

Høringsnotat

Utkast til forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Utkast til forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

1 Innledning

Arbeidsdepartementet sender her på høring forslag til forskrift med hjemmel i lov 18.12.2009 nr.131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Lov 18.12.2009 nr.131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen trådte i kraft 1. januar 2010. Loven er en videreføring av kapittel 5 og 5A, samt enkelte andre bestemmelser i lov 13.12.1991 nr.81 om sosiale tjenester mv. I tillegg innførte loven tilsyn med de kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen og plikt for kommunen til å føre internkontroll med disse tjenestene.

Egne forskrifter om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen og om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen er gitt av Arbeidsdepartementet uten forutgående høring 19.11.2010, med ikrafttredelse straks.

For øvrig gjelder forskrift 04.12.1992 nr 915 til lov om sosiale tjenester mv med hjemmel både i lov om sosiale tjenester mv og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen inntil videre. Forskriftsbehovet er bare delvis ivaretatt gjennom denne forskriften, og forslaget til ny forskrift vil erstatte den eksisterende hva gjelder de kommunale tjenestene som skal ligge i NAV-kontoret.

Noen bestemmelser i forslaget er innholdsmessig en videreføring av gjeldende forskrift, men med språklige og strukturelle endringer. Forslaget inneholder også bestemmelser som avviker fra dagens regelverk. Dette gjelder enkelte forslag til regulering av lovens anvendelse på personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket. Gjeldende forskrift er uklar og ikke oppdatert i forhold til endringer knyttet til både arbeidsinnvandring og asylordningen de siste 15 årene. Alle forslag til regulering knyttet til kvalifiseringsprogram er nye.

Forslaget til forskrift inneholder presiseringer av loven. Kommunene pålegges ikke nye plikter, men enkelte forslag vil kunne innebære endringer i kommunenes rutiner. Dette gjelder utkast til kapittel 1 i forskriften, hvor følgende paragrafer helt eller delvis gis nytt innhold: I § 1 fjerde ledd er det ny regulering knyttet til personer som har fått innvilget refleksjonsperiode, i § 3 tredje ledd er vilkårene for når tilflyttingskommunen kan vise en person tilbake til bosettingskommunen endret og i § 4 foreslås en forskriftsfesting av retten til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig bolig i en nødssituasjon for personer uten lovlig opphold. Konsekvensene blir omtalt i tilknytning til forslagene, og i kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser.

2 Bestemmelser om lovens anvendelse på personer uten bopel i riket

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gjelder alle som oppholder seg i Norge, jf. § 2 første ledd. Samme bestemmelse gir Kongen hjemmel til i forskrift å begrense lovens anvendelse for personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket. Dersom en utenlands borger som oppholder seg i Norge søker om tjenester, og ikke tilhører noen av de gruppene som er gitt begrensede rettigheter i forskriften, gjelder lovens bestemmelser fullt ut for vedkommende.

I dette forslaget reguleres retten til tjenester etter loven for personer uten bopel i Norge, etter deres tilknytning til landet. Migrasjonssituasjonen er en annen nå enn da gjeldende forskrift ble vedtatt i 1992. Mange mennesker flytter, også mellom land, og ofte flere ganger i løpet av livet. Europa er et felles arbeidsmarked, og migrasjonen inn i og ut av Europa er også av et annet omfang og en annen karakter enn for noen år siden. I forarbeidene til lov om sosiale tjenester mv. er det lagt vekt på at hovedprinsippet må være at utenlandske statsborgere skal gis samme rettigheter og plikter som norske borgere når de er i Norge (Ot.prp. Nr.29 (1990-91)). Da bestemmelsen om virkeområde for lov om sosial tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er en direkte videreføring av tilsvarende bestemmelse i lov om sosiale tjenester mv, vil nevnte forarbeider ha vekt også i forhold til tolkning av den nye loven.

Forslaget er utformet slik at Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen, den nordiske avtalen om et felles arbeidsmarked og den nordiske sosialkonvensjonen ivaretas. Norge har også forpliktelser ut over det som følger av EØS-avtalen og nordiske avtaler. Departementet vil i denne forbindelse vise til lov 21.05.1999 nr.30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett §§ 2 og 3, som er førende for all nasjonal lovgivning.

2.1 Personer som oppholder seg kortvarig i Norge

Utenlandske borgere som oppholder seg kortvarig i Norge, for eksempel som turist eller for å søke arbeid, forutsettes å kunne sørge for eget livsopphold. De har ikke bopel i Norge, og dersom de får uforutsette problemer, skal de forsøke å få hjelp hjemmefra, eventuelt gjennom sitt lands representasjon i Norge. Hovedregelen vil derfor være at de ikke har rett på tjenester etter loven. Se § 1 første ledd i forslaget.

Det kan likevel oppstå akutte situasjoner hvor oppholdskommunen må yte hjelp, også til personer som oppholder seg kortvarig i Norge. Dette er foreslått regulert i § 1 andre ledd, som gir rett til helt nødvendig hjelp i en nødssituasjon mens vedkommende ordner andre løsninger. Lovens krav til forsvarlige tjenester (§ 4) vil også gjelde for denne gruppen. Andre løsninger vil for eksempel være å henvende seg til kontakter i hjemlandet, eller hjemlandets representasjon med sikte på overføring av penger fra andre kilder eller hjelp til å ordne hjemreise. Vi foreslår derfor å forskriftsfeste at retten til bistand gjelder inntil vedkommende har mulighet for å få bistand fra hjemlandet, noe som bør kunne skje i løpet av noen få arbeidsdager. Gjeldende forskrift § 1-3 andre ledd regulerer i dag slike situasjoner, og etter departements mening innebærer forslaget ingen nye plikter for kommunene.

Forslagets § 1 tredje ledd tar hensyn til at EØS-avtalen, den nordiske avtalen om et felles arbeidsmarked og den nordiske sosialkonvensjonen innebærer en rett for borgere fra disse områdene til å ta opphold i Norge, og derigjennom rett til velferdstjenester her. Se også punkt 2.3.

2.2 Ofre for menneskehandel og enkelte andre særskilte tillatelser

En person som kan være offer for menneskehandel kan etter søknad få en midlertidig oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) på seks måneder. Dette er regulert i utlendingsforskriften § 8-3 jf. utlendingsloven § 38. UDI har laget retningslinjer knyttet til dette. Ordningen skal gi ofrene beskyttelse, informasjon og hjelp, slik at de kan ta stilling til om de vil anmelde menneskehandlere, reise hjem, søke asyl eller annet. Dersom de velger å anmelde menneskehandlere, får de bistand til dette. Noen ofre for menneskehandel kan ha oppholdt seg lenge i Norge, og anses for å ha bopel i landet. Ofre som oppholder seg kortvarig eller ulovlig i Norge er i en spesiell situasjon, og får innvilget refleksjonsperioden på dette grunnlaget. De kan trenge beskyttelse og kan være traumatisert. Ofte vil det være i myndighetenes interesse at disse personene blir værende i landet, samarbeider med politiet og vitner i en eventuell rettssak. Personer som har fått innvilget refleksjonsperiode foreslås derfor omfattet av loven selv om de ikke har bopel i riket. Dette foreslås regulert i § 1 fjerde ledd. Vi viser også til kapittel 7 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Personer som har tillatelse til å oppholde seg i Norge i påvente av saksbehandling av søknad om oppholdstillatelse eller klage på vedtak i sak om opphold, foreslås i § 1 fjerde ledd omfattet av loven uten de begrensningene som ellers gjelder kortvarige opphold. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Unntaket foreslås utvidet til også å omfatte personer som har sak angående opphold til domsstolsbehandling i Norge eller i internasjonale domstoler anerkjent av Norge, for eksempel den europeiske menneskerettsdomstolen, og Norge etter anmodning fra denne venter med effektivering av utsendelse og lar personen bli i riket inntil saken er avgjort. I slike saker er oppholdet akseptert av Norge, og man har dermed påtatt seg en forpliktelse for vedkommendes livsopphold. Antallet slike saker er lite, og noen vil ha rett til opphold i statlig innkvartering. Denne utvidelsen vil derfor ikke føre til noen stor belastning for velferdsordningene eller kommunene.

2.3 Om bopel i riket

Det avgjørende for om en person har alminnelig rett til tjenester etter loven vil være om vedkommende har "bopel" i Norge. Dette defineres ikke i loven. Bortsett fra en forutsetning om at oppholdet må være lovlig, er det heller ikke gitt nærmere holdepunkter for tolkningen av "bopel" i forarbeider til sosialtjenesteloven av 1991, eller i rundskriv til denne. Departementet ser behov for retningslinjer her. Slike retningslinjer må i første omgang gis i rundskriv. Departementet vil også vurdere om det kan være hensiktsmessig å endre loven på dette punktet, og kommer ev tilbake til dette.

Når en utenlandsk borger kommer til Norge og tar langvarig opphold, vil situasjonen være en annen enn ved de kortvarige oppholdene. Vedkommendes tilknytning til landet vil på et gitt tidspunkt være slik at han/hun anses å ha bopel, og vurderes på linje med norske borgere.

Nordiske borgere er omfattet av den nordiske avtalen om et felles arbeidsmarked og den nordiske sosialkonvensjonen. Nordiske borgere har rett til å bosette seg hvor de vil i de nordiske land, og de er unntatt fra krav om registrering eller andre formaliteter for å ta arbeid eller opphold på tvers av landegrensene. Nordiske borgere skal behandles som borgere av det land de har opphold i.

En EØS-borger som ønsker å oppholde seg lengre enn tre måneder i Norge skal registrere seg. En EØS-borger vil ved registrering få utstedt et registreringsbevis. Registreringsbeviset dokumenterer at vedkommende har rett til opphold på ubestemt tid, så lenge vedkommende er arbeidstaker, selvstendig næringsdrivende, skal yte tjenester eller råder over tilstrekkelige midler. EØS-borgere med slikt registreringsbevis vil etter departementets syn ha bopel i

Norge, og dermed samme rettigheter og plikter etter loven som norske borgere. Arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende fra EØS-området opprettholder sin status en periode dersom de har blitt midlertidig arbeidsuføre eller ufrivillig arbeidsløse.

En forutsetning for rett til opphold i EØS-området er at vedkommende ikke blir en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger i oppholdslandet. Som et felles utgangspunkt i EØS-området blir det stilt krav om at EØS-borgere må forsørge seg selv og ikke være avhengige av økonomiske ytelser fra det landet de oppholder seg i. Grensen settes generelt ved uvanlig bruk av velferdsordninger som økonomiske stønad. Hva som er ”uvanlig bruk” må vurderes konkret ut fra oppholdets lengde og formål, om vedkommende har familie i Norge, ev skatteplikt til Norge med videre.

Borgere fra land utenfor EØS-området kan få ulike typer oppholdstillatelser i Norge. En tillatelse som innebærer at vedkommende kan oppholde seg lovlig i landet i ett år eller mer, innebærer etter departementets mening at personen må anses som å ha bopel i Norge, og dermed rett til tjenester etter loven. For kortere tillatelser må det foretas en konkret vurdering hvor det legges vekt på oppholdets lengde og formål, om vedkommende har familie i Norge, ev skatteplikt til Norge og andre indikasjoner på etablering i landet.

2.4 Personer som har tilbud om statlig innkvartering

Departementet foreslår å endre ordlyd og struktur i forhold til gjeldende forskriftsbestemmelse, uten at dette skal innebære vesentlige innholdsmessige endringer. Dagens bestemmelse er uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig, da det ikke kommer tydelig frem hva som er hovedregel og hva som er unntak.

I forslaget gjelder § 2 første ledd bare asylsøkere, altså ikke dem som har statlig tilbud i påvente av utreise etter å ha fått endelig avslag på søknad om asyl (for omtale av denne gruppen, se punkt 2.6). Asylsøkere vil ikke ha rett til tjenester, som økonomisk stønad eller hjelp til å finne midlertidig botilbud. Dette er i samsvar med ansvarsdelingen mellom stat og kommune og med prinsippet om økonomisk stønad som en subsidiær ytelse. Asylsøkere vil heller ikke ha rett til deltakelse i kvalifiseringsprogram.

Mange blir værende i statlig innkvartering også etter at opphold er innvilget, i påvente av bosetting i en kommune. Enkelte velger å flytte fra det statlige tilbudet til en kommune på eget initiativ. Dersom en person som gjør dette søker om kommunale tjenester ved NAV-kontoret, vil kommunen kunne avslå søknaden med henvisning til at vedkommende har et statlig tilbud, med mindre dette etter en konkret vurdering anses som åpenbart urimelig. Dette foreslås regulert i § 2 andre ledd, og tilsvarende dagens bestemmelse. Det kan for eksempel være åpenbart urimelig å henvise søker til det statlige tilbudet hvis søker har nær familie som er bosatt i kommunen, eller der vedkommende egentlig klarer seg selv, men søker om engangsstønad i en akutt situasjon.

2.5 Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd

Departementet foreslår endringer i forskriftens bestemmelser om personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd. Gjeldende forskrift tar ikke hensyn til den enkeltes rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, da forskriften er utformet før dette programmet ble innført. Bestemmelsene vil kunne komme til anvendelse i de fem årene det utbetales integreringstilskudd til bosettingskommunen for en person.

Departementet foreslår i § 3 første ledd en hovedregel som fastslår at personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende har rett til tjenester etter loven, i denne kommunen. Dette gjelder også i dag, og er i samsvar med lovens system med oppholdskommunen som ansvarlig.

Videre foreslår departementet i § 3 andre ledd at dersom vedkommende flytter til en annen kommune og søker om individuelle tjenester der, vil vedkommendes rett til tjenester i tilflyttingskommunen være avhengig av at flyttingen er avtalt mellom de to kommunene.

Dersom en person flytter uten at dette er avtalt med kommunene, kan tilflyttingskommunen vise søker tilbake til bosettingskommunen. Etter gjeldende rett er det et krav at søker må ha et stående tilbud i fraflyttingskommunen for at tilbakevisning skal være aktuelt. Dette forbeholdet foreslås ikke opprettholdt i forslag til § 3 tredje ledd. Departementet foreslår at forbeholdet fjernes, fordi bosettingskommunen alltid har plikt til å yte de tjenester en person i henhold til loven har rett på. Retten ogplikten til deltakelse i introduksjonsprogram innebærer en plikt for kommunen til å ha slikt program for vedkommende i deler av den tiden den mottar integreringstilskudd. Gjennom mottak av flyktninger aksepterer kommunen et ansvar også ut over introduksjonsprogrammet. Plikten til å yte tjenester etter loven, og til å bidra til at den enkelte blir i stand til å forsørge seg selv, for eksempel gjennom deltakelse i kvalifiseringsprogram eller andre yrkesrettede tiltak, må forutsettes å være akseptert av kommunen så lenge denne mottar integreringstilskudd. Av integreringshensyn ønsker myndighetene en spredt bosetting av flyktninger. En åpen adgang til flytting i bosettingsfasen vil gjøre det vanskelig for kommunene å lage gode opplegg for opplæring og integrering, og kan dermed være til hinder for mulighetene til selvforsørgelse.

Departementet foreslår å beholde unntaksbestemmelsen om at henvisning til bosettingskommunen ikke kan skje dersom dette er åpenbart urimelig. Dette unntaket vil for eksempel kunne være aktuelt der søker flytter til en kommune hvor vedkommende har nær familie, der vedkommende er selvforsørget i tilflyttingskommunen, men søker om engangsstønad i en akutt situasjon, eller der vedkommende trenger hjelp etter å ha vært selvforsørget i noe tid.

2.6 Ulovlig opphold

Synspunkter på hvilke rettigheter personer uten lovlig opphold skal ha til ulike velferdsordninger, følger ofte synet på innvandringspolitikken generelt. Departementet mener at forslaget til forskrift balanserer de motstridende hensyn som må tas, når det gis rettigheter til personer som oppholder seg ulovlig i landet. Departementet har ikke grunnlag for å tro at en begrenset rett til hjelp fra NAV-kontoret bidrar til å opprettholde ulovlig opphold i Norge, eller at man ved å nekte all bistand initierer eller fremskynder en utreise.

Begrepet ”lovlig opphold” er ikke definert i utlendingsloven, men brukes i ulike rettslige sammenhenger. Gruppen er ikke ensartet, og bakgrunnen for det ulovlige oppholdet varierer. Vi viser til rundskriv fra UDI for detaljert redegjørelse for vurdering av om opphold er lovlig.

Lovens hovedregel er at alle som oppholder seg i Norge er omfattet av loven, men begrensninger kan gis i forskrift. Ved vurdering av om og i tilefelle hvordan man skal begrense retten til individuelle tjenester, og da særlig økonomisk stønad, til personer som oppholder seg ulovlig i landet, er det flere motstridende hensyn som må avveies. Det juridiske utgangspunktet er at personer som oppholder seg ulovlig i landet skal forlate det. Realiteten er at dette av ulike grunner ikke alltid skjer. I denne situasjonen skal kommunene på den ene siden være lojale overfor regelverk og vedtak fattet av statlige innvandringsmyndigheter, og

på den annen side overfor formålet med lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Velferdstjenestene skal ikke være et virkemiddel for å løse problemer knyttet til asyl- og innvandringspolitikk eller til illegal innvandring.

Gjennom lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er kommunene pliktig til å yte tjenester for å bedre levekårene til vanskeligstilte. Denne plikten gjelder imidlertid ikke ubegrenset, og kommunenes primære ansvar er overfor egne innbyggere. Det må derfor settes rammer for den personkrets som skal nyte godt av kommunenes velferdstjenester.

Reglene om rett til tjenester for personer uten lovlig opphold må utformes på en måte som ikke – direkte eller indirekte – pålegger kommunene å vurdere om en person som søker om tjenester har gode grunner for å oppholde seg ulovlig i landet. Grunnlag for opphold er omfattende regulert, og hvorvidt en persons opphold er lovlig vil følge enten direkte av regelverk, eller av vedtak fattet av innvandringsmyndighetene. Kommunene må forholde seg til dette. Forslag til forskrift er utformet slik at kommunene kan foreta de skjønnsmessige vurderinger de har myndighet til etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Hovedregelen vil etter forslaget § 4 første ledd være at personer som oppholder seg ulovlig i landet ikke har krav på individuelle tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er gjort unntak for rett til opplysning, råd og veiledning.

Plikten til å forlate landet foreligger som oftest allerede når personer med ulovlig opphold oppsøker NAV-kontoret. Bestemmelsen i gjeldende forskrift om plikt til å yte nødvendig omsorg inntil vedkommende har plikt til å forlate landet, innebærer derfor at de aller fleste ikke har krav på tjenester. Kommunene har likevel ytt hjelp til denne gruppen, og er også rådet av departementet til å gjøre dette ut fra nødhjelpsbetraktninger. Departementet mener at dagens praksis med uhjemlet tildeling av stønad er uheldig og bør opphøre, og ønsker å gi forskrifter som regulerer retten til hjelp i en nødssituasjon.

I forslaget § 4 andre ledd pålegges kommunene en plikt til å hjelpe mennesker i akutt nød mens de får litt tid til å ordne utreise, men ikke en plikt til å finansiere langvarige ulovlige opphold. hjelpeplikten foreslås begrenset til tiden frem til vedkommende i praksis vil kunne forlate landet. Lengden på hjelpeplikten vil derfor først og fremst være styrt av tiden det tar å skaffe nødvendige reisedokumenter og av ledige plasser på transport ut av landet – enten til hjemlandet, eller til et annet land. hjelpeplikten gjelder ikke personer med tilbud om statlig innkvartering. Dette er redegjort mer for i neste avsnitt. Den foreslåtte bestemmelsen har logisk sammenheng med lovens utgangspunkt om økonomisk stønad som en subsidiær ytelse. Utenlandske borgere som oppholder seg ulovlig i Norge skal i utgangspunktet endre egen situasjon ved å forlate landet. NAV-kontoret verken kan eller skal vurdere hvorvidt en person som oppholder seg ulovlig i landet har gode grunner for å gjøre det, eller om vedkommendes begrunnelse for å oppholde seg i Norge ikke er beskyttelsesverdig.

Det følger av forslaget at personer som er uten lovlig opphold, og som har et statlig tilbud om innkvartering, kan henvises til dette tilbudet dersom de søker om økonomisk stønad til livsopphold. Dette gjelder alle som har fått endelig avslag på søknad om asyl. Bestemmelsen er i samsvar både med den ansvarsdeling mellom stat og kommune som er besluttet når det gjelder personer som søker beskyttelse i Norge og med lovens utgangspunkt om økonomisk stønad som en subsidiær ytelse. At en person av ulike grunner ikke ønsker å benytte det statlige tilbudet, er etter departementets mening ikke et grunnlag for å pålegge kommunene ansvar for vedkommendes livsopphold.

Begrepet ”nødvendig omsorg” som brukes i gjeldende forskrift er uklart og skaper rom for tvil. I forslag til forskrift foreslås at personer uten lovlig opphold som ikke har noe statlig tilbud, har rett på økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til lovens bestemmelser om dette.

Forslaget gir altså hjemmel til å gi nødvendig hjelp en kort tid, men samtidig gir det klar hjemmel for å avslå søknader fra personer som har et statlig tilbud i Norge, og ved gjentatte søknader fra en person uten lovlig opphold.

En særlig problemstilling oppstår i sammenheng med personer som er under frihetsberøvelse. Personer i fengsel eller varetekt vil få ivare tatt sine grunnleggende behov i institusjonen. En mindre gruppe utenlandske statsborgere står imidlertid i en særstilling i forhold til retten til nødvendig og kortvarig hjelp. Dette er personer uten lovlig opphold som er dømt til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg, og hvor overføring av dømte til hjemlandet ikke lar seg gjennomføre. Tvungent psykisk helsevern skal gjennomføres så lite inngripende som mulig for pasienten. Dette innebærer bl.a. at behandlingen i psykisk helsevern også kan skje uten at pasienten er innlagt på en institusjon, hvor dette er et bedre alternativ for pasienten, jf. psykisk helsevernloven § 3-5. Personer i en slik situasjon vil bl.a. ha behov for en bolig. De vil ikke kunne sendes ut av landet før dommen er opphørt, og de vil i mellomtiden ha behov for stønad til livsopphold.

Departementet mener denne gruppen ivaretas gjennom forslag til § 4 andre ledd, selv om nødssituasjonen i disse tilfellene kan bli av lengre varighet. Vi ber om høringsinstansenes syn på om forslaget til § 4 andre ledd er tilstrekkelig, eller om det bør utarbeides en særlig bestemmelse, ev. om andre løsninger bør utredes.

2.7 Dokumentasjon på lovlig opphold

Departementet foreslår å videreføre gjeldende § 1-4, og presiserer i forslaget § 5 at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kan kreve at søker dokumenterer at vedkommende oppholder seg lovlig i riket. Dette følger også av forvaltningsloven, som i § 17 bestemmer at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Forvaltningen må kreve at søker legger frem de opplysningene som er nødvendige for å ta stilling til om vilkår for tjenester er oppfylt. Hva som konkret kreves kan variere fra sak til sak.

Nordiske borgere har rett til å bosette seg hvor de vil i Norden, og trenger derfor ikke fremlegge særskilt dokumentasjon på lovlig opphold.

EØS-borgere får utstedt et registreringsbevis når de registrerer opphold ut over tre måneder. Dette beviset gjelder på ubestemt tid og dokumenterer at vedkommende har lovlig opphold i landet.

For borgere fra land utenfor Norden og EØS vil dokumentasjon på oppholdstillatelse og tillatelsens varighet som hovedregel fremgå av en etikett i vedkommendes pass. Personer som ikke er i besittelse av pass eller lignende reisedokument må fremvise vedtak fra UDI eller UNE for å dokumentere lovlig opphold.

I en del tilfeller vil grunnlaget for en oppholdstillatelse være av en slik karakter at søknad om tjenester ved NAV-kontoret kan være en indikasjon på at vilkår som ligger til grunn for oppholdstillatelsen ikke lenger er til stede. Hvorvidt grunnlaget for oppholdstillatelsen ikke lenger er til stede, og hvilke konsekvenser det evt. skal få, kan imidlertid ikke avgjøres av

kommunen. Kommunen må forholde seg til den dokumentasjon på lovlig opphold som søker fremlegger.

Hvorvidt endringer i de faktiske forhold skal få konsekvenser for oppholdstillatelsen kan bare avgjøres av innvandringsmyndighetene. Kommunen må legge til grunn at den framlagte dokumentasjonen er gyldig, eller i samarbeid med søker, innhente flere opplysninger dersom det vurderes som nødvendig for å opplyse saken. Med utgangspunkt i opplysningene må NAV-kontoret gjøre de vurderinger om rett til og vilkår for tjenester som påligger kommunen etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

2.8 Opplysning, råd og veiledning

Alle som oppholder seg i landet, også personer med kortvarig opphold og personer uten lovlig opphold, har i dag rett til opplysning, råd og veiledning. Departementet foreslår at dette videreføres i § 4, første ledd. God veiledning om rettigheter, plikter og alternative muligheter er viktig for den enkeltes mulighet til å foreta sine valg med sikte på å bedre sin situasjon.

3 Bestemmelser om kvalifiseringsprogrammets innhold

Kvalifiseringsprogrammet er en kommunal tjeneste som forvaltes av NAV-kontorene. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 30 angir både obligatoriske krav til og valgfrie elementer i programmets innhold. I tillegg gir bestemmelsen regler for hva det kan settes av tid til innenfor programmets tidsramme. Bestemmelsen gir vide muligheter for individuell tilpasning av programmet. Det er imidlertid blitt påpekt for departementet både av NAV-kontor, fylkesmenn og direktorat, at det er behov for å presisere og utfylle lovens innholdsbestemmelse i en forskrift. I forskriftens § 7 foreslås slike bestemmelser.

Loven stiller noen absolutte krav til et kvalifiseringsprogramms innhold; programmet *skal* inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking. Departementet foreslår i forskriftsutkastet at arbeidsrettede tiltak skal bety arbeidstrening som forbereder deltakeren på en arbeidssituasjon. Det vil kunne hevdes at *arbeidstrening* er et snevrere begrep enn *arbeidsrettede tiltak*, men departementet mener at dette gir best mening sett i forhold til de tiltak som for øvrig kan inngå i programmet, som er ”andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forbedre overgang til arbeid”. Dette er svært vidt, og det er derfor hensiktsmessig å tolke ”arbeidsrettede tiltak” innskrenkende. Sett i sammenheng vil forskriften gi vide muligheter for å utforme et individuelt tilpasset program.

I forskrift til Arbeidsmarkedsloven, forskrift 11. desember 2008 nr. 1320 om arbeidsrettede tiltak mv., er arbeidsrettede tiltak blant annet arbeidspraksis, som igjen er forklart som tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Arbeidspraksis kan i henhold til forskriften foregå i ordinær eller skjermet virksomhet. Departementet ønsker ikke å bruke betegnelsen arbeidspraksis ved regulering av kvalifiseringsprogrammet, fordi arbeidstrening vil kunne foregå også i andre sammenhenger enn i ordinær eller skjermet virksomhet.

Arbeidstrening skal alltid inngå i programmets annen halvdel. Departementet har tatt hensyn til at deltakerne har ulike forutsetninger og utgangspunkt for deltakelse i programmet. Det bør derfor ikke stilles krav om at arbeidstrening skal være obligatorisk fra oppstart, selv om det vil være hensiktsmessig for noen. I forskriftsutkastet er arbeidstrening gjort obligatorisk i annen halvdel av programperioden. Departementet har her avveid lovens ordlyd mot hensynet til deltakernes individuelle forutsetninger og behov. Skal arbeidstrening inngå i programmet

vil dette senest måtte skje i annen halvdel av programperioden. Midtveis i programmet vil gjerne være et godt tidspunkt for en evaluering, og hvis det da er sannsynlig at programmet vil måtte forlenges, forskyves samtidig tidspunktet for når arbeidstrening vil måtte inngå.

Arbeidssøking er en obligatorisk del av kvalifiseringsprogrammet, og i forskriftsutkastet sies det at arbeidssøking skal inngå fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og det skal alltid inngå i en avsluttende del av programmet. Også her er det lagt avgjørende vekt på deltakerens ulike forutsetninger, men siden arbeidssøking er obligatorisk, vil det senest måtte inngå i programmets avsluttende del. Det må tas for øye at overgang til arbeid er målsettingen med kvalifiseringsprogrammet. Det er sannsynlig at de fleste deltakerne vil ha behov for et program på to år, mens det i enkelttilfeller vil være grunnlag for en forlengelse på ytterligere 6 måneder. Er man kommet til programmets avsluttende del (2-3 måneder igjen), uten at man finner det hensiktsmessig at deltakeren søker arbeid, vil det være naturlig å avslutte programmet før tiden. Da vil NAV-kontoret måtte vurdere alternative tiltak eller ordninger.

Lovbestemmelsen om kvalifiseringsprogrammets innhold angir hva et kvalifiseringsprogram må innholde (obligatoriske tiltak) og hva programmet kan inneholde av tiltak. Kravet til de valgfrie tiltakene er at de støtter opp under og forbereder overgang til arbeid. Hvilke tiltak dette er, vil avhenge av deltakerens funksjonsnivå og behov. Bestemmelsen angir noen eksempler på valgfrie tiltak, men oppregningen er ikke uttømmende. Her vil den individuelle vurderingen av deltakerens behov bestemme hvilke tiltak som blir tatt inn i programmet. Deltakeren vil gjerne ha forslag til hva disse kan bestå av. I tillegg til de obligatoriske og valgfrie tiltakene, kan det settes av tid i programmet til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. Formuleringen *settes av tid til* er valgt fordi helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. ikke inngår som en del av kvalifiseringsprogrammet. Helsehjelp gis av helsepersonell og er ikke regulert av lovgivningen for de obligatoriske tjenestene i NAV-kontoret. Innenfor programmets tidsramme kan det gis adgang til (gis fri til) å få nødvendig helsehjelp og delta i opptrening, egenaktivitet mv. Dette vil være viktig for mange deltakere og styrke deres muligheter til å oppnå en fremtidig overgang til arbeid. Det kan også settes av tid til nødvendig hvile. Dette vil det særlig være behov for i starten av programperioden.

Programmet skal være på full tid, og det er i forskriftsutkastet definert til 37,5 time pr. uke. Dette er den tiden deltakeren må ha disponibelt for programmet, og forvaltningen vil måtte begrunne bruken av denne tiden i hver sak. Begrunnelsen for tidsbruken skal nedtegnes og fremgå av saken.

Kvalifiseringsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger og målsettingen er overgang til arbeid. I forskriftsutkastet stilles det derfor krav om at det legges inn evalueringer i programmet. Deltakernes utbytte av tiltakene og progresjonen i programmet skal vurderes og eventuelt følges opp med endringer i programmets innhold. Evalueringene vil også kunne vise et behov for å forlenge programmet og eventuelt utsette tiltak som arbeidstrening og/eller arbeidssøking.

4 Bestemmelser om kvalifiseringsprogrammets varighet

I § 32 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen angis varigheten av et førstegangsvedtak om kvalifiseringsprogram, og det gis vilkår for to forlengelser av programmet. Etter ett år kan programmet forlenges med inntil ett år, og deretter kan programmet forlenges ytterligere en gang på særskilt grunnlag. Loven sier ikke for hvor lang tid denne forlengelsen kan gis. Departementet er gitt hjemmel for i forskrift å fastsette nærmere retningslinjer for varighetsvurderingen. Vi viser til forslagets § 8.

Kvalifiseringsprogrammets varighet skal fremgå av vedtaket. Varigheten skal være individuelt begrunnet og vil i utgangspunktet ikke kunne overskride ett år. Når varigheten er en del av vedtaket, betyr det at programdeltakeren vil kunne påklage til fylkesmannen beslutningen om programmets lengde.

Forlengelser av programmet skal også besluttes i form av enkeltvedtak. Programmet kan forlenges en gang med inntil ett år, og deretter en gang med inntil seks måneder. Den siste forlengelsen krever en særskilt begrunnelse som kommenteres nedenfor.

Mange deltakere i kvalifiseringsprogrammet vil ha behov for lengre tid enn ett år, og dette vil gjerne være klart allerede når søknaden behandles. Man vil kunne ha et toårig perspektiv på programmert alt ved første vedtak, men vedtaket kan likevel ikke gis en varighet ut over ett år.

Halvveis i programmet eller senest før vedtaket utløper, vil det måtte gjøres en vurdering av om programmet skal forlenges. Vilkårene for deltakelse vil fortsatt måtte være oppfylt, jf. lovens § 29, og det må tas stilling til om forlengelse vil være hensiktsmessig for deltakeren. Det forutsettes imidlertid ikke at deltakeren gjennomgår en ny arbeidsevnevurdering. Hvis evalueringen viser at deltakeren har hatt progresjon i programmet, vil det være grunnlag for en forlengelse på maksimalt ett år. Men selv om man ikke kan se at deltakerens arbeidsevne er bedret, vil man likevel kunne vurdere det som hensiktsmessig å forlenge programmet. Deltakerens utgangspunkt og motivasjon vil ha betydning i denne sammenheng.

Det forhold at målsettingen med kvalifiseringsprogrammet er overgang til arbeid, vil alltid måtte tas med i vurderingen av programmets varighet og en eventuell forlengelse. Synes målsettingen i utgangspunktet urealistisk innenfor et to års perspektiv, bør man vurdere andre tiltak enn kvalifiseringsprogrammet. Brukeren og NAV- kontoret vil kunne ha en fremtidig programdeltakelse som mål, og denne målsettingen vil da være retningsgivende for NAV-kontorets oppfølging og arbeid i forhold til brukeren. Synes målsettingen om arbeidsdeltakelse for en programdeltaker å bli mindre realistisk underveis i kvalifiseringsprogrammet, bør det vurderes å avbryte programmet og følge opp deltakeren på andre måter. Vedkommende vil likevel kunne gis individuelt tilrettelagt oppfølging og tiltak, men vil ikke kunne beholde kvalifiseringsstøtten.

Man bør ha for øye at kvalifiseringsprogram på til sammen to år kun gis en gang, og det er derfor viktig å ta et bevisst og faglig begrunnet standpunkt til hva som for den enkelte er et hensiktsmessig tidspunkt for å delta i programmet. Lar man bare vedtaket løpe uten at deltakeren har utbytte av programmet, vil konsekvensen kunne bli at deltakeren mister muligheten for å kunne fullføre programmet på et senere og bedre egnet tidspunkt. Gjeninntak forutsetter altså at deltakeren ikke har ”brukt opp” de to årene et program etter hovedregelen kan vare. Vedkommende tas da inn igjen i programmet for den resterende tiden. Den tiden en deltaker er i permisjon, regnes ikke med.

Departementet antar at det bare unntaksvis vil være hensiktsmessig å gi et første vedtak med kortere varighet enn ett år. Vi viser her til vilkårene for deltakelse som bl.a. er vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Hvis en søker vurderes å trenge kortere tid enn ett år for å bli i stand til å begynne i arbeid, vil vedkommende gjerne kunne ha nytte av Arbeids- og velferdsetatens tiltak uten den tette oppfølgingen et kvalifiseringsprogram innebærer. For de som fyller vilkårene for kvalifiseringsprogram vil det kunne være hensiktsmessig å fatte et første vedtak som lyder på ett år. Departementet vil anbefale det som en hovedregel. Faller forutsetningene for deltakelse bort underveis, vil programmet kunne stanses. NAV-kontoret må være oppmerksom på at et vedtak om forlengelse av et kvalifiseringsprogram aldri kan gis for mer enn ett år, selv om programmet i første vedtak er gitt en kortere varighet enn ett år.

Programmet vil på særlige vilkår kunne forlenges to ganger. Med dette menes at et kvalifiseringsprogram bare unntaksvis kan forlenges ut over to år. Forlengelse kan bare gis når særlige grunner tilsier at det er behov for en begrenset forlengelse. I forskriftsutkastet gis en adgang til en annen gangs forlengelse på inntil 6 måneder. Det betyr at maksimal lengde på et kvalifiseringsprogram vil være 2,5 år.

Momenter i en særskilt vurdering kan være progresjonen i den enkeltes kvalifisering, herunder forlengelsens betydning for den enkeltes arbeids- og inntektsevne, den enkeltes antatte utsikter til arbeid, deltakerens motivasjon og situasjonen på arbeidsmarkedet generelt. Det kan være at arbeidsmarkedet er slik at deltakerens muligheter for arbeid vil være vesentlig bedre et halvt år fram i tid, uten at vedkommende har utsikt til et konkret arbeidsforhold. Forlengelse på grunnlag av en slik vurdering forutsetter at programdeltakeren har hatt nytte av programmet og styrket sin arbeidsevne vesentlig. Etter lovens ordlyd kreves en særskilt begrunnelse for denne siste forlengelsen. Det er altså ikke tilstrekkelig at deltakeren ikke er klar for deltakelse i arbeidslivet og trenger arbeidstrening og beskjeftigelse ut over 2 år.

5 Bestemmelser om barnetillegg til kvalifiseringsstønad

Det er ulike regler og nivåer for barnetillegg i ulike ordninger etter velferdslovgivningen. I Ot.prp. Nr.70 (2006-2007) om endringer i sosialtjenesteloven i forbindelse med innføring av kvalifiseringsprogram, skriver departementet at det foreslås barnetillegg med tilsvarende satser som gjelder for attføringspenger og rehabiliteringspenger. Disse ordningene er fra 1. mars 2010 erstattet av arbeidsavklaringspenger. Forslaget til regulering av barnetillegget i kvalifiseringsprogrammet tar utgangspunkt i reglene om barnetillegget for arbeidsavklaringspenger.

I forslag til § 9 første ledd fastsettes størrelsen på barnetillegget. Beløpet er satt til kr 27 per dag per barn for fem dager i uken. Dette er likt som for arbeidsavklaringspenger, og vil bli justert sammen med dette. Videre presiseres at dersom begge foreldrene er i kvalifiseringsprogram, har begge rett til barnetillegg. Dette er en konsekvens av at tillegget følger forsørgerplikten uten ytterligere behovsprøving, og det er i samsvar med bestemmelser om barnetillegg til arbeidsavklaringspenger.

I § 9 andre ledd i forslaget reguleres hvilke barn det gis barnetillegg for. Retten til barnetillegg knyttes til lovpålagt plikt til forsørgelse, slik at barnetillegget gis for egne barn og i visse tilfeller fosterbarn. Foreldre som ikke har den daglige omsorgen, men som plikter å betale bidrag, er omfattet, og vil ha rett på barnetillegg. Det vil ikke gis barnetillegg for ektefelles eller samboers særkullsbarn. Disse barna forsørges av sine foreldre, selv om disse ikke lever sammen. Dersom det ble gitt rett til barnetillegg for særkullsbarn, ville man innført en ordning med tre forsørgere.

I § 9 tredje ledd i forslaget bestemmes at barnet ikke regnes som forsørget dersom det har inntekter over grunnbeløpet eller har rett til barnepensjon etter folketrygdloven. Dette begrunnes med at også barn har en plikt til å forsørge seg selv når de har midler til dette, jf barnelova § 66 som slår fast at foreldre skal forsørge barnet når barnet ikke selv har midler til det. Forslaget er i samsvar med folketrygdlovens bestemmelser om arbeidsavklaringspenger og forskrifter til disse.

I utkast til § 10 foreslås en adgang til å utbetale barnetillegget til Arbeids- og velferdsetatens innkreivingsentral i tilfeller der mottaker er bidragspliktig. Det er et vilkår at sentralen har satt frem krav om slik utbetaling. Dette kan være aktuelt i saker hvor programdeltakeren har bidragsgjeld.

6 Bestemmelser om ferie, fravær og permisjon i kvalifiseringsprogram

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 36 første ledd fastslår at ugrunnet fravær som det ikke er gitt tillatelse til, skal føre til tilsvarende reduksjon i stønaden. I bestemmelsens annet ledd er det gitt hjemmel til departementet til å gi forskrifter som fastsetter nærmere regler om fravær og permisjon.

I Ot.prp. Nr. 70 (2006-2007) viser departementet til at det med hjemmel i introduksjonsloven er gitt forskrift som regulerer kommunenes håndtering av spørsmål om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsprogrammet. I proposisjonen heter det videre at det vil bli foreslått tilsvarende bestemmelser for deltakerne i kvalifiseringsordningen. Dette forslaget bygger på forskrifter til introduksjonsprogram, med de tilpasninger departementet mener er hensiktsmessige, blant annet tatt i betraktning at målgruppen er en annen.

Utkast til forskrifter om ferie, fravær og permisjon finnes i kapittel 3 i forslaget.

6.1 Fravær pga sykdom eller skade

Det foreslås i § 11 at fravær pga sykdom eller skade ikke gir reduksjon i stønaden, forutsatt at reglene om bruk av egenmelding og legeerklæring er fulgt.

I § 12 defineres egenmelding, og det foreslås regler om bruk av egenmelding og krav om legeerklæring som ligger tett opp til de regler som gjelder for ordinære arbeidstakere, og også for deltakere i introduksjonsprogram. Egenmelding kan benyttes ved sykdom i inntil tre dager, og inntil fire ganger i løpet av tolv måneder. Det fremgår av forslaget at kommunen kan kreve legeerklæring ved fravær ut over tre dager, men kommunen har ikke plikt til å kreve dette. Dersom kommunen krever legeerklæring, og deltaker ikke legger frem dette, faller retten til kvalifiseringsstønad bort for det aktuelle fraværet.

Enkelte deltakere på kvalifiseringsprogram vil ha helseplager som kan føre til relativt høyt sykefravær. Departementet mener likevel at retten til å benytte egenmelding ikke bør være større for programdeltakere enn for arbeidstakere. Kontakt med lege i både forebyggings- og behandlingsoyemed kan være særlig viktig for denne gruppen, og det vil ikke være forbundet med særlige ulemper å få legeerklæring dersom grensene for rett til bruk av egenmelding overskrides. Regelverket åpner for at det, dersom det er hensiktsmessig, settes av tid til helsehjelp i programmet, slik at dette ikke regnes som fravær, men utgjør en del av programtiden. Se også kapittel 3.

Utkastet til forskrift inneholder videre bestemmelser om krav til skriftlig bekreftelse av muntlig egenmelding i § 13 når deltakeren gjenopptar aktiv deltakelse i programmet etter en egenmelding. Dette er som for arbeidstakere.

I forslag til § 14 er det bestemmelser om at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kan beslutte at en programdeltaker mister retten til å benytte egenmelding i seks måneder dersom vedkommende i løpet av de siste 12 månedene har hatt minst fire fravær med egenmelding uten å legge fram legeerklæring, eller dersom kommunen har rimelig grunn til å anta at fraværet ikke skyldes sykdom eller skade som forhindrer vedkommende fra å delta i kvalifiseringsprogram. Dette foreslås for å hindre misbruk av egenmeldingsretten, og er i samsvar med tilsvarende regler for arbeidstakere.

I § 15 foreslås at deltakere i kvalifiseringsprogram skal ha rett til fri uten reduksjon i stønaden ved barns eller barnepassers sykdom på samme måte som arbeidstakere og deltakere i introduksjonsprogram. Bestemmelsen fastsetter i hvilke situasjoner det gis rett til slik fri.

I utkast til § 16 foreslås regler om rett til å benytte egenmelding ved barns eller barnepassers sykdom, tilsvarende reglene ved egen sykdom. Det foreslås i § 17 bestemmelser om omfanget av retten til fri ved barns sykdom som er i samsvar med folketrygdlovens bestemmelser om omsorgspenger.

6.2 Svangerskap og fødsel

I forslag til § 18 gis en programdeltaker som er gravid rett til fri fra deltakelse i kvalifiseringsprogram med stønad i forbindelse med svangerskapskontroll. For enkelte vil svangerskapskontroll og andre helserelaterte aktiviteter i forbindelse med svangerskapet kunne inngå som en del av programmet. Gravid programdeltaker gis også rett til fri fra deltakelse i kvalifiseringsprogram med stønad i opptil 10 dager umiddelbart før termin.

I § 19 i forslaget gis regler om at en deltaker har rett til fri fra deltakelse i kvalifiseringsprogram uten reduksjon av stønaden de første seks ukene etter fødsel, med mindre hun fremlegger legeattest om at det er bedre for henne å delta i program. Bestemmelsen er i samsvar med arbeidsmiljøloven, og gir rett til to uker lengre fri enn det som gjelder kvinner i introduksjonsprogram. Bestemmelsen er gitt av hensyn til kvinnens behov for restitusjon etter fødsel, og barnets behov for morsomsorg i den første tiden.

Ettersom retten til kvalifiseringsprogram er betinget av at en rekke vilkår knyttet til arbeids- og inntektsevne er oppfylt, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å regulere rett til omsorgspermisjon ut over disse seks ukene. Ofte vil foreldrene ønske å være hjemme med et spedbarn i flere måneder. Dette bør etter departementets mening organiseres ved at kvalifiseringsprogrammet avsluttes og det ved behov utbetales stønad til livsopphold etter lovens regler for dette, uten at det kreves at mor er i aktivitet. Dersom foreldre ønsker å gjenoppta kvalifiseringsprogrammet når barnet kommer i barnehagealder, må det foretas ny vurdering av om vilkårene er oppfylt og av hvilke aktiviteter og tiltak som skal inngå i programmet.

Forslag til § 20 regulerer retten deltakeren har til fri for å amme, og er i samsvar med regler som gjelder arbeidstakere.

6.3 Velferdspermisjon

Forslag til § 21 gir bestemmelser for velferdspermisjon i forbindelse med tilvenning av barn i barnehage, førskole eller hos dagmamma, på første skoledag, ved eget bryllup, ved dødsfall i nær familie eller vennekrets, jobbintervju, opptak ved skole eller avtalt time hos lege eller tannlege og ved pleie av nær pårørende i hjemmet. Det er satt grenser for antall dager deltakeren har rett til fri i forbindelse med de ulike begivenhetene. I utkastets punkt e) er nevnt forhold som kan inngå i programmet for enkelte deltakere, slik som legetime og jobbintervju. Dersom aktiviteten tas inn i programmet, kommer permisjonsbestemmelsen ikke til anvendelse. Den samlede øvre grensen for velferdspermisjon foreslås satt til 10 virkedager per år.

Forslag til § 22 bestemmer at lørdager og søndager, samt spesifiserte høytids- og helligdager er fridager. Det åpnes for at noe annet kan være fastsatt i programmet. Departementet vil ikke

lukke muligheten for at en programdeltaker kan arbeide kvelds- eller helgevakter som ledd i programmet. Personer som ikke hører til Den norske kirke gis rett til fri fra deltakelse i kvalifiseringsprogram med stønad i opptil to virkedager for hvert kalenderår i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider.

§ 23 i forslaget regulerer retten til ferie i opptil 25 virkedager i året, og 30 virkedager for programdeltakere over 60 år. Det presiseres at det er den enkelte kommune som bestemmer når feriedagene skal avvikles, og at programdeltakeren har rett til kvalifiseringsstønad i ferien.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslag til forskrift § 1 første til tredje ledd, § 2, § 3 første og andre ledd, § 5 og § 6 er videreføring av gjeldende rett, og vil derfor ikke få administrative eller økonomiske konsekvenser.

Utkast til forskrift § 1 fjerde ledd forskriftsfester dagens praksis knyttet til personer som har fått innvilget refleksjonsperiode. Det foreslås presisert at personer med innvilget refleksjonsperiode omfattes av loven, også i tilfelles hvor vedkommendes opphold i Norge er av så kort varighet at de ikke kan anses å ha ”bopel i riket”. Refleksjonsperiode innvilges for inntil seks måneder, og antallet reflektanter er begrenset. Det er gitt tilskudd knyttet til tjenester til reflektanter. I noen av de store byene har veksten i antallet reflektanter vært merkbart de senere årene, og departementet er kjent med at enkelte kommuner er misfornøyd med dagens ordning som innebærer at kommunene har ansvar for livsopphold og annen bistand til denne gruppen. Selve refleksjonsordningen er imidlertid ikke tema for denne forskriften, og vi viser her til tiltak 23 i ”Sammen mot menneskehandel” – regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014).

I forslag til § 3 tredje ledd er vilkårene for når tilflyttingskommunen kan vise en person tilbake til bosettingskommunen endret. Som i dag vil søker ha rett til tjenester i tilflyttingskommunen dersom flyttingen avtales mellom de to kommunene. Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan søker vises tilbake til bosettingskommunen med mindre dette er åpenbart urimelig. Forslaget innebærer at gjeldende krav om at bosettingskommunen må ha et ”stående tilbud” oppheves. Dette vil lette saksbehandlingen, og tilflyttingskommunen i mindre grad risikerer å måtte yte tjenester til en person som bosettingskommunen mottar statlig tilskudd for.

I § 4 foreslås en forskriftsfesting av retten til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig bolig i en nødssituasjon for personer uten lovlig opphold. Dette er en forskriftsfesting av ulovfestet rett og gjeldende praksis. Det er ikke grunn til å tro at reguleringen vil føre til økning av henvendelser eller søknader fra personer uten lovlig opphold, eller til økte ubetalinger. Retten til bistand gjelder en liten gruppe, da alle som har rett til opphold i et statlig tilbud utelukkes. Videre gis det bare rett til tjenester i en kort periode.

Kvalifiseringsprogrammet er en lovfestet rettighet i alle kommuner fra 2010, og fra 2011 er finansieringen av programmet lagt inn i rammeoverføringene til kommunen. I forslaget til forskrift gis bestemmelser som skal klargjøre vurderingstemaene ved utforming og varighetsvurdering av programmet. Det gis også enkelte regler for saksbehandlingen som skal klargjøre forholdet mellom vedtak og program, og som bestemmer at sentrale vurderinger skal skriftliggjøres. I tillegg reguleres retten til barnetillegg, ferie, fravær og permisjon. Departementet mener at forskriftsbestemmelsene knyttet til kvalifiseringsprogrammet ikke vil ha vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunene.

8 Overgangsregler og ikraftsetting

Lov 18.12.2009 nr.131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen trådte i kraft 1. januar 2010. Forskrift 04.12.1992 nr 915, gitt med hjemmel i lov om sosiale tjenester mv gjaldt fra denne dato også med hjemmel i den nye loven.

Ny forskrift skal gjelde fra det tidspunkt Arbeidsdepartementet bestemmer, og fra samme dato vil forskriften fra 1992 ikke lenger ha hjemmel i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Departementet foreslår enkelte presiseringer om overgangsordninger i forbindelse med ikraftsetting av den nye forskriften. Vedtak om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad som er fattet med hjemmel i lov 13.12.1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv gjennomføres som forutsatt. Alle nye vedtak fattes i henhold til den nye forskriften, også om det gjelder en løpende sak, eller om søknaden ble mottatt før iverksettelsen. Alle klager som behandles etter ikraftsettingen skal behandles i henhold til den nye forskriften, selv om påklaget vedtak er fattet med hjemmel i forskrift 04.12.1992 nr. 915.

9 Utkast til forskrifter

Forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteforskriften)

Fastsatt av Arbeidsdepartementet xx.xx.2011 med hjemmel i lov 18.12.2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §§ 2, 29, 30, 32, 35, 36 og 51.

Kapittel 1. Utenlandske statsborgeres rett til sosiale tjenester

§ 1 Personer som ikke har bopel i riket

Personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket, har ikke krav på individuelle tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Hvis personen ikke kan dra omsorg for seg selv, har vedkommende rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i en nødssituasjon. Hjelp gis inntil vedkommende kan få bistand fra hjemlandet.

Første og andre ledd gjelder ikke dersom annet følger av avtale Norge har inngått med vedkommendes hjemland, eller av multilaterale avtaler eller konvensjoner. Særlig aktuelle er EØS-avtalen og Nordisk konvensjon om sosialhjelp og sosiale tjenester.

Første og andre ledd gjelder ikke antatte ofre for menneskehandel som er innvilget midlertidig oppholdstillatelse (refleksjonsperiode), eller personer som har tillatelse til å bli i landet mens søknad om oppholdstillatelse eller klage på vedtak i sak om opphold er til behandling hos utlendingsmyndighetene, ved norsk domstol eller hos internasjonalt klageorgan som Norge har anerkjent.

§ 2 Personer som har tilbud om statlig innkvartering

Asylsøkere som er i, eller har tilbud om statlig innkvartering, har ikke krav på individuelle tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Dersom en person med innvilget opphold i riket på eget initiativ flytter fra statlig innkvartering til en kommune, kan kommunen vise søker tilbake til det statlige tilbudet, med mindre dette er åpenbart urimelig.

§ 3 Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd

Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har rett til tjenester i denne kommunen.

Flytter personen til en annen kommune, har vedkommende rett til tjenester der, dersom flyttingen er avtalt mellom de to kommunene.

Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen vise søker tilbake til bosettingskommunen, med mindre dette er åpenbart urimelig.

§ 4 Personer som ikke har lovlig opphold i riket

Personer som ikke har lovlig opphold i riket har ikke krav på individuelle tjenester etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, med unntak av opplysning, råd og veiledning.

Kan personen ikke dra omsorg for seg selv, og har vedkommende ikke et statlig tilbud om innkvartering, har søkeren i en nødssituasjon rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud i henhold til loven. Hjelp gis inntil vedkommende i praksis vil kunne forlate landet.

§ 5 Dokumentasjon av lovlig opphold

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kan kreve at søker dokumenterer lovlig opphold i riket.

Kapittel 2. Kvalifiseringsprogram

§ 7 Kvalifiseringsprogrammets innhold

Arbeidsrettede tiltak skal inngå i programmet fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og skal alltid inngå når deltakeren er halvveis i programmet. Med arbeidsrettede tiltak menes arbeidstrening som forbereder deltakeren på en arbeidssituasjon.

Også arbeidssøking skal inngå fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og skal alltid inngå i den avsluttende delen av programmet. I program som forlenges, vil arbeidssøking kunne legges til den avsluttende delen av andre vedtaksperiode.

Programmet skal være på full tid. Det innebærer at deltakeren må sette av 37 ½ time per uke til programmet. Innenfor denne tidsrammen skal det utformes et individuelt program. Det kan settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. etter en individuell og skriftlig vurdering.

Kvalifiseringsprogrammets innhold skal evalueres i løpet av programperioden. Det skal fremgå av programmet på hvilke tidspunkt det skal foretas evalueringer. Deltakerens utbytte av tiltakene i programmet og progresjonen i programmet skal vurderes og eventuelt følges opp med endringer i programmets innhold.

§ 8 Kvalifiseringsprogrammets varighet

Varigheten av kvalifiseringsprogrammet skal fremgå av vedtaket om innvilget program.

Ved forlengelse av programmet skal det fattes vedtak som begrunner forlengelsen og angir når programmet avsluttes.

Programmets varighet fastsettes med utgangspunkt i de tiltak som det enkelte program skal inneholde og den tid som eventuelt vil medgå til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv.

Hvis målsettingen med programmet ikke er oppnådd når vedtaket utløper, kan programmet forlenges med inntil ett år. Vilkårene for deltakelse etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 29 må fortsatt være oppfylt, og en forlengelse må anses hensiktsmessig og muliggjøre at målet med programmet kan oppnås innen ett år.

En ny forlengelse utover to år forutsetter at forlengelsen vurderes som nødvendig for å kunne oppnå målsettingen om arbeidsdeltakelse. Deltakeren må ha hatt progresjon i sin kvalifisering for arbeidslivet og det må legges vekt på deltakerens motivasjon. Ved ny forlengelse må det anses som sannsynlig at deltakeren vil kunne komme i arbeid ved utløpet av et forlenget program. Situasjonen på arbeidsmarkedet vil ha betydning i denne sammenheng. Andre gangs forlengelse gis for inntil seks måneder.

Etter avsluttet eller avbrutt program kan en deltaker tas inn igjen i programmet én gang, forutsatt at tidsrammen på to år ikke er overskredet. Eventuell permisjon regnes ikke som tid i programmet. Lovens vilkår for deltakelse må være oppfylt og formålet med programmet må anses som oppnåelig innenfor den tid som gjenstår.

Kapittel 3. Kvalifiseringsstønad

§ 9 Barnetillegg

Til programdeltaker som forsørger barn, ytes barnetillegg med 27 kroner per dag for hvert barn for fem dager i uken. Dersom begge foreldrene mottar kvalifiseringsstønad, får begge barnetillegg.

Som barn regnes egne barn og fosterbarn, jf. barnevernloven § 4-22, dersom programdeltakeren har forsørget fosterbarnet i de to siste årene før krav om barnetillegg blir satt fram. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kan fravike kravet om at fosterbarnet skal ha blitt forsørget i de to siste årene før krav om barnetillegg settes fram, når fosterhjemsordningen har en varig karakter.

Et barn anses ikke som forsørget dersom det har inntekt, herunder kapitalinntekt, som er større enn grunnbeløpet, eller har rett til barnepensjon etter folketrygdloven kapittel 18.

§ 10 Barnetillegg til bidragspliktige

Dersom programdeltaker skal betale underholdsbidrag til barn som han eller hun får barnetillegg for, kan barnetillegget utbetales til Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral. Det er et vilkår at sentralen har satt fram krav om slik utbetaling. Barnetillegget går til fradrag i underholdsbidraget som stønadmottakeren skal betale.

§ 11 Fravær ved egen sykdom

En programdeltaker beholder retten til kvalifiseringsstønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 35 ved sykdom eller skade som forhindrer vedkommende fra å delta i kvalifiseringsprogrammet på grunnlag av egenmelding eller legeerklæring etter bestemmelsene i §§ 12 til 14.

§ 12 Rett til å nytte egenmelding

Med egenmelding menes det at programdeltakeren skriftlig eller muntlig melder fra til kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen om sykdom eller skade som forhindrer vedkommende fra å delta i kvalifiseringsprogram, uten å legge fram legeerklæring.

For å få rett til å nytte egenmelding må vedkommende ha deltatt i programmet i minst åtte uker.

Egenmelding kan nyttes for opptil tre kalenderdager om gangen. Ved nytt sykefravær innen 16 kalenderdager regnes tidligere fraværskdager uten legeerklæring med.

Hvis sykdom eller skade som forhindrer vedkommende fra å delta i kvalifiseringsprogrammet varer ut over de tre kalenderdagene egenmelding er nyttet, kan kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kreve legeerklæring. Dersom programdeltakeren ikke legger fram legeerklæring, faller retten til kvalifiseringsstønad bort for egenmeldingsperioden. Dette gjelder likevel ikke dersom vedkommende har vært forhindret fra å søke lege, og det er godtgjort at han eller hun fra et tidligere tidspunkt har hatt samme sykdom eller skade.

§ 13 *Skriftlig egenerklæring*

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kan kreve at programdeltakeren bekrefter en muntlig egenmelding etter at han eller hun har gjenopptatt programdeltakelsen. Dersom en slik erklæring ikke blir lagt fram, kan kommunen bestemme at retten til kvalifiseringsstønad i egenmeldingsperioden skal falle bort.

§ 14 *Bortfall av retten til å nytte egenmelding*

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kan beslutte at retten til å få kvalifiseringsstønad på grunnlag av egenmelding faller bort dersom

- a) programdeltakeren i løpet av de siste tolv månedene har hatt minst fire fravær med egenmelding uten å legge fram legeerklæring eller
- b) kommunen har rimelig grunn til å anta at fraværet ikke skyldes sykdom eller skade som forhindrer vedkommende fra å delta i kvalifiseringsprogram.

Egenmelding for fravær som er dokumentert med legeerklæring fra den fjerde fraværsdagen, regnes ikke med.

Før kommunen treffer sin beslutning etter bestemmelsen i første ledd, skal programdeltakeren gis anledning til å uttale seg. En beslutning om å ta fra en programdeltaker retten til å nytte egenmelding skal vurderes på nytt innen seks måneder.

§ 15 *Barns eller barnepassers sykdom*

En programdeltaker som har omsorg for barn, beholder retten til kvalifiseringsstønad etter lov om sosial tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 35, dersom han eller hun er forhindret fra å delta på grunn av

- a) nødvendig tilsyn med og pleie av et sykt barn i hjemmet eller i helseinstitusjon,
- b) at den som har det daglige barnetilsynet er syk
- c) fordi den som har det daglige barnetilsynet er forhindret fra å ha tilsyn med barnet fordi vedkommende følger et annet barn til utredning eller til innleggelse i helseinstitusjon.

Retten til fri fra deltakelse i kvalifiseringsprogrammet etter første ledd gjelder til og med det kalenderåret barnet fyller tolv år. Dersom barnet er kronisk sykt eller funksjonshemmet, gjelder retten til og med det året barnet fyller 18 år.

§ 16 *Rett til å nytte egenmelding ved barns eller barnepassers sykdom*

Programdeltakeren kan gi egenmelding ved barns eller barnepassers sykdom for de tre første kalenderdagene i hvert enkelt tilfelle. Fra den fjerde dagen kan kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen kreve at barnets eller barnepasserens sykdom blir dokumentert med legeerklæring. Bestemmelsene i § 13 og § 14 første ledd bokstav b og tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 17 *Omfanget av rett til fri ved barns eller barnepassers sykdom*

Retten til fri fra deltakelse i kvalifiseringsprogrammet ved barns eller barnepassers sykdom gjelder for den enkelte programdeltaker i opptil ti virkedager i løpet av de siste tolv månedene. Har vedkommende omsorgen for mer enn to barn, gjelder retten i opptil 15 virkedager i løpet av de siste tolv månedene. Når en programdeltaker er alene om omsorgen, økes antallet virkedager til henholdsvis 20 og 30.

Dersom en programdeltaker har et kronisk sykt eller funksjonshemmet barn og dette innebærer en markert høyere risiko for fravær, økes retten som er nevnt i første ledd med ti virkedager for hvert kronisk sykt eller funksjonshemmet barn. Når en programdeltaker er alene om omsorgen, doubles antallet stønadsdager.

Programdeltakeren regnes for å være alene om omsorgen for et barn også hvis den andre av barnets foreldre i lang tid ikke kan ha tilsyn med barnet fordi han eller hun er funksjonshemmet, innlagt i helseinstitusjon e.l.

§ 18 *Svangerskapskontroll*

Programdeltaker som er gravid har rett til fri fra deltakelse i kvalifiseringsprogrammet i forbindelse med svangerskapskontroll, dersom slike undersøkelser ikke med rimelighet kan finne sted utenfor programtiden.

Programdeltaker som er gravid har under svangerskapet rett til permisjon med kvalifiseringsstønad i opptil ti virkedager umiddelbart før termin. Den som gjør bruk av denne retten skal varsle kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen snarest mulig og senest en uke i forveien.

§ 19 *Fødsel*

Etter fødselen skal deltakeren ha permisjon med kvalifiseringsstønad de første seks ukene, med mindre hun fremlegger legeattest om at det er bedre for henne å delta i program.

I forbindelse med fødselen har barnefaren rett til fri fra deltakelse i kvalifiseringsprogrammet i opp til ti virkedager for å gi omsorg til familien. Bor foreldrene ikke sammen, kan en annen som bistår moren etter fødselen gis tilsvarende rett til fri fra kvalifiseringsprogram.

§ 20 *Amming*

En programdeltaker som ammer sitt barn har rett til den fritid hun av den grunn trenger og minst én time daglig.

§ 21 *Velferdspermisjon med kvalifiseringsstønad*

Når det foreligger viktige velferdsgrunner, kan den enkelte kommune innvilge søknad om velferdspermisjon med stønad i inntil ti virkedager for hvert kalenderår. Det kan bl.a. gis velferdspermisjon

- a) i inntil tre virkedager ved tilvenning av barn i barnehage, førskole eller hos dagmamma
- b) for å følge barnet på skolen første skoledag
- c) for den dagen programdeltakeren gifter seg
- d) i inntil tre dager i forbindelse med dødsfall i nær familie eller vennekrets. Samboer og samboers familie likestilles i dette tilfelle med ektefelle og ektefelles familie. Det kan i tillegg gis permisjon med stønad på eventuelle nødvendige reisedager mellom bosted og det sted hvor begravelse, bisettelse eller urnenedsettelse finner sted
- e) i forbindelse med jobbintervju, opptak ved skole eller avtalt time hos lege eller tannlege

f) når en programdeltaker pleier en nær pårørende i hjemmet.

§ 22 Helge- og høytidsdager

Lørdager og søndager, 1. og 17. mai samt nyttårsdag, skjærtorsdag, langfredag, 2. påskedag, Kristi himmelfartsdag, 2. pinsedag og 1. og 2. juledag er fridager, med mindre annet er fastsatt i programmet.

Den som ikke hører til Den norske kirke har rett til fri fra deltakelse i kvalifiseringsprogrammet i opptil to virkedager for hvert kalenderår i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider. Programdeltaker som ønsker å nytte denne retten til fridager, skal gi kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen beskjed senest ti virkedager på forhånd.

§ 23 Ferie

For hvert kalenderår skal det fastsettes ferie i opptil 25 virkedager for alle programdeltakere. Programdeltakere over 60 år har rett til fri fem ekstra virkedager per år. Det er den enkelte kommune som bestemmer når feriedagene skal avvikles. Programdeltakeren har rett til kvalifiseringsstønad i ferien.

Kapittel 4. Overgangsbestemmelser og ikraftsetting

§ 24 Ikraftsetting

Forskriften settes i kraft fra xx.xx.2011.

§ 25 Overgangsbestemmelser

Vedtak om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad som er fattet med hjemmel i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv gjennomføres som forutsatt.

Barnetillegg ytes i samsvar med forskriften fra og med dato for ikrafttredelse.

Alle nye vedtak fattes i henhold til forskriften.

Klager behandles etter forskriften, selv om påklaget vedtak er fattet med hjemmel i forskrift 4. desember 1992 nr. 915 til lov om sosiale tjenester mv.