



Innst. O. nr. 2

(2007-2008)

Innstilling til Odelstinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Ot.prp. nr. 70 (2006-2007)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover

Til Odelstinget

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser i proposisjonen til at Regjeringen i St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering foreslo som ett av hovedgrepene at det etableres et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden. Formålet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Det foreslås at ansvaret for ordningen blir kommunalt og at forvaltningen i likhet med økonomisk sosialhjelp legges til NAV-kontoret.

Det vises også til at Handlingsplan mot fattigdom ble lagt fram som særskilt vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Fokus i 2007 rettes mot å styrke arbeidslivtilknytningen for de som står langt fra arbeidsmarkedet, sikre inkludering og deltakelse av utsatte barn og unge, og bedre levekårene for de vanskeligst stilte. Stortinget har i 2007 bevilget 53 mill. kroner til innfasing av kvalifiseringsprogram og stønad i kommuner med NAV-kontor.

Departementet foreslår i proposisjonen at et kvalifiseringsprogram med en standardisert stønad hjemles i nytt kapittel 5A i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven). NAV-

kontoret skal ivareta kommunens oppgaver etter foreslått kapittel 5A, og lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) § 13 foreslås derfor endret.

I forbindelse med at forslaget om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven har vært på høring mottok departementet 93 høringsuttalelser hvorav 80 var realitetsuttalelser. Innholdet i høringsuttalelsene er behandlet under de enkelte hovedpunktene i departementets forslag i proposisjonen.

I proposisjonen uttaler departementet at det tar sikte på at det i forbindelse med innfasing av programmet vil bli utarbeidet måleindikatorer og gjennomført en kontinuerlig evaluering. Etter to år vil det bli foretatt en oppsummering av resultatene av evalueringen. Evalueringen vil danne grunnlag for eventuelle justeringer av kvalifiseringsprogrammet.

1.2 Sammendrag

Bakgrunn for lovforslaget

I proposisjonens kapittel 2 redegjøres det nærmere for bakgrunnen for lovforslaget. Det redegjøres for etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-reformen), jf. St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering som foreslår nye virkemidler for å nå målet om flere i arbeid og færre på stønad. Ett av forslagene i stortingsmeldingen er forslaget om kvalifiseringsprogram og en standardisert inntektssikring (kvalifiseringsstønad). Meldingen ble behandlet i Stortinget 20. mars 2007, jf. Innst. S. nr. 148 (2006-2007).

Forslaget til reorganisering ble fremmet i St.prp. nr. 46 (2004-2005) og ble vedtatt av Stortinget 31. mai 2005, jf. Innst. S. nr. 198 (2004-2005). En ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) og Innst. O. nr. 55 (2005-2006))

ble sanksjonert av Stortinget 13. juni 2006 og trådte i kraft 1. juli 2006.

Velferdslovgivningens tilbud til personer uten arbeid, inntekt eller trygderettigheter (gjeldende rett)

I proposisjonens kapittel 3 gjennomgås velferdslovgivningens tilbud til personer uten arbeid, inntekt eller trygderettigheter (gjeldende rett). Arbeids- og velferdsforvaltningsloven regulerer organiseringen og samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kommunene i en felles førstel­line (NAV-kontor). Av kommunale tjenester skal som et minimum økonomisk sosialhjelp inngå i NAV-kontoret. Loven stiller krav til helhetlig behovsavklaring, brukermedvirkning og bruk av individuell plan for personer med behov for sammensatte og koordinerte tjenester. Det redegjøres videre i proposisjonen for tiltak og stønader hjemlet i arbeidsmarkedsloven, sosialtjenesteloven og introduksjonsloven.

Gjennomgang av internasjonale forpliktelser av betydning for norsk velferdslovgivning

Proposisjonen inneholder en gjennomgang av internasjonale forpliktelser av betydning for norsk velferdslovgivning. Det gis også en kort oversikt over nordiske velferdsordninger.

Ansvar og lovforankring mv.

Det redegjøres i proposisjonens kapittel 5 nærmere for forslag til ansvars­plassering og lovforankring av kvalifiseringsprogram med stønad. Det foreslås at kommunene får ansvar for ordningen og at den foreløpig gis en rettslig forankring i sosialtjenesteloven, i et nytt kapittel 5A. Ordningen vil etter forslaget inngå i NAV-kontoret sammen med økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kapittel 5 (sosialhjelp). Det vurderes som hensiktsmessig å avvente avklaringer på tilgrensende lovområder før det tas stilling til spørsmålet om en endelig lovforankring. Det vises til oppfølgingen av Bernt-utvalgets forslag til harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen, Wisløff-utvalget, og arbeidet med en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden.

Om kvalifiseringsprogram

I kapittel 6 i proposisjonen redegjøres det nærmere for rett til kvalifiseringsprogram, herunder formål og målgruppe, kriterier for deltakelse, individuell plan, ansvar og samarbeid mv. Kommunen vil ha plikt til å tilby kvalifiseringsprogram i NAV-kontoret og plikt til å utforme et individuelt tilpasset program når vilkårene i § 5A-1 er oppfylt. Programmet skal utformes i samarbeid med Arbeids- og velferdseta-

ten. For å få rett til et tilpasset program vil en søker måtte være i yrkesaktiv alder, ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ha ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Rett til program forutsetter dessuten at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering og at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet. Endelig vil rett til kvalifiseringsprogram forutsette at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.

Det foreslås at deltakere i kvalifiseringsprogram skal ha rett til en individuell plan. Planen skal ivareta behovet for samordning mellom kvalifiseringsprogrammet og andre tjenester og tiltak en deltaker kan ha behov for i tillegg til programmet, som for eksempel helsetjenester.

Et kvalifiseringsprogram skal etter forslaget inneholde arbeidsrettede tiltak og aktiv arbeidssøking, og det kan inneholde andre tiltak som støtter opp under og forbereder den enkeltes overgang til arbeid (som opplæringstiltak, motivasjons- og mestrings­trening og lignende). Det kan settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. Programmet skal være helårig og på full tid, men sammensetningen av tiltak og aktiviteter skal ta hensyn til den enkelte deltakers forutsetninger.

Kvalifiseringsprogram kan gis for en periode på inntil ett år og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år. Det vil etter forslaget være mulig med flere forsøk innenfor tidsrammen på to år.

Om kvalifiseringsstønad

I kapittel 7 i proposisjonen redegjøres det nærmere for forslaget til kvalifiseringsstønad. Det foreslås en standardisert stønad på 2 grunnbeløp i folketrygden og 2/3 av 2 grunnbeløp for personer under 25 år. Det foreslås barnetillegg med tilsvarende satser som gjelder for attføringspenger og rehabiliteringspenger. Videre legges det til grunn at deltakerne på kvalifiseringsprogrammet inngår i personkretsen for statlig bostøtte.

Videre inneholder kapitlet forslag til regler for avkortning av stønaden mot arbeidsinntekt og forslag til samordningsbestemmelser mellom stønaden og andre offentlige ytelser. Det redegjøres her også for forholdet til økonomisk sosialhjelp.

Skatt, pensjon, yrkesdekning og arbeidsmiljø

Proposisjonens kapittel 8 behandler nærmere spørsmål som forslaget om kvalifiseringsprogram med stønad reiser i forhold til gjeldende lovgivning om skatt, pensjon, yrkesskadedekning og arbeidsmiljø

jø. Det foreslås at kvalifiseringsstønad blir skattepliktig og at den gir grunnlag for opptjening av pensjonspoeng.

Saksbehandling

I proposisjonens kapittel 9 gjennomgås forslag til saksbehandlingsregler for kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Vedtak om tildeling av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad vil være enkeltvedtak som vil kunne påklages til fylkesmannen. Kvalifiseringsprogrammet vil kunne bestå av tiltak både fra kommune, stat, offentlige og private arbeidsgivere, private organisasjoner m.fl. Avhengig av regelverket for saksbehandlingen som gjelder for den enkelte bidragsyter, vil vedtaket om tildeling av program bli fulgt opp og supplert med enkeltvedtak eller andre typer beslutninger. Regler for klage vil på samme måte følge av hjemmelsgrunnlaget for hvert tiltak.

Iverksetting og overgangsbestemmelser

Regjeringen uttalte i St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering at den tok sikte på legge fram et lovforslag om kvalifiseringsprogram og ny stønad våren 2007, med sikte på iverksetting fra 1. oktober 2007. Stortinget har bevilget 53 mill. kroner til innfasing av ordningen i kommuner med NAV-kontorer i 2007.

Det foreslås at lovbestemmelser om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad trer i kraft parallelt med at Arbeids- og velferdsetaten og kommunene etablerer felles kontorer. Innen utgangen av 2009 vil arbeids- og velferdsforvaltningen ha felles kontorer (NAV-kontorer) som dekker alle landets kommuner.

Finansiering og økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår at kvalifiseringsordningen blir obligatorisk for alle kommuner som har inngått avtale med Arbeids- og velferdsetaten om felles NAV-kontor, jf. proposisjonens kapittel 6.

Etter sosialtjenesteloven § 11-6 yter staten årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunens utgifter til sosialtjenesten, og etter § 11-1 skal kommunen sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å oppfylle sitt ansvar etter loven. Det foreslås at disse bestemmelsene også skal gjelde for finansiering av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. På grunn av at ordningen innføres gradvis i takt med etablering av NAV-kontorer i kommunene, vil finansieringen i en overgangsperiode ikke gå over det ordinære rammetilskuddet, men kanaliseres til de kommunene som innfører ordningen.

Merknader til de enkelte lovbestemmelsene.

MERKNAD TIL ENDRING I BESTEMMELSE I SOSIALTJENESTELOVEN

Til endring i § 5-9 Refusjon i ytelser fra folketrygden mm.

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å kreve refusjon i ytelser fra folketrygden som er vedtatt for etterbetaling. Foreslått § 5A-10 gir hjemmel for refusjon dersom en mottaker av kvalifiseringsstønad får etterbetalt ytelser som nevnt i bestemmelsen. Vilkåret "stønadmottaker" i § 5-9 endres derfor til "mottaker av økonomisk stønad" for å presisere at § 5-9 ikke skal gjelde for mottakere av kvalifiseringsstønad.

MERKNADER TIL BESTEMMELSENE I NYTT KAPITTEL 5A I SOSIALTJENESTELOVEN

Til § 5A-1. Kvalifiseringsprogram

Bestemmelsen angir målgruppen for deltakelse i programmet. Målgruppen består av personer med svak tilknytning til arbeidslivet; med vesentlig nedsett arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede livsoppholdsytelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.

Personer som i dag mottar stønad til livsopphold etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 20. desember 2001 (individstønad) eller svært lave dagpenger vil dermed kunne være aktuelle for ordningen. Vilkåret "ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven" innebærer at personer som har økonomisk sosialhjelp som sin hovedinntektskilde vil tilhøre målgruppen. Personer som oppfyller vilkårene for rett til sosialhjelp etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven, men som av ulike grunner unnlater å søke om dette, kan også inngå i målgruppen. De som har rett til tidsbegrensede inntektssikringsordninger som rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad kan imidlertid ikke få programmet.

Søkere til kvalifiseringsprogrammet vil måtte gjennomgå en arbeidsevnevurdering. Arbeids- og inntektsevne er knyttet til forholdet mellom den enkeltes muligheter og begrensninger og arbeidslivets krav og forventninger. Departementet vil kunne gi forskrift om bruken av arbeidsevnevurderinger, herunder faglig innhold og metode, jf. § 5A-1 fjerde ledd.

Deltakelse i kvalifiseringsprogram vil bero på at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program, jf. § 5A-1 annet ledd. Programmet skal tilpasses og tilrettelegges i forhold til den enkeltes deltakers behov. Formuleringen i bestemmelsens annet ledd bokstav c er ikke ment å begrense arbeids- og

velferdsforvaltningens plikt til å utarbeide fleksible løsninger for en uensartet målgruppe.

Søkere som oppfyller vilkårene i bestemmelsens første og annet ledd bokstav 1 b, og som arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program, jf. bokstav c, har rett til kvalifiseringsprogram. Kommunen vil ha plikt til å utarbeide program, og Arbeids- og velferdsetaten vil være forpliktet til å medvirke ved utarbeiding av programmet. I kommuner med NAV-kontor skal kvalifiseringsprogram inngå i kommunens lovpålagte tjenester.

Til § 5A-2. Kvalifiseringsprogrammets innhold

Kvalifiseringsprogrammet skal utformes individuelt med sikte på å styrke deltakerens muligheter for å få og stå i et arbeidsforhold. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov, jf. bestemmelsens tredje ledd.

Programmet skal være på full tid. Innenfor denne tidsrammen vil den enkeltes forutsetninger være bestemmende for hvordan programmet utformes. Programmet skal i tillegg til arbeidsrettede tiltak også omfatte arbeidssøking. Innenfor programmet kan deltakeren få tilrettelagt opplæring, motivasjons- og mestringstrening. Det vil også kunne være behov for helsehjelp, opptrening og egenaktivitet med formål å bedre egen helse.

I vedtaket om kvalifiseringsprogram skal det angis et hensiktsmessig starttidspunkt, jf. § 5A-2 femte ledd. Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis, jf. bestemmelsens sjette ledd.

I bestemmelsens siste ledd gis departementet hjemmel for i forskrift å gi nærmere bestemmelser om programmets innhold.

Til § 5A-3. Iverksetting av programmet

Kvalifiseringsprogrammet kan i utgangspunktet iverksettes på ethvert tidspunkt, men det må være iverksatt innen seks måneder fra søknad om deltakelse i programmet har kommet inn.

Til § 5A-4. Programmets varighet

Kvalifiseringsprogrammet kan gis for en periode på inntil ett år og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Beslutninger om forlengelse utover ett år må fattes i form av enkeltvedtak. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år, noe som krever "særskilt vurdering".

Det er mulig å få et nytt forsøk etter å ha avbrutt et program forutsatt at tidsrammen på to år ikke er overskredet.

Fravær i form av permisjon kan legges til den totale rammen for den enkeltes program.

Til § 5A-5. Individuell plan

Bestemmelsen gir deltakere i kvalifiseringsprogram en rett til individuell plan. Det følger av bestemmelsen og henvisningen til § 8-4 at den planen angår skal delta i utformingen av den individuelle planen. Kommunen skal også samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder. Det vises derfor til § 4-3a annet ledd som gjelder tilsvarende for deltakere i kvalifiseringsprogram.

Den individuelle planen supplerer kvalifiseringsprogrammet. Den individuelle planen kan inkludere kvalifiseringsprogrammet, men vil ha et videre formål. Det vises her til Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven (23. desember 2004).

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

Bestemmelsen gir sosialtjenesten hjemmel for å stanse kvalifiseringsprogrammet for den enkelte. Retten til kvalifiseringsstønad vil falle bort fra samme tidspunkt, men stønad som allerede er opparbeidet vil måtte utbetales.

Hva som er saklig grunn må sees i forhold til formålet med kvalifiseringsprogrammet, nemlig å gi vedkommende og andre individuelt tilpasset bistand for å kunne komme i arbeid. En beslutning om stans av kvalifiseringsprogram er et enkeltvedtak som kan påklages.

Til § 5A-7. Kvalifiseringsstønad

Bestemmelsen regulerer vilkårene for å få kvalifiseringsstønad og stønadens størrelse. Det stilles ikke noe krav om økonomisk behov. Med unntak av at det gis barnetillegg, er stønaden lik for alle deltakere uten hensyn til individuelle behov eller familie-situasjon. I den grad det skulle oppstå ekstraordinære situasjoner som ikke lar seg dekke av stønaden, må vedkommende eventuelt søke om økonomisk sosialhjelp.

Til § 5A-8. Fravær og permisjon fra kvalifiseringsprogrammet

Illegitimt fravær skal medføre trekk i stønaden. Bestemmelsen gir departementet hjemmel for å fastsette nærmere regler om fravær og permisjon.

Til § 5A-9. Samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt mv.

Kvalifiseringsstønaden, inkludert eventuelle barnetillegg, avkortes time for time når en deltaker har inntektsgivende arbeid.

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

Kvalifiseringsstønaden reduseres med det beløp vedkommende mottar til livsopphold i form av dagpenger ved arbeidsløshet, sykepenger, foreldrepenge eller rehabiliteringspenger.

Dersom en person som en del av kvalifiseringsprogrammet deltar i tiltak som utløser stønad til livsopphold etter arbeidsmarkedsloven, tilfaller stønaden kommunen. Det vil bli utbetalt full kvalifiseringsstønad til programdeltakeren. Ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten til dekning av ekstrautgifter ved deltakelse på tiltak kan komme i tillegg til kvalifiseringsstønaden.

Bestemmelsens tredje ledd gir kommunen hjemmel til å kreve refusjon av ytelser i folketrygden som er vedtatt for etterbetaling. § 5-9 regulerer samordning mellom økonomisk stønad og ytelser som uførepensjon, attføringspenger og overgangsstønad. Målgruppen for kvalifiseringsstønad omfatter ikke de som har rett til disse ytelsene. § 5A-10 gjelder derfor bare de ytelser som skal samordnes med kvalifiseringsstønaden etter bestemmelsens første ledd. For øvrig er bestemmelsen utformet etter samme mønster som § 5-9.

Kommunen kan kreve refusjon for utbetalt kvalifiseringsstønad i visse etterbetalte trygdeytelser. Begrunnelsen for refusjonsadgangen er den samme som for § 5-9. Det anses ikke som rimelig at en deltaker i kvalifiseringsprogram får dobbel dekning - både trygdeytelser og kvalifiseringsstønad - for samme tidsrom og til samme formål. Kommunen har en rett, men ikke plikt, til å kreve refusjon. Kommunen må, når vedtaket om etterbetaling foreligger, foreta en konkret vurdering av om, og eventuelt for hvilke beløp, vilkårene er oppfylt. Avgjørelsen om å kreve refusjon er et enkeltvedtak.

Til § 5A-11. Utbetaling av kvalifiseringsstønad

Utbetaling skal skje etterskuddsvis. Dette er ikke til hinder for at kommunen gir et forskudd på stønad i enkeltstående tilfelle. Loven regulerer ikke hvor hyppig eller på hvilken måte utbetaling skal skje.

Til § 5A-12. Trekk i framtidige utbetalinger

Dersom programdeltakeren ved en feil har fått utbetalt for mye i kvalifiseringsstønad, kan beløpet trekkes i framtidige utbetalinger.

2. KOMITEENS BEHANDLING

Som ledd i komiteens behandling av proposisjonen ble det 8. oktober 2007 avholdt åpen høring i saken. Følgende organisasjoner deltok:

- LO (Landsorganisasjonen)
- FO (Fellesorganisasjonen)
- FFO (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon).

I forbindelse med komiteens behandling sendte saksordfører 8. oktober og 10. oktober 2007 brev til statsråd Bjarne Håkon Hanssen med spørsmål vedrørende "Yrkesskadedekning for personer på kvalifiseringsprogram" og "Spørsmål om kreditorvern for deltakere i kvalifiseringsprogram". Brevene samt svarbrevene fra statsråden av 16. oktober 2007 følger vedlagt.

3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen og Sverre Myrli, fra Fremskrittspartiet, Robert Eriksson, Kari Kjønås Kjos og Kenneth Svendsen, fra Høyre, Martin Engeset, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, fra Kristelig Folkeparti, Åse Gunhild Woie Due-sund, fra Senterpartiet, Dagfinn Sundsbø, og fra Venstre, Anita Østby, viser til Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover, der formålet med lovendringene er innføring av et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og uten, eller med svært begrensede, ytelser til livsopphold i folketrygden.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at det nye kvalifiseringsprogrammet og -stønaden er en viktig reform og et vesentlig element i Regjeringens og Stortingets bekjempelse av fattigdom i Norge. Det vises i den forbindelse også til Handlingsplan mot fattigdom, som ble lagt fram som vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007), og som videreføres i St.prp. nr. 1 (2007-2008).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at kvalifiseringsprogrammet og -stønaden er ett av tiltakene som ble lansert i forbindelse med St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, og som Stortinget ga sin tilslutning til.

Komiteen viser i den forbindelse til sine merknader i Innst. S. nr. 148 (2006-2007), spesielt sidene 24-25 og sidene 43-45, der kvalifiseringsprogrammet

er nærmere omtalt. Komiteen viser særlig til kvalifiseringsprogrammets betydning for en gruppe som hittil har vært henvist til økonomisk sosialhjelp som viktigste inntektskilde, uten muligheter til å ta del i de arbeidskvalifiserende tiltakene som Arbeids- og velferdsetaten rår over. Med det nye kvalifiseringsprogrammet forsterkes arbeidslinjens muligheter for en gruppe som hittil har falt utenfor, med de fordeler det innebærer for den enkelte og for samfunnet som helhet. Den enkelte får muligheter til å komme ut av en tilværelse som passiv stønadsmottaker og kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. Samfunnet får tilgang på tilgjengelig arbeidskraft.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at kvalifiseringsprogrammet er en nyskaping, og at det derfor kan være en viss usikkerhet knyttet til hvordan ordningen vil virke i praksis, hvor mange som blir tatt inn i programmet, hvilke deler av målgruppen langtids sosialhjelpsmottakere som blir omfattet, hvilke tiltak de får og i hvor stor grad det kan bli behov for supplerende sosialhjelp i tillegg.

Komiteen ser positivt på at Regjeringen allerede fra oppstarten av, legger stor vekt på en løpende følgeevaluering, som kan gi grunnlag for justeringer underveis.

Komiteen viser til at Regjeringen vil etablere måleindikatorer og kontinuerlig evaluering av oppnådde resultater i løpet av innfasingen av programmet, og gir sin tilslutning til dette. Programmet har som formål å redusere fattigdom, og deler av målgruppen tilhører de aller fattigste i samfunnet. Det er derfor helt vesentlig å ha gode indikatorer og derav følgende muligheter til å foreta nødvendige justeringer underveis, dersom det viser seg å være behov for det.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine merknader i Innst. S. nr. 148 (2006-2007) til St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering der innføringen av kvalifiseringsprogram og -stønad ble behandlet.

Disse medlemmer sluttet seg til intensjonene i kvalifiseringsprogrammet som skal gi mulighet for personer som er blitt avhengige av økonomisk sosialhjelp, men som fortsatt har en arbeidsevne, stor eller liten, til tiltak som kan bidra til å føre vedkommende tilbake til en aktiv tilværelse og deltakelse i arbeidslivet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre anser det som en plikt for alle voksne, arbeidsdyktige personer selv å ta ansvar for å skaffe seg arbeid og inntekter som er nød-

vendig til livsopphold for seg og sin nærmeste familie. Disse medlemmer er også av den oppfatning at det er en plikt for samfunnet å ta ansvar for at personer som, av ulike grunner, uhell, ulykker og helsemessige forhold, ikke er i stand til slik innsats, får den hjelp og de tiltak som er relevante og nødvendig for å gjenopprette eller etablere grunnleggende livsgrunnlag.

Ansvar og lovforankring mv.

Komiteen gir sin tilslutning til at ansvaret for det nye kvalifiseringsprogrammet legges til kommunene gjennom en rettslig forankring i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven, siden målgruppen først og fremst vil være personer som er avhengig av økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Gjennom forankring i sosialtjenesteloven blir det nye kvalifiseringsprogrammet et viktig arbeidsredskap i det samlede tjenestetilbudet ved NAV-kontorene.

Komiteen viser videre til Regjeringens arbeid med endelig lovforankring som ledd i oppfølgingsarbeidet etter Bernt-utvalget og Wisløff-utvalget og arbeidet med ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden, og avventer dette.

Om kvalifiseringsprogram

Komiteen viser til de foreslåtte kriteriene for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, og gir sin tilslutning til Regjeringens forslag om at programmet skal tilbys personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Komiteen viser til betydningen av at det i samarbeid mellom førstelinje ved NAV-kontorene og mulige deltakere i programmet gjennomføres en grundig arbeidsevnevurdering, som grunnlag for tett og målrettet oppfølging i programperioden. Komiteen viser også til retten til individuell plan, som følger av forslag til § 5A-5. Komiteen understreker betydningen av at også andre tiltak enn rent arbeidsrettede tiltak kan inngå i programmet, tilpasset den enkeltes behov.

Komiteen er opptatt av at en arbeidsevnevurdering må ha et positivt utgangspunkt, med mer fokus på hva det enkelte individ kan enn hva det ikke kan. Mennesker er ulike, og trenger ulike løsninger. Velferdstilbudene må alltid bygge på respekt for det enkelte menneskes integritet, og i langt større grad tilpasses den enkeltes ønsker og behov enn i dag.

Komiteen støtter den fleksibiliteten det legges opp til, ved at det ikke lages uttømmende liste over hvilke typer av tiltak som kan inngås, men at tiltakene kan inneholde elementer av både behandling, opp trening og egenaktivitet. Deltakerne i programmet vil ofte være personer som står langt fra det ordinære arbeidsmarkedet. Flexibilitet i innhold vil styrke mu-

lighetene for å utløse den arbeidsevnen den enkelte kan oppnå gjennom kvalifiserende tiltak. Komiteen vil i den forbindelse understreke at selv om målet med kvalifiseringsprogrammet er å kunne forsørge seg selv gjennom eget arbeid, vil det uansett ha en verdi for den enkelte og for samfunnet, selv om den framtidige arbeidsevnen ikke er tilstrekkelig til å fylle en heltids stilling. Ulike former for deltid eller deling av arbeidsoppgaver med andre i samme situasjon, vil også utløse en arbeidskraftreserve med betydning for den enkeltes livskvalitet og samfunnets behov for arbeidskraft.

Komiteen viser også til forslaget om fleksibilitet i programmet, både når det gjelder varigheten av det enkelte programmet, mulighetene for avbrudd eller pause hvis situasjonen for den enkelte deltaker skulle tilsi det, samt mulighetene for å kunne få en ny mulighet på et nytt program, dersom vedkommende tidligere har måttet gi opp å fullføre påbegynt kvalifisering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser også til den begrensningen som ligger i at retten til kvalifiseringsprogram forutsetter at NAV-kontoret kan tilby tilpasset program. Flertallet forutsetter at dette bare gjelder i helt spesielle tilfeller, gitt den fleksibiliteten det legges opp til i sammensetningen av individuelle tiltaksplaner.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre, viser til den fristen som er satt på seks måneder fra søknad til iverksetting av individuelt program. Fristen tjener en dobbel hensikt. På den ene side skal den bidra til å sikre god kvalitet i programmet gjennom grundig kartlegging, arbeidsevnevurdering og sammensetning av tiltak som er optimalt tilpasset deltakernes individuelle behov. På den annen side skal den sikre deltakerne en effektiv tjenesteyting. Dette flertallet understreker at fristen er en maksimalfrist, der målet må være at saksbehandlingen ikke skal ta lenger tid enn det som er nødvendig i det enkelte tilfelle.

Komiteen viser til brev fra statsråd Bjarne Håkon Hanssen, datert 16. oktober 2007, der det vises til at deltakere på kvalifiseringsprogram har yrkesskadedekning på linje med deltakere i introduksjonsprogram (jf. forslag til endring av folketrygdlovens § 13-11) for den delen av programmet som består av arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking, samt andre tiltak som kan være med å støtte opp under og forberede overgang til arbeid (opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende). Komiteen viser i den forbindelse til behovet for god informasjon til deltakerne i kvalifiseringsprogram, slik at de

vet hvilke aktiviteter i programmet deres som er dekket av yrkesskade, og hvilke som ikke er det.

Komiteen viser til at det ordinære sosialhjelpssystemet er ment for dem som trenger bistand i en kortere periode, og at ordinær sosialhjelp består av både økonomisk bidrag og annen rådgivning og veiledning. Det nye i kvalifiseringsprogrammet er at det gir en rett til et program som strekker seg over tid, er skreddersydd for den enkeltes behov, at det åpner tilgang, også for sosialhjelpsmottakere, til alle arbeidsrettede tiltak som arbeids- og velferdsetaten rår over, også i kombinasjon med andre typer tiltak og med en stønad som tilstås for hele programperioden. En lovfestet rett til kvalifiseringsprogram gir søkere og deltakere en sterkere posisjon i forhold til forvaltningen enn det som følger av gjeldende regelverk. Komiteen understreker betydningen av tett oppfølging underveis i programmet, slik at unødige pauser unngås og god kontinuitet og progresjon i tiltakene sikres.

Komiteen viser til at lov om sosiale tjenester blant annet har som formål å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. Videre er stønad til livsopphold (lovens § 5-1) ment som et virkemiddel for å gjøre mottakerne selvhjulpne. Denne målsettingen skal fortsatt gjelde for alle sosialhjelpsmottakere, enten de med de foreslåtte lovendringene kvalifiserer for deltakelse i kvalifiseringsprogram eller ikke. Komiteen viser til Rundskriv I-34/2001 til lov om sosial tjenester, der det blant annet heter at økonomisk stønad er en midlertidig ytelse, og at dersom det er nødvendig for å oppfylle lovens formål om selvhjulpnehet, kan det foretas en helhetsvurdering av søkerens totale økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon og sette inn andre hjelpetiltak enn økonomisk støtte. Komiteen viser videre til at Regjeringen i forbindelse med oppfølgingen etter St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, arbeider med å utvikle felles arbeids- og funksjonsevnevurderinger for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til formålet med foreliggende endringer i lov om sosiale tjenester, som er å hjemle kvalifiseringsprogram og -stønad som et nytt tiltak for dem i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeidsevne og ingen eller svært begrensede rettigheter i folketrygden. Kompetanseutvikling og nye, felles og mer effektive arbeidsmetoder for kommunene og Arbeids- og velferdsetaten vil imidlertid komme alle mottakere av sosialhjelp til gode, enten de skal på kvalifiseringsprogram eller vurderes å ha mindre omfattende behov for oppfølging.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter Regjeringens forslag om at kvalifiseringsprogrammet skal tilbys til personer i yrkesaktiv alder som har en vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og svært begrensede inntekter til livsopphold fra folketrygden eller andre kilder. Disse medlemmer anser imidlertid at alle som er avhengige av økonomisk sosialhjelp bør være berettiget til assistanse og veiledning for å komme over i inntektsbringende arbeid, aktivisering/opptrening eller bli overført til mer permanente trygdeytelser dersom rehabilitering ikke lar seg gjennomføre. I Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) legges det til grunn at det skal foretas en grundig arbeidsevnevurdering som grunnlag for tett og målrettet oppfølging i programperioden. Disse medlemmer støtter dette, men viser til at det også legges til grunn at tiltakene i kvalifiseringsprogrammet kan inneholde elementer av både behandling, opptrening og egenaktivitet og at det skal innføres en rett til individuell plan. Slik disse medlemmer ser det bør kvalifiseringsprogrammet på denne bakgrunn omfatte alle mottakere av økonomisk sosialhjelp som da vil få en grundig vurdering som grunnlag for planen og tett oppfølging i forhold til denne. Slik oppfølging av alle brukere vil etter disse medlemmers mening gi et godt grunnlag for å begrense langtidsbruk av økonomisk sosialhjelp, noe som er i tråd med intensjonene bak ytelsen. Disse medlemmer støtter derfor et fleksibelt og innholdsrikt kvalifiseringsprogram som omfatter alle brukere av økonomisk sosialhjelp.

Disse medlemmer støtter en fleksibel kvalifiseringsordning, men mener det bør legges inn strenge krav til oppfølging slik at pauser og avbrudd i et kvalifiseringsløp kan forhindres i størst mulig grad. Det må etter disse medlemmers mening ikke legges opp til at stadig nye opplegg prøves og forlates til fordel for nye forsøk. Disse medlemmer viser til sine merknader i Innst. S. nr. 148 (2006-2007) der det pekes på at det må ansees som en plikt for brukeren å følge de opplegg og tilbud som blir gitt, slik at alle tiltak som kan bidra til yrkesaktivitet, egeninnsats og muligheter til å klare seg selv økonomisk blir tatt i bruk.

De brukere som ikke kan tilbakeføres til yrkesaktivitet bør etter disse medlemmers mening snarest mulig vurderes for overføring til permanente trygdeytelser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at økonomisk sosialhjelp i utgangspunktet er ment å være en velferdsordning som skal sikre nødvendige livsoppholdsutgifter over en begrenset periode. Det at det finnes mennesker som har levd med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde i årevis er således en

fallitterklæring i velferdspolitikken og ikke i tråd med det som er sosialtjenestelovens formål.

Dersom en skal dele inn sosialhjelpsmottakere i ulike grupper vil man kunne si at det finnes en tredeling: For det første finnes det de som med egen hjelp eller med enkel bistand kan forventes å komme ut i arbeid igjen. For det andre finnes de som har liten eller ingen relasjon til arbeidslivet og som forventes å trenge mye bistand over lang tid for å være kvalifisert til arbeid. Og, for det tredje finnes de som av ulike grunner kanskje ikke vil ha noen fremtid i arbeidslivet. Disse medlemmer oppfatter at kvalifiseringsprogrammet skal tilbys til mennesker som oppfattes å ha liten eller ingen relasjon til arbeidslivet og som ofte har hatt økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lang tid. Dette innebærer at et stort flertall av de som i dag mottar økonomisk sosialhjelp ikke vil oppfylle kriteriene for kvalifiseringsprogrammet. Det er viktig å påpeke at de gruppene som ikke omfattes av lovendringene i Ot.prp. nr. 70 (2006-2007), likevel skal ha en rett og en plikt til avklaring, aktivitet og individuell plan.

Disse medlemmer mener at alle som mottar økonomisk sosialhjelp skal få en arbeidsevnevurdering, uavhengig av om en er søker om plass på kvalifiseringsprogrammet. Dette bør være en grunnleggende betingelse i systemet som legger til rette for videre hjelp, enten det er i form av enkel bistand, kvalifiseringsprogram eller overføring til en trygdeytelse: De som mottar økonomisk sosialhjelp og som forventes å kunne komme tilbake i arbeid på egenhånd eller med enkel bistand, skal møtes med en forventning om aktivitet og arbeid i den perioden en er mottaker av stønad - uten at dette skal utløse noen økning i stønadsbeløpet. De som av ulike grunner ikke forventes å ha noen mulighet for å gå ut i arbeidslivet, skal få et adekvat aktivitetstilbud og få en trygdeytelse til dekning av livsopphold.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn derfor følgende forslag:

"Stortinget viser til foreslått endring i § 5A-1, pkt. a, om arbeidsevnevurdering og ber Regjeringen sørge for at alle som mottar økonomisk sosialhjelp, skal gjennomgå en slik vurdering, slik at en tidlig i et stønadsløp kan sette inn riktige tiltak for å hjelpe mennesker til å være selvhjulpne."

Disse medlemmer viser videre til retten til individuell plan. Slik kvalifiseringsprogrammet er utformet og slik hensikten med programmet er ment å være, er det noe passivt at muligheten til individuell plan skal begrenses til en rettighet. Disse medlemmer viser til kriteriet om arbeidsevnevurdering og forutsetningen om koordinert bistand, og oppfatter således at utforming av en individuell plan må

være en forutsetning for å kunne delta i kvalifiseringsprogrammet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn derfor følgende forslag:

"§ 5A-5 første punktum skal lyde:

For å delta i kvalifiseringsprogrammet forutsettes det at deltakerne har forpliktet seg til å følge en individuell plan."

Komiteens medlem fra Venstre er positiv til grunntanken i kvalifiseringsprogrammet, nemlig at det enkelte individ som i dag står utenfor arbeidslivet skal bli bedre i stand til å komme inn i arbeidslivet. Dette medlem er imidlertid bekymret over at kvalifiseringsprogrammet ikke er omfattende nok og kommer de som virkelig trenger det til gode. Dette medlem ønsker innført en garantert minsteinntekt, en borgerlønn til alle langtidsmottakere av sosialhjelp i størrelsesorden 2,5 G som skattbar inntekt. Borgerlønn vil kunne hindre den belastningen og skammen mange opplever det er å motta sosialhjelp, og det å bli sendt fra kontor til kontor i det offentlige hjelpeapparatet. En slik ordning vil bidra til å hindre at folk føler seg som klienter, motvirke passivitet, samt gjøre det enklere for den enkelte å vite hva man har krav på av minimalytelser fra det offentlige. Mottakerne av borgerlønn skal ha en individuell plan som skal være forpliktende både for brukeren og det offentlige for å sikre den enkelte en bedre eller mer stabil tilværelse.

Om kvalifiseringsstønad

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til forslaget om et nivå på stønaden på 2 G, og støtter forslaget om at det i tillegg kan gis både barnetillegg og bostøtte, for å sikre at de som velger å gjennomføre et kvalifiseringsprogram skal få en økonomisk belønning for den innsatsen de legger ned til beste for seg selv og for samfunnet som helhet.

Flertallet viser til at det i noen tilfeller kan bli behov for supplerende sosialhjelp i tillegg til kvalifiseringsstønaden. Omfanget antas imidlertid å bli begrenset, som følge av tilleggsytelser (barnetillegg, barnetrygd og bostøtte) og gunstige regler om avkorting mot egen arbeidsinntekt. Siden kvalifiseringsprogram og økonomisk sosialhjelp heretter skal behandles ved samme kontor, forutsetter flertallet at det kan legges opp til en enkel saksbehandling i de tilfellene der behov for supplerende sosialhjelp kan oppstå.

Flertallet viser til at kvalifiseringsstønaden er utformet med utgangspunkt i det regelverket som gjelder for introduksjonsordningen for innvandrere. Personer på introduksjonsordningen med forsørger-

ansvar og eventuelle andre behov for stønad utover fastsatt nivå, vil kunne få sosialhjelp i tillegg til ordinær stønad. Det vil også gjelde personer med kvalifiseringsstønad. Flertallet viser videre til sin generelle merknad om muligheter for justeringer i ordningen underveis, dersom følgeevalueringen skulle vise at det er behov for det.

Komiteen ber om at en er spesielt oppmerksom på situasjonen for dem som har behov for gjeldsrådgivning og gjeldssanering, og bidrar til at spørsmålet om kreditorvern i programperioden blir tatt opp. Komiteen viser i denne forbindelse til brev fra statsråd Bjarne Håkon Hanssen, datert 16. oktober 2007, om dette temaet. Statsråden viser i brevet til gjeldende regler i dekningsloven og gjeldsordningsloven og gjeldende praksis ved mange namsmannsembeter, som gjør at enkelte deltakere på kvalifiseringsprogram i prinsippet vil kunne oppleve at det blir foretatt utleggstrekk i kvalifiseringsstønaden eller inntekter de måtte ha ved siden av denne, men at sosialtjenesten i kommunene har plikt til å bistå med frivillig eller tvungen gjeldsordning. Statsråden viser videre til at deltakere med mindre alvorlige gjeldsproblemer, uten krav på gjeldsordning, likevel vil ha en fordel av å delta i kvalifiseringsprogrammet, også økonomisk. Komiteen har videre merket seg at statsråden er opptatt av at kvalifiseringsprogrammet skal framstå så attraktivt som mulig, og at Regjeringen i forbindelse med gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet vil be kommunene bistå deltakere med gjeldsproblemer i kontakten med kreditorene. Komiteen ber om at ytterligere tiltak blir vurdert så raskt som mulig, dersom det i den løpende evalueringen av programmet viser seg å bli behov for det.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at kvalifiseringsstønaden er en ny ordning, som skal bidra til økt rettferdighet mellom grupper som er i en vanskelig livssituasjon. Personer som i dag er langtidsmottakere av sosialhjelp, uten de rettigheter som folketrygden gir til rehabilitering og/eller attføring, vil gjennom kvalifiseringsprogram og -stønad få samme mulighet til å kvalifisere seg for et framtidig yrkesliv, som dem med rettigheter i trygdesystemet. Flertallet ser dette som en klar velferdsforbedring. Samtidig er det viktig at det ordinære sosialhjelpssystemet består, for dem som har behov for bistand i en overgangsperiode.

Komiteen viser til at ordinær sosialhjelp ikke er ment å være en varig inntektskilde over tid. Likevel har dette til nå vært eneste muligheten for mange. Komiteen vil derfor presisere at kvalifiseringsprogrammet i prinsippet er åpent for alle langtidsmotta-

kere av sosialhjelp, og at personer som etter en grundig arbeidsevnevurdering viser seg ute av stand til å nyttiggjøre seg kvalifiseringsprogram og komme i arbeid, raskest mulig bør vurderes med sikte på å komme over i det ordinære trygdesystemet, med en forutsigbar inntekt på et nivå det er mulig å leve av. En vurdering i forhold til kvalifiseringsprogrammet vil blant annet innebære en kartlegging og en arbeidsevnevurdering som vil kunne bidra til å klargjøre en søkers muligheter i trygdesystemet. En langvarig tilværelse som sosialhjelpsmottaker, med den usikkerheten som følger av månedlige søknader, er, etter komiteens mening, ingen ønsket situasjon, verken for den enkelte eller for samfunnet.

Komiteen viser i denne forbindelse til St.prp. nr. 1 (2007-2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, der det vises til at mottakere av sosialhjelp er overrepresentert blant personer med vedvarende lavinntekt. Det vises videre til at departementet siden 2001 har gitt veiledende retningslinjer for kommunenes utmåling av stønad til livsopphold, som Regjeringen ifølge brev til Sivilombudsmannen av 14. august 2007, nå vil evaluere. Komiteen viser til at Regjeringen i denne forbindelse også vil vurdere hensiktsmessigheten av en form for minstesats, for eksempel en minste normering av sentrale kostnadskomponenter for livsopphold, veid opp mot målet om å stimulere til arbeid, effekter av og forholdet til kvalifiseringsprogrammet og en utmåling tilpasset den enkeltes behov.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine merknader i Innst. S. nr. 148 (2006-2007) der det legges til grunn at kvalifiseringsprogrammet kan innføres innenfor dagens rammer for økonomisk sosialhjelp dersom satsene blir normert, tilnærmet like og på et nivå som det er mulig å leve av. Disse medlemmer er opptatt av at nivået på den økonomiske sosialhjelpen skal være tilnærmet likt over hele landet, uavhengig av kommunenes økonomiske situasjon og politiske prioriteringer og har derfor gått inn for at sosialhjelpen skal være et statlig ansvar forvaltet av NAV-kontorene som en integrert del av virksomheten. Disse medlemmer støtter derfor ikke innføringen av en spesiell kvalifiseringsstønad som, slik disse medlemmer ser det, vil føre til en inndeling av mottakerne av økonomisk sosialhjelp i A- og B-lag der de som kanskje er dårligst stilt også får de dårligste ytelsene. Disse medlemmer mener derfor det isteden bør fokuseres på å videreutvikle dagens eksisterende stønadsordninger, slik at økonomisk sosialhjelp ikke blir en langvarig ytelse.

Disse medlemmer viser til at dette er et syn som deles av blant annet Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, noe som kom klart frem i komiteens

høringer i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 9 (2006-2007), jf. Innst. S. nr. 148 (2006-2007) og Ot.prp. nr. 70 (2006-2007).

Disse medlemmer vil bemerke at Regjeringen synes å ha vært svært selektiv i sin håndtering av høringssvarene. Dette er også bemerket fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon i forbindelse med komiteens høring.

Disse medlemmer vil vise til uttalelser fra arbeids- og inkluderingsministeren i Dagbladet den 9. og 10. oktober 2007 der han uttaler at det ikke er aktuelt å øke sosialhjelpssatsene for dem som ikke deltar i kvalifiseringsprogrammet. Dette vil, etter disse medlemmers mening, gi store differanser i ytelsene slik kvalifiseringsstønnen er lagt opp, med en ytelse på 2 G i tillegg til barnetillegg og bostøtte. Disse medlemmer kan på denne bakgrunn ikke støtte innføringen av kvalifiseringsstønnen slik den er presentert i Ot.prp. nr. 70 (2006-2007).

Saksbehandling

Komiteen viser til sine merknader i Innst. S. nr. 148 (2006-2007) til St.meld. nr. 9 (2006-2007) når det gjelder forskjeller i mulighetene til å klage på innholdet i enkeltvedtak i henhold til lov om sosiale tjenester og enkeltvedtak i henhold til lov om folketrygd. Komiteen henviser der til det oppfølgingsarbeidet Regjeringen har igangsatt etter Bernt-utvalget og Wisløff-utvalget, med vurderinger av økt samordning av lovverket på helse- og sosialfeltet. Komiteen viser dessuten til brev fra Sivilombudsmannen til Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 18. juni 2007 og departementets svarbrev datert 14. august 2007, der det vises til at Regjeringen allerede nå vil starte et arbeid med å vurdere klagesystemet i arbeids- og velferdsforvaltningen. Komiteen avventer resultatet av dette arbeidet og viser til sin kommentar i Innst. S. nr. 148 (2006-2007) om at kvalifiseringsprogrammets innhold og utforming ligner mer på den nye midlertidige inntektssikringen i folketrygden enn på økonomisk sosialhjelp i tradisjonell forstand.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til § 5A-3 i proposisjonen, hvor det gis en maksimal grense på seks måneder fra vedtak om kvalifiseringsprogram er gjort og til programmet iverksettes. Disse medlemmer viser til at lang ventetid i en forberedelsesprosess vil vanskeliggjøre motivasjon for endring og mener derfor at denne tidsrammen bør begrenses. Det vises i denne sammenheng til høringstalelser fra Landsorganisasjonen i forbindelse med arbeids- og sosialkomiteens behandling av proposisjonen.

Disse medlemmer foreslår på denne bakgrunn derfor følgende endring:

"§ 5A-3 skal lyde:

Kommunen skal tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram for person som omfattes av bestemmelsene i §§ 5A-1 og 5A-2 fra det tidspunktet kvalifiseringsprogrammet angir, men senest innen tre måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn."

4. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 1

§ 5A-3 skal lyde:

Kommunen skal tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram for person som omfattes av bestemmelsene i §§ 5A-1 og 5A-2 fra det tidspunktet kvalifiseringsprogrammet angir, men senest innen tre måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 2

§ 5A-5 første punktum skal lyde:

For å delta i kvalifiseringsprogrammet forutsettes det at deltakerne har forpliktet seg til å følge en individuell plan.

Forslag 3

Stortinget viser til foreslått endring i § 5A-1, pkt. a, om arbeidsevnevurdering og ber Regjeringen sørge for at alle som mottar økonomisk sosialhjelp, skal gjennomgå en slik vurdering, slik at en tidlig i et stønadsløp kan sette inn riktige tiltak for å hjelpe mennesker til å være selvhjulpne.

5. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover

I

I lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven) gjøres følgende endringer:

§ 5-9 første punktum skal lyde:

Dersom en mottaker av økonomisk stønad med tilbakevirkning får innvilget ytelser etter lov om folketrygd eller lovene om krigspensjonering av 13. desember 1946 nr. 21 og 22, kan sosialtjenesten kreve

hel eller delvis refusjon i det beløp som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

Nytt kapittel 5A. Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad skal lyde:

§ 5A-1 Kvalifiseringsprogram

Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,
- tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og
- arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.

For den tiden en person deltar i et kvalifiseringsprogram, har vedkommende rett til kvalifiseringsstønad etter bestemmelsene i § 5A-7.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om retten til kvalifiseringsprogram og om bruken av arbeidsevnevurderinger, herunder faglig innhold og metode.

§ 5A-2 Kvalifiseringsprogrammets innhold

Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og kan inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid.

Med andre tiltak menes opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening o.l. Det kan settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv.

Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger.

Programmet skal være helårig og på full tid.

Programmet skal angi et hensiktsmessig starttidspunkt basert på en individuell vurdering.

Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om programmets innhold.

§ 5A-3 Iverksetting av programmet

Kommunen skal tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram for person som omfattes av bestemmelsene i §§ 5A-1 og 5A-2 fra det tidspunktet kvalifiseringsprogrammet angir, men senest innen seks måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn.

§ 5A-4 *Programmets varighet*

Programmet kan gis for en periode på inntil ett år og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år. Godkjent permisjon kommer i tillegg.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere retningslinjer for varighetsvurderingen.

§ 5A-5 *Individuell plan*

Deltakere i kvalifiseringsprogram har rett til individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med deltakeren, jf. § 8-4. Kommunens ansvar etter § 4-3a annet ledd gjelder tilsvarende.

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

Kommunen kan stanse programmet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder når deltakeren har tilbud om høveleg arbeid.

§ 5A-7 *Kvalifiseringsstønad*

For den tiden en person deltar i kvalifiseringsprogram, har vedkommende rett til kvalifiseringsstønad.

Kvalifiseringsstønaden skal på årsbasis være lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltaker under 25 år mottar 2/3 stønad.

Antall stønadsdager hvert år settes til 260, slik at stønaden per dag utgjør 1/260 av stønaden på årsbasis.

Til den som forsørger barn, ytes et barnetillegg. Departementet gir forskrifter om barnetillegg, herunder om tilleggets størrelse mv.

§ 5A-8 *Fravær og permisjon fra kvalifiseringsprogrammet*

Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tilatelse til, reduseres stønaden tilsvarende, jf. § 5A-7.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om fravær og permisjon.

§ 5A-9 *Samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt mv.*

I den utstrekning en deltaker i kvalifiseringsprogram har inntektsgivende arbeid, reduseres stønaden inkludert barnetillegg tilsvarende, beregnet i forhold til antall timer i inntektsgivende arbeid.

Inntil 50 prosent stilling kan kombineres med fortsatt deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Summen av inntektsgivende arbeid og andre aktiviteter innenfor programmet skal minst utgjøre full tid, jf. § 5A-2.

Stønaden reduseres ikke på grunn av mottatt barnebidrag.

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

Kvalifiseringsstønaden reduseres i den utstrekning vedkommende har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, foreldrepenger eller rehabiliteringspenger.

Dersom en deltaker i kvalifiseringsprogram deltar i tiltak som utløser stønad til livsopphold etter arbeidsmarkedsloven, tilfaller stønaden kommunen.

Dersom en mottaker av kvalifiseringsstønad får etterbetalt ytelser som nevnt i første ledd, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

§ 5A-11 *Utbetaling av kvalifiseringsstønad*

Utbetaling av kvalifiseringsstønad skjer etter-skuddsvis på grunnlag av registrert frammøte. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

§ 5A-12 *Trekk i framtidige utbetalinger m.m.*

Dersom en person har fått utbetalt høyere kvalifiseringsstønad enn det vedkommende har krav på, kan det overskytende trekkes i framtidig stønad.

Dersom det er gitt uriktige opplysninger gjelder § 5-6 tilsvarende for kvalifiseringsstønad.

II

I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning gjøres følgende endring:

§ 6-2 nr. 1 bokstav b skal lyde:

- b. pensjon, introduksjonsstønad etter introduksjonsloven, *kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven*, føderåd i jord- og skogbruk, livrente som ledd i pensjonsordning i arbeidsforhold, engangs- og avløningsbeløp for slike ytelser, underholdsbidrag, fødselspenger, omsorgspenger ved adopsjon, dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger o.l. ytelser som skal regnes som skattepliktig inntekt for mottakeren,

III

I lov 28. februar 1997 nr. 9 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 13-11 første ledd første punktum skal lyde:

Medlemmer som deltar i arbeidsmarkedstiltak, attføringstiltak, kurs eller lignende i regi av Arbeids- og velferdsetaten, *i kvalifiseringsprogram i kommu-*

nal regi, eller i program i henhold til introduksjonsloven, er yrkesskadedekket.

§ 23-2 femte ledd annet punktum skal lyde:

Det skal heller ikke betales arbeidsgiveravgift av introduksjonsstønad etter introduksjonsloven *eller kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven.*

§ 23-3 nr. 2 bokstav f skal lyde:

f) *kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven.*

IV

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt gjøres følgende endringer:

§ 5-24 bokstav e skal lyde:

e. introduksjonsstønad beregnet etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere *kapittel 3 og kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven.*

§ 12-2 bokstav h skal lyde:

h. introduksjonsstønad beregnet etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere ka-

pittel 3 og kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven.

V

I lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen gjøres følgende endring:

§ 13 annet ledd skal lyde:

Kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver *etter sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A.* Etaten og kommunen kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret.

VI

Ikrafttredelse

Nytt kapittel 5A trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kapitlet gjelder for den enkelte kommune fra det tidspunkt det er inngått avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven §§ 13 og 14 og felles lokalt kontor er etablert. De øvrige delene av loven trer i kraft straks.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 17. oktober 2007

Karin Andersen

leder

Lise Christoffersen

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra arbeids- og sosialkomiteen, saksordføreren, til Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden, datert 8. oktober 2007****Spørsmål vedrørende Ot. prp. nr. 70 (2006-2007)
Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*****Yrkesskadedekning for personer på kvalifiseringsprogram***

Arbeids- og sosialkomiteen arrangerte høring om Ot. prp. nr. 70 (2006-2007) mandag 8. oktober 2007. Fellesorganisasjonen (FO) har i sin høringsuttalelse til komiteen uttalt følgende:

"FO vil også minne om at personer som er i kvalifiseringsprogram, må være yrkesskadedeforsikret"

I Ot. prp. nr. 70 (2006-2007) foreslår regjeringen at folketrygdlovens § 13-11 endres til også å omfatte deltakere i kvalifiseringsprogram, på samme måte som deltakere i arbeidsmarkedstiltak, attføringstiltak, kurs eller lignende i regi av arbeidsmarkedsetaten eller trygdeetaten eller i henhold til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

Kvalifiseringsprogrammet er beregnet på personer som av ulike grunner står svært langt fra det ordi-

nære arbeidsmarkedet. I kapitlene 6.4.6 og 6.4.7. i Ot. prp. nr. 70 (2006-2007) gjøres det rede for hva slags tiltak som kan tas inn i programmet, ikke uttømmende, men eksemplifisert blant annet med fysisk fostring, gjeldsrådgivning, behandling, opptrening og egenaktivitet. Med andre ord kan det her være tale om tiltak av en annen art enn det som vanligvis menes med arbeidsrettede tiltak, kurs eller lignende, slik det vanligvis er tale om for personer på arbeidsmarkedstiltak, kurs og introduksjonsprogram.

Som saksordfører vil jeg gjerne ha en presisering fra statsråden når det gjelder forslaget om yrkesskadedekning for personer på kvalifiseringsprogram. Vil yrkesskadedekningen være avhengig av hva slags type tiltak som inngår i den individuelle planen, eller vil vedkommende også komme inn under folketrygdens yrkesskadedekning for tiltak av annen art, som for eksempel behandling eller ulike former for egenaktivitet og fysisk fostring. Eller for å stille spørsmålet mer presist: Finnes det typer av mulige tiltak under kvalifiseringsprogrammet der deltakerne ikke vil ha dekning for yrkesskade etter folketrygdloven?

Vedlegg 2**Brev fra arbeids- og sosialkomiteen, saksordføreren, til Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden, datert 10. oktober 2007****Spørsmål om kreditorvern for deltakere i kvalifiseringsprogram**

Gjeldsofre kan i dag risikere at inntekter utover sosialhjelp inndras til fordel for kreditor/kreditorer. Som saksordfører for Ot. prp. nr. 70 (2006-2007) ber jeg statsråden oppklare et par viktige spørsmål i forholdet mellom gjeld og kvalifiseringsstønad for deltakere på kvalifiseringsprogram.

Kan deltakere i programmet risikere at den delen av stønaden som overstiger nivået for ordinær sosialhjelp, blir inndratt til fordel for kreditorene? Hvis ja,

vil jo en del av motivasjonen for å delta bli borte. Mitt neste spørsmål er derfor om det er noe departementet kan gjøre for å bidra til at denne problemstillingen blir tatt opp i de tilfellene det er behov for det, slik at nødvendig kreditorvern kan gjelde i programperioden? For noen av deltakerne kan dette muligens også være en relevant problemstilling etter endt programperiode?

Jeg ber om at svaret sendes direkte til komitesekretær Berit Skovly.

Vedlegg 3**Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til arbeids- og sosialkomiteen, datert 16. oktober 2007****Spørsmål om Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) Om lov om endringer i sosialtjensteloven og i enkelte andre lover - Yrkesskadedekning for personer på kvalifiseringsprogram**

Jeg viser til brev av 8. oktober 2007 med spørsmål om yrkesskadedekning for personer på kvalifiseringsprogram.

Med hensyn til yrkesskadedekning legges det i lovforslaget opp til likebehandling av deltakere på kvalifiseringsprogram og deltakere på program i henhold til introduksjonsloven. Vi viser til forslaget om

endring av lov om folketrygd § 13-11 første ledd første punktum i Ot.prp. nr. 70 (2006-2007).

Personer på kvalifiseringsprogram vil ha yrkesskadedekning under deltakelse på arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking, samt andre tiltak som kan være med å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Med andre tiltak menes opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende.

Yrkesskadedekning vil imidlertid ikke gjelde under helsehjelp, egentrening mv., som det vil kunne settes av tid til i programmet og som vil inngå i en individuell plan. Vi viser i denne sammenheng til lovforslaget § 5A-2 annet ledd annet punktum.

Vedlegg 4**Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til arbeids- og sosialkomiteen, datert 16. oktober 2007****Spørsmål om kreditorvern for deltakere i kvalifiseringsprogram**

Jeg viser til brev av 10. oktober 2007 fra Lise Christoffersen, saksordfører Arbeids- og sosialkomiteen, vedrørende kreditorvern for deltakere på kvalifiseringsprogram.

Kreditorer kan etter dekningslovens regler i utgangspunktet begjære utlegg både i den ordinære økonomiske sosialhjelpen og den foreslåtte kvalifiseringsstønaden. Vilkåret er imidlertid at skyldnerens inntekt "overstiger det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og skyldnerens husstand", jf. dekl. § 2-7 første ledd. Det er namsmannens oppgave å foreta en konkret skjønnsmessig vurdering av hvilke inntekter det er rimelig at skyldneren får beholde til å dekke et rimelig underhold.

Ved mange namsmannsembeter har det utviklet seg en praksis med standardiserte satser for utgifter til livsopphold. Disse benyttes hvis skyldneren ikke godtgjør at han har særskilte utgifter. Satsene som benyttes ligger i alminnelighet over nivået på kommunenes sosialhjelp. I tillegg får skyldneren beholde et rimelig beløp til dekning av boutgifter.

Ved inngåelse av frivillig eller tvungen gjeldsordning er utgangspunktet for namsmannenes vurdering den samme som ved utleggstrekk, jf. gjeldsordningslovens § 4-3. Men fordi en gjeldsordningsperiode har lenger varighet enn vedtak om utlegg, vanlig-

vis fem år, har Stortinget bestemt at utgangspunktet skal være at skyldneren får beholde et beløp tilsvarende 85 prosent av minstepensjon til livsoppholdsutgifter. For enslige innebærer det at man kan beholde kr 8487,- per måned i tillegg til midler til dekning av boutgifter.

Som det fremgår av det ovenstående, vil enkelte deltakere på kvalifiseringsprogrammet i prinsippet kunne oppleve at det blir foretatt utleggstrekk i kvalifiseringsstønaden eller i inntekter de måtte ha ved siden av denne. De av deltakerne som har alvorlige gjeldsproblemer vil, i likhet med andre i tilsvarende situasjon, ha mulighet til å søke om en frivillig eller tvungen gjeldsordning. Sosialtjenesten i kommunen har plikt til å bistå med dette. En gjeldsordning vil som nevnt innebære at deltakeren får beholde betydelig mer av sin inntekt til sitt livsopphold enn det han eller hun ville få i økonomisk sosialhjelp.

Deltakere med mindre alvorlige gjeldsproblemer vil ikke ha krav på gjeldsordning, men denne gruppen vil likevel ha en fordel av å delta i kvalifiseringsprogrammet. De vil normalt få beholde noe mer av sin inntekt enn det de alternativt ville motta i sosialhjelp, og dessuten vil de på sikt ha mulighet til å gjøre opp for seg. I forbindelse med gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet vil departementet be kommunene bistå deltakere med gjeldsproblemer i kontakten med kreditorene. I arbeidet med å få en avtale

om betalingshenstand i programperioden, vil deltakernes mulighet for fremtidig lønnsinntekt og bedret betalingsevne måtte vektlegges.

Mitt ønske er at kvalifiseringsprogrammet skal fremstå som så attraktivt som mulig, og jeg har derfor forståelse for at denne problemstillingen reises. Men hensynet til å gjøre programmet attraktivt for den enkelte må balanseres mot andre hensyn. I dekningslovens og gjeldsordningslovens regler er det foretatt en

nøye avveining av hensynene til vern av skyldneren og dennes familie, og hensynet til kreditorer og den alminnelige betalingsmoral. Det vernet mot kreditorer som dekningslovens og gjeldsordningslovens regler representerer, kan deltagerne på kvalifiseringsprogrammet gjøre seg nytte av. Jeg har derfor kommet til at det ikke bør gjøres unntak fra de alminnelige reglene for denne gruppen.