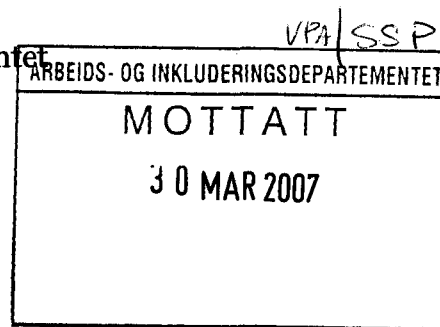




Ligestillings- og
diskrimineringsombudet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO



Vår ref.
07/326-2-HW

Deres ref.
200607139- /AM - 23

Dato:
28.03.2007

HØRINGSSVAR - FORSLAG OM KVALIFISERINGSPROGRAM MED TILHØRENDE STØNAD I NYTT 5 A I SOSIALTJENESTELOVEN

1. INNLEDNING

Ligestillings- og diskrimineringsombudet viser til ovennevnte høringssak med frist for å komme med merknader til 30 mars 2007.

Generelt vil ombudet bemerke at vi deler departementets vurdering av at det er et behov for en sterkere og mer systematisk innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Ombudet gir tilslutning til at dette må innebære en tett og forpliktende oppfølging av den enkelte. Det er neppe tvilsomt at det i målgruppen for tiltaket finner personer med arbeidsevne og vilje, dersom det etableres et langsiktig og tilpasset kvalifiseringsløp.

I forslaget viser departementet til at utgangspunktet for NAV-reformen er at det finnes mer enn 700 000 mennesker i yrkesaktiv alder som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Ombudet savner en konkretisering av størrelsen på målgruppen i forhold til dette tiltaket, herunder hvilke årsaker til svak tilknytning til arbeidsmarkedet som dette tiltaket særlig skal avhjelpe. Dette vil særlig være viktig i lys av de ressursene som må følge tiltaket.

Ombudet har noen merknader til ordningen, og noen generelle innsigelser/kritiske merknader, se henholdsvis punkt 2 og punkt 3 nedenfor.

2. KONKRETE MERKNADER TIL LOVFORSLAGET

Ligestillings- og diskrimineringsombudet merker seg at ytelsen anses som en sosial ytelse jf sosialtjenesteloven § 4-2. Ombudet ser at begrunnelsen for dette er å få en lovforankring som bygger opp under regjeringens mål om en forsterket innsats overfor langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Ombudet ser både fordeler og ulemper ved en slik forankring, og mener at det ikke uten videre er heldig at tjenesten blir å regne som en sosial ytelse, da den først og fremst har som formål å kvalifisere personer til deltakelse i det ordinære arbeidslivet. Ombudet mener derfor det er nødvendig at spørsmålet om lovforankring vurderes, som bebudet i høringsnotatet punkt 3.2.4. I en slik vurdering bør det også tas hensyn til tiltakets nedslagsfelt.

Ombudet merker seg høringsnotatets punkt 5.2 om rett og plikt til å delta. Retten er imidlertid avledet at søker oppfyller vilkårene i forslaget § 5A-1. Ombudet stiller spørsmålsteget ved om det er forsvarlig i et rettssikkerhetsperspektiv at fylkesmannens myndighet er begrenset i slike saker jf sosialtjenestelovens § 8-7, første ledd. Det dreier seg her om ytelse av langvarig karakter, inntil 2,5 år. I tillegg vil personer som kommer inn under ordningen få tilgang til et bredt spekter av ytelse, og et stønadsnivå som ligger over det som typisk vil følge av sosialtjenestelovens kapittel 5.

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil derfor anbefale at begrensningene i fylkesmannens myndighet ikke skal gjelde ytelse etter kapittel §5A-1.

Ombudet merker seg høringsnotatets punkt 5.7.3 om at tiltaket skal være et helårlig program på fulltid, jf forslaget § 5A-2. Ombudet ser at departementet tar enkelte forbehold i høringsnotatet om at "hva som defineres som hel dag kan variere avhengig av i hvilken grad tiltakene og elementene i programmet...". Ombudet stiller spørsmålsteget ved om dette er heldig.

Etter ombudets vurdering vil en redusert arbeids- og inntektsevne typisk gi seg utslag i begrensede ressurser til å delta i et forpliktende kvalifiseringsløp. Ombudet er usikker på om forslaget er tilstrekkelig gjennomtenkt på dette punkt. Ombudet stiller spørsmål ved om plikten til fulltids deltakelse medfører at tiltaket blir uegnet for deler av målgruppen fordi disse ikke har kapasitet til å forplikte seg til fulltids deltakelse.

3. GENERELLE MERKNADER TIL ORDNINGEN

Ombudet har noen generelle innsigelser mot forslaget, og disse handler i stor grad om personer som av ulike grunner ikke gjennomfører eller deltar i kvalifiseringsprogrammet, og mulige langsiktige konsekvensene av at det ikke etableres alternative tiltak for disse. Merknadene under dette punkt berører også i noen grad det materielle innholdet i programmet, kvalitetssikring og kontroll med tjenestene.

1. Kunnskapsgrunnlaget til tiltaket – tilstrekkelig?

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil vise til de erfaringene som er gjort med introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere. Programmet er et eksempel på at en forsterket innsats ovenfor nyankomne innvandrere og flyktninger har vist positive resultater.

Fafo har evaluert erfaringen fra det forutgående forsøket med introduksjonsprogram i rapporten fra 2003 "Hvordan gikk det etterpå?" av Hanne Cecilie Kavli. Her fremgår det på side 61 at seks av ti flyktninger som deltok mente at opplæringstilbudet hadde stor betydning for videre muligheter på arbeids- og utdanningsmarkedet. Når det gjelder den gruppen som ikke valgte å delta i programmet, fremgår det av rapporten at årsakene til dette er uklare:

"Det vil også være flyktninger som av ulike grunner ikke oppsøker eller ønsker kvalifisering. Årsakene kan være flere. Helseproblemer og psykiske traumer, tradisjonelle kjønnsroller eller manglende erfaring med utdanningssystemet er tre eksempler. For noen vil ønske om å komme raskt i arbeid føre til at de ikke vil bruke tid på kvalifisering. Vi vet lite om det reelle omfanget av dette fenomenet". (Rapportens side 11)

Erfaringene fra introduksjonsprogrammet har etter ombudets oppfatning også relevans til den ordningen som er foreslått i høringsforslaget om kvalifiseringsprogram.

Ombudet har innledningsvis etterspurt kunnskap om målgruppen, og hva som vil være nedslagsfeltet til tiltaket. Noenlunde sikker kunnskap om hvilke personer som ikke vil eller kan delta, og årsakene til dette, samt alternative og forebyggende tiltak, er av avgjørende betydning for å sikre at tiltaket i realiteten skal kunne redusere fattigdomsproblemet. Sagt på en annen måte, dersom det ikke formuleres konkret hvilke grupper som forutsetningsvis verken kan eller bør pålegges obligatorisk deltakelse, vil ordningen kunne lede til en uakseptabel belastning på en svært sårbar gruppe med alvorlige konsekvenser for den enkelte. Disse vil i verste fall få avslag på søknad om økonomisk sosialhjelp under henvisning til at de allerede har fått et annet tilbud.

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil derfor oppfordre departementet til å sikre dokumentasjon omkring både positive og negative effekter av tiltaket, herunder frafall fra kvalifiseringsløp og hvilke grupper som rammes hardest av dette. Ombudet vil anmode om at ordningen forutsetningsvis implementeres med varsomhet i forhold til personer som vil ha problemer med å delta i et full tids kvalifiseringsløp eller kvalifisering generelt.

2. Gjeninnføres hjemstavnsretten for sårbare grupper?

Hjemstavnsprinsippet ble avskaffet og avløst av oppholdsprinsippet i 1964 i forbindelse med at forsorgsloven ble avløst av lov om sosial omsorg av 5. juni 1964. Tidligere kunne den kommunen som ytet hjelp, kreve refusjon fra hjemstavnskommunen eller sende den hjelpetrengende dit. Dette førte til tidkrevende mellomkommunale oppgjør og kunne oppleves nedverdighende for dem som mottok hjelpen.

Oppholdsprinsippet som erstattet hjemstavnsretten og ble et førende prinsipp, innebærer at kommunen der den enkelte oppholder seg over en viss tid, er ansvarlig for å sikre ytelser til livsopphold etter sosialtjenesteloven. Selv om oppholdsprinsippet fortsatt må anses som gjeldende rett, er det en rekke unntak, og stadig flere. Kommunen har ikke hjelpeplikt for dem som har fått etablert et annet tilbud i en annen kommune som det ikke vil være åpenbart urimelig at de benytter seg av. Rusmisbrukere var lenge den gruppen av trengende som måtte finne seg i denne begrensningen. Siden er gruppen som avvises når de flytter til andre kommuner blitt utvidet til også å omfatte primærbosatte og sekundærbosatte flyktninger, samt flyktninger og innvandrere på introduksjonsprogram. I tillegg vil funksjonshemmede med behov for betydelig tilrettelegging av kommunale tjenester og i noen grad pleietrengende eldre omfattes av dette.

Ombudet forutsetter at ordningen med obligatorisk kvalifiseringsprogram etter mønster fra introduksjonsordningen, indirekte vil lede til en begrensning i muligheten til å etablere seg fritt innenfor landets grenser. Ombudet legger ellers til grunn, med utgangspunkt i praksis i parallelle saker, at tilflyttingskommunen vil avslå søknad om bistand etter sosialtjenesteloven dersom søker deltar i et kvalifiseringsprogram i en annen kommune.

Likestillings- og diskrimineringsombudet forutsetter at ordningen ikke har konsekvenser som rammer sårbare grupper på en uforholdsmessig inngripende måte. Dersom tiltaket de facto tvinger en person til å forbli bosatt i en kommune hvor vedkommende ikke ønsker å oppholde seg, utelukkende fordi vedkommende er en del av et kvalifiseringsløp, vil vi se eksempler på situasjoner hvor særlig sårbare grupper tvinges til å velge mellom handlingsalternativer som uansett svekker både vedkommendes livskvalitet og effekten av tiltaket. Vi vil også se eksempler på at de som trenger tiltaket mest, f.eks. innvandrere, flyktninger og nasjonale minoriteter, vil velge bort kvalifisering.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener på den bakgrunn av langsiktige kvalifiseringstiltak må innrettes med utgangspunkt i individets behov og livsløp, og kunne videreføres konstruktivt dersom vedkommende flytter til en ny kommune.

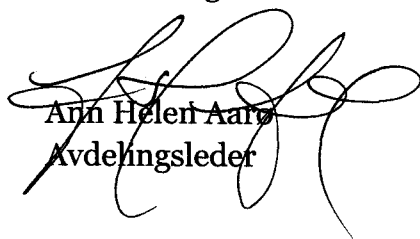
3. Kvalitetssikring av tjenesteleverandør


Riksrevisjonen publiserte nettopp sin rapport om undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkende, Dokument nr. 3:5 (2006-2007).

Konklusjonen var blant annet med arbeids og velferdsetaten har utviklet et bredt spekter av indikatorer for å måle *kvantiteten* i tjenestene til arbeidssøkerne, men at det i liten grad var etablert systemer for å sikre *kvaliteten* i saksbehandlingen og tiltaksbruken. Med andre ord er det ikke gitt at arbeidssøkeren får god nok oppfølging og tiltak som virker. Rapporten avslører dessuten store fylkesvise variasjoner. Departementet har uttalt at oppfølgingen av de prioriterte gruppene skal bli bedre.

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil påpeke at arbeidet med å finne frem til treffsikre og egnede tiltak overfor målgruppen for dette tiltaket neppe vil være mindre utfordrende. I forlengelsen av dette vil ombudet påpeke at det er behov for at det føres tilsyn med kvaliteten på innholdet i kvalifiseringsprogrammet. Under henvisning til at fylkesmannen har begrenset kompetanse til å overprøve sosialtjenestens skjønn, og videre at den individuelle planens materielle innhold ikke kan gjøres til gjenstand for prøving, er det etter ombudets vurdering en særskilt utfordring å sikre kontrollen med kvaliteten på innholdet i kvalifiseringsprogrammet.

Med vennlig hilsen


Ann Hølen Aarø
Avdelingsleder


Heidi Wyller
Rådgiver