

Arbeids- og sosialdepartementet

## **HØRINGSNOTAT**

### **Forslag til endringer i sosialtjenesteloven om kvalifiseringsprogrammet**

Utsendt 20. mars 2018  
Høringsfrist 20. juni 2018

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Bakgrunn.....	3
1.1.1	Innføringen av kvalifiseringsprogrammet.....	3
1.1.2	Kort om regelverket .....	4
1.1.3	Deltakere i programmet og overgang til arbeid.....	5
1.2	Høringsnotatets hovedinnhold .....	8
2	Inngangsvilkår for kvalifiseringsprogrammet .....	9
2.1	Bakgrunn for forslaget .....	9
2.2	Gjeldende rett.....	9
2.3	Departementets vurderinger og forslag.....	10
3	Varighet for kvalifiseringsprogrammet .....	11
3.1	Bakgrunn for forslaget .....	11
3.2	Gjeldende rett.....	11
3.2.1	Maksimal varighet per program .....	11
3.2.2	Engangsrett.....	12
3.2.3	Fravær fra program.....	12
3.3	Departementets vurderinger og forslag.....	13
3.3.1	Maksimal varighet per program .....	13
3.3.2	Engangsretten .....	14
3.3.3	Avbrudd i og avslutning av program.....	15
4	Innhold i kvalifiseringsprogrammet .....	17
4.1	Bakgrunn for forslaget .....	17
4.2	Gjeldende rett.....	17
4.3	Departementets vurderinger og forslag.....	18
5	Forslag til lovtekniske endringer .....	20
5.1	Samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt.....	20
5.2	Samordning mellom kvalifiseringsstønad og tiltakspenger .....	20
5.3	Andre mindre endringer .....	20
6	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	21
7	Forslag til endringer i sosialtjenesteloven og forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.....	22

7.1	Forslag til endringer i sosialtjenesteloven.....	22
7.2	Forslag til endringer i forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad	

24

## 1 Innledning

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.

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 presenterer i dette 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.

### 1.1 Bakgrunn

#### 1.1.1 Innføringen av kvalifiseringsprogrammet

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* og Ot.prp. nr. 79 (2006–2007) *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover* la Stoltenberg II-

regjeringen fram forslag om et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad. Bakgrunnen for forslaget var et ønske om en forsterket innsats overfor personer som ble avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet var personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- evne og ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven og som er i, eller står i fare for å komme i, en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. Formålet med innføring av programmet var å bidra til at flere i målgruppen gjennom helhetlig og koordinert oppfølging kommer i arbeid.

Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget 26. oktober 2007. Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad ble innført fra 1. november 2007 etter hvert som NAV- kontorer ble etablert i de enkelte kommunene, og i alle kommuner fra 1. januar 2010.

Fra oppstart av kvalifiseringsprogrammet i november 2007 og fram til 2011, ble programmet finansiert gjennom et øremerket tilskudd til kommunene. Til grunn for den øremerkede bevilgningen lå beregninger av kommunale merkostnader knyttet til den nye oppgaven for kommunene. Fordeling av midler til hver enkelt kommune ble gjort med utgangspunkt i sosialhjelpsnøkkelen i inntektssystemet for kommunene. Fra 2011 ble det øremerkede tilskuddet avviklet og midlene innlemmet i rammetilskuddet til kommunene.

### **1.1.2 Kort om regelverket**

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 i utgangspunktet en maksimal varighet på to år, men

vedtak kan bare gis for ett år av gangen. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år. Godkjent permisjon kommer i tillegg.

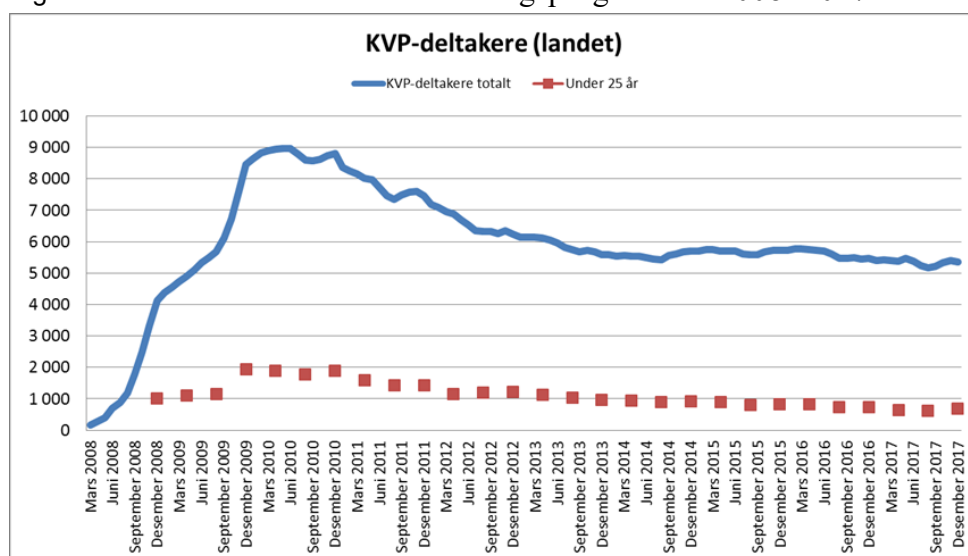
Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis, jf. lovens § 30 sjette ledd. Beviset skal dokumentere hva slags arbeidsrettet kompetanse deltakeren har tilegnet seg i løpet av programmet, og synliggjøre vedkommendes ressurser og progresjon. Deltakerbeviset omtaler hvilke tiltak og aktiviteter programmet har bestått av, varigheten, at programmet har vært på full tid og oppmøte.

### 1.1.3 Deltakere i programmet og overgang til arbeid

#### *Antall deltakere*

Da kvalifiseringsprogrammet ble innført, ble det beregnet at 15 600 brukere hadde behov for et program. Samtidig regnet man med en årlig tilstrømming på 5 400 nye brukere. Ved utgangen av 2010 var det 8 801 deltakere i programmet. Fra 2011 har antall deltakere gått ned. Ved utgangen av 2017 var det i underkant av 5 400 deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Figur 1.1 viser utviklingen antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet fra 2008–2017, totalt og under 25 år.

Figur 1.1 Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet 2008–2017<sup>1</sup>



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

#### *Varighet for kvalifiseringsprogram*

Tall innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at gjennomsnittlig varighet på kvalifiseringsprogrammet for de som avsluttet programmet i 2016 er om lag 375 dager. Halvparten av deltakerne avsluttet programmet i løpet av det første året. Det er som regel den tiden deltakeren får innvilget som første programperiode. De resterende programmene

<sup>1</sup> Manuelle rapporteringer fra NAV-kontorene i SurveyXact

avsluttes normalt etter to år og etter to og et halvt år, som er neste naturlige stoppunkter. 16 prosent hadde vært minst to år i programmet da de avsluttet kvalifiseringsprogrammet.

### *Kjennetegn ved deltakerne*

Djuve, Nielsen og Strand identifiserte i en artikkel fra 2012<sup>2</sup> fire hovedkategorier av deltakere i kvalifiseringsprogrammet:

- Innvandrere eller fremmedspråklige med dårlige norskkunnskaper
- Unge sosialhjelpsmottakere
- Personer med "udefinerte" fysiske helseplager og/eller utfordringer relatert til rus og/eller psykiske lidelser
- "Godt voksne" mottakere av sosialhjelp

Både denne artikkelen og en artikkel fra 2010<sup>3</sup> viser til at deltakerne i kvalifiseringsprogrammet står langt fra arbeidslivet. 40 prosent har aldri vært i arbeid.<sup>4</sup> I tillegg har en del arbeidserfaring av kort varighet eller som ligger et godt stykke tilbake i tid. Mange av deltakerne har udefinerte fysiske helseplager og dårlig psykisk helse, mens andre kan ha problemer knyttet til rus.<sup>5</sup> Videre er det en økende andel med språkutfordringer og manglende grunnleggende eller formell kompetanse. I 2010 var 45 prosent av deltakerne innvandrere. Denne andelen hadde i 2016 steget til 58 prosent. Andelen deltakere i kvalifiseringsprogrammet under 25 år gikk ned fra 29 prosent i 2008 til 22 prosent i 2010 og 20 prosent i 2012. I 2016 var 13 prosent av deltakerne under 25 år. Den største gruppen deltakere var i alderen 30–49 år (57 prosent).

### *Overgang til arbeid*

Formålet med kvalifiseringsprogrammet er at deltakerne skal komme i arbeid. Overgangen til arbeid (heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd) for deltakere som har avsluttet sitt program, har økt hvert år siden 2010. I 2010 var overgangen 29 prosent, mens den i 2017 var 48 prosent. I samme periode har overgangen til sosialhjelp gått ned. Figur 1.2

---

<sup>2</sup> Djuve, A. B., Nielsen, R. A. og Strand, A. H. (2012) "Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene", Fafo-rapport 2012:63

<sup>3</sup> Naper, S. O. (2010) "Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet?", Arbeid og velferd nr. 3-2010, Arbeids- og velferdsdirektoratet

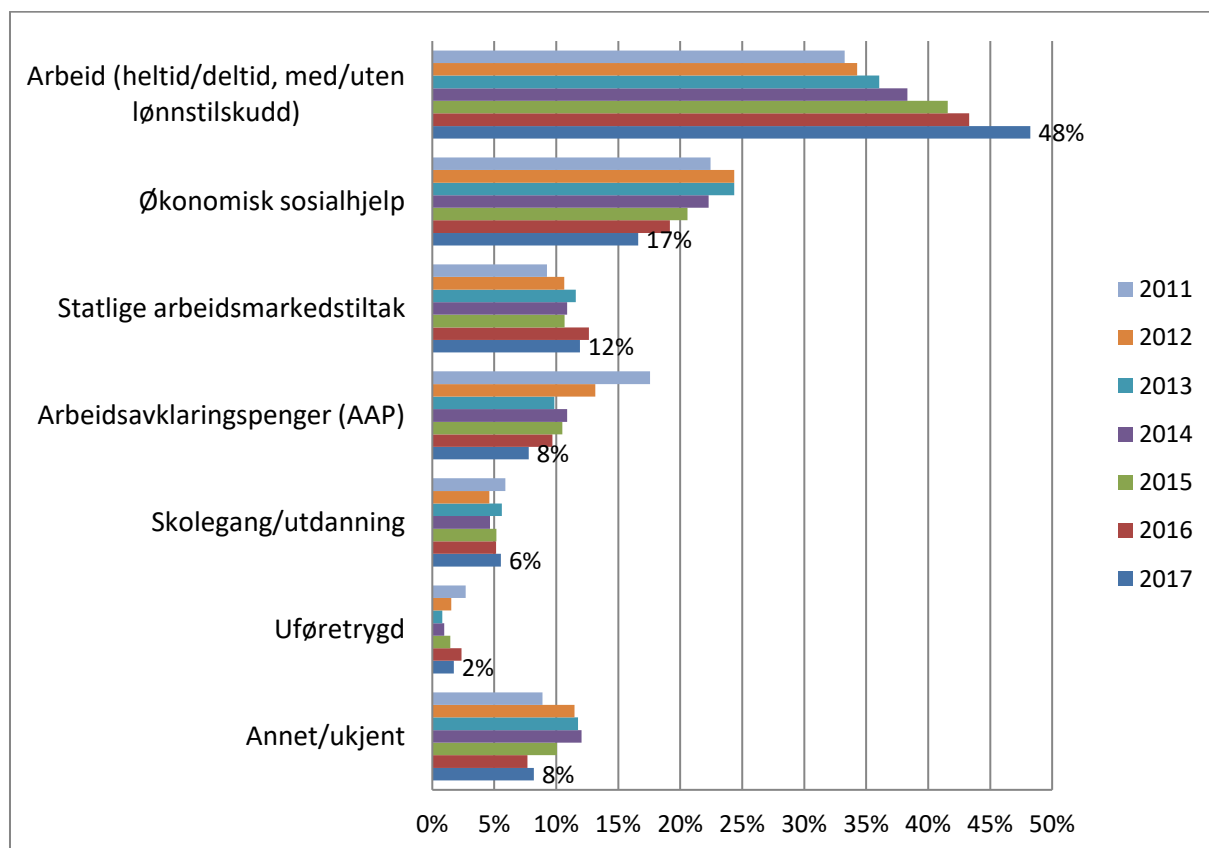
<sup>4</sup> Naper, S. O. (2010) "Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet?", Arbeid og velferd nr. 3-2010, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>5</sup> Djuve, A. B., Nielsen, R. A. og Strand, A. H. (2012) "Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene", Fafo-rapport 2012:63

Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2011) "Evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport.", AFI-rapport 4/2011

illustrerer status og utviklingen for perioden 2011–2017. Bak disse tallene ligger det store fylkesvise og kommunale variasjoner.

Figur 1.2 Hva deltakerne i kvalifiseringsprogram går til etter gjennomført eller planmessig avviklet program



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

I en undersøkelse fra 2013 så Lima og Naper<sup>6</sup> på i hvilken grad deltakerne som sluttet i kvalifiseringsprogrammet i 2010 eller 2011 kom i og forble i arbeid. De finner at mens omtrent en av fire var i jobb etter seks måneder, var det langt færre som oppnådde en stabil yrkestilknytning og ikke lenger mottok ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Av de som var i jobb ett år etter deltakelse i kvalifiseringsprogrammet (26 prosent), var det mange som hadde en ytelse fra arbeids- og velferdsforvaltningen i tillegg. Det store flertallet av disse mottok økonomisk sosialhjelp. 12 måneder etter endt deltakelse var det 16 prosent som var i jobb og som ikke var registrert med nye ytelser. To år etter deltakelse i program var det nesten dobbelt så mange som mottok en helserelevant ytelse (37 prosent) sammenliknet med antallet som var i jobb (20 prosent). Resultatene i denne artikkelen viste at det samlet sett er få som oppnår en stabil tilknytning og forblir selvforsørget. Det

<sup>6</sup> Lima, I. A. og Naper, S. O. (2013) "Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb?", Arbeid og velferd nr. 2-2013, Arbeids og velferdsdirektoratet

har siden denne undersøkelsen ble gjennomført vært en økning i overgang til arbeid og en nedgang i overgang til arbeidsavklaringspenger fra kvalifiseringsprogrammet.

En effektevaluering fra Frischsenteret fra 2016<sup>7</sup>, basert på data om deltakere i perioden 2008–2011, viste at kvalifiseringsprogrammet bedrer utsiktene for arbeid betydelig. Forfatterne finner indikasjoner på at kvalifiseringsprogrammet to år etter inntak har en positiv effekt på sannsynligheten for å komme i arbeid, og at denne effekten øker over tid. Etter fire år har kvalifiseringsprogrammet en estimert effekt på 18 prosentpoeng på sannsynligheten for å komme i arbeid, alt annet likt. En stor del av den økte sysselsettingen er imidlertid i form av lavt betalte jobber og/eller deltidsjobber, noe som innebærer at mange fortsatt er avhengig av offentlige ytelser.

## 1.2 Høringsnotatets hovedinnhold

Regjeringens mål er at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Den arbeidsrettede bistanden til personer som har problemer med å få og beholde et arbeid skal være helhetlig og individuelt tilpasset for å bidra til raskere overgang til arbeid.

Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til at personer som står utenfor arbeidslivet og som har behov for tett og koordinert oppfølging, får støtte og tilrettelegging for å kunne kvalifisere seg for ordinært arbeid. Deltakelse i programmet er en rettighet for de som fyller vilkårene. Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet har gått ned de senere årene, og Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått tilbakemeldinger fra kommunene om at regelverket er lite fleksibelt. På denne bakgrunn har departementet foretatt en gjennomgang av regelverket, og presenterer i dette høringsnotatet forslag til endringer for å gjøre kvalifiseringsprogrammet mer fleksibelt og tilgjengelig.

Kapittel 2 handler om inngangsvilkårene for kvalifiseringsprogrammet. Departementet foreslår å endre den nedre aldersgrensen for deltakelse i programmet fra 19 til 18 år. Videre foreslås det at bestemmelsen som i dag fremkommer av sosialtjenesteloven § 29 andre ledd bokstav c tydeliggjøres med hensyn til hvilket rom kommunen har til å avslå søknader om kvalifiseringsprogram i de tilfeller arbeids- og velferdsforvaltningen ikke kan tilby tilpasset program.

I kapittel 3 drøftes kvalifiseringsprogrammets varighet. Departementet mener det er grunn til å endre reglene for varighet slik at kommunene får bedre mulighet til å møte den enkelte deltakers behov. Det foreslås derfor endringer i sosialtjenesteloven som åpner for at programmet kan innvilges for en periode på inntil to år og at det ved særlige grunner kan forlenges med inntil ett år. Departementet mener videre at begrensinger i regelverket for tidligere deltakere og for gjeninntak i program bør fjernes, slik at de som har behov for den tette og koordinerte bistand som kvalifiseringsprogrammet innebærer, kan tilbys dette.

Videre foreslår departementet å utvide muligheten for å gjenoppta deltakelse i programmet etter avbrudd. Det kan for eksempel være avbrudd grunnet arbeidsutprøving,

---

<sup>7</sup> Markussen, S. og Røed, K. (2016) "Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation", *American Economic Journal: Economic Policy* 2016, 8 (1): 180-211



gjennomføring av kortere straff i fengsel eller omsorg for små barn etter fødsel eller adopsjon.

Kapittel 4 gjelder mulighetene for å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor kvalifiseringsprogrammet. Det er ikke definert i sosialtjenesteloven hvilken type opplæring eller utdanning som kan inngå i kvalifiseringsprogrammet, så lenge dette tiltaket er nødvendig og hensiktsmessig for å styrke mulighetene for overgang til arbeid. Regelverket begrenser imidlertid hvilket omfang utdanningen kan ha innenfor programtiden. Departementet foreslår 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 skal kunne gjøre dette innenfor kvalifiseringsprogrammet så lenge overgang til arbeid er målet umiddelbart etter endt program. Det foreslås videre at det åpnes opp for at kvalifiseringsprogrammet skal kunne kombineres med gjennomføring av læretid.

Kapittel 5 omhandler lovtekniske endringer i sosialtjenesteloven §§ 30, 37 og 38.

## **2 Inngangsvilkår for kvalifiseringsprogrammet**

### **2.1 Bakgrunn for forslaget**

Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å styrke deltakernes mulighet til å komme ut i arbeid. Alle vil ikke nå målet om arbeid umiddelbart etter endt program, men deltakelse i programmet vil likevel innebære en kvalifisering som vil kunne bidra til å bedre utsiktene for overgang til arbeid og bedret livskvalitet.

Departementet mener det er uheldig om 18-åringer som kunne vært i målgruppen ikke får mulighet til å delta i kvalifiseringsprogrammet, og foreslår å endre nedre aldersgrense for programdeltakelse fra 19 til 18 år.

Videre mener departementet at inngangsvilkårene i § 29 bør tydeliggjøres med hensyn til hvilket rom kommunen har til å avslå søknader om kvalifiseringsprogram i de tilfeller arbeids- og velferdsforvaltningen ikke kan tilby et tilpasset program.

### **2.2 Gjeldende rett**

Kvalifiseringsprogrammet gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven, jf. lovens § 29. Det følger av forarbeidene til loven at man med yrkesaktiv alder mente personer i alderen 19–67 år, se Ot.prp. nr. 70 (2006–2007) punkt 12.2.

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at:

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

## 2.3 Departementets vurderinger og forslag

### *Aldersgrense*

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-åringer med slike behov som kunne vært i målgruppen for kvalifiseringsprogram 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. folketrygdloven § 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.

### *Kan kommunen tilby tilpasset program?*

Formuleringen i § 29 andre ledd bokstav c er ikke ment å begrense arbeids- og velferdsforvaltningens plikt til å utarbeide fleksible løsninger for en uensartet gruppe. For søkere som oppfyller § 29 første ledd og andre ledd bokstav a og b, har kommunen en plikt til å utarbeide program, og Arbeids- og velferdsetatens tiltak kan inngå i programmet. Adgangen til å avslå søknad om program med begrunnelsen at arbeids- og velferdsforvaltningen ikke kan tilby et tilpasset program, gjelder unntaksvis og i helt spesielle tilfeller, gitt den fleksibiliteten som ligger i sammensetningen av individuelle program.

Tall fra 2010<sup>8</sup> viser at selv om de fleste NAV-kontorene først og fremst avslø søknader fordi søkeren ikke oppfylte vilkårene for program, ble et fåtall av søknadene avslått på

---

<sup>8</sup> Langeng, P. I. og Dehli, T. K. (2011) "Kvalifiseringsprogrammet 2007-2010: Ble forventningene innfridd?", Arbeid- og velferd nr. 2 -2011, Arbeids- og velferdsdirektoratet

grunn av at NAV-kontoret ikke kunne tilby egnede program (7 prosent). Departementet har ikke nye tall på dette området, men ser det som hensiktsmessig å endre ordlyden i bestemmelsen for å få bedre fram lovens intensjon om at denne adgangen kun gjelder i unntakstilfeller. 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.

#### *Andre mindre endringer*

Departementet foreslår en teknisk endring i lovens § 29 ved at bokstav a og b slås sammen. § 29 tredje ledd foreslås opphevet, fordi det antas overflødig å opplyse her om at deltakerne har rett til stønad. Retten til stønad er hjemlet i § 35. Videre foreslås det en mindre omformulering i bestemmelsens forskriftshjemmel.

## **3 Varighet for kvalifiseringsprogrammet**

### **3.1 Bakgrunn for forslaget**

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet har ulike og ofte sammensatte behov. Dette innebærer at regelverket må gi rom for å tilpasse program til den enkelte deltakeren, blant annet om programmets lengde. Departementet ønsker et mer fleksibelt regelverk, som i større grad gir kommunene et handlingsrom til å møte den enkelte brukerens individuelle behov. Samtidig mener departementet at regelverket må sette rammer, slik at målgruppen for programmet er personer som har en realistisk mulighet for å komme i arbeid innenfor en gitt tidsperiode.

### **3.2 Gjeldende rett**

#### **3.2.1 Maksimal varighet per program**

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, jf. sosialtjenesteloven § 32 første ledd.

Det er med hjemmel i lovens § 32 andre ledd gitt nærmere retningslinjer for varighetsvurderingen i forskrift.<sup>9</sup>

Programmets varighet fastsettes ut fra deltakerens forutsetninger og behov, slik de fremgår av arbeidsevnevurderingen (utarbeidet i henhold til arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a), jf. forskriften § 2 første ledd. Hvis målsettingen med

---

<sup>9</sup> Forskrift 21.desember 2011 nr. 1471 om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

programmet ikke er oppnådd når vedtaket utløper, kan programmet etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Med ny vurdering menes at det skal tas ny stilling til om vilkårene i § 29 fortsatt er oppfylt (se pkt. 2.2 andre avsnitt), herunder om forlengelsen vil være hensiktsmessig for den enkelte og muliggjøre at målet med programmet kan oppnås innen ett år. Det skal fattes vedtak som begrunner forlengelsen og angir når programmet avsluttes, jf. forskriften § 2 andre ledd.

Som nevnt ovenfor åpner loven for at programmet ved en særskilt vurdering kan forlenges utover to år. Denne adgangen er begrenset i forskrift til inntil seks måneder i § 2 tredje ledd. Det forutsettes at en forlengelse 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 sammenhengen, jf. forskriften § 2 tredje ledd.

### **3.2.2 Engangsrett**

Kvalifiseringsprogrammet praktiseres som en engangsrett og er også beskrevet som en engangsrett i rundskrivet til sosialtjenesteloven. I dette ligger at en person bare én gang får program med den totale tidsrammen, det vil si to år, eventuelt med en forlengelse på inntil seks måneder etter særskilt vurdering. Av lovens forarbeider<sup>10</sup> fremgår det at det i prinsippet ville være mulig for en person å gjennomføre flere kvalifiseringsprogram innenfor tidsrammen. Det ble riktignok antatt at lovens vilkår, som alle må være oppfylt for rett til program, i praksis ville begrense mulighetene for flere gangers deltakelse.

### **3.2.3 Fravær fra program**

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet har for den tiden de deltar i kvalifiseringsprogrammet rett til kvalifiseringsstønad, jf. sosialtjenesteloven § 35. Det er i loven gitt noe rom for fravær fra deltakelse i programmet. Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres kvalifiseringsstønaden tilsvarende, jf. § 35.

Det er i forskrift<sup>11</sup> gitt nærmere regler om fravær og permisjon. Det tillates fravær på grunn av forhold som skyldes egen sykdom og barns eller barnepassers sykdom, såfremt reglene om egenmelding og legeerklæring er fulgt. Videre skal det gis permisjon ved svangerskapsrelatert fravær, herunder seks uker etter fødsel for mor og ti dager for barnefaren samt ammefri jf. forskriften §§12, 13 og 14. Det kan også søkes om velferdspermisjon med stønad når det foreligger viktige velferdsgrunner i inntil ti virkedager for hvert kalenderår. Dette gjelder blant annet tilvenning i barnehage, første skoledag, bryllup og dødsfall i nær familie eller vennekrets. Programdeltakerne gis også

---

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 70 (2006–2007) punkt 6.4.2

<sup>11</sup> Forskrift 21. desember 2011 nr. 1471 om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

ferie i opptil 25 virkedager. Programdeltakere har rett på kvalifiseringsstønad i ferien, jf. forskriften § 17.

Ettersom retten til kvalifiseringsprogrammet er betinget av at en rekke vilkår knyttet til arbeids- og inntektsevne er oppfylt, åpner ikke forskriften for å gi omsorgspermisjon ut over seks uker etter fødsel. Det følger av forarbeidene til forskriften om kvalifiseringsprogrammet at dersom deltakere som har fått barn ønsker å gjenoppta kvalifiseringsprogrammet når barnet kommer i barnehagealder, må det foretas en ny vurdering av om vilkårene i sosialtjenesteloven § 29 er oppfylt og av hvilke aktiviteter og tiltak som skal inngå i programmet. Det er dermed ikke gitt regler i forskriften som åpner for lengre permisjoner uten kvalifiseringsstønad.

Kommunen kan stanse programmet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder når deltakeren har tilbud om høvelig arbeid. Deltakere i programmet kan kombinere inntil 50 prosent stilling med fortsatt deltakelse i programmet, jf. § 37 andre ledd. Denne begrensningen har sammenheng med blant annet lovens vilkår om at deltakere må ha vesentlig redusert arbeids- og inntektsevne.

Muligheten for gjeninntak i programmet etter avsluttet eller avbrutt program er begrenset i forskrift, slik at en deltaker bare kan tas inn i programmet én gang, forutsatt at tidsrammen på to år ikke er overskredet. Eventuell permisjon regnes ikke som tid i programmet. Lovens vilkår for deltakelse må være oppfylt og formålet med programmet må anses som oppnåelig innenfor den tiden som gjenstår, jf. § 2 fjerde ledd.

### **3.3 Departementets vurderinger og forslag**

#### **3.3.1 Maksimal varighet per 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 oppfyller 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.

Departementet mener det er grunn til å tro at en slik endring kan bidra til at det oppnås en variasjon i programmets varighet som i større grad har sammenheng med deltakers

individuelle forhold. Økt fleksibilitet i programvarighet kan også bidra til at deltakere som har behov for det, får muligheten til å ha et to-årig program.

Oversikt over andelen som går ut maksimalperiode, viser at 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.

Det foreslås en omformulering i forskriftshjemmelen i lovens § 32, slik at det kan gis forskrift med nærmere regler om varigheten, og ikke retningslinjer for varighetsvurderingen.

### **3.3.2 Engangsretten**

En forutsetning for innvilgelse av kvalifiseringsprogram er blant annet at deltakelse i programmet må vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke personens muligheter for deltakelse i arbeidslivet. Departementet antar at det i praksis sjelden vil være aktuelt for en person å gjennomføre flere programmer. Etter departementets oppfatning bør det likevel ikke være formelle skranker i regelverket som fastsetter hvor mange ganger en person i prinsippet kan innvilges kvalifiseringsprogram. Dette vil gi kommunen mer handlingsrom for løsninger tilpasset individuelle behov, som styrker målgruppens muligheter for nødvendig kvalifisering.

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er personer som står langt fra arbeidslivet og med usikre forutsetninger for å komme i arbeid. Selv om det ved innvilgelse av program

skal være sannsynlig at deltakelsen styrker muligheten for at vedkommende kommer i arbeid, vil det alltid være en viss usikkert knyttet til hva som er rett tidspunkt for oppstart av programmet, og når en potensiell deltaker er klar for å delta i et fulltidsprogram med tett oppfølging. Dersom kvalifiseringsprogram bare kan innvilges én gang, er det en fare for at kommunen er for tilbakeholden med å innvilge programmet, for å unngå at vedkommende "mister" sin eneste rett til et program. Selv om det åpnes for å delta i program flere ganger, er det likevel viktig at kommunen er oppmerksom på at potensielle deltakere skal ha et realistisk mål om arbeid etter endt program for å være i målgruppen. Noen vil derfor kunne trenge forberedende tiltak fra arbeids- og velferdsforvaltningen før program kan innvilges.

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.

### **3.3.3 Avbrudd i og avslutning av program**

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 arbeidsutprøving, 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.

Etter gjeldende rett kan kommunen stanse programmet dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, for eksempel når deltakeren har tilbud om passende arbeid, jf. lovens § 34. 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.

Når deltakeren ikke fyller vilkårene eller ikke kan forventes å gjenoppta deltakelsen i overskuelig fremtid, kan programmet avsluttes. Dette kan for eksempel være hvis vedkommende ikke lenger har behov for kvalifiseringsprogram, får innvilget uføretrygd, skal gjennomføre lengre straff i fengsel eller når vedkommende har gjentatte avbrudd, og det derfor legges til grunn at vedkommende ikke har de nødvendige forutsetningene for å nyttiggjøre seg programmet.

Både vedtak om å avbryte og avslutte program kan påklages til fylkesmannen.

Departementet mener at regelverket ikke bør begrense hvor mange ganger en deltaker kan tas inn igjen i et avbrutt program, og foreslår at forskriften endres. Dersom mange avbrudd fra programmet viser at vedkommende ikke har de rette forutsetningene for deltakelse i overskuelig framtid, kan programmet avsluttes. Opphevelse av gjeninntaksbegrensningen medfører altså ikke at kommunen må tåle fravær som ikke lar seg forene med fortsatt deltakelse i kvalifiseringsprogram. Det er derfor viktig at kommunen har dialog med deltakeren om forventninger og krav som stilles for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, slik at deltakeren er kjent med hva som kan være konsekvensen av ulike typer fravær.

Departementet foreslår at programmet ikke skal kunne avsluttes på grunn av fravær knyttet til ordinært arbeid eller til fødsel eller adopsjon det første året etter fraværets start. Departementet mener det bør legges til rette for at deltakere skal kunne prøve seg i ordinært arbeid uten å være redd for at programmet avsluttes. Videre er det i hovedsak kvinner som har lengre fravær på grunn av fødsel og adopsjon. Departementet mener at det er viktig at kvinnelige deltakere som får barn gis muligheten til å komme tilbake i kvalifiseringsprogrammet etter slikt fravær.

Hvis programmet har vært avbrutt i ett år, mener departementet at kommunen skal fatte vedtak om å avslutte programmet. Bakgrunnen for dette er at fraværet da har vart så lenge at personens forutsetninger for deltakelse må vurderes på nytt på grunnlag av ny søknad.



Dersom en person tidligere har deltatt i et program som enten er avsluttet eller fullført, og ønsker nytt program, må det fremmes ny søknad om kvalifiseringsprogram. Ved ny søknad om program kan deltakerbevis fra tidligere program være relevant å legge fram for å opplyse saken.

## **4 Innhold i kvalifiseringsprogrammet**

### **4.1 Bakgrunn for forslaget**

Moderne samfunnsutvikling innebærer større krav til utdanning og kvalifikasjoner i arbeidslivet. Stadig flere unge har utdanning som hovedaktivitet. Tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning har blitt forsterket over tid. Fordi utdanning framtrer som stadig mer nødvendig i dagens kunnskapssamfunn, er frafallet i videregående skole bekymringsfullt. Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er personer som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak og tett oppfølging, men som ikke får tilstrekkelig hjelp av andre arbeidsrettede tilbud enn kvalifiseringsprogrammet. Uten kvalifiseringsprogrammet vil denne gruppen risikere å stå utenfor arbeidslivet og i praksis være henvist til å basere sitt livsopphold på økonomisk stønad. Departementet mener regelverket for kvalifiseringsprogrammet bør utformes slik at det gis rom for utdanning og opplæring innenfor programmet i de tilfeller hvor nettopp mangel på dette hindrer arbeidsdeltakelse. Dette innebærer at det etter departementets vurdering er behov for å gjøre endringer i regelverket for kvalifiseringsprogrammet slik at kommunen får et større handlingsrom. Med dette menes at kommunen skal stå friere til å velge egnede arbeidsrettede tiltak, herunder opplærings- og utdanningstiltak.

### **4.2 Gjeldende rett**

Arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking er obligatorisk innhold i kvalifiseringsprogrammet. I forskrift er det bestemt at arbeidsrettede tiltak skal inngå i programmet fra det tidspunktet det vurderes som hensiktsmessig, og alltid når deltakeren er halvveis i programmet, jf. § 1 første ledd. Arbeidssøking skal inngå fra det tidspunktet det vurderes som hensiktsmessig, og alltid i den avsluttende delen av programmet, jf. bestemmelsens andre ledd.

Programmet kan dessuten inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid jf. § 30 første ledd. Av bestemmelsens andre ledd følger det at slike tiltak er opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og liknede. Det kan videre settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. Det fremgår av bestemmelsens tredje ledd at programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger.

Ot.prp. nr. 70 (2006–2007) punkt 6.2.2 understreket at kvalifiseringsprogrammet er reservert for personer med behov for programmets tette oppfølging for å komme i arbeid, og at ungdom som følger ordinære utdanningsløp derfor ikke tilhører målgruppen:

Lovforslaget er utformet med sikte på at kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad skal være et godt og riktig tilbud, tilgjengelig for målgruppen, samtidig som det avgrenses i forhold til personer som ikke har behov for en slik tett og koordinert bistand og oppfølging fra et NAV-kontor. Ungdom som har forutsetning for å kunne gjennomføre ordinære utdanningsløp, skal ikke trekkes inn i en stønadskarriere. Det vil være uheldig og bidra til å redusere de mulige samfunnsøkonomiske gevinstene ved innføringen av ordningen.

Departementet legger til grunn at regelverket i utgangspunktet ikke definerer hvilken type opplæring eller utdanning som kan inngå i kvalifiseringsprogrammet, så lenge dette tiltaket er nødvendig og hensiktsmessig for å styrke mulighetene for overgang til arbeid. Regelverket begrenser imidlertid hvilket omfang utdanningen kan ha. Ettersom innvilgelse av kvalifiseringsprogrammet ikke har vilkår knyttet til økonomisk behovsprøving, er det ikke relevant hvilke finansieringsmuligheter aktuelle deltakere har (for eksempel Statens Lånekasse); det avgjørende er om vedkommende er i stand til å fullføre utdanningen uten den tette bistanden fra NAV-kontoret som kvalifiseringsprogrammet innebærer, og om vedkommendes behov kan dekkes innenfor programmet. Personer som bør kunne komme i arbeid ved egen innsats, eller ved annen eller mindre ressurskrevende innsats fra arbeids- og velferdsforvaltningen enn det som ligger i programmet, er ikke i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. For personer med mindre bistandsbehov kan NAV-kontoret tilby en rekke kortere tiltak og tjenester som er mer egnet til å føre personer over i arbeid, for eksempel hjelp fra NAV-veileder i videregående skole. Kvalifiseringsprogrammet er heller ikke aktuelt der hjelp fra andre instanser, som barnevernet eller oppfølgings-tjenesten, kan dekke behovet.

### **4.3 Departementets vurderinger og forslag**

Kvalifiseringsprogrammet er ment for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom å få tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Ungdom som kan følge ordinære utdanningsløp vil derfor i praksis ikke tilhøre målgruppen for ordningen. Deltakere må gjennomgå en arbeidsevnevurdering, og kommunen må vurdere det som nødvendig og hensiktsmessig med en tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet, for å styrke den aktuelle personens mulighet til å delta i arbeidslivet. Personen må altså ha et behov for aktive virkemidler og oppfølging fra kommunen, som kan føre til arbeid.

I forarbeidene er det uttalt at prinsippet om individuell utforming av programmet er grunnleggende. Bestemmelsen om kvalifiseringsprogrammets innhold skal gi rom for et mangfold av tiltak. Målgruppen vil ha svært ulike forutsetninger og store variasjoner når det gjelder behov for bistand. Dagens regelverk gir imidlertid noen begrensninger for hvilket omfang utdanning kan ha i programmet. Tall fra SSB viser at av deltakere som hadde oppstart i programmet 2015 eller 2016 var 14 prosent i språkopplæring, 8,2 prosent i skolegang og 22 prosent i annen opplæring.

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, se nærmere i pkt. 3.3.1.

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.

Ved valg av tiltak i programmet bør det sentrale vurderingstema for kommunen være om tiltakene kan forventes å fremme formålet med programmet. Departementet foreslår derfor at regelverket i mindre grad regulerer hvilke tiltak som skal inngå i programmet og på hvilket tidspunkt disse skal inngå. I stedet bør regelverket stille krav om at programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid, jf. forslag til endringer i lovens § 30 og forskriftens § 1. Likevel foreslås det at forskriften fortsatt skal stille krav om at arbeidssøking skal inngå i den avsluttende delen av programmet. Bakgrunnen for det er det overordnede målet om at deltaker etter endt program skal over i arbeid. Muligheten til å sette av tid til aktiviteter som ikke inngår i programmet foreslås videreført. Departementet legger til grunn at formålet med denne adgangen var å gi rom for aktiviteter som bedrer deltakerens helse, fordi dette har sammenheng med muligheten for overgang til arbeid. På bakgrunn av dette foreslås bestemmelsen omformulert, slik at det fremgår uttrykkelig at formålet med aktivitetene skal være å bedre deltakerens helse. Dette erstatter oppramsingen i gjeldende § 30 andre ledd siste punktum. Behovet for slike aktiviteter må imidlertid ikke være så stort eller ta så mye tid at det vurderes som uhensiktsmessig å delta i programmet. I tilfelle kan dette gi grunnlag for å avbryte eller avslutte programmet, se forslag til endringer i § 34. Dersom deltakeren på dagtid har behov for at det settes av tid til gjøremål som verken omfattes av § 30 eller av fraværreglene i forskriften, bemerker departementet at det er rom for å tilpasse programmet individuelt, så lenge programtiden for øvrig utgjør full tid i sum.

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. Departementet legger til grunn at den som har hatt behov for oppfølging gjennom kvalifiseringsprogrammet for å fullføre utdanning vil være sårbar ved overgangen til gjennomføringen av læretid, og fortsatt oppfølging i kvalifiseringsprogram i læretiden kan øke sannsynligheten for at vedkommende gjennomfører og dermed får vitnemål eller fag-/svennebrev. Slik sett skiller gjennomføring av læretid seg fra utprøving i ordinært arbeid. Departementet mener dette gir grunn til å åpne opp for å kombinere fortsatt deltakelse i kvalifiseringsprogrammet med gjennomføring av læretid. Kvalifiseringsstøtten reduseres i forhold til antall timer i gjennomføring av læretid, jf. § 37.

I den utstrekning en deltaker i kvalifiseringsprogram har arbeidsinntekt eller lærlingelønn, reduseres stønaden inkludert barnetillegg tilsvarende, beregnet i forhold til antall timer i inntektsgivende arbeid eller gjennomføring av læretid.

Når det er mangel på utdanning eller opplæring som hindrer arbeidsdeltakelse, vil regelverket etter endringene ikke være til hinder for at kommunen inkluderer utdanning og opplæring innenfor programmet, såfremt vilkårene for øvrig er oppfylt.

## **5 Forslag til lovtekniske endringer**

### **5.1 Samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt**

Sosialtjenesteloven § 37 første ledd regulerer samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt. Departementet foreslår at begrepet "inntektsgivende arbeid" erstattes av "arbeidsinntekt" i punktumets første del, fordi inntekten i denne sammenhengen er det sentrale, og ikke selve arbeidet. Bestemmelsens andre ledd første punktum om kombinasjon av arbeid og kvalifiseringsprogram foreslås flyttet til § 30 andre ledd andre punktum. Bestemmelsens andre ledd andre punktum om at summen av inntektsgivende arbeid og andre aktiviteter innenfor programmet minst skal utgjøre full tid foreslås flyttet til § 30 andre ledd siste punktum om kvalifiseringsprogrammets innhold.

### **5.2 Samordning mellom kvalifiseringsstønad og tiltakspenger**

Deltakere i kvalifiseringsprogram hadde tidligere rett på stønad til livsopphold etter arbeidsmarkedsloven (daværende individstønad, fra 2014 tiltakspenger) ved deltakelse i statlige tiltak. Kommunen fikk refusjon av denne stønaden. I 2011 ble forskrift 20. desember 2001 nr. 1544 om arbeidsmarkedstiltak endret slik at de som deltar i tiltak som er en del av kvalifiseringsprogram ikke har krav på stønad til livsopphold etter arbeidsmarkedsloven. Dette fremgår nå av forskrift 4. november 2013 nr. 1286 om tiltakspenger mv. fastsatt med hjemmel i arbeidsmarkedsloven § 13. Departementet foreslår på denne bakgrunn å oppheve sosialtjenesteloven § 38 andre ledd.

### **5.3 Andre mindre endringer**

Av § 36 følger det at det ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende. I forskrift kan det fastsettes nærmere regler om fravær og permisjon. Departementet mener utgangspunktet om at kvalifiseringsstønaden skal reduseres ved fravær bør komme tydeligere fram av loven. Som i dag vil stønaden derimot ikke reduseres ved fravær som skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det er gitt tillatelse til. Ordlyden i forskriftshjemmelen foreslås endret slik at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om når det kan gis tillatelse til slikt fravær med stønad.

## 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i dette 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. Ved innlemming av midlene til kvalifiseringsprogrammet i kommunenes rammetilskudd i 2011 ble det lagt til grunn om lag 9 200 deltakere. Ved utgangen av 2017 var det i underkant av 5 400 deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Forslaget i avsnitt 2.3 om å endre aldersgrensen fra 19 til 18 år vil kunne føre til noen flere deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Det antas likevel at denne økningen vil være beskjeden, ettersom det i 2016 kun var 0,6 prosent av deltakerne som var under 20 år. Samtidig vil forslaget i avsnitt 4.3 om økt mulighet for å kombinere programmet med utdanning, opplæring og læretid kunne bidra til at kvalifiseringsprogrammet vil være hensiktsmessig for noen flere unge.

Forslaget i avsnitt 2.3 om å presisere sosialtjenesteloven § 29 andre ledd bokstav c antas å ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Forslagene i avsnitt 3.3.1 og 3.2.2 om å endre bestemmelsene om varighet og å endre regelverket slik at det ikke lenger er formelle begrensninger i antall program eller antall gjeninntak i program antas samlet sett å medføre noe økte utgifter til kvalifiseringsprogram for kommunene. Det legges til grunn at forlengelse ved særlige grunner utover to år vil gjelde i et fåtall av sakene. Av de som avsluttet kvalifiseringsprogram i 2016, var det 16 prosent (441 deltakere) som hadde deltatt i minst to år og 7 prosent (201 deltakere) som hadde deltatt i minst to og et halvt år. Muligheten for å delta i mer enn ett program og muligheten for flere gjeninntak per program innebærer utvidelser av ordningen. Selv om disse formelle skrankene i regelverket oppheves, vil inngangsvilkårene virke begrensende.

Forslagene i avsnitt 3.3.3 om avbrudd og avslutning av program vil kunne ha administrative konsekvenser knyttet til økt saksbehandling.

Forslaget i avsnitt 4.3 om å utvide mulighetene for å gjennomføre utdanning, opplæring og læretid innenfor kvalifiseringsprogrammet antas å ha små økonomiske og administrative konsekvenser. Ved gjennomføring av læretid innenfor kvalifiseringsprogrammet, vil kvalifiseringsstønadens reduseres i forhold til antall timer i lære. Dette vil begrense kommunens utgifter for denne gruppen. Økte muligheter for å gjennomføre utdanning og opplæring vil kunne føre til at kvalifiseringsprogrammet er hensiktsmessig for en noe større målgruppe og dermed gi økt antall deltakere. Inngangsvilkårene til kvalifiseringsprogrammet vil imidlertid begrense tilstrømmingen til ordningen.

Departementets vurdering er at forslagene samlet sett innebærer en forenkling som vil gi kommunene mer handlingsrom og gjøre det enklere å praktisere regelverket. Forslagene vil på kort sikt innebære noe økte administrative utgifter for staten til oppdatering av rundskriv og veiledning av kommunene.

Forslagene i avsnitt 5.1, 5.2 og 5.3 vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Departementet vil konsultere KS i det videre arbeidet med å kartlegge de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren.

## **7 Forslag til endringer i sosialtjenesteloven og forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad**

### **7.1 Forslag til endringer i sosialtjenesteloven**

§ 29 skal lyde:

§ 29 Kvalifiseringsprogram

Kvalifiseringsprogram gjelder for personer mellom 18 og 67 år 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 og at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet.

Kommunen er ikke forpliktet til å innvilge program dersom det på grunn av forhold ved søkeren vil være uforholdsmessig byrdefullt å tilby et program.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om retten til kvalifiseringsprogram og om bruken av arbeidsevnevurderinger.

§ 30 skal lyde:

Innholdet i kvalifiseringsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Den vesentlige delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter endt program. Programmet kan også inneholde tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Det kan settes av tid til aktiviteter som bedrer deltakers helse.

Programmet skal være helårig og på full tid. Inntil 50 prosent stilling eller gjennomføring av læretid kan kombineres med fortsatt deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Summen av inntektsgivende arbeid og andre aktiviteter innenfor programmet skal minst utgjøre 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.

§ 32 skal lyde:

§ 32 Programmets varighet

Kvalifiseringsprogrammet gis så lenge deltakeren oppfyller vilkårene i § 29, men likevel ikke lenger enn to år. Når særlige grunner tilsier det, kan programmet forlenges med inntil ett år. Godkjent permisjon og opphold etter vedtak om avbrudd, jf. § 34 første ledd regnes ikke med i programmets varighet.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om varigheten.

§ 34 skal lyde:

§ 34 Avbrudd i og avslutning av program

Kommunen kan midlertidig avbryte eller avslutte programmet dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold.

Programmet kan ikke avsluttes på grunn av fravær knyttet til ordinært arbeid eller til fødsel eller adopsjon det første året etter fraværets start.

Kommunen skal avslutte programmet dersom det har vært midlertidig avbrutt i ett år, jf. første ledd, og deltakeren ikke gjenopptar deltakelsen i programmet.

§ 35 første ledd skal lyde:

For den tiden en person deltar i kvalifiseringsprogram har vedkommende rett til kvalifiseringsstønad. Første punktum gjelder ikke når programmet er avbrutt, jf. § 34 første ledd.

§ 36 skal lyde:

§ 36 Reduksjon i kvalifiseringsstønad ved fravær

Ved fravær reduseres kvalifiseringsstønaden tilsvarende. Første punktum gjelder ikke ved fravær som skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det er gitt tillatelse til.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om når det kan gis tillatelse til fravær med stønad etter første ledd annet punktum.

§ 37 skal lyde:

§ 37 Samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt mv.

I den utstrekning en deltaker i kvalifiseringsprogram har arbeidsinntekt eller lærlingelønn, reduseres stønaden inkludert barnetillegg tilsvarende, beregnet i forhold til antall timer i inntektsgivende arbeid eller gjennomføring av læretid.

Stønaden reduseres ikke på grunn av mottatte barnebidrag.

§ 38 første ledd skal lyde:

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

Andre ledd oppheves.

Nåværende tredje ledd blir nytt andre ledd.

## **7.2 Forslag til endringer i forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad**

§ 1 første og andre ledd skal lyde:

Arbeidssøking skal senest inngå i den avsluttende delen av programmet. I program som forlenges kan arbeidssøking legges til den avsluttende delen av siste vedtaksperiode.

Deltakeren må sette av 37 ½ time per uke til programmet. Innenfor tidsrammen for programmet skal det utformes et individuelt program.

Nåværende fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

§ 2 skal lyde:

Et vedtak om kvalifiseringsprogram kan fattes for inntil ett år om gangen. Varigheten skal fremgå av vedtaket. 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. Andre punktum gjelder ikke når forlengelse ville medføre at programmet overskrider den maksimale varigheten for kvalifiseringsprogram, jf. lovens § 32 første ledd første punktum.

Forlengelse av program når særlige grunner tilsier det, jf. lovens § 32 første ledd annet punktum, forutsetter at en forlengelse 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 sammenhengen.

§ 3 første ledd skal lyde:

Til programdeltaker som forsørger barn, ytes barnetillegg for hvert barn for fem dager i uken. Barnetillegget utmåles som barnetillegget til arbeidsavklaringspenger, jf. forskrift om arbeidsavklaringspenger § 8.