



Arbeidsdepartementet

## **Hørings svar - forslag til ny forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen**

Fylkesmannen i Hedmark oversender herved hørings svar til forslag til ny forskrift om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. Deres brev av 14.04.11.

### **Kapittel 1. Utenlandske statsborgeres rett til sosiale tjenester**

Fylkesmannen i Hedmark er kjent med at dette er et område som oppfattes som komplekst og uoversiktig for kommunene og for Fylkesmannen som klage- og tilsynsorgan. Det er ønskelig med en gjennomgang og eventuell samordning med bestemmelser som gjelder dette området i andre tilgrensende lover og forskrifter. Her vises det spesielt til utlendingslovens bestemmelser om oppholdsgrunnlag for EØS-borgere med tilhørende forskrift og politiets/utlendingsmyndighetenes oppfølging av premisset for innvilgelse av såkalte registreringsbevis for denne gruppen. Det er ønskelig at de politiske myndigheter gjennomgår en analyse av på hvilken måte de ulike rettighetsbestemmelser i hhv forskrift til lov om sosiale tjenester i Nav og forskrift til utlendingsloven samt de ulike utøvende organers myndighetsutøvelse/oppfølging av gitte rettigheter til EØS borgere påvirker tjeneste/rettighetstildelingen til den enkelte borger.

### **§ 1 Personer som ikke har bopel i riket**

#### **Første ledd:**

Bruken av begrepet bopel synes å være noe uklart og det synes som om departementets mening med begrepet mer speiler mot tilhørighet til riket/lovlig opphold enn til en faktisk bolig. Fylkesmannen i Hedmark mener at kommunene i sin vurdering må gis anledning til å ta med momenter som etablert bolig og registreringsbevis.

Konsekvensen av uklar begrepsbruk ved bruk av begrepet "bopel" synes i liten grad analysert og det synes i liten grad tydeliggjort hvorvidt lovgivers intensjoner er å utvide målgruppen for individuelle tjenester etter loven eller gi kommunene rom for å skjønnsmessig vurdere hver enkelt sak. Fylkesmannen i Hedmark vil i denne sammenheng også vise til bruken av begrepene "urimelig byrde" og "uvanlig bruk" i høringsnotatet og anmode om at disse begrepene gjøres til gjenstand for samme analyse som nevnt knyttet til begrepet "bopel". En slik analyse må settes i sammenheng med høringsnotatets beskrivelse av kommunens manglende mulighet til å avgjøre eller påvirke om grunnlaget for oppholdstillatelsen fortsatt er tilstede som fremkommer av notatets punkt 2.7.

Fylkesmannen i Hedmark mener også at det er uheldig at man i høringsnotatet legger en forståelse av begrepet bopel til grunn som er en annen enn hva som normalt legges i begrepet bopel som i normal språkbruk må sies å være å forstå som en faktisk bolig. Fylkesmannen i Hedmark foreslår også at overskriften på § 1 endres til ”Personer som har lovlig opphold, men ikke bopel i riket” for å skape en presisering av skillet mellom §§ 1 og 4.

Det anmodes om at kommunens plikter og rom for skjønn knyttet til § 1 klargjøres grundig i rundskriv.

#### Annet ledd:

Fylkesmannen i Hedmark foreslår at setningen ”hjelp gis inntil vedkommende kan få bistand fra hjemlandet” endres til samme ordlyd som benyttet i forskriftens § 4 ”hjelp gis inntil vedkommende i praksis vil kunne forlate landet” og at det tilføyes ”..eller benytte seg av andre/egne muligheter”. Fylkesmannen i Hedmark mener at en slik endring vil presisere at dette omhandler de som er i landet innenfor rammene av lovlig opphold, men at det oppstår en situasjon slik som beskrives i § 1 annet ledd. Departementets forslag innebærer at man i praksis flytter handlingsplikten til personens hjemland. Dersom de ikke oppfyller sine forpliktelser overfor sin borger vil retten til hjelp fra Norge opprettholdes inntil hjemlandet anerkjenner sin handlingsplikt. Vi mener at vår foreslåtte endring vil tydeliggjøre kommunens handlingsplikt uavhengig av hjemlandets respons på den oppståtte situasjonen. Dersom overskriften til § 1 ikke endres foreslår Fylkesmannen i Hedmark at det knyttet til annet ledd føyes til en presisering av at for personer uten lovlig opphold må § 4 anvendes.

#### Tredje ledd:

Det synes unødvendig å ta med spesifikke konvensjoner i forskriftsteksten. En slik spesifisering i forskriftsteksten vil kreve en jevnlig revidering. Det bør i stedet vurderes hvorvidt det skal foreligge en uttømmende liste over relevante konvensjoner som et vedlegg til forskriften.

#### Fjerde ledd:

Fylkesmannen i Hedmark viser til tidligere kommentarer/innspill rundt bruken av begrepet bopel i første ledd og ber om en vurdering av hvorvidt det bør tilføyes en presisering av at bestemmelsen i fjerde ledd gjelder uavhengig av om vedkommende har bopel i riket.

### **§ 2 Personer som har tilbud om statlig innkvartering.**

Fylkesmannen i Hedmark støtter innholdet i forslaget og har ingen forslag til endringer eller tilføyninger.

### **§ 3 Personer som er bosatt i kommune som mottar integreringstilskudd**

#### Tredje ledd:

Fylkesmannen i Hedmark anser det som viktig at bruken av begrepet ”åpenbart urimelig” tydeliggjøres og at det presiseres for kommunene at dette innebærer en sterkere vektlegging enn bruken av begrepet ”urimelig” alene. Dette bør beskrives og tydeliggjøres i rundskriv.

### **§ 4 Personer som ikke har lovlig opphold i riket**

#### Annet ledd:

Fylkesmannen i Hedmark foreslår at det vurderes å igangsette arbeid for å gjøre endringer i utlendingsloven som omfatter gruppen som er idømt tvungent psykisk helsevern eller tvungent omsorg og ikke har lovlig opphold i riket med målsetting å sikre denne gruppen

lovlig opphold under dom. Fylkesmannen i Hedmark foreslår også tilsvarende arbeid for å gjøre endringer i folketrygdloven med målsetting å sikre denne gruppen inntekt via folketrygdloven i den perioden dommen gjelder. Overnevnte gjelder særlig de i denne gruppen som gjennomfører dom uten at vedkommende er innlagt på institusjon jf lov om psykisk helsevern § 3-5 og som derfor er bosatt i en kommune under dom.

### **§ 5 Dokumentasjon på lovlig opphold**

Fylkesmannen i Hedmark støtter i hovedsak innholdet i forskriftens § 5, men har noen bemerkninger i forhold til departementets høringsnotat. Fylkesmannen i Hedmark er i utgangspunktet enig i at det enkelte Nav-kontor ikke har myndighet til å avgjøre om grunnlaget for oppholdstillatelsen er tilstede og eventuelle konsekvenser av dette. Det anses imidlertid som uheldig at de norske myndigheter som har slik avgjørelsesmyndighet ikke følger opp at vilkårene for lovlig opphold er tilstede utover tidspunktet for innvilgelse. Dette gjelder særlig innvilgelse av registreringsbevis for EØS-borgere. Slikt registreringsbevis har ingen utløpsdato og selv om premissene for slikt opphold kan opphøre jf. Utlendingsforskriftens §§ 111 og 112, har politiet ingen rutiner eller ressurser til å følge opp at vilkårene for opphold består utover vurderingen på tidspunktet for innvilgelse. Konsekvensen er at slike registreringsbevis innvilges, men trekkes i liten grad tilbake. Det anmodes også om at Arbeidsdepartementet tar stilling til på hvilke premisser slike registreringsbevis blir innvilget særlig mht utlendingsforskriftens § 112 bokstav c og hvordan innvilgende myndighets fortolkning av denne bestemmelsen før innvilgelse av registreringsbevis samsvarer med begrepet ”tilstrekkelig til livsopphold” i lov om sosiale tjenester i Nav.

Fylkesmannen i Hedmark ber også om at departementet eventuelt vurderer å gi kommunene en forskriftsfastsatt, skjønnsmessig opplysningsrett til politiet i saker hvor de, gjennom sin dokumentasjonsinnhenting, gjøres kjent med at forutsetningene for lovlig opphold ikke lenger er tilstede, men at dokumentasjonen på lovlig opphold fortsatt er gyldig. En slik rett vil også bidra til å underbygge departementets intensjoner knyttet til høringsnotatets punkt 2.6 om ulovlig opphold.

### **Kapittel 2. Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad**

Fylkesmannen i Hedmark gjør innledningsvis oppmerksom på at § 6 synes å mangle i utkastet til forskrift.

Innledningsvis vil Fylkesmannen i Hedmark også bemerke at det synes som om forslaget til forskrift snevrer inn de muligheter som ligger i forarbeidet til bestemmelsene om kvalifiseringsprogram i lov om sosiale tjenester i Nav (Ot. Prp 70 2006-2007). Det synes også som om forskriftsforlaget ikke hensyntar de erfaringer og forskningsresultater som er meldt tilbake fra tjenesteytere, deltakere og forskere på området. Fylkesmannen i Hedmark gjør oppmerksom på at konsekvensen av en eventuell innsnevring av de muligheter som ligger i kvalifiseringsprogram er at kommunene, som følge av at dette ikke er lovpålagt, vil sitte igjen med en stadig økende gruppe personer som ikke får tilstrekkelig tilbud om individuell oppfølging, råd og veiledning knyttet til sin livssituasjon og avstand til arbeidslivet.

Fylkesmannen i Hedmark stiller spørsmål ved om overnevnte er i tråd med lovgivers intensjoner.

## **§ 7 Kvalifiseringsprogrammets innhold.**

### Første ledd:

Fylkesmannen i Hedmark mener at hva som legges i begrepet arbeidsrettede tiltak må være det samme som betydningen av samme begrep i ”forskrift til arbeidsrettede tiltak”(FOR 2008-12-11 nr. 1320), som regulerer de statlige tiltak til personer som har behov for denne type tiltak. Dette vil være av stor betydning for å begrense risikoen for at begrepets betydning knyttet til kvalifiseringsprogram ikke fortolkes begrensende i forhold til denne gruppens tilgang til arbeidsrettede og kvalifiserende tiltak i regi av den statlige delen av Nav.

Fylkesmannen i Hedmark ber også om en tydeliggjøring av hvorvidt bruken av kvalifiserende tiltak som ulike AMO kurs/yrkesrettede kurs via statlig tiltaksportefølje faller inn under bestemmelsene i forskriftens betydning av ”arbeidsrettede tiltak” eller om dette vil falle inn under beskrivelsen av ”andre tiltak som kan være med å støtte opp under og forberede overgang til arbeid”. Fylkesmannen i Hedmark støtter forslaget om at arbeidsrettede tiltak må igangsettes på det tidspunkt som er fastsatt i forskriften, men anbefaler at dette presiseres til å lyde ”skal alltid inngå når deltakeren er halvveis ut i første vedtaksperiode for deretter å videreføres i eventuelle forlengelser av programmet”.

### Annet ledd:

Fylkesmannen i Hedmark støtter i utgangspunktet forskriftens krav til at arbeidssøking skal inngå i programmet når det er hensiktsmessig og alltid i den avsluttende delen av programmet. Vi er imidlertid kjent med at overgang til utdanning etter endt kvalifiseringsprogram er relativt vanlig. Som følge av dette ønsker vi en presisering og departementets fastsettelse av hvorvidt overgang til utdanning vurderes som et relevant alternativ til overgang til arbeid/arbeidssøking i slutfasen av kvalifiseringsprogram. Fylkesmannen i Hedmark ber også om en generell vurdering/presisering av hvorvidt utdanning/skolegang kan inngå som en del av kvalifiseringsprogrammet eller ikke. Fylkesmannen i Hedmark ønsker å presisere at arbeid som eneste utveg etter gjennomført kvalifiseringsprogram, vil svekke mulighetene programmet så langt har gitt den enkelte. Dersom muligheten etter endt program ikke kan være utdanning, er dette en innskrenkning av muligheter slik som loven har blitt praktisert til nå.

### Tredje ledd:

Forskriften bør ikke fastsette timetall på en måte som ikke favner den adgang som fremkommer av lov om sosiale tjenester § 37 til å være deltaker i kvalifiseringsprogram på deltid. Fylkesmannen i Hedmark forutsetter at det fortsatt er mulighet for å kombinere arbeid og kvalifiseringsprogram og ordlyden i § 7 tredje ledd må derfor endres.

### Fjerde ledd:

Fylkesmannen i Hedmark støtter forslaget om plikt til å evaluere innholdet i programmet i løpet av programperioden. Vi ønsker at ordlyden på forskriften inneholder begrepet ”jevnlig” for å sikre at evaluering ikke kun foretas som en avslutning på programmet, men faktisk anvendes som et verktøy for å sikre at innholdet i den enkeltes program kontinuerlig er tilpasset den enkeltes situasjon.

Fylkesmannen ber også om at kravet til å sikre brukers medvirkning under evalueringen presiseres i forskriftsteksten.

## **§ 8 Kvalifiseringsprogrammet varighet**

Fylkesmannen i Hedmark støtter forslaget knyttet til første til fjerde ledd og har ingen bemerkninger i forhold til disse.

#### Femte ledd:

Fylkesmannen i Hedmark mener det er viktig å begrense adgangen til forlengelse av kvalifiseringsprogram for å redusere risiko for at deltakelse i kvalifiseringsprogram ikke blir en ny velferds- og stønadsordning som medfører risiko for ”innelåsing i form av stønad/velferdsgode”. Samtidig vil Fylkesmannen i Hedmark bemerke at tidsperioden for kvalifiseringsprogram og kommunens mulighet til å gjøre egne vurderinger i forhold til den enkelte deltakers behov vurderes i utgangspunktet som for innsnevrende med tanke på målgruppen når forskrift fastsetter en begrensning på 6 mnd for tredje vedtaksperiode. Kommunen bør gis mulighet for å fastsette en forlengelse utover 6 mnd i ”særlige tilfeller” dersom dette, etter en individuell vurdering, er av sentral betydning for at den enkeltes program skal føre til overgang til arbeid, eller at manglende resultatoppnåelse ikke skyldes at deltaker eller kommunen ikke har fulgt opp sine forpliktelser i programperioden.

Forskriftens femte ledd fastsetter muligheten for andregangsforlengelse avgrenses til maksimum 6 mnd. Fylkesmannen i Hedmark anmoder om at det vurderes å innføre en rett til forlengelse utover 6 mnd for deltaker i programmet dersom kommunen ikke har gjennomført sine plikter iht lov og forskrift knyttet til kvalifiseringsprogrammets innhold ved deltakers foregående vedtaksperiode.

#### Sjette ledd:

Fylkesmannen i Hedmark mener det er viktig å begrense adgangen til gjeninntak i kvalifiseringsprogram for å redusere risiko for at deltakelse i kvalifiseringsprogram ikke blir en ny velferds- og stønadsordning som medfører risiko for ”innelåsing i form av stønad/velferdsgode”.

Til tross for dette mener Fylkesmannen at forskriften bør åpne for at kommunen i ”særlige tilfeller” kan innvilge nytt program etter helhetlig individuell vurdering, dersom vedkommendes livssituasjon er vesentlig endret og når kommunen vurderer at dette er nødvendig og hensiktsmessig.

Forskriften fastsetter plikter både for deltaker og for kommunen knyttet til gjennomføring av kvalifiseringsprogram. For deltaker har manglende oppfyllelse av plikter klare konsekvenser i form av at program kan avsluttes/vedtak kan endres eller at programperioden ikke gir deltaker de muligheter for endring i livssituasjon/arbeidstilknytning som målsettingen med programmet tilsier.

Forskriftens sjette ledd fastsetter at muligheten for å tas inn igjen i programmet på senere tidspunkt er svært begrenset. Fylkesmannen anmoder om at det vurderes å innføre en ”sikkerhetsventil” på søknad om reinnntak i programmet dersom kommunen ikke har gjennomført sine plikter iht lov og forskrift knyttet til kvalifiseringprogrammets innhold ved deltakers første gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet.

#### **Bemerkning knyttet til §§ 7 og 8**

I forhold til bestemmelsene om deltakers og kommunens plikter og rettigheter i §§ 7 og 8 anbefaler Fylkesmannen at departementet vurderer om eventuell manglende pliktoppfyllelse fra kommunens side bør gi rettigheter til bruker.

#### **§ 9 Barnetillegg**

Fylkesmannen mener det er uheldig å fastsette barnetillegget som et satt beløp i forskriften uten å presisere hvorvidt dette skal indeksjusteres. Fylkesmannen anbefaler at barnetilleggets fastsettelse i stedet følger nøkkelen for fastsettelse av kvalifiseringsstønadens størrelse og at man derfor i stedet benytter en viss prosentandel av folketrygdens grunnbeløp som ordlyd i forskriftsteksten til § 9.

Fylkesmannen vil også vektlegge at fastsettelsen av barnetillegget til kvalifiseringsstønaden bør understøtte den øvrige satsningen mot barnefattigdom og at tillegget derfor bør settes til en slik størrelse at det fremstår som et reelt virkemiddel i forhold til det økonomiske aspektet ved barnefattigdom.

**§§ 10-25**

Fylkesmannen støtter forskriftsforslaget knyttet til overnevnte og har ingen bemerkninger til disse.

Med hilsen

Trond Lutnæs e.f  
fylkeslege

Solveig Hansen  
seniorrådgiver

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.*