



Arbeidsdepartementet
PB 8019 Dep
0030 OSLO

Høringsuttalelse - forslag til forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Fylkesmannen i Buskerud viser til Arbeidsdepartementets høringsbrev av 12. april om utkast til forskrift til sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Vi støtter forslaget til ny forskrift, med de forbehold som følger av våre merknader nedenfor.

Utlendingers rettigheter i nødssituasjoner

Forslagets utgangspunkt er at personer som ikke er norske statsborgere og ikke har bopel i riket, ikke har krav på individuelle tjenester etter loven. Det samme gjelder personer som ikke *har lovlig opphold her. For begge grupper er det foreslått unntak for nødssituasjoner.*

Forskriftsforslaget § 1 andre ledd og § 4 andre ledd gir rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud dersom vedkommende ikke kan dra omsorg for seg selv. For personer uten lovlig opphold gjelder dette bare dersom vedkommende ikke har statlig tilbud om innkvartering. Og for begge grupper er det inntatt forslag til begrensninger i rettighetene i nødssituasjoner.

Fylkesmannen i Buskerud har merknader til begrensningene i rettighetene i nødssituasjoner. Mest sentralt er behovet for presisering av hvor langt kommunens hjelpeplikt overfor disse personene strekker seg i tid.

Utlendinger med lovlig opphold (men uten bopel) kan i en nødssituasjon få hjelp *"inntil vedkommende kan få bistand fra hjemlandet"*, jf. § 1 andre ledd siste punktum. Personer uten lovlig opphold kan få hjelp *"inntil vedkommende i praksis vil kunne forlate landet"*, jf. § 4 andre ledd siste punktum. Begge bestemmelsene synes å knytte varigheten av rettigheten til et tidspunkt i framtiden der vedkommende bør være uavhengig av sosiale tjenester, jf. formuleringene *"kan få"* og *"vil kunne"*.

Forskriftsforslaget sier derimot ingenting konkret om utlendingers rettigheter etter dette (på vedtakstidspunktet framtidig) tidspunktet, dersom vedkommende rent faktisk ikke får bistand fra hjemlandet eller forlater Norge. Vi oppfatter høringsnotatet (side 7, nest siste avsnitt) slik at forslaget er ment som en rettslig begrensning i hvor lenge kommunen plikter å yte hjelp til disse gruppene. En slik begrensning i tid bør i tilfelle gå klart fram av forskriften selv.

Praktisk sett er det her spørsmål om kommunene på ett eller annet tidspunkt skal avslå søknader om penger til mat og drikke (eventuelt også midlertidig husvære) fra personer som ellers ikke har muligheter til å skaffe dette, med den begrunnelse at vedkommende burde fått bistand fra hjemlandet, eventuelt burde forlatt Norge. Dersom departementets forslag er ment slik at det prinsipielt sett åpnes for å nekte personer økonomisk stønad til de aller mest

grunnleggende behov selv om det er på det rene at de her og nå ikke kan dekke disse behovene på annen måte, oppfatter vi det som en endring av gjeldende rett.

Både av denne grunn og av hensyn til brukernes og kommunenes behov for et klart regelverk, bør § 1 andre ledd og § 4 andre ledd etter vårt syn utformes klarere enn forslaget legger opp til. Hensynet til likebehandling tilsier at kriteriene utformes presist. Det samme gjør spørsmålets alvor for de det gjelder, både søker og saksbehandler. Det kan også stilles spørsmål ved om det er kommunene som har best faglige forutsetninger for å vurdere når en person burde hatt bistand fra hjemlandet eller burde forlatt Norge.

Begrunnelsen for å nekte personer uten lovlig opphold hjelp i nødssituasjoner etter at de burde forlatt landet, vil lett kunne oppfattes å være at de skal motiveres til frivillig utreise. Som departementet selv peker på i høringsnotatet (side 7, øverst), skal velferdstjenestene ikke brukes som virkemiddel for å løse problemer knyttet til asyl- og innvandringspolitikken eller til illegal innvandring. Fylkesmannen i Buskerud kan ikke se andre hensyn som kan begrunne at personer i nød skal nektes stønad til mat, drikke etc. med den begrunnelse at de ikke burde vært i Norge.

Etter vårt syn bør det også gå klarere fram av § 1 andre ledd og § 4 andre ledd om utlendingers rettigheter i nødssituasjoner er ment å underlegges en strengere behovsvurdering enn det som er vanlig etter loven, og/ eller om stønaden normalt skal utmåles lavere enn vanlig er. Vi viser til at begrepet "*nødssituasjon*" brukes i forskriftsforslaget, uten å utdypes verken der eller i høringsuttalelsen. Begrepet er ikke brukt i loven.

Vi har merket oss at høringsnotatet (side 8 andre avsnitt) gir uttrykk for at § 4 gir klar hjemmel for å avslå ved gjentatte søknader fra en person uten lovlig opphold. Slik ordlyden i § 4 er utformet, kan vi ikke se en slik klar hjemmel.

Kommunenes forhold til registreringsbevis for EØS-borgere

Fylkesmannen i Buskerud oppfatter det som uklart hvordan kommunene er tenkt å skulle forholde seg til registreringsbevis som er utstedt til EØS-borgere som oppholder seg i Norge. Spørsmålet er ikke omtalt særskilt i forskriftsforslaget, men er viet en del oppmerksomhet i høringsnotatet.

Under punkt 2.7 (om dokumentasjon på lovlig opphold) heter det at registreringsbeviset "*dokumenterer at vedkommende har*" lovlig opphold. Samme sted uttales det at kommunene ikke skal foreta noen form for overprøving av oppholdstillatelser de får seg forelagt fra søkere, selv om kommunene sitter på faktaopplysninger som indikerer at vedkommende ikke lenger burde hatt registreringsbeviset.

Videre heter det under punkt 2.3 (om bopel i riket) at EØS-borgere "*med [...] registreringsbevis vil etter departementets syn ha bopel i Norge [...]*". Så langt oppfatter vi uttalelsene i punktene 2.3 og 2.7 å samsvare med hverandre, og gi uttrykk for at en EØS-borger som rent faktisk innehar et registreringsbevis med dette beviset kan dokumentere både lovlig opphold og bopel-status. Kommunene skal ikke overprøve dette.

Men i punkt 2.7 uttales det videre at forutsetningen for rett til opphold i EØS-området er at en ikke er en urimelig byrde for velferdsordningene i oppholdslandet. Personer med registreringsbevis beholder sin bopel-status i en periode med midlertidig arbeidsuførhet eller

ufrivillig arbeidsløshet. Grensen settes ved "uvanlig bruk" av velferdsordninger, og det uttales at hva som må regnes som slik uvanlig bruk må avgjøres etter en konkret vurdering.

Vi oppfatter spørsmålet om hva som er uvanlig bruk av velferdsordninger som en del av utlendingsmyndighetenes saksbehandling, ikke som en del av arbeids- og velferdsforvaltningens saksbehandling. Verken lov om sosiale tjenester i Nav, folketrygdloven eller annet relevant regelverk har oss bekjent bestemmelser som medfører at hva som er vanlig og uvanlig bruk av velferdsordninger inngår som en del av vurderingen av om stønad skal innvilges eller ikke.

De nevnte uttalelsene i høringsnotatet punkt 2.7 kan forstås slik at det er tenkt at kommunene likevel skal foreta vurderinger av hva som er uvanlig bruk av velferdsordninger, og i noen tilfeller avslå søknader fordi innvilgelse ville medføre slik uvanlig bruk. I så fall bør dette gå entydig fram av forskriften. Vi legger til at en slik ordning vil bryte med utgangspunktet om at arbeids- og velferdsforvaltningen skal forholde seg til de opplysninger fra utlendingsmyndighetene som søkeren kan framlegge.

Sekundærflyttinger

Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende, har som utgangspunkt rett til tjenester i denne kommunen. Når personer flytter fra denne kommunen til en annen kommune, oppstår det spørsmål om hvilken kommune som plikter å yte tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dersom flyttingen ikke er avtalt mellom de to kommunene, skal tilflyttingskommunen etter forskriftsforslaget § 3 tredje ledd kunne "*vise søker tilbake til bosettingskommunen*".

Vår vurdering er at uttrykket "*vise ... tilbake*" er språklig upresist. Det er ikke tale om at tilflyttingskommunen skal fatte et enkeltvedtak som pålegger personen en rettslig plikt til å flytte tilbake til bosettingskommunen. Vedkommende kan fritt oppholde seg i tilflyttingskommunen. Regelens innhold er at tilflyttingskommunen kan avslå en søknad om tjenester etter loven med den begrunnelse at vedkommende har sine rettigheter i sin bosettingskommune. Da bør etter vårt syn § 3 tredje ledd omformuleres slik at ordlyden gjenspeiler dette, framfor å gi inntrykk av at noen kan pålegges flytteplikt av en kommune.

I tilfeller der tilbakevisning til bosettingskommunen er åpenbart urimelig, kan slik tilbakevisning ikke gjøres. Vi har merket oss at høringsnotatet (side 6, fjerde avsnitt) nevner som eksempel på hva som kan være åpenbart urimelig at tilbakevisning gjøres i tilfeller der en person flytter til en kommune der han eller hun har nær familie. Nærmere kriterier for vurdering av slike situasjoner er ikke antydnet. At en person flytter til (eller etter) nær familie i en annen kommune uten at flyttingen er avtalt mellom kommunene, er ikke helt uvanlig. Dersom unntaket skal forstås slik at det normalt vil være åpenbart urimelig å vise vedkommende tilbake til bosettingskommunen i slike tilfeller, vil det i praksis ikke bli tale om et snevert unntak fra hovedregelen om at tilbakevisning kan gjøres.

Kvalifiseringsprogrammet

Fylkesmannen er klageinstans for avslag på søknader om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Vurderingen av behovet for kvalifiseringsprogrammet legges i arbeidsevnevurderingen etter § 14 a i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Fylkesmannen må forholde seg til vedtaket etter § 14 a og er ikke klageinstans for dette. Dette gir en kompleks og uoversiktlig klagerettighet for brukeren. Klager må klage til NAV Klageinstans på vurderingen av behovet, og så eventuelt i neste

omgang klage til Fylkesmannen på avslaget. Denne komplekse klageretten kan gi en svekkelse av rettsikkerheten for brukere.

Erfaringene har vist at enkelte deltakere i kvalifiseringsprogrammet i perioder har et lite aktivt program. Deltagerne får en kombinasjon av statlige og kommunale tiltak, og mange er i kvalifiserende kurs før arbeidsutprøving. Det er flere Nav-kontor som sliter med å ha egnede kurs til målgruppen, på grunn av både innstramminger i de statlige tiltaksbudsjettene våren 2011 og stram kommuneøkonomi. Deltagere risikerer dermed å måtte vente på egnede tiltak og bruke av sin sterkt begrensede tid i programmet. Mange kontor har også brukt perioden til å kartlegge og avklare behovene for tiltak. Om denne perioden blir for lang på grunn av saksbehandling ved Nav-kontoret mister personen muligheten for avklaring. Det bør beskrives en klagerett på innholdet i programmet for å sikre brukers rett på et egnet innhold.


I forskriften § 7 defineres arbeidsrettede tiltak som arbeidstrening. I øvrig relevant lovgivning defineres arbeidsretting som også å gjelde kvalifiserende kurs og utdanning. Vi ser det som uheldig at deltagerne får redusert sine rettigheter på NAV sine tiltak og virkemidler, sammenlignet med andre brukere. Vi mener at det er uheldig at man innfører to ulike definisjoner av samme begrep i samme etat.

Man har til nå ansett kvalifiseringsprogrammet som vellykket dersom det fører til overgang til et ordinært utdanningsforløp, og dette er etter vårt syn en holdning man bør videreføre. I forarbeidene til loven (Ot. Prop. 70) var målet med kvalifiseringsprogrammet både arbeid, utdanning og bedret livskvalitet. Fylkesmannen i Buskerud ser det som uheldig om man erstatter dette med kun arbeid som målsetning.

Kvalifiseringsprogrammet skal være et engangstilbud, noe som er uvanlig blant velferdsordningene. Fylkesmannen i Buskerud vurderer det slik at dette i enkelte tilfeller ikke vil være tilstrekkelig. Det vil være situasjoner hvor en person av medisinske eller sosiale årsaker ikke klarer å gjennomføre programmet som ung, men vil ha nytte av kvalifiseringsprogrammet mange år senere. Erfaringen viser at det har vært mange sosialhjelpsmottakere som i løpet av kvalifiseringsprogrammet har fått avklart at de har et stort rusproblem og programmet har mislyktes. I slike tilfeller vil personen etter vellykket behandling ikke ha rett til en ny periode på kvalifiseringsprogrammet. Vi mener at det lokale Nav-kontoret bør ha anledning til å innvilge en ny periode på kvalifiseringsprogrammet dersom situasjonen for en bruker er vesentlig endret.

I forskriftsforslaget § 8 foreslås at varigheten fastsettes med utgangspunkt i de tiltak som skal inngå. Samtidig kan man kun forlenge kvalifiseringsprogrammet maksimalt 2 ganger. Dersom man antar at et kortvarig tiltak er tilstrekkelig og fatter vedtak om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet i mindre enn ett år, vil deltageren risikere å miste rettigheter. Erfaringene viser at man ved oppstart ikke helt vet hele det videre forløp. Utprøving og evaluering underveis er grunnlaget for vurdering av tiltak. Vårt syn er derfor at det bør etableres rett til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet i 2,5 år, uavhengig av vedtaksperiodene/ antall vedtak.

Med hilsen


Kirsti Kolle Grøndahl
fylkesmann


Anne Cathrine Dahl
avdelingsdirektør