



Fylkesmannen i Vestfold

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Vår saksbehandler / telefon:
Live Jetlund
33 37 23 97

Deres referanse:
201100820-/CSH

Vår referanse:
2011/3527
Arkivnr: 721.0

Vår dato:
18.08.2011

Høring - utkast til forskrift til lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen

Det vises til høringsbrev fra Arbeidsdepartementet datert 12.04.11 som vi mottok 03.06.11, og med utsatt frist for merknader til 31.08.11.

Fylkesmannen i Vestfold har merknader til oppdatering av regulering av retten til tjenester for personer som ikke har bopel i Norge, og til enkelte av bestemmelsene om kvalifiseringsprogram som tidligere ikke har vært regulert i forskrift. Dette gjelder bestemmelser om programmets innhold, varighet og om barnetillegg til kvalifiseringsstønad. Vi kommenterer også at det ikke er foreslått bestemmelser i forskriften som presiserer inngangsvilkårene for deltakelse i kvalifiseringsprogram, idet vi mener at det er behov for utfyllende bestemmelser om dette.

Kommentarer til bestemmelser som gjelder personer som ikke har bopel – eller ulovlig opphold i Norge

Fylkesmannen i Vestfold mener det er positivt at bestemmelsene om utenlandske statsborgeres rettigheter søkes presisert. Dette er forhold som vi har vært opptatt av tidligere, og som vi har gitt uttrykk for i tidligere høringsuttalelser, blant annet i høring om ny utlendingsforskrift.

Om bopel i riket

Fylkesmannen mener at begrepet ”uten bopel i riket” kan virke uklart. Det som har betydning er om personen har lovlig opphold i Norge, kortvarig eller langvarig, og hvordan dette oppholdet får konsekvenser for personens rettigheter i Norge. Retningslinjer på området er helt nødvendig.

Nordiske borgere og EØS borgere

Vi forstår det slik at nordiske borgere vil ha rett til å bosette seg i Norge uten at det foreligger krav om registrering eller tilgjengelig arbeid. Dersom disse personene ikke kan sørge for sitt livsopphold, vil de ha de samme rettigheter til økonomisk stønad som norske borgere. I veilederen til den nordiske sosialkonvensjon kan det forstås som om at det foreligger begrensninger i nordiske borgeres rettigheter i enkelte situasjoner. Fylkesmannen mener at betydningen av sosialkonvensjonen bør presiseres, herunder om det faktisk foreligger unntak fra bestemmelsene om like rettigheter til økonomisk stønad som norske borgere.

EØS borgere som ønsker å oppholde seg i Norge utover tre måneder skal registrere seg. Det utstedes registreringsbevis som dokumenterer rett til opphold på ubestemt tid. Kommunen forholder seg til dokumentert lovlig opphold ved vurdering av rettigheter til økonomisk sosialhjelp. Slik må det også være. Imidlertid er oppholdet i utgangspunktet innvilget under forutsetninger om at ulike vilkår er oppfylt, som arbeidsforhold, forsørgelse mv. Fylkesmannens erfaring er at kommunene i økende grad opplever at personer søker om økonomisk stønad fordi forutsetningene for oppholdet ikke lenger kan oppfylles, som regel ved at vedkommende har mistet arbeidet eller blitt syk mv. Vedkommende kan dokumentere lovlig opphold, og kommunene innvilger økonomisk stønad dersom vilkårene ellers er oppfylt.

Det er utlendingsforvaltningen som skal følge opp egne beslutninger, og eventuelt trekke tilbake oppholdstillatelsen/registreringsbeviset dersom vilkårene for dette ikke lenger er tilstede. Dette gjelder også i forhold til EØS borgere. Kommunen har verken rett eller plikt til å overprøve utlendingsforvaltningens beslutninger eller melde fra om endringer i forutsetningene for opphold, og gjør heller ikke dette. Vår erfaring, basert på henvendelser fra kommunene, er at utlendingsforvaltningen *ikke* følger opp sine egne beslutninger ved å trekke oppholdstillatelsen/registreringsbeviset tilbake. Brudd på vilkår får derfor ingen reelle konsekvenser for disse personenes oppholdstillatelse fordi de selv ofte heller ikke melder fra til utlendingsmyndighetene. Fylkesmannen mener at det er meget uheldig at kommunens kunnskap om at vilkårene for oppholdet har endret seg, ikke får konsekvenser for den enkeltes rettigheter. Det skyldes at denne informasjonen ikke er kjent for utlendingsmyndighetene. Manglende oppfølging og kontroll og/eller gjeldende taushetsbestemmelser er avgjørende for dette. Dette medfører økte kostnader for kommunene til økonomisk stønad til personer myndighetene i utgangspunktet har forutsatt at skal klare seg selv. I sin tur kan dette medføre en utilsiktet "uthuling" av myndighetenes utlendingspolitikk. Vi vil mene at det er viktig at utlendingsloven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen med forskrifter samordnes så langt det er mulig, og at det enkelte forvaltningsorgan følger opp sine egne beslutninger.

Personer som har tilbud om statlig innkvartering

Fylkesmannen er enig i at det er nødvendig å presisere reglene i forhold til gjeldende forskriftsbestemmelse, om hva som er hovedregel og hva som er unntak.

Vi vil allikevel påpeke at det vil være få situasjoner der unntaksbestemmelsen bør komme til anvendelse. Alle asylsøkere (også de som har fått opphold, men ikke er bosatt) er i en spesiell situasjon. Vi mener at dagens ansvarsdeling mellom stat og kommune bør presiseres, uten unntak. Dersom en asylsøker ikke ønsker å bo i ordinært mottak i påvente av bosetting etter avtale, er det staten ved UDI som bør være den instans som har ansvar for å sørge for alternativer, så som plassering i alternativ mottaksplass eller desentralisert mottak. UDI bør gjennom dialog med asylsøkeren og på vegne av denne henvende seg til kommunen dersom dette er aktuelt, samt sørge for direkte økonomisk kompensasjon for kommunen. Dersom en asylsøker selv velger å ikke benytte seg av det statlige tilbudet uten å samarbeide med UDI om alternativer, bør han/hun kunne henvises tilbake til statlig innkvartering. Vi er derfor uenige i at det overlates til kommunen, og til Fylkesmannen som klageinstans, å vurdere om det foreligger unntak som kan gjøre det "åpenbart urimelig" å henvise en asylsøker tilbake til statlig innkvartering, samt å dekke kostnadene dette medfører. Vi mener dette bør være statens eget ansvar.

Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd

Overskriften i punkt 2.5 er "Personer som er bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd". Vi mener at overskriften er misvisende fordi integreringstilskuddet følger folkeregistrert adresse. Det betyr at kommunen personen er folkeregistrert i per 01.01. vil motta

integreringstilskudd uavhengig av om denne kommunen har inngått avtale med IMDi om bosetting av aktuelle person. Det avgjørende er imidlertid hvilken kommune som har inngått avtale om bosetting med IMDi. Dette bør framkomme tydelig i forskriften.

Fylkesmannen slutter seg for øvrig til endringene som er foreslått. Vi vil allikevel bemerke at forskriften bør angi nærmere retningslinjer for bruk av unntaksbestemmelsen om henvisning til bosettingskommunen ved såkalte sekundærflyttinger.

Ulovlig opphold

Hovedregelen er at personer som oppholder seg ulovlig i landet ikke har krav på stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Allikevel er praksis at stønad gis, blant annet etter råd fra departementet, i kortere eller lengre tid (nødhjelps betraktninger). Dette selv om det foreligger en plikt til å forlate landet. Vi er enig i at denne praksisen bør opphøre. Vi mener imidlertid at forslaget ikke innebærer en endring slik at dagens praksis endres. I tråd med vår uttalelse over (avsnitt om personer som har tilbud om statlig innkvartering), mener vi at alle personer som ikke har lovlig opphold bør få tilbud om statlig innkvartering inntil hjemreise kan skje. Det er utlendingsmyndighetene (staten) som behandler søknad om opphold, og som bør være den som følger opp sine egne beslutninger i etterkant. Det betyr at utlendingsmyndighetene vil ha den nødvendige kompetanse til å vurdere om retur er tilrådelig og å sørge for hjemreise eller statlig innkvartering der hjemreise ikke er mulig. Kommunens ansvar bør begrenses til å sørge for at personene som ikke har lovlig opphold, kommer seg til statlig innkvartering. Dagens praksis bør ikke videreføres slik forslaget legger opp til, ved at det overlates til kommunen, og til Fylkesmannen som klageinstans, å vurdere om det foreligger såkalte nødhjelps betraktninger, om utreise kan skje, rimelig stønadsperiode mv.

For øvrig bør det presiseres ytterligere, dersom det er slik vi forstår det, at personer i fengsel eller varetekt (og som ikke har lovlig opphold) ikke vil ha rett til økonomisk stønad med utgangspunkt i rundskriv I-11/2000 om Kriminalomsorgens og sosialtjenestens ansvar for sosiale tjenester og økonomisk stønad til innsatte i fengselsvesenets anstalter, fordi de får dekket alle behov i fengselet.

Dokumentasjon på lovlig opphold

Forslagets § 5 legger opp til at kommunen kan kreve at personene det gjelder, dokumenterer lovlig opphold i Norge. Dette er et godt og riktig utgangspunkt, og er uproblematisk når det er greit å framskaffe slik dokumentasjon. Det er i de tilfellene hvor dokumentasjonen ikke kan framskaffes eller oppholdstillatelsen er uklar, at kommunen får store utfordringer med hensyn til å vurdere rettighetene til tjenester. Det kan være vanskelig å få verifisert hvorvidt det faktisk foreligger søknader om opphold, klage til behandling mv, og om personene har lov til å oppholde seg i Norge i påvente av utlendingsmyndighetenes behandling, eller om de må forlate landet. Det oppleves som problematisk at utlendingsmyndighetene ikke innvilger gyldige (skriftlige) oppholdstillatelser i slike "venteperioder". Vårt inntrykk er at personene selv ofte ikke har dokumentasjon på at de har gyldig opphold i påvente av avklaring av sin situasjon, men er avhengig av at kommunen kommer muntlig i kontakt med utlendingsmyndighetene, og at disse kan avklare status i saken. Vårt inntrykk er at dette er ressurskrevende saker for kommunene, og at det ofte er vanskelig å komme i kontakt med utlendingsmyndighetene. Det er også slik at utlendingsmyndighetene i mange tilfeller ikke kan gi klare svar på status i saken, og om personene faktisk har gyldig opphold i påvente av avklaring.

Kommentarer til bestemmelser som gjelder kvalifiseringsprogrammet

Fylkesmannen i Vestfold vurderer det som positivt at forskriften gir utfyllende bestemmelser som regulerer praktisering av kvalifiseringsprogrammet. Siden lovfesting av ordningen i 2007 har praksis vist store ulikheter både i utvelgelse av deltakere til program, hvordan programmet er tilrettelagt for den enkelte, og hvordan oppfølgingen og evalueringen er gjennomført. Vi vurderer det derfor som viktig med forskriftsbestemmelser som klargjør hovedtemaene og reduserer usikkerhet om hvordan ordningen skal forstås og praktiseres. Selv om programmet skal individuelt tilrettelegges ut fra den enkeltes behov, er det en forutsetning at bestemmelsene er så klare og entydige som mulig med tanke på likebehandling og rettssikkerhet for den enkelte.

Vilkår for deltakelse i kvalifiseringsprogram

Fylkesmannen i Vestfold vurderer at det bør være nær sammenheng mellom inngangsvilkårene og innholdet i programmet dersom deltakelsen skal gi resultater. Vi savner derfor at målgruppa for programmet tydeliggjøres gjennom utdypende bestemmelser i forskriften. Vilkårene for deltakelse i kvalifiseringsprogram (§ 29) forutsetter i stor grad skjønsmessige vurderinger. Dette gjelder både kravet om at deltakeren skal ha "vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne", "ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven" og "tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig ...". Ved siden av å styrke tjenestens rettighetspreg, som i dag framstår som svakt, vil klargjøring av inngangsvilkårene kunne bidra til at tjenesten gis til dem som har størst utsikt til å nå målet med programmet. Spesielt vurderer vi derfor at vilkåret om behov for tett og koordinert bistand i mange tilfeller kan stå i motsetningsforhold til de relativt strenge kravene om arbeidsretting og omfang med 37,5 t pr. uke. For å sikre mer presis definisjon av målgruppa, mener vi derfor at adgangen som gis i § 29 til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift, bør benyttes.

Vår erfaring i den første treårs-perioden er at Nav-kontorene har vurdert inngangsvilkårene nokså ulikt. På den ene sida er det tatt inn deltakere som i liten grad har kunnet nyttiggjøre seg programmet innenfor den lovfestede tidsrammen. Av disse har en relativ høy andel avsluttet, eller avbrutt, program uten at målet om arbeid er nådd. På den andre sida er det tatt inn deltakere som trolig ville oppnådd å komme i lønnet arbeid ved mindre intensiv innsats enn programmet forutsetter. Sentralt fastsatte volumkrav har sannsynligvis bidratt til denne variasjonen. Selv om vi erfarer at det i dag gjøres grundigere vurderinger ved innsøking av deltakere, mener vi at inngangsvilkårene bør klargjøres. Vi forstår den nye bestemmelsen om arbeidstrening slik at arbeidsretting i programmet konkretiseres og skjerpes. Sammen med bestemmelsen om at kvalifiseringsprogrammet med inntil to år kun kan gis én gang, er det viktig å "treffe" riktig tidspunkt for den enkeltes deltakelse. Dette gjelder særlig langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, som ofte står svært langt fra arbeidsliv og har behov for å gjennomføre andre tiltak som behandling, prekvalifisering mv. i forberedelsen til et arbeidsrettet program. For noen i denne gruppen kan kvalifiseringsprogrammet fungere som et avsluttende ledd i en lengre rehabiliteringsperiode for å kunne nå målet om selvforsørgelse ved eget arbeid. For disse vil det være avgjørende at tilbudet ikke gis for tidlig, siden utsiktene til å lykkes med programmet da vil være små.

Bestemmelser om kvalifiseringsprogrammets innhold

Kvalifiseringsprogrammet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking. Forslaget til forskrift (§ 7) presiserer at det med arbeidsrettede tiltak menes "arbeidstrening som forbereder deltakeren på en arbeidssituasjon".

Fylkesmannen vurderer at presiseringen klargjør intensjonen om arbeid og gir et tydeligere innhold til begrepet arbeidsrettede tiltak. Den uttrykker også hvilken forventning som ligger til den enkelte, og til kommunens tilrettelegging av program. Samtidig vurderer vi at dette bidrar til å avgrense målgruppen på en måte som avviker fra mange kommuners praksis i den første perioden, som i større grad har lagt vekt på ulike former for deltakelse i aktivitet og lavterskeltiltak. Vi vurderer at programmet ble lansert, og mottatt, som et viktig tilbud til langtidsmottakere av sosialhjelp. Økt vekt på kravet til arbeidsretting, og mindre vekt på deltakelse som fremmer sosial inkludering og økt livskvalitet, vil utelukke sosialhjelpsmottakerne med størst problembelastning som fungerer som barrierer mot varig integrasjon i arbeidsliv. Dette er bekymringsfullt dersom de ikke ellers får den oppfølgingen som de trenger for å bedre sin livssituasjon, i første rekke fordi arbeidsretting i så stor grad preger tjenestene i Nav-kontoret.

Bestemmelsen om evaluering i løpet av programperioden er etter vår vurdering viktig. Selv om evaluering er en forutsetning for måten programmet organiseres og gjennomføres på, viser erfaringer fra flere kommuner at grundige evalueringer underveis i programperioden har vært fraværende eller mangelfull. Plikten til å gjennomføre evaluering av deltakerens utbytte, framdrift og endringsbehov i programmet, bør derfor framgå av forskriften. Dette kommer i tillegg til den løpende oppfølgingen i tiltakene som programmet forutsetter.

Programmets varighet

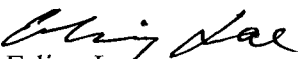
Som allerede kommentert over, vurderer vi programperioden som for kort for dem som står lengst unna arbeidslivet. Gitt den innsnevring av målgruppa som er en følge av kravet til arbeidstrening, vurderes programperioden å være tilstrekkelig.

Fylkesmannen vurderer det ellers som lite tjenlig at deltakelse i kvalifiseringsprogram kun skal gis én gang. Enkeltindividets muligheter til endring gjennom vekst og utvikling tilsier at det bør være mulig å få kvalifiseringsprogram på nytt dersom målet ikke ble nådd i første forsøk. Særlig gjelder dette når det har gått lang tid, og dersom livssituasjonen er vesentlig endret. I slik tilfelle bør det kunne tilbys kvalifiseringsprogram på nytt som et hensiktsmessig tiltak for å oppnå innpass i arbeidslivet.

Bestemmelser om barnetillegg til kvalifiseringsstønad

Fylkesmannen ser det som positivt at bestemmelsene om barnetillegg følger reglene om barnetillegget for arbeidsavklaringspenger. Vi støtter videre presiseringen av hvilke barn det gis barnetillegg for, og at dette er knyttet til forsørgelsesplikten. Vi vurderer det imidlertid som unødvendig at forskriften fastsetter kronebeløp, idet evt. justering av beløpet vil kreve forskriftsendring.

Med hilsen
Fylkesmannen i Vestfold


Erling Læ
fylkesmann


Svein Lie
avdelingsdirektør