges til rette for en forenkling og sammenslåing av tre av de tidsbegrensede, statlige inntektssikringsordningene – jfr. forslagene som fremkommer i St.meld. nr 9 (2006-2007) om Arbeid, velferd og inkludering. Vi kan imidlertid ikke se at den samme forenklingen gjenspeiles på kommunal side slik høringsforslaget fremstår. Personer med ”vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden” finnes både innenfor det kommunale og det statlige hjelpeapparatet. Alle de midlertidige statlige ytelsene har et rehabiliterende og arbeidsforberedende siktemål. De har i så henseende store likhetstrekk med forslaget til kvalifiseringsstønad.

Fylkesmannen ser selvsagt positivt på at det legges til rette for at flest mulig i målgruppen kan komme i arbeid og aktivitet. Fokuset på individuell tilrettelegging av tiltak og virkemidler er bra. Fylkesmannen vi imidlertid hevde at det er lagt for lite vekt på aktivitetsaspektet.

Slik Fylkesmannen ser det, er det liten grunn til at en individuell og god utredning og tilrettelegging av aktivitet og arbeidsforberedende program, ikke kan skje innenfor dagens kommunale system når det via NAV-kontorene kobles tettere opp med den nye tidsbegrensede inntektssikringsordningen. Fylkesmannens primære tilbakemelding vil derfor være at målgruppen for den sammenslåtte midlertidige inntektssikringsordningen bør utvides til også å gjelde den gruppen av langtids sosialhjelpsmottagere som vil kunne profitere på et systematisk kvalifiseringsprogram. En konsekvens av dette er at kvalifiseringsstønaden blir en del av den generelle midlertidige inntektssikringen og derved statlig. Det vil i stor grad bidra til NAV-reformens mål om mer fleksible og bedre samordnet bruk av virkemidler, en mer effektiv tilrettelegging og oppfølging av den enkelte og spare saksbehandlingsressurser slik at disse kan brukes mer direkte i klient/brukeroppfølgingen.

Fylkesmannen er også bekymret for at verken kommune eller stat vil ha gode nok incentiver til å tilrettelegge for en utbredt bruk av kvalifiseringsstønaden slik den fremstår i forslaget. Fra kommunal side vil det kunne hevdes at en slik stønadsordning i overskuelig tid vil bli dyrere –

Fylkesmannen i Vestfold
Telefon: 33 37 10 00
Telefaks: 33 37 11 35
E-post: postmottak@fmve.no
www.fylkesmannen.no/vestfold

Postadresse:
Postboks 2076
3103 Tønsberg
Orgnr. 974762501

Besøksadresse:
Statens Park - Bygg I
Ant. Jenssensgt. 4
Telefon: 33 37 10 00

både fordi stønadssatsen er høyere og tiltakene som den enkelte skal få del i må opprettes (jfr. § 5A-1 pkt. c). Tilbudene har vært for lite utbygd generelt sett og staten har tidligere hatt ansvaret for opprettelse av arbeidstiltak. Ansvaret og kompetansen knyttet til arbeidsevnevurderingen har også ligget på statlig side. Staten vil kunne hevde at det er deres mål er at færre kommer "på trygd" og vil kanskje ikke være like opptatt av om flere blir på kommunale ordninger. Det er sågar slik at en del av dem som i dag har en trygdeordning som inntektskilde (individstøtte eller lave dagpenger f.eks) blir overført til kommunale støtteordninger via kvalifiseringsstønden.

Kommunen får med andre ord nye oppgaver. Av kommentarene til lovforslaget uttrykkes dette også ved at kommunen innenfor NAV-kontoret får et særskilt koordineringsansvar på dette feltet.

Ansvar og lovforankring:

Sosialtjeneste har alltid hatt et ansvar for tilrettelegging av tjenester og annen tett oppfølging av de sosialhjelpsmottagerne som har hatt behov for det. Generelt sett har de ansatte i sosialtjenesten gode forutsetninger og kompetanse til å utføre denne type arbeid. Økonomisk utbetaling er bare en del av det sosialfaglige arbeidet som utføres av sosialtjenesten. Denne kompetansen bør kunne utnyttes og videreutvikles selv om kvalifiseringsstønden gjøres statlig.

Uavhengig av om stønden gjøres statlig eller kommunal finner Fylkesmannen grunn til å kommentere noen de ulike forslagene slik de nå ligger.

Fylkesmannen har som sådan lite kommentarer til at stønadsnivået i introduksjonsordningen legges til grunn utover det faktum at dette vil bety at mange klienter fortsatt må forventes å måtte benytte supplerende økonomisk sosialhjelp slik erfaringen er fra introduksjonsordningen. Det betyr at det i mange saker blir to kommunale vedtak parallelt. Det er også slik at introduksjonsordningen i seg selv er svært byråkratisk med mange ulike vedtaks- og klagemuligheter. En overgang til en slik stønadsform betyr utvilsomt økt byråkratisering. Fylkesmannen konstaterer ellers at det er lagt opp til det skal gjøres avkorting mot inntektsgivende arbeid. Det skjer ikke ved den ordinære introduksjonsordningen. Fylkesmannen ser liten grunn til at det skal være annerledes for de personene som skal motta kvalifiseringsstønden når det ellers lagt opp til å bygge på lesten til introduksjonsordningen. Det vil bare bety at flere må ha ordinær supplerende økonomisk sosialhjelp over lengre tid og at den enkeltes incentiver til å stå i en arbeidssituasjon kan bli mindre. Slik ordningen med avkorting er skissert i utkastet, synes den rimelig komplisert å praktisere. Igjen vil Fylkesmannen påpeke poenget med en enklere forvaltning.

Hvis stønden blir kommunal, mener Fylkesmannen det er naturlig at den knyttes til lov om sosiale tjenester foreløpig og senere til en felles helse- og sosiallov som foreslått av Bernt-utvalget.

Om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad:

Fylkesmannen er enig i at det bør legges opp til aktivisering gjøres mer forpliktende for både stønadsmottagere og tjenesteapparat enn slik dagens praksis er. Det gjelder både på statlig og kommunal side.

Ett av kriteriene for å kunne få kvalifiseringsstønad er at vedkommende "vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom å få tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging ..". Det er viktig at arbeidsbegrepet ikke blir definert for snevert. Arbeidsmulighetene er konjunkturavhengig. Mange vil kunne ha restarbeidsevne som kan utnyttes når tilgangen på arbeidsplasser er god, men som vil falle helt utenfor i trangere tider. Det må være rom for

betydelig skjønn når det skal vurderes om en person vil kunne ha nytte av kvalifiseringsstønad. Også den gruppen som er i såkalte sysselsettingstiltak og/eller andre aktivitetstiltak må kunne defineres inn. Fylkesmannen vil mene at dette må presiseres tydeligere i lovforslaget slik at kvalifiseringsstønad ikke kun blir for de få. Slik det fremstår nå, vil inngangsporten være smal og i tillegg underlagt et slikt skjønn at Fylkesmannen ved eventuell klagebehandling svært vanskelig vil kunne overprøve vedtaket. Med andre ord må ordlyden i § 5A-2 1. ledd endres.

Det er lagt opp til at den enkelte ikke skal ha plikt til å delta i kvalifiseringsprogrammet. På grunn av lov om sosiale tjenester subsidiære karakter, er det jo imidlertid slik at de personene som mottar økonomisk sosialhjelp har en plikt til å utnytte alle andre muligheter til forsørgelse først. Hvis/når begge ordningene blir kommunale og skal tas av samme "kasse", kan slike situasjoner lett framstå uoversiktlige for både klienter og saksbehandlere. Vi ser for oss ulike skjønnsavgjørelser i kommunen og derav en del klagesaker i grensesnittet mellom økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad. For eksempel kan det på den ene siden være slik at en klient ønsker deltagelse i kvalifiseringsprogrammet, men kommunen klarer ikke å stille med adekvate tiltak innen rimelig tid (6 mnd jfr. § 5A-3). Skal vedkommende da ha en utbetaling lik kvalifiseringsstønad eller ordinær økonomisk sosialhjelp hvis kommunen ikke klarer å holde fristen? På den andre siden kan det være slik at klienten ikke ønsker kvalifiseringsstønad, men det stilles vilkår om deltagelse. Vilkåret blir brutt, klienten går fortsatt på økonomisk sosialhjelp som vil være billigere for kommunen? Med andre ord er forholdet mellom økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad uklar – ikke minst hva gjelder vilkårsfastsetting etter lovens § 5-3.

Det fremgår av forslaget at § 4-2 skal få et nytt punkt f) hvor kommunen får en plikt til opprettelse av kvalifiseringsprogram. Det er uklart for Fylkesmannen om departementet tenker seg at pkt f) skal være knyttet til inngangsvilkåret i § 4-3 slik som § 4-2 a-e. Fylkesmannen vil mene at dette vil være vanskelig å håndtere i forhold til de øvrige inngangsvilkårene som er knyttet til selve kvalifiseringsstønden.

Av § 5A-12 fremgår ellers at hvis en person har fått utbetalt høyere kvalifiseringsstønad enn det vedkommende har krav på, kan det overskytende trekkes i framtidig stønad, - hvilket da betyr at vedkommende må over på ordinær økonomisk sosialhjelp. Med andre ord, - en annen stønadsform fra samme "kasse".

I avsnittet om "kartlegging og avklaring" brukes ordet "bestilling" når det er snakk om ønske om eller behov for tjenester. Dette gir helt feil assosiasjoner fordi klienten sitter ikke i den posisjon at vedkommende kan "bestille". Det dreier seg om "søknad". Ordlyden bør endres.

Av ordlyden i § 5A-1 pkt. c fremgår det at det er "arbeids- og velferdsforvaltningen" som skal tilby et tilpasset program. Av kommentarene fremgår det at dette anses å utelukkende være et kommunalt ansvar. Dette er uheldig (jfr. tidligere kommentarer)

Det skal være et helårig program **på fulltid**. Fylkesmannen forutsetter som en selvfølge at "fulltid" ikke betyr full arbeidsuke. Som det fremgår av kommentarene, er målgruppen for stønaden oftest i behov for svært mye tilrettelegging. Funksjonsevneanalysen utført av Høgskolen i Oslo, har igjen vist at den aktuelle gruppen har overrepresentasjon av sykdom og svak sosial fungering. Å legge opp til at de skal kunne gå fra en situasjon uten noen form for tiltak til å være i aktivitet 37,5 timer pr uke, vil være helt urealistisk. Slik Fylkesmannen forstår kommentarene til forslaget, blir det lagt opp til at det kan legges inn andre aktiviteter enn selve programaktiviteten. Vi mener dette også blir for stramt og vil hevde at det må være arbeidsevnevurderingen som må være utgangspunktet for hvor mange timer pr uke den enkelte skal kunne forventes å være i

aktivitet pr uke. Hvis for eksempel 5 -10 timer pr uke er hva en person kan make, skal det kunne defineres som "full tid" i hans tilfelle. Det motsatt vil ekskludere svært mange av dem denne stønaden skulle være ment for.

Det fremkommer at en person kun kan delta i programmet en gang. Fylkesmannen vil mene at dette er uheldig for denne gruppen det her er tale om. Det vil kunne være personer som faller ut og som etter noen tid igjen vil kunne profitere på et nytt program.

Saksbehandling:

Fylkesmannen har ikke innvendinger til forslaget på dette punkt dersom ordningen blir kommunal. Vi ser imidlertid at innføringen av denne ordningen vil føre til betydelig mer saksbehandling for den kommunale siden av NAV-kontoret og også for Fylkesmannen.

Overgangsregler og økonomiske og administrative konsekvenser:

Fylkesmannen er bekymret for tidsfaktoren her. Ordningen er så pass komplisert å håndtere og det forutsetter etablering av så mange nye tiltak på kommunal side, at vi mener det er lite realistisk med en innfasing av ordningen allerede fra oktober 2007. De første "NAV-kommunene" vil være opptatt av egen etablering og sannsynligvis finne det svært vanskelig å samtidig ta i bruk en helt nye og komplisert stønadsordning samtidig. Etter vår mening vil det derfor være bedre å bruke noe lengre tid til opplæring og etablering av tiltak.

Det fremgår av lovutkastet at ordningen skal gjelde for alle som oppholder seg i kommunen, men at det i en overgangsperiode settes krav om ett års oppholdstid i kommunen på forhånd. Flere i aktuell målgruppe flytter mye rundt og det vil sannsynligvis også skape problemer at en del vil flytte ut av kommunene med kvalifiseringsstønad til kommuner uten slik ordning. Vi antar at dette vil kunne anses som et brudd på avtalen og at vedkommende derved mister kvalifiseringsstønaden. Hvis det da skal være slik at vedkommende ikke skal ha rett til å søke på nytt, vil det kunne bli et problem for flere (se kommentar ovenfor).

Det fremgår av notatet at Fylkesmannen må påregne merbelastning både når det gjelder informasjons- og veiledningsarbeid og klagebehandling. Departementet legger til grunn at dette ikke vil bety noen merbelastning i 2007. Selv om overprøving av skjønnet i disse sakene, vil kunne være komplisert å håndtere, vil muligens likevel være riktig hva gjelder klagebehandling. Vi kan vanskelig se at det kan stemme hva gjelder veiledning og informasjon dersom departementets kjøreplan om iverksetting allerede i oktober 2007 gjennomføres.

Konklusjon:

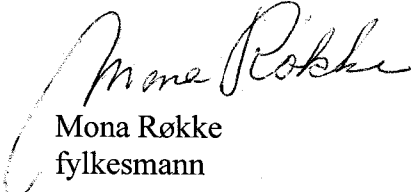
Det er viktig å holde fast på NAV-reformens hovedintensjon om å få flere i arbeid og aktivitet, forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov samt få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Fylkesmannen kan ikke se at forslaget til ny kvalifiseringsstønad oppfyller alle disse kriteriene. Det nye lovverket vil bety en betydelig grad av byråkratisering uten at det er sikret at kvalifiseringsprogrammet vil hjelpe de mange med en bedret inntektssikring over tid.


Vi mener at dagens lovverk med de endringer som allerede er vedtatt for statlig, midlertidig inntektssikring, vil kunne romme også NAV-reformens intensjon om å få flere i aktivitet. Dette kan skje ved at det legges opp til mer forpliktende løp både for stønadsmottagere og tjenesteutøvere, - jfr lovens § 5-3; - eventuelt endre det faktum at økonomisk sosialhjelp alltid skal være en subsidiær ytelse.

Fylkesmannen er ellers opptatt av at det blir lagt mer vekt på et utvidet arbeidsbegrep, at det legges opp til minst mulig rigide regler for stønadshåndtering og at tiltaksplasser for aktuell brukergruppe ikke utelukkende blir et kommunalt, men et helhetlig forvaltningsansvar for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Med hilsen



Mona Røkke
fylkesmann



Svein Lie
fylkeslege/avd.direktør