



**Byrådssak /18**

**Saksframstilling**

Vår referanse: 2018/16169-2

**Høringsuttalelse - Forslag til endringer i sosialtjenesteloven om kvalifiseringsprogrammet**

**Hva saken gjelder:**

Arbeids- og sosialdepartementet sender på høring forslag om endringer i sosialtjenesteloven om kvalifiseringsprogrammet. Det foreslås endringer i reglene om inngangsvilkår, varighet og innhold i programmet, herunder mulighetene for å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid i programmet. Departementet mener at forslagene samlet sett skal bidra til å gjøre programmet mer fleksibelt og tilgjengelig enn i dag.

**Høringsfrist:** 20. juni 2018.

**Innspill fra fagetat:**

Etat for sosiale tjenester stiller seg positive til endringene. Etaten ser spesielt positivt på at muligheten for å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor kvalifiseringsprogrammet utvides. Dette med tanke på at Bergen har mange flyktninger og fremmedspråklige videregående elever som trenger den tette og individuelle oppfølgingen som NAV-kontoret kan gi i kvalifiseringsprogrammet.

I tillegg ønsker etaten en endring i bestemmelsen om at programdeltakere under 25 år mottar 2/3 AV 2 G. Etaten mener at det burde vært gjort unntak for programdeltakere under 25 år som har barn. Disse burde også få stønad på 2G. Dette fordi at disse må søke om supplerende sosialhjelp da kvalifiseringsstønadene er for liten til å dekke de livsoppholdsutgiftene de har.

**Byrådets vurdering og forslag til høringsuttalelse:**

Byråden stiller seg positiv til endringene slik de fremgår i høringsnotatet men vil også trekke frem at stønader som skal sikre livsopphold må være på et slikt nivå at det ikke skal være nødvendig å søke om supplerende økonomisk sosialhjelp. Det erfares også større inngang på KVP etter innstrammingen av reglene på AAP. Dersom forslaget bidrar til økning av utgifter for kommunen må det tas høyde for i budsjett-tildelinger til kommunene.

**Vedtakskompetanse:**

I henhold til byrådets fullmakter § 7, vedtatt av bystyret i sak 236-16 i møte 21. september 2016, skal høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger avgis av bystyret.

**Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:**

Bergen kommune avgir høringsuttalelse slik den fremkommer av saksutredningen.

Dato: 29. mai 2018

Harald Schjelderup  
Byrådsleder

Erlend Horn  
Byråd for sosial, bolig og inkludering

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

**Vedlegg:**

Høringsbrev 200318

Høringsnotat 200318

Høringsliste 200318

Høring - endringer i sosialtjenesteloven - kvalifiseringsprogrammet

## Saksframstilling:

Kvalifiseringsprogrammet ble fra 2010 en lovpålagt oppgave for alle kommuner. Programmet er innrettet mot personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Formålet med programmet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid.

Kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad er hjemlet i lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) §§ 29–40 og forskrift 21. desember 2011 nr. 1471 om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet er en rettighet for de som fyller vilkårene i loven. Dette betyr at kommunen må tilby programmet til alle som fyller vilkårene og ikke kan sette begrensninger i hvor mange deltakere kommunen tilbyr programmet til.

Det er et vilkår at deltakeren er i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og har ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Rett til kvalifiseringsprogram har videre vilkår knyttet til blant annet arbeidsevnevurdering og behov for deltakelse i program.

Deltakelse i programmet gir rett til kvalifiseringsstønad. Kvalifiseringsstønaden er en standardisert ytelse som på årsbasis er 2 G (grunnbeløpet i folketrygden). Deltakere under 25 år mottar 2/3 av 2 G. Til den som forsørger barn, ytes barnetillegg. Stønaden er skattepliktig og pensjonsgivende.

Kvalifiseringsprogrammet skal være individuelt tilrettelagt ut fra den enkeltes behov og forutsetninger, og skal bidra til overgang til arbeid. Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking. Programmet kan også inneholde andre tiltak som kan bidra til å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Med andre tiltak menes opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende. Det kan også settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. Programmet skal være helårig og på full tid. Kvalifiseringsprogrammet har en maksimal varighet på to år.

Det framgår av Prop. 1 S (2017–2018) at departementet vil foreta en gjennomgang av regelverket og erfaringer med kvalifiseringsprogrammet for å vurdere om det er behov for endringer for å øke deltakelsen i programmet. Arbeids- og sosialdepartementet foreslår i høringsnotatet forslag til endringer i reglene for kvalifiseringsprogrammet som samlet sett skal bidra til å gjøre programmet mer fleksibelt og tilgjengelig enn i dag. Det foreslås følgende endringer:

- Den nedre aldersgrensen for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet endres fra 19 til 18 år.
- Det gjøres en språklig endring i loven for å presisere at kommunens lovfestede mulighet til å avslå søknad om kvalifiseringsprogram fordi arbeids- og velferdsforvaltningen ikke har mulighet til å tilby program, kun er ment for unntakstilfeller.
- Varighetsbegrensningen endres slik at program gis så lenge deltakeren oppfyller inngangsvilkårene, men likevel ikke lenger enn to år, og slik at programmet ved særlige grunner kan forlenges med inntil ett år.
- Deltakelse i kvalifiseringsprogram skal ikke lenger hindre deltakelse i et nytt program på et senere tidspunkt dersom vilkårene er oppfylt.
- Det skal ikke lenger være formelle begrensninger for antall gjeninntak i et avbrutt program.
- Det åpnes for fravær uten kvalifiseringsstønad, slik at det gis mer rom for fleksibilitet med hensyn til f.eks. arbeidsutprøving, gjennomføring av kortere straff i fengsel og omsorg for barn.

- Mulighetene for å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor kvalifiseringsprogrammet utvides.

### **Departementets vurderinger og forslag**

Kvalifiseringsprogrammet gjelder etter loven for personer i yrkesaktiv alder. Yrkesaktiv alder er i forarbeidene definert som 19–67 år. Departementet mener aldersgrensen bør tas inn i loven og foreslår også at den nedre aldersgrensen senkes til 18 år.

Kommunen skal stille krav om aktivitet for mottakere av økonomisk stønad under 30 år, for å styrke mottakerens muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på en annen måte. Det er særlig viktig at unge kommer raskt ut i aktivitet som kan hjelpe dem ut av en passiv tilværelse. Også unge kan ha ulike behov, og noen vil trenge den tette oppfølgingen som kvalifiseringsprogrammet innebærer. Departementet mener at det er uheldig om 18-åringene med slike behov som kunne vært i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet introduseres for økonomisk stønad før de kan delta i kvalifiseringsprogrammet. Det er viktig med tidlig og tilpasset innsats for unge gjennom tiltak for å forebygge utenforskap. Departementet mener derfor at den nedre aldersgrensen ikke bør være høyere enn 18 år. Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet forutsetter at kommunen vurderer det som hensiktsmessig med en tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i kvalifiseringsprogrammet for å styrke muligheten for deltakelse i arbeidslivet. Ungdom som kan følge ordinært utdanningsløp og ikke har dette behovet vil ikke tilhøre målgruppen for ordningen, se punkt 4.3. Videre er aldersgrensen for rett til arbeidsavklaringspenger 18–67 år, jf. folketryktdloven § 11-3. Departementet mener at det er hensiktsmessig om den nedre aldersgrensen for rett til kvalifiseringsprogram, harmoniseres med reglene for arbeidsavklaringspenger.

Det viktig at flere eldre står lengre i arbeid, og departementet mener at denne gruppen heller ikke bør ekskluderes fra kvalifiseringsprogrammet. På denne bakgrunn foreslås det ikke å redusere den øvre aldersgrensen. Kommunen må i hvert enkelt tilfelle vurdere om kvalifiseringsprogrammet er et egnet virkemiddel for å komme i arbeid, og i den sammenhengen kan alder ha betydning.

Departementet foreslår at det i § 29 tas inn som et nytt tredje ledd at kommunen ikke er forpliktet til å innvilge program dersom det på grunn av forhold ved søkeren vil være uforholdsmessig byrdefullt for kommunen å tilby et program. Departementet mener at dette bidrar til å tydeliggjøre gjeldende rett. Kommunens avslag her må ha sammenheng med at arbeids- og velferdsforvaltningen ikke kan tilby tilpasset program til søker på grunn av forhold ved søker selv og ikke fordi kommunen på et generelt grunnlag ikke kan tilby egnede program.

Loven åpner i dag for at programmet kan gis for en periode på inntil ett år og senere forlenges med inntil ett år. Det foreslås at loven endres slik at programmet kan gis så lenge deltakeren oppfylder vilkårene i lovens § 29, men likevel ikke lenger enn to år. Det foreslås regulert i forskrift at vedtak om kvalifiseringsprogram kan fattes for inntil ett år om gangen. Ved utløpet av vedtaksperioden skal kommunen fatte vedtak om at programmet skal forlenges, jf. lovens § 32 første ledd første punktum, eller avsluttes, jf. lovens § 34 første ledd. Dette gjelder ikke når forlengelse ville medføre at programmet overskrider den maksimale varigheten for kvalifiseringsprogram, jf. lovens § 32 første ledd første punktum. Dette innebærer at kommunen kan fatte flere vedtak enn det dagens regelverk gir rom for, forutsatt at maksimal varighet ikke overskrides. Regelverket kan i dag føre til at dersom det er innvilget et program med for eksempel seks måneders varighet, kan det kun forlenges én gang inntil ett år. Forlengelse med inntil seks måneder ved særlige tilfeller, kommer i tillegg. Departementet ser at dette får uheldige konsekvenser ved at deltakere "mister" programtid dersom det gjøres kortere vedtak enn ett år ved innvilgelse.

Det er få deltakere som har en programvarighet utover to år. Departementet mener likevel at det er grunn til å beholde en mulighet for ytterligere forlengelse, når maksimal varighet på to år er gjennomført. På tidspunktet for innvilgelse av program skal tidsperspektivet uansett være maksimalt to år, og forlengelse av programmet skal bare skje unntaksvis. Etter gjeldende rett kan en slik forlengelse gis etter en særskilt vurdering, jf. lovens § 32. I Ot.prp. nr. 70 (2006–2007) framgår det at dette betyr at kommunen bare unntaksvis kan forlenge programmet utover to år og at forlengelse bare kan gis når "særlige grunner" tilsier at det er behov for en viss, begrenset forlengelse. Departementet foreslår at muligheten for slik forlengelse bør forlenges fra inntil seks måneder til inntil ett år. Målgruppen for programmet har ulike typer og dessuten sammensatte behov. Etter gjeldende forskrift forutsetter forlengelse at det vurderes som nødvendig for å kunne oppnå målsettingen om arbeidsdeltakelse. Deltakeren må ha hatt progresjon i sin kvalifisering for arbeidslivet, og det må legges vekt på deltakerens motivasjon. Det må anses som sannsynlig at deltakeren vil kunne komme i arbeid ved utløpet av et forlenget program. Situasjonen på arbeidsmarkedet vil ha betydning i denne sammenheng. Disse retningslinjene foreslås videreført i forskrift, men departementet mener likevel at perioden for mulig forlengelse bør utvides til ett år for å gi rom for ytterligere fleksibilitet.

Departementet mener at både kravet om særlige grunner for å forlenge programmet og tidsbegrensningen for slik forlengelse – etter forslaget inntil ett år – bør fremgå direkte av loven. Det vurderes ikke som nødvendig å videreføre forskriften § 2 første ledd som bestemmer at kvalifiseringsprogrammets varighet skal fremgå av vedtaket om innvilget program og at varigheten fastsettes ut fra deltakerens forutsetninger og behov, slik de fremgår av arbeidsevnevurderingen.

Dersom en person har deltatt i et program uten at dette styrket vedkommendes muligheter for deltakelse i arbeidslivet, vil dette være et viktig moment i vurderingen av om vedkommende oppfyller kriteriene for et nytt program. Dersom forutsetningene for å lykkes ikke er endret, fylles ikke vilkårene, og søknaden må avslås. Slik sett vil inngangsvilkårene i seg selv kunne virke begrensende for hvor mange ganger kvalifiseringsprogram kan innvilges til samme person. Det er ikke ønskelig å åpne for at en person kan gå fra program til program, og på den måten uthule varighetsbegrensningen og målgruppen for ordningen. Departementet har derfor vurdert om det er nødvendig å innføre en karenperiode for innvilgelse av nytt program. Departementet mener imidlertid at dette ikke er formålstjenlig. Det avgjørende bør ikke være hvor lang tid det er gått siden gjennomføring av forrige program, men i hvilken grad vedkommende kan sannsynliggjøre å ha et behov for oppfølging som bør tilbys gjennom kvalifiseringsprogrammet. Departementet mener særpreget av ordningen er fleksibilitet til å møte deltakernes høyst varierende situasjon og behov, med tilpasset bistand. Departementet mener derfor at det ikke bør settes flere formelle skranker eller begrensninger enn det er et begrunnet behov for. Inngangsvilkårene for kvalifiseringsprogrammet vil i praksis virke begrensende for retten til nytt program, der deltakelsen i det første programmet viste at personen ikke hadde de rette forutsetningene for å delta.

Departementet mener det etter gjeldende rett er manglende rom for fleksibilitet i situasjoner hvor det kan være behov for å avbryte programmet for en periode. Behovet for å avbryte program kan oppstå i svært ulike situasjoner, som for eksempel ved arbeids-utprøving, gjennomføring av kortere straff i fengsel og omsorg for barn. I disse situasjonene må kommunen i dag stanse programmet, og det er bare mulighet for å tas inn igjen i programmet én gang etter at programmet er stanset. Ettersom programmet dessuten praktiseres som en engangsrett, betyr det at nevnte typer fravær hindrer gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet.

Departementet foreslår endringer i bestemmelsen om stans, for å skille mellom midlertidig avbrudd i program og avslutning av program. Etter endringen vil kommunen kunne avbryte programmet midlertidig når deltakeren av ulike grunner ikke deltar i programmet en periode, men forventes å kunne starte opp igjen på et senere tidspunkt.

Det foreslås presisert i lovens § 35 første ledd at en deltaker ikke har rett til kvalifiseringsstønad i den perioden et program er avbrutt etter § 34 nytt første ledd. Dersom en deltaker er sykmeldt i en kortere periode, kan fraværet tillates uten at programmet avbrytes. Deltakeren vil da ha rett til stønad under fraværet. Dersom sykdommen er langvarig, kan det derimot være riktig å avbryte programmet midlertidig, slik at det heller ikke gis kvalifiseringsstønad for perioden. Det foreslås at opphold etter vedtak om avbrudd, på linje med godkjent permisjon, skal utvide rammen for programmets maksimale varighet tilsvarende, jf. forslag til lovens § 32 første ledd. Deltakeren må ikke formelt søke på nytt om kvalifiseringsprogram etter avbrudd i programmet. Ved ønske om gjenoppstart av programmet må kommunen likevel, basert på dialog med deltakeren, vurdere om vilkår for deltakelse fortsatt er oppfylt og om formålet med programmet anses å være oppnåelig innenfor den tiden som gjenstår. Dersom dette ikke er tilfelle, skal kommunen fatte vedtak om å avslutte programmet.

Departementet mener at en person som trenger utdanning for å komme i jobb og samtidig har behov for bistand fra NAV-kontoret for å klare å gjennomføre utdanningen, i utgangspunktet bør kunne gjøre dette innenfor kvalifiseringsprogrammet så lenge overgang til arbeid vurderes å være et realistisk mål umiddelbart etter endt program. Bestemmelsen om maksimal varighet for programmet vil sette rammer for hvilken utdanning som kan tas innenfor programmet ettersom tidsperspektivet ved innvilgelse av program er foreslått å være maksimalt to år.

Departementet antar det i gitte tilfeller vil kunne være formålstjenlig at personer tar opplæring og utdanning i kombinasjon med nødvendig oppfølging og støtte fra kommunen, med mål om å komme ut i arbeid. Generelt mener departementet derfor at regelverket ikke bør utelukke at deltakere kan ta utdanning innenfor kvalifiseringsprogrammet. I den forbindelse viser vi blant annet til at andre ordninger, som introduksjonsordningen og arbeidsavklaringspenger, i større grad åpner for å inkludere ordinær opplæring.

Etter gjeldende regelverk kan 50 prosent stilling kombineres med fortsatt deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Det foreslås at kvalifiseringsprogrammet også skal kunne kombineres med gjennomføring av læretid, selv om dette skjer på full tid. Kvalifiseringsstønadene reduseres i forhold til antall timer i gjennomføring av læretid.

Forslagene i høringsnotatet vil kunne medføre noe økte utgifter for kommunene som følge av økt antall deltakere, noe lengre tid i program og oppheving av engangsretten, men effektene er vanskelig å tallfeste. Departementets vurdering er at forslagene samlet sett innebærer en forenkling som vil gi kommunene mer handlingsrom og gjøre det enklere å praktisere regelverket. Departementet vil konsultere KS i det videre arbeidet med å kartlegge de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren.

Bergen kommune stiller seg positiv til endringene slik de fremgår i høringsnotatet men vil også trekke frem at stønader som skal sikre livsopphold må være på et slikt nivå at det ikke skal være nødvendig å søke om supplerende økonomisk sosialhjelp. Det erfares også større inngang på KVP etter innstramningen av reglene på AAP. Dette forslaget kan bidra til økning av utgifter for kommunen og det bør tas høyde for i budsjett-tildelinger til kommunene.