



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 70

(2006–2007)

Om lov om endringer i sosialtjenesteloven
og i enkelte andre lover

Innhold

1	Innledning og sammendrag	5			
1.1	Innledning	5	5.2.3	Ny tidsbegrenset inntektssikring	23
1.2	Sammendrag	7	5.2.4	Høringsnotatet	23
			5.2.5	Høringsinstansenes syn	23
			5.2.6	Departementets vurdering og forslag	23
2	Bakgrunn	9	5.3	Forholdet til arbeids- og velferdsforvaltningsloven	23
2.1	Innledning	9			
2.2	En ny arbeids- og velferdsforvaltning	9			
2.3	Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering	10	6	Om kvalifiseringsprogram	25
2.4	Om forholdet til økonomisk sosialhjelp	10	6.1	Innledning	25
			6.2	Høringsnotatet	25
			6.2.1	Om rett og plikt til deltakelse	25
			6.2.2	Vilkår for deltakelse	26
			6.2.3	Kartlegging og avklaring	27
			6.2.4	Individuell plan og medvirkning	27
			6.2.5	Om ansvar og samarbeid i NAV-kontoret	28
3	Velferdslovgivningens tilbud til personer uten arbeid, inntekt eller trygderettigheter (gjeldende rett)	11	6.2.6	Om kvalifiseringsprogrammets innhold	28
3.1	Innledning	11	6.2.7	Internkontroll og tilsyn	31
3.2	Statlige velferdsordninger og stønader	11	6.3	Høringsinstansenes syn	31
3.2.1	Arbeids- og velferdsforvaltningsloven	11	6.3.1	Om rett og plikt til deltakelse	31
3.2.2	Arbeidsmarkedsloven	12	6.3.2	Vilkår for deltakelse	31
3.2.3	Dagpenger ved arbeidsløshet	13	6.3.3	Kartlegging og avklaring	32
3.3	Kommunale velferdsordninger og stønader	13	6.3.4	Individuell plan	32
3.3.1	Kommuneloven og interkommunalt samarbeid	13	6.3.5	Om kvalifiseringsprogrammets innhold	32
3.3.2	Sosialtjenesteloven	14	6.4	Departementets vurdering og forslag	33
3.3.3	Introduksjonsloven	16	6.4.1	Rett og plikt til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet	33
			6.4.2	Vilkår for rett til kvalifiseringsprogram	34
4	Internasjonale forpliktelser og velferdsordninger i nordiske land	18	6.4.3	Kartlegging og avklaring	35
4.1	Internasjonale forpliktelser	18	6.4.4	Individuell plan	35
4.1.1	Menneskerettigheter	18	6.4.5	Ansvar og samarbeid	35
4.1.2	Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester	18	6.4.6	Tiltak i programmet	35
4.2	Nordiske velferdsordninger	19	6.4.7	Helårig program på full tid	36
4.2.1	Sverige	19	6.4.8	Varighet	36
4.2.2	Danmark	19	6.4.9	Opphør av programmet for den enkelte	36
4.2.3	Finland	19			
5	Ansvar og lovforankring mv.	21	7	Om kvalifiseringsstønad	37
5.1	Ansvar	21	7.1	Innledning	37
5.1.1	Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere	21	7.2	Høringsnotatet	37
5.1.2	Høringsnotatet	21	7.2.1	Utformingen av stønaden	37
5.1.3	Høringsinstansenes syn	21	7.2.2	Beregning, trekk for fravær og utbetaling av kvalifiseringsstønad	38
5.1.4	Departementets vurdering og forslag	21	7.2.3	Forholdet til økonomisk sosialhjelp ..	39
5.2	Lovforankring	22	7.3	Høringsinstansenes syn	39
5.2.1	Innledning	22	7.4	Departementets vurdering og forslag	40
5.2.2	Oppfølgingen av Bernt-utvalgets forslag	22			

8	Skatt, pensjon, yrkesskadedekning og arbeidsmiljø	42	10.1.1	Iverksetting og endringer i andre lover	48
8.1	Skatteplikt	42	10.1.2	Særlig om innføring av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad	48
8.1.1	Innledning og gjeldende rett	42	10.2	Høringsinstansenes syn	48
8.1.2	Departementets vurdering og forslag	42	10.2.1	Om innføring av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad	48
8.2	Opptjening av pensjonspoeng	42	10.3	Departementets vurdering og forslag	49
8.2.1	Innledning og gjeldende rett	42			
8.2.2	Departementets vurdering og forslag	43	11	Finansiering og økonomiske og administrative konsekvenser	50
8.3	Arbeidsgiveravgift	43	11.1	Innledning	50
8.4	Yrkesskadedekning	43	11.2	Høringsnotatet	50
8.4.1	Innledning og gjeldende rett	43	11.2.1	Finansiering av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad	50
8.4.2	Departementets vurdering og forslag	43	11.2.2	Samfunnsøkonomiske virkninger av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad	50
8.5	Forholdet til arbeidsmiljøloven	43	11.2.3	Klage til fylkesmannen	51
8.5.1	Innledning og gjeldende rett	43	11.3	Høringsinstansenes syn	51
8.5.2	Departementets vurdering og forslag	44	11.4	Departementets vurdering og forslag	52
9	Saksbehandling	45	12	Merknader til de enkelte bestemmelsene	53
9.1	Innledning og gjeldende rett	45	12.1	Merknad til endring i bestemmelse i sosialtjenesteloven	53
9.1.1	Forholdet til forvaltningsloven	45	12.2	Merknader til bestemmelsene i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven.	53
9.1.2	Enkeltvedtak	45			
9.1.3	Klage	45			
9.2	Høringsnotatet	45			
9.2.1	Om enkeltvedtak etter kapittel 5A ...	45			
9.2.2	Særlig om forholdet mellom enkeltvedtak om tildeling av program og programmets innhold	46			
9.2.3	Om klage	46			
9.3	Høringsinstansenes syn	46			
9.4	Departementets vurdering og forslag	46			
10	Iverksetting og overgangsbestemmelser	48			
10.1	Høringsnotatet	48			
				Forslag til lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover	57



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 70

(2006–2007)

Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 8. juni 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

I Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering som ble lagt fram 3. november 2006, foreslår Regjeringen som et av hovedgrepene at det etableres et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlige 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.

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 innføring av kvalifiseringsprogram og stønad i kommuner med NAV-kontor.

Departementet foreslår at et kvalifiseringsprogram med en standardisert stønad hjemles i nytt kapittel 5A i Lov 13. des. nr 81. 1991 om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven). NAV-kontoret skal ivareta kommunens oppgaver etter foreslått kapittel 5A, og Lov 16. juni. nr 20. 2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) § 13 foreslås derfor endret.

Departementet sendte 14. februar 2007 Forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven på høring til følgende adressater med høringsfrist 30. mars 2007:

Departementene og Statsministerens kontor
Riksrevisjonen
Sametinget
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Datatilsynet
Direktoratet for arbeidstilsynet
Husbanken
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kommunal Landpensjonskasse
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Skattedirektoratet

Sosial- og helsedirektoratet	Den norske advokatforening
Statens arbeidsmiljøinstitutt	Den norske dommerforening
Statens helsetilsyn	Den norske lægeforening
Statens pensjonskasse	Det norske Diakonforbund
Utlendingsdirektoratet	Fattighuset
Arbeidsforskningsinstituttet	Fattignorge
Forskningsstiftelsen Fafo	Forum for Arbeid med Bistand
Institutt for menneskerettigheter	Forum for offentlige servicekontor
Institutt for samfunnsforskning	Frelsesarmeen
Norges forskningsråd	Fri rettshjelp, Oslo
NIBR	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
NOVA	Innvandrerne Landsorganisasjon
Statistisk sentralbyrå	Juridisk rådgivning for kvinner
Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning	Juss-Buss
Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning	Kirkens bymisjon
Telemarksforskning-Bø	Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
Fylkesnemndene for sosiale saker	Landslaget for offentlige pensjonister
KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon	Landsrådet for arbeid til yrkeshemmede
Landets fylkeskommuner	Landsrådet for Norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Landets fylkesleger	Mangfold i arbeidslivet
Landets fylkesmenn	Nasjonalforeningen for folkehelsen
Landets høyskoler	Norges Blindeforbund
Landets kommuner	Norges Handikapforbund
Landets pasientombud	Norges Røde Kors
Landets regionale helseforetak	Norsk Attføringsforum
Landets universiteter	Norsk Helse- og sosiallederlag
Akademikerne	Norsk Kvinne- og Familieforbund
Arbeidsgiverforeningen NAVO	Norsk Pensjonistforbund
Bedriftsforbundet	Norsk Psykologforening
Fagforbundet	Norske Kvinners Sanitetsforening
Fellesorganisasjonen (FO)	Organisasjon mot offentlig diskriminering
Forskerforbundet	Rettspolitisk forening
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO)
Helseansattes yrkesforbund	Rokkansenteret
Kommuneansattes fellesorganisasjon	Rådet for psykisk helse
Landsorganisasjonen Norge (LO)	Samarbeidsforum for funksjonshemmedes organisasjoner
Norges Juristforbund	Seniorsaken Norge
Norsk Sykepleierforbund	Senter for seniorpolitikk
Norsk Tjenestemannslag	SLB Bemanning
Næringslivets hovedorganisasjon	Statens råd for funksjonshemmede
Sosialtjenestemennenes Landsforbund	Statens seniorråd
Statistjenestemannsforbundet	Stiftelsen Kirkens Sosialtjeneste
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede	Stiftelsen Rettferd for taperne
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	Velferdsalliansen
Arbeidsmiljøsenderet	Arbeids- og inkluderingsdepartementet mottok i alt 93 høringsuttalelser hvorav 80 var realitetsuttalelser.
Arbeidssamvirkenes Landsforening	De fleste instansene som har uttalt seg, herunder <i>KS, Næringslivets Hovedorganisasjon, Norsk Tjenestemannslag, Fagforbundet, Attføringsbedriftene, Forum for Arbeid med Bistand, Forum for</i>
Arbeidssøkerforbundet	
Attføringsbedriftene	

Arbeidstrening, Husbanken, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn, flere fylkesmannsembeter og en overvekt av kommunene, har støttet lovforslaget og dets intensjoner. Det gis også gjennomgående støtte til prinsippet om å knytte en standardisert kvalifiseringsstønad til kvalifiseringsprogrammet. Det understrekes likevel at kvalifiseringsprogrammet vil være ressurskrevende å gjennomføre, både i forhold til økonomi, kompetanse og administrativ kapasitet.

Kongsvinger kommune er et eksempel på en kommune som er positiv til forslaget og som uttaler: «Kongsvinger kommune er svært positiv til forslag om etablering av kvalifiseringsprogram for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Dette vil være et fremskritt i forhold til innføring av rettighetsbaserte ytelser og program som i liten grad finnes for denne målgruppen, som i stor grad utgjøres av sosialhjelpsmottakere.»

Det nærmere innholdet i høringsuttalelsene vil bli behandlet under de enkelte hovedpunktene i departementets forslag.

1.2 Sammendrag

I *kapittel 2* behandles bakgrunnen for lovforslaget. Det redegjøres for etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-reformen), som er et hovedgrep i Regjeringens arbeid med å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitik, og det vises til Stortingsmelding 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).

I *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 førstelinje (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 for tiltak og stønader hjemlet i arbeidsmarkedsloven, sosialtjenesteloven og introduksjonsloven.

Kapittel 4 inneholder en gjennomgang av internasjonale forpliktelser av betydning for norsk velferdslovgivning. Det gis også en kort oversikt over nordiske velferdsordninger.

I *kapittel 5* redegjøres det for forslag til ansvars plassering 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.

I *kapittel 6* presenteres 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 velferdsetaten. 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 sam-

mensetningen 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.

I *kapittel 7* redegjøres det 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 også for forholdet til økonomisk sosialhjelp.

Kapittel 8 behandler de spørsmålene som forslaget om kvalifiseringsprogram med stønad reiser i forhold til gjeldende lovgivning om skatt, pensjon, yrkesskadedekning og arbeidsmiljø. Det foreslås at kvalifiseringsstønaden blir skattepliktig og at den gir grunnlag for opptjening av pensjonspoeng.

I *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 gjel-

der 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.

I *kapittel 10* behandles iverksetting og overgangsbestemmelser. 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.

I *kapittel 11* behandles finansiering og økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. 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.

Kapittel 12 inneholder merknader til de enkelte lovbestemmelsene.

Departementet 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.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det for bakgrunnen for forslaget om kvalifiseringsprogram med stønad, dvs. NAV-reformen og St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering som Regjeringen la fram 3. november 2006.

2.2 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-reformen) er et hovedgrep i Regjeringens arbeid med å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitik. 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. Den nye loven trådte i kraft 1. juli 2006.

Hovedelementene i NAV reformen er at:

- Aetat og trygdeetaten ble samlet i en statlig etat,
- Arbeids- og velferdsetaten fra 1. juli 2006.
- Arbeids- og velferdsetaten sammen med deler av kommunenes tjenestetilbud (minimum kommunenes forvaltning av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kap. 5), inngår i en felles forvaltning: Arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Det skal etableres felles lokale NAV-kontorer som dekker alle landets kommuner innen 1. januar 2010. Det ble i 2006 opprettet 25 pilotkontorer og det vil etter planen bli etablert 110 NAV-kontorer i 2007.

Det statlige ansvaret som var delt på to etater - Aetat og trygdeetaten - er nå samlet i én etat; Arbeids- og velferdsetaten. Kommunene opprettholder sitt ansvar for oppgaver etter sosialtjenesteloven. Statsetaten og kommunene etablerer felles lokale kontorer - kalt NAV-kontor. Kontoret skal være det samlede kontaktstedet for den tidligere

tredelede forvaltningen og brukerne får ett sted å henvende seg.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal ivareta brukernes samlede behov for bistand gjennom de felles NAV-kontorene. Det skal være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester, og brukerne skal oppleve kontorene som en samlet enhet. En slik førstelinjetjeneste skal ha resultatansvar og mulighet til å kunne utløse de virkemidlene som er nødvendige for å møte den enkelte brukerens behov.

Følgende skal være styrende for de felles lokale kontorene:

- Det skal være et lett tilgjengelig kontor som dekker alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det.
- Flere brukere med arbeidsevne skal tidligere inn i aktive, arbeidsrettede prosesser.
- Brukere som trenger det, skal raskt få en helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud.
- Brukerne skal få likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted.
- Brukerne skal møte et kontor som inviterer til brukermedvirkning og egenaktivitet.

Etableringen av felles førstelinjekontor skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Stats-etaten og kommunene skal ha stor frihet til å organisere tjenestene, men kommunene skal som et minimum legge sine oppgaver etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven til NAV-kontoret. Statsetaten og kommunen kan avtale at også andre kommunale tjenester legges til kontoret. Som underlag for avtaleinngåelsen lokalt, har Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS inngått en rammeavtale. Avtalen er et viktig instrument for felles styringssignaler til statsetaten og de enkelte kommuner om etablering av NAV-kontorene. Avtalen, som ble inngått i april 2006 og gjelder til desember 2009, slår fast at det innenfor de rammer som er gitt, skal være stor lokal fleksibilitet når det gjelder hvilke tjenester som skal legges til de felles lokale kontorene. Det kan være naturlig å ta utgangs-

punkt i de tjenester som i dag ligger til sosialkontoret i kommunen, og det bør vurderes å inkludere kommunale tjenester som har et selvhjelpsperspektiv og et bredt arbeidsrettet fokus.

2.3 Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering

Bondevik II-regjeringen varslet i Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, en samlet gjennomgang av virkemiddelapparatet for å nå målet om flere i arbeid og færre på stønad. Stortingsflertallet sluttet seg til dette og uttalte at det i en slik gjennomgang også er viktig å vurdere nye virkemidler, jf. Innst. S. nr. 198 (2004-2005) om ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Gjennom St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering (heretter kalt stortingsmeldingen) følger Regjeringen opp den varslede gjennomgangen med forslag til etablering av et virkemiddelsystem som i større grad enn i dag skal bidra til å nå Regjeringens mål. Stortingsmeldingen presenterer forslag om kvalifiseringsprogram og en standardisert inntektssikring (kvalifiseringsstønad) som ett virkemiddel under henvisning til at det er

«behov for en forsterket innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. En spesiell utfordring er knyttet til de som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygdloven, og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter. Dette handler i stor grad personer som i dag er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.»

Formålet med et kvalifiseringsprogram og en kvalifiseringsstønad er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis personer som vurderes å ha en mulighet til å komme i arbeid

gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker. Det vises til stortingsmeldingens kapittel 13.

I stortingsmeldingen legges det opp til en mer helhetlig innsats og en bedre samordning av virkemidlene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Selv om de medisinske inngangsvilkårene til folketrygdens ytelser videreføres, foreslås det at det skal innføres en systematisk arbeidsevnevurdering som grunnlag for å vurdere behovet for bistand og oppfølging. Dagens tette kobling mellom inntektssikring og tiltak oppheves. Regjeringen går i meldingen også inn for at tre av dagens folketrygdytelser samles i en ny tidsbegrenset inntektssikring for personer som har redusert inntektsevne på grunn av helseproblemer. Samlet sett legges det bedre til rette for at forvaltningen kan tilpasse bistand og oppfølging til den enkelte brukerens behov. Hovedprinsippene for forslaget om en ny tidsbegrenset inntektssikring er slått fast i meldingen, jf. kapittel 12 Reformert, midlertidig inntektssikring i folketrygden.

Etableringen av NAV-kontorene vil gi grunnlag for at alle med behov for inntektssikring og bistand for å komme i arbeid vil bli vurdert i forhold til det samlede tiltaksapparatet som forvaltes av stat og kommune. Samarbeidet på dette kontoret vil redusere de problemene som kan oppstå når enkeltpersoner må forholde seg til en rekke etater, og det gjelder ikke minst den målgruppen som departementets forslag i denne proposisjonen omhandler.

2.4 Om forholdet til økonomisk sosialhjelp

Regjeringen legger i stortingsmeldingen til grunn at økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven kapittel 5 fortsatt skal være en skjønnsbasert, behovsprøvd og midlertidig kommunal ytelse. Det vises til kapittel 13.6.10 i meldingen.

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

3.1 Innledning

Om lag 700 000 personer i yrkesaktiv alder er til enhver tid borte fra arbeidslivet og mottar livsoppholdsytelser fra det offentlige på grunn av sykdom, arbeidsledighet eller andre forhold. Ved utgangen av april 2007 var det om lag 49 500 registrerte arbeidsledige, eller 2,1% av arbeidsstyrken.

En spesiell utfordring er knyttet til de som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, og står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer av helsemessig og/ eller sosial karakter. Det er behov for en forsterket innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette handler i stor grad om personer som i dag er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde i lengre perioder. Av 129 300 sosialhjelpsmottakere i 2004, hadde 67 800 personer i løpet av årene 1998-2004 en sammenhengende stønadperiode av minst seks måneders varighet. Blant langtidsmottakerne hadde om lag halvparten sosialhjelp som hovedinntektskilde. Langtidsmottakere av sosialhjelp har i gjennomsnitt lavere utdanning og svakere arbeidsmarkedstilknytning enn befolkningen for øvrig. Relativt sett oppgir de også å ha svak helse, spesielt når det gjelder psykiske plager, og det er flere med rusmiddelproblemer i denne gruppen enn i befolkningen for øvrig.

Dette kapitlet inneholder en gjennomgang av de tilbud dagens velferdslovgivning har til personer i målgruppen for ordningen med kvalifiseringsprogram.

3.2 Statlige velferdsordninger og stønader

3.2.1 Arbeids- og velferdsforvaltningsloven

Regjeringen fremmet 7. april 2006 Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven). Loven trådte i kraft 1. juli 2006. Formålet med loven er å understøtte de overordnede målene om å få

flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, tilpasse forvaltningen til brukernes behov og skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven inneholder bestemmelser om organisering av Arbeids- og velferdsetaten og bestemmelser om etatens hovedoppgaver. Arbeids- og velferdsetaten er tillagt alle de oppgavene som Aetat og trygdeetaten hadde inntil 1. juli 2006: det vil si ansvar for gjennomføringen av arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. Etaten skal forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten.

Etaten skal motivere og bistå den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet m.v.

Loven åpner for at departementet kan gi forskrift om i særlige tilfeller å overføre ansvaret for statlige arbeidsmarkedstiltak til kommuner. Videre gis det i loven hjemmel for at stat og kommune vil kunne utføre oppgaver på hverandres vegne i NAV-kontoret. Rammen for delegasjon er regulert i Forskrift om delegasjon av myndighet mellom stat og kommune i arbeids- og velferdsforvaltningen som ble vedtatt 26. januar 2007 og trådte i kraft samme dag.

NAV-kontoret vil utgjøre en felles førstelinje for statsetaten og kommunen. Det lokale kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og de deler av kommunens tjenester som partene blir enige om skal legges til kontoret. Det er et lovkrav at dette som et minimum skal gjelde sosialtjenestelovens kapittel 5 om økonomisk sosialhjelp. Der kommunen etter avtale med Arbeids- og velferdsetaten legger andre oppgaver til kontoret, vil disse også være en del av arbeids- og velferdsforvaltningen lokalt.

Kommunenes organisering av ansvarsområder og oppgaver varierer sterkt. Kommunens ansvar for økonomisk sosialhjelp organiseres på ulike måter tett sammen med andre av kommunenes oppgaver, for eksempel rusmiddelarbeid, oppgaver knyttet til kapittel 4 i sosialtjenesteloven og

oppgaver knyttet til Husbankens støtteordninger. Det er viktig å sikre at NAV-reformen ikke leder til en fragmentert og mindre tilgjengelig tjeneste for de mest utsatte og vanskeligst stilte sosialhjelpsmottakerne, som for eksempel personer med rusproblemer og mennesker med sosiale og psykiske vansker. De samme hensynene kan gjøre seg gjeldende overfor innvandrere og flyktninger. Slike hensyn, sammen med hensynet til det kommunale selvstyret, ble vektlagt når det i arbeids- og velferdsforvaltningsloven ikke trekkes snevre grenser for hvilke kommunale tjenester som kan legges til kontorene. Minimumsløsningen er ikke å oppfatte som en norm, men som et absolutt minimum.

Ved søknad om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kapittel 5 vil en sentral del av sosialtjenestens oppgave være å gi opplysninger, råd og veiledning (sosialtjenesteloven § 4-1) om økonomiske spørsmål. Videre vil et hensiktsmessig arbeidsredskap i mange saker være bruk av individuell plan (sosialtjenesteloven § 4-3a). Slik veiledning og bruk av individuell plan bør være en del av oppgavene til det felles lokale kontoret. Dette framgår også av arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15 om behovsavklaring, samarbeid med brukerne og individuell plan.

Loven stiller krav til helhetlig behovsavklaring, brukermedvirkning og bruk av individuell plan for brukere med behov for sammensatte og koordinerte tjenester. Personer som av ulike årsaker har falt ut av eller ikke er kommet inn på arbeidsmarkedet, skal møte et offentlig tjenestetilbud som kan yte rask og individuell tilpasset bistand. Det følger av loven at kontoret skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen.

Personopplysninger ved felleskontorene likestilles rettslig sett med organinterne opplysninger i forvaltningsloven. Loven går noe lengre i å tillate utveksling av personopplysninger enn det lovgivningen, inntil vedtakelsen av arbeids- og velferdsforvaltningsloven, ga adgang til. Den gir adgang for Arbeids- og velferdsetaten og kommunen til å opprette felles arkiv og saksbehandlingssystem til tross for at felles lokale kontorer formelt omfatter to atskilte organer i forvaltningslovens forstand.

Statens helsetilsyn har det overordnede tilsynsansvaret i forhold til sosialtjenesteloven kap. 5 jf. lovens § 2-7. Fylkesmennene plikter å føre tilsyn med kommunenes virksomheter etter sosialtjenesteloven kap. 4, 4A, 6 og 7 jf sosialtjenesteloven § 2-6. Ansvarer omfatter ikke sosialtjenesteloven kap.5. Departementet vil arbeide videre med spørsmålet om internkontrollplikt og tilsyn også i forhold til kommunens virksomhet etter sosialtje-

nesteloven kap. 5 jf. Ot.prp nr. 47(2005-2006) s. 45-47.

3.2.2 Arbeidsmarkedsloven

3.2.2.1 Kontantytelser i kombinasjon med arbeidsmarkedstiltak

Lov av 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester skal bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Loven har blant annet bestemmelser som omhandler arbeidsmarkedstiltak, jf. lovens kapittel 5. Arbeidsmarkedstiltakene skal utformes og organiseres i samsvar med lovens formål, de mål og retningslinjer som ligger til grunn for Stortingets bevilgninger samt tildelingsbrev fra departementet og forskrifter.

Arbeids- og velferdsetaten har et bredt og variert virkemiddelapparat. Deltakere på kvalifiseringsprogram vil få tilgang til hele spekteret av tiltak på lik linje med andre arbeidssøkere. Tildeling av tiltak skjer på bakgrunn av en vurdering av den enkelte arbeidssøkers forutsetninger og behov, og i lys av situasjonen på arbeidsmarkedet. Målet er å få til en raskere overgang til jobb.

Tiltakene omfatter blant annet arbeidspraksis, som gir mulighet for å prøve ut og styrke den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet, og opplæring som skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Videre tilbys avklarings- og oppfølgingstjenester.

Tiltaket lønnskudd innebærer at arbeidsgiver tilbys en prosentvis lønnsrefusjon i en begrenset del av ansettelsestiden, og skal bidra til at arbeidssøker ansettes på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. En total oversikt over de eksisterende arbeidsmarkedstiltakene finnes i Forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 20. desember 2001 nr. 1544. Som oppfølging av St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering vil det bli etablert nye avklarings- og oppfølgingstiltak.

I regjeringens satsing på målrettede arbeidsmarkedstiltak i forbindelse med Handlingsplan mot fattigdom, er langtidsmottakere av sosialhjelp blant de sentrale målgruppene. De tiltak som er mest benyttet i fattigdomssatsingen er arbeidspraksis og opplæring. Lønnskudd og Arbeid med bistand benyttes også i en viss utstrekning, mens andre tiltak brukes i mindre grad.

Til tiltaksdeltakere som ikke mottar lønn fra arbeidsgiver, ytes stønad til livsopphold.

3.2.2.2 Individstønad til tiltaksdeltakere

Stønad til livsopphold til tiltaksdeltakere (individstønad) er i dag regulert i forskrift om arbeidsmarkedstiltak, og skal bidra til å dekke utgifter til livsopphold for tiltaksdeltakere som ikke har rett til ytelser etter folketrygdloven. Ytelsen kan gis til ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltakene avklaring, arbeidspraksis, opplæring og arbeid med bistand, til deltakere fra Norge som deltar i godkjente felles nordiske arbeidsmarkedstiltak i de øvrige nordiske land og til yrkeshemmede som tar utdanning som ledd i yrkesrettet attføring og ikke fyller vilkårene for attføringspenger. Individstønad gis så lenge tiltaksdeltaker deltar i arbeidsmarkedstiltak eller tar utdanning, og ellers fyller vilkårene for ytelsen.

På årsbasis utgjør stønaden fra 1. januar 2006 om lag 1,1 ganger folketrygdens grunnbeløp for deltakere over 19 år, og 0,8 ganger grunnbeløpet for yngre deltakere. Med forbehold om at Stortinget slutter seg til den enigheten som ble oppnådd i trygdeoppjøret er folketrygdens grunnbeløp (G) pr. 1. mai 2007 66 812 NOK. Dette nivået for G legges til grunn i fortsettelsen. Ytelsen er skattefri. Personer som mottar individstønad kan ha lønnet arbeid utenom tiltakstiden uten av ytelsen reduseres, dersom dette ikke er til hinder for deltakelse i tiltaket. Det gis barnetillegg på 30 kroner pr. dag for fem dager pr. uke for hvert barn under 16 år som mottaker forsørger. Dersom begge foreldrene mottar stønad samtidig gis tillegget bare til den ene av dem.

Stønadmottaker har en plikt til å delta på arbeidsmarkedstiltak. Videre må vedkommende melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag. Retten til stønaden faller bort den perioden vedkommende ikke overholder meldeplikten. Urettmessig fravær fra arbeidsmarkedstiltaket, fører til reduksjon av stønaden. På disse punktene utgjorde individstønaden i sin tid en slags modell for introduksjonsstønaden for flyktninger.

Antall mottakere av individstønad var i gjennomsnitt 9 034 personer i 2005, av disse var 2 271 yrkeshemmede. De fleste som mottar individstønad er under 25 år.

3.2.3 Dagpenger ved arbeidsløshet

For å få rett til dagpenger må medlemmet ha tapt arbeidsinntekt som arbeidstaker på grunn av arbeidsløshet (kvalifikasjonsgrunnlaget). Den trygdede må ha fått utbetalt en lønnsinntekt på minst 1,5 G (NOK 100 218) i det siste avsluttede

kalenderåret eller på minst 3 G (NOK 200 436) i løpet av de tre siste avsluttede kalenderårene.

For å ha rett til dagpenger må arbeidsledigheten utgjøre et tap i arbeidstid på minst 50 prosent sammenlignet med arbeidet tid forut for ledigheten.

Dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, omsorgspenger, pleiepenger, opplæringspenger, fødselspenger, svangerskapspenger og adopsjonspenger tas med i dagpengegrunnlaget når rett til stønad er opptjent som arbeidstaker.

Beregningsgrunnlaget kan maksimalt være 6 G (NOK 400 872). Dagpenger utgjør 0,24% av beregningsgrunnlaget per dag og utbetales for fem dager i uken. Kompensasjonsgraden utgjør om lag 62,4% av beregningsgrunnlaget.

Personer som har mottatt dagpenger i minst åtte uker det foregående året gis et ferietillegg på 9,5 prosent av utbetalte dagpenger. I tillegg ytes et barnetillegg på NOK 17 per dag for hvert forsørget barn under 18 år.

Den trygdede må være reell arbeidssøker, dvs. være arbeidsfør, stå registrert som arbeidssøker og raskt kunne tiltre ethvert heltids- eller deltidsarbeid som han/hun er fysisk og psykisk skikket til å ta. Som hovedregel stilles også krav til full geografisk mobilitet. Det kan lempes på disse kravene dersom sosiale hensyn som høy alder, svekket helse eller omsorgsansvar tilsier det.

Dagpenger utbetales når vedkommende har vært arbeidsledig og stått registrert som arbeidssøker i fire av de siste femten dager.

Stønadsperiodens lengde varierer avhengig av størrelsen på tidligere arbeidsinntekt. En arbeidsinntekt på minst 2 G (NOK 133 624) gir en stønadsperiode på 104 uker (2 år). En arbeidsinntekt på under 2 G gir en stønadsperiode på 52 uker (1 år).

Både arbeidsledige arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende over 64 år, har rett til et minste dagpengegrunnlag på 3 G (NOK 200 436) og kan motta dagpenger uten tidsbegrensning inntil de fyller 67 år.

3.3 Kommunale velferdsordninger og stønader

3.3.1 Kommuneloven og interkommunalt samarbeid

Kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 angir det rettslige rammeverket for organisering av all kommunal virksomhet. En lang rekke særlover angir hvilke oppgaver kommunene skal utføre (kommuneplikter). Norske kommuner kan i til-

legg påta seg enhver form for oppgave, så sant denne ikke eksplisitt er lagt til andre ved lov (kommunenes såkalte negative kompetanse). Dette innebærer bl.a. at den enkelte kommune i utgangspunktet står fritt til å påta seg oppgaver ved å inngå avtaler med enhver – også med statlige myndigheter.

Kommunene er selvstendige rettssubjekter og kan ikke pålegges å utføre en oppgave med mindre dette er fastsatt i lov. Retningslinjer gitt av regjeringen 2. september 2002 innebærer at pålegg om bestemt organisering i kommunene (politisk og administrativt) ikke skal finne sted – med mindre en klar og særskilt begrunnelse kan angis. Det er et grunnleggende prinsipp at den enkelte kommune skal bestemme egnet organisasjonsmodell ut fra lokale forhold.

Stortinget vedtok høsten 2006 nye regler for interkommunalt samarbeid. Endringene i loven bygger på forslag fra departementet i Ot.prp. nr. 95 (2005 – 2006) om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid endringer i kommuneloven).

Kommuneloven kapittel 5 har fått nye bestemmelser om vertskommunesamarbeid. De nye bestemmelsene, som trådte i kraft 1. januar 2007, er tatt inn i §§ 28a– 28k i loven. De nye reglene om vertskommunesamarbeid etablerer en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver. Et hovedsiktet mål har vært at den lovregulerte vertskommunemodellen skal gjøre det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet også når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse. Bakgrunnen for dette er særlig å gjøre det mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer i områder av landet hvor den enkelte kommune hver for seg har vanskelig for å etablere den type kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver.

Vertskommunesamarbeid innebærer at det overlates beslutningsmyndighet til en annen kommune (vertskommunen). De øvrige kommuner i samarbeidet betegnes som «samarbeidskommuner». Som en fellesbetegnelse på alle kommuner som deltar i samarbeidet brukes «deltakerkommunene».

Det er lagt til grunn at den enkelte kommune fortsatt skal beholde det formelle ansvaret for lovpålagte oppgaver, også der beslutningsmyndighet er overført til en vertskommune.

Hittil har spørsmålet om hvorvidt en kommune kan overlate offentlig myndighetsutøvelse (jf. forvaltningsloven § 2) til andre enn kommunen selv, vært avhengig av om det finnes hjemmel for det i

den lov som legger vedtakskompetansen til kommunen. Det er nå tatt inn en ny bestemmelse i kommuneloven for å gjøre rettstilstanden enklere og mer oversiktlig på dette området. Det er gitt en generell hjemmel til å overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere offentlig myndighetsutøvelse til andre kommuner i et vertskommunesamarbeid (§ 28 a), med mindre den enkelte særlov avskjærer det.

Bestemmelsen i § 28 a gir imidlertid bare hjemmel til å overlate lovpålagte oppgaver og delegere offentlig myndighetsutøvelse til en vertskommune i et vertskommunesamarbeid som er etablert og organisert slik kommuneloven kapittel 5 §§ 28 a til 28 k gir anvisning på. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å delegere myndighet til andre former for interkommunalt samarbeid. Adgangen til delegasjon av myndighet i andre former for samarbeid må fortsatt vurderes i forhold til rettstilstanden slik den var før 1. januar 2007. Det innebærer blant annet at spørsmålet om hvorvidt det kan delegeres offentlig myndighetsutøvelse til andre interkommunale samarbeidsenheter enn en vertskommune etablert etter kommuneloven kap. 5 – for eksempel interkommunale selskaper (IKS) - vil avhenge av om den enkelte særlov gir hjemmel til det.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 regulerer samarbeid og oppgavedeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen i NAV-kontoret, og i bestemmelsens tredje ledd gis det hjemmel for at avtale om oppretting av det felles kontoret kan inngås med et interkommunalt organ eller en vertskommune.

3.3.2 Sosialtjenesteloven

Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) legger hovedansvaret for sosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp til kommunene.

Sosialtjenestens generelle oppgaver

Etter lovens kapittel 3 har kommunen blant annet ansvar for å drive forebyggende arbeid når det gjelder sosiale problemer og ansvar for å medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt, herunder samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner for å løse oppgaver som er pålagt etter loven. Videre er kommunen pålagt å medvirke til å skaffe boliger for vanskeligstilte, gi informasjon om sosialtjenestens tilbud og sosiale forhold i kommunen og utarbeide beredskapsplan for sin sosialtjeneste.

Sosiale tjenester

Kommunen er videre pålagt å etablere bestemte sosiale tjenester, jf. sosialtjenesteloven §§ 4-1 og 4-2. Den skal ha en sosialtjeneste som kan gi opplysninger, råd og veiledning til den enkelte som har behov for det for å bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, jf. sosialtjenesteloven § 4-1. De sosiale tjenestene skal videre omfatte

- a) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,
- b) avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid,
- c) støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer,
- d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker og
- e) lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.

Bokstav d omfatter plass i institusjoner innen rusomsorgen, jf. lovens kap. 6, og å sørge for plass i aldershjem, privatforpleining eller bolig for barn og unge under 18 år som bor utenfor foreldrehjemmet som følge av behov for særlig omsorg, herunder avlastingsboliger, jf. kap. 7 i forskrift til sosialtjenesteloven.

Det følger av § 4-3 at de som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk og personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter § 4-2 bokstav a-d. Kommunen har plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv, jf. § 4-5.

Økonomisk stønad

Sosialtjenesten skal sørge for økonomisk stønad til den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, jf. § 5-1. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent, jf. § 5-1 andre ledd.

Bestemmelsenes primære mål er å sikre alle som oppholder seg i Norge tilstrekkelige midler til et forsvarlig livsopphold. Utgangspunktet er at den enkelte først skal utnytte egne muligheter eller andre hjelpeordninger for å kunne forsørge seg selv. Først når alle aktuelle muligheter er utnyttet fullt ut, men ikke strekker til, har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold krav på økonomisk stønad.

Sosialtjenesten kan etter lovens § 5-2, selv om vilkårene i § 5-1 ikke er til stede, også yte økonomisk stønad til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Bestemmelsen i § 5-2 gir vide rammer for når hjelp kan gis. Selv om hjelp etter bestemmelsen ikke er en pliktmessig ytelse, kan det i det konkrete tilfellet være åpenbart urimelig ikke å yte hjelp, slik at vedtaket vil kunne omgjøres av klageinstansen. Når det gis avslag på en søknad om stønad etter sosialtjenesteloven § 5-1, skal det foretas en vurdering av søknaden etter sosialtjenesteloven § 5-2.

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er en skjønnsmessig ytelse. Dette innebærer at sosialtjenesten må foreta en konkret vurdering av den enkeltes hjelpebehov. I tillegg til inntekts-, utgifts- og formuesforhold, kan sosialtjenesten ta hensyn til søkerens helsemessige og sosiale situasjon og andre forhold som ledd i en helhetsvurdering.

Nivået på hjelpen skal være forsvarlig. Staten har gitt retningslinjer for stønadsnivået, jf. § 5-1 tredje ledd. Disse retningslinjene kan bidra til å redusere forskjeller i stønadsnivået mellom kommuner når forskjellene ikke har sammenheng med den enkelte søkers individuelle behov, eller reelle kostnadsforskjeller mellom kommunene. De statlige retningslinjene er ment som et praktisk redskap for kommunenes beregninger, og kan ikke erstatte den individuelle vurdering.

Satsene i de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven ble med virkning fra 1. januar 2007 økt med ordinær prisjustering, og deretter 5 pst. utover dette. (Rundskriv A-16 2006).

Forholdet mellom individuell behovsprøving, kommunale normer og statlige veiledende retningslinjer er nærmere kommentert i rundskriv til sosialtjenesteloven.

Sosialtjenesteloven § 5-3 gir kommunene adgang til å sette vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp. § 5-3 i sosialtjenesteloven stiller krav om at vilkåret må ha nær sammenheng med vedtaket, ikke urimelig begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet, og ikke være i strid med andre bestemmelser i sosialtjenesteloven eller i andre lover. Vilkaåret skal sees i sammenheng med formålet i loven om hjelp til selvhjelp, og skal være et virkemiddel fram mot alternative måter å løse forsørgelsesproblemet på. Vilkaåret skal fremme sosial rehabilitering, og det bør inngå i en større helhet av tiltak som til sammen virker rehabiliterende og kvalifiserende for brukeren. Bruk av vilkår skal bidra til å gjøre stønadsmottakeren i stand til å sørge for sitt livsopphold på annen måte enn

ved økonomisk stønad. I følge bestemmelsen kan det stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbevares. Det er lagt til grunn at arbeidsoppgavene skal være tilrettelagt av den kommunen som yter hjelpen, og at det er sosialtjenesten som skal stå for organiseringen av arbeidsoppgavene. Arbeidsoppgavene skal være passende for den enkelte. Undersøkelser¹ har imidlertid vist at arbeid for sosialhjelp benyttes i relativt liten grad, i hovedsak på grunn av manglende tilgang på relevante arbeidsoppgaver og manglende ressurser til oppfølging.

Vilkårsbrudd kan medføre reduksjon av den økonomiske stønaden. Stønaden til livsopphold vil ikke kunne falle bort eller stanses helt så lenge vedkommende ikke har andre kilder til livsopphold. Den vil heller ikke kunne reduseres til under det som må regnes som forsvarlig livsoppholdsnivå tatt i betraktning varigheten av reduksjonen. En reduksjon av stønaden begrunnet med brudd på lovlig satte vilkår, vil måtte fastsettes i et enkeltvedtak. Dette vedtaket vil kunne påklages på vanlig måte.

Det fremgår av rundskriv I-34/2001, Sosialtjenesteloven kapittel 5, på s. 43, at stønaden helt eller delvis kan falle bort som en konsekvens av brudd på vilkår. Det er behov for å presisere at dette må leses i sammenheng med omtalen av rett til nødhjelp på samme side i rundskrivet. Departementet er kjent med at regelverket praktiseres ulikt på dette punkt, og finner det derfor nødvendig å presisere at riktig lovforståelse er at stønaden bare vil kunne falle bort i sin helhet dersom mottakeren har andre muligheter for forsørgelse.

Dette innebærer at en stønadsmottaker som for eksempel ikke møter til avtaler med kommunen vil kunne miste stønaden, men da på grunnlag av at vedkommende ikke (lenger) sannsynliggjør et behov for stønad. Kommunen vil da kunne legge til grunn at vilkårene for hjelp ikke lenger er oppfylt, og vil måtte forhåndsvarsle vedtak om stans i stønadsutbetalingen, jf. forvaltningsloven § 16.

I følge sosialtjenesteloven § 5-4 kan økonomisk stønad gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester. Det må fattes særlig vedtak ved bruk av stønadsformen varer og tjenester da kontanthjelp er lovens hovedregel. Stønad gitt i form av varer og tjenester jf. § 5-4 skal bidra til å sikre et forsvarlig livsopphold for søkere som av ulike

grunner ikke klarer å disponere et kontantbeløp som forutsatt.

Særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere

Sosialtjenesteloven kapittel 6 understreker kommunenes ansvar for tiltak overfor rusmiddelmissbrukere. Rusmiddelmissbrukere vil være målgruppe også for tiltak etter kapitlene 3, 4 og 5. Rusmiddelmissbruk er imidlertid et problem som kan kreve særlige hjelpetiltak, tiltak spesielt innrettet på å hjelpe vedkommende bort fra rusmiddelmissbruket. Det er slike regler som er samlet i kap. 6. Kapitlet har bestemmelser om etablering av behandlingsopplegg og regler for bruk av tvang ved innleggelse og opphold i behandlingsinstitusjon m.v.

Saksbehandling og klage

Enkeltvedtak som den kommunale sosialtjenesten treffer kan påklages. Fylkesmannen er klageinstans. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens virksomhet etter kapitlene 4, 4A og 6, mens det ikke er regulert tilsyn for fylkesmannen i forhold til kap.5. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med sosialtjenesten i landet.

3.3.3 Introduksjonsloven

Formålet med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere er å styrke nyankomne innvandreres deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og styrke deres økonomiske selvstendighet. Dette kommer til uttrykk i formålsbestemmelsen i introduksjonsloven § 1. Det er et viktig mål at introduksjonsordningen dekker deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering, herunder språkopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkesliv og/eller utdanning. Ordningen skal være en effektiv og hensiktsmessig overgang til videre deltakelse i samfunnslivet i bred forstand.

Introduksjonsloven (lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere) trådte i kraft som en frivillig ordning for kommunene 1. september 2003. Fra 1. september 2004 gjelder loven alle landets kommuner og omfatter de personene loven gjelder for som er bosatt etter 1. september 2003. Ved lov om endringer i introduksjonsloven mv. vedtatt 2. desember 2004 ble loven utvidet til å også omfatte rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for alle utlendinger mellom 16 og 55 år med oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse (herunder også familiegjenforente med norske og nordiske stats-

¹ «Sosialtjenesten-praksis ved bruk av økonomisk stønad og vilkår» delrapport. Telemarksforskning- Bø, arbeidsrapport nr 3.2006 og «Kartlegging av sosialtjenesten i kommunene» Sosial- og helsedirektoratet, 2004

borgere). Endringen trådte i kraft 1. september 2005, og gjelder alle utlendinger som etter 1. september 2005 har fått innvilget tillatelser som nevnt i loven § 17. Det vises til Ot.prp. nr. 50 (2003-2004).

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder for nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått asyl, oppholds- eller arbeidstillatelse som overføringsflyktning, opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, eller er familiegjenforente til ovennevnte grupper. Den enkeltes plikt til deltakelse innebærer at vedkommende må delta i introduksjonsprogrammet. Programmet skal settes i gang så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt. Programmet er helårig og på full tid, og det skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. På bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg, skal det utformes en individuell plan. Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende, og den skal tas opp til vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon. Programmet kan

vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjonstid. Når særlige grunner taler for det kan programmet vare inntil tre år. Ved avsluttet eller fullført program skal det utstedes et deltakerbevis.

Deltagelse i ordningen utløser rett til introduksjonsstønad. For den tiden en person deltar i introduksjonsprogram har vedkommende krav på introduksjonsstønad på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltakere mellom 18 og 25 år får 2/3 stønad. Dersom stønadene ikke er tilstrekkelig til å dekke den enkeltes utgifter til livsopphold kan det innvilges supplerende sosialhjelp.

Kommunen er gitt ansvaret for å tilrettelegge introduksjonsordningen for den enkelte, og er tillagt et særskilt koordineringsansvar. Tilrettelegging av program og utbetaling av stønad fordrer samordning av tiltak og tjenester både mellom statlige aktører og ulike kommunal og fylkeskommunale etater. Kommunenes hovedansvar innebærer å samordne og målrette gjeldende ordninger og tiltak for kvalifisering av målgruppen. Loven regulerer ikke kommunens organisering av arbeidet, dette overlates til kommunenes skjønn og lokale tilpasninger. Kommunen kan også velge å inngå i interkommunale samarbeid, eller benytte private aktører til gjennomføring av deler av eller hele introduksjonsordningen. Arbeid med introduksjonsordningen er et eksempel på oppgaver som kan legges til det nye NAV kontoret.

4 Internasjonale forpliktelser og velferdsordninger i nordiske land

4.1 Internasjonale forpliktelser

4.1.1 Menneskerettigheter

I Verdenserklæringen om menneskerettigheter (1948) artikkel 25 heter det:

«Enhver har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, bolig og helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser, og en rett til trygghet i tilfelle av arbeidsløshet, sykdom, arbeidsuførhet, enkestand, alderdom eller annen mangel på eksistensmuligheter som skyldes forhold han ikke er herre over. Mødre og barn har rett til spesiell omsorg og hjelp. Alle barn skal ha samme sosiale beskyttelse enten de er født i eller utenfor ekteskap.»¹

Denne artikkelen må sees i sammenheng med artikkel 22 som uttrykker samfunnsmedlemmets rett til sosial trygghet og tilgang på økonomiske, sosiale og kulturelle goder som er uunnværlige for hans verdighet og den frie utviklingen av hans personlighet. Menneskerettighetsprinsippene er i dag i det vesentlige nedfelt i internasjonale konvensjoner som forplikter de enkelte stater og håndheves i et visst omfang gjennom internasjonale kontrollorganer. Gjennom vedtakelsen av Menneskerettsloven i 1999, er blant annet FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og barnekonvensjonen inkorporert som en del av norsk rett og skal gå foran annen norsk lovgivning ved motstrid. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ble vedtatt 16. desember 1966 og trådte i kraft 3. januar 1976. I henhold til konvensjonens artikkel 9 har alle rett til sosial trygghet, herunder sosialtrygd. I henhold til artikkel 11 har enhver rett til en tilfredsstillende levestandard for seg og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig. Bestemmelsen må forstås som en rett til en minimumsstandard av nødvendige basisgoder og mulighet

for deltakelse i hverdagslivet og samfunnslivet, samt at enhver skal gis mulighet til å nyte basisnødvendigheter under verdige forhold (Eide m.fl. 2001). Det forutsettes at den enkelte utnytter egne muligheter for å oppnå en tilstrekkelig levestandard.

Barnekonvensjonen ble vedtatt 20. november 1989 og trådte i kraft 2. september 1990. I henhold til konvensjonen skal ethvert barn ha rett til en tilstrekkelig levestandard og sosiale trygdeytelser.

Som konvensjonspart har staten forpliktet seg til å sette alt inn på at de rettigheter som er anerkjent i konvensjonen gradvis blir gjennomført fullt ut med alle egnede midler, og da særlig ved lovgivningsvedtak, jf. FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 2. Staten har videre forpliktet seg til å garantere at de rettigheter som er anerkjent blir utøvet uten forskjellsbehandling og med lik rett for kvinne og mann. Forpliktelsen for staten er å respektere og beskytte disse menneskerettighetene, men også å tilrettelegge for oppfyllelse av rettighetene, herunder å yte eller forsyne.

Departementet legger til grunn at forslaget til lovbestemmelser her er i overensstemmelse med Norges internasjonale menneskerettsforpliktelser.

4.1.2 Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester

Den nordiske konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester ble undertegnet 14. juni 1994 og trådte i kraft 1. oktober 1996. Konvensjonen sikrer at nordiske statsborgere og andre personer som har lovlig opphold eller lovlig bopel i et annet nordisk land, likestilles med landets egne borgere ved anvendelsen av den lovgivning som omfattes av konvensjonen. Konvensjonen får anvendelse på all lovgivning som til enhver tid gjelder i de nordiske land om sosialhjelp og sosiale tjenester, samt andre ytelser som ikke omfattes av Den nordiske konvensjon av 15. juni 1992 om sosial trygghet (trygdeytelser). En person som omfattes av konvensjonen, og som får umiddelbart behov for sosialhjelp og sosiale tjenester, skal fra oppholdslandet motta slik

¹ Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948. Uoffisiell norsk oversettelse utarbeidet av Utenriksdepartementet for FNs høykommissær for menneskerettigheter.

hjelp etter landets lovgivning som behovet for hjelp tilsier.

Departementet legger til grunn at forslaget til nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven er i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter denne konvensjonen.

4.2 Nordiske velferdsordninger

4.2.1 Sverige

I Sverige er kommunen ansvarlig for sosiale tjenester til de som oppholder seg i den. Sosialtjenestens virksomhet er i hovedsak regulert i Socialtjänstlagen av 2001. I tillegg reguleres tjenestene av Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, Lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten og Sekretesslagen (taushetsplikt i offentlig virksomhet og begrensninger i offentlig innsyn i offentlige dokumenter). Kommunens ansvar for oppgaver innen sosialtjenesten er lagt til ulike nemnder, for eksempel kan tjenestetilbudet til eldre ivaretas av en pleie- og omsorgsnemnd. Loven omfatter alle, men den pålegger kommunen et særskilt ansvar for barn og unge, eldre, funksjonshemmede, rusmiddelmissbrukere, personer som pleier nærstående og ofre for forbrytelser. Kommunens tjenester består av økonomisk sosialhjelp, praktisk bistand, tilrettelagte boliger, barnevernstjenester og behandling for rusmiddelmissbrukere.

Økonomisk bistånd (økonomisk sosialhjelp) skal fungere som et midlertidig, nedre sikkerhetsnett. Forsøringsstöd (stønad til livsopphold) er oppdelt i to deler. En del omfatter utgifter til mat, klær, sko, helse og hygiene med mer. Denne delen reguleres av en årlig riksnorm som gjelder for hele landet for de helt grunnleggende behov. I tillegg kan man få sosialhjelp til utgifter til bolig, forsikring, og visse andre behov som oppstår, etter en individuell vurdering.

I Sverige ble det i august 2000 innført en aktivitetsgaranti for personer som har vært arbeidssøkere to år eller mer. Siktemålet var å hjelpe disse tilbake til arbeid. Deltakerne i programmet skal få forsterket støtte fra den offentlige arbeidsformidlingen og det skal lages en individuell handlingsplan. Samtidig innebærer aktivitetsgarantien en sterkere kontroll av hva de arbeidssøkende gjør med tiden sin ettersom de deltar på heltid.

4.2.2 Danmark

I Danmark har arbeids- og velferdsorganisasjonen vært fordelt på to parallelle systemer. Dagpenge-

mottakere har vært underlagt den statlige arbeidsformidlingen (AF), mens alle borgere skulle henvende seg til kommunen dersom de trengte bistand til å komme seg tilbake til arbeid. Den statlige arbeidsformidlingen hadde 40 kontorer spredt over hele Danmark, og i hvert av 14 amt var det en statlig AF-region som overvåket arbeidsformidlingens innsats. Alle andre enn dagpengemottakere, for eksempel sosialhjelpsmottakere, mottakere av sykepenger og de med varig nedsatt arbeidsevne, måtte henvende seg til kommunene om bistand.

I 2004 ble det besluttet en omorganisering av arbeids- og velferdstjenestene. Dette medfører at den statlige arbeidsformidlingen og kommunene inngår et forpliktende samarbeid om arbeids- og velferdsorganiseringen og flytter sammen i felles «jobsenter». Det opprettes opp til 40 større jobbsentre hvor det tilbys et bredere tilbud av tiltak.

I tillegg finnes det en egen lov om «aktiv beskæftigelsesindsats» (LBK nr 685 af 29.06.2005). Lovens formål er å bidra til et velfungerende arbeidsmarked ved å bli bistå kontanthjelpsmottakere og dagpengemottakere til så hurtig som mulig å komme i arbeid, slik at de kan forsørge seg selv og sin familie og støtte personer som pga begrensninger i arbeidsevnen har særlige behov for hjelp for å få arbeid.

Lov om social service (LBK nr 929 af 05.09.2006) regulerer tilnærmet de samme områdene som vår sosialtjenestelov, men dekker også barn og unge (barnevernloven) og hjelpemidler m.m. Såkalt «kontanthjælp» (kontant sosialhjælp) som er kommunal, er regulert i lov om aktiv socialpolitikk (LBK nr 1009 af 24.10.2005) sammen med en rekke bestemmelser om ulike tilnærminger til arbeidslivet og økonomisk bistand i særskilte tilfeller. Lov om aktiv socialpolitikk skal sikre at personer får hjelp til forsørgelse dersom de har vanskeligheter med å være i arbeid. Enhver som oppholder seg i Danmark har rett til hjelp etter disse lovene.

4.2.3 Finland

Det er kommunene som har ansvaret for å tilby sosiale tjenester i Finland. Kommunene har ansvar for at tjenestene er tilgjengelige, men lovgivningen fastlegger ikke i detalj hvordan tjenestene skal organiseres eller omfanget av og innholdet i tjenestene. Kommunene står fritt til å kjøpe tjenester av andre kommuner eller av private tjenesteytere. Kommunens ansvar etter sosial- og helselovgivningen bygger på begrep som grunntrygghet og basisservice. Det nærmere innholdet i disse begrepene fremgår ikke av lovene, og er heller ikke fastlagt for øvrig. Social- og helse- og helsøvsministeriet har

siden 2002 gitt ut nasjonale «kvalitetsrekommendationer» sammen med det finske kommuneforbundet. Disse utgjør en målestokk for kommunene når det gjelder å oppfylle minimumskrav til kvalitet i tjenesteproduksjonen.

De allmenne lovene på sosialområdet består av Socialvårdslagen av 1982 og Lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården av 2000. Socialvårdslagen kapittel 3 (§§ 13 og 17) fastlegger i detalj kommunens ansvar for å sørge for rådgivning, hjemmetjenester (praktisk hjelp mv.), økonomisk sosialhjelp mv. Eldreomsorgen reguleres av de allmenne lovene, mens spesiallover regulerer

tjenester til barn og unge, rusmisbrukere og spesialomsorg for funksjonshemmede.

I Finland beregnes hvert år en riksnorm som kommunene forholder seg til når økonomisk sosialhjelp utmåles. Kommunene kan dessuten utbetale en såkalt forebyggende sosialhjelp individuelt.

Lag om klientens ställning och rättigheter gir brukeren rett til sosiale tjenester av god kvalitet. Loven inneholder bestemmelser om rett til utredning av alternative løsninger, rett til vedtak, rett til service- og vårdplan, selvbestemmelse og medvirkning, taushetsplikt og utlevering av opplysninger.

5 Ansvar og lovforankring mv.

5.1 Ansvar

Innledningsvis drøftes spørsmålet om ansvaret for kvalifiseringsprogram med stønad skal være statlig eller kommunalt.

5.1.1 Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere

Departementets forslag om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad har viktige likhetstrekk med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, og det vises til omtale av denne ordningen under punkt 3.3.3

5.1.2 Høringsnotatet

Regjeringen foreslo i Stortingsmelding.nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering at ansvaret for kvalifiseringsprogram og stønad blir kommunalt og legges til NAV-kontoret sammen med ansvaret for økonomisk sosialhjelp. Det vises til arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 annet ledd som bestemmer at NAV-kontoret skal ivareta oppgaver for Arbeids- og velferdsetaten og kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5. Staten og kommunen kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret. Meldingen viser til at den foreslåtte plasseringen av ansvar for kvalifiseringsprogram og stønad i hovedsak innebærer en videreføring av kommunenes ansvar for inntektssikring og tiltak for målgruppen. Svært mange i målgruppen vil være avhengige av annen kommunal oppfølging, noe som taler for at det er riktig å legge ansvaret for denne ordningen til kommunene. Det vises også til at ansvaret for introduksjonsordningen er kommunal, og at kommunene i sin gjennomføring av en ny ordning, tross ulik målgruppe, vil kunne høste av erfaringene med introduksjonsordningen. På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsnotatet at ordningen blir kommunal. I forhold til forslaget om at ordningen skal forvaltes av NAV-kontoret, vises det til kapittel 10 om foreslått innføring av kvalifiseringsprogram med stønad.

5.1.3 Høringsinstansenes syn

Departementets forslag til ansvars plassering støttes av en rekke høringsinstanser, herunder *Næringslivets hovedorganisasjon, Norsk Tjenestemannslag, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Vest Agder, Fylkesmannen i Vestfold, Buskerud fylkeskommune, Bærum kommune, Oslo kommune, Stavanger kommune, Tromsø kommune, Tynset kommune, Verdal kommune og Narvik kommune*. Høringsinstansene viser til at kommunen allerede har et hovedansvar for målgruppen etter sosialtjenesteloven. Ved å innføre kvalifiseringsprogrammet som et kommunalt ansvar befestes og forsterkes rehabiliteringsaspektet i sosialtjenesteloven, samtidig som kvalifiseringsprogrammet er en naturlig videreføring av kommunens ansvar i forhold til Partnerskap for folkehelse. Det pekes videre på at forslaget til nytt kap 5A i sosialtjenesteloven har sterke likhetstrekk med introduksjonsloven og at det derfor er en fordel med lik ansvars plassering for de to regelverkene. Samtidig understrekes behovet for klare retningslinjer for statens ansvar med hensyn til å delta i samarbeidet.

Det understrekes av et flertall av høringsinstansene at tiltak som skal inngå i kvalifiseringsprogrammet er under statlig ansvar i dag. Dersom kommunene skal få et formelt ansvar for at programmet skal inneholde tiltak som staten har ansvar for å skaffe til veie, vil resultatet bli et uklart ansvarsforhold. Noen høringsinstanser, herunder *Arbeidssamvirkenes landsforening* og enkelte kommuner, tar til orde for at kvalifiseringsprogrammet må bli et statlig ansvar da kvalifiseringsprogrammet er en naturlig del av den statlige arbeidsmarkedspolitikken. Et flertall av kommunene, men også andre høringsinstanser, foreslår at ansvaret deles slik at kommunen får ansvar for kvalifiseringsprogrammet og staten får ansvar for kvalifiseringsstønden.

5.1.4 Departementets vurdering og forslag

Den statlige Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten har, og skal fortsatt

ha, et felles ansvar for å ivareta hjelpebehovet til personer i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. Blant personer som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og begrensede ytelser i folketrygden vil mange være avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. Kommunen ved sosialtjenesten har i dag et hovedansvar for inntektssikring og oppfølging av denne persongruppen. Kommunens ansvar omfatter også personer som mottar supplerende økonomisk stønad til for eksempel trygdeytelser. Ved at ansvaret for kvalifiseringsprogrammet og stønaden blir kommunalt sikrer man at ordningen bygger videre på den erfaring og kompetanse kommunene har med hensyn til skjønnsutøvelse, tiltaksarbeid, tilrettelegging og oppfølging av personer i målgruppen.

Ordningen med kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad skal forvaltes av NAV-kontoret. Dette kontoret skal tilby tjenester uavhengig av hvilke deler av arbeids- og velferdsforvaltningen som har ansvaret for å fatte vedtak om ordningen og som har koordineringsansvaret. I forbindelse med opprettelsen av lokale NAV-kontor arbeides det med å etablere rutiner og systemer for å ivareta dette samarbeidet. Den pågående NAV-reformen forutsetter, i tillegg til et utstrakt samarbeid, også en samordning av virkemidler både fra arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens ansvarsområder som er lagt til NAV-kontoret.

Enkelte høringsinstanser uttrykker bekymring for at innføring av et kommunalt kvalifiseringsprogram som også skal inneholde statlige arbeidsmarkedstiltak, vil kunne legge til rette for kostnadsoverveltning mellom stat og kommune. Departementet ser det slik at ansvaret for målgruppen er felles. Departementet forutsetter at den statlige og kommunale delen i NAV-kontoret samarbeider om å tilby tiltak til kvalifiseringsprogrammet i tråd med intensjonene i den pågående NAV-reformen og i dette lovforslaget. Det er viktig at arbeids- og velferdsforvaltningens samlede kompetanse brukes til å utarbeide et program som er best mulig egnet til å ivareta den enkeltes hjelpebehov. Det vises også til § 8 i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven om gjensidig bistand mellom Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at ansvaret for kvalifiseringsprogram og stønad blir kommunalt og legges til NAV-kontoret sammen med ansvaret for økonomisk sosialhjelp.

Departementet tar sikte på at det i forbindelse med innfasingen av programmet vil bli gjennom-

ført en evaluering av ordningen. Evalueringen vil kunne danne grunnlag for å vurdere justeringer for å sikre at kvalifiseringsprogrammet følges opp etter intensjonen.

5.2 Lovforankring

5.2.1 Innledning

Spørsmålet om hensiktsmessig lovforankring av kommunenes ansvar for kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad må vurderes i lys av reformen av arbeids- og velferdsforvaltningen, Bernt-utvalgets forslag (NOU 2004:18) om en samordning av den kommunale helse- og sosiallovgivningen og oppfølgingen av stortingsmeldingens kapittel 12 om reformert, midlertidig inntektssikring etter folketrygdloven.

5.2.2 Oppfølgingen av Bernt-utvalgets forslag

Regjeringen Bondevik II nedsatte i 2003 et lovutvalg ledet av professor dr. juris Jan Fridthjof Bernt ved Universitetet i Bergen (Bernt-utvalget), for å utrede og foreslå harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen. Siktemålet med harmoniseringen var ifølge mandatet å sikre ensartet regulering av likeartede tjenester og helhetlige tilbud til brukere med sammensatte behov. I tillegg skulle siktemålet være å hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenester og sektorer og forenkle regelverket for brukere, tjenesteytere og kommuner.

Innstillingen ble avgitt 11. oktober 2004, jf. NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenesten, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester. Her er det foreslått at dagens sosialtjenestelov og kommunehelsetjenestelov erstattes med en ny felles lov om sosial- og helsetjenester i kommunene. Utvalgets lovforslag regulerer kommunenes ansvar, krav til tjenestene, tjenestemottakernes rettigheter, beslutningsprosess, klageadgang mv. Forslaget innebærer på noen områder endringer i dagens regelverk, mens det på andre områder innebærer en videreføring av dagens regler. Utvalget har også vurdert andre modeller for framtidig lovstruktur, særlig videreføring av dagens system med to lover, men i harmoniserte utgaver. En tredje mulighet utvalget omtaler, er en tredeling basert på strukturen i øvrig helselovgivning; en felles lov om organisering av tjenestene og kommunens plikter kombinert med en ny sosialpersonellov (ev. utvider helsepersonelloven til også å gjelde

sosialpersonell) og en felles lov om rettigheter (ev. endre pasientrettighetsloven til også å omfatte mottakere av sosiale ytelser).

Innstillingen fra utvalget har vært på høring, og Helse- og omsorgsdepartementet har mottatt ca. 180 høringsuttalelser. Høringsinstansenes syn på utvalgets forslag varierer, både når det gjelder valg av modell for framtidig lovstruktur og forskjellige elementer i utvalgets lovforslag. Et flertall av høringsinstansene støtter utvalgets forslag til en ny felles lov, mens et mindretall ønsker en videreføring av dagens system med to lover. Helse- og omsorgsdepartementet er sammen med Arbeids- og inkluderingsdepartementet i gang med å vurdere utvalgets forslag på bakgrunn av uttalelsene fra høringsinstansene. Oppfølgingsarbeidet har vist at flere problemstillinger må utredes nærmere, blant annet forholdet til annen helselovgivning og administrative og økonomiske konsekvenser av forskjellige endringer.

5.2.3 Ny tidsbegrenset inntektssikring

Regjeringen foreslo i Stortingsmelding nr. 9. (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering en ny tidsbegrenset inntektssikring for samme målgruppe som dagens rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Målet er et regelverk fra 1. januar 2009 som er enklere å forholde seg til for både brukere og forvaltning og som gir mer entydige insentiver til å komme i arbeid. Det vises til stortingsmeldingens kapittel 12 Reformert, midlertidig inntektssikring i folketrygden.

5.2.4 Høringsnotatet

Regjeringen uttaler i stortingsmeldingen at den legger avgjørende vekt på å få en lovforankring som bygger opp under regjeringens mål om en forsterket innsats overfor langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp med de mulighetene for en bedre samordning som en ny arbeids- og velferdsforvaltning åpner for. Den nye ordningen med kvalifiseringsprogram og stønad skal være kommunal og legges til det felles lokale NAV-kontoret. Det skal utformes et lovverk som ivaretar hensynet til og behovet for samordning og helhetlige tjenestetilbud, og tett samhandling mellom tjenesteytere på kommunal og statlig side. Det skal også legges vekt på at tildeling og gjennomføring av tiltak og tjenester skjer i samsvar med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper hvor brukerne gis reell mulighet til å påvirke de vedtak som fattes.

I høringsnotatet foreslås det at ordningen med kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad foreløpig forankres i et nytt kapittel i sosialtjenesteloven, og at spørsmålet om endelig lovforankring vurderes i lys av lovarbeidet knyttet til oppfølgingen av Bernt-utvalget, Wisløff-utvalget og reformert, midlertidig inntektssikring i folketrygden.

5.2.5 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene, herunder *Fylkesmannen i Hordaland*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Fylkesmannen i Vest-Agder*, *Fylkesmannen i Vestfold*, *Tromsø kommune* og *Verdal kommune* støtter departementets forslag til lovforankring i sosialtjenesteloven. *Fylkesmannen i Vest-Agder* sier seg enig med at ordningen nå legges til et nytt kapittel i sosialtjenesteloven, men understreker at forankringen likevel bør vurderes på nytt i lys av bl.a. oppfølgingen av Bernt- utvalgets innstilling om en ny, felles lov om sosial- og helsetjenester i kommunene. Men høringsinstansene, så som *Norsk Tjenestemannslag*, *Fredrikstad kommune* og *Vefsn kommune*, peker også på at kvalifiseringsprogrammet er en naturlig del av den statlige arbeidsmarkedspolitikken og at kvalifiseringsstønad foreslås som en standardisert ytelse. Samlet tilsier det, i følge disse høringsinstansene, at kvalifiseringsprogrammet bør forankres i trygdelovgivningen.

5.2.6 Departementets vurdering og forslag

Departementet vil som nevnt i kapittel 5.6 vurdere spørsmålet om endelig lovforankring av kommunens ansvar for kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad i lys av pågående lovarbeider knyttet til oppfølgingen av Bernt-utvalget, Wisløff-utvalget og arbeidet med reformert, midlertidig inntektssikring i folketrygden. Departementet vil ta høringsinstansenes synspunkter med seg i det videre utredningsarbeidet.

Det foreslås at ordningen med kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad forankres midlertidig i et nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven.

5.3 Forholdet til arbeids- og velferdsforvaltningsloven

Det følger av § 13 annet ledd i arbeids- og velferdsforvaltningsloven (Kapittel 3 Om Arbeids- og velferdsetaten og kommunenes felles lokale kontorer) at NAV-kontoret skal ivareta oppgaver for

etaten og kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5. Forslaget om at kvalifiseringsprogrammet skal være kommunalt og lagt til NAV-kontoret medfører at § 13 annet ledd må endres.

NAV-kontoret skal etter denne endringen som et minimum dekke kommunens ansvar for økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kapittel 5 og kvalifiseringsprogram etter nytt kapittel 5A.

6 Om kvalifiseringsprogram

6.1 Innledning

Regjeringen legger i stortingsmeldingen til grunn at det er behov for en forsterket innsats overfor personer som i dagens system blir avhengige av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. I utgangspunktet gjøres det mye godt arbeid for å hjelpe mottakere av økonomisk sosialhjelp til arbeid eller annen aktivisering, men det er behov for å gjøre dette mer generelt, systematisk og forpliktende både for stønadsmottakerne og tjenesteapparatet. Flere studier og forsøk peker på at de med størst avstand til arbeidsmarkedet kan ha nytte av ulike kvalifiserings-, aktiviserings- og behandlingsprogram før eller samtidig med at arbeidsmarkedstiltak prøves. Omfanget av målrettede arbeidsmarkedstiltak og sosialfaglige forsøksordninger rettet blant annet mot denne gruppen, er trappet opp de siste årene. Det er imidlertid behov for å styrke innsatsen ytterligere.

Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i målgruppen slik den er beskrevet nedenfor, kommer i arbeid. Tilbudet er ment for personer i målgruppen som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom en tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Alle vil ikke nå målet om å komme i arbeid, men deltakelse i programmet vil likevel kunne bidra til bedret livskvalitet og bedre funksjonsevne.

Målgruppen omfatter personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeidsevne og ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden eller arbeidsmarkedsloven og som er i, eller står i fare for å komme i, en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. Personer i målgruppen vil også ofte ha andre levekårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter. Dette handler i stor utstrekning, men ikke utelukkende, om personer som i dagens system er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder. Som hovedregel vil ordningen gjelde for personer som ikke har folketrygdytelser, men for ikke å utelukke personer med svært lave folketrygdytelser, og som ellers oppfyller kriteriene, er ordlyden «ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold» valgt i loven. Personer som i dag mot-

tar stønad til livsopphold etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak av 20.12.2001 (individstønad) eller svært lave dagpenger vil dermed kunne være aktuelle for ordningen. Personer med helserelatert inntektssikring som attføringspenger og rehabiliteringspenger vil derimot ikke komme inn under ordningen etter forslaget.

Kvalifiseringsprogrammet er ment for personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom å få tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker. Ungdom som i dag følger ordinære utdanningsløp, vil ikke tilhøre målgruppen for ordningen. Målgruppen omfatter heller ikke nyankomne innvandrere som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven, eller nyankomne innvandrere som etter introduksjonsloven § 3 tredje ledd har fått tilbud om å delta, eller er deltakere i dette programmet.

Kvalifiseringsprogrammet med stønad representerer omfattende tiltak for å hjelpe en person til å komme i arbeid. Når en deltaker likevel ikke kommer i arbeid etter avsluttet program, kan det bety at arbeids- og velferdsforvaltningen i neste omgang må forsøke andre tiltak.

6.2 Høringsnotatet

6.2.1 Om rett og plikt til deltakelse

I høringsnotatet foreslås det at det etableres en rett til kvalifiseringsprogram for de som oppfyller vilkårene slik de er utformet i § 5A-1 i lovutkastet. Det er lagt vekt på at rettighetsfesting vil styrke den enkeltes rettssikkerhet, bidra til å sikre likebehandling og gi større grad av forutberegnelighet for den enkelte samtidig som kommunene vil ha muligheter for å finne lokalt tilpassede og effektive løsninger innenfor rammen av et program. Rettighetsfesting vil innebære en plikt for kommunen til å tilby programmet, noe som også vil bidra til sikre tilgjengeligheten til ordningen.

Det vil kunne innvendes at de skjønnsmessige vilkårene for kvalifiseringsprogrammet svekker karakteren av rettighet. Det vil høre inn under for-

valtningens frie skjønn å avgjøre om det for den enkelte søker vil være hensiktsmessig og nødvendig med deltakelse i kvalifiseringsprogrammet for å styrke vedkommendes muligheter for å komme i arbeid. Dette vil blant annet bety at fylkesmannen etter en eventuell klage vil ha begrenset adgang til å endre vedtaket, jf. sosialtjenesteloven § 8-7 første ledd. På samme måte vil domstolens prøvelsesadgang være begrenset. Departementet har vurdert det slik at kriteriene må gi rom for skjønnsmessige vurderinger for å effektivt kunne treffe den målgruppen som programmet tar sikte på. Departementet vil i denne sammenheng vurdere om det vil bli behov for å gi nærmere retningslinjer for det kommunale skjønn i forskrift og/eller rundskriv, både med hensyn til hva som skal regnes som vesentlig nedsatt arbeidsevne, kriterier for når kvalifiseringsprogram vil være nødvendig og hensiktsmessig og om bruken av arbeidsevnevurderinger.

Kvalifiseringsprogrammet foreslås innført gradvis som en konsekvens av at det foreslås lagt til NAV-kontorer. I perioden 2007-2009 vil derfor rett til kvalifiseringsprogram være betinget av at søker bor i en kommune med NAV-kontor. Målet er at ordningen skal gjelde i alle kommuner fra 1. januar 2010, da NAV-reformen skal være gjennomført.

Det foreslås ikke å lovfeste en plikt til å delta i kvalifiseringsprogrammet. Lovutkastet bygger imidlertid på prinsippet i dagens sosialtjenestelov om at den enkelte skal utnytte alle muligheter til å forsørge seg selv, ved arbeid, trygderettigheter osv., før det kan tildeles økonomisk sosialhjelp. Deltakelse i kvalifiseringsprogram vil representere en slik inntektsmulighet for personer i målgruppen.

For å få rett til kvalifiseringsstønad vil den enkelte ha plikt til å følge opp et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram.

6.2.2 Vilkår for deltakelse

Høringsnotatets forslag til inngangskriterier til ordningen er langt på vei bestemt av formålet med den foreslåtte ordningen og målgruppen for denne. Det vises til § 5A-1 første og annet ledd i lovutkastet.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal være i yrkesaktiv alder, ha vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ha ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Deltakere vil måtte gjennomgå en arbeidsevnevurdering og kommunen må vurdere det som nødvendig og hensiktsmessig med en tett og forpliktende oppfølging over noe tid, for at den aktuelle personen skal ha

mulighet til å komme i arbeid. Det pekes på at arbeids- og inntektsevne ikke bare er et mål på den enkeltes ressurser og muligheter, men at denne også vil være påvirket av arbeidslivets krav og forventninger.

Retten til deltakelse forutsetter at NAV-kontoret kan tilby et individuelt tilpasset program. Arbeids- og velferdsforvaltningen (det vil si kommunen og Arbeids- og velferdsetaten) får et ansvar for å utvikle og tilpasse tiltak som dekker målgruppens behov. Det vil imidlertid være kommunen som etter en samlet vurdering tar stilling til om den enkelte søkers behov kan dekkes med de virkemidler kontoret har til rådighet. Finner kommunen at et tilpasset program ikke kan tilbys, vil dette måtte begrunnes i et vedtak. Vedtaket vil kunne påklages til fylkesmannen.

Retten til kvalifiseringsprogram vil måtte baseres på skjønnsmessige kriterier. Objektive kriterier uten rom for skjønn vil kunne regulere antallet deltakere, men ikke nødvendigvis bidra til treffsikkerhet i forhold til den målgruppen programmet tar sikte på. En vesentlig del av målgruppen er personer som i dagens system er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Lengre perioder på økonomisk sosialhjelp vil i seg selv kunne virke begrensende for mulighetene til å komme i arbeid. Det foreslås derfor ikke å stille krav om langtidsmottak av økonomisk sosialhjelp for å få rett til program og stønad.

Det har vært vurdert hvorvidt det skal legges inn et krav om at deltakere i programmet skal ha vært uten arbeidsmarkedstilknytning, dvs. uten inntektsgivende arbeid og aktivitet over en bestemt periode. Normalt vil dette være situasjonen for søkerne. Det antas likevel at et krav om en bestemt periode uten inntekt/arbeid og aktivitet vil være vanskelig for kommunen å håndtere på en god og rettferdig måte i forhold til søkerne. Det kan f. eks. være slik at en søker som ellers fyller vilkårene, har en helt ubetydelig inntekt i et kortvarig arbeidsforhold som det etter forholdene ikke er rimelig å legge vekt på fordi søker ellers oppfyller vilkårene.

Vilkåret «vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne», vil ikke alene være tilstrekkelig til å regulere rekrutteringen til ordningen. Dette vilkåret definerer kun hvem som befinner seg i en situasjon hvor avstanden til arbeid er tilstrekkelig stor. I tillegg vil vilkåret om at virkemidlene skal være «hensiktsmessige og nødvendige» i forhold til den enkelte søker måtte vektlegges. Disse vilkårene innebærer en avgrensning mot brukere som ikke har behov for, eller ikke er i stand til å nyttiggjøre seg aktive virkemidler som kan føre til arbeid. Pro-

gramdeltakelse forutsetter aktivitet og krav om aktiv jobbsøking i løpet av programmet.

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. Tilsvarende vil det være uheldig at arbeidssøkere som bør kunne komme i arbeid ved egen innsats, eller ved en mindre ressurskrevende innsats fra forvaltningen enn den som ligger i programmet, skal delta i ordningen.

Det legges opp til at departementet i forskrift skal kunne gi nærmere bestemmelser om retten til kvalifiseringsprogram.

Personer som på grunn av omfattende og sammensatte problemer ikke oppfyller vilkårene for kvalifiseringsprogrammet ved første vurdering, vil kunne vurderes på nytt etter en innledende periode med tiltak i form av behandling, boligtiltak, opptrening mv.

6.2.3 Kartlegging og avklaring

Departementet viser i høringsnotatet til at både retten til deltakelse i et kvalifiseringsprogram (se § 5A-1) og innholdet i programmet (se § 5A-2) vil måtte bygge på skjønn. Kommunens skjønnsutøvelse må ta utgangspunkt i en kartlegging og avklaring av søkers behov, og denne vurderingen må skje i NAV-kontoret i tett samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten. Deltakelse i programmet forutsettes å gjelde for en målgruppe som gjennom tett og koordinert oppfølging må kunne forventes å ha nytte av programmet.

Brukere som er aktuelle for kvalifiseringsprogrammet skal bistås av NAV-kontoret gjennom det samme metodiske rammeverket som øvrige brukere av kontoret. Dette vil innebære følgende oppfølgingsområder for kommunen:

- *Søknad*: Brukeren angir et behov for bistand ut over ordinær arbeidssøkerbistand. Dette kan skje gjennom en direkte søknad til kommunen om kvalifiseringsprogram, men vanligvis ved at det avdekkes behov for slik bistand underveis, f. eks. der bruker har satt fram krav om yrkesrettet attføring eller tilsvarende, men ikke fyller vilkårene for slik bistand. Bistandsbehovet kan også avdekkes ved søknad om økonomisk stø-

nad eller ved at økonomisk stønad ser ut til å bli langvarig.

- *Kartlegging*: Kartleggingen skal synliggjøre de faktorene som påvirker den enkeltes arbeids- og funksjonsevne, herunder kompetanse, erfaring, interesser, ønsker, helse, sosiale forhold, hjelpebehov, evnenivå, lese- og skriveferdigheter, arbeidsmuligheter lokalt og nasjonalt. Kartleggingen for brukere som er aktuelle for kvalifiseringsprogrammet vil i stor grad tilsvare den kartleggingen som er aktuell for de helserelaterte folketrygdytelsene og for langtidsmottakere av sosialhjelp.
- *Arbeidsevne- og funksjonsevnevurderinger*: Brukerens reelle muligheter til å skaffe seg arbeid eller å øke sin allmenne funksjonsevne vurderes. Det handler om en skjønsmessig vurdering basert på de faktorene som er kartlagt og skjer i samarbeid med brukeren. Normalt vil en arbeidsevne- eller funksjonsevnevurdering metodisk kunne utføres ved NAV-kontoret ved hjelp av standardiserte verktøy, men for enkelte brukere vil vurderingen også måtte skje i samråd med Arbeids- og velferdsetatens spesialenheter, eksempelvis arbeidspsykologisk rådgivning. Arbeidsevne- og funksjonsevnevurderingen danner grunnlag for en vurdering av vilkåret om vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne.
- *Kvalifiseringsprogram*: Kommunen vil være ansvarlig for at det i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten blir utarbeidet et kvalifiseringsprogram som er arbeidsrettet og inneholder tiltak som faller inn under § 5A-2 i lovutkastet.
- *Individuell plan*: Det utarbeides en individuell plan i samarbeid med brukeren, jf. også arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15 som bestemmer at NAV-kontoret skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder. Kvalifiseringsprogrammets enkelte deler vil også inngå i individuell plan sammen med andre tjenester og tiltak som helsehjelp, opptrening, egenaktivitet og lignende.

6.2.4 Individuell plan og medvirkning

6.2.4.1 Individuell plan

Individuell plan er et viktig redskap for å sikre helhetlige og samordnede tjenester til personer med behov for bistand fra ulike deler av forvaltningen. Rett til individuell plan er i dag hjemlet i sosialtjenesteloven § 4-3a og arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15 (som gjelder for NAV-kontoret) og

retten gjelder for de som har behov for langvarige og koordinerte tjenester.

I høringsnotatet ble det foreslått å gjøre individuell plan obligatorisk for deltakerne i kvalifiseringsprogrammet, begrunnet med hensynet til målgruppen for programmet og den betydning individuell plan vil ha for samordning av tiltak og behandling i og utenfor kvalifiseringsprogrammet.

6.2.4.2 *Medvirkning*

Sosialtjenesteloven § 8-4 pålegger kommunen en plikt til å samarbeide med brukeren om utforming av tjenestetilbudet. Dette vil også gjelde ved utforming av kvalifiseringsprogram og individuell plan.

Det vil være en forutsetning for måloppnåelse at den som skal gjennomføre programmet deltar i utformingen. Motivasjon og individuelt tilpassede tiltak er avgjørende for å lykkes. I tillegg må kommunen i hvert enkelt tilfelle vurdere om arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program som kan bidra til at vedkommende søker kan komme i arbeid.

6.2.5 **Om ansvar og samarbeid i NAV-kontoret**

6.2.5.1 *Innledning*

Samarbeidet med og integreringen av kommunale tjenester i det felles kontoret er en sentral del av NAV-reformen, jf. Ot.prp. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, Kapittel 6 Felles førstelinjekontorer mellom stat og kommune. Selv om både staten og kommunen beholder sitt ansvar for de oppgaver de har etter respektive lover, skal det utvikles samarbeid og samordningsstrukturer som legger til rette for at arbeids- og velferdsforvaltningens samlede virkemidler kan brukes i NAV-kontoret. Kontoret skal avklare brukerens behov og tilby tjenester uavhengig av hvilke deler av arbeids- og velferdsforvaltningen som har ansvaret etter lovgivningen.

6.2.5.2 *Om NAV-kontoret*

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven lovfester samarbeidet mellom statsetaten og kommunene. NAV-kontoret består av statlig virksomhet og kommunal virksomhet med hver sine ansvarsområder og oppgaver. Et av hovedmålene med den organisatoriske reformen er å legge til rette for en helhetlig og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning. Den nye organiseringen vil gi større kraft til arbeidet med å få flere i arbeid, støtte opp under arbeidet med et inkluderende arbeidsliv og ivareta brukernes og arbeidslivets behov på en bedre måte

enn i dag. Helhetsperspektivet ved reformen er viktig.

6.2.5.3 *Om ansvar og samarbeid*

Utkastet til et nytt kapittel i sosialtjenesteloven medfører at kommunen får en ny oppgave og et særskilt koordineringsansvar. Det vises til gjennomgangen av kvalifiseringsprogrammets innhold under punkt 6.2.6 nedenfor. Programmet skal utformes individuelt, og kan bestå av tiltak både fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige myndigheter, frivillige organisasjoner og private bedrifter mv. Tilrettelegging av program og utbetaling av stønad kan derfor kreve samordning av tiltak og tjenester fra mange tjenesteytere. Kommunen vil ha et hovedansvar for å følge opp deltakerne, påse at programmet følges mv.

Lovforslaget regulerer ikke kommunens organisering av oppgavene utover at de er lagt til NAV-kontoret. Som nevnt innledningsvis beholder kommunen sin myndighet og sine oppgaver i en ny organisatorisk ramme. Departementet vil gi Sosial- og helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å vurdere behovet for nærmere retningslinjer for samarbeidet i NAV-kontorene om kvalifiseringsprogrammet.

I høringsnotatet ble det ved en inkurie foreslått en endring av § 4-2 første ledd i sosialtjenesteloven ved å føye til en ny bokstav f slik at kvalifiseringsprogram etter kapittel 5A ville inngå i opplistingen av de sosiale tjenester kommunen skal tilby. Dette forslaget følges ikke opp.

6.2.6 **Om kvalifiseringsprogrammets innhold**

6.2.6.1 *Innledning*

Det vises innledningsvis til sosialtjenesteloven § 8-4 om brukermedvirkning og forslaget i lovutkastets § 5A-5 om individuell plan. Det vises også til sosialtjenesteloven § 3-2 og kommunens plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer og til arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15 om samarbeid og individuell plan. Disse bestemmelsene vil også gjelde for foreslått nytt kapittel i sosialtjenesteloven.

6.2.6.2 *Tiltak i programmet*

Programmet skal motivere til at personer i målgruppen finner det attraktivt å delta i programmet og det skal samtidig fremme overgangen til arbeid. Dette betyr at programmet må være arbeidsrettet og bestå av tiltak som støtter opp under og forberede

der overgang til arbeid. I lovutkastet § 5A-2 første ledd foreslås det derfor en bestemmelse om at programmet *skal* inneholde arbeidsrettede tiltak og at det kan inneholde andre tiltak. I høringsnotatets forslag til §5A-2 annet ledd nevnes eksempler på hva programmet samlet *kan* bestå av, nemlig arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringsstrening mv. Opplærings tiltak bør være aktuelt der manglende eller mangelfull opplæring antas å være en viktig årsak til at programdeltakeren har vanskeligheter med å få arbeid. Det skal settes av tid til aktiv arbeidssøking, særlig mot slutten av programmet. Det foreslås også at det kan settes av tid i programmet til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet, herunder jobbsøking.

Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot mennesker i ulike livssituasjoner med ulike behov for bistand for å styrke sine muligheter for å komme i arbeid. Dette tilsier at programmet nettopp ikke kan gis et standardisert innhold, men vil måtte tilpasses individuelt, se utkastets § 5A-2 tredje ledd. Det legges opp til at programmet skal ha faste rammer, selv om innholdet vil variere. Programmet kan bestå av tiltak både fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige myndigheter, frivillige organisasjoner og private bedrifter. Programmet vil blant annet kunne inkludere eksisterende tiltak i form av Arbeids- og velferdsetatens tiltak for sosialt yrkeshemmede og andre målrettede arbeidsmarkedstiltak, samt arbeidsrettede tiltak i kommunene.

Utformingen av foreslått § 5A-2 skal fange opp at forholdet til annen lovgivning innenfor helsesektoren mv. kan tilsi at enkelte tjenester (behandling mv.) ikke inngår i kvalifiseringsprogrammet som sådant. Slike tjenester kan likevel støtte opp under programmet og inngå i individuell plan.

Det legges til grunn at personer som har jobbsøking på egen hånd som en vesentlig del av sin aktivitet ikke fyller inngangsvilkårene. 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. Personer som er uten eller har svært begrensede rettigheter til dagpenger eller andre ytelser fra folketrygden, kan om nødvendig søke om økonomisk stønad til livsopphold i en overgangsperiode. Det ble i forslaget som ble sendt på høring ikke lagt opp til at egenaktivitet i form av jobbsøking skulle inngå i selve programmet, men at skulle settes av tid til dette på et egnet tidspunkt, og særlig når deltakeren har gått på programmet i en viss tid.

6.2.6.3 Helårig program på fulltid

I høringsnotatet er det lagt til grunn at kvalifiseringsprogrammet i utgangspunktet skal være en fulltidsaktivitet for deltakerne, jf. tilsvarende ordning for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Innholdet i kvalifiseringsprogrammet skal fremme formålet med ordningen og må samtidig tilpasses deltakernes behov og forutsetninger.

Kravet om full tid er begrunnet i hensynet til et effektivt kvalifiseringsløp og overgang til arbeidsliv eller utdanning så snart som mulig. Begrunnelsen er videre at programmet skal ha et omfang som er tilnærmet normal arbeidstid. Dette bidrar til å motvirke passivisering. Programmet vil imidlertid være rettet mot en målgruppe som kan ha svært ulike forutsetninger og behov for bistand. På samme måte som denne situasjonen vil påvirke utformingen av tiltak i programmet, vil den måtte påvirke omfanget av tid som skal settes av til de ulike tiltakene.

Det legges opp til at det kan settes av tid til aktiviteter som ikke inngår i selve programmet. Dette vil for eksempel kunne være helsehjelp, opptrening eller ulike egenaktiviteter.

Departementet viser til utkastets § 5A-2 fjerde ledd om at programmet skal være helårig og på full tid. Deltakelse i programmet gir rett til kvalifiseringsstønad, se utkastets § 5A-1 tredje ledd og kapittel 7 nedenfor.

I utkastets § 5A-2 sjuende ledd foreslås det en hjemmel for departementet til å gi nærmere bestemmelser om kvalifiseringsprogrammets innhold. Det vises til at erfaringer med ordningen kan avdekke behov for å gi slike bestemmelser, både av hensyn til deltakerne og NAV-kontorene.

6.2.6.4 Iverksetting av programmet

Bestemmelser om iverksetting av programmet skal ivareta flere hensyn. For det første skal det gi søkerne en sikkerhet for at søknaden skal bli behandlet og eventuelt program iverksatt innenfor rimelig tid. For det andre vil kommunen trenge en rimelig tid til arbeidsevnevurderingen og den skjønnsmessige vurderingen, og til utarbeiding av program. Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om programmet. Det skal eventuelt utarbeides en individuell plan, som etter forholdene også kan forutsette samordning med flere tjenesteytere som for eksempel helsetjeneste og private og/eller frivillige tjenesteytere.

Det som særlig kan medføre behov for en viss tid før iverksetting, er gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen og den skjønnsmessige vurderingen som kommunen må foreta med hensyn til om

deltakelse i programmet vil være nødvendig og hensiktsmessig i forhold til den enkelte søker. Denne perioden er i stortingsmeldingen kapittel 13.6.3 omtalt som ventetid. Det vises her til at det kan være usikkerhet knyttet til denne vurderingen, og det pekes videre på at det vil være store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å ta en person som ellers ville komme i ordinært arbeid, inn i et relativt langvarig program.

På bakgrunn av disse hensynene forslås det at et program skal iverksettes fra det tidspunkt programmet angir, men senest innen seks måneder etter søknad om deltakelse. Det ble også i høringsnotatet foreslått at fristen ikke skulle gjelde ved ny søknad etter avbrutt programdeltakelse, noe som ville innebære at retten til program kun ville gjelde en gang.

Den foreslåtte bestemmelsen skal gi søker sikkerhet for at søknaden behandles innenfor rimelig tid og kommunen får nødvendig tid til sin saksbehandling. Den åpner dessuten for fleksibilitet, idet kommunen kan iverksette et program på ethvert tidspunkt innenfor seks måneders fristen. Ved løslatelse fra fengsel, utskrivning fra institusjon eller en lang periode med økonomisk sosialhjelp kan det for eksempel både være behov for og mulig å sette programmet i gang raskt.

I stortingsmeldingen uttales det videre at det i en eventuell venteperiode bør stilles krav om at søkeren gjennomfører hensiktsmessige tiltak, for eksempel arbeidssøking, behandling, tiltak for å få orden på økonomi og boligsituasjon mv. Kommunen kan avtale hensiktsmessige tiltak med søker i perioden før ikraftsetting av program, og det legges til grunn at en søker som tilhører målgruppen for ordningen vil samarbeide med kommunen om gjennomføring av tiltak. Det vurderes imidlertid ikke som hensiktsmessig å lovhjemle en adgang for kommunen til å pålegge søker å gjennomføre ulike tiltak i denne perioden. Det påpekes likevel at de fleste søkerne til programmet må antas å ha økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde i dag, og at det kan stilles vilkår fra kommunens side for tildeling av økonomisk sosialhjelp.

6.2.6.5 *Varighet*

Erfaringer fra bruk av arbeidsmarkedstiltak generelt viser at klare varighetsbegrensninger på tiltak er viktig for å stimulere til overgang til arbeid. Erfaringene kan ikke overføres direkte til enkeltpersonene i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. Det anses likevel viktig at kvalifiseringsprogrammet gis for en spesifisert periode, slik at de som har mulighet til det, stimuleres til å

gå over til arbeid. Samtidig er det vanskelig å vurdere med sikkerhet i forkant av et program hvor lang varighet som vil være hensiktsmessig. Dersom det underveis i programmet vurderes som uheldig å avbryte tiltakene på fastlagt tidspunkt, kan det derfor fattes vedtak om nye perioder.

I høringsnotatet ble det foreslått at kvalifiseringsprogrammet kan gis for en periode på inntil ett år, og slik at det etter en særskilt vurdering kan gis for inntil to år. Ulike behov og forutsetninger blant deltakerne tilsier at varigheten bør fastsettes av kommunen innenfor disse rammene som en hovedregel.

I tillegg ble det forelått at kommunen etter en individuell vurdering kunne forlenge programmet med inntil seks måneder dersom det ble vurdert som svært sannsynlig at deltakeren kunne komme i arbeid i løpet av denne perioden. Deltakernes situasjon og mulighet for å komme i arbeid, bistandsbehov og motivasjon for fortsatt programdeltakelse ville være momenter i denne vurderingen. I tillegg ble det åpnet for at programmet kunne forlenges ytterligere ut over to år og seks måneder.

Gjennomføring av et program vil ikke i alle tilfeller føre til at en deltaker kommer direkte over i arbeid. Departementet mener likevel at en deltaker som hovedregel vil ha forbedret sine muligheter for å få arbeid betydelig og at den kontakten som vil være etablert mellom deltakeren og NAV-kontoret, vil legge til rette for oppfølging og bistand videre når det er nødvendig.

6.2.6.6 *Opphør av programmet for den enkelte*

Kommunen vil kunne ha behov for å stanse gjennomføringen av et program og utbetaling av kvalifiseringsstønad dersom det er saklig begrunnet i den enkelte deltakers forhold. Det klareste eksemplet på et slikt forhold vil være at en deltaker har fått tilbud om arbeid slik at formålet med programmet er oppnådd.

I utkastets § 5A-6 foreslår departementet tilsvarende hjemmel som i introduksjonsloven § 7. Bestemmelsen åpner for at programmet kan stanses midlertidig eller permanent. Vedtak om stans innebærer at personen ikke lenger er å anse som deltaker, og personen har derfor ikke lenger rett på kvalifiseringsstønad.

Saklige grunner for å avvike programmet kan for eksempel være at deltakeren har vesentlig eller gjentatt fravær. Hvorvidt programmet skal avvikles på grunn av omfattende fravær, og da særlig illegitimt fravær, må vurderes ut fra hensynet til hvor lenge vedkommende har deltatt i programmet, pro-

gresjon i programmet og fraværsgrunn. For å avgjøre om fraværet har vært legitimt eller ikke, må kommunen vurdere fraværet opp mot reglene i forskrift som skal gis om fravær og permisjon, jf. kapittel 7.2.2 nedenfor. Det kan videre være aktuelt å stanse programmet fordi deltakeren ikke lenger kan nyttiggjøre seg det, for eksempel på grunn av langvarig eller alvorlig sykdom. Et annet eksempel kan være at vedkommendes atferd vanskeliggjør programgjennomføringen for de øvrige deltakerne.

Ettersom deltakelse i kvalifiseringsprogrammet ikke i utgangspunktet er en plikt for den enkelte, kan deltakeren selv velge å avslutte programmet. Potensielle deltakere i kvalifiseringsprogrammet kan imidlertid i utgangspunktet ikke velge bort programmet til fordel for økonomisk stønad som livsoppholdsytelse. Dette følger av det forhold at økonomisk stønad etter loven er en subsidiær ytelse. En person som søker om økonomisk stønad til livsopphold og som nekter å søke om kvalifiseringsprogram til tross for at kommunen anser vedkommende som en aktuell deltaker, vil kunne få den økonomiske stønaden redusert. Det vises til at retten til økonomisk stønad er subsidiær, dvs. at muligheter for selvforsørgelse må være prøvd.

Et vedtak om stansing av programmet er en inngripende avgjørelse og det skal på samme måte som for introduksjonsprogrammet regnes som enkeltvedtak, og det kan påklages til fylkesmannen. I denne sammenhengen viser departementet til reglene i forvaltningsloven om forhåndsvarsling og kravene til utrednings- og informasjonsplikt.

6.2.7 Internkontroll og tilsyn

Kommunene har etter sosialtjenesteloven en plikt til å utøve internkontroll på virksomhetsområdene etter kapitlene 4, 4A, 6 og 7. På forvaltningsområdet økonomisk stønad (kapittel 5) gjelder ikke internkontrollkravet, og det føres heller ikke tilsyn på området. Departementet foreslår i høringsnotatet ikke at det skal gjelde et interkontrollkrav eller føres tilsyn med nytt kapittel 5A. Statens helsetilsyn har imidlertid et overordnet tilsynsansvar med sosialtjenesteloven kapittel 5, og dette overordnede tilsynsansvaret vil også gjelde for nytt kapittel 5A, jf. § 2-7.

Departementet viser til at det vil bli arbeidet videre med spørsmålet om internkontrollplikt og tilsyn i lys av den nye organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Det vises også til Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kom-

muner og fylkeskommuner (statlig tilsyn med kommunesektoren).

6.3 Høringsinstansenes syn

6.3.1 Om rett og plikt til deltakelse

En overvekt av høringsinstansene, herunder *Norsk Tjenestemannslag, Kirkens Bymisjon Oslo, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Vestfold, Bærum kommune, Vefsn kommune, Vardø kommune og Oslo kommune*, understreker at den foreslåtte rettighetsbestemmelsen i 5A-1 innebærer en svak rettighet. Det vises til at inngangsvilkårene er utpreget skjønnsmessige, og at de skjønnsmessige vurderingene stiller betydelige krav til kommunenes kompetanse. Når det dessuten legges opp til at det kan gis avslag fordi arbeids- og velferdsetaten ikke kan tilby et tilpasset program, jf. § 5A-1 bokstav c, svekkes karakteren av rettighet. I tillegg påpekes det at klageinstansen har begrenset overprøvningsmyndighet.

Fylkesmannen i Nordland tilrår at det gis nærmere bestemmelser om de formelle rammene for ordningen i et rundskriv.

Flere av høringsinstansene støtter departementets forslag om å ikke lovfeste en plikt til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

Oslo kommune går imidlertid inn for at det også etableres en lovfestet plikt for brukeren til å delta i kvalifiseringsprogrammet ettersom det vil være et nødvendig virkemiddel for å sikre at færrest mulig vil velge sosialhjelp framfor kvalifisering.

Fylkesmannen i Rogaland påpeker at sosialtjenestelovens subsidiære karakter kan medføre en reell plikt til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, og at det er behov for en klargjøring av dette.

6.3.2 Vilkår for deltakelse

De fleste av høringsinstansenes som har uttalt seg om vilkårene for deltakelse støtter departementets forslag. Det framkommer imidlertid at de skjønnspregede vilkårene skaper uklarhet om hvem som inngår i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet gir på mange måter en representativ uttalelse i forhold til vilkåret «svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven» da direktoratet viser til at det er uklart hva vilkåret inneholder og hvordan

det skal operasjonaliseres. Etter direktoratets oppfatning kan en rimelig tolkning være at kriteriet er oppfylt dersom nivået på ytelsen er lavere enn kvalifiseringsstønaden.

Sosial- og helsedirektoratet viser til at det er uklart hva som omfattes av vilkåret «vesentlig nedsett» arbeidsevne. Etter direktoratets oppfatning må vilkåret sammenlignes med kravene i folketrygdlovens bestemmelser om rett til tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon, samt vilkårene for tildeling av ytelser under medisinsk rehabilitering og ytelser under yrkesrettet attføring. Direktoratet viser til at det kan oppstå uklare grensesnitt mellom retten til kvalifiseringsprogram og de nevnte stønader etter folketrygdloven.

Flere av høringsinstansene argumenterer for at det bør være mulig å prøve på nytt etter å ha falt ut av programmet. Høringsinstansene, herunder *Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Vestfold, Sosial- og helsedirektoratet, Nedre Eiker kommune og Kristiansand kommune*, argumenterer med at målgruppen er svak og at det ikke bør settes en absolutt grense med en gangs deltakelse. At en deltaker kan falle fra kan også skyldes mangelfull kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen, særlig i forbindelse med innføringen av sosialtjenesteloven kap 5A.

6.3.3 Kartlegging og avklaring

De fleste av høringsinstansene som har kommentert departementets forslag om krav til kartlegging og avklaring av arbeidsevne slutter seg til forslaget, men understreker behovet for at det utarbeides en nasjonal, felles kompetanseplattform og et felles metodisk verktøy for å utføre arbeidsevnevurderingen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet understreker viktigheten av at det ikke utvikler seg ulike metoder for samme vurdering i de lokale NAV-kontorene.

Sosial- og helsedirektoratet viser til at man med arbeidsevnevurdering som forutsetning for kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad for første gang innfører en lovbestemt arbeidsmetodikk for den kommunale sosialtjenesten. I påvente av en nasjonal metodisk plattform for arbeidsevnevurderinger foreslår *Sosial- og helsedirektoratet* at Kartlegging i sosialtjenesten (KIS) fungerer som anbefalt arbeidsevnevurderingsverktøy.

6.3.4 Individuell plan

Kongsvinger kommune og Moss kommune støtter departementets forslag om å lovfeste en plikt til å utarbeide individuelle planer for deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Det vises til at individuelle planer er en grunnleggende forutsetning for å lykkes med den fortløpende evaluering og oppfølging av den enkelte deltaker som kvalifiseringsprogrammet forutsetter.

En overvekt av høringsinstansene er uenige i at individuell plan gjøres obligatorisk for personer på kvalifiseringsprogram.

Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Vest-Agder, NAV Asker, Stavanger kommune og Oslo kommune argumenterer med at for alle andre grupper, også personer under tvunget psykisk helsevern, er individuell plan er frivillig ordning og at frivillighet er et sentralt premiss for en vellykket plan. Samtidig understrekes det at en obligatorisk plan vil kunne bli problematisk å samordne med helse- og sosialtjenesten, ettersom lovgivningen på de fagområdene forutsetter samtykke.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Datatilsynet og Statens helsetilsyn fremhever at hensynet til brukernes personlige integritet og at utveksling av taushetsbelagte opplysninger må baseres på informert samtykke, gjør det lite hensiktsmessig å innføre individuell plan som plikt.

6.3.5 Om kvalifiseringsprogrammets innhold

6.3.5.1 Tiltak i programmet

En overvekt av høringsinstansene støtter departementets forslag om at programmet skal være arbeidsrettet på en slik måte at det også omfatter tiltak som støtter opp om arbeidslinjen.

KS gir en representativ uttalelse der det heter at det allerede fra og med 2008 vil kreve en betydelig forsterket satsing på meningsfull aktivitet og kvalifisering gjennom statlige arbeidsmarkedstiltak og kommunale tiltaksplasser. *KS* mener det derfor er viktig at tilbudene ikke gis standardiserte innhold, men blir mer differensierte og individtilpasset, siden deltakernes forutsetninger og behov vil være ulike. *KS* støtter derfor at programmet bør åpne for at kommunen fritt kan bruke ulike operatører fra kommune, fylkeskommune, staten, frivillige organisasjoner og private bedrifter.

Noen høringsinstanser, så som *Fylkesmannen i Oppland*, *Fylkesmannen i Vest-Agder v/ Helse- og omsorgsavdelingen*, *Akershus fylkeskommune*, *Nordland fylkeskommune* og *Hamarøy kommune*, understreker viktigheten av å inkludere helsetiltak som en naturlig del av tiltakspakken, herunder tiltak under Partnerskap for Folkehelse.

Sosial- og helsedirektoratet understreker at tiltakene for den enkelte må tilpasses lokale forhold i arbeidsmarkedet. I tillegg peker *Sosial- og helsedirektoratet* på at økonomisk rådgivning kan være et viktig tiltak for enkelte i målgruppen.

6.3.5.2 Helårig program på full tid

En rekke høringsinstanser sier seg enig i at et utgangspunkt om et helårig program på fulltid er positivt for å oppnå målsetningen om at flere skal kvalifiseres til deltakelse i ordinært arbeid. Samtidig understreker høringsinstanser som *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Sosial- og helsedirektoratet*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Norsk Tjenestemannslag*, *Forum for Arbeid med Bistand*, *Fylkesmannen i Vestfold*, *NAV Asker og Narvik kommune* at det er en fare for at fulltid blir et mål i seg selv på bekostning av faglige gode tiltak for en målgruppe som vil ha svært individuelle behov.

Fylkesmannen i Rogaland har en representativ uttalelse der det heter at med utgangspunkt i den målgruppen som programmet er ment for, er det lite realistisk å legge opp til et program som er ment som en fulltidsaktivitet for deltakerne. Det vil her være snakk om brukere som i mange tilfeller er langt unna et vanlig arbeid, og som har ingen eller lite arbeidserfaring. Flere vil ha bruk for motivasjonstrening, tett oppfølging og ulike tiltak over tid før de kan nærme seg arbeidsmarkedet.

Attføringsbedriftene peker på vekstbedriftene som en naturlig ressurs kommunene burde benytte i den kommende storsatsingen på arbeid overfor målgruppen.

6.3.5.3 Varighet

En rekke høringsinstanser som har kommentert forslaget til programmets varighet, herunder *Attføringsbedriftene*, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Fylkesmannen i Aust-Agder* og *Fylkesmannen i Hedmark*, uttrykker at departementets lovforslag ivaretar nødvendig fleksibilitet.

Noen høringsinstanser så som *Fellesorganisasjonen* påpeker likevel at lovforslaget inneholder unødvendige prosedyrer og betingelser for å kunne forlenge programmet.

Flere av høringsinstansene, blant andre *Bergen kommune*, viser dessuten til at et kvalifiseringsløp

på to år erfaringsmessig ikke er tilstrekkelig for deler av målgruppen.

6.3.5.4 Opphør av programmet for den enkelte

De fleste høringsinstansene som har kommentert forslaget regulerer på dette punktet støtter departementets forslag. Noen høringsinstanser påpeker imidlertid at kommunen ikke vil ha hjemmel for å stanse vedtak om statlige tiltak i programmet.

6.4 Departementets vurdering og forslag

6.4.1 Rett og plikt til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet

En overvekt av høringsinstansene bemerker at kvalifiseringsprogrammet er en svak rettighet, gitt de skjønsmessige inngangsvilkårene i lovforslaget. Når de skjønsmessige vilkårene «vesentlig nedsatt arbeids- og inntekstevne» og (at) «tett og koordinert bistand gjennom programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig» likevel foreslås, er det fordi programmet tar sikte på deltakere fra en personkrets med stor avstand til arbeidsmarkedet, men der noen likevel vil kunne klare seg med mindre omfattende oppfølging, mens det for andre ikke vil være realistisk å klare de kravene programmet stiller til egeninnsats. Noen vil trenge forberedende tiltak fra arbeids- og velferdsforvaltningen for å kunne oppfylle vilkårene for deltakelse i programmet. Det er departementets vurdering at et effektivt kvalifiseringsprogram vil kreve skjønn ved behandling av inngangsvilkårene.

Vilkårene for deltakelse stiller krav til forvaltningens skjønnsutøvelse og kompetansehevende tiltak i NAV-kontoret vil således bidra til å styrke rettsikkerheten for søkerne til kvalifiseringsprogrammet. Departementet vil og vurdere å gi nærmere retningslinjer for skjønnet i en forskrift.

Når deltakelse i henhold til lovforslaget er en rettighet, vil det innebære at kvalifiseringsprogram med stønad skal være et obligatorisk tilbud i NAV-kontoret. Når vilkårene i § 5A-1 er oppfylt vil arbeids- og velferdsforvaltningen måtte oppfylle retten til program.

Det foreslås ikke å lovfeste en plikt til deltakelse. Gjennomføring vil forutsette motiverte deltakere. Kommunen vil ved søknad om økonomisk stønad kunne henvise til kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad som en mulighet for selvforørgelse. Dette følger av at økonomisk stønad etter § 5-1 er en subsidær ytelse, og at retten

til stønad gjelder for personer som ikke kan forsørge seg selv. For noen vil kvalifiseringsprogrammet representere en mulighet for selvforsørgelse. Det er den økonomiske stønadens subsidiære karakter som kan styre deltakere til kvalifiseringsprogrammet. Hvis en person nekter å søke om kvalifiseringsprogram, vil kommunen kunne møte dette med sanksjoner i form av reduserte ytelser etter kapittel 5.

Departementet foreslår at deltakelse i kvalifiseringsprogram blir en rett, men ikke en plikt for den enkelte. Det vises til § 5A-1.

6.4.2 Vilkår for rett til kvalifiseringsprogram

Departementet legger opp til at det ved søknad om kvalifiseringsprogram foretas en vurdering av skjønnsmessige vilkår som har nær sammenheng med hverandre. Med «vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne» menes at evnen til inntektsgivende arbeid er nedsatt med minst halvparten. Kommunen vil her kunne dra nytte av den kompetanse som vil finnes i NAV-kontoret med hensyn til denne type vurderinger. Det understrekes at det er uten betydning hva som er årsaken til at arbeids- og inntekstevnen er redusert. Det stilles ikke krav om medisinsk diagnose. Ordningen tar sikte på å få personer i arbeid og fokuset vil være rettet mot personer som er falt ut av arbeidsmarkedet eller aldri har vært i inntektsgivende arbeid, men som vil kunne utvikle sin arbeidsevne gitt individuelt tilpasset bistand over tid. Målet vil være å kunne forsørge seg selv og sin familie ved arbeid.

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er personer som er avhengige av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven og som vil kunne bli værende i denne situasjonen over lengre tid. Et inngangsvilkår er derfor at deltakerne har «ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdeloven eller arbeidsmarkedsloven». For å oppfylle det økonomiske vilkåret for rett til kvalifiseringsprogram vil en person måtte ha, eller ha rett til, økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 5-1 som hovedkilde til sitt livsopphold.

For å ha rett til kvalifiseringsprogram stilles det krav om at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes muligheter for deltakelse i arbeidslivet. Departementet viser igjen til at de skjønnsmessige vilkårene for deltakelse har nær sammenheng med hverandre. Vilråene er kumulative og vil samlet treffe en målgruppe for programmet som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak og som ikke får tilstrekkelig hjelp av eksisterende tilbud.

Departementet har, på bakgrunn av merknader fra en del høringsinstanser, funnet å åpne for at personer som har avbrutt kvalifiseringsprogrammet vil kunne prøve på nytt.

Når forslaget er endret med hensyn til reinnntak i programmet, er det lagt vekt på at vurderingene knyttet til et hensiktsmessig starttidspunkt for den enkelte deltaker vil måtte bygge på til dels usikre forutsetninger, og at avbrudd vil kunne skje som følge av dette. Departementet har også tatt hensyn til argumenter fra høringsinstansene om at målgruppens ulike forutsetninger også gjør at avbrudd vil forekomme, og at det bør være mulig å prøve igjen når forutsetningene for gjennomføring er bedret. Lovforslaget setter imidlertid en grense for hvor lang tid en person vil kunne være på kvalifiseringsprogram, og denne grensen er den samme enten vedkommende deltar en eller flere ganger. Det vises til kap. 6.4.8 og til § 5A-4.

Det legges ikke opp til at personer som har avbrutt programmet skal ha kortere vei inn igjen i et program. Det forutsettes at vedkommende søker på nytt. Hvis vilråene for kvalifiseringsprogram fortsatt anses oppfylt, vil det ved valg av hensiktsmessig starttidspunkt eventuelt kunne tas hensyn til at vedkommende skal inn igjen i et avbrutt program.

Det vil etter denne endringen i prinsippet også være mulig for en person å gjennomføre flere kvalifiseringsprogram. Hovedregelen vil imidlertid være en gangs deltakelse. Det vises til formålet med kvalifiseringsprogrammet og til de kumulative vilråene for deltakelse. Hvis en person har fullført programmet uten at dette har gitt et ønsket resultat, vil kommunen måtte ta dette i betraktning ved den hensiktsmessighetsvurderingen som skal foretas etter § 5A-1.

Departementet foreslår på bakgrunn av det ovennevnte en rett til kvalifiseringsprogram for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdeloven eller arbeidsmarkedsloven. Retten forutsetter at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, at tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes deltakelse i arbeidslivet og at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program. Det vises til § 5A-1.

Departementet foreslår at rett til kvalifiseringsprogram også skal gjelde for personer som har avbrutt eller tidligere gjennomført et program, såfremt grensene for programmets varighet som angitt i § 5A-4 ikke overskrides.

6.4.3 Kartlegging og avklaring

Det arbeides med å utvikle felles arbeids- og funksjonsevnevurderinger for arbeids- og velferdsforvaltningen. Gode metoder, utviklet på erfaringsbasert kunnskap, er viktig for å oppnå målsettingen for kvalifiseringsprogrammet, noe flere høringsinstanser også påpeker.

Den kartlegging og avklaring som vil være nødvendig for søkere til kvalifiseringsprogrammet, bygger på den kompetanse som sosialtjenesten i kommunene og Arbeids- og velferdsetaten samlet besitter. Departementet er opptatt av at de skjønsmessige vilkårene stiller krav til faglig kompetanse og vil følge opp dette området.

6.4.4 Individuell plan

Departementet har merket seg at et flertall av høringsinstansene går imot forslaget om at individuell plan (IP) skal være obligatorisk for personer på kvalifiseringsprogram.

Det er departementets vurdering at langt de fleste personer på kvalifiseringsprogram vil ha nytte av en individuell plan. Kvalifiseringsprogrammet vil i seg selv kunne sammenlignes med en individuell plan med begrenset målsetting, nemlig forberedelse til arbeidsdeltakelse. Innenfor kvalifiseringsprogrammet vil det kunne settes av tid til tiltak og aktiviteter som ikke er en del av programmet, men som deltakeren trenger. Et eksempel på dette vil være helsehjelp. Det er dokumentert stor sykkelighet i målgruppen. En individuell plan vil omfatte tiltakene i kvalifiseringsprogrammet og disse tilgrensende tiltakene, og vil sikre koordinering og samordning. Departementet legger til grunn at de fleste på kvalifiseringsprogrammet også vil se behovet for og ønske en individuell plan. Departementet har imidlertid forståelse for argumentet fra høringen om at det ikke bør innføres krav om individuell plan for en gruppe, og at individuell plan bør være frivillig for å virke etter intensjonene. Det vil kunne tenkes personer på kvalifiseringsprogrammet som enten ikke har behov for en individuell plan eller som av ulike grunner ikke ønsker dette.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse som gjør individuell plan til en rettighet for alle på kvalifiseringsprogram. Individuell plan skal etter dette ikke være obligatorisk, men frivillig.

Til grunn for departementets forslag til bestemmelse ligger en vurdering av at de fleste på kvalifiseringsprogram også vil ha nytte av en individuell plan. Kommunen vil imidlertid måtte sam-

ordne kvalifiseringsprogrammet med andre tiltak det er satt av tid til innenfor kvalifiseringsprogrammets tidsramme, selv om deltakeren ikke har en individuell plan. Samordning som forutsetter kontakt og informasjonsutveksling med for eksempel spesialisthelsetjenesten, vil i slike tilfeller kreve samtykke fra programdeltakeren. Departementet antar at personer som ikke ønsker en individuell plan likevel vil kunne se behovet for samordning i forhold til enkeltstående tiltak og bidra til dette med et samtykke som muliggjør dette. Departementet legger til grunn at kommunene har erfaring med denne type tverretattlig samarbeid.

Det foreslås at deltakerne i kvalifiseringsprogram får rett til individuell plan. Det vises til § 5A-5.

6.4.5 Ansvar og samarbeid

Departementet har vurdert merknaden fra høringsinstansene om at samarbeidet i NAV-kontoret om utarbeidelsen og oppfølgingen av kvalifiseringsprogrammet bør lovfestes, men har ikke funnet å foreslå endringer på dette punktet. Arbeids- og velferdsetaten vil være ansvarlig for å medvirke til kvalifiseringsprogrammet og departementet viser til intensjonen med NAV-reformen og til arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 8 som pålegger stat og kommune i NAV-kontoret å samarbeide i saker som gjelder den enkelte brukeren. Som et ledd i NAV-reformen utvikles samarbeidsstrukturer og samarbeidsrutiner i det felles lokale kontoret. Det er ikke vurdert som hensiktsmessig å lovfeste en særskilt plikt til samarbeid knyttet til personer på kvalifiseringsprogram, idet målgruppen under enhver omstendighet vil være felles for kontoret og gitt de rammene som reformen har lagt for samarbeidet i enkeltsaker.

Enkelte høringsinstanser påpeker at det vil være nødvendig at Arbeids- og velferdsetaten organiseres slik at det vil være beslutningskompetanse i NAV-kontoret til å kunne bidra med nødvendige tiltak inn i kvalifiseringsprogrammet. Departementet påpeker at NAV-kontorene i dag har kompetanse til å beslutte hvem som skal delta på arbeidsmarkedstiltak, selv om innkjøp av kurs og tiltak mange steder er sentralisert. Innkjøpene er basert på innspill fra NAV-kontorene.

6.4.6 Tiltak i programmet

På bakgrunn av høringsrunden er departementet kommet til at § 5A-2 om kvalifiseringsprogrammets innhold i høringsnotatet ikke var tilstrekkelig presis med hensyn til å skille mellom hvilke tiltak programmet skal inneholde (arbeidsrettede tiltak)

og tiltak programmet kan inneholde (tiltak som støtter opp under og forbereder overgang til arbeid). Departementet har endret bestemmelsen etter høringen ved at arbeidssøking er gjort til en obligatorisk aktivitet i programmet. Dette fremgår av bestemmelsens første ledd. Departementet antar at arbeidssøking for de fleste deltakerne vil være en naturlig aktivitet mot slutten av programforløpet.

Departementet har videre utformet bestemmelsens annet ledd slik at denne nå gir en presiserende oppregning av hva som menes med tiltak som kan tas inn i programmet. Det fremgår av ordlyden at oppregningen ikke er uttømmende.

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. Når høringsinstansene påpeker målgruppens behov for økonomisk rådgivning og for fysisk fostring, er det en illustrasjon på dette. Dette er da også eksempler på tiltak som vil kunne tas inn i et kvalifiseringsprogram eller som det vil kunne settes av tid til. Det vises til bestemmelsens første og annet ledd. Det er departementets vurdering at ordlyden i den foreslåtte bestemmelsen om tiltak i programmet ivaretar behovet for individuell tilpasning.

Departementet foreslår at programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og kan inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Det vises til § 5A-2.

6.4.7 Helårig program på full tid

Høringen har vist at det er behov for å utdype hva som ligger i «full tid». Igjen vil departementet vise til målgruppens ulike forutsetninger og prinsippet om individuell utforming av programmet. Kravet til full tid innebærer at forvaltningen ved utforming av programmet i utgangspunktet skal disponere over 37,5 timer pr. uke. Dette er også den tiden en deltaker skal stille til disposisjon. Programmet vil så bli satt sammen av arbeidsrettede og andre hensiktsmessige tiltak (jf. § 5A-2 første til tredje ledd). I tillegg vil det kunne settes av tid innenfor tidsrammen til behandling, opptrening og egenaktivitet m.v. som kan støtte opp under og forberede overgangen til jobb. Det vil for eksempel kunne være hensiktsmessig i en startfase å legge inn egenaktiviteter som ulike former for fysisk trening, men det vil også innenfor bestemmelsens ordlyd være rom for nødvendige pauser mellom aktiviteter og tiltak.

Departementet foreslår at kvalifiseringsprogrammet skal være helårig og på full tid. Det vises til § 5A-2.

6.4.8 Varighet

Departementet har på bakgrunn av høringen endret bestemmelsen om programmets varighet, jf. § 5A-4. Kvalifiseringsprogrammet kan gis for en periode på totalt to år. En forlengelse av programmets varighet utover ett år forutsetter imidlertid en ny vurdering. Programmet kan etter en særskilt vurdering også forlenges utover to år. Innenfor tidsrammen i bestemmelsen kan kommunen etter en individuell vurdering bestemme lengden på programmet. Den individuelle vurderingen av programmets varighet skal være i samsvar med lovens formål og målsettingen for den enkeltes deltakelse i programmet.

Dersom programmets varighet skal overskride to år kreves det en særskilt vurdering. Med dette menes at det må foreligge særlig grunner for å forlenge programmet utover to år. Momenter i vurderingen av om det foreligger særlige grunner til forlengelse vil kunne være deltakernes progresjon i programmet og utsiktene til arbeid, vedkommendes bistandsbehov og motivasjon for fortsatt programdeltakelse.

Departementet forslår at kvalifiseringsprogram kan gis for en periode på inntil ett år og etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år. Det vises til § 5A-4. Det foreslås også at det skal være mulig å få ett nytt forsøk etter å ha avbrutt et program forutsatt at tidsrammen på to år ikke er overskredet.

6.4.9 Opphør av programmet for den enkelte

Departementet vil presisere at når kommunen vedtar å stanse et program, vil det ikke medføre at enkeltvedtak om tiltak i programmet automatisk blir ugyldig.

Vedtak eller beslutninger om tiltak fra andre bidragsytere i programmet, som for eksempel Arbeids- og velferdsetaten, vil måtte vurderes i lys av den situasjonen som er oppstått. I prinsippet vil vedkommende kunne fortsette i disse tiltakene, men uten den ekstra oppfølgingen som kvalifiseringsprogrammet innebærer. Kvalifiseringsstønden vil også bortfalle ved opphør av programmet.

Departementet foreslår at kommunen kan stanse programmet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder om deltakeren har tilbud om høvelig arbeid.

7 Om kvalifiseringsstønad

7.1 Innledning

Bak forslaget om en kvalifiseringsstønad ligger de samme hensynene som har begrunnet ordningen med en introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere, jf. introduksjonsloven. Kvalifiseringsstønaden skal stimulere og motivere til at målgruppen vil delta i programmet, og den skal samtidig fremme overgangen til aktiv deltakelse i arbeidslivet. I flere sammenhenger foreslås det at systemet i arbeidslivet følges, slik at stønaden kan være med på å stimulere til tilpasning til dette.

Mange av de problemstillingene som behandles i dette kapitlet er utførlig drøftet i Ot.prp. nr 28 (2002-2003) Om lov om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, og det vises derfor til denne proposisjonen. Det vises også til NOU 2001:20 Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Målgruppen for ordningene er imidlertid forskjellige, og det påvirker utformingen av enkelte av forslagene

7.2 Høringsnotatet

7.2.1 Utformingen av stønaden

7.2.1.1 Stønadsnivå og aldersdifferensiering

Det foreslås at deltakelse i kvalifiseringsprogrammet skal gi rett til kvalifiseringsstønad, se lovforslaget §§ 5A-1 tredje ledd og § 5A-7 første ledd. Den bør fastsettes slik at den primært sikrer den enkelte deltaker dekning av rimelige utgifter til et nøkternt og forsvarlig livsopphold. Det bør legges vekt på at en fast og forutsigbar ytelse både når det gjelder nivå og varighet, vil bidra til en større grad av økonomisk trygghet for deltakerne enn økonomisk sosialhjelp gjør i dag. Stønaden skal motivere den enkelte til aktiv deltakelse og representere et insentiv til å komme seg inn i arbeidslivet. Stønaden bør være tilstrekkelig høy slik at den representerer et reelt alternativ til økonomisk sosialhjelp, det vil si slik at ikke en stor andel av programdeltakerne vil ha behov for supplerende sosialhjelp.

Regjeringen har i stortingsmeldingen foreslått at kvalifiseringsstønaden i likhet med introduksjonsstønaden gjøres standardisert for alle som er

stønadsberettiget og at nivået settes likt med introduksjonsstønaden, dvs. 2G i folketrygden, og med 2/3 av 2G til personer under 25 år. Ytelsen til unge under 25 år blir dermed om lag på nivå med summen av lån og stipend fra Statens Lånekasse.

7.2.1.2 Avkortning mot arbeidsinntekt

Regjeringen pekte i stortingsmeldingen på at det bør utformes regler for reduksjon av ytelser på grunn av samtidig arbeid som innebærer at deltakerne på kvalifiseringsprogrammet har økonomiske motiver til å prøve seg i arbeidslivet gjennom deltidsarbeid, se kapittel 13.6.7.

Regjeringen har vurdert spørsmålet om avkortning mot arbeidsinntekt slik:

«Forslaget til kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad har viktige likhetspunkter med yrkesrettet attføring og attføringspenger ved at kriteriet for å komme inn på ordningen er knyttet til nedsatt inntektsevne. Dette tilsier at det ikke kan åpnes for ubegrenset inntektsgivende arbeid på fritiden, slik som i introduksjonsordningen. Det foreslås at stønaden på tilsvarende måte som i forslaget til reformert midlertidig inntektssikring i folketrygden, avkortes time for time, basert på et meldekortsystem, jf. kapittel 12. Muligheten til å kombinere deltidsarbeid med deltakelse i programmet begrenses oppad. Kravet til annen aktivitet innfor kvalifiseringsprogrammet reduseres slik at summen av ordinært deltidsarbeid og andre aktiviteter innenfor programmet utgjør full tid.»

I høringsnotatet foreslås det at kvalifiseringsstønaden, inkludert eventuelle barnetillegg (jf. kapittel 7.2.1.3), avkortes time for time når en deltaker har inntektsgivende arbeid.

Det er normalt ikke aktuelt for deltakerne i kvalifiseringsprogrammet å ha inntektsgivende arbeid ved oppstarten av et program, jf. målgruppen for ordningen og kriteriene for deltakelse. Det kan imidlertid være aktuelt at arbeidsprøving/lønnet arbeid inngår i programmet etter hvert, f. eks. som en del av avslutning av programmet og innfasing i full stilling. Departementet foreslår at det settes en øvre grense for omfanget av lønnet arbeid ved deltakelse i kvalifiseringsprogram. Kommunen bør

likevel innenfor programfastsettelsen utvise et skjønn i det enkelte tilfelle i forhold til hva som skal betraktes som full tid. Forslaget betyr i prinsippet at deltidsarbeid utover et bestemt omfang kan få konsekvenser for fortsatt deltakelse i programmet, se § 5A-6 om stans i programmet når det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder om deltakeren har tilbud om høvelig arbeid.

Inntektsgivende arbeid i inntil 50 prosent deltidsstilling bør kunne kombineres med fortsatt deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Aktivitetene vil da i tråd med regjeringens forutsetninger måtte reduseres avhengig av stillingsstørrelse. Det foreslås ikke at kvalifiseringsstønaden reduseres på grunn av mottatt barnebidrag, jf. tilsvarende bestemmelse i introduksjonsloven.

7.2.1.3 Om barnetillegg og bostøtte

Det ytes ikke barnetillegg til introduksjonsstønaden og i begrunnelsen vises det til betydningen av at denne stønaden skal stimulere begge forsørgere av barn i en husholdning til å delta i introduksjonsordningen. Videre er det lagt vekt på prinsippet om en utgiftsuavhengig stønad som utbetales på grunnlag av deltakelse i introduksjonsprogrammet, og at supplerende sosialhjelp etter sosialtjenesteloven vil måtte vurderes ved behov på linje med andre grupper som har et svakt inntektsgrunnlag.

Regjeringen foreslo i stortingsmeldingen at mottakere av kvalifiseringsstønad skal motta barnetillegg på linje med mottakere av den foreslåtte nye midlertidige inntektssikringen i folketrygden, det vises til forslaget i stortingsmeldingen kapittel 12. På denne bakgrunn foreslår departementet i høringsnotatet at det gis et tillegg med en fast sats per barn i likhet med det som i dag gjelder for atferingspenger og rehabiliteringspenger, jf. forskrift av 11.09.01 nr. 1079 § 3-2 og forskrift av 06.06.97 nr. 591 § 11. Etter disse bestemmelsene ytes det nå barnetillegg med kr 27 pr barn pr dag, det vil si kr. 7020,- pr år. Det vises til utkastets § 5A-7 siste ledd, som gir hjemmel for forskrifter om barnetillegg til kvalifiseringsstønaden.

Bostøtte

Mange i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er i dag berettiget til bostøtte fra Husbanken som følge av at de enten har barn eller at de antas å ha behov for kontinuerlig sosialhjelp i minst ett år, jf. forskrift om bostøtte fra den Norske Stats Husbank § 2 annet ledd. Personer med barn vil kunne få bostøtte også når de deltar på et kvalifiseringsprogram etter gjeldende regler for bostøtte.

Evt. bostøtte vil komme i tillegg til kvalifiseringsstønaden og vil bidra til å heve nivået på de samlede ytelsene på denne ordningen sammenlignet med økonomisk sosialhjelp.

7.2.1.4 Forholdet til andre offentlige ytelser

Det legges til grunn at det er et svært begrenset behov for samordningsbestemmelser mellom kvalifiseringsstønaden og andre offentlige ytelser, jf. inngangsvilkårene for kvalifiseringsprogrammet. Det foreslås likevel i høringsnotatet at kvalifiseringsstønaden, på samme måte som introduksjonsstønaden, reduseres med det beløp en deltaker måtte motta i livsoppholdsytelser fra folketrygden. Det vises til introduksjonsloven § 12.

På samme måte som for introduksjonsstønaden, foreslås det at deltakelse på tiltak som utløser stønad til livsopphold fra Arbeids- og velferdsetaten, fører til at stønaden til livsopphold tilfaller kommunen.

Introduksjonsloven inneholder bestemmelser om samordning mellom introduksjonsstønaden og uførepensjon, atferingspenger og overgangsstønad, jf. § 12 første og tredje ledd. Målgruppen for kvalifiseringsstønad omfatter ikke de som har rett til disse ytelsene, og det er derfor ikke foreslått tilsvarende samordningsbestemmelser i dette lovutkastet.

7.2.2 Beregning, trekk for fravær og utbetaling av kvalifiseringsstønad

7.2.2.1 Beregning

I høringsnotatet foreslås det at stønadsnivået settes likt med introduksjonsstønaden, det vil si 2G, med 2/3 av 2G til deltakere under 25 år. På samme måte foreslås det at kvalifiseringsstønaden baserer seg på systemet i den statlige hovedtariffavtalen hvor månedslønnen utgjør 1/12, daglønnen 1/30 av månedslønnen og timelønnen 1/1850 av årslønnen, jf. hovedtariffavtalen § 2 nr. 2. Systemet bygger på at det også utbetales lønn under ferie og på høytids- og helligdager. Tilsvarende gjelder for kommunesektoren. Departementet forutsetter, i likhet med det som gjelder for introduksjonsordningen, at stønaden løper under ferie eller ved opphold i programmet som er et resultat av hvordan programmet er organisert.

På denne bakgrunn foreslås det å følge introduksjonslovens bestemmelser, se utkastets § 5A-7. Etter dette forslaget vil utbetaling av full stønad for én måned (2G/12) forutsette at deltakeren har deltatt i programmet hele kalendermåneden. Dersom vedkommende starter i programmet etter den 1. i

måneden, betales stønad per kalenderdag til utløpet av måneden, som alltid regnes som 30 dager.

7.2.2.2 Fravær og permisjoner

Med hjemmel i introduksjonsloven har Kommunal- og regionaldepartementet gitt forskrift av 8. juli 2003 nr. 80 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsprogrammet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvar). Reglene i forskriften gjelder kommunenes håndtering av disse spørsmålene. De innebærer f. eks. at deltakere i kvalifiseringsprogrammet som får fravær på grunn av egen sykdom eller skade, i utgangspunktet ville beholde kvalifiseringsstønad. Det foreslås tilsvarende bestemmelser for deltakerne i kvalifiseringsordningen.

Illegitimt fravær bør etter departementets forslag som hovedregel føre til trekk i stønaden uansett varighet. Det vises til utkastets § 5A-8 første punktum, som bestemmer at stønaden reduseres ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner og som det ikke er gitt tillatelse til.

7.2.2.3 Utbetaling, tilbakebetaling og refusjon

I høringsnotatet foreslås det å følge introduksjonsordningens system med utbetaling av kvalifiseringsstønad etterskuddsvis. Denne utbetalingsformen gjør det klart at illegitimt fravær har direkte konsekvenser og ordningen vil også være administrativt enklere å gjennomføre. Den krever imidlertid at deltakerne må få dekket utgifter som må betales før vedkommende mottar første stønadsutbetaling, og det kan for eksempel skje gjennom forskuttering av kvalifiseringsstønad eller gjennom økonomisk stønad etter kapittel 5 i en begrenset periode. Det vises til utkastets § 5A-11 som overlater det til kommunen å beslutte hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

Det kan oppstå spørsmål om tilbakebetaling av for mye utbetalt kvalifiseringsstønad, f. eks. hvis kommunen gjør en feil ved beregningen av stønaden eller deltakeren gir uriktige opplysninger av betydning for beregningen/utbetalingen. Det kan også oppstå spørsmål om å kreve tilbake for mye utbetalt kvalifiseringsstønad pga. avsluttet programdeltakelse.

Høringsnotatets forslag følger systemet i introduksjonsloven. Det vises til lovforslagets § 5A-12 som sier at kommunen kan trekke det overskytende i framtidig kvalifiseringsstønad når en person har fått utbetalt for mye. Regelen tilsvarende vanlig praksis i arbeidslivet. Sosialtjenesteloven § 5-6 om konsekvensene for stønaden når det er gitt

uriktige opplysninger, foreslås endret slik at den også omfatter kvalifiseringsstønad.

7.2.3 Forholdet til økonomisk sosialhjelp

Målet med kvalifiseringsprogrammet er at deltakerne skal kunne komme i arbeid, og departementet legger til grunn at en del vil lykkes i dette allerede før programmet er avsluttet. I god tid før utløpet av en programperiode skal NAV-kontoret foreta en ny vurdering av deltakerens arbeidsevne og muligheter på arbeidsmarkedet. Programdeltakere som vurderes å ha behov for ytterligere tiltak, og som har gått ut den maksimale tiden for program, skal vurderes og følges opp i forhold til det øvrige virkemiddelapparatet som NAV-kontoret rår over. Departementet regner med at det vil være en del som etter avsluttet program fortsatt vil trenge økonomisk sosialhjelp som midlertidig livsoppholdstønad. Kommunen bør da vurdere å stille vilkår om at de det gjelder fortsatt søker arbeid. Samtidig mener departementet at en velfungerende kvalifiseringsordning vil redusere antallet langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

7.3 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og velferdsdirektoratet sier seg enig i departementets forslag og understreker at en fast og forutsigbar livsoppholdstønad vil bidra til større grad av økonomisk trygghet enn økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 5-1. *Næringslivets Hovedorganisasjon* stiller seg også bak departementets forslag og viser til at en standardisert stønad virker normaliserende og derved vil være et godt arbeidsforberedende tiltak.

På den andre siden er det et stort flertall av høringsinstansene som påpeker at stønadsnivået er for lavt, herunder *Fellesorganisasjonen, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund, Forum for Arbeids trening, JussBuss, Mølla kompetansesenter, Norsk Helse- og Sosiallederlag (Nordland), Velferdsalliansen, Husbanken, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn, KS, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, NAV Asker, Bærum kommune, Fredrikstad kommune, Kongsvinger kommune, Lier kommune, Moss kommune, Porsgrunn kommune, Stange kommune, Stavanger kommune, Vefsn kommune, Verdal kommune, Kristiansand kommune, Narvik kommune, Vardø kommune, Bergen kommune.*

Fylkesmannen i Hordaland uttaler at stønadsbeløpet kan medføre behov for en supplerende sosial stønad for en forholdsvis stor andel i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. Dette gjelder særlig for personer med forsørgeransvar og som bor i områder med høye boutgifter. *Fylkesmannen i Hedmark* peker på at stønaden slik den nå er utformet, vil kunne bli lavere enn ved tradisjonell sosialhjelp for barnefamilier, selv om mottakerne beholder barnetrygd og kontantstøtte sammen med stønaden.

Husbanken foreslår at deltakere i kvalifiseringsprogrammet får rett til bostøtte på samme måte som deltakere i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. *Sosial- og helsedirektoratet* viser til at med rett til bostøtte vil man i mange tilfeller unngå at deltakerne får behov for supplerende sosialhjelp på grunn av høye boutgifter.

Verdal kommune understreker at en økonomisk gevinst i forhold til en tilværelse på økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 5-1, er en forutsetning for å motivere og stimulere programdeltakeren til å gjennomføre kvalifiseringsprogrammet på en god måte. Videre heter det at et av hovedmålene for NAV-reformen er å få til en mer effektiv forvaltning som frigjør ressurser til oppfølging og tiltak. Hvis man nå innfører en ny livsoppholdsytelse som skal forvaltes på en ryddig måte og som kommer i tillegg til den forvaltningen man har allerede, så vil man måtte bruke mer ressurser på forvaltningsoppgaver og mindre på oppfølging og tiltak.

Kongsvinger kommune påpeker at erfaringer fra introduksjonsloven viser at stønadsnivået som det legges opp til for unge deltakere i kvalifiseringsprogrammet er for begrenset til å gi en reell økonomisk uavhengighet.

Når det gjelder departementets forslag om samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt, mener *Arbeids- og velferdsdirektoratet* at det bør vurderes om grensen før fullstendig bortfall bør være 60 prosent arbeid og ikke 50 prosent som foreslått av departementet. Samtidig understreker *Arbeids- og velferdsdirektoratet* at grensen før fullstendig bortfall bør være tilsvarende varslede regler om reformert midlertidig inntektssikring. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* peker dessuten på at det bør legges opp til at det er den samlede ytelsen av grunnytelse og barnetillegg som er gjenstand for avkortningen mot arbeidsinntekt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet bemerker også at forholdet til ytelser etter folketrygdloven kap. 15 ikke er uttømmende behandlet i lovforslaget. Det kan oppstå særlige problemstillinger knyttet til

enslige forsørgere som mottar overgangsstønad etter oppstart på kvalifiseringsprogram. Kvalifiseringsstønaden er høyere enn overgangsstønaden som er 1,85 G. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* bemerker videre at det ikke er forslått samordningsbestemmelser mot engangsstønad og svangerskapsenger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet tilrår at antall stønadsdager per år settes til 260, dvs. utmåles i forhold til 5 dagers arbeidsuke. Dette samsvarer med folketrygdytelsene i arbeids- og helseaksen. Direktoratet understreker dessuten at departementets forslag i §5A-12 om at feil ved utbetaling skal gi adgang til trekk i framtidige utbetalinger uten hensyn til om mottaker er noe å bebreide eller burde forstått at det dreide seg om en feilutbetaling, innebærer en objektiv tilbakekrevingsregel. De materielle vilkårene for tilbakekreving bør da framgå av selve lovteksten og ikke bare omtales.

7.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet har merket seg at en rekke høringsinstanser stiller spørsmål ved nivået på kvalifiseringsstønaden. Ved utformingen av stønaden har departementet lagt vekt på at en standardisert ytelse vil bidra til økonomisk forutsigbarhet og gi den enkelte økonomisk motivasjon til å prøve seg i arbeidslivet.

Departementet vil i denne sammenheng vise til forslagene om barnetillegg og at evt. barnetrygd og kontantstøtte vil komme i tillegg til kvalifiseringsstønaden. Forslaget om barnetillegg bidrar til likebehandling mellom mottakere av kvalifiseringsstønad og mottakere av attførings- og rehabiliteringspenger fra folketrygden.

Med det nivået på grunnbeløpet i folketrygden som etter enigheten i trygdeoppgjøret vil gjelde fra 1. mai 2007 vil en enslig med to barn etter forslaget motta om lag 147 500 kroner før skatt i kvalifiseringsstønad inkludert barnetillegg. Til sammenligning er de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven fastsatt med følgende satser per måned per 1. januar 2007: Enslige 4600 kroner, ektepar/samboere 7650 kroner (for 2 personer), barn 0-5 år 1760 kroner, barn 6-10 år 2330 kroner og barn 11-17 år 2930 kroner. For en enslig med to barn i alderen 6-10 år tilsvarer dette 111 120 på årsbasis. I tillegg til dette kan det utmåles stønad til boutgifter m.v. Barnetrygd og kontantstøtte kan medregnes på linje med andre inntekter ved vurdering av søkers behov for økonomisk sosialhjelp og evt.

bostøtte fra Husbanken vil bli tatt hensyn til ved kommunens utmåling av økonomisk sosialhjelp. Departementet er oppmerksomme på at samlet økonomisk sosialhjelp likevel i enkelte tilfeller kan bli høyere enn summen av den foreslåtte for kvalifiseringsstønad inkludert barnetillegg og evt. barnetrygd og kontantstøtte.

På denne bakgrunn legges det til grunn at deltakerne i kvalifiseringsprogrammet inngår i personkretsen for statlig bostøtte. At dette ikke ble foreslått i høringsnotatet skyldtes at bostøtteordningen er under vurdering. Denne gjennomgangen er ikke ferdig.

Mange i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er i dag berettiget til bostøtte fra Husbanken som følge av at de enten har barn eller at de antas å ha behov for kontinuerlig sosialhjelp i minst ett år, jf. forskrift om bostøtte fra den Norske Stats Husbank § 2 annet ledd. Personer med barn vil kunne få bostøtte også når de deltar på et kvalifiseringsprogram etter de reglene som gjelder i dag. Det vises til at flere høringsinstanser mener at deltakere på kvalifiseringsprogrammet bør få rett på bostøtte fra Husbanken.

Samlet innebærer forslagene at stønaden etter departementets syn vil være tilstrekkelig høy til å representere et reelt alternativ til økonomisk sosialhjelp, slik at en stor andel av programdeltakerne ikke vil ha behov for supplerende sosialhjelp.

Når det gjelder ytelsen til unge under 25 år, legger departementet vekt på at det er viktig å unngå at ungdom som har forutsetninger for å kunne gjennomføre ordinære utdanningsløp i stedet trekkes inn i en stønadskarriere. En slik avgrensning av ordningen vil i stor grad sikres gjennom de foreslåtte vilkårene for å få programmet, men departementet mener at dette i tillegg bør understøttes gjennom at kvalifiseringsstønad for unge under 25 år settes på nivå med summen av lån og stipend fra Statens Lånekasse.

Departementet foreslår noen mindre justeringer i bestemmelsene om samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt mv. i § 5A-9 i forhold til forslaget i høringsnotatet. Dette er gjort for å åpne for at summen av inntektsgivende arbeid og andre aktiviteter innenfor programmet i spesielle situasjoner kan strekke seg ut over full tid. Eksempelvis kan det være hensiktsmessig at en deltaker mot slutten av et program kan få anled-

ning til å kombinere opplæring eller lignende på full tid med en mindre deltidsstilling. Det presiseres videre at den foreslåtte avkortingen mot arbeidsinntekt gjelder kvalifiseringsstønden inkludert eventuelle barnetillegg, jf. merknad fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Departementet mener at muligheten for å kombinere inntektsgivende arbeid og deltakelse i kvalifiseringsprogrammet bør begrenses til 50 prosent stilling, jf. blant annet at det kreves vesentlig redusert arbeids- og inntektsevne for å få programmet.

På bakgrunn av merknadene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår departementet at antall stønadsdager per år settes til 260, dvs. utmåles i forhold til 5 dagers arbeidsuke. Dette samsvarer med folketrygdytelsene i arbeids- og helseaksen.

Dersom programdeltakeren ved en feil har fått utbetalt for mye i kvalifiseringsstønad, kan beløpet trekkes i framtidige utbetalinger, jf. § 5A-12. Det er ikke en forutsetning at deltakeren kan bebreides for feilen, eller at vedkommende burde ha oppdaget den. Regelen er objektiv i den forstand at det overskytende beløp kan kreves tilbake selv om det er kommunens feil at det er utbetalt. Regelen tilsvare det som er vanlig i arbeidslivet. Vilklårene for å kreve tilbakebetaling følger av lovens § 5-6.

Høringsuttalelsene påpeker noen uklarheter i forslaget til bestemmelser om samordning mellom kvalifiseringsstønad og ytelser fra folketrygden. På denne bakgrunn foreslås § 5A-10 utformet slik at bestemmelsen sier at kvalifiseringsstønden reduseres med det beløp en deltaker måtte motta til livsopphold etter folketrygdloven i form av dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, foreldrepenge og rehabiliteringspenge. Samordning skal foretas uavhengig av om retten til slike livsoppholdsytelser er opparbeidet før eller etter at kvalifiseringsprogrammet startet.

På denne bakgrunn foreslår departementet at stønadsnivået settes til 2G, med 2/3 av 2G til deltakere under 25 år. Det foreslås at det gis et tillegg med en fast sats per barn i likhet med det som i dag gjelder for attføringspenge og rehabiliteringspenge. Videre legges det til grunn at deltakerne på kvalifiseringsprogrammet inngår i personkretsen for statlig bostøtte. Det vises til §§ 5A-7 og 5A-10 i lovutkastet.

8 Skatt, pensjon, yrkesskadedekning og arbeidsmiljø

8.1 Skatteplikt

8.1.1 Innledning og gjeldende rett

Skattepliktig inntekt avgrenses etter lov av 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) ved hjelp av begrepet alminnelig inntekt. Hovedregelen om hva som regnes som slik inntekt framgår av § 5-1 første ledd, som angir at enhver fordel vunnet ved arbeid, kapital eller virksomhet, samt pensjon, føderåd og livrente, er skattepliktig. Når det gjelder pensjoner, periodiske ytelser mv. utfylles hovedregelen i § 5-1 av bestemmelsene i §§ 5-40 til 5-43.

Det fremgår av § 5-42 at bl.a. alders- og uførepensjon, sykepenger, dagpenger, atfføringspenger og overgangsstonad er skattepliktig inntekt. Også introduksjonsstonad beregnet etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere er skattepliktig etter denne bestemmelsen.

Av § 5-43 framgår det at sosialhjelp ikke er skattepliktig inntekt. Det samme gjelder for visse andre offentlige overføringer til dekning av bestemte sosiale og medisinske utgifter. Heller ikke Arbeids- og velferdsetatens ytelser til livsopphold for deltakere i arbeidsmarkedstiltak er skattepliktig inntekt, jf. skatteloven § 5-15 første ledd bokstav b første strekpunkt.

8.1.2 Departementets vurdering og forslag

Kvalifiseringsstonaden har på den ene siden likhetspunkter med introduksjonsstonaden for nyankomne innvandrere (jf. introduksjonsloven) og enkelte av trygdeytelsene til inntektssikring, som er skattepliktige etter skatteloven, jf. skatteloven § 5-42. På den andre siden vil kvalifiseringsstonaden i mange tilfeller erstatte sosialhjelpen, som ikke er skattepliktig, jf. skatteloven § 5-43. Hvorvidt kvalifiseringsstonaden ville være skattepliktig etter en tolkning av eksisterende lov, er derfor ikke helt åpenbart.

Kvalifiseringsstonaden vil utgjøre en inntekt for deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Den er ikke behovsprøvd, og utbetalingen forutsetter deltakelse i et arbeidsrettet kvalifiseringsprogram. Stonaden har følgelig mye til felles med

andre periodiske ytelser som skal tilsvare en arbeidsinntekt fra det offentlige, og slike ytelser er som regel skattepliktige. Kvalifiseringsstonaden har for eksempel klare likhetstrekk med introduksjonsstonaden etter introduksjonsloven, som er skattepliktig. Departementet finner det derfor rimelig at også kvalifiseringsstonaden inngår i deltakerens skattepliktige inntekt.

Selv om kvalifiseringsstonaden ikke helt kan anses som en vanlig arbeidslønn, legger departementet vekt på at skatteplikten medfører at kvalifiseringsstonaden får flere likhetstrekk med ordinær arbeidslønn. Dette vil kunne bidra til å normalisere deltakernes situasjon og være en hensiktsmessig tilnærming til arbeidslivet.

På denne bakgrunn foreslår departementet at kvalifiseringsstonad skattlegges som alminnelig inntekt. Det vises til utkast til endring i skatteloven § 5-42. Videre foreslås det at kvalifiseringsstonaden blir skattepliktig som personinntekt. Det vises til utkast til endring i skatteloven § 12-2. For at skatteplikten skal bli korrekt oppfylt samt at deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal kunne motta forhåndsutfylt selvangivelse, foreslås det også innført en innberetningsplikt for den som utbetaler stonaden dvs. kommunen. Det vises til utkast til endring i ligningsloven § 6-2 nr. 1 bokstav b. Alle høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet om skatteplikt, støtter departementets syn om at stonaden bør være skattepliktig.

Departementet foreslår at skatteloven endres i tråd med forslaget.

8.2 Opptjening av pensjonspoeng

8.2.1 Innledning og gjeldende rett

Folketrygdloven stiller krav om trygdetid for visse trygdeytelser til inntektssikring, knyttet til bestemte livssituasjoner. Trygdetid opparbeides normalt fra den tid man blir medlem i trygden. Når det gjelder rett til folketrygdens tilleggspensjon, sykepenger og dagpenger under arbeidsløshet, er det i tillegg til medlemskap i folketrygden, krav om at vedkommende har hatt pensjongivende inntekt, som for eksempel arbeidsinntekt.

Pensjonspoeng er en faktor som brukes ved beregning av tilleggspensjonen etter folketrygdloven. Et medlem opptjener som hovedregel pensjonspoeng for hvert kalenderår vedkommende har en pensjongivende inntekt som overstiger folketrygdens grunnbeløp, jf. folketrygdloven § 3-13. Begrepet «pensjongivende» er regulert i folketrygdloven § 3-15. Det tar utgangspunkt i begrepet «personinntekt» etter skatteloven § 12-2. All personinntekt er imidlertid ikke pensjongivende. Pensjongivende inntekt er først og fremst arbeidsinntekt, men også offentlige overføringer som kommer til erstatning for slik inntekt er pensjongivende, herunder midlertidige ytelser som sykepenger, dagpenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset utførestønad. Dette har sammenheng med at disse ytelsene skal ses på som midlertidig erstatning for arbeidsinntekt, hvor siktemålet er å komme tilbake i arbeid. Ytelsene er derfor også pensjongivende.

8.2.2 Departementets vurdering og forslag

Kvalifiseringsstønaden skal skattlegges som personinntekt. Departementet foreslår at trygdeavgift for kvalifiseringsstønaden fastsettes med mellom-sats etter folketrygdloven. Det vises til utkast til endring i folketrygdloven § 23-3 nr 2. Det foreslås også at ytelsen skal være pensjongivende. Alle høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter departementets forslag.

8.3 Arbeidsgiveravgift

Det følger av folketrygdloven § 23-2 at arbeidsgiver skal betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse for arbeid og oppdrag i og utenfor tjenesteforhold som han plikter å innberette. Kvalifiseringsstønaden er, i likhet med introduksjonsstønaden, ikke lønn for arbeid. Når det gjelder introduksjonsstønaden, er det imidlertid presisert i folketrygdloven § 23-2 femte ledd annet punktum at det ikke skal betales arbeidsgiveravgift. Departementet foreslår på denne bakgrunn av § 23-2 femte ledd annet punktum utvides med en presisering av at også kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven faller utenfor plikten til å betale arbeidsgiveravgift. Alle høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet om arbeidsgiveravgift er enig i departementets forslag.

Departementet foreslår at den foreslåtte utvidelsen av § 23-2 femte ledd annet punktum gjennomføres.

8.4 Yrkesskadedekning

8.4.1 Innledning og gjeldende rett

Folketrygdloven kapittel 13 om yrkesskadedekning gir fordeler ut over folketrygdens ordinære stønadsystem, jf. folketrygdloven § 13-1. For å være dekket av reglene om yrkesskadedekning, er utgangspunktet at vedkommende må være arbeidstaker, jf. folketrygdloven § 13-6, jf. § 1-8. Paragrafene 13-7 til 13-13 utvider imidlertid personkretsen noe. Etter § 13-11 er også medlemmer av trygden som deltar i arbeidsmarkedstiltak, attføringstiltak, kurs eller lignende i regi av arbeidsmarkedsetaten eller trygdeetaten, eller i program i henhold til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, yrkesskadedekket.

8.4.2 Departementets vurdering og forslag

De forhold som tilsier at det skal være regler om yrkesskadedekning etter folketrygdloven for de virksomheter som er omfattet av disse reglene, gjør seg også gjeldende for virksomheter som kvalifiseringsprogrammet kan komme til å omfatte. Tiltakene i kvalifiseringsprogrammet skal fremme sysselsetting for deltakerne, og har som hovedmål å gjøre deltakere i stand til raskest mulig å delta i yrkeslivet. Det er dermed rimelig at disse deltakerne sikres på linje med andre personer i arbeidslivet. Departementet foreslår at også deltakere i kvalifiseringsprogram skal være omfattet av reglene om yrkesskadeerstatning. Det vises til utkast til endring i folketrygdloven § 13-11 første ledd. Alle høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet om yrkesskadedekning er enig i departementets forslag.

Departementet foreslår at den foreslåtte endringen i folketrygdloven § 13-11 første ledd gjennomføres.

8.5 Forholdet til arbeidsmiljøloven

8.5.1 Innledning og gjeldende rett

Deltakere som gjennomfører et kvalifiseringsprogram vil i varierende grad kunne komme i direkte kontakt med arbeidslivet ved at de i løpet av et avgrenset tidsrom er i arbeid eller under arbeidstrening ved en virksomhet som omfattes av arbeidsmiljøloven. Spørsmålet er om deltakere i kvalifiseringsprogram har, eller bør ha samme krav på vern mot arbeidsulykker og helseskader som arbeidstakere har etter arbeidsmiljøloven.

Arbeidsmiljøloven § 1-6 oppregner visse grupper som i utgangspunktet faller utenfor arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold, men der departementet er gitt fullmakt til å bestemme i hvilken utstrekning lovens regler om helse, miljø og sikkerhet likevel skal gjelde når de utfører arbeid i virksomhet som går inn under loven. Det gjelder bl.a. elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål, personer som i opplærings- eller attføringsøyemed utplasseres i virksomheter uten å være arbeidstakere, og personer som uten å være arbeidstakere deltar i arbeidsmarkedstiltak. Det er med hjemmel i denne bestemmelsen gitt forskrifter som gir visse deler av arbeidsmiljøloven knyttet til helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen anvendelse på grupper nevnt i arbeidsmiljøloven § 1-6.

8.5.2 Departementets vurdering og forslag

Deltakelse i kvalifiseringsprogram er ikke et arbeidsforhold. Arbeidsmiljølovens regler om oppsigelsesvern kommer derfor ikke til anvendelse. Departementet er imidlertid kommet til at deltakere i kvalifiseringsprogram bør ha samme krav på vern mot arbeidsulykker og helseskader etter arbeidsmiljøloven som arbeidstakere. Lovens

regler om helse, miljø og sikkerhet gjelder for gruppene som regnes opp i bestemmelsen, når disse utfører arbeid i virksomheter som hører inn under loven. Deltakere i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven regnes for å være omfattet av opplistingen i § 1-6 f og g. Bokstav h i den gamle § 3 nr. 2 i arbeidsmiljøloven (1977) om personer som deltar i introduksjonsprogram ble derfor strøket i forbindelse med innføringen av ny arbeidsmiljølov.

Personer som deltar i kvalifiseringsprogram vil etter departementets vurdering falle inn under en eller flere av persongruppene i bokstav a til g i § 1-6 arbeidsmiljøloven. Dette innebærer at det ikke er nødvendig å tilføye en egen bokstav i bestemmelsen for denne persongruppen. Alle høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, er enig med departementets forslag. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* ser det som positivt at departementet klargjør at arbeidsmiljøloven ikke kommer til anvendelse for deltakere i kvalifiseringsprogram annet enn hva gjelder vern mot arbeidsulykker og helseskader.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at personer som deltar i kvalifiseringsprogram må ansees som omfattet av en eller flere persongrupper i bokstav a til g i § 1-6 i arbeidsmiljøloven.

9 Saksbehandling

9.1 Innledning og gjeldende rett

9.1.1 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 regulerer behandlingsmåten i forvaltningssaker. Etter forvaltningslovens innledende bestemmelser kommer den til anvendelse på alle saker som behandles av et organ for stat eller kommune, med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov. Dette kapitlet handler særlig om saksbehandlingen knyttet til nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven.

9.1.2 Enkeltvedtak

Forvaltningsloven gjelder fullt ut for saker som behandles etter sosialtjenesteloven, jf. § 8-1 annet ledd som bestemmer at avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak.

9.1.3 Klage

Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken, til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).

Etter forvaltningsloven § 34 kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen er således gitt kompetanse til å overprøve så vel skjønnsutøvelse som lovanvendelse og saksbehandling. Når statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

I en del tilfeller er kompetansen til den overordnede instans imidlertid begrenset i forhold til kommunale vedtak. Dette gjelder blant annet ved klage etter sosialtjenesteloven, hvor fylkesmannen er klageinstans og det kommunale skjønn bare kan overprøves dersom skjønnet er åpenbart urimelig, jf. sosialtjenesteloven §§ 8-6 og 8-7. Tilsvarende gjelder for introduksjonsordningen, jf. § 22 i loven.

Etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen har medført at det innenfor det lokale felles

NAV-kontoret vil være et tosporet klagesystem. Systemet for Arbeids- og velferdsetaten er klage til overordnet instans og anke til Trygderetten for saker etter folketrygdloven, og klage til overordnet organ etter arbeidsmarkedsloven. For begge saksområder kan alle sider av en sak prøves, inkludert skjønnsutøvelsen.

Departementet vil vise til at det i St.prp. nr. 46 (2004-2005) er uttalt:

«For å ivareta intensjonene om helhetlig brukertilnærming og en felles førstelinjetjeneste mellom stat og kommune vil departementet vurdere å sette i gang en særskilt utredning av et framtidig klage- og ankesystem i en reformert og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning. Dette vil være et langsiktig og mer grunnleggende arbeid der målet bør være et klage- og ankesystem som bygger på mest mulig felles prinsipper og som er organisert på en mer enhetlig måte enn dagens system.»

I Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) uttales det som oppfølging av tidligere uttalelse:

«Etter departementets syn bør en eventuell utredning av en klage- og ankeordning som også skal omfatte den kommunale sosialtjenesten utstå til det er klart hvilket standpunkt Regjeringen tar til forslaget i NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene (Berntutvalget) om en samordning av den kommunale sosial- og helselovgivningingen.»

Departementet tar sikte på å komme tilbake til spørsmålet om å utrede en eventuell felles klage- og ankeordning på et senere tidspunkt.

9.2 Høringsnotatet

9.2.1 Om enkeltvedtak etter kapittel 5A

Det vil være kommunen som fatter beslutning om tildeling av kvalifiseringsprogram og stønad i form av enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er kommunens beslutning om at søkeren tildeles eller avslås kvalifiseringsprogram og stønad som utgjør enkeltvedtaket. Et avslag vil kunne påkla-

ges. Selve kvalifiseringsprogrammet vil utarbeides samtidig med vedtaket og følge dette, enten innarbeidet i samme dokument eller som et vedlegg.

9.2.2 Særlig om forholdet mellom enkeltvedtak om tildeling av program og programmets innhold

Kvalifiseringsprogrammet vil kunne bestå av tiltak fra kommune, stat, offentlige og private arbeidsgivere, frivillige organisasjoner m.fl. Avhengig av regelverket for saksbehandling hos den enkelte bidragsyter til programmet, vil vedtaket om tildeling av kvalifiseringsprogram bli fulgt opp ved og supplert med enkeltvedtak eller andre typer beslutninger.

Kvalifiseringsprogrammet vil ikke bare måtte følges opp med forpliktende beslutninger av hver bidragsyter; de enkelte bidragsyterne vil også måtte inngå et utvidet samarbeid med andre deler av forvaltningen eller hjelpeapparatet om oppfølging av den enkelte deltaker.

Lovforslaget om et kvalifiseringsprogram med stønad baserer seg på at den enkelte deltaker skal ha anledning til å medvirke ved utformingen av programmet og innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Med den vekt som lovforslaget legger på brukermedvirkning, nærmer man seg her en avtalesituasjon.

Det legges til grunn at kvalifiseringsprogrammet vil bli revidert ved behov. Vedtak om stansing av programmet må regnes som enkeltvedtak. Deltakere i programmet vil kunne få permisjon og det vil i forskrifts form bli gitt permisjonsregler. Departementet forutsetter at avgjørelser om permisjon betraktes som enkeltvedtak.

I høringsnotatet foreslås det at utbetaling av kvalifiseringsstønad skal skje etterskuddsvis. Dette innebærer at det i forkant av hver utbetaling vil måtte skje en utmåling av stønaden, normalt en eller to ganger i måneden. Etter departementets vurdering vil beregningen i seg selv ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I kommunens vedtak om å tildele kvalifiseringsstønad i henhold til loven, bør det fremgå at illegitimt fravær, jf. § 5A-8, vil føre til redusert kvalifiseringsstønad. Dersom kommunen ved illegitimt fravær foretar en reduksjon av kvalifiseringsstønaden, vil det bare være en gjennomføring av det opprinnelige vedtaket, og ikke noe nytt vedtak. Dersom tildelingsvedtaket ikke inneholder bestemmelser som tar forbehold om illegitimt fravær, vil trekk i stønaden være et enkeltvedtak.

9.2.3 Om klage

Det er ikke foreslått nye regler om klage for nytt kapittel 5A. Dette betyr at enkeltvedtak etter nytt kapittel 5A kan påklages til fylkesmannen. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.

9.3 Høringsinstansenes syn

Bare et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg om de foreslåtte saksbehandlingsreglene. *Justisdepartementet* og *Fylkesmannen i Troms* uttaler imidlertid at departementet bør gi retningslinjer som definerer hva som skal regnes som enkeltvedtak. Det pekes på muligheten for at sosialtjenesteloven kapittel 5A i likhet med introduksjonsloven § 21 bør inneholde særregler om dette, eventuelt bør slike retningslinjer uttrykkes i rundskriv.

Fylkesmannen i Rogaland bemerker at hva som er gjenstand for klage ikke framgår klart og stiller spørsmål om det skal være adgang til å klage over innholdet i programmet.

Likestillingsombudet understreker at langvarige ytelser tilsier full overprøvingskompetanse ved klage og at det derfor bør lovfestes et unntak fra fylkesmannens kompetanse til å overprøve sosialtjenestens skjønnsutøvelse etter sosialtjenesteloven § 8-7.

Sosial- og helsedirektoratet mener at reduksjon av stønaden vil være en endring av vedtaket og at det vil måtte fattes vedtak om dette. Direktoratet viser dessuten til merknader i rundskriv I-34/2001 til sosialtjenesteloven kap. 5 pkt. 5.3.7 der det heter at en beslutning om reduksjon eller stansing av stønaden må fattes i form av et enkeltvedtak som kan påklages i medhold av sosialtjenesteloven § 8-6.

9.4 Departementets vurdering og forslag

Da kapittel 5A om kvalifiseringsprogram skal inngå i sosialtjenesteloven, vurderer departementet at det ikke vil være hensiktsmessig å utforme en egen bestemmelse i innledningen av kapitlet om hva som regnes som et enkeltvedtak. Kapitlet vil følge samme system som lovens øvrige kapitler. Hva som regnes som et enkeltvedtak følger av forvaltningslovens bestemmelser og sosialtjenesteloven § 8-1.

Som nevnt i kap. 9.2.1 vil kommunens beslutning om å innvilge eller avslå en søknad om kvalifi-

seringsprogram og stønad være et enkeltvedtak. Det samme vil gjelde beslutning om forlengelse av programmet jf. § 5A-4.

Et avslag på en søknad om kvalifiseringsprogram vil kunne påklages.

Selve kvalifiseringsprogrammet vil bli utarbeidet samtidig med vedtaket og følge dette, men vil ikke være et enkeltvedtak i seg selv. Det vises til kap. 9.2.2 om forholdet mellom enkeltvedtak om tildeling av program og programmets innhold.

Departementet forutsetter at innholdet i programmet revideres med jevne mellomrom i programperioden. Revidering og justering av programmet vil være nødvendig for å sikre en effektiv, hensiktsmessig og individuell kvalifisering. Departementet understreker at endringer i programmet vil måtte gjøres i samarbeid med den enkelte deltaker. Slike revideringer er ikke å anse som enkeltvedtak og berører i utgangspunktet ikke det allerede fattede vedtaket om tildeling av kvalifiseringsprogram. I den grad man i forbindelse med revisjonen ønsker å legge inn nye, fjerne eller endre allerede iverksatte tiltak i programmet, vil imidlertid de ønskede endringene i programinnholdet måtte følges opp med enkeltvedtak eller andre typer beslutninger avhengig av saksbehandlingsreglene hos den enkelte bidragsyter til programmet. Det vises også til § 5A-2 om hvilke tiltak et kvalifiseringsprogram skal og kan inneholde.

Deltakere i kvalifiseringsprogram vil kunne få permisjon fra programmet etter nærmere retningslinjer. En avgjørelse om permisjon vil være et enkeltvedtak. Ved illegitimt fravær vil det kunne foretas trekk i kvalifiseringsstønden jf. § 5A-8. Etter departementets vurdering vil det være upraktisk dersom forvaltningslovens regler om enkelt-

vedtak, herunder reglene om klage, skal anvendes når kommunen foretar trekk i kvalifiseringsstønden som følge av illegitimt fravær. Til forskjell fra ordningen i introduksjonsloven vil heller ikke en reduksjon av stønaden pga illegitimt fravær som utgjør 50 % eller mer av den enkelte utbetaling anses som et enkeltvedtak. Departementets begrunnelse for dette er at deltakelse i kvalifiseringsprogram, i større grad enn ordningen med introduksjonsprogram, er basert på frivillighet. Dersom den enkeltes illegitime fravær innebærer en så vesentlig reduksjon av kvalifiseringsstønadsutbetalingen som 50 % eller mer må det kunne stilles spørsmål ved om fortsatt deltakelse i programmet er hensiktsmessig jf § 5A-1. Et vedtak om stansing av programmet vil imidlertid være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, som kan påklages.

Departementets forslag innebærer at fylkesmannens kompetanse som klageinstans begrenses mht til overprøving av det frie skjønn, i tråd med det foreliggende forslaget og § 8-7 i sosialtjenesteloven. Avgjørelser om tildeling av programmet vil forutsette utstrakt skjønn fra kommunen der kommunen bla vil kunne vektlegge lokale forhold og individuelle forhold ved den enkelte. Etter departementets mening er det ikke gode grunner for at fylkesmannens kompetanse til å overprøve kommunens skjønnsmessige vurderinger i forhold til kapittel 5A bør være videre enn på sosialtjenestelovens øvrige tjenesteområder. Dette innebærer at fylkesmannens overprøvingsadgang i klagesaker etter kap. 5A i forhold til det frie skjønn, begrenses til tilfeller der det er tatt utenforliggende hensyn, det foreligger andre tilfeller av myndighetsmisbruk eller når vedtaket er åpenbart urimelig.

10 Iverksetting og overgangsbestemmelser

10.1 Høringsnotatet

10.1.1 Iverksetting og endringer i andre lover

Regjeringen uttalte i stortingsmeldingen 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.

10.1.2 Særlig om innfasing av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Det vises innledningsvis til kapittel 6 foran hvor det foreslås at kommunens oppgaver etter loven legges til NAV-kontoret. Dette betyr en utvidelse i forhold til i dag, hvor NAV-kontoret har oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5.

Foreslåtte iverksettings- og overgangsbestemmelser medfører at den nye loven trer i kraft parallelt med at Arbeids- og velferdsetaten og kommunene etablerer felles lokale kontorer. Innen utgangen av 2009 vil Arbeids- og velferdsforvaltningen ha kontorer som dekker alle landets kommuner.

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad vil representere et viktig virkemiddel for den nye forvaltningen. Arbeidet med å utvikle og etablere et kvalifiseringsprogram er et eksempel på et kjerneområde for samarbeid, knyttet til en felles målgruppe med behov for helhetlige og sammenhengende tjenester. Den gradvise innfasingen betyr at det også kan høstes erfaringer som nye NAV-kontorer kan nyttiggjøre seg etter hvert som de etableres.

I høringsnotatet foreslås på denne bakgrunn at ordningen gjelder for de kommuner som har etablert NAV-kontor sammen med Arbeids- og velferdsetaten.

Den personkretsen kommunen har ansvar for å tilby tjenester etter lovutkastet, er alle som oppholder seg i kommunen. Dette er også hovedregelen etter sosialtjenesteloven. Det antas at det i en overgangsperiode kan være behov for en begrensning av personkretsen som det nye kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden vil gjelde for. Det vises til at NAV-kontorer etableres suksessivt i

landets kommuner over en fireårsperiode (til 2010), og at det betyr at kvalifiseringsprogrammet har samme innfasing. Denne innfasingen kan representere noe ulik belastning på kommunene og behov for en viss begrensning i en oppstartsfase.

I høringsnotatet ble det foreslått at det i denne innfasingsperioden skulle gjelde et krav om ett års oppholdstid i søknadskommunen.

10.2 Høringsinstansenes syn

10.2.1 Om innfasing av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

De fleste av høringsinstansene som har uttalt seg om innfasing av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad forstår behovet for å avgrense ordningen noe i en oppstartsfase. Flere høringsinstanser, herunder *Attføringsbedriftene*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Justisdepartementet*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Fylkesmannen i Vestfold* og *Bergen kommune* mener imidlertid at den foreslåtte innfasingsordningen kan ha uheldige konsekvenser for enkelte i målgruppen.

Sosial- og helsedirektoratet uttaler at ettårsregelen er hensiktsmessig ved samtidig etablering av NAV-kontor, men det bør være rom for å gjøre unntak etter en individuell vurdering.

Justisdepartementet viser til at det bør gjøres unntak for domfelte/innsatte som gjennomfører straff i en annen kommune.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet viser til at kravet om ett års opphold kan slå særs uheldig ut for innvandrerfamilier som kanskje må flytte til arbeidsforhold som av ulike grunner ikke vil være av permanent karakter.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener at kravet om ett års opphold indirekte vil føre til en begrensning på muligheten til fritt å bosette seg innen landets grenser.

Fylkesmannen i Vestfold viser til at det kan oppstå uklarhet om en deltaker i kvalifiseringsprogram som flytter til en kommunen som ikke har tilbud om kvalifiseringsprogram mister retten til å

prøve på nytt når denne kommunen oppretter tilbud om program. Det stilles også spørsmål ved om det er hensiktsmessig å innføre en krevende ny ordning som kvalifiseringsprogrammet samtidig med en krevende prosess rundt å etablere NAV-kontor.

10.3 Departementets vurdering og forslag

Kvalifiseringsprogram med stønad vil være en felles arbeidsoppgave for arbeids- og velferdsforvaltningen fra det tidspunkt et felles NAV-kontor er etablert. Kontoret vil ha en utfordring med hensyn å samordne seg i forhold til programutforming. Vedtaksmyndighet og koordineringsansvar ligger hos kommunen og det legges til grunn at saksbe-

handling og iverksetting av det enkelte program er regulert slik at forslaget til innfasing vil være realistisk.

En del høringsinstanser har vært kritiske til overgangsregelen med krav til ett års opphold i kommunen før søknad. Av hensyn til særlig utsatte grupper har departementet valgt å fjerne kravet til oppholdstid.

Departementet vil ikke gjøre endringer i forslaget til innfasing av programmet.

Departementet foreslår at 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.

11 Finansiering og økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning

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

11.2 Høringsnotatet

11.2.1 Finansiering av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Etter sosialtjenesteloven § 11-6 yter staten årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter til sosialtjenesten og etter samme lov § 11-1 skal den enkelte kommune sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og sette i verk de tiltak som kommunen har ansvar for etter denne loven. Disse bestemmelsene vil også gjelde for kapittel 5A. Kommunene ved KS trekkes med i arbeidet med å beregne kostnadene for kommunene.

Det er et spørsmål om innføring av en rett til kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad gir grunnlag for en særskilt finansiering til kommunene. Det er en målsetting at mest mulig av statens overføringer til kommunesektoren skal kanaliseres gjennom rammetilskuddet og at øremerking så langt som mulig bør unngås. Departementet kan ikke se at det er særlige grunner som skulle tilsi at statens tilskudd på dette området ikke skulle gis gjennom rammetilskuddet.

Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad innføres gradvis i takt med at det etableres NAV-kontorer i kommunene. Det betyr at finansieringen i en overgangsperiode ikke kan gå over det ordinære rammetilskuddet til kommunene, men kanaliseres til de kommunene som innfører ordningen.

I kvalifiseringsprogrammet vil det inngå både kommunale og statlige tjenester. Utgifter til statlige tiltaksplasser og tjenestetilbud finansieres av staten som i dag. Det må sikres at de statlige tjenestene (for eksempel arbeidsmarkedstiltak) er til-

gjengelige slik at kvalifiseringsprogrammet kan gjennomføres som planlagt for den enkelte bruker.

Behovet for bevilgninger, både i innfasingsperioden og når ordningen er innført i alle kommuner, må vurderes konkret i forbindelse med statsbudsjettene. Ressursbehovet vil blant annet være knyttet til antall deltakere på ordningen. I St.meld. nr. 9 (2006-2007) vises det til at ECON Analyse med utgangspunkt i kunnskap om dagens brukere av økonomisk sosialhjelp og tilstrømningen til denne ordningen, anslår at antallet deltakere i kvalifiseringsprogrammet vil kunne ligge på om lag 7300 i gjennomsnitt etter at ordningen er faset inn. I tillegg kan noen personer som i dag mottar stønad til tiltaksdeltakere (individstønad) eller svært lave dagpenger være aktuelle for ordningen. Dersom det legges til grunn 10 000 deltakere i gjennomsnitt, indikerer ECONs analyse en årlig økning i offentlige utgifter med i størrelsesorden 1 mrd. kroner når økte skatteinntekter fra økt sysselsetting er trukket fra. Denne analysen tar imidlertid ikke hensyn til at mange av de potensielle deltakerne på et kvalifiseringsprogram allerede får oppfølging og ulike tiltak fra det offentlige innenfor dagens ordninger, eller til evt. reduserte offentlige utgifter knyttet til rusmiddelmisbruk, kriminalitet og helseproblemer. Virkningen på offentlige budsjetter kan derfor trolig være mindre, men det er vanskelig på nåværende tidspunkt å gi et mer nøyaktig anslag.

11.2.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Formålet med forslaget til kvalifiseringsprogram er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange av deltakerne på ordningen som vil komme i arbeid. Det er tidligere gjennomført evalueringer av arbeidsmarkedstiltak av ulike typer, og også av tiltak som ligner den nye ordningen. Erfaringene er imidlertid ikke entydige, noe som både gjenspeiler at tiltakene er ulike utformet, målgruppene er forskjellige, men også forskjeller i forsknings- og ana-

lysemetoder kan spille inn. Spesielt forsøk med tiltak overfor grupper som tradisjonelt anses å stå langt fra arbeidsmarkedet gir erfaringer som er relevante i forhold til å anslå sannsynlige effekter av ordningen. ECON Analyse har som en del av sin utredning, jf. St. meld. nr. 9 (2006-2007) kapittel 15, gått gjennom eksisterende kunnskap om effekter av tiltak for målgruppen for kvalifiseringsprogrammet. På denne bakgrunn anslås det at sysselsettingsandelen blant deltakerne kan forventes å øke med 12 prosentpoeng på lang sikt som følge av deltagelse i programmet.

I stortingsmeldingen ble det vist til at ECON på usikkert grunnlag har anslått at de samfunnsøkonomiske gevinstene i form av økt sysselsetting og verdiskaping regnet per deltaker på ordningen er om lag 20 000 kroner høyere enn tiltakskostnadene, dersom verdien av tapt fritid for deltakerne holdes utenfor.¹ Anslaget inkluderer en skattefinansieringskostnad på 20 prosent av differansen mellom utgiftene til tiltak og økte stønader for deltakerne og økte skatteinntekter fra økt sysselsetting. Anslaget må ses i sammenheng med ikke tallfestede samfunnsøkonomiske gevinster i form av reduserte kostnader knyttet til rusmiddelmissbruk, kriminalitet og helseutgifter og økt livskvalitet, og eventuelle opplevde ulemper for den enkelte deltaker ved å delta på programmet

11.2.3 Klage til fylkesmannen

Departementet foreslår at fylkesmannen skal være klageinstans for saker etter foreslått nytt kapittel 5A. Det vises til kapittel 9.

Etter departementets vurdering vil en eventuell merbelastning som fylkesmannsembetene måtte få som følge av forslaget til nytt kapittel 5A, ha begrenset omfang. En hovedmålsetting med ordningen med kvalifiseringsprogram er å gi personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne et reelt alternativ til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 5-1. De aller fleste programdeltakerne vil derfor være personer som ellers ville vært avhengige av økonomisk stønad til livsopphold. Dette vil bety en redusert pågang med søknader om økonomisk stønad, slik at det totale omfanget av saker ikke nødvendigvis vil øke. I tillegg til klagebehandlingen, må det reg-

nes med at fylkesmennene vil få en viss merbelastning når det gjelder informasjons- og veiledningsoppgaver knyttet til den nye ordningen med kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Departementet antar at iverksetting av kvalifiseringsprogrammet ikke vil føre til noen ekstrabelastning for fylkesmannsembetene i 2007. Departementet vil imidlertid følge utviklingen nøye med sikte på budsjettet for 2008 og videre framover.

11.3 Høringsinstansenes syn

En overvekt av høringsinstansene understreker at innføring av kvalifiseringsprogrammet vil føre til et betydelig økt behov for administrative, økonomiske og faglige ressurser for kommunene.

KS legger til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene av kvalifiseringsprogrammet kostnadsberegnes i tråd med ny konsultasjonsordning, men vil likevel presisere at

«lovutkastet utvider den lovfestede minimumsløsningen. Den økonomiske kompensasjonen til kommunene er så langt basert på en mer begrenset minimumsløsning. De kommunale erfaringene med introduksjonsprogrammet er at det ikke er gitt full økonomisk kompensasjon for nye lovpålagte oppgaver. Spesielt er dette knyttet til økte administrative kostnader og økt utbetaling av supplerende sosialhjelp.»

Bergen kommune gir en representativ uttalelse for kommunene der det understrekes at

«det bør sikres at rammeoverføringene fra staten er tilstrekkelige til å dekke ytelsen til deltakere, administrative utgifter for kommunene, samt kostnader for å utvikle og opprettholde gode arbeidsrettede tiltak.»

Flere høringsinstanser, bl.a. *Fylkesmannen i Vest-Agder*, *Kongsvinger kommune*, *Flå kommune*, *Vefsn kommune*, *Ål kommune* og *Rælingen kommune* mener at kompensasjonen til kommunene bør øremerkes for å sikre at midlene blir brukt til å gjennomføre kvalifiseringsprogrammet.

Tromsø kommune presiserer viktigheten av at også statlige virkemidler må styrkes for å sikre samspill mellom partene i det lokale NAV-kontoret og intensjonen bak kvalifiseringsprogrammet.

Noen fylkesmenn bemerker at innføring av kvalifiseringsprogram i sosialtjenesteloven kap 5A vil føre til økte arbeidsoppgaver for embetene. *Fylkesmannen i Hordaland* uttrykker at

«de aktuelle gruppene vil ha klagerett både i forhold til kvalifiseringsprogrammet og ordi-

¹ I sitt hovedalternativ har ECON inkludert anslått verdi av tapt fritid med vel 40 000 kroner pr. deltaker. Dette må imidlertid ses i sammenheng med andre ikke tallfestede effekter. Blant annet vil mange deltakere trolig oppleve at økt livskvalitet under gjennomføringen av programmet mer enn oppveier tapet av fritid. I AVI meldingen ble hovedvekten i framstillingen derfor lagt på alternativet der verdien av tapt fritid ikke er tallfestet.

nær sosialstønad, og følgelig antar vi at dette kan innebære en viss økning i antall klagesaker til fylkesmannens behandling. I tillegg vil fylkesmannen ha økt omfang når det gjelder råd og veiledningsbehov til kommunene knyttet til kvalifiseringsprogrammets bestemmelser.»

11.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet vil i samarbeid med KS vurdere kostnadene ved ordningen nærmere som grunnlag for å vurdere den samlede kompensasjonen til kommunene for hvert enkelt år i innfasingsperioden og når ordningen er etablert permanent. Eventuelt behov for endringer i det statlige tiltaksnivået vurderes i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

Departementet har på nytt vurdert behovet for å øremerke kompensasjonen til kommunene. En slik øremerking krever en særskilt begrunnelse og departementet kan ikke se at det er grunnlag for øremerking av midlene i dette tilfellet. Departementet vil både gjennom rapportering og gjennom evalueringen av kvalifiseringsprogrammet sikre at kommunene følger opp intensjonene med ordningen og eventuelt gripe inn dersom det er grunnlag for det. Det vil også være mulig å følge opp dette gjennom å følge med i utviklingen når det gjelder klager på ordningen. Dersom klagebehandlingen hos fylkesmennene skulle tilsi at kommunene ikke følger opp, vil det også kunne være grunn til å gripe inn med andre virkemidler.

I innfasingsperioden vil midlene til kommunene bli fordelt med utgangspunkt i sosialhjelpsnøkkelen i inntektssystemet for kommunene, men slik at midlene blir tildelt fra det kvartalet det blir etablert NAV-kontor i den enkelte kommune.

Det legges til grunn at deltakerne på kvalifiseringsprogrammet inngår i personkretsen for statlig bostøtte. Når deltakerne i kvalifiseringsprogrammet skal få rett til bostøtte på samme måte som deltakere i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere vil både bostøtteutbetalingene fra Husbanken og kommunenes utbetalinger av økonomisk sosialhjelp påvirkes. Ettersom kommunene gir økonomisk stønad til boutgifter og eventuell bostøtte fra Husbanken kommer til fradrag ved utmålingen av denne, er spørsmålet om deltakere

på kvalifiseringsprogrammet skal få rett til bostøtte til en viss grad et spørsmål om fordeling av utgifter mellom stat og kommune. Uten mulighet for å få bostøtte ville mange deltakere på kvalifiseringsprogrammet i stedet fått økonomisk sosialhjelp til dekning av boutgifter.

For å få bostøtte må søkeren eller en i vedkommendes husstand være støtteberettiget. Personer som har rett til bostøtte er blant andre barn under 18 år og person som må antas å ha behov for kontinuerlig økonomisk sosialhjelp i minst ett år og ikke har annen inntekt. En stor del av de aktuelle deltakere til kvalifiseringsprogrammet er i en situasjon hvor de ville ha oppfylt minst ett av disse kriteriene. Det totale antallet mottakere av bostøtte vil likevel kunne øke noe i forhold til i dag som følge av at alle deltakere på kvalifiseringsprogrammet inkluderes i personkretsen for bostøtte. Gjennomsnittlig utbetaling av bostøtte for den enkelte vil imidlertid bli påvirket av at kvalifiseringsstønad vil bli tatt i betraktning som inntekt ved utmålingen av bostøtte. Virkningen på de samlede utbetalingene av bostøtte er usikker. På svært usikkert grunnlag anslås en merkostnad på 50 mill. kroner per år når kvalifiseringsprogrammet er fullt innfaset. Hvorvidt dette helt eller delvis motsvares av reduserte utgifter til økonomisk sosialhjelp er vanskelig å anslå. De budsjettmessige konsekvensene for hhv. stat og kommune vurderes nærmere i forbindelse med budsjettet for 2008 og de påfølgende årene. Det vises også til at bostøtteordningen er under vurdering, og at denne gjennomgangen ikke er avsluttet.

Departementet er enig med merknadene fra fylkesmennene om at det vil være et behov for informasjon og veiledning til kommunene allerede i 2007. På sentralt nivå vil Sosial- og helsedirektoratet ha ansvaret for dette, men vil lokalt også gjøre bruk av fylkesmennene. Regjeringen har foreslått at Sosial- og helsedirektoratet skal tilføres midler i St.prp. nr.69 (2006-2007) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007 for å ivareta dette ansvaret og forutsetter at direktoratet innenfor denne rammen vurderer behovet for midler til fylkesmennene. Når det gjelder eventuell økt belastning på fylkesmannsembetene i forbindelse med klagebehandling, vil departementet følge utviklingen nøye og vurdere aktuelle tiltak.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene

12.1 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.

12.2 Merknader til bestemmelsene i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven

Til § 5A-1. Kvalifiseringsprogram

Bestemmelsen angir målgruppen for deltakelse i programmet.

Med personer i «yrkesaktiv alder» menes her 19-67 år. Målgruppen består av personer med svak tilknytning til arbeidslivet; med vesentlig nedsatt arbeids- og inntekstevne og ingen eller svært begrensede livsoppholdsytelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Personer som i dag mottar stønad til livsopphold etter forskrift om arbeidsmarkedtiltak av 20.12.2001 (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.

Inngangsvilkåret «vesentlig nedsatt arbeids- og inntekstevne» forutsetter skjønnsmessige vurderinger. Dette er valgt av effektivitetshensyn, det vil si for lettere å treffe riktig målgruppe for kvalifiseringsprogrammet. Det anses ikke hensiktsmessig i denne sammenheng med objektive kriterier for «vesentlig nedsatt arbeids- eller inntekstevne», men med vesentlig nedsatt inntektsevne menes at evnen til inntektsgivende arbeid er redusert med minst halvparten. Deltakelse i programmet forutsetter at vedkommende for å styrke sin arbeidsevne vil trenge mer tid og mer oppfølging enn det som tilbys i ordinære arbeidsmarkedtiltak. Departementet vil vurdere behovet for nærmere retningslinjer for de skjønnsmessige vurderingene, jf. § 5A-1 fjerde ledd.

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.

Videre vil deltakelse i kvalifiseringsprogrammet forutsette at arbeidsevnevurderingen dokumenterer at det vil være «hensiktsmessig og nødvendig» med tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet, for at vedkommende skal ha mulighet for å kunne komme i arbeid. Disse vilkårene innebærer en avgrensning mot deltakere som ikke har behov for, ikke er i stand til eller ikke er motivert for så aktive arbeidsrettede virkemidler som programmet innebærer.

Endelig vil deltakelse i kvalifiseringsprogrammet 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 enkelte deltakers behov. NAV-kontorets samlede kompetanse og virkemidler vil måtte tas i bruk for å sikre at de arbeidsrettede tiltakene som stat og kommune rår over, gjøres tilgjengelige for deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Det vil bare rent unntaksvis kunne tenkes at en deltakers behov for tilrettelegging vil være så krevende at NAV-kontoret ikke kan løse oppgaven med de res-

surser kontoret samlet disponerer. 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. At programmet skal være på full tid vil si at arbeids- og velferdsforvaltningen ved utformingen av programmet skal disponere over deltakerens «arbeidstid» tilsvarende 37,5 timer per uke. Deltakeren stiller tilsvarende sin «arbeidstid» til disposisjon.

Innenfor denne tidsrammen vil den enkeltes forutsetninger være bestemmende for hvordan programmet utformes. Målgruppens utgangspunkt tilsier at det ikke er realistisk at programmet fra starten kun inneholder arbeidsrettede tiltak, men programmet vil alltid måtte inneholde slike jf. formuleringen «skal» inneholde. Programmet skal i tillegg til arbeidsrettede tiltak også omfatte arbeidssøking, men et hensiktsmessig tidspunkt for å starte arbeidssøking vil måtte bestemmes etter en individuell vurdering. Aktiv arbeidssøking vil særlig være aktuelt mot slutten av programmet.

Innenfor programmet kan deltakeren få tilrettelagt opplæring, motivasjons- og mestringstrening, som for eksempel botrening, og andre tiltak som støtter opp om programmets formål som er å styrke deltakerens muligheter i arbeidsmarkedet. Opplistingen i bestemmelsens annet ledd er ikke uttømmende. Det vil også kunne settes av tid til hvile når det anses nødvendig. Loven forutsetter at arbeids- og velferdsforvaltningen foretar en konkret vurdering av hvordan tiden skal brukes innenfor en tidsramme på full tid.

Personer på kvalifiseringsprogrammet vil kunne ha behov for helsehjelp, opptrening og egenaktivitet med formål å bedre egen helse.

Begrepet helsehjelp omfatter alle handlinger som har forebyggende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål og som utføres av helsepersonell, blant annet behandling for rusavhengighet innen spesialisthelsetjenesten og behandling hos psykolog. Det er dokumentert høy sykkelighet blant personer som har vært uten arbeid og som i lengre tid har vært avhengig av sosialhjelp. Det gjelder også psykisk helse og rusavhengighet. Behandlingsbehov som ikke er så store eller som ikke tar så mye tid at det vurderes å være uforenlig med deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, vil det kunne settes av tid til. Dette regnes imidlertid ikke som en del av programmet. Personer med helseproblemer som må behandles, eller som svekker deres muligheter på arbeidsmarkedet, vil altså kunne gjennomgå behandling og opptrening innenfor tidsrammen for kvalifiseringsprogrammet.

I vedtaket om kvalifiseringsprogram skal det angis et hensiktsmessig starttidspunkt, jf. § 5A-2 femte ledd. Tidspunktet skal bestemmes ut fra en individuell og konkret vurdering av hva som for denne deltakeren vil være et hensiktsmessig tidspunkt for å starte med arbeidskvalifiserende tiltak.

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. Bestemmelsen skal sikre at søknaden blir behandlet og programmet iverksettes innen rimelig tid, samtidig som kommunen får tilstrekkelig tid til å foreta arbeidsevnevurdering, skjønnsmessige vurderinger og til å utarbeide et individuelt tilpasset program.

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. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år. Innenfor bestemmelsens rammer kan kommunen bestemme lengden på programmet og dermed tidsrommet for hvor lenge kvalifiseringsstønad skal utbetales. Kommunen skal foreta en skjønnsmessig, individuell vurdering av varigheten til den

enkeltes program, og vurderingen skal være i samsvar med lovens formål og den individuelle målsettingen for programmet. Etter ett år skal spørsmålet om fortsatt deltakelse vurderes på nytt og programperioden kan da eventuelt forlenges med inntil ett år. Med «ny vurdering» menes at kommunen må ta stilling til om vilkårene i § 5A-1 fortsatt er oppfylt, herunder om forlengelse vil være hensiktsmessig for den enkelte. Det forutsettes imidlertid ikke at deltaker gjennomgår en ny arbeidsevnevurdering jf. § 5A-1 annet ledd bokstav a.

Dersom varigheten på programmet skal overskride to år, kreves det en «særskilt vurdering». Med dette menes at kommunen bare unntaksvis kan forlenge programmet utover to år. Forlengelse kan bare gis når særlige grunner tilsier at det er behov for en viss, begrenset forlengelse. Momenter i en slik vurdering kan være progresjonen i den enkeltes kvalifisering, herunder forlengelsens betydning for den enkeltes arbeids og inntekts-evne, den enkeltes antatte utsikter til arbeid, den enkeltes motivasjon, og situasjonen på arbeidsmarkedet generelt.

Beslutninger om forlengelse av programperioden utover ett år må fattes i form av enkeltvedtak.

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. For deltakere som ikke allerede har en individuell plan, vil det ikke være nødvendig å ta stilling til om vilkårene i § 4-3a om behov for langvarige og koordinerte tjenester er oppfylt. Det er derfor ikke vist til § 4-3a første ledd i § 5A-5.

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, ved at tjenester som ikke inngår i kvalifiseringsprogrammet, men som dekker deltakerens behov for tjenester etter helse- og sosiallovgivningen, blir tatt inn i plandokumentet. Den individuelle planen kan inkludere kvalifiseringsprogrammet, men vil altså ha et videre formål. Det

vises til Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven (23.12.2004).

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. Man kan altså ikke uten videre overføre arbeidslivets regler på kvalifiseringsprogrammet, selv om formuleringen har mye til felles med arbeidsmiljøloven.

Blant forhold som kan medføre stans er omfattende fravær fra programmet. Videre vil også atferd i og utenfor programmet som kan skade vedkommendes eller andre deltakeres muligheter til å gjennomføre programmet, gi grunnlag for stans.

Hvis en deltaker på kvalifiseringsprogrammet får seg høvelig arbeid, vil det normalt føre til stans. Vedkommende har da oppnådd det som er målsettingen med programmet.

Det samme gjelder om vedkommende får en sykdom som enten er så alvorlig eller så langvarig at det er usikkert om han eller hun kan gjennomføre programmet, eller det er usikkert på hvilket tidspunkt det kan skje. I disse tilfellene bør kommunen vurdere permisjonsmulighetene. Det kan imidlertid tenkes at framtiden er så usikker at denne løsningen er lite hensiktsmessig og at kvalifiseringsprogrammet heller bør stanses.

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 familiesituasjon. Det er altså ikke lagt opp til behovsprøvde ytelser for bestemte formål. I den grad det skulle oppstå ekstraordinære situasjoner som ikke lar seg dekke av stønaden, må vedkommende eventuelt søke om økonomisk stønad til dekning av utgiften på like linje med andre som har behov for økonomisk sosialhjelp.

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

Illegitimt fravær skal medføre trekk i stønaden. Med illegitimt fravær menes fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til. Med mindre fraværet inntreffer akutt, forutsettes det at det er gitt forhåndstillatelse. Bestemmelsen gir departementet hjemmel for å fastsette nærmere regler om fravær og permisjon.

Trekket vil utgjøre et beløp tilsvarende beregnet stønad for fraværperioden. Trekket gjøres time for time, eventuelt dag for dag. Det vises til § 5A-7.

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

Kvalifiseringsstønaden, inkludert eventuelle barnetillegg, avkortes time for time når en deltaker har inntektsgivende arbeid. Ytelsen reduseres ved at faktisk tid i lønnet arbeid sammenholdes med en normal ukentlig arbeidstid på 37,5 timer.

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, foreldrepenger eller rehabiliteringspenger. Det skal i denne sammenheng ikke ha noen betydning om retten til slike ytelser er opptjent før eller etter at personen startet på et kvalifiseringsprogram.

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 sam-

ordnes med kvalifiseringsstønaden etter bestemmelsens første ledd. For øvrig er bestemmelsen utformet etter samme mønster som § 5-9.

I medhold av denne bestemmelsen kan kommunen 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, dvs. at stønaden skal være opptjent før utbetaling skjer. 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. Det er ikke en forutsetning at deltakeren kan bebreides for feilen, eller at vedkommende burde ha oppdaget den. Regelen er objektiv i den forstand at det overskytende beløp kan kreves tilbake selv om det er kommunens feil at det er utbetalt. Regelen tilsvare det som er vanlig i arbeidslivet.

§ 5-6 om følgen av at det er gitt uriktige opplysninger gjelder tilsvarende for kvalifiseringsstønad. Dersom en feilutbetaling ikke kan gjøres opp ved trekk i framtidige ytelser, men må skje i form av tilbakebetaling, er vilkårene i § 5-6 strengere enn i § 5A-12. I § 5-6 er forutsetningen at feilutbetalingen skyldes at vedkommende, eller noen som handler på hans eller hennes vegne, forsettelig eller grovt uaktsomt har gitt eller fortiet opplysninger av betydning for programdeltakelsen, eller for utbetaling av stønaden.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover

I

I lov 13. desember 1991 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

- 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.

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 set-

tes 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 høvelig 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 tillatelse 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 mm*

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 endringer:

§ 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 avløsningsbeløp 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 kommunal 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 kapittel 3 *og kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven*.

V

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

§ 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.

