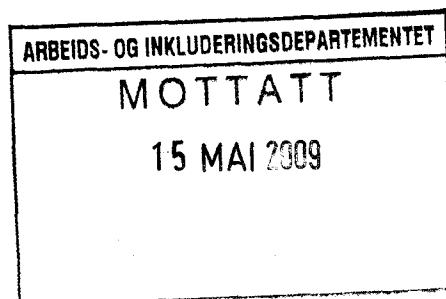




Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo



Deres ref.: 200900911-/KEAB

Vår ref.: 09/2562-LM

Dato: 5.05.2009

Høring – Forslag til ny utlendingsforskrift, kapitlene 1-3, 5 og 7-16

Vi viser til departementets brev av 16.02.2009 med høringsforslag om ovennevnte.

Utfordringer for sosialtjenesten/NAV knyttet til utlendingsretten

Vi vil innledningsvis påpeke noen generelle utfordringer for sosialtjenesten/NAV knyttet til utlendingsretten.

Sosialtjenesten i kommunene og NAV-kontorene har mange brukere som ikke er norske statsborgere og som har lovlig opphold i Norge på ulike grunnlag. Tall fra SSB viser at i 2007 hadde 28 prosent av sosialhjelpsmottakerne innvandrerbakgrunn. Etter forskrift 4. desember 1992 nr. 915 til lov om sosiale tjenester m.v. § 1-1 har personer som ikke har lovlig opphold i riket ikke rett til økonomisk stønad etter lovens kapittel 5. Etter forskriftens § 1-4 kan sosialkontoret kreve at søker dokumenterer lovlig opphold.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mottar en rekke henvendelser fra sosialtjenesten/NAV med spørsmål av betydning for rettighetene til ikke-norske statsborgere. Spørsmålene dreier seg blant annet om hva som er lovlig opphold, om ulike typer oppholdstillatelser, om arbeidstillatelse er noe annet enn oppholdstillatelse, og om hvordan man skal forholde seg til oppholdstillatelser som er gitt under forutsetninger som ikke lenger foreligger. Mange tjenestesteder/NAV-kontor opplever det som vanskelig å vurdere om en bruker har lovlig opphold som gir rett til økonomisk stønad eller andre ytelser etter sosialtjenesteloven, som

kvalifiseringsprogram, og eventuelt omfanget av ytelsen. Direktoratet får også tilsvarende henvendelser fra landets fylkesmenn i forbindelse med behandling av klagesaker.

Med bakgrunn i henvendelsene fra tjenestestedene er det ingen ting som tyder på at utfordringene blir mindre ved etableringen av NAV-kontor. Prinsippene om ”en vei inn med mange veier ut”, brukermedvirkning og individuell, helhetlig oppfølging krever at de ansatte ved NAV-kontorene har tilstrekkelig kunnskap om utlendingsretten til å kunne bistå brukerne på en god måte og kunne gi de tilbud og ytelser brukerne har krav på.

Henvendelsene og tilbakemeldingene Arbeids- og velferdsdirektoratet mottar, tyder på at det foreligger et behov for bedre informasjon og samarbeid mellom sosialtjenesten/NAV og utlendingsmyndighetene enn det som foreligger per i dag. I og med at det overordnede ansvaret for begge rettsområdene er lagt til samme departement, vil direktoratet benytte anledningen til å be Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å ta denne videreformidlingen av et meldt behov med seg i det videre arbeidet.

§ 1-11 Faste innretninger

I forskriftsforslagets § 1-11 *Faste innretninger* står det i siste ledd følgende: ”Bestemmelsene om gruppetillatelse i §§ 6-7 og 6-15 gjelder tilsvarende, men slik at søknad fremmes for den myndighet Arbeids- og velferdsdirektoratet har fastsatt”.

Vi antar at Arbeids- og velferdsdirektoratet her feilaktig er tillagt en utilsiktet rolle, og at dette skyldes at man ved en inkurie har gjentatt en tilsvarende bestemmelse i gjeldende utlendingsforskrift § 166. Vi viser i den anledning til at departementets forslag til bestemmelser i den nye utlendingsforskriftens kapittel 6 (om oppholdstillatelse ifm arbeid og studier mv.) har vært på egen offentlig høring, og at det der fremgår av de foreslåtte bestemmelser om gruppetillatelse (§§ 6-7 og 6-15) at det ikke (lenger) skal gjøres en arbeidsmarkedsmessig vurdering ifm søknader om gruppetillatelse. Det fremgår av de to nevnte bestemmelsene at det i noen tilfeller må ”godtgjøres at vedkommendes deltakelse er en nødvendig forutsetning for gruppens funksjonsdyktighet”. En eventuell prøving av dette vilkåret er imidlertid en bransje- eller yrkesfaglig vurdering, hvor bransje- eller yrkesorganisasjoner vil være de kompetente til å avgi uttalelse.

Bestemmelsene om gruppetillatelse i forskriftsforslagets §§ 6-7 og 6-15 tilsier at Arbeids- og velferdsetaten ikke skal ha noe ansvar ifm saksbehandlingen av slike tillatelser, ei heller motta søknader. Vi forutsetter således at søknader om gruppetillatelse, herunder ifm arbeid på faste innretninger på kontinentalsokkelen, skal følge vanlig prosedyre og fremmes for politiet. Vi ber derfor om at forslaget § 1-11 siste ledd strykes.

Vi viser også til at våre merknader vedr. § 1-11 etter avtale med departementet også er tatt med i vårt tidligere høringssvar ifm departementets forslag til bestemmelser i den nye utlendingsforskriftens kapittel 6 (om oppholdstillatelse ifm arbeid og studier mv.), som har vært på egen høring.

§§ 8-3 og 8-4 Ofre for menneskehandel

Arbeids- og velferdsdirektoratet samarbeider med andre aktører om å gi bistand og beskyttelse for antatte ofre for menneskehandel. Det vises til regjeringens Handlingsplan mot menneskehandel (2006-2009).

Direktoratet vurderer at det er positivt at det er tatt inn to nye bestemmelser i forskriften som regulerer forholdene rundt ofre for menneskehandel. Vi får imidlertid tilbakemeldinger fra våre samarbeidspartnere på feltet som jobber tett med personer som er aktuelle for refleksjonsperiode, som Rosa, Pro, Nadheim og prosjektet på Grünerløkka sosialsenter, om at det er en rekke utfordringer med denne gruppa i forbindelse med dokumentert identitet, manglende arbeidstillatelse, barn, overgangen fra reflektant til asylsøker og til dels lang saksbehandlingstid. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil derfor presisere viktigheten av å søke å finne gode løsninger og rutiner for disse utfordringene.

§ 10-10 Særskilt vilkår om at referansepersonen ikke må ha mottatt økonomisk stønad eller kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven i sak om familieinnvandring

Denne bestemmelsen ble også foreslått i departementets høringsbrev av 17.10.2009 om "Regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap". Ved en feiltakelse ble bestemmelsen den gang dessverre ikke kommentert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Den foreslåtte bestemmelsen angår imidlertid i høy grad etatens brukere, og vi benytter derfor denne anledningen til å gi våre merknader.

Økonomisk sosialhjelp er ment å være en kortvarig ytelse. Hjelpen skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold, og stønaden skal utgjøre et nedre økonomisk sikkerhetsnett. Sosialhjelp skal være en subsidiær ytelse. Dette innebærer at den enkelte først må utnytte alle andre muligheter før sosialhjelp ytes.

Tall fra SSB viser at gjennomsnittlig stønadstid i 2007 var 5,3 måneder. Nærmere 12 prosent hadde stønad gjennom hele året. Det er likevel flest mottakere i den kategorien som bare mottar støtte i én måned, dette utgjorde 21 prosent.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det i enkelte situasjoner kan slå uheldig ut at de som har mottatt sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad i løpet av de siste 12 måneder fratras retten til familiegjenforening. Dette kan forhindre mennesker som befinner seg i en vanskelig livssituasjon i å ta kontakt med hjelpeapparatet for å fremme legitime krav.

Vi vil her nevne noen områder som direktoratet mener bør være med i vurderingsgrunnlaget for utforming av ny forskrift.

Kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad er regulert i lov om sosiale tjenester § 5A. Målet med programmet er å bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging.

Ut fra en faglige vurdering har direktoratet vanskelig for å se hvorfor departementet foreslår å gjøre forskjell på deltakere i introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogram, jf. forslaget §§ 10-8 og 10-10. Ytelsene er like høye og varigheten av programmene er den samme. Siden kvalifiseringsprogrammet er en ny ordning, foreligger det foreløpig få resultater vedrørende hvor mange som kommer over i ordinært arbeid, utdanning eller varig inntektssikring (uføretrygd) etter programmets avslutning. Det er imidlertid en sterk faglig og politisk tro på at tett individuell oppfølging gjennom programmet vil hjelpe flere ut i arbeid. Dersom deltakelse i programmet fører til at man mister retten til familiegjenforening, kan dette gi et uheldig signal om at man likevel ikke har tro på at deltakelse vil føre frem. Dette vil kunne stå i kontrast til den vekten som legges på innføringen av kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontorene.

Kortvarig økonomisk stønad

Statistikk fra SSB viser at flest mottakere befinner seg i den kategorien som kun mottar støtte i én måned. Det at referansepersonen har mottatt sosialhjelp innenfor de siste 12 månedene behøver derfor ikke bety at forsørgelse ikke vil være sikret. Det kan slå urimelig ut at en person som har måttet søke sosialhjelp ved en gitt anledning, kanskje i forbindelse med en akutt krisesituasjon, blir fratatt retten til familiegjenforening i ett år.

Sosialhjelp i påvente av trygdeytelser

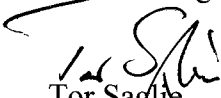
Vi er nå inne i en periode med økende arbeidsledighet. Dette har ført til økt belastningen på NAV-kontorene, noe som har medført lengre saksbehandlingstid for søknader om dagpenger ved arbeidsledighet. I slike situasjoner kan flere bli henvist til å søke økonomisk sosialhjelp i påvente av utbetaling av dagpenger. Det er heller ikke uvanlig at sosialtjenesten yter støtte i påvente av andre trygdeytelser fordi det tar tid å ferdigbehandle søknadene.

Sosialtjenesten/NAV-kontoret kan i slike tilfeller kreve refusjon fra folketrygden (lov om sosiale tjenester § 5-9). Det kan virke u hensiktsmessig at personer som henvises til å søke sosialhjelp i påvente av en varig trygdeytelse, samtidig mister retten til familiegjenforening i ett år.

Supplerende sosialhjelp til introduksjonsstøtte

Introduksjonsstøtte omfattes ikke av bestemmelsen. Tall fra SSB viser imidlertid at 54 prosent av dem som mottok introduksjonsstøtte i 2006 også mottok økonomisk sosialhjelp. Tallene sier ikke om disse to ytelsene har forekommet samtidig. Annen statistikk fra SSB viser imidlertid at 19,2 prosent av de som mottok introduksjonsstøtte i hele 2007 var samtidig mottakere av sosialhjelp i minst 6 måneder. Det er gjerne boutgifter som fører til at deltakere på introduksjonsprogrammet må søke supplerende støtte. Deltakere på introduksjonsprogrammet er som regel *tildelt* en kommune og en bolig, og har i begrenset grad mulighet til å redusere boutgiftene. Hvorvidt boutgifter har ført til at en mottaker av introduksjonsstønad må søke supplerende økonomisk sosialhjelp, gir således ikke grunnlag for å forutse den fremtidige forsørgerevne i form av lønnsinntekt. Den foreslåtte § 10-10 i den nye utlendingsforskriften vil derfor kunne medføre resultater som kan oppfattes som uheldig forskjellsbehandling.

Med vennlig hilsen


Tor Saglie
arbeids- og velferdsdirektør


Erik Oftedal