

OSLO KOMMUNE  
BYRÅDET

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester

**Behandling av sak: Høring: Forslag til endringer i kapittel 1 Utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp i forskrift 4. desember 1992 nr. 915 til lov om sosiale tjenester m.v. - Oslo kommunes høringsuttalelse**

Byrådet behandlet den 01.07.2004 vedlagte sak nr. 1201

Byrådet fattet slikt vedtak:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til forslag til endringer i kapittel 1 Utenlandske stasborgeres rett til sosialhjelp i forskrift 4. desember 1992 nr 915 til lov om sosiale tjenester m.v.;

1. Generelle kommentarer

1.1

Oslo kommune støtter formålet med endringsforslaget: Å bidra til at sosialtjenesten kan utøve sin virksomhet i lojalitet til andre myndigheters vedtak og politiske målsettinger om kontrollert innvandring og god integrering. Oslo kommune er videre enig i at utenlandske statsborgere med lovlig opphold i størst mulig grad skal behandles på samme måte, og ha samme rettigheter og plikter som norske borgere. Videre er en enig i at regelverket bør gi forutberegnlighet, men samtidig ikke legge unødige begrensninger på kommunens frie skjønn etter sosialtjenesteloven.

1.2

Oslo kommune vil understreke at de forhold som reguleres av kapittel 1 i forskrift 4. desember 1992 nr. 915 til lov om sosiale tjenester m.v. i mange tilfeller innebærer betydelige utfordringer for sosialtjenesten. Ved utformingen av regelverket bør en være oppmerksom på at sosialtjenesten i mange tilfelle vil måtte treffe raske avgjørelser. Dette innebærer at det er viktig at regelverket er lett å anvende. Videre innebærer dette at regelverket bør være mest mulig uttømmende. Det bør for eksempel ikke legges opp til anvendelse av ulovfestede prinsipper og vanskelig tilgjengelige juridiske begrep, som kan gi andre resultater enn det som følger av forskriftens ordlyd. En kommer nærmere tilbake til dette på noen punkter.

### 1.3

I forslaget til nytt kapittel 1 i forskriften benytter en både begrepet "riket", "landet" og "Norge". Dersom disse ordene skal bety det samme bør en bruke ett begrep konsekvent. I så fall kan det være hensiktsmessig å bruke begrepet "riket", da dette er brukt i sosialtjenesteloven § 1-2. Dersom de tre begrepene skal forstås ulikt bør det forklares.

## 2. Kravet om lovlig opphold

### 2.1

Oslo kommune er enig i at det fortsatt skal stilles krav om lovlig opphold i riket for å ha rett til stønad etter sosialtjenesteloven kapittel 5. Oslo kommune er også enig i forslaget om også å stille krav om lovlig opphold for å ha rett til tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4 med unntak av råd og veiledning i henhold til § 4-1. Som omtalt i høringsnotatet ville det være inkonsekvent å finansiere et ulovlig opphold, eller å gi tjenester til personer med slikt opphold.

### 2.2

Oslo kommune oppfatter forslaget slik at vilkåret om lovlig opphold for å ha rett til tjenester etter kapittel 4 også innebærer et krav om lovlig opphold for hjelpetiltak etter sosialtjenesteloven § 6-1, mens de øvrige bestemmelser i kapittel 6 "Særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere" også skal gjelde utenlandske borgere uten lovlig opphold. Oslo kommune vil anbefale at det kommer klarere frem hva som er ment på dette punktet.

### 2.3

Etter Oslo kommunes oppfatning er den foreslåtte regelen i § 1-6 første ledd vanskelig tilgjengelig. En forstår høringsnotatet slik at en med "lovlig opphold" i § 1-1 ikke bare forstår en tillatelse som gir rett til opphold, men også for eksempel det forhold at søkere får oppholde seg i riket mens søknaden behandles. Oppholdet vil etter denne forståelse være lovlig inn til det tidspunkt vedkommende er pålagt å forlate riket, jf. utlendingsloven § 41 første ledd første punktum. En forstår det da for eksempel slik at oppholdet er lovlig selv etter endelig avslag, dersom det er satt en utreisefrist som ennå ikke er gått ut.

I § 1-6 første ledd synes det imidlertid forutsatt at oppholdet har vært ulovlig før det tidspunkt vedkommende er pålagt å forlate riket iht. utlendingsloven § 41. En har vanskelig for å se hvilke tilfeller det siktes til. En kan ikke se at eksemplene i høringsnotatet er helt treffende. En anmoder om at departementet vurderer om det er mulig å få meningen bedre frem.

### 2.4

Oslo kommune støtter for øvrig forslaget om at det blir redegjort for og gitt eksempler på lovlig opphold i et rundskriv. I tillegg til de problemstillinger departementet har nevnt som aktuelle, vil Oslo kommune peke på at det kan være behov for en klargjøring når det gjelder sosialtjenestens behandling av utenlandske statsborgere i fengsel, enten dette gjelder varetekt eller soning. Skal disse alltid anses for å ha lovlig opphold, selv når grunnlaget for fengsling er at de ikke har lovlig opphold? I slike saker aktualiseres også problemstillinger om vurderinger av søknader fra personer med uklart identitet. I slike saker er det meget vanskelig å vurdere om vilkårene i sosialtjenesteloven er oppfylt, for eksempel når det gjelder alternative inntekstmuligheter.

### 2.5

Kravet om lovlig opphold i § 1-1 er i utgangspunktet uten unntak. Imidlertid heter det på side 6 i høringsnotatet at "retten til akutt, livsnødvendig hjelp består uavhengig av oppholdets lovlighet. Dette følger av ulovfestede nødrettsbetraktninger". Oslo kommune stiller seg tvilende til om denne formen for regulering er hensiktsmessig. Oslo kommune kan riktig nok forstå at unntak i forskriften kunne gi et uheldig signal. Den reelle regelen blir imidlertid i en

del tilfelle en annen enn den som følger av § 1-1. Videre skal den reelle regelen utledes av ulovfestede betraktninger. Oslo kommune er redd for at dette kan være vanskelig for sosialtjenesten å praktisere, skape liten forutberegnlighet, og gi grunnlag for forskjellsbehandling, jf punkt 1.2 foran. Oslo kommune vil også peke på at nødrettslige betraktninger først og fremst vil ha sin berettigelse overfor barn, og eventuelt andre som er prisgitt andres personer handlinger. Overfor den som selv velger ulovlig opphold i riket må nødrettslige betraktninger antas å være mindre aktuelt. Dersom departementet ikke finner grunn til å innnta unntak fra hovedregelen i forskriften, vil Oslo kommune anmode om at det i rundskriv blir gitt føringer for hvordan sosialtjenesten bør opptre i forskjellige typer tilfelle. For eksempel kan det tenkes tilfeller hvor sosialtjenesten bør varsle barneverntjenesten, jf sosialtjenesteloven § 8-8a.

## 2.6

Oslo kommune vil i forlengelsen av forrige punkt peke på at det forekommer en rekke tilfelle hvor utenlandske borgere unnlater å forlate riket etter å ha blitt pålagt dette, og hvor vedtaket heller ikke blir effektivt av politiet. Det er signalisert innskjerpinger for å sikre at asylsøkere med endelig avslag ikke blir boende i mottak i slike situasjoner. Dette må forventes å gi et økt press på sosialtjenesten. Oslo kommune forventer at staten tar et ansvar i disse tilfellene for å unngå belastning for kommunene, for eksempel ved å sørge for at negative vedtak i størst mulig grad blir effektivt. Dette understreker også behovet for et klart og forutsigelig regelverk. Oslo kommune forventer at departementet sørger for at det tydelig kommuniseres hvordan kommunene skal opptre i slike tilfeller.

## 3. Dokumentasjonskrav

### 3.1

Oslo kommune er enig i intensjonen om at sosialhjelpssøkeren i større grad enn i dag blir ansvarlig for å dokumentere at vilkåret om lovlig opphold er oppfylt. Oslo kommune kan imidlertid vanskelig se at § 1-3 innebærer en vesentlig endring i forhold til gjeldende § 1-4.

### 3.2

Siste setning i ny § 1-3 er etter Oslo kommunes mening overflødig. Det følger allerede av § 1-1 at retten til sosiale tjenester er avhengig av lovlig opphold.

### 3.3

Oslo kommune er enig i at det er stort behov for retningslinjer om hvilken dokumentasjon som er tilstrekkelig for å fastslå om oppholdet er lovlig, og hvordan sosialtjenesten bør opptre ved tvil om den fremlagte dokumentasjonen er tilstrekkelig.

### 3.4

I avsnittet om dokumentasjon kommer departementet inn på tilfeller der det er en forutsetning for oppholdet at vedkommende forsørges privat, men likevel søker sosialhjelp. Departementet forutsetter da at en kan avslå søknaden iht. sosialtjenesteloven § 5-1, jf kravet om at alle andre inntektsmuligheter skal være forsøkt. Oslo kommune er enig i at det er slik denne typen saker bør løses. Oslo kommune har imidlertid erfaring for at regelverket oppfattes som uklart på dette punktet, og en kan ikke se at denne uklarheten avhjelpest gjennom høringsnotatet. Sosialtjenestens vurdering kan neppe alene baseres på om de forutsetninger regelverket eller utlendingsmyndighetene har satt for oppholdet er oppfylt eller ikke, slik høringsnotatet kan forstås. Sosialtjenesten må kunne forholde seg til at oppholdet er lovlig, frem til utlendingsmyndighetene eventuelt pålegger vedkommende å forlate riket. Sosialtjenestens vurdering må i disse sakene gå ut på om søkeren kan henvises til å reise hjem for å forsørge seg selv, jf. sosialtjenesteloven § 5-1.

## 4. Oppholdskommunens ansvar

### 4.1

Oslo kommune er enig i at asylsøkere med sak under behandling ikke skal ha krav på økonomisk sosialhjelp, men være utlendingsmyndighetenes ansvar, med mindre kommunen inngår avtale om bosetting med utlendingsmyndighetene. Oslo kommune støtter derfor forslaget til § 1-5.

### 4.2

Oslo kommune mener at asylsøkere som har fått innvilget oppholdstillatelse enten må bosettes i henhold til avtale mellom utlendingsmyndighetene og en kommune, eller de kan bosette seg selv. Det siste alternativet må forutsette at vedkommende ikke trenger hjelp fra kommunen. Dette innebærer at personer som har fått oppholdstillatelse etter asylsøknad, men foreløpig ikke er blitt bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og en kommune, alltid må kunne henvises til asylmottak. Oslo kommune mener derfor at bestemmelsen i § 1-5 bør utvides til også å gjelde denne gruppen. Oslo kommune vil understreke at forslaget til § 1-4 første ledd kan gjøre det enkelt for tidligere asylsøkere å drive selvbosetting selv om de trenger offentlig bistand, og dermed vanskeliggjøre en styrt bosetting.

### 4.3

Oslo kommune er ikke enig i forslaget til § 1-4 annet ledd, som regulerer oppholdskommunens adgang til å henvise personer som er innvilget opphold i riket til bostedskommunen. Dette kan gjøres dersom vedkommende har et "tilpasset tilbud" i oppholdskommunen. Tidligere henvisninger til integreringstilskudd og til at tilbakevisning ikke må være "åpenbart urimelig" er som nevnt foreslått tatt ut. Oslo kommune mener forslaget vil gi et stort antall konflikter mellom kommunene, da begrepet "tilpasset tilbud" er svært skjønnsmessig. Dette innebærer også at avgjørelse av sakene vil trekke ut i tid, med det resultat at tidsmomentet gjerne vil bli avgjørende ved fylkesmannens klagebehandling. Videre har en erfaring for at et tidligere tilbud i oppholdskommunen hurtig vil falle bort når noen flytter til en annen kommune.

Oslo kommune mener derfor at det er behov for mer objektive kriterier. En ser samtidig at objektive kriterier kan gi urimelige resultater i enkelttilfeller. Oslo kommune vil derfor foreslå en mellomløsning;

*Personer som er innvilget opphold i riket kan ved søknad om sosialhjelp i annen kommune enn bostedskommunen, henvises til bostedskommunen. Dersom vedkommende har bodd mer enn fem år i bostedskommunen, kan henvisning kun skje dersom vedkommende har et tilpasset tilbud i bostedskommunen.*

Med dette forslaget vil personene ha hatt rimelig tid til å gjennomgå introduksjonsordning i bostedskommunen. Dersom de etter fem år ikke har etablert seg og slått seg til ro i bostedskommunen, bør de i større grad gis anledning til å bosette seg hvor de vil. I dette forslaget bør det skjønnsmessige kriteriet "har et tilpasset tilbud" kun skape mindre problemer.

## 5. Personer som har kortvarig opphold i riket

### 5.1

Oslo kommune mener at forslaget til § 1-2 vil være problematisk for sosialtjenesten å praktisere, jf punkt 1.2 foran. For det første kan begrepet "kortvarig opphold" by på tvil. Den foreslåtte bestemmelsen krever derfor betydelig konkretisering i form av rundskriv.

Oslo kommune vil også peke på at sosialtjenesten i liten utstrekning vil ha kjennskap til om "annet følger av avtale Norge har inngått med vedkommendes hjemland". Det kan her være behov for å ta raske beslutninger. For at bestemmelsen skal være praktikabel er det derfor svært viktig at en har lett tilgang til hvilke land dette eventuelt gjelder. Oslo kommune kan ikke se at det er begrunnet hvorfor en eventuell liste over land ikke er inntatt i forskriften. Oslo kommune ber derfor om at det nøye vurderes hvordan listen over aktuelle land kan gjøres kjent for sosialtjenesten, enten dette skjer gjennom forskriften, vedlegg til forskriften, rundskriv eller på andre måter.

#### 6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Under punkt 4. Økonomiske og administrative konsekvenser skriver departementet at enkelte populære tilflytningskommuner kan få en økt belastning.

Oslo kommune har en høyere andel utenlandske statsborgere enn resten av landet og er en populær tilflytningskommune. Økonomiske konsekvenser for Oslo kommune bør utredes i forkant i et samarbeid mellom departementet og kommunen. Dersom det viser seg at en slik omlegging får betydelige uheldige økonomiske konsekvenser for Oslo forutsettes det at det blir en kompensasjonsordning (for eksempel gjennom skjønnsmidlene i inntektssystemet).

Byrådets kontor, den 01.07.2004

