



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 103

(2008–2009)

Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og
velferdsforvaltningen

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5.5	Departementets vurdering og forslag	23
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	6	Lovens innhold og oppbygging	24
2.1	Innledning	6	6.1	Lovens oppbygging	24
2.2	En ny arbeids- og velferdsforvaltning med nye virkemidler	6	6.1.1	Høringsnotatet	24
2.3	Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad	7	6.1.2	Høringsinstansenes merknader	24
2.4	Forholdet til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen	7	6.1.3	Departementets vurdering og forslag	24
2.5	Helhet og plan i de kommunale sosial- og helsetjenester – forholdet mellom lovforslaget og lov om sosiale tjenester	7	6.2	Lovens tittel	24
2.6	Overføring av ansvar fra tidligere Sosial- og helsedirektoratet til Arbeids- og velferdsdirektoratet	8	6.2.1	Høringsnotatet	24
2.7	Nærmere begrunnelse for departementets høringsforslag	8	6.2.2	Høringsinstansenes merknader	24
2.8	Høringen	10	6.2.3	Departementets vurdering og forslag	24
2.9	Merknader som ikke blir fulgt opp i forbindelse med lovforslaget	11	6.3	Begrepsbruk	24
3	Gjeldende rett	12	6.3.1	Høringsnotatet	24
3.1	Innledning	12	6.3.2	Høringsinstansenes merknader	25
3.2	Menneskerettigheter	12	6.3.3	Departementets vurdering og forslag	25
3.3	Sosialtjenesteloven	13	6.4	Lovens formål	26
3.3.1	Økonomisk stønad	13	6.4.1	Høringsnotatet	26
3.3.2	Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad	13	6.4.2	Høringsinstansenes merknader	26
3.3.3	Skjønn og rettslige skranker	13	6.4.3	Departementets vurdering og forslag	27
3.3.4	Klageadgang	13	6.5	Lovens virkeområde	28
3.3.5	Forarbeider	15	6.5.1	Videreførte bestemmelser	28
4	Deling av sosialtjenesteloven og valg av obligatoriske tjenester i NAV-kontoret	16	6.6	Ansvar etter loven	28
4.1	Høringsnotatet	16	6.6.1	Videreførte bestemmelser	28
4.2	Høringsinstansenes merknader	17	6.6.1.1	Kommunens ansvar	28
4.3	Departementets vurdering og forslag	19	6.6.1.2	Statens ansvar og myndighet, herunder Statens helsetilsyns tilsynsmyndighet	28
5	Tilsyn og internkontroll	21	6.6.1.3	Opplæring	28
5.1	Innledning	21	6.6.1.4	Andre bestemmelser	29
5.2	Gjeldende rett	21	6.6.2	Krav til forsvarlige tjenester	30
5.3	Høringsnotatet	21	6.6.2.1	Høringsnotatet	30
5.4	Høringsinstansenes merknader	22	6.6.2.2	Høringsinstansenes merknader	31
			6.6.2.3	Departementets vurdering og forslag	32
			6.7	Generelle oppgaver	32
			6.7.1	Videreførte bestemmelser	32
			6.8	Individuelle tjenester	34
			6.8.1	Videreførte bestemmelser	34
			6.8.2	Bruk av vilkår	35
			6.9	Saksbehandlingen	35
			6.9.1	Videreførte bestemmelser	35
			6.10	Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover	37
			6.10.1	Ikrafttredelse	37
			6.10.2	Endringer i andre lover	37
			6.10.2.1	Innledning	37

6.10.2.2	Endringer i lov om sosiale tjenester m.v.	37	8	Oppfølging, forskrifter og rundskriv m.m.	41
6.10.2.3	Endringer i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen	37	9	Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget	42
6.10.2.4	Endringer i lov om folketrygd	38			
6.10.2.5	Endringer i lov om pasientrettigheter	38			
6.10.2.6	Endringer i lov om ligningsforvaltning	38	10	Merknader til endringer i andre lover	47
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	39		Forslag til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen	48
7.1	Høringsnotatet	39			
7.2	Høringsinstansenes merknader	39			
7.3	Departementets vurdering og forslag	40			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 103

(2008–2009)

Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 19. juni 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Departementet foreslår en lov som regulerer de obligatoriske sosiale tjenestene i NAV-kontoret. Med lovforslaget ønsker departementet å tydeliggjøre sammenhengen mellom de sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidler, og legge til rette for nye satsninger. Det vurderes som hensiktsmessig at de av kommunens tjenester som skal inngå i NAV-kontoret etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13, blir forankret i en egen lov. Lovforslaget vil være bedre tilpasset dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, og støtte opp under NAV-kontoret som en enhet som underbygger det felles ansvar stat og kommune har for kontorets tjenester og resultater.

Lovforslaget viderefører deler av dagens sosialtjenestelov. Dette gjelder i hovedsak de bestemmelsene som regulerer økonomiske ytelser og det arbeidsrettede kvalifiseringsprogrammet, samt bestemmelser om midlertidig botilbud og individuell plan. I tillegg videreføres generelle bestemmelser som understøtter de individuelle tjenestene, – som

kommunens ansvar for forbyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen og med frivillige organisasjoner, og kommunens ansvar for å spre informasjon om de sosiale tjenestene.

Departementet foreslår enkelte steder å modernisere sosialtjenestelovens begrepsbruk, uten at dette medfører materielle endringer. I tillegg foreslår departementet en lovfesting av gjeldende rett, ved å ta inn en bestemmelse om at tjenestene som ytes etter lovforslaget skal være forsvarlige.

Det foreslås å innføre tilsyn med forvaltningen av tjenestene etter loven, og en plikt for kommunen til å føre internkontroll på de samme områdene. Dette er nye bestemmelser som utvider fylkesmannens tilsyn og kommunens internkontrollplikt etter dagens sosialtjenestelov. Med disse bestemmelsene vil samtlige sosiale tjenester være underlagt statlig tilsyn og plikt til internkontroll. Departementet mener at forslaget vil styrke brukernes rettssikkerhet og bidra til et bedre tjenestetilbud.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

Etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-reformen) er et hovedgrep i Regjeringens arbeid med å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitik. De organisatoriske og innholdsmessige endringer som er gjennomført i arbeids- og velferdsforvaltningen utgjør et viktig bakteppe for dette lovforslaget. Det vil i dette kapitlet derfor kort bli redegjort for hovedpunktene i NAV-reformen. Deretter omtales oppfølgingen av NOU 2004:18 Helhet og plan i de kommunale sosial- og helsetjenester, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester (Bernt-utvalget) og innføringen av kvalifiseringsprogrammet. Det gis til slutt en nærmere begrunnelse for departementets lovforslag.

2.2 En ny arbeids- og velferdsforvaltning med nye virkemidler

Med Stortingets tilslutning til St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning ble NAV-reformen vedtatt våren 2005. Sttingsproposisjonen la grunnlaget for en organisatorisk reform, og varslet en samlet gjennomgang av virkemiddelapparatet. I forbindelse med Stortingets behandling av proposisjonen ble det påpekt at det ved en slik gjennomgang også ville være viktig å vurdere nye virkemidler. Dette ble fulgt opp av Stoltenberg II-regjeringen ved fremleggelsen av St.meld. nr. 9 (2006-2007) om Arbeid, velferd og inkludering. Hovedgrepene i meldingen er:

- Mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler.
- Tidsbestemt lønnstilskudd.
- Enklere og mer arbeidsrettet tidsbegrenset inntektssikring.
- Nytt kvalifiseringsprogram særlig rettet mot personer som i dag har mottatt sosialhjelp over lengre tid.

Det statlige ansvaret som var delt på to etater, Aetat og Trygdeetaten, er nå samlet i en etat, Ar-

beids- og velferdsetaten. Kommunene skal fortsatt ha en sentral rolle i arbeids- og velferdspolitikken og beholder sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven). Arbeids- og velferdsetaten og deler av kommunenes tjenestetilbud (minimum kommunenes forvaltning av økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven kapitlene 5 og 5A) inngår i en felles forvaltning: Arbeids- og velferdsforvaltningen. I 2010 vil det være etablert felles lokale kontorer for Arbeids- og velferdsforvaltningen i alle landets kommuner (NAV-kontor). NAV-kontorene skal ivareta brukernes samlede behov for bistand, og fremstå som en samlet enhet, og gi brukerne ett sted å henvende seg. På den måten skal man unngå å gjøre brukerne til kasteballer mellom offentlige kontorer, selv om ansvaret fortsatt vil være delt mellom staten og kommunene. NAV-kontorene skal ha felles resultatansvar og mulighet til å benytte de virkemidler som er nødvendige for å møte den enkeltes behov.

Ved innføring av en ny midlertidig inntektssikring fra mars 2010, arbeidsavklaringspenger, som overtar for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, vris fokus fra ytelse til individuelt tilpasset oppfølging. Sammen med forskrift om arbeidsrettede tiltak, som gjelder fra 1. januar 2009, vil det bli lettere å tilpasse bistanden til brukernes individuelle behov. Den arbeidsrettede bistanden vil ikke lenger være avhengig av hvilken brukergruppe man tilhører eller hvilken inntektssikring man har krav på, men den enkeltes behov. Forenklingen vil også gjøre regelverket mer fleksibelt og bedre tilpasset den nye organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Innføring av arbeidsevnevurdering som et standardisert verktøy for kartlegging av den enkeltes arbeidsevne, vil styrke arbeids- og velferdsforvaltningens evne til å finne fram til målrettede tiltak som kan hjelpe den enkelte til å få, eller beholde arbeidet.

2.3 Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) om Arbeid, velferd og inkludering presenterte Regjeringen forslag om innføring av kvalifiseringsprogram og en standardisert inntektssikring (kvalifiseringsstønad) som ett virkemiddel under henvisning til at det er

«behov for en forsterket innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. En spesiell utfordring er knyttet til de som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levkårsproblemer av helsemessig og/eller sosial karakter. Dette handler i stor grad om personer som i dag er avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.»

I Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) ble Stortinget forelagt forslag til lov om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, foreløpig som et nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven. Loven ble vedtatt høsten 2007 og trådte i kraft 1. november samme år.

Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å gi personer som over en lengre periode har hatt en svak tilknytning til arbeidsmarkedet en mulighet til å komme i arbeid. Tilbudet er ment for personer som har behov for tett og forpliktende bistand og oppfølging. Selv om ikke alle deltakere vil nå målet om å komme i arbeid, vil deltakelse i programmet kunne bidra til bedre livskvalitet og funksjonsevne. Innføring av en standardisert inntektssikring, som er knyttet til deltakelse i programmet, likner en lønnsytelse, og kan bidra til økt verdighet og selvfølelse.

Utarbeiding av tiltak og gjennomføring av kvalifiseringsprogram fordrer et nært samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten. Rett til program innføres derfor parallelt med etableringen av NAV-kontor i kommunene.

Når det gjelder den endelige lovforankring av kvalifiseringsprogrammet ble det i Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) uttalt at departementet ville vurdere dette i lys av det pågående lovarbeidet i tilknytning til oppfølgingen av NOU 2004:18 Helhet og plan i de kommunale sosial- og helsetjenester, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helse-tjenester (Bernt-utvalget), NOU 2005:3 Fra stykkevis til helt – en sammenhengende helsetjeneste (Wisløff-utvalget) og arbeidet med en reformert, midlertidig inntektssikring i folketrygden.

2.4 Forholdet til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) ble vedtatt av Stortinget i juni 2006. Loven regulerer bl.a. etableringen og organiseringen av de felles lokale kontorene for Arbeids- og velferdsetaten og kommunene (NAV-kontorene). Den inneholder også enkelte bestemmelser som regulerer brukernes rettigheter overfor kontoret. Da det er kontoret som sådan som er pliktsubjektet etter loven, retter ansvaret for oppgavene seg både mot stat og kommune.

Enkelte kommuneplikter og brukerrettigheter vil bli regulert både i dette lovforslaget og i arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Det gjelder for eksempel plikt til å utarbeide individuell plan og plikt til å tilrettelegge for brukermedvirkning. Begrunnelsen for dobbeltreguleringen er primært den nære sammenhengen mellom disse pliktene/rettighetene og de øvrige rettighetene i lovforslaget, og at den samlede informasjon om rettigheter og plikter bør være lett tilgjengelig både for brukerne og for saksbehandlerne.

2.5 Helhet og plan i de kommunale sosial- og helsetjenester – forholdet mellom lovforslaget og lov om sosiale tjenester

Regjeringen Bondevik II nedsatte i 2003 et utvalg ledet av professor dr. juris Jan Fridthjof Bernt ved Universitetet i Bergen, for å utrede og foreslå harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen. Formålet med harmoniseringen var ifølge mandatet å sikre ensartet regulering av likeartede tjenester og helhetlige tilbud til brukere med sammensatte behov. I tillegg skulle siktemålet være å hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenesteytere og sektorer, og forenkle regelverket.

I NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helse-tjenesten, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester foreslår utvalget at dagens sosialtjenestelov og kommunehelsetjenestelov blir erstattet med en ny felles lov om sosial- og helsetjenester i kommunene.

Utvalgets innstilling har vært på høring og Helse- og omsorgsdepartementet har mottatt ca. 180 høringsuttalelser. Høringsuttalelsenes syn varierer både når det gjelder valg av modell for fremtidig lovstruktur og forslag til materielle endringer. Et flertall av høringsinstansene støtter utvalgets for-

slag til en ny felles lov, mens et mindretall ønsker en videreføring av dagens system med to lover.

Helse- og omsorgsdepartementet er i gang med oppfølgingen av utvalgets forslag. Arbeidet omfatter en harmonisering av reglene i kommunehelse-tjenesteloven og sosialtjenesteloven, men unntak av sosialtjenesteloven § 4-5, kapittel 5 og kapittel 5A. Dette arbeidet må vurderes i sammenheng med arbeidet med en ny helsereform – samhandlingsreformen.

Tjenestene i sosialtjenesteloven kapittel 4 om sosiale tjenester, kapittel 4A om rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med utviklingshemning og kapittel 6 om særlige tiltak for rusmiddelmissbrukere, vil inntil videre fortsatt være regulert i lov om sosiale tjenester.

Dagens sosialtjenestelov inneholder bestemmelser som helt eller delvis gjelder for alle tjenestekapitlene i loven. Dette er regler om lovens formål og virkeområde i lovens kapittel 1, ansvarsfordeling og administrasjon i kapittel 2, sosialtjenestens generelle oppgaver i kapittel 3 samt regler om saksbehandling, ansvaret for å gi hjelp etter loven og om finansiering og egenbetaling i kapitlene 8, 10 og 11. De fleste av disse reglene er foreslått videreført i lovforslaget. Det er foreløpig ikke foreslått endringer i de reglene som inntil videre foreslås beholdt i sosialtjenesteloven.

2.6 Overføring av ansvar fra tidligere Sosial- og helsedirektoratet til Arbeids- og velferdsdirektoratet

Samordningen av sentrale arbeids- og velferdsmessige tjenestetilbud i felles NAV-kontor har medført store endringer i tilnærmingen til den enkelte bruker lokalt. Ansvarsdelingen mellom det tidligere Sosial- og helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet gjenspeilte ikke disse endringene, blant annet ved at Arbeids- og inkluderingsdepartementets styringssignaler til de lokale kontorene gikk via to direktorater. I mars 2008 ble derfor det tidligere Sosial- og helsedirektoratets ansvar knyttet til viktige deler av sosial- og velferdspolitikken flyttet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Oppgavene som ble overført omfatter primært fag- og forvaltningsansvaret for økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, midlertidig husvære og økonomisk rådgivning. I tillegg ble direktoratets ansvar for gjennomføring av enkelte tiltak knyttet til regjeringens handlingsplan mot fattigdom overført.

Foruten samordning av styringssignaler til NAV-kontoret, var en målsetting med oppgaveoverføringen at Arbeids- og inkluderingsdepartemen-

tets ansvarsområde knyttet til sosial-, velferds- og arbeidsmarkedspolitikken ble lagt til ett direktorat som kan se områder og tiltak i sammenheng.

Overføringen påvirket ikke ansvarsfordelingen mellom stat og kommune for oppgaver tillagt NAV-kontoret. Fylkesmennesenes ansvar knyttet til de oppgaver som ble overført ble ikke berørt.

2.7 Nærmere begrunnelse for departementets høringsforslag

Flere i arbeid er en av de viktigste målsettingene med NAV-reformen, og bærebjelken i Regjeringens fattigdomsbekjempelse. Departementet ønsker med dette lovforslaget å tydeliggjøre sammenhengen mellom de sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidler, og legge til rette for nye satsninger.

Etableringen av felles lokale kontorer tillagt både statlige og kommunale tjenester, har skapt behov for lovgivning som i større grad støtter opp under en samordning og koordinering av NAV-kontorets samlede tilbud. Særlig gjelder dette ved utarbeidelse av kvalifiseringsprogram, som vil bestå av tiltak og tjenester både fra stat og kommune. Men det vil også ellers være et stort behov for både å kunne informere om og tilby tjenester på tvers av sektorene. Felles forvaltning av tjenestetilbudene vil kunne styrke kvaliteten og tilrettelegge for mer målrettede tjenester, fremme brukervennlighet og tilgjengelighet, og bidra til en ubyråkratisk og effektiv forvaltning. Det foreslås derfor et regelverk som gjenspeiler den nye forvaltningsstrukturen, og som tilrettelegger for koordinering og samordning av tjenestetilbudet. Det er departementets mål at lovforslaget både skal kunne være et effektivt redskap for forvaltningen, og gi god rettsinformasjon til brukerne.

Markeringen av NAV-kontoret som en enhet underbygger det felles ansvar stat og kommune har for kontorets tjenester og for kontorets resultater, samt plikten til å samarbeide til beste for brukerne. Departementet anser det derfor hensiktsmessig at de kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 blir forankret i en egen lov. Tjenestene som foreslås overført fra sosialtjenesteloven, er tjenester som tradisjonelt har vært forvaltet av sosialkontorene i kommunene. Disse tjenestene vil etter lovforslaget bli en obligatorisk del av kommunens oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-kontoret), se nærmere omtale under punkt 4.3.

Helse- og omsorgsdepartementet er i gang med

oppfølging av NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenesten, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester (Bernt-utvalget). Arbeidet omfatter en harmonisering av reglene i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, med unntak av sosialtjenesteloven § 4-5, kapittel 5 og kapittel 5A. Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet stod overfor valget mellom å foreslå en felles helse- og sosiallov som ville omfatte et bredt spekter av kommunens helse-, omsorgs- og sosialtjenester, eller å skille ut tjenester av hovedsakelig økonomisk karakter fra dagens sosialtjenestelov, og legge disse i en ny lov. En sammenslåing av et bredt spekter av de kommunale tjenestene ville kunne gi en viss samordningsgevinst internt i kommunen, men gevinsten ville bli vesentlig forringet av at oppgavene som regel blir forvaltet av forskjellige kommunale enheter.

Når departementet foreslår å skille ut bestemmelsene om blant annet økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram, er det først og fremst som følge av ønsket om å utforme en lov som er bedre tilpasset dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Behovet for å se de kommunale og statlige arbeids- og velferdspolitiske virkemidler i sammenheng tilsier også et skille mellom økonomiske ytelser og tjenester av helse- og omsorgsmessig karakter. Løsningen legger også bedre til rette for en harmonisering av regelverket for de gjenværende tjenestene i sosialtjenesteloven og regelverket for kommunens helsetjenester, ved at disse tjenestene vil være mer likeartede enn om harmoniseringen også skulle omfattet økonomisk stønad og kvalifiseringsstønad.

Et viktig hensyn ved vurderingen av grensesnittet mellom de forskjellige lover har vært at tjenester som ofte gis i kombinasjon, og som kommunene vanligvis forvalter i samme organisatoriske enhet, blir forankret i samme lov. Det vises i den forbindelse til at det foreslås en endring i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13, slik at kommunenes plikt til å fremskaffe midlertidig bolig inngår i de oppgaver NAV-kontorene skal ivareta.

Til tross for at lovforslaget innebærer et skille mellom tjenester av hovedsakelig økonomisk/arbeidsrettet karakter og helse- og omsorgstjenester, ivaretas behovet for samarbeid med helse- og omsorgstjenesten både på kommunalt og statlig nivå. Lovforslaget inneholder bestemmelser om samarbeid i enkeltsaker og på systemnivå. I enkeltsaker vil bestemmelser om blant annet kvalifiseringsprogram og individuell plan forutsette utstrakt samarbeid med andre etater.

I høringsnotat om tidsbegrenset inntektssikring

(høringsnotat av 13. desember 2007) varslet departementet at det ville bli foretatt en gjennomgang av klage- og ankesystemet i arbeids- og velferdsforvaltningen med tanke på mulig harmonisering av regelverket. Ved å legge regelverket for de kommunale NAV-tjenestene (minimumsløsningen) i en egen lov, tilrettelegges det for mulig senere harmonisering av statlige og kommunale regler.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen vil regulere velferdstjenester som dekker grunnleggende behov. Departementet foreslår at det gis hjemmel for at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunenes forvaltning av individuelle rettigheter og tjenester etter loven, det vil si tildeling av økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, samt tildeling av midlertidig botilbud, individuell plan og råd og veiledning. Tilsyn med denne delen av den kommunale forvaltningen er nytt med dette lovforslaget. I tillegg videreføres fylkesmannens tilsynsansvar for kommunens plikt til å utarbeide beredskapsplan i samsvar med lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig- og sosial beredskap. Fylkesmannen fører i dag tilsyn med forvaltningen av de øvrige tjenestene etter sosialtjenesteloven. Den store betydningen disse velferdstjenestene har for mottaker, gjør det viktig å påse at loven blir fulgt opp og at brukerne får de tjenestene de har krav på. Det foreslås da også innført en plikt til internkontroll for kommunen på de samme forvaltningsområder.

Formålet med tilsyn er å styrke tjenestene og rettssikkerheten for brukerne. En utvidelse av fylkesmannens tilsyn med den kommunale sosialtjenesten til også å omfatte økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram, og lovfesting av internkontrollplikt for kommunen, ble varslet i Ot.prp. nr. 62 (2000–2001) og i Ot.prp. nr. 70 (2006–2007). Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av førstnevnte lovproposisjon statlig tilsyn med kommunenes praktisering av sosialtjenestelovens kapitler 4, 4A, 6 og 7.

Erfaringene med tilsyn med den kommunale sosialtjenesten er gode. Rapporteringene fra fylkesmennene til Statens helsetilsyn viser at det avdekkes regelbrudd i de fleste tilsyn, og at kommunene følger opp tilsynene og korrigerer praksis i samsvar med lov og forskrifter. Departementet mener at tilsyn også har en forebyggende effekt; ved at tilsyn i form av systemrevisjoner er rettet inn mot kommunens internkontroll, vil tilsyn bidra til å forbedre kommunens egne rutiner for å forebygge og korrigere svikt som kan føre til lovbrudd i enkeltsaker. Kommunene vil også kunne ha nytte av informasjon fra tilsynsrapporter etter tilsyn i andre kom-

muner, og bruke denne til å korrigere og forbedre egen praksis.

2.8 Høringen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 23. januar 2009 forslag til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen på høring. Høringsinstansene var:

Departementene og Statsministerens kontor

Landets fylkeskommuner

Landets kommuner

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Datatilsynet

Direktoratet for arbeidstilsynet

Fylkesnemndene for sosiale saker

Landets fylkesleger

Landets fylkesmenn

Landets høyskoler

Landets pasientombud

Landets regionale helseforetak

Landets universiteter

Helsedirektoratet

Husbanken

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Riksrevisjonen

Sametinget

Skattedirektoratet

Statens helsetilsyn

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Utlendingsdirektoratet

Arbeidsforskningsinstituttet

Forskningsstiftelsen Fafo

Institutt for menneskerettigheter

Institutt for samfunnsforskning

NIBR

Norges forskningsråd

NOVA

Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO)

Rokkansenteret

Statistisk sentralbyrå

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning

Telemarksforskning-Bø

Akademikerne

Aleneforeldreforeningen

Arbeidsgiverforeningen NAVO

Arbeidsmiljøseneteret

Arbeidssamvirkenes Landsforening

Arbeidssøkerforbundet

Attføringsbedriftene

Batteriet/ Samarbeidsforum for kontaktmøte med representanter for sosialt og økonomisk vanskeligstilte og myndighetene

Bedriftsforbundet

Den norske advokatforening

Den norske dommerforening

Den norske lægeforening

Det norske Diakonforbund

Fagforbundet

Fattighuset

Fattignorge

Forskerforbundet

Fellesorganisasjonen (FO)

Frelsesarmeen

Fri rettshjelp, Oslo

Forum for arbeid med bistand

Forum for offentlige servicekontor

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Gatejuristen

Gjeldsofferalliansen

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Helseansattes yrkesforbund

Innvandrerne Landsorganisasjon

Juridisk rådgivning for kvinner

Juss-Buss

Kirkens bymisjon

Kommunal Landspensjonskasse

Kommuneansattes fellesorganisasjon

Kreftforeningen

KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene

Krem

Landslaget for offentlige pensjonister

Landsorganisasjonen Norge (LO)

Landsrådet for arbeid til yrkeshemmede

Landsrådet for Norske barne- og ungdomsorganisasjoner

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Mangfold i arbeidslivet

Nasjonalforeningen for folkehelsen

Norges Blindforbund

Norges Handikapforbund

Norges Juristforbund

Norges Røde Kors

Norsk Attføringsforum

Norsk Helse- og sosiallederlag

Norsk Kvinne- og Familieforbund

Norsk Pensjonistforbund

Norsk Psykologforening

Norsk Sykepleierforbund

Norsk Tjenestemannslag
Norske Kvinners Sanitetsforening
Næringslivets hovedorganisasjon
Organisasjon mot offentlig diskriminering
Rettspolitisk forening
Rådet for psykisk helse
Samarbeidsforum for funksjonshemmedes organisasjoner
Seniorsaken Norge
Senter for seniorpolitikk
SLB Bemanning
Sosialtjenestemennenes Landsforbund
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens pensjonskasse
Statens råd for funksjonshemmede
Statens seniorråd
Statstjenestemannsforbundet
Stiftelsen Kirkens Sosialtjeneste
Stiftelsen Rettferd for taperne
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Velferdsalliansen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Høringsfristen ble satt til 11. mars 2009. Departementet mottok uttalelser fra 81 instanser. Uttalelsene er offentliggjort på www.regjeringen.no/aid.

Et flertall av høringsinstansene støttet departementets forslag om å legge sosialtjenestelovens økonomiske stønader og arbeidsrettede tjenester i en egen lov for kommunen i arbeids- og velferdsfor-

valtningen (NAV-kontoret). Innføring av internkontroll med forvaltningen av tjenestene etter loven, og tilsyn ved fylkesmannen på de samme lovområdene, ble støttet av alle instanser som uttalte seg til dette.

2.9 Merknader som ikke blir fulgt opp i forbindelse med lovforslaget

I høringsnotatet har departementet vist til at lovforslaget ikke er resultat av en revisjon av gjeldende sosialtjenestelov, men at forslaget i hovedsak innebærer lovtekniske endringer. I tillegg foreslås å lovfeste internkontroll for kommunen og tilsyn med forvaltningen av de individuelle tjenestene etter loven. Mange høringsinstanser har likevel gitt merknader til de materielle bestemmelsene som videreføres fra gjeldende sosialtjenestelov. En stor del av merknadene går på nivået på økonomisk stønad til livsopphold og kvalifiseringsstønad, i tillegg til et ønske om å presisere i lovteksten at økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning er en tjeneste kommunene skal tilby. Merknader som ikke gjelder de endringene som foreslås i høringsnotatet, vil ikke bli behandlet i denne lovproposisjonen. Noen av problemstillingene vil imidlertid bli fulgt opp ved utarbeiding av forskrifter og rundskriv. Se kapittel 8.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

En viktig funksjon for velferdsstaten er å sikre borgerne økonomisk trygghet. Personer som ikke er i arbeid blir i hovedsak sikret et rimelig inntektsnivå gjennom trygde- og pensjonsordninger. Disse ordningene retter seg mot enkeltgrupper, kjennetegnet ved at de befinner seg i en bestemt livssituasjon eller livsfase. De fleste av ordningene har tilknytning til arbeidslivet som vilkår for rettigheten, eller gjør tilknytning til arbeidslivet bestemmende for ytelsesnivået. Samlet sett omfatter ordningene den overveiende del av befolkningen, og er statens viktigste virkemidler for inntektssikring.

Økonomisk stønad til livsopphold har en annen innretning enn trygde- og pensjonsordningene. Stønad er i utgangspunktet kun ment som en midlertidig ytelse, og retten til økonomisk stønad er universell i den forstand at den i utgangspunktet omfatter alle personer som oppholder seg i landet, og den kan tilstås uavhengig av hvilken livssituasjon eller livsfase en person måtte befinne seg i. Det stilles heller ikke krav til tilknytning til arbeidslivet eller opptjening av andre rettigheter. Ordningen er et nedre sikkerhetsnett og ivaretar økonomisk trygghet for personer som av ulike årsaker ikke kvalifiserer for stønad etter andre ordninger.

Med lovfesting av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad fra 1. november 2007, fikk personer hvis inntekt i hovedsak består av økonomisk stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven (sosialhjelp), en rett, på visse vilkår, til et arbeidsrettet program med sikte på arbeidsdeltakelse og selvforørgelse. Med deltakelse i programmet følger en standardisert økonomisk stønad som er skattepliktig og pensjonsgivende. Bestemmelsene om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad ble vedtaket gitt en foreløpig forankring i sosialtjenesteloven kapittel 5A.

3.2 Menneskerettigheter

I Verdenserklæringen om menneskerettigheter (1948) artikkel 25 heter det:

«Enhver har rett til en levestandard som er til-

strekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, bolig og helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser, og en rett til trygghet i tilfelle av arbeidsløshet, sykdom, arbeidsuførhet, enkestand, alderdom eller annen mangel på eksistensmuligheter som skyldes forhold han ikke er herre over. Mødre og barn har rett til spesiell omsorg og hjelp. Alle barn skal ha samme sosiale beskyttelse enten de er født i eller utenfor ekteskap.»¹

Denne artikkelen må sees i sammenheng med artikkel 22 som uttrykker samfunnsmedlemmets rett til sosial trygghet og tilgang på økonomiske, sosiale og kulturelle goder som er uunnværlige for hans verdighet og den frie utviklingen av hans personlighet. Menneskerettighetsprinsippene er i dag i det vesentlige nedfelt i internasjonale konvensjoner som forplikter de enkelte stater og håndheves i et visst omfang gjennom internasjonale kontrollorganer. FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og barnekonvensjonen er blant konvensjonene som er inkorporert gjennom menneskerettsloven, og som etter § 3 i denne loven skal gå foran annen norsk lovgivning ved motstrid. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ble vedtatt 16. desember 1966 og trådte i kraft 3. januar 1976. I henhold til konvensjonens artikkel 9 har alle rett til sosial trygghet, herunder sosialtrygd. I henhold til artikkel 11 har enhver rett til en tilfredsstillende levestandard for seg og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig. Bestemmelsen må forstås som en rett til en minimumsstandard av nødvendige basisgoder og mulighet for deltakelse i hverdagslivet og samfunnslivet, samt at enhver skal gis mulighet til å nyte basisnødvendigheter under verdige forhold (Eide mfl. 2001). Det forutsettes at den enkelte utnytter egne muligheter for å oppnå en tilstrekkelig levestandard.

Barnekonvensjonen ble vedtatt 20. november 1989 og trådte i kraft 2. september 1990. I henhold

¹ Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948. Uoffisiell norsk oversettelse utarbeidet av Utenriksdepartementet for FN's høykommissær for menneskerettigheter.

til konvensjonen skal ethvert barn ha rett til en tilstrekkelig levestandard og sosiale trygdeytelser.

Som konvensjonspart har staten forpliktet seg til å sette alt inn på at de rettigheter som er anerkjent i konvensjonen gradvis blir gjennomført fullt ut med alle egnede midler, og da særlig ved lovgivningsvedtak, jf. FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 2. Staten har videre forpliktet seg til å garantere at de rettigheter som er anerkjent blir utøvet uten forskjellsbehandling og med lik rett for kvinne og mann. Forpliktelsen for staten er å respektere og beskytte disse menneskerettighetene, men også å tilrettelegge for oppfyllelse av rettighetene, herunder også å yte eller forsyne.

Etter sosialtjenesteloven er stønad til livsopphold og kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad kommunenes ansvar. Implementeringen av konvensjonen og sosialtjenesteloven skjer i kommunene. Staten ivaretar konvensjonsforpliktelsene blant annet ved å gi statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold, og ved rettsikkerhetsordninger som overprøving av vedtak etter klage og muligheten for rettslig overprøving ved domstolene. Innføring av tilsyn ved fylkesmannen og plikt til internkontroll for kommunene, som foreslås i dette høringsnotatet, vil også ha betydning i denne sammenheng.

3.3 Sosialtjenesteloven

Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) legger hovedansvaret for de sosiale tjenester på kommunene. Formålet med loven er å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levekårene for vanskeligstilte og å bidra til økt likeverd og forbygge sosiale problemer. I tillegg skal loven bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder i utgangspunktet for alle som oppholder seg i riket. Kapittel 2 regulerer fordelingen av ansvar etter loven mellom stat og kommune.

Etter kapittel 3 har den kommunale sosialtjenesten ansvar for å drive forebyggende sosialt arbeid og ansvar for å samarbeide med andre deler av forvaltningen og med frivillige organisasjoner for å løse oppgaver etter loven. Videre er sosialtjenesten pålagt å medvirke, sammen med kommunens øvrige etater, til å skaffe boliger til vanskeligstilte, gi informasjon om sosialtjenestens tilbud og sosiale forhold i kommunen og utarbeide beredskapsplan for sin sosialtjeneste.

Kommunen er i lovens kapittel 4 pålagt å etablere bestemte sosiale tjenester. Den skal ha en sosialtjeneste som kan gi opplysninger, råd og veiledning. De sosiale tjenester skal videre omfatte praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, avlastningstiltak, støttekontakt, plass i institusjon eller bolig med heldøgns tjenester og omsorgslønn. Kommunen har videre plikt til å finne midlertidig husvære til personer som ikke klarer det selv. Den siste bestemmelsen er mer utdypende omtalt under kapittel 4.

I lovens kapittel 4A er det gitt regler om rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning.

Kapittel 5 og 5A i loven gir regler om økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad og er omtalt nedenfor.

Sosialtjenesteloven kapittel 6 understreker kommunenes ansvar for tiltak overfor rusmiddelmisbrukere, og inneholder regler om særlige tiltak overfor denne gruppen.

Kapittel 7 inneholder bestemmelser som omtaler kommunens ansvar for institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester.

Kapittel 8 inneholder regler om saksbehandlingen etter sosialtjenesteloven, og kapittel 10 gir bestemmelser om hvem som er ansvarlig for å gi hjelp etter loven.

Kapittel 11 gir bestemmelser om kommunens økonomiske ansvar for sosialtjenesten og om retten til å kreve vederlag hos den som mottar tjenester.

Kapittel 12 inneholder avslutningsvis bestemmelser om lovens ikrafttredelse og overgangsregler.

3.3.1 Økonomisk stønad

Økonomisk stønad til livsopphold er en individuell rettighet hjemlet i sosialtjenesteloven § 5-1. Det er sosialtjenestene i kommunen som har plikt til å tilstå ytelsen.

Vilkåret for å kunne gjøre krav på ytelsen er at man ikke kan sørge for sitt eget livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter. Det innebærer for det første at ordningen ikke er knyttet opp til at søkeren er i en bestemt livssituasjon eller har opparbeidet seg særskilte rettigheter. Rettigheten er også uavhengig av årsaken til stønadsbehovet.

For det andre innebærer bestemmelsen at ytelsen er subsidær. Med det menes at alle andre forsørgelsesmuligheter, som for eksempel arbeid, offentlige eller private trygderettigheter, rett til privat forsørgelse eller underhold, eller realisasjon av formuesgoder, må være uttømt.

De vanligste ytelsene som tilkjennes etter bestemmelsen er økonomisk stønad til boutgifter, mat, klær, strøm, telefon, husholdningsartikler og transportutgifter. Stønadens ytes vanligvis som bidrag, lån eller garanti for lån, men kan i særlige tilfeller ytes som varer eller tjenester.

Til tross for at ytelsen er en individuell rettighet, og ikke beror på sosialtjenestens skjønn, har sosialtjenesten mulighet til å stille vilkår ved tilståelse av hjelp. Dette følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og er lovfestet i sosialtjenesteloven § 5-3. Rettighetens subsidiære karakter, særlig i forhold til forsørgelse ved eget arbeid, begrunner muligheten til å stille vilkår. Vilkårene som stilles må likevel ikke være uforholdsmessig byrdefulle for den enkelte. Det vil for eksempel kunne stilles vilkår om deltagelse på arbeidsmarkedstiltak, kommunale kvalifiseringstiltak, aktiv jobbsøking eller om å akseptere et bestemt jobbtilbud. Det er også særskilt lovhjemmel for at sosialtjenesten kan kreve at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppdrag i kommunen.

Et annet kjennetegn ved stønad til livsopphold er at den utmåles etter en individuell behovsprøving. Denne måten å utmåle stønaden på er valgt fordi man med en standardisert stønad vanskelig vil kunne ta høyde for alle tenkte hjelpesituasjoner og behov. Individuell behovsvurdering er en forutsetning for at ordningen kan fungere som et siste sikkerhetsnett.

I særlige tilfeller kan sosialtjenesten tildele økonomisk stønad selv om personen ikke har krav på hjelp etter § 5-1. Forutsetningen er at den økonomiske stønaden bidrar til at personen vil kunne «overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon», jf. § 5-2. Utgifter det kan ytes støtte til etter denne bestemmelsen kan for eksempel være utgifter til dekning av gjeld, kvalifiseringstiltak eller særlige tiltak av velferdsmessig betydning.

3.3.2 Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Bestemmelsene om et arbeidsrettet kvalifiseringsprogram og en standardisert kvalifiseringsstønad er beskrevet i Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) som ble behandlet av Stortinget høsten 2007. Departementet vil derfor ikke gi en nærmere omtale av ordningen her, ut over omtalen under punkt 2.3 og punkt 3.1 over.

3.3.3 Skjønn og rettslige skranker

Økonomisk stønad til livsopphold etter § 5-1 skal innvilges til personer som ikke kan sørge for sitt livs-

sopphold ved arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Vurderingen av om søkere oppfyller vilkårene, og følgelig har rett til økonomisk stønad, er ikke en skjønnsmessig vurdering. I tillegg til å gi klare vilkår for rett til livsopphold, pålegger bestemmelsen sosialtjenesten å innvilge ytelsen når vilkårene er oppfylt. Dette skiller § 5-1 fra § 5-2 hvor sosialtjenesten vil kunne unnlate å innvilge ytelsen selv om vilkårene skulle være oppfylt.

Sosialtjenesten har derimot et betydelig rom for skjønn når det gjelder ytelsenes nivå og art, og ikke minst når det gjelder vurderingen av om det skal stilles vilkår til ytelsen, og eventuelt hvilke vilkår som skal stilles. På grunn av sosialtjenestens vide adgang til å stille vilkår, vil denne avgjørelsen i praksis være av meget stor betydning for den enkelte.

Sosialtjenesten står likevel ikke fritt når den skal fatte avgjørelser om ytelsenes nivå, art og betingelser. Skjønnen innskrenkes av tolkningen av bestemmelsen selv, med særlig vekt på lovens formålsparagraf. I utgangspunktet skal vedtak etter loven bidra til å fremme lovens formål, og det kan ikke fattes vedtak som strider mot lovens formål. Det skal med andre ord ytes økonomisk stønad, og stønaden skal blant annet sikre økonomisk trygghet.

Videre kan den økonomiske stønaden ikke falle under en faglig forsvarlig minstestandard, vurdert i forhold til den enkelte sak.

Det kan ikke fattes avgjørelser som strider mot alminnelige forvaltningsrettslige regler. Det innebærer blant annet at det ikke kan tas utenforliggende hensyn, at det ikke kan bli foretatt usaklig forskjellsbehandling, og at avgjørelsene i resultat ikke kan være grovt urimelige. Vedtakene kan heller ikke stride mot andre rettsregler, for eksempel krenke en persons ærbarhet.

Vilkår for stønaden må ha saklig sammenheng med vedtaket og ikke være uforholdsmessig tyngende sett i forhold til den stønad som blir innvilget.

3.3.4 Klageadgang

Vedtaket etter sosialtjenesteloven kan påklages til fylkesmannen i fylket. Fylkesmennes klagebehandling er en viktig rettsikkerhetsordning og korrektiv til den kommunale praksis. I 2007 ble det fremmet 3726 klagesaker om økonomisk stønad for landets fylkesmenn. Klage over vedtak om økonomisk stønad utgjør den klart største gruppen (69 prosent) av alle klager etter sosialtjenesteloven.

Etter sosialtjenesteloven § 8-7 kan fylkesmannen overprøve alle sider av kommunens vedtak,

med unntak av kommunens frie skjønn, som fylkesmannen kun kan overprøve hvis det er åpenbart urimelig. Fylkesmannen har med andre ord kompetanse til å oppheve eller omgjøre vedtak som er lovstridige eller hvor sosialtjenestens vedtak er åpenbart urimelige. Lovstridige vedtak er vedtak hvor sosialtjenesten har tolket loven feil, begått saksbehandlingsfeil, misbrukt sin myndighet for eksempel ved usakelig forskjellsbehandling av søkere, bedømt faktum feil eller tilkjent ytelse eller tjenester på et nivå som ligger under en forsvarlig minstestandard.

Sosialtjenestens hensiktsmessighetsskjønn (i hovedsak vurderingen av nivået og arten av ytelse, samt bruk av vilkår) kan fylkesmannen kun overprøve i den grad det fremstår som åpenbart urimelig. Hovedbegrunnelsen for unntaket er hensynet til det kommunale selvstyret.

For den enkelte vil fylkesmannens lovlighetskontroll med hensyn til om vilkårene for økonomisk stønad er tilstede, gjerne være vel så viktig som kontrollen med kommunens skjønnsutøvelse. Fylkesmannen vil for eksempel kunne overprøve om en søker har gjort tilstrekkelig til å kunne anses for å ha «sørget for sitt eget livsopphold» og vurdere om en utgift faller inn under livsoppholdsbegrepet. Det hører også inn under lovlighetskontrollen

å ta stilling til om det tildelte beløpet sikrer mottakeren et forsvarlig livsopphold.

3.3.5 Forarbeider

Fattig-, forsorgs- og sosialomsorgslovgivningen har tjent som et siste sikkerhetsnett for de vanskeligstilte i samfunnet opp gjennom årene. Lov om sosiale tjenester mv. av 13. desember 1991 nr. 81, Ot.prp. nr. 29 (1990-91), trådte i kraft 1. januar 1993. Deler av loven har vært endret flere ganger siden, blant annet gjennom følgende lovproposisjoner:

- Ot.prp. nr. 62 (2000-2001) – Endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester
- Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) – Rett til individuell plan
- Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) – Innføring av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Lovforslaget er i stor grad en videreføring av bestemmelser i sosialtjenesteloven. Forarbeidene til sosialtjenesteloven vil derfor fortsatt være veiledende for tolkningen og praktiseringen av lovforslaget. Det er vist til relevante forarbeider under merkningene til de enkelte bestemmelsene.

4 Deling av sosialtjenesteloven og valg av obligatoriske tjenester i NAV-kontoret

4.1 Høringsnotatet

I tråd med NAV-reformens intensjoner ønsket departementet å tydeliggjøre sammenhengen mellom de sosialfaglige og arbeidsrettede virkemidlene etter gjeldende sosialtjenestelov, og foreslo i høringsnotatet et lovforslag som skulle regulere de obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret.

Det følger av dagens arbeids- og velferdsforvaltningslov § 13 at NAV-kontoret som et minimum skal ivareta kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A, det vil si økonomiske stønad og kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad. Etter forarbeidene til loven er opplysning, råd og veiledning om økonomiske spørsmål og bruk av individuell plan en del av oppgavene til det felles lokale kontoret.

Høringsnotatet innebar at kommunens obligatoriske oppgaver i NAV-kontoret ble utvidet til også å omfatte kommunens ansvar for å skaffe midlertidig botilbud. Lovforslaget inneholdt i tillegg bestemmelser om generelle oppgaver som kommunen etter dagens sosialtjenestelov er pålagt å sikre oppfyllelsen av. Dette ble begrunnet med at kommunens generelle oppgaver etter sosialtjenesteloven i hovedsak er knyttet til all tjenesteyting etter loven, og departementet ønsket ikke å redusere kommunens ansvar i forhold til gjeldende rett. Departementet foreslo i høringsnotatet at alle oppgavene i lovforslaget ble obligatoriske for NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 ble foreslått endret i samsvar med dette.

I høringsnotatet ble enkelte bestemmelser foreslått endret for å tilpasse disse bedre til dagens praksis, språkføring og organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Lovforslaget som ble sendt på høring innebar et lovteknisk skille mellom kommunale tjenester av hovedsakelig økonomisk/arbeidsrettet karakter og kommunale helse- og omsorgstjenester. Lovforslaget ga de obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret en særskilt lovforankring.

Lovforslaget som ble sendt på høring medførte ingen endring av kommunens plikter etter gjeldende sosialtjenestelov, men unntak av plikten til å føre

internkontroll, se proposisjonens kapittel 5. Høringsnotatet opprettholdt dagens grense mellom kommunens og statens ansvarsområder i arbeids- og velferdsforvaltningen, men hadde til formål å legge bedre til rette for det samarbeidet mellom kommunale og statlige tjenester som gjennomføres med NAV-reformen og etableringen av NAV-kontor. I høringsnotatet ble det i tillegg foreslått at det skulle innføres tilsyn med tildelingen av tjenester etter loven, se nærmere omtale i proposisjonens kapittel 5.

Midlertidig botilbud

Det ble lagt vekt på faglig nærhet og kommunal praksis da departementet i høringsnotatet foreslo at sosialtjenesteloven § 4-5 om kommunens plikt til å skaffe midlertidig botilbud ble videreført i lovforslaget og ble en obligatorisk kommunal tjeneste i NAV-kontoret. Departementet vektla at det som regel er samme organisatoriske enhet i kommunen som forvalter de økonomiske stønadene som også forvalter denne bestemmelsen, og mente at det var hensiktsmessig å ta den inn i lovforslaget.

Departementet foreslo en språklig endring av bestemmelsen ved å endre betegnelsen «husvære» til «botilbud». Botilbud og husvære er ansett for å være synonyme begrep i denne sammenhengen, og departementet ønsket med denne endringen å modernisere språket i loven. Endringen medfører ingen materielle endringer.

Opplysning, råd og veiledning

I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre sosialtjenesteloven § 4-1 om kommunens plikt til å gi opplysning, råd og veiledning i lovforslaget. Bestemmelsen regulerer den individuelle veiledningen som kommunen er pålagt å gi blant annet innenfor det ansvarsområdet som lovforslaget regulerer, og den utvider veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Bestemmelsen dekker også den personlige veiledningen som sosialtjenesten, nå kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen, skal tilby enkeltpersoner for å forebygge eller løse sosiale problemer, jf. Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) Om lov

om sosiale tjenester mv. Innholdet i denne kvalifiserte veiledningen vil bestemmes av sosialfaglig skjønn og behovet i det enkelte tilfellet. Formålet vil være å gi hjelp til selvhjelp. Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen viser til veiledningsplikten i sosialtjenesteloven § 4-1 som en del av kjerneoppgavene for NAV-kontorene, sammen med individuell plan.

Departementet foreslo også å videreføre sosialtjenesteloven § 4-1 andre setning, som medfører at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen har en plikt til å henvise til annen faglig instans i tilfeller der veiledningsbehovet går ut over sosialtjenestens kompetanse.

Bestemmelsen i sosialtjenesteloven § 4-1 har et videre virkeområde enn lovforslaget og opprettholdes også i sosialtjenesteloven uten endringer.

Individuell plan

Retten til individuell plan, som ble foreslått i lovforslaget, er en videreføring av sosialtjenesteloven § 4-3a. For å ha rett til individuell plan etter bestemmelsen må tjenestemottakeren ha behov for «langvarige og koordinerte tjenester».

Lovforslaget videreførte i tillegg retten til individuell plan for deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Denne gruppen har rett til en individuell plan alene ved å delta i kvalifiseringsprogrammet. Dette er begrunnet i Ot.prp. nr. 70 (2006–2007) med at vilkårene for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet indikerer at mange i målgruppen vil ha behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Retten til individuell plan, er som omtalt i proposisjonen kapittel 2.4 ovenfor, foreslått regulert både i lovforslaget og i arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Dette begrunnes med at det er hensiktsmessig av hensyn til brukerne at bestemmelsen om rett til individuell plan også fremgår av hjemmelsoven for de sosiale tjenestene. I og med at retten til individuell plan også er regulert i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, er individuell plan allerede en tjeneste som NAV-kontoret skal tilby, og forslaget om hjemmel også i dette lovforslaget, utvider derfor ikke de obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret.

Retten til individuell plan opprettholdes også i sosialtjenesteloven slik den framgår av loven i dag.

4.2 Høringsinstansenes merknader

De fleste høringsinstansene støtter intensjonen om å utforme et regelverk som gjenspeiler den nye forvaltningsstrukturen og som tilrettelegger for koor-

dinerings og samordning av tjenestetilbudet. *Rettspolitisk forening* skriver at de er

«positive til at de delene av den kommunale sosialtjenestens oppgaver som er lovpålagt at skal inngå i NAV-samarbeidet, blir regulert i en egen lov. Av særlig pedagogiske og retts tekniske grunner synes dette hensiktsmessig.»

Asker kommune skriver at

«den foreslåtte endringen vil gjøre det lettere for tjenestemottaker å finne frem i lovverket. Samtidig vil det gi bedre oversikt for ansatte i NAV og god harmoni mellom regelverk og organisering.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at

«det foreliggende forslag om å samle de kommunale tjenestene som skal ligge til de lokale NAV-kontorene i en lov, er i tråd med reformens intensjoner om et helhetlig tjenestetilbud innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen.»

Stavanger kommune er positive til lovforslaget og viser til at

«riktignok vil en løsning hvor de kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret skilles ut og reguleres i en egen lov, skape et nytt grensesnitt, denne gang innad i kommunen, mellom kommunale tjenester innad i NAV-kontoret og øvrige kommunale tjenester. Imidlertid inneholder lovforslaget bestemmelser om samarbeid i enkeltsaker og på systemnivå.»

Enkelte høringsinstanser viser imidlertid til at lovforslaget burde vært bedre harmonisert med arbeidet med en felles lov for kommunale helse- og omsorgstjenester. *Norges handikapforbund* viser til at

«situasjonen gjør det vanskelig å få et oversiktsbilde og vurdere de totale konsekvensene som lovforslaget innebærer for den enkelte og for den kommunale sosialtjenesten.»

Noen høringsinstanser er kritiske til en deling av sosialtjenesteloven. *Gatejuristen* skriver at

«helhetsinntrykket av høringsnotatet er at det legges opp til en teknisk lov som fremmer NAV-organiseringa på bekostning av sosialfaglige hensyn. Gatejuristen er kritisk til dette med tanke på at økonomisk sosialhjelp er samfunnets nedre sikkerhetsnett som skal sikre den enkeltes livsnødvendigheter.»

Høgskolen i Oslo er

«usikker på hvor hensiktsmessig det vil være å splitte opp den gjeldende sosialtjenesteloven og

å skille ut reglene om økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram slik departementet går inn for. Usikkerheten bunner særlig i at det er vanskelig å overskue hvilke konsekvenser dette vil få for brukere som trenger både økonomisk sosialhjelp og øvrige sosiale tjenester og/eller tjenester fra helsesektoren.»

Enkelte høringsinstanser mener at en samordning av de obligatoriske kommunale tjenestene i en lov har en mindre samordningseffekt enn det departementet legger til grunn i høringsnotatet, da mange kommuner har lagt tjenester utover de obligatoriske tjenestene til NAV-kontoret. *Sørum kommune* skriver at

«det kan virke som om statlig myndigheter er lite kjent med at mange NAV kontor har lagt tjenester ut over minimumsløsningen inn i de lokale NAV kontorene.»

Midlertidig botilbud

De fleste høringsinstanser som uttaler seg om denne delen av forslaget er positive til at NAV-kontoret får ansvaret for kommunens plikt til å finne midlertidig botilbud. *Helsedirektoratet* uttaler

«I utgangspunktet kan det være et naturlig skritt å skille ut de kommunale tjenestene som i henhold til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) skal inngå i NAV-kontoret (sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A). Dette vil kunne støtte opp under NAV-reformen i mange kommuner. Det er også naturlig at ansvaret for å skaffe midlertidig bolig til mennesker i akutt bolignød blir lagt til samme organ som skal håndheve bestemmelsene om økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram/ kvalifiseringsstønad (sosialtjenesteloven § 4-5).»

Likevel er direktoratet bekymret for konsekvensene av at brukere som har langvarige og sammensatte hjelpebehov vil møte et mer oppdelt hjelpeapparat enn før som følge av et sterkere skille mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene.

Et flertall av kommunene som uttaler seg om spørsmålet er imidlertid kritiske til at ansvaret for å skaffe midlertidig husvære skal inngå som en del av de obligatoriske tjenestene i NAV-kontoret. *Bærum kommune* viser blant annet til at

«departementet har antatt at dette i første rekke handler om kjøp av overnatting i pensjonat eller hospits for sosialhjelpsmottakere. Erfaringen i Bærum kommune er at midlertidig botilbud er et tjenestetilbud som bør inngå i kommunens lavterskeltilbud fortrinnsvis til de med langvarige og sammensatte problemer. Bærum kommu-

ne har derfor som en rekke andre kommuner, etablert overnattingstilbud i form av natthjem med miljøarbeideroppfølging. I tillegg er noen kommunale boliger omgjort til kriseboliger. Det er rus- og psykiatritjenestene som arbeider mest med disse tjenestemottakerene.»

Dovre kommune uttaler

«Nytt er også at plikten til å skaffe midlertidig botilbud nå blir plassert i den nye loven og dermed på NAV kontoret. Selv om dette også fungerer slik i dag, er det viktig med klargjøring av ansvar og arbeidsoppgaver. I Dovre har det nylig oppnevnte boligutvalget som en av sine oppgaver å 'Vurdere framtidig administrering av kommunens boligmasse og ulike låne og tilskuddsordninger slik som bostøtte, boligtilskudd og startlån. Herunder vurdere evt. opprettelsen av et kommunalt boligkontor'. Man kan ikke se at dette kommer i strid med at NAV har ansvar for å skaffe midlertidig botilbud. Det må uansett være et nært samarbeid for å finne løsninger. Under alle omstendigheter må det være et system for hvordan dette håndteres.»

Nes kommune ser på det som uheldig at den kommunale handlefriheten innskrenkes og selvstendighetsprinsippet berøres ved at kommunens oppgave om å finne/tilby midlertidig botilbud blir en del av de obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret. Kommunen ønsker

«et lovforslag som hensyntok den kommunale valgfriheten når det gjelder å organisere tjenestene på en så helhetlig, brukervennlig og effektiv måte, og ut fra lokale forhold. Som sådan burde også § 4-11 være formulert slik at dette var mulig, f.eks ved å bruke ordet «medvirke» også her.»

Andre deler av kommunens uttalelser til boligbestemmelsene i lovforslaget er sitert under kapittel 6.7.

Husbanken stiller seg positiv til

«..den språklige moderniseringen i lovforslaget, særlig med hensyn på å bytte ut begrepet 'husvære' med 'botilbud' i forslaget § 3-5. Begrepet 'husvære' har ingen klar betydning i dagligtale, eller i sosialfaglig eller boligfaglig terminologi. Begrepet 'botilbud' benyttes i dag i kommunal forvaltning som en generell betegnelse på midlertidige boliger og oppholdssteder, og er derfor bedre egnet i lovteksten.»

Opplysning, råd og veiledning

Det kom ingen merknader til departementets forslag om at bestemmelsen om kommunens plikt til å gi opplysning, råd og veiledning skal ivaretas i

NAV-kontoret. For omtale av øvrige merknader til bestemmelsen, se proposisjonens kapittel 2.8.

Individuell plan

Det var ingen merknader til at individuell plan videreføres som en obligatorisk kommunal tjeneste i lovforslaget.

4.3 Departementets vurdering og forslag

Når departementet foreslår å lovforankre de obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret i en felles lov er det fordi etableringen av en felles førstelinje tillagt både statlige og kommunale tjenester, har skapt behov for en lovgivning som i større grad støtter opp under en samordning og koordinering av NAV-kontorets samlede tilbud.

Ved å skille ut de foreslåtte bestemmelsene om blant annet økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram fra resten av sosialtjenesteloven, oppstår et grensesnitt mot de øvrige tjenestene etter sosialtjenesteloven. Gjeldende velferdslovgivning skiller mellom sosiale tjenester, økonomiske ytelser, og arbeidsrettede tjenester på den ene siden, og helse-tjenester på den annen side. Departementet mener at det nye lovtekniske skillet er mer hensiktsmessig både i forhold til organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen og for å legge til rette for en harmonisering av regelverket for de gjenværende tjenestene i sosialtjenesteloven og regelverket for kommunens helsetjenester. Bestemmelser om samarbeid i enkeltsaker og på systemnivå er videreført i departementets forslag for å sikre koordinerte ytelser til brukere som trenger tjenester på tvers av regelverkene.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 regulerer hvilke kommunale tjenester som skal være obligatoriske i et NAV-kontor. NAV-kontoret skal i dag som et minimum ivareta kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A, dvs. økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram.

Departementet foreslår i lovforslaget at alle oppgaver etter loven blir obligatorisk for NAV-kontoret. Dette innebærer at NAV-kontoret som et minimum skal ivareta tjenestene om rett til opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud og individuell plan, i tillegg til økonomiske stønader og kvalifiseringsprogram. NAV-kontoret blir i tillegg ansvarlig for å sikre at bestemmelsene i lovforslagets kapittel 3 om generelle oppgaver virkeliggjøres.

Når departementet har valgt å legge forvaltningen av disse tjenestene til NAV-kontoret, er det ut

fra en vurdering av en faglig sammenheng mellom tjenestene som også har påvirket kommunenes organisering av tjenestene. Dette er tjenester som i de fleste kommuner forvaltes fra samme kontor. Det er for eksempel nær faglig sammenheng mellom forvaltningen av økonomisk stønad og tildeling av midlertidig husvære. Informasjon, råd og veiledning blir i praksis gitt i tilknytning til de øvrige tjenestene, og det samme gjelder for individuell plan. Forslaget om å lovfeste disse tjenestene til NAV-kontoret, begrenser ikke kommunens valgfrihet med hensyn til å legge andre tjenester til kontoret.

I den pågående evalueringen av NAV-reformen har Handelshøyskolen BI undersøkt hvilke kommunale tjenester, utover de obligatoriske tjenestene etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13, som er lagt til NAV-kontorene. Per februar 2009 hadde BI oversikt over tjenesteprofilen til 228 NAV-kontor. Prosentvis viser undersøkelsen at følgende tjenester er lagt til NAV-kontoret:

- rusbehandling 86 %
- boligvirkemidler 79 %
- gjeldsrådgivning 57 %
- flyktningtjenesten 55 %
- støttekontaktordning 24 %
- assistanse/avlastning 17 %
- tiltak for personer med psykiske lidelser 12 %
- omsorgslønn 8 %
- barnevernstjenester 7 %

Departementet legger til grunn at det med «rusbehandling» i hovedsak her menes tiltak etter sosialtjenesteloven kapittel 6 (tiltak mot rusmiddelmissbruk). Bestemmelsene i sosialtjenesteloven kapittel 6 er ikke foreslått videreført i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette har bakgrunn i at deler av behandlingstilbudet til rusmiddelmissbrukere i 2004 ble overført fra sosialtjenesteloven til spesialisthelsetjenesteloven og definert som helsehjelp. Det faglige ansvaret for det samlede tilbudet til rusmiddelmissbrukere hører også sentralt under Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Departementet mener det er hensiktsmessig at det legges til rette for at det kommunale behandlings- og tjenestetilbudet for å avhjelpe rusmiddelmissbruk kan samordnes i en fremtidig helse- og omsorgstjenestelov. Det vil likevel ikke være noe til hinder for at kommuner kan velge å la NAV-kontoret forvalte hele eller deler av dette regelverket, for eksempel de bestemmelsene som i dag ligger i sosialtjenesteloven kapittel 6. Departementet mener at den faglige sammenhengen mellom disse bestemmelsene, sosialtjenesteloven kapittel 4 og den kommunale helselovgivningen, begrunner at disse bør inngå i en felles lov. Denne

lovgivningen utformes av Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet mener undersøkelsen det refereres til over, i stor grad understøtter den lovtekniske løsning som ligger i lovforslaget, og opprettholder forslaget fra høringsnotatet med hensyn til hvilke tjenester loven vil regulere.

Det nye grensesnittet som nå etableres endrer ikke de kommunale tjenestenes karakter slik enkelte av høringsinstansene har uttrykt bekymring for. Økonomisk sosialhjelp etter lovforslaget skal fremdeles være et sikkerhetsnett for vanskeligstilte som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold ved arbeid, og sikre alle et forsvarlig livsopphold. Gjennom godt sosialfaglig arbeid og samarbeid på tvers av sektorer skal kommunen etter lovforslaget fortsette å jobbe for å løse og forebygge sosiale problemer til beste for brukeren.

Midlertidig botilbud

Kommunens plikt til å skaffe midlertidig botilbud til personer i akutt nødsituasjon forvaltes i praksis gjennom, eller i faglig sammenheng med, plikten til å yte stønad til livsopphold. Dette sammen med hensynet til at personer med et akutt behov for «tak over hodet» skal vite hvor de vil få hjelp, uansett hvor i landet de befinner seg, gjør at departementet opprettholder forslaget om at kommunens plikt til å skaffe midlertidig botilbud skal fremgå av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og skal ivaretas av NAV-kontoret, jf. lovforslagets § 27 og forslag til endring i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13.

Forslaget innebærer ikke krav i forhold til hva slags botilbud kommunen skal ha. Om kommunen har etablert natthjem med miljøarbeideroppfølging eller kriseboliger som Bærum kommune beskriver i sin uttalelse, er uten betydning i denne sammenheng. Om botilbudet drives av private eller av kommunen, vil heller ikke være av betydning. Det avgjørende i forhold til bestemmelsene i lovforslaget er at personer med akutt behov for botilbud kan forholde seg til NAV-kontoret og at NAV-kontoret skal skaffe et tilbud til de som trenger det. Avhengig av hvordan kommunen har organisert det boligsosiale arbeidet i kommunen vil dette kreve samordning og samarbeid med andre deler av kommunen, for eksempel kommunalt boligkontor der det er opprettet.

Opplysning, råd og veiledning

Departementet foreslår å legge bestemmelsen om kommunens plikt til å gi opplysning, råd og veiledning inn i lovforslaget i tråd med det som ble foreslått i høringen.

Individuell plan

Departementet foreslår å legge bestemmelsen om rett til individuell plan inn i lovforslaget i tråd med det som ble foreslått i høringsnotatet. Det er imidlertid gjort en presisering i lovforslaget § 33 om rett til individuell plan for deltakere i kvalifiseringsprogrammets ved at det i bestemmelsens andre setning er henvist til lovforslaget § 28 annet og tredje ledd om rett til individuell plan.

5 Tilsyn og internkontroll

5.1 Innledning

Hjemmel for tilsyn og internkontroll er materielt nye bestemmelser i lovforslaget. I dette kapitlet gis derfor disse bestemmelsene en særskilt omtale. Det foreslås at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens forvaltning av de individuelle tjenestene etter lovforslaget og at kommunen skal ha plikt til å føre internkontroll på de samme oppgaveområder.

5.2 Gjeldende rett

Tilsyn

Det følger av sosialtjenesteloven § 2-6 første ledd at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens virksomhet etter kapitlene 4, 4A, 6 og 7, og påse at virksomheten drives i samsvar med loven og forskiftene til loven. I tillegg skal fylkesmannen føre tilsyn med kommunens beredskapsplan, jf. § 3-6 første ledd.

Fylkesmannens tilsyn med den kommunale sosialtjenesten har vært utvidet gradvis fra lovens vedtakelse til senest i 2003, da tilsynshjemmelen ble utvidet til også å omfatte kommunens virksomhet etter lovens kapittel 6, tiltak for rusmiddelmissbrukere. Da tilsyn med tjenestene etter lovens kapittel 4 ble foreslått i Ot.prp. nr. 62 (2000-2001), varslet departementet at det ville bli arbeidet videre med forslag om tilsyn med de øvrige tjenestekapitlene.

Fylkesmannens tilsyn omfatter etter gjeldende sosialtjenestelov kommunens forvaltning av de individuelle tjenestene etter loven, med unntak av tildeling av økonomiske ytelser og det arbeidsrettede kvalifiseringsprogrammet (kapitlene 5 og 5A). Sosialtjenestens generelle oppgaver, som forebyggen- de virksomhet mv., er ikke omfattet av tilsynet, med det unntaket at fylkesmannen også skal føre tilsyn med at kommunen utarbeider en sosialberedskapsplan i samsvar med lov om helsemessig og sosial beredskap og at denne samordnes med kommunens øvrige beredskapsplaner.

Fylkesmannen fører et systemrettet tilsyn med

kommunens virksomhet. Har kommunen truffet vedtak om bruk av tvang og makt i forhold til personer med psykisk utviklingshemning, skal fylkesmannen i tillegg føre stedlig tilsyn.

Hvis fylkesmannen finner at tjenestene drives på en måte som kan ha skadelige følger for tjenestemottakerne eller på annen måte er uheldig eller uforsvarlig, kan fylkesmannen gi kommunen pålegg om å rette opp forholdet. Et pålegg vil være et enkeltvedtak som kan påklages til Statens helsetilsyn, som etter lovens § 2-7 har det overordnede faglige tilsynet med sosialtjenesten i landet.

Internkontroll

Kommunen har etter sosialtjenesteloven § 2-1 annet ledd plikt til å føre internkontroll på de lovområdene som omfattes av fylkesmannens tilsyn. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.

Internkontroll er et middel for kommunen til å sikre bedre styring med sine oppgaver etter sosialtjenesteloven, ved å systematisere ordinære ledelsesoppgaver og sikre at tjenestene utvikles og forbedres slik at kravene i lov og forskrifter etterleves. Innføring av internkontroll i sosialtjenesten har ført til økt oppmerksomhet rundt styringen av tjenestene.

I tillegg til å være et styringsredskap for å sikre forsvarlige tjenester og kontinuerlig forbedring av tjenestene, vil internkontroll tilrettelegge for og effektivisere et systemtilsyn. Tilsynsmyndigheten vil kunne innrette tilsynet mot kommunens internkontroll og bidra til at egenkontrollen forbedres.

Med hjemmel i sosialtjenesteloven § 2-1 tredje ledd, er innholdet i internkontrollplikten nærmere bestemt i en felles forskrift for sosial- og helsetjenesten, jf forskrift av 20.12.2002 nr. 1731.

5.3 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens virksomhet etter lovforslagets kapittel om økonomisk stønad, midlertidig botilbud, opplysning, råd og veiled-

ning mv., og kapittelet om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, samt med at påbudet om å utarbeide en sosialberedskapsplan blir oppfylt. Med denne utvidelsen av tilsynet med kommunen vil forvaltningen av samtlige individuelle tjenester etter gjeldende sosialtjenestelov være omfattet av statlig tilsyn.

Det ble samtidig foreslått å utvide kommunens internkontrollplikt til å omfatte de samme tjenestemrådene.

Omorganiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen medfører at forvaltningen av økonomiske stønader og kvalifiseringsprogram blir lagt til NAV-kontoret. Ansvar vil fortsatt være kommunalt, men tjenestene skal nå samordnes med den statlige Arbeids- og velferdsetatens virkemidler i felles NAV-kontor. Styringslinjene i arbeids- og velferdsforvaltningen vil følge et kommunalt og et statlig løp. Etter departementets vurdering tilsier de faglige og styringsmessige utfordringene, og den omfattende omorganiseringen, at det nå er et egnet tidspunkt til å følge opp varsel om innføring av tilsyn og internkontroll fra Ot.prp. nr. 62 (2000-2001) og Ot.prp. nr. 70 (2006-2007).

Departementet begrunnet i høringsnotatet innføring av tilsyn og internkontroll med en styrking av brukernes rettssikkerhet. Tilsynsmyndigheten vil kunne kontrollere at virksomhetens styringssystem sikrer at saksbehandlingen følger gjeldende regelverk, herunder at stønad til livsopphold utmåles på grunnlag av en individuell og konkret behovsvurdering. Det vil også kunne kontrolleres at kommunen ved sin internkontroll innretter de sosiale tjenestene mot de rette målgrupper, og at det skjer en samordning av saksbehandlingen innad i NAV-kontoret og mot andre tjenestemråder.

Lovforslaget regulerer fordelingen av viktige velferdsgoder som livsoppholdsytelser og arbeidsrettede program. Konsekvenser av eventuell svikt i fordelingen av ytelser som skal dekke grunnleggende behov vil alltid være store. Svikt vil kunne forebygges ved ulike rettssikkerhetstiltak, slik som klage- og tilsynsordninger og domstolskontroll. I tillegg vil virksomhetens internkontroll forebygge svikt. Klageinstituttet, som skal fange opp svikt i enkeltsaker, er en viktig rettssikkerhetsordning, men krever et individuelt initiativ og benyttes i praksis av få brukere av kommunale sosiale tjenester. Domstolskontroll er en annen mulig rettssikkerhetsordning, men få søkere av økonomiske stønader og kvalifiseringsprogram vil ha ressurser til å gjennomføre en prosess for domstolene.

Internkontroll og tilsyn vil ikke kunne erstatte en individuell klageordning, men systemkontroll vil, i motsetning til klageinstituttet og domstolskon-

troll, ha en rettssikkerhetsmessig betydning for alle brukere av tjenestene.

I høringsnotatet ble hjemmelen for fylkesmannens tilsynsansvar foreslått supplert av bestemmelsene i kommuneloven kapittel 10A. Etter kommuneloven kapittel 10A har fylkesmannen rett til innsyn og kompetanse til å gi pålegg dersom tilsynet avdekker ulovlige forhold. Før pålegg benyttes skal kommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet. Vedtak fra fylkesmannen om pålegg kan påklages av kommunen, jf. reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Forvaltningsloven kapittel V og VI kommer også til anvendelse. Kommuneloven kapittel 10A regulerer også fylkesmannens ansvar for å samordne det statlige tilsynet med kommunene.

Statens helsetilsyns overordnede faglige tilsynsansvar ble i høringsnotatet foreslått videreført.

I høringsnotatet ble det foreslått lovfestet en plikt for kommunen til å føre internkontroll. En slik plikt er fra før lovfestet for den kommunale helse- og omsorgstjenesten ved lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 3 første ledd og sosialtjenesteloven § 2-1 annet ledd. Departementet mener at kommunene vil dra nytte av det arbeidet som er gjort med hensyn til å etablere internkontrollsystem på tilgrensede forvaltningsområder, når det skal innføres internkontroll også med de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

5.4 Høringsinstansenes merknader

Alle høringsinstanser som uttaler seg til forslaget om å utvide tilsyn og internkontroll med de sosiale tjenestene, støtter dette.

Rettspolitisk forening

«er svært positive til den foreslåtte innføring av en tilsynsordning. Rettighetene i loven er grunnleggende og fundamentale garantier for livsoppholdet til de aller svakeste i samfunnet. God oppfølging, for å sikre at det blir praktisert i tråd med regelverket, er en viktig rettssikkerhetsordning. Tilsyn vil i hovedsak være en lovlighetskontroll, som dermed ikke vil komme i konflikt med hensynet til det kommunale selvstyret.»

I likhet med flere av de som støtter forslaget, mener *Rettspolitisk forening* at det bør lovfestes en plikt for fylkesmannen til å føre tilsyn med hele loven. Statens helsetilsyn uttaler at tilsynshjemmelen også bør omfatte andre deler av lovforslaget og at plikten til internkontroll bør omfatte hele loven.

I høringsnotatet skrev departementet at fylkesmannen etter forslaget vil kunne føre tilsyn med at kommunen sikrer at saksbehandlingen av tjeneste-

ne skjer i henhold til regelverket, herunder forvaltningslovens bestemmelser. Statens helsetilsyn mener at dette ikke klart fremgår av lovteksten, i og med at saksbehandlingsreglene i loven ikke inngår i de kapitlene som det eksplisitt skal føres tilsyn med. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* påpeker også at bestemmelser i andre kapitler enn tjenestekapitlene bør kunne kontrolleres i et tilsyn. Det vises til at fylkesmannen i dag fører tilsyn etter sosialtjenesteloven kapitlene 4, 4A, 6 og 7, men at tilsynsmyndigheten da også kontrollerer at kommunen sikrer brukervedvirkning etter § 8-4, tilgjengelige tjenester etter § 2-1, kravet til samarbeid og sosialtjenestens klargjøringsansvar etter § 3-2 mv.

Asker kommune uttaler at

«innføring av plikt til internkontroll for kommunen og tilsynsplikt for fylkesmannen bidrar også til økt samsvar og harmonisering med annet regelverk for kommunale tjenester.»

Stavanger kommune mener plikten til internkontroll er et svært viktig virkemiddel for å sikre systematisk forbedringsarbeid i kommunene, og dermed tjenestenes kvalitet. Kommunen er videre enig i at det lovfestes tilsyn med kommunenes virksomhet etter kapitlene 4 og 5 (i høringsnotatets lovutkast). Tilsyn er etter gjeldende rett lovfestet for kommunenes helsetjenester og øvrige sosialtjenester. Stavanger kommune mener de samme hensyn som gjør seg gjeldende for kommunenes sosial- og helsetjenester for øvrig, tilsier tilsyn for de kommunale tjenestene som skal inngå i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Flere høringsinstanser mener at det bør vurderes å innføre tilsyn også med den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen, det vil si med hele NAV-kontoret. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter en innføring av tilsyn og internkontroll på tjenesteområdet, men mener det vil være hensiktsmessig

«å avvente innføring av tilsyn og internkontroll i de lokale NAV-kontorene. Direktoratet mener det må foretas en nærmere utredning av tilsyn og internkontroll for alle tjenestene i NAV, i lys av helhetstanken bak NAV-reformen og et eventuelt felles klage- og ankesystem.»

Når de tjenestene som ennå ikke er omfattet av tilsyn nå blir skilt ut i en egen lov for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen, og skal forvaltes i en ny organisering (NAV-kontoret), mener departementet at hjemmel for tilsyn bør inngå i den nye loven. Høringen gir bred støtte til dette.

Departementet mener at det er viktig å sikre at tildeling av tjenestene skjer i henhold til lov og forskrifter. Parallelt med arbeidet med denne loven pågår det en gjennomgang og harmonisering av særlovgivningens hjemler for statlig tilsyn med kommunene. Tilsynsbestemmelsen har derfor fått en noe annen utforming i proposisjonen enn det forslaget som ble sendt på høring. Dette er imidlertid ikke ment å endre fylkesmannens kompetanse som tilsynsmyndighet. Kompetansen vil være den samme som etter sosialtjenesteloven § 2-6 første ledd.

Det fremgår av den foreslåtte tilsynshjemmelen at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapittel 4 og § 16 første ledd. Kapittel 4 regulerer de individuelle tjenestene etter loven (økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram, midlertidig botilbud mv.). Dette innebærer at fylkesmannen, på samme måte som etter gjeldende sosialtjenestelov, vil kunne kontrollere at kommunen følger de bestemmelser som regulerer tildeling av disse tjenestene. Det vil da fortsatt være slik at fylkesmannen vil kunne føre tilsyn med at kommunen sikrer at den som søker en tjeneste blir hørt ved utforming av tjenesten, selv om bestemmelsen om brukervedvirkning ligger i lovens kapittel 5. På samme måte vil fylkesmannen kunne føre tilsyn med at kommunen følger saksbehandlingsreglene ved tildeling av tjenester, selv om saksbehandlingsreglene dels følger av kapittel 5, dels av forvaltningsloven. Det samme gjelder kravet til forsvarlighet i lovforslagets kapittel 2.

Departementet har merket seg høringsinstansenes synspunkter med hensyn til et mer omfattende tilsyn enn det som nå foreslås, og mener det vil være hensiktsmessig å vurdere dette på bakgrunn av erfaringene med NAV-reformen.

Departementet mener at høringen gir støtte for en regulering av tilsyn og internkontroll i tråd med forslaget i høringsnotatet.

5.5 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering bør det av rettssikkerhetsmessige grunner lovfestes at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens forvaltning av samtlige tjenester etter gjeldende sosialtjenestelov.

6 Lovens innhold og oppbygging

6.1 Lovens oppbygging

6.1.1 Høringsnotatet

Departementet sendte på høring et lovforslag som bestod av fem hoveddeler: Kommunens ansvar og oppgaver, Økonomisk stønad mv., Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, Saksbehandlingen og en del med bestemmelser som pålegger andre forvaltningsorganer enn kommunen oppgaver etter loven. De øvrige kapitlene i lovforslaget var ment å utfylle bestemmelsene i disse kapitlene.

Formålet med denne strukturen og oppbyggingen var å tydeliggjøre kommunens ansvar og oppgaver og den enkeltes rettigheter.

Lovforslaget innebar en videreføring av gjeldende rett etter sosialtjenesteloven, med unntak av bestemmelsene om tilsyn og internkontroll.

Bestemmelsene om generelle oppgaver har et større virkeområde enn kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse bestemmelsene ble derfor foreslått videreført både i gjeldende sosialtjenestelov og i lovforslaget.

6.1.2 Høringsinstansenes merknader

Det er kommet få merknader til lovforslagets oppbygging. Statens helsetilsyn bemerker at bestemmelsen om plikten til å rådføre seg med tjenestemottaker, som i gjeldende lov er plassert i saksbehandlingskapitlet, er flyttet fra dette kapitlet i lovforslaget uten at det er gitt noen begrunnelse for dette.

6.1.3 Departementets vurdering og forslag

Til tross for få merknader fra høringsinstansene til lovforslagets oppbygging og struktur, forslår departementet en endring og forenkling i forhold til forslaget som ble sendt på høring. Endringen består i hovedsak av en sammenslåing av kapitler, slik at lovforslaget nå består av til sammen 6 kapitler. Dette betyr at samtlige individuelle tjenester nå er samlet i ett tjenestekapittel (kap.4), og at kommunalt og statlig ansvar blir foreslått regulert i samme kapittel (kap.2). Departementet mener at dette har gjort lo-

ven mer oversiktlig. Det er videre tatt hensyn til merknaden fra *Statens helsetilsyn* ved at bestemmelsen om brukermedvirkning nå inngår i saksbehandlingskapitlet.

6.2 Lovens tittel

6.2.1 Høringsnotatet

Departementet foreslo å kalle lovforslaget «Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen». Hensikten var at tittelen skal gjenspeile både tjenestenes karakter og den organisatoriske rammen de inngår i. Potensielle tjenestemottakere skal vite hva loven regulerer og hvor tjenesten tilbys. Lovens tjenester er de tjenestene som er foreslått å være de obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret.

6.2.2 Høringsinstansenes merknader

Høringsinstansene hadde ikke merknader til departementets forslag til lovtittel.

6.2.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår lovens tittel i samsvar med høringsnotatet.

6.3 Begrepsbruk

6.3.1 Høringsnotatet

Gjeldende sosialtjenestelov er fra 1991 og departementet foreslo i høringsnotatet å foreta noen mindre språklige endringer i enkelte av de bestemmelsene som ble foreslått videreført i lovforslaget. Dette ble gjort av hensyn til en språklig harmonisering med arbeids- og velferdsforvaltningslovgivningen, og for å gi loven et mer tidsmessig språklig uttrykk. De språklige endringene var ikke ment å føre til materielle endringer.

I høringsnotatet foreslo departementet som en hovedregel å benytte kommunen som pliktsubjekt i loven og ikke *sosialtjenesten* som i gjeldende sosialtjenestelov. Loven regulerer kommuneplikter og

kommunen vil uansett være ansvarlig for oppfyllelsen av oppgavene etter loven. Med innføring av kommunen som pliktsubjekt vil begrepsbruken harmoniseres med begrepsbruken i arbeids- og velferdsforvaltningsloven.

I høringsnotatet ble det i enkelte bestemmelser foreslått å bruke betegnelsen kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjelder bestemmelser som helt eller delvis regulerer ansvar- og oppgavefordeling innad i kommunen. Her gis for eksempel kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen et ansvar for å medvirke til at kommunen som sådan kan oppfylle sitt generelle boligpolitiske ansvar, ved å formidle kunnskap om vanskeligstilte gruppers behov inn i den kommunale planleggingsprosessen. Begrepet *tjenester* ble i høringsnotatet foreslått som et overordnet begrep som skal dekke samtlige individuelt innrettede tjenester som tilbys kommunens innbyggere etter lovforslaget. Begrepet *tjenestemottaker* ble foreslått som en generell betegnelse på de som mottar tjenester etter lovforslaget.

6.3.2 Høringsinstansenes merknader

Noen få høringsinstanser har merknader til de begrepsendringene departementet foreslo i høringsnotatet. De som har merknader synes skillet mellom *kommunen* og *kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen* er uklart og mener dette bør forklares nærmere.

Fylkemannen i Rogaland uttaler:

«I forslaget innfører departementet omgrepet 'kommunen i arbeids- og velferdsforvaltninga' som erstatning for 'sosialtenesta'. Somme stader vert 'kommunen' nytta, der det i gjeldande lov er 'sosialtenesta' som nyttast. Andre stader nyttast 'kommunen i arbeids- og velferdsforvaltninga'. Jamvel omgrepet 'sosialtenesta' vert nytta einiskilde stader. Det er uklårt for Fylkesmannen i kva for høve departementet meiner det eine og det andre omgrepet skal nyttast, og det skapar usikkerheit om kva forslaget eigentleg tyder. Departementet må difor klargjera dette nærare.»

Stavanger kommune ser begrepsbruken i sammenheng med de deler av sosialtjenesteloven som ikke foreslås endret og er uenig i at begrepet «sosialtjeneste» utgår, og erstattes av «kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen». Kommunen mener begrepet «sosialtjeneste» bør opprettholdes. Når det for eksempel gjelder oppfølgingen av NOU 2004:18, viser kommunen til at begrepet «omsorgstjenester» ikke vil være en fullgod erstatning for begrepet «sosialtjenester». Ikke alle tjenester som

skal gjenstå i gjeldende sosialtjenestelov, og inngå i en harmonisering med kommunehelsetjenesteloven, vil naturlig kunne karakteriseres som omsorg etter dagens forståelse av ordlyden. Som eksempel kan nevnes botrening og støttekontakt. Bernt-utvalget, ref. NOU 2004:18, brukte benevnelsen «lov om sosial- og helsetjenester i kommunene». Stavanger kommune er enig i denne benevnelsen. Kommunen foreslår videre at begrepet «kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen» erstattes av begrepet «sosialtjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen».

6.3.3 Departementets vurdering og forslag

Forslaget om, som en hovedregel, å bruke betegnelsen *kommunen* som pliktsubjekt, er begrunnet i at det er kommunen som vil være ansvarlig for tjenestene, uavhengig av betegnelse. Løsningen er også bedre harmonisert med begrepsbruken i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, hvor også kommunen er pliktsubjekt.

Som etter dagens lovgivning er det kommunen som vil være ansvarlig for å utføre oppgaver etter loven. Enkelte bestemmelser i lovforslaget pålegger et spesielt ansvar for oppfølging internt i kommunen. Det er derfor behov for å benytte et snere begrep enn kommunen i disse bestemmelsene, nærmere bestemt kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser stilte spørsmålsteget ved bruken av henholdsvis *kommunen* og *kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen* som pliktsubjekt i lovforslaget.

Skillet regulerer ikke hva som skal legges til NAV-kontoret, som enkelte høringsinstanser har vært usikre på. Etter forslaget til endring i arbeids- og velferdsloven § 13 skal NAV-kontoret ivareta alle kommunens oppgaver etter loven.

På bakgrunn av høringsinstansenes merknader, har departementet kommet til at betegnelsen *kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen* bør benyttes i færre bestemmelser enn det forslaget i høringsnotatet gikk ut på. Etter den endringen som er gjort, bør begrepsbruken ikke gi grunn til misforståelser. Der betegnelsen *kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen* benyttes, vil det etter departementets mening fremgå av ordlyden at betegnelsen tydeliggjør en ansvars plassering mellom kommunale organer.

Det er ingen høringsinstanser som har merknader til bruken av begrepene tjenester og tjenestemottaker. Tjenester brukes som et overordnet begrep som skal dekke samtlige individuelt innrettede tjenester som tilbys kommunens innbyggere et

ter lovforslaget. Departementet er kommet til at det i høringsnotatet var lagt opp til et noe snevert tjenestemottakerbegrep. I tillegg til at begrepet vil dekke personer som mottar tjenester etter lovforslaget vil den også omfatte personer som henvender til kommunen/NAV-kontoret med anmodning om sosiale tjenester, eller som kommunen gir eller tilbyr sosiale tjenester i det enkelte tilfelle.

6.4 Lovens formål

6.4.1 Høringsnotatet

Lovens formål i henhold til dagens sosialtjenestelov § 1-1 første punktum, er å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og forebygge sosiale problemer. Formuleringen i sosialtjenesteloven § 1-1 andre punktum fremholder at den enkelte gjennom hjelpetiltak skal få mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre. Det er her lagt til grunn at det bør være et hovedprinsipp for sosialtjenestens arbeid å styrke den enkeltes muligheter til selv å styre sitt liv og hindre at hjelpen skaper avhengighet.

Departementet foreslo å endre formålsbestemmelsen noe i forhold til gjeldende sosialtjenestelov. Formålet ble utvidet til også å skulle fremme overgang til arbeid. Bakgrunnen for dette er at bestemmelsen ikke ble endret ved vedtakelsen av sosialtjenestelovens kapittel 5A om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Hovedvirkemidlene i departementets lovforslag er økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. På bakgrunn av dette ønsket departementet i formålsbestemmelsen å gi støtte til at den enkelte skal kunne forsørge seg selv gjennom deltakelse i arbeidslivet. Departementet ønsket også å understreke det forhold at økonomisk stønad er ment å være en midlertidig ytelse. Det har også vært et ønske at formålsbestemmelsen skal avspeile at tjenestene som ytes etter loven inngår i en organisatorisk enhet med Arbeids- og velferdsetaten og at kontorets samlede virkemidler skal benyttes for å fremme overgang til arbeid og selvforsørgelse.

Departementets høringsforslag videreførte ikke formuleringen i sosialtjenestelovens § 1 bokstav b om at loven «skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig». Denne formuleringen var i Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester m.v., særlig begrunnet med den økte satsingen på hjelpe- og støtteordninger for at mennesker med særlige behov skulle kunne bo i egne hjem og ikke i institusjon. Disse hjelpetiltakene er

ikke foreslått å ligge i dette lovforslaget, men vil inntil videre bli liggende i sosialtjenesteloven. Departementet foreslo derfor å ta ut denne målformuleringen, men viste i den forbindelse til at den foreslåtte formålsbestemmelsen sier at tjenestene etter loven skal «bidra til sosial og økonomisk trygghet for den enkelte» og bidra til «aktiv deltakelse i samfunnet». De nevnte formuleringene ville, slik departementet vurderte det, ivareta de samme formål ved anvendelsen av dette lovforslagets generelle og individuelle bestemmelser. For øvrig var det departementets intensjon at formålsbestemmelsen skulle oppstille de samme sosialpolitiske mål som gjeldende sosialtjenestelov. Noen endringer er foretatt for å gi bestemmelsen et mer tidsmessig språk. Ved disse språklige endringene er det forsøkt tatt hensyn til at formålet skal være relevant i forhold til samfunnsmessige endringer etter vedtakelsen av sosialtjenesteloven i 1991, særlig med tanke på behovet for integrering av personer fra andre land og kulturer.

6.4.2 Høringsinstansenes merknader

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om formålsbestemmelsen er kritiske til at departementet i lovforslaget ikke hadde foreslått videreført sosialtjenestelovens § 1-1 bokstav b om at lovens formål er «å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig».

Rettspolitisk forening (Rpf) skriver at

«etter vår erfaring har formuleringen hatt betydning i praksis for tolkningen av bestemmelsene også utenfor de som gjelder tiltak med særlige behov. Det gjelder dagens sosialtjenestelovs bestemmelser om økonomisk stønad, rådgivning – og veiledningsplikt, boliger til vanskeligstilte og midlertidig husvære. Forslaget vil således etter Rpf's oppfatning innebære en materiell endring av lovens regler. Å leve og bo selvstendig er en grunnleggende rettighet. Rpf mener det vil ha stor betydning, både symbolsk og i praksis, at dette kommer tydelig frem også i den nye lovens formålsbestemmelse.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er

«uheldig at formålet om å leve og bo selvstendig fjernes, uten at det boligsosiale perspektivet kommer inn på annen måte i den nye bestemmelsen. (...) Formålsbestemmelsen har en viktig retningsgivende og veiledende funksjon for kommunens prioriteringer generelt, for tolkningen av enkeltbestemmelser og for utøvelse av skjønnet loven gir rom for. Bestemmelsen angir hvilke sosialpolitiske mål kommunen skal jobbe mot, i arbeids- og velferdsforvaltningen og i

samarbeid med en rekke andre offentlige og private aktører. (...) Det boligsosiale perspektivet ligger implisitt i departementets tekstforslag, og kan omtales nærmere i rundskriv. Når direktoratet allikevel foreslår at bolig eksplisitt er med i bestemmelsen, er det for å understreke for både tjenestemottaker og tjenesteyter at bolig er en avgjørende faktor for muligheten til å skaffe eller stå i arbeid og er en sentral del av det sosialfaglige arbeidet. En ordnet bosituasjon er en forutsening for oppstart av kvalifiseringsprogram. Retten til tilfredsstillende bolig står i tillegg nedfelt i konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 11.»

Et flertall av fylkesmennene er også negative til at denne formuleringen i bokstav b i sosialtjenestelovens formålsbestemmelse fjernes.

Enkelte høringsinstanser mener at formuleringen om at loven skal bidra til å «bedre levevilkårene for vanskeligstilte» også bør videreføres i den nye lovens formålsbestemmelse. *Høgskolen i Oslo* mener at formuleringen om at loven skal bidra til «å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» er for snever. *Høgskolen* uttaler at

«begrepet dekker verken de som allerede har tilknytning til arbeidslivet og som har behov for supplerende sosialhjelp, eller de som har sammensatte behov for hjelp.»

De fleste høringsinstansene som uttalte seg om formålsbestemmelsen stiller seg positive til at formålet med loven er utvidet til at loven skal fremme overgang til arbeid. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener at «dette i tillegg gir kvalifiseringsprogrammet en klar forankring i formålsparagrafen.» Direktoratet viser også til at det er

«positivt at sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet er tatt inn for særlig å fremme det helhetlige kommunale velferdsansvaret og knytte dette til Norges oppfølging av ratifiseringen av konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Dette anses også hensiktsmessig sett i forhold til integrering av mennesker fra ulike land og kulturer.»

6.4.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet mener, slik også noen av høringsinstansene påpeker, at formålsbestemmelsen har en viktig retningsgivende og veiledende funksjon for kommunens prioriteringer generelt, for tolkingen av enkeltbestemmelser og for utøvelse av skjønnet loven gir rom for. Departementet ønsker en for-

målsbestemmelse som gjenspeiler de grunnleggende verdiene som loven skal fremme.

En overvekt av høringsinstansene som har uttalt seg til formålsbestemmelsen mener at det uttrykkelig bør sies at de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig. Departementet ser at formuleringen i sosialtjenesteloven § 1-1 bokstav b om at lovens formål er «å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig» i praksis har hatt betydning for tolkingen av bestemmelser i sosialtjenesteloven ut over de bestemmelser som gjelder tiltak for mennesker med særlige behov. På bakgrunn av høringsinstansenes merknader har departementet kommet til at denne formuleringen fra gjeldende formålsbestemmelse bør inngå i formålsbestemmelsen i forslaget til ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Departementet mener formålet om at loven skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig skal være retningsgivende for utforming av alle tjenester etter loven.

Det er departementets intensjon at lovens formål skal oppstille de samme sosialpolitiske mål som gjeldende sosialtjenestelov. Når departementet nå foreslår å ta inn i formålsbestemmelsen formuleringen om at loven skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, er det for å understreke det ansvar kommunen har for blant annet å drive boligsosialt arbeid og hjelpe den enkelte til å mestre en selvstendig tilværelse. Departementet ser på bakgrunn av høringsinstansenes merknader at dette ikke kom tydelig nok frem i formålsbestemmelsen i høringsnotatet. Departementet tydeliggjør nå dette formålet i bestemmelsen.

Departementet foreslår en formålsbestemmelse med et mer moderne språklig uttrykk. Samfunnsmessige endringer siden vedtakelsen av sosialtjenesteloven i 1991, har ført til behov for tydeligere fokus på blant annet behovet for integrering av mennesker fra ulike land og kulturer.

På bakgrunn av høringsinstansenes merknader og for å unngå at lovens formål blir tolket snevrere enn etter gjeldende sosialtjenestelov, velger departementet å ta inn formuleringen «å bedre levekårene for vanskeligstilte» i bestemmelsen. Departementet mener det er viktig å understreke at kommunen etter loven har et ansvar for de som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp etter andre hjelpeordninger. Loven skal være et sikkerhetsnett for de mest vanskeligstilte.

Bestemmelsen understreker også at oppfyllelse av lovens formål fordrer at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeider med blant

annet andre deler av kommunen og med arbeids- og velferdsetaten.

Innføringen av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad har gitt kommunen en mulighet til å tilby et individuelt tilpasset program med formål om å styrke tjenestemottakers muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, og er et av hovedvirkemidlene i loven. Departementet mener derfor at det er hensiktsmessig å innta i formålsbestemmelsen at loven skal bidra til å fremme overgang til arbeid. Dette understreker også det forhold at økonomisk stønad er ment å være en midlertidig ytelse.

6.5 Lovens virkeområde

6.5.1 Videreførte bestemmelser

Loven vil gjelde for alle som oppholder seg i riket, jf. lovforslagets § 2. Som i sosialtjenesteloven foreslår departementet i samme bestemmelse å videreføre hjemmel for å gi forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere eller som ikke har bopel i Norge. Det samme gjelder hjemmel til å gi forskrifter om anvendelse av loven på personer med tilknytning til riket som oppholder seg i utlandet og om lovens anvendelse på Svalbard. Se om forskrifter under kapittel 8.

6.6 Ansvar etter loven

6.6.1 Videreførte bestemmelser

6.6.1.1 Kommunens ansvar

Ansvarsfordeling mellom kommune og stat og administrasjon av sosialtjenesten, er regulert i kapittel 2 i dagens sosialtjenestelov. Kommunens ansvar går frem av sosialtjenesteloven kapitlene 2, 10 og 11.

Departementet foreslår en videreføring av sosialtjenesteloven § 2-1 første ledd om kommunens ansvar for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ i lovforslagets § 3. Sosialtjenesteloven § 10-1 om oppholdskommunens ansvar er foreslått videreført i samme bestemmelse, med en språklig presisering, se omtale nedenfor.

Adgangen til å delegere kommunens myndighet til et interkommunalt organ eller annen kommune er foreslått videreført i lovforslagets § 3 siste ledd.

Som en følge av forslaget om innføring av plikt for kommunene til å føre internkontroll med tjenestene etter kapittel 4, blir kommunens ansvar etter

lovforslaget noe utvidet, jf. lovforslagets § 5 og omtale under kapittel 5.

Regler om avgjørelse av tvister mellom kommuner om ansvaret etter loven, er foreslått videreført i lovutkastet § 49, se omtale under kapittel 6.9.

Kapittel 11 i sosialtjenesteloven inneholder regler om kommunens økonomiske ansvar for sosialtjenesten. Det økonomiske ansvaret følger som hovedregel ansvaret for å yte tjenester og er foreslått videreført i § 7 om kommunens økonomiske ansvar og § 11 om tilskudd fra staten.

Det er ikke aktuelt for kommunen å kreve vederlag for tjenester etter lovforslaget. Sosialtjenestelovens bestemmelse om kommunens rett til å kreve vederlag hos den som mottar ytelsene er derfor ikke foreslått videreført i lovforslaget.

6.6.1.2 Statens ansvar og myndighet, herunder Statens helsetilsyns tilsynsmyndighet

Statens oppgaver og myndighet etter loven er regulert i dagens sosialtjenestelov § 2-5. Departementet vurderte bestemmelsen som overflødig. Den ble derfor ikke foreslått videreført i høringsnotatet. *Statistisk sentralbyrå* peker imidlertid i sin høringsuttalelse på at bestemmelsen er nødvendig som hjemmel for innhenting av statistikk. Departementet foreslår derfor bestemmelsen videreført i lovens § 8, med enkelte endringer som følge av lovforslaget. Statlig tilsyn med kommunens virksomhet etter loven er regulert i lovens § 9 og § 10. For å vise helheten i det statlige ansvaret etter loven er det vist til disse bestemmelsene i lovforslagets § 8 tredje ledd, i stedet for å betegne tilsyn som en departementsoppgave som i dagens lov. Regionalt helseforetak og helseforetak vil ikke utføre tjenester under den foreslåtte loven og er ikke foreslått videreført i bestemmelsens annet ledd.

Statens helsetilsyns overordnede faglige tilsyn med kommunenes virksomhet etter loven er foreslått videreført i § 10.

6.6.1.3 Opplæring

Høringsnotatet

Etter sosialtjenesteloven § 2-3 har kommunen ansvaret for nødvendig opplæring av sosialtjenestens personell. Bestemmelsen pålegger også personalet en plikt til å delta i opplæringen. Det er i tillegg gitt hjemmel til å gi forskrifter om opplæringen. Slike forskrifter er ikke gitt.

Departementet foreslo i høringsnotatet ikke å videreføre sosialtjenestelovens bestemmelse om kommunens ansvar for nødvendig opplæring av so-

sialtjenestens personell. Departementet viste til Retningslinjer for framtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren gitt av Regjeringen 29.06.2006. Forslaget innebar ikke at ansvaret for nødvendig opplæring ville falt bort. Kommunens ansvar for å sikre at ansatte til enhver tid har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse for å utføre oppgavene etter loven, følger av kommunens arbeidsgiveransvar og plikten til å sikre forsvarlige tjenester.

Høringsinstansenes merknader

Enkelte høringsinstanser har merknader til at departementet i høringsnotatet ikke har foreslått å videreføre kommunens ansvar for opplæring av personell i lovforslaget.

Fylkesmannen i Aust-Agder viser til at

«selv om kommunens opplæringsansvar ligger implisitt i arbeidsgiveransvaret, mener Fylkesmannen at gjeldende bestemmelse om kommunens plikt til å sørge for nødvendig opplæring av sosialtjenestens personell bør videreføres i ny lov. Partnerskapsløsningen for styring av NAV kontoret medfører at ikke alle kommuner like tydelig ser sitt ansvar for sosialtjenestens personell. Det vil derfor være viktig at opplæringsansvaret fortsatt blir tydeliggjort.»

NTL mener også at strukturen i NAV-kontorene tilsier at kommunens ansvar lovfestes eksplisitt.

Fylkesmannen i Nordland peker i sin uttalelse på arbeidsdelingen innad i NAV-kontoret og uttaler

«Ved de lokale NAV-kontorene, i alle fall i de minste kommunene, må en forutsette at også medarbeidere som er tilsatt i staten skal utføre oppgaver/yte tjenester i medhold av den nye loven. Da melder det seg ett spørsmål om det ikke ville vært mer hensiktsmessig å definere ansvaret for opplæring til de oppgaver som skal ivaretas med hjemmel i loven, heller enn å knytte dette til arbeidsgiveransvaret.»

Fylkesmannen i Rogaland og *Fylkesmannen i Finnmark* mener at det er uheldig at kommunen sitt ansvar for opplæring av de tilsatte i sosialtjenesten ikke er understreket i en egen bestemmelse.

Departementets vurdering og forslag

Bakgrunnen for departementets forslag om ikke å videreføre kommunens ansvar for opplæring av kommunens personell i høringsnotatet, var at kommunens ansvar for å sikre at ansatte til enhver tid har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse for å utføre oppgaver etter loven følger av kommunens arbeidsgiveransvar og plikten til å sikre forsvarlige

tjenester. Flere høringsinstanser peker imidlertid på at kommunens arbeidsgiveransvar ikke vil strekke til i tilfeller der stat og kommune utfører oppgaver på hverandres myndighetsområder. Dette, sammen med tilbakemeldinger om at noen kommuner ikke så tydelig ser sitt ansvar for sosialtjenestens personell i NAV-kontor under statlig ledelse, gjør at departementet har funnet det hensiktsmessig å videreføre bestemmelsen om kommunens ansvar for opplæring av kommunens personell i lovforslagets § 6.

Den særskilte reguleringen av personalets plikt til å delta i nødvendig opplæring videreføres ikke i bestemmelsen. Denne plikten må vurderes og eventuelt pålegges i medhold av arbeidsgivers alminnelige styringsrett.

6.6.1.4 Andre bestemmelser

Høringsnotatet

Ansvar for tjenester under opphold i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester

Kapittel 10 i sosialtjenesteloven regulerer ansvaret for å gi hjelp etter loven. § 10-1 legger ansvaret for å yte hjelp og tjenester etter loven til oppholdskommunen. Annet ledd i bestemmelsen oppstiller et unntak fra oppholdskommunens ansvar. Under et institusjonsopphold vil den kommune som var oppholdskommune forut for inntaket i institusjonen, fortsatt ha ansvaret for å yte tjenester. Etter utskrivningen blir oppholdskommunen forpliktet til å yte tjenestene, men oppholdskommunen forut for inntaket i institusjon vil være forpliktet til å refundere utgiftene til tjenestene. I brev til landets fylkesmenn av 19. april 2000 har daværende Sosial- og helsedepartementet presisert at utgifter til tjenester bare kan kreves refundert dersom tjenestemottakeren tar opphold i institusjonskommunen.

Departementet foreslo å ta presiseringen inn i bestemmelsens ordlyd i høringsnotatet.

Plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker

Sosialtjenestens plikt til å rådføre seg med klienten er regulert i sosialtjenestelovens kapittel om saksbehandlingen, § 8-4. I følge bestemmelsen skal tjenestetilbudet så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten, og det skal legges stor vekt på hva klienten mener.

Departementet foreslo i høringsnotatet at bestemmelsen om kommunens plikt til å rådføre seg med tjenestemottakeren i sosialtjenesteloven § 8-4 ble flyttet til lovforslagets kapittel 2 om kommu-

nens ansvar, plassert etter bestemmelsen om krav til forsvarlighet.

Høringsinstansenes merknader

Det var få høringsinstanser som uttalte seg om denne delen av høringsnotatet.

Til forslaget om å flytte kommunens plikt til å rådføre seg med tjenestemottakeren til kapitlet om kommunens ansvar uttaler *Statens helsetilsyn* « Bestemmelsen står i gjeldende lov i saksbehandlingsskapitlet. Departementet har ikke gitt noen begrunnelse for at bestemmelsen er tatt ut av kapitlet om saksbehandlingsreglene i den nye loven. Vi har over påpekt hvilke uheldige konsekvenser det kan få dersom plikten til å rådføre seg med tjenestemottaker ikke underlegges internkontroll og tilsyn. Vi mener i tillegg at bestemmelsen rent lovteknisk hører inn under kapittel 6. Plikten til å rådføre seg med søkeren før vedtak fattes regulerer forholdet mellom kommunen og den enkelte søker og er vesentlig for å utforme et forsvarlig tjenestetilbud. Det må betraktes som en saksbehandlingsfeil dersom dette unnlates.»

Departementets vurdering og forslag

Ansvar for tjenester under opphold i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester

Departementet foreslår en bestemmelse i tråd med høringsforslaget i § 3 annet ledd.

Plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker

Departementets forslag om å plassere kommunens plikt til å rådføre seg med og samarbeide med tjenestemottakeren i den enkelte sak i lovforslagets kapittel 2 om kommunens ansvar, var begrunnet i ønsket om å løfte frem og tydeliggjøre denne plikten. Bestemmelsen henger nær sammen med kravet om at tjenester som gis etter loven skal være forsvarlige, og ble foreslått plassert rett etter denne bestemmelsen i lovforslaget. Som *Statens helsetilsyn* skriver i sin uttalelse vil det å unnlate å rådføre seg med tjenestemottakeren før vedtak fattes være en saksbehandlingsfeil. For å unngå misforståelser er bestemmelsen tatt inn i lovforslagets kapittel 5 om saksbehandling.

Når det gjelder *Statens helsetilsyns* merknad om at plikten til å rådføre seg med tjenestemottakeren bør underlegges internkontroll og tilsyn, vises til omtale under kapittel 5.5

6.6.2 Krav til forsvarlige tjenester

6.6.2.1 Høringsnotatet

Gjeldende lovgivning pålegger ikke sosialtjenesten en uttrykkelig plikt til forsvarlig tjenesteyting. På bakgrunn av forarbeider, sammenholdt med lovens formål og rettspraksis, er det imidlertid blitt innfortolket at loven gir krav på et forsvarlig livsopphold, jf. rundskriv til sosialtjenesteloven I-34/2001 og tidligere I-1/93 og I-45/1998. Krav til forsvarlig livsopphold ble også lagt til grunn etter den forrige lov om sosial omsorg, jf. sosiallovrundskrivet 1980 s. 24.

Departementet mente i høringsnotatet at kravet om forsvarlige tjenester burde komme direkte til uttrykk i loven. Bestemmelsen om at tjenestene skal være forsvarlige vil ikke pålegge kommunene nye plikter, men er en lovfesting av gjeldende rett på sosialtjenestelovens område. Kommunens ansvar for at tjenestene er forsvarlige innebærer et ansvar for at tjenestene er forsvarlige både når det gjelder innhold og omfang.

Bestemmelsen vil gjelde for alle tjenestene som ytes etter lovforslaget. Kommunen har et generelt ansvar for at forvaltningen av tjenestene skjer innenfor lovfastsatte rammer. Kommunen vil derfor være ansvarlig for å organisere virksomheten slik at den sikrer at tjenestene som ytes er forsvarlige. Innenfor de rammene som er satt er kommunen gitt stor grad av frihet med hensyn til hvordan den ønsker å organisere sin virksomhet.

I tillegg til denne generelle bestemmelsen, har departementet foreslått en plikt for kommunen til å føre internkontroll med forvaltningen av tjenestene. Internkontrollbestemmelsen har som formål å understøtte forsvarlighetskravet.

Forsvarlige tjenester forutsetter at tjenestene er tilgjengelige og at de holder et kvalitativt nivå som er i samsvar med samfunnsutviklingen og gjeldende norm for godt sosialfaglig arbeid. Formålsbestemmelsen i gjeldende sosialtjenestelov og den tilsvarende bestemmelsen i departementets lovforslag, anviser at tjenestene ikke må være statiske, men tilpasses den generelle velferdsutviklingen. Denne vil også avspeiles i utdanningsinstitusjonenes faglige standarder, herunder standarder for sosialt arbeid.

Departementet har i rundskriv til sosialtjenesteloven veiledet kommunene i oppfyllelsen av forsvarlighetskravet. I rundskriv I-34/2001 er det gitt retningslinjer for stønadsnivået for et forsvarlig livsopphold. Retningslinjene er gitt i form av veiledende stønadssatser som regelmessig justeres i henhold til prisutviklingen. Utmålingen av stønad til livsopphold skal skje på bakgrunn av en konkret og

individuell vurdering av den enkelte sak, og retningslinjene er ment som et hjelpemiddel for kommunen ved denne vurderingen.

Rundskrivnet gir ikke bare retningslinjer for stønadsnivået, men utdyper også hvilke utgifter som utgjør kjerneområdet i livsoppholdsbegrepet. Kjerneområdet omfatter utgifter til dekning av grunnleggende behov som mat, klær, bolig og oppvarming, og tar også hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Etter retningslinjene skal det tas særlig hensyn til barns behov ved utmåling av stønad etter loven.

Praksis fra fylkesmannens overprøving av enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven § 5-1 viser at retningslinjene gitt i rundskrivnet blir sett hen til ved den individuelle og konkrete vurderingen av om stønadsnivået er forsvarlig.

Parallelt med departementets arbeid med denne loven, har det pågått en evaluering av de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad etter sosialtjenesteloven. Statistisk sentralbyrå og Telemarksforskning-BØ leverte deler av grunnlagsmaterialet for evalueringen våren 2008. Departementet viser til

- Mads Ivar Kirkeberg og Jon Epland: Inntektsforhold blant langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp – en deskriptiv analyse av kommunale forskjeller (SSB Rapporter 2008/40)
- Trond Erik Lunder: Kartlegging og analyse av kommunale sosialhjelpssatser, Telemarksforskning 2008-1, og Satser og beløp, Telemarksforskning 2008-2

Forskningen viser blant annet til at de veiledende retningslinjene har bidratt til å utjevne forskjellene mellom kommunale sosialhjelpssatser.

Mens de fleste kommuner har satser lik statens veiledende satser, lar en del kommuner satsene dekke flere livsoppholdsutgifter enn de statlige satsene er ment å dekke. Det fremgår imidlertid av forskningsmaterialet at langtidsmottakere av sosialhjelp i gjennomsnitt har betydelig høyere inntekter enn summen av veiledende livsoppholdssats og dekning av nøkterne boutgifter.

Departementet har også i rundskriv U-5/2003 Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5, gitt retningslinjer for forsvarlighetsnivået i kommunens tjenester. Rundskrivnet omhandler hvilke minimumskrav, men hensyn til standard og kvalitet, som bør stilles til tilbud som ytes som en tjeneste etter sosialtjenesteloven § 4-5. Rundskrivnet vil være retningsgivende når kommunen foretar en konkret og individuell vurdering i den enkelte sak.

I den grad domstolene behandler sosialrettslige krav, vil også rettspraksis gi innhold til begrepet forsvarlige tjenester.

6.6.2.2 Høringsinstansenes merknader

Om lag en tredjedel av høringsinstansene som kom med uttalelser til høringsnotatet har uttalt seg om departementets forslag om å lovfeste at tjenestene etter loven skal være forsvarlige. Med unntak av *Kommunal- og regionaldepartementet* har alle uttalelsene vært positive. *Statens helsetilsyn* mener at

«lovfesting av kravet til forsvarlighet vil være et viktig bidrag til å sikre tjenestene tilstrekkelig sosialfaglig forankring i den nye loven. Historisk har dette tydeligst kommet til uttrykk i drøftelser om forsvarlig livsopphold/levestandard. Statens helsetilsyn er svært tilfreds med at departementet i høringsnotatet også påpeker at dette er et dynamisk krav som må ses i sammenheng med samfunnsutviklingen og gjeldende norm for godt sosialfaglig arbeid.»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

«ser det som positivt at det lovfestes at tjenestene skal være forsvarlige, og at forsvarlighetskravet omfatter både ytelse, innhold og omfang. Det har lenge vært et ønske om å få dette inn i loven da det er lite tilfredsstillende at helse- og sosiallovgivningen ikke har likelydende krav til faglig forsvarlighet. I praksis har imidlertid kravet til forsvarlighet vært praktisert som en fortolkning av sosialtjenestelovens formålsbestemmelse og fylkesmannens tilsynsansvar.»

Både *Stavanger kommune* og *Trondheim kommune* viser til at krav til forsvarlighet innfortolkes allerede i gjeldende sosialtjenestelov, men at det er et viktig signal å lovforankre prinsippet om forsvarlighet. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til at

«kravet om forsvarlige tjenester er særlig viktig for brukere av de sosiale tjenestene i NAV, da disse brukerne ofte har komplekse og sammensatte problemer. Flere forskningsstudier har vist at mange langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp sliter med dårlig generell helse og stort omfang av psykiske plager. Mange rapporter om oppvekstproblemer, og har liten sosial kontakt ut over sin nærmeste krets. Dessuten oppgir mange å ha eller ha hatt rusmiddelproblemer. Siden det er snakk om utsatte målgrupper, blir kravet om forsvarlighet i tjenestene ekstra viktig.»

Fylkesmannen i Rogaland, Norges Tekniske Forbund, Norges Handikapforbund og Gatejuristens tøm-

ter forslaget i høringsnotatet, men mener innholdet i begrepet bør presiseres.

Kommunal- og regionaldepartementet mener

«det kan reises spørsmål til om det er nødvendig å lovfeste et krav til forsvarlighet i en egen bestemmelse når dette likevel er en del av dagens lovgivning på området. Det er også spørsmål om hvilken rettslig betydning en slik generell bestemmelse vil få. Kravet om forsvarlighet er i dagens lovgivning forankret ved rundskriv og veiledende retningslinjer og må anses som et etablert rettsprinsipp på området. På denne bakgrunn vil lovforslaget i § 2-3 trolig ikke få noen selvstendig rettslig betydning. Det kan stilles spørsmål ved hvor klargjørende/presiserende en slik bestemmelse vil være. Den kan forstås slik at det nå skal gjelde et særlig forsvarlighetskrav utover det som følger av gjeldende rett i dag. Kommunal- og regionaldepartementet mener også det er grunn til å stille spørsmål om hvorvidt lovbestemmelser som primært har en pedagogisk funksjon er en hensiktsmessig løsning i et lenger perspektiv.»

6.6.2.3 Departementets vurdering og forslag

Når departementet nå foreslår å lovfeste gjeldende rett om at tjenestene etter loven skal være forsvarlige, er det for å tydeliggjøre hvilke krav som stilles til kommunens tjenester. Departementet mener lovfestingen gir et viktig signal både til kommunen som skal yte tjenester og til tjenestemottakerne. Med en felles førstelinjetjeneste tillagt både statlige og kommunale tjenester i de lokale NAV-kontorene er det viktig å understreke at kommunen er ansvarlig for at tjenestene som ytes etter loven er forsvarlige uavhengig av om tjenesten saksbehandles av en kommunalt ansatt eller en statlig ansatt.

Som også Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker er forsvarlighetskravet en rettslig minstandard, og det setter en nedre grense for hva som kan aksepteres før det kan regnes som svikt i tjenestene. Å tilby tjenester som ikke er forsvarlige vil være et brudd på loven.

Departementet mener det i stor grad er opp til kommunen å vurdere hvordan forsvarlighetskravet skal sikres. Det er kommunen som er ansvarlig for at den er organisert på en slik måte at tjenestene som ytes er forsvarlige, både når det gjelder tilgjengelighet, innhold og omfang.

Departementet vil i forbindelse med en gjennomgang av lovforslagets forskrifter og rundskriv vurdere om det er nødvendig å gi nærmere retningslinjer for hvilke krav som må stilles for at tjenestene skal være forsvarlige etter loven, ut over de retningslinjene som allerede foreligger, se også

proposisjonens kapittel 8. Departementet vil ta med seg høringsinstansenes merknader i dette arbeidet.

6.7 Generelle oppgaver

6.7.1 Videreførte bestemmelser

Lovforslaget innebærer at de delene av sosialtjenesteloven som regulerer tjenestene som kommunen skal legge inn i NAV-kontoret, flyttes over i en egen lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunens generelle oppgaver etter sosialtjenesteloven er i all hovedsak knyttet til all tjenesteyting etter loven. For ikke å redusere kommunens ansvar i forhold til gjeldende rett foreslår departementet at det blir gitt tilsvarende regler om kommunens generelle oppgaver i lovforslaget.

Sosialtjenesteloven kapittel 3 regulerer sosialtjenestens generelle oppgaver. Kapitlet omhandler de generelle mål og oppgaver som sosialtjenesten skal virkeliggjøre og må ses i sammenheng med lovens formålsbestemmelse.

Reglene pålegger kommunene plikter, men gir ikke enkeltpersoner tilsvarende rettigheter. Etter dette kapitlet har kommunen ansvar for

- generell forebyggende virksomhet og informasjon til befolkningen, som er foreslått videreført i lovforslagets § 12,
- samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, som er foreslått videreført i § 13 og § 14,
- medvirke til å skaffe boliger for vanskeligstilte, som med en endring er foreslått videreført i lovforslagets § 15, se nedenfor, og
- beredskapsplan, hjelpeplikt og gjensidig bistand, som er foreslått videreført i lovforslagets § 16.

Enkelte av kommunens generelle oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 3 er knyttet til særlige tjenester etter loven. Dette gjelder kommunens arbeid for å forebygge og motvirke rusmiddelmissbruk, og kommunens arbeid for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre med behov, jf. lovens § 3-1 tredje og fjerde ledd. Disse oppgavene er nært knyttet til henholdsvis lovens kapittel 6 om særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere og kapittel 4 om sosiale tjenester, og er derfor ikke foreslått videreført i lovforslaget.

Høringsnotatets forslag til regulering av kommunens generelle oppgaver var i all hovedsak videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen om kommunens samarbeid med frivillige organisasjoner

omfatter også samarbeid med brukergruppene organisasjoner. Departementet viser til at arbeids- og velferdsforvaltningsloven pålegger Arbeids- og velferdsetaten å sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens virksomhet, jf NAV-loven § 6. Erfaringer fra brukerne av tjenestene kommer således til NAV-kontorets kunnskap og vil kunne påvirke utformingen av kontorets tjenestetilbud.

Høringsinstansene har få uttalelser til denne delen av lovforlaget, bortsett fra enkelte høringsinstanser, i hovedsak kommuner, som har merknader til forslaget om kommunens medvirkningsplikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte.

Boliger til vanskeligstilte

Høringsnotatet

Kommunens ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte etter sosialtjenesteloven § 3-4 gjelder i forhold til alle grupper av vanskeligstilte som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Ansvaret omfatter også å medvirke til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. Ansvaret forutsetter kjennskap til alle grupper vanskeligstilte boligsøkere og deres behov.

Når reguleringen av ansvaret for dagens sosiale tjenester fordeles på to regelverk vil forutsetningen om en helhetlig kjennskap til vanskeligstilte boligsøkere og deres behov falle bort både for kommunens helse- og omsorgstjeneste og kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen vil i hovedsak ha kjennskap til behovet for boliger til sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Kommunens helse- og omsorgstjeneste vil i hovedsak ha oversikt over behovet for tilpassede boliger til personer som trenger dette på grunn av helse- og omsorgsbehov.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte, men at ansvaret for å medvirke til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming og av andre årsaker ikke ble foreslått tatt inn i lovforlaget.

For å sikre at medvirkningsansvaret for resten av kommunen ikke bortfaller, ble ikke sosialtjenesteloven § 3-4 foreslått opphevet.

Høringsinstansenes merknader

Flere av høringsinstansene er opptatt av et helhetlig ansvar for boliger til vanskeligstilte. *Husbanken* uttaler

«Husbanken mener at det å kunne bo trygt er en hovedpilar innen velferdsforvaltningen. En god og trygg bosituasjon er en grunnleggende forutsetning for arbeidslinjen i norsk velferdspolitikk, en god bolig er også viktig for god helse. Mennesker som opplever utrygghet i forhold til sin bosituasjon vil ofte ha lite overskudd til å kunne konsentrere seg om arbeid og utdanning. Dersom man opplever ustabile boforhold (uklar leiekontrakt, eller er bostedsløs), vil utføring og arbeidsavklarende tiltak også kunne bli svært vanskelige. (...) Hovedinnvendingen fra Husbankens sin side til forslaget, er at det er uheldig med en deling av ansvaret for boliger til vanskeligstilte på bakgrunn av hvilke typer bistandsbehov den enkelte har, jf. lovforslagets § 3-5.»

Eidsvoll kommune er enig i den prinsipielle delingen av medvirkningsansvaret som departementet legger opp til, men uttaler

«Likevel har kommunen innsigelser mot at boliger for vanskeligstilte i prinsippet skal ligge under kommunens tjenester ved NAV-kontoret. Vår erfaring er at boliger for vanskeligstilte ligger i et grenseland mellom det som defineres som økonomisk og omsorgsmessig bistand. De aller fleste som kommer i denne kategorien – vanskeligstilte – trenger tjenester i tillegg til økonomisk/arbeidsrettet karakter. De trenger mer eller mindre tett oppfølging og veiledning både av en miljøarbeidertjeneste og økonomisk rådgivning/veiledning. Målet med å hjelpe vanskeligstilte er ikke bare å skaffe bolig, men også å bistå de slik at de kan beholde boligen over tid. Derfor er det helt nødvendig med et samspill mellom kommunens omsorgs- og oppfølgingstjeneste og kommunens økonomiske og arbeidsrettede tiltak gjennom NAV-kontoret. Videre vil vi understreke at Husbanken har et omfattende program for å bistå vanskeligstilte med bolig. Dette er ordninger som kommunene vanligvis forvalter gjennom kommunens boligkontor. Det er ikke ønskelig at disse ordningene overføres NAV-kontoret siden dette er tiltak som omfatter lagt flere en de som naturlig har sin saksbehandling/oppfølging på NAV-kontoret. Det er viktig at kommunen har mulighet til å legge opp helhetlige tiltak i forhold til vanskeligstilte, og ikke splitte disse tiltakene mellom to så avskilte administrasjoner som kommunens tjenesteapparat og NAVkontoret.»

Kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet i kommunen forskjellig og enkelte høringsin-

stanser beskriver dette samtidig som de legger vekt på behovet for fleksibilitet. *Nes kommune* sier at kommunen

«så en anledning med etableringen av lokalt NAV kontor til å samle det boligsosiale arbeidet i en kommunal enhet for å sikre et mer helhetlig boligsosialt arbeide. Tanken var at boligkontoret som forvalter de kommunale boligene og de statlige boligvirkemidlene skulle overta ansvaret og virkemidlene for det samlede boligsosiale arbeidet, fra et behov for en akutt bolig oppstår, frem mot en mer varig boligløsning i det private eller kommunale boligmarkedet. Det er boligkontoret som pr i dag har ansvaret for tildeling av kommunale boliger og deler av den boligsosiale oppfølgingen. Vi ønsket å utvide ansvars- og oppgavespekteret slik at vanskeligstilte på boligmarkedet fikk ett sted å forholde seg til 'fra a til å' når det gjaldt å finne gode, varige boligløsninger. Det var aldri noe ønske fra kommunens side å overføre ansvaret for boligforvaltningen til NAV, men isteden opprettholde et nødvendig samarbeid mellom Nav Nes og boligkontoret i forhold til å melde NAV's brukeres boligbehov, som lovforslagets § 3-3 om samarbeid med andre offentlige organer legger opp til. I lovforslagets § 3-5 gis kommunen i NAV et medvirkningsansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Dette er en formulering som påpeker et viktig ansvar uten å pålegge noen organisatoriske forhold, og vil dessuten ivareta den praksisen som Nes kommune ønsker å legge opp til. Vi ser derfor ikke denne paragrafen som til hinder for vår mulighet til å samle alt ansvar og virkemidler for boligsosialt arbeid på ett sted. Vi ser det videre som naturlig å skulle medvirke til at våre felles brukere blir ivaretatt av andre instanser, slik som det gjøres i den tradisjonelle sosialtjenesten.»

Også andre høringsinstanser ser bestemmelsen om medvirkningsansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte i sammenheng med bestemmelsen om kommunens plikt til å finne midlertidig botilbud, se kapittel 4.

Departementets vurdering og forslag

Kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet svært forskjellig, og det er vanskelig å påvise tydelige modeller for organiseringen, jf. NOVA-rapport nr. 18/08 om organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner.

Departementet er enig med høringsinstansene i at det er viktig at kommunene står mest mulig fritt i forhold til å organisere arbeidet med boliger til vanskeligstilte ut fra behovene i den enkelte kom-

mune. Forslaget fra departementet om at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte er en videreføring av dagens bestemmelse. Forslaget legger ikke organisatoriske bindinger på kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte ut over det som følger av dagens regelverk.

Det er kommunen som sådan som har hovedansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Som i dagens sosialtjenestelov vil den delen av kommunen som er en del av arbeids- og velferdsforvaltningen etter forslaget ha et medvirkningsansvar i dette arbeidet. Dette innebærer at denne delen av kommunen må delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblem kan løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt. Videre innebærer medvirkningsansvaret et generelt ansvar for å gjøre andre kommunale myndigheter kjent med behovene. Videre at tjenesten i samarbeid med andre instanser bør ta initiativ til tiltak som kan lette situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet. Medvirkningsansvaret innebærer også at denne delen av kommunen vil ha et ansvar overfor brukerne, gjennom å bistå med råd og veiledning, tilrettelegging og finansiering der dette ikke kan dekkes på annen måte. I noen tilfeller vil det dessuten være nødvendig at tjenesten engasjerer seg direkte i å skaffe vanskeligstilte boliger.

Medvirkningsansvaret etter sosialtjenesteloven gjelder i forhold til alle vanskeligstilte som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Det er fremhevet i loven at dette også omfatter et medvirkningsansvar til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker. Ansvaret forutsetter kjennskap til alle grupper vanskeligstilte boligsøkere og deres behov.

Når reguleringen av ansvaret for dagens sosiale tjenester fordeles på to regelverk vil forutsetningen om en helhetlig kjennskap til vanskeligstilte boligsøkere og deres behov falle bort både for kommunens helse- og omsorgstjeneste og kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen vil i hovedsak ha kjennskap til behovet for boliger til sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Kommunens helse- og omsorgstjeneste vil i hovedsak ha oversikt over behovet for tilpassede boliger til personer som trenger dette på grunn av helse- og omsorgsbehov.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse som vil være en videreføring av gjeldende rett, jf. lovforslagets § 15. Samtidig pålegger ikke bestemmelsen kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen større medvirkningsansvar enn

denne delen av kommunen vil ha kunnskap og forutsetninger for å fylle. Bestemmelsen pålegger kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen et medvirkningsansvar på sitt område.

For å sikre at medvirkningsansvaret for resten av kommunen ikke bortfaller, er ikke sosialtjenesteloven § 3-4 foreslått opphevet. Helse- og omsorgsdepartementet tar i sitt arbeid med å harmonisere lovverket for de kommunale helse- og omsorgstjenestene sikte på å videreføre bestemmelsen på sitt område.

6.8 Individuelle tjenester

6.8.1 Videreførte bestemmelser

Kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A skal som et minimum ivaretas av det felles kontoret for Arbeids- og velferdsetaten og kommunen (NAV-kontor), jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13. I høringsnotatet har departementet foreslått å utvide denne bestemmelsen slik at NAV-kontoret skal ivareta alle kommunens tjenester og oppgaver etter lovforslaget, herunder midlertidig botilbud. Dette begrunnes med at disse oppgavene i dag i hovedsak forvaltes av NAV-kontoret på grunn av oppgavens faglige sammenheng med forvaltning av stønad til livsopphold. For nærmere omtale se proposisjonens kapittel 4.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene i sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A om økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad uten endringer, med unntak av den foreslåtte endringen i bestemmelsen om bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad, se nedenfor.

Videre er bestemmelsene i sosialtjenesteloven § 4-1 om opplysning, råd og veiledning, og § 4-3a om rett til individuell plan foreslått videreført uten endringer i lovforslaget som henholdsvis §§ 17 og 28. Sosialtjenesteloven § 4-5 om midlertidig husvære blir foreslått videreført i lovforslagets § 27, men med en språklig endring ved at «husvære» blir erstattet med «botilbud», se nærmere omtale i proposisjonens kapittel 4.

6.8.2 Bruk av vilkår

Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en endring i forhold til ordlyden i sosialtjenesteloven § 5-3.

Bestemmelsen regulerer sosialtjenestens adgang til å stille vilkår for tildeling av stønad. Be-

stemmelsen er foreslått videreført, men med et krav om at vilkårene ikke må være «uforholdsmessig byrdefulle» for stønadsmottaker. Dette vilkåret kommer i tillegg til at vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket og ikke urimelig begrense vedkommendes handle- og valgfrihet. Dette følger av den alminnelige vilkårlæren. Departementet mente at det av pedagogiske grunner var hensiktsmessig å lovfeste den alminnelige vilkårlæren.

Høringsinstansenes merknader

Det er ikke kommet negative merknader til departementets forslag.

Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår en lovfesting av den alminnelige vilkårlæren i tråd med forslaget i høringsnotatet.

6.9 Saksbehandlingen

6.9.1 Videreførte bestemmelser

Forvaltningsloven regulerer den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, dvs. organer for stat eller kommuner. Ved tildeling av sosialtjenester skal kommunen i utgangspunktet følge de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven, jf. sosialtjenesteloven § 8-1. Sosialtjenesteloven gir enkelte særregler om saksbehandlingen.

Sosialtjenesteloven regler om saksbehandlingen er i all hovedsak foreslått videreført i lovforslagets kapittel 5. Følgende bestemmelser i sosialtjenesteloven er foreslått videreført:

- § 8-1 første ledd om at forvaltningsloven skal gjelde med de særregler som fastsatt i loven er foreslått videreført i § 41. Det samme er sosialtjenestelovens bestemmelse om at avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak, se nedenfor.
- § 8-4 om sosialtjenestens plikt til å rådføre seg med klienten er foreslått videreført i § 42.
- § 8-5 om innhenting av opplysninger er foreslått videreført i § 43
- § 8-8 om taushetsplikt er foreslått videreført i § 44.
- § 8-8a om opplysningsplikt til barneverntjenesten er foreslått videreført i § 45.
- § 8-5a om folkevalgt organs sammensetning i enkeltsaker er foreslått videreført i § 46.
- § 8-6 første ledd om at enkeltvedtak som sosialtjenesten treffer kan påklages til fylkesmannen er foreslått videreført i § 47.

- § 8-7 om fylkesmannens kompetanse i klagesaker er foreslått videreført i § 48
- § 10-3 om avgjørelser av tvister er foreslått videreført i § 49

Regler om saksbehandlingen i sosialtjenesteloven som ikke er foreslått videreført i lovforslaget

Sosialtjenesteloven § 8-1 annet ledd andre setning omhandler tjenester som det er knapphet på. I Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) er det vist til at tildeling av sosiale tjenester i mange tilfeller vil bero på en avveining mellom personers behov for bistand, blant annet ved tildeling av institusjonsplasser. De tjenestene som blir regulert i lovforslaget vil i hovedsak ikke være av en slik karakter at det kan oppstå knapphet på dem. Kommunen kan derfor ikke gi avslag på tjenester og stønader etter lovforslaget med denne begrunnelsen, jf. lovforslagets § 10 om kommunens ansvar for å sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og stønader som kommunen har ansvar for etter loven. Departementet mener på bakgrunn av dette at det ikke er nødvendig å videreføre denne bestemmelsen i lovforslaget.

Sosialtjenesteloven § 8-1 tredje ledd er ikke foreslått videreført i lovforslaget da det regulerer områder som ikke faller inn under anvendelsesområdet for lovforslaget.

Sosialtjenesteloven § 8-2 om anvendelse av forvaltningsloven på private boliger med heldøgns omsorgstjenester, § 8-3 om barns rettigheter under saksbehandlingen, § 8-9 om bistand fra politiet i tvangssaker og § 8-10 om politiattest er ikke relevante i forhold til de tjenestene som er foreslått regulert i lovforslaget, og blir følgelig ikke foreslått videreført.

Ingen høringsinstanser har kommentarer til de delene av sosialtjenestelovens saksbehandlingsregler som er foreslått videreført for sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Enkeltvedtak

Høringsnotatet

Da det tidligere var en del uklarheter om den rettslige karakteren av enkelte av de avgjørelser som sosialtjenesten treffer, fremgår det nå eksplisitt av sosialtjenesteloven at avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak. Departementet foreslo i høringsnotatet å ta inn et nytt annet ledd i bestemmelsen som definerte hvilke avgjørelser som etter loven skulle regnes som enkelt-

vedtak. Begrunnelsen for bestemmelsen var å gjøre loven mer oversiktlig og brukervennlig.

Høringsinstansenes merknader

Samtlige høringsinstanser som uttaler seg om forslaget i høringsnotatet om å definere hvilke avgjørelser som er enkeltvedtak etter loven har innvendinger mot forslaget. Mange er positive til intensjonen om å gjøre loven mer oversiktlig og brukervennlig, men påpeker risikoen ved en slik lovgivningsteknikk på dette området. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler

«Fylkesmannen anser at lovfesting av en uttømmende liste over avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak kan medføre nye uklarheter og problemstillinger i praksis. Det er et grunnleggende prinsipp at alle avgjørelser som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer skal regnes som enkeltvedtak, som skal følge behandlingsmåten i forvaltningsaker og som kan være gjenstand for klage. Definisjonen av enkeltvedtak i lovforslagets § 6-1 annet ledd bokstav a-d nevner ikke uttrykkelig alle slike former for avgjørelser. Dette gjelder for eksempel avgjørelse av en søknad om endrede lånevilkår (se brev fra Sosial- og helsedepartementet datert 20.10.98), krav om tilbakebetaling av urettmessig stønad, samt avvisning av en søknad eller klage. Vi anser for øvrig at det ikke er hensiktsmessig å gi en detaljert oversikt over alle former for avgjørelser som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Det kan imidlertid oppstå uklarheter i forhold til avgjørelser som ikke uttrykkelig fremgår av § 6-1 annet ledd bokstav a-d. Videre er det grunn til å tro at det kan komme nye former for avgjørelser som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Det bør derfor ikke legges opp til at § 6-1 annet ledd bokstav a-d skal være uttømmende.»

Departementets vurdering og forslag

Når det gjelder forslaget om å definere hvilke avgjørelser som etter loven vil være å regne som enkeltvedtak, har det ikke vært departementets intensjon å gjøre endringer som medfører innskrenkninger i brukernes rettigheter, som for eksempel retten til å klage på sosialtjenestens avgjørelser. Departementet er enig med høringsinstansene i faren

ved en uttømmende opplisting. Det er vanskelig å overskue alle typer avgjørelser som sosialtjenesten treffer og som etter forvaltningsloven vil være enkeltvedtak. Det er også slik, som Fylkesmannen i Oslo og Akershus påpeker, at det vil kunne komme nye avgjørelser som vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Innføring av kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad er eksempler på områder som har medført nye vurderinger og nye avgjørelser i form av enkeltvedtak.

Departementet har vurdert å ta inn i lovteksten en oversikt over enkeltvedtak og tydeliggjøre at opplistingen ikke er uttømmende, men har kommet til at en slik liste i praksis lett vil kunne bli anvendt som uttømmende. Departementet har derfor kommet til at det bør fremgå av loven at det er forvaltningslovens regler som er bestemmende for hva som vil være enkeltvedtak etter loven. For å unngå misforståelser foreslår departementet å videreføre dagens presisering om at avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester etter lovforslaget skal regnes som enkeltvedtak i lovforslagets § 41.

6.10 Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

6.10.1 Ikrafttredelse

Høringsnotatet

Departementet tok i høringsnotatet sikte på at loven skulle tre i kraft fra 1. juli 2009.

I forbindelse med vedtakelse av reglene om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad ble det vedtatt at reglene skal gjelde for den enkelte kommune fra det tidspunkt det er inngått avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven §§ 13 og 14, og felles lokalt kontor er etablert. Dette ble foreslått videreført. I tillegg ble det foreslått at reglene om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad skal gjelde for alle kommuner fra 1. januar 2010.

Høringsinstansenes merknader

Det er få høringsinstanser som har kommentert denne delen av høringsnotatet.

Fylkesmannen i Rogaland er enig i begrunnelsen for å fremme lovforslaget, men

«på bakgrunn av at arbeidet med harmonisering av regelverket for omsorgstjenestene i sosialtjenestelova og regelverket for kommunen sine helsetjenester ikkje er ferdig, meiner vi i utgangspunktet at iverksetjinga av forslaget bør

utsetjast. Ei anna grunngjeving for dette synet, er den belastninga det vil vera for NAV-kontora å implementera det nye lovverket i kontora. Det er rett nok få materielle endringar i forslaget, men det krev opplæring og endring av til dømes vedtaksmalar. Dette vil bli ei meirbelastning i ein svært krevjande og hektisk arbeidskvardag.»

Departementets vurdering og forslag

Med bakgrunn i at det i løpet av 2010 vil være etablert NAV-kontor i alle landets kommuner, mener departementet at det er hensiktsmessig å iverksette lovforslaget nå, til tross for at arbeidet med å harmonisere reglene i kommunehelsetjenesteloven og de øvrige bestemmelsene i sosialtjenesteloven ikke er sluttført. Regler om tilsyn og internkontroll med sosialtjenestelovens regler om økonomisk sosialhjelp har vært etterlyst lenge og det er etter departementets mening viktig å få på plass disse reglene snarest mulig.

6.10.2 Endringer i andre lover

6.10.2.1 Innledning

Departementet foreslår lov om sosial tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen som tittel på lovforslaget. Som en følge av dette må henvisningen til sosialtjenesteloven i andre lover endres der reglene viser til den delen av sosialtjenesteloven som i lovforslaget foreslås samlet i ny lov.

Som det fremgår under kapittel 2.5 vil kommunens sosiale tjenester en periode reguleres av lov om sosiale tjenester m.v. og lovforslaget her. En del henvisninger til sosialtjenesten og sosiale tjenester i annet lovverk vil måtte omfatte begge lovene. Her er det ikke foreslått endringer. Henvisningene til sosialtjenesten og sosiale tjenester vil i disse tilfellene omfatte både lov om sosiale tjenester m.v. og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjelder blant annet folketrygdloven § 21-5 og § 22-6, kommunehelsetjenesteloven § 6-6a, arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 8, § 11 og § 16, barnehageloven § 21, spesialisthelsetjenesteloven § 3-12, barnevernloven § 6-7 og lov om helsemessig og sosial beredskap.

6.10.2.2 Endringer i lov om sosiale tjenester m.v.

Lovforslaget innebærer at reglene i dagens sosialtjenestelov kapittel 5 om økonomisk stønad, kapittel 5A om kvalifiseringsprogram og bestemmelsen om midlertidig husvære i lovens § 4-5 foreslås regulert

i en egen lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse reglene foreslås samtidig opphevet i sosialtjenesteloven.

De resterende kapitlene i dagens sosialtjenestelov innholder bestemmelser om formål og virkeområde, ansvarsfordeling, saksbehandling, finansiering og egenbetaling og regler om sosialtjenestens generelle oppgaver. Dette er bestemmelser det vil være behov for i begge lovene.

6.10.2.3 *Endringer i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*

De foreslåtte endringene i arbeids- og velferdsforvaltningsloven i er i hovedsak en endring i henvisninger til sosialtjenesteloven. Departementet foreslår at «sosialtjenesteloven» erstattes med «lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen» i § 16 i arbeids- og velferdsforvaltningsloven.

Forslaget til endring av arbeids- og velferdsloven § 13 andre ledd til at kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og kommunens oppgaver etter *lov om sosiale tjeneste i arbeids- og velferdsforvaltningen* medfører at kontoret også (som minimum) skal ivareta kommunens oppgaver knyttet til plikten til å finne midlertidig botilbud. I tillegg vil forslaget til endring medføre at det blir tydelig at NAV-kontoret skal ivareta kommunens generelle oppgaver knyttet til forvaltningen av de sosiale tjenestene etter loven. Se nærmere omtale under kapittel 6.7 og 7.

6.10.2.4 *Endringer i lov om folketrygd*

Departementet foreslår å erstatte «sosialtjenesteloven» med «lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen» i § 6-2, § 13-11, § 23-2 og § 23-3 i folketrygdloven. Betegnelsen «sosialkontor» i § 22-6 er foreslått tatt ut, da dette vil være omfattet av begrepet «NAV-kontor» i bestemmelsen.

6.10.2.5 *Endringer i lov om pasientrettigheter*

Pasientrettighetsloven § 8-2 første ledd lyder: «Staten skal sørge for at det er et pasient- og brukerombud i hvert fylke. Pasient- og brukerombudets arbeidsområde omfatter statlige spesialisthelsetjenester og kommunale helse- og sosialtjenester. Med kommunale helse- og sosialtjenester menes i dette kapitlet helsetjenester etter lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene, med unntak av lovens kapittel 4a, og sosialtjenester etter lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v., med unntak av lovens kapitler 5 og 5A.»

Departementet foreslår å fjerne unntaket for sosialtjenesteloven kapittel 5 og 5A i bestemmelsen.

6.10.2.6 *Endringer i lov om ligningsforvaltning*

Departementet foreslår at henvisningene til sosialtjenesteloven i ligningsforvaltningsloven § 6-2 nr. 1 bokstav b og § 13-11 annet ledd endres til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Høringsnotatet

Forslaget til ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen innebærer i hovedtrekk en videreføring av gjeldende regler på området. Departementet la derfor til grunn i høringsnotatet at forslaget i utgangspunktet ikke vil ha administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene og fylkesmannsembetene.

Forslaget innebærer imidlertid en utvidelse av fylkesmannens tilsynsansvar til også å omfatte tilsyn med økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad. Departementet la til grunn i høringsnotatet at det som følge av lovforslaget vil være behov for en 100 prosent økning i årlige tilsyn/systemrevisjoner med de sosiale tjenestene. Samlet ble denne utvidelsen av embetenes tilsynsoppgaver anslått å medføre en årlig økt ressursbruk i fylkesmannsembetene tilsvarende om lag 6 mill. kroner.

Statens helsetilsyn har i dag det overordnede faglige tilsyn med sosialtjenesten i landet. Dette gjelder alle tjenester etter sosialtjenesteloven. Departementet la derfor til grunn i høringsnotatet at en utvidelse av fylkesmannens tilsyn heller vil medføre en endring/omlegging av helsetilsynets oppgaveløsning på fagområdet enn en utvidelse av tilsynets ansvar, og mente dette ikke ville begrunne økte ressurser.

Kommunene har allerede i dag plikt til å føre internkontroll med helsetjenesten og deler av sosialtjenesten. Departementet la til grunn i høringsnotatet at kommunenes erfaringer med etablering av internkontroll på tilgrensede forvaltningsområder vil ha overføringsverdi når det skal innføres internkontroll med de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Forslaget ble derfor vurdert å ikke medføre økte kostnader for kommunene.

Etter forslaget til endring i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 skal NAV-kontoret ivareta kommunens oppgaver etter den nye loven. Forslaget medfører ingen utvidelse av kommunens plikter.

Kommunens plikt til å finne midlertidig botilbud forvaltes i hovedsak i sammenheng med kommunens plikt til å yte stønad til livsopphold. Denne

oppgaven skal allerede i dag ivaretas av NAV-kontoret. Endringen i arbeids- og velferdsforvaltningsloven til at NAV-kontoret også skal ivareta denne oppgaven vil derfor etter departementets vurdering ikke ha administrative og økonomiske konsekvenser.

Det fremgår i lovforslaget at NAV-kontoret i tilknytning til forvaltning av rettighetsbestemmelse i loven også vil måtte ivareta generelle oppgaver som forebyggende arbeid, informasjonsarbeid, samarbeid med eksterne osv. Dette er oppgaver som sosialtjenesten/NAV-kontorene har ansvaret for også etter gjeldende lovgivning. Departementet la til grunn i høringsnotatet at dette ikke har administrative eller økonomiske konsekvenser.

7.2 Høringsinstansenes merknader

Det er et fåtall av høringsinstansene som har merknader til denne delen av høringsnotatet

Tre høringsinstanser uttaler seg om de administrative og økonomiske konsekvensene knyttet til utvidelsen av fylkesmannens tilsynsansvar.

Fylkesmannen i Rogaland peker i sin uttalelse på at departementet i sine beregninger ikke har tatt hensyn til at tilsynet også omfatter andre oppgaver enn systemtilsyn. Etter fylkesmannens vurdering må en konsekvens av dette være at ressursene til fylkesmannsembetene må økes vesentlig på dette området.

Fylkesmannen i Hedmark viser til utfordringer med NAV-organiseringen i sin merknad og uttaler

«Tilsyn med bare deler av NAV – kontorene vil kunne by på utfordringer i forhold til avgrensinger mot de øvrige deler av NAV – kontorene. Vi forutsetter imidlertid at dette følges opp av Helsetilsynet sentralt. Vi antar også at Fylkesmannen som tilsynsmyndighet vil kunne få en merkbar merbelastning i form av direktehenvendelser fra enkeltpersoner som er brukere av NAV. Vi legger til grunn at Fylkesmannen vil bli tilført nye ressurser slik at tilsynet og oppfølgingen av dette blir godt ivaretatt.»

Statens helsetilsyn er kritiske til departementet beregninger av de administrative og økonomiske

kostnadene knyttet til utvidelse av fylkesmennes tilsynsansvar. Tilsynet mener at

«...Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til de kostnader innføring av tilsyn på dette nye lovområdet vil medføre, verken for fylkesmennene eller Statens helsetilsyn. Det er behov for en styrking dersom ambisjonsnivået for det foreslåtte tilsynet skal tilsvare de tilsynsordningene som er etablert for de øvrige deler av sosialtjenesten og for helsetjenesten.»

Tre høringsinstanser har uttalt seg om økonomiske konsekvenser knyttet til innføring av internkontrollplikt for kommunene.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag uttaler at det er «...usikkert om overføringsverdien fra tilgrensende kommunale forvaltningsområder er så stor som notatet legger til grunn. Selv om helse- og omsorgssektoren har erfaring med internkontroll, er det likevel store ulikheter både i arbeidsområder, faggrupper og utfordringer.»

Fylkesmannen i Aust-Agder peker også i sin uttalelse på at kompetanse på dette området er svært varierende ved NAV-kontorene, noe som etter fylkesmannens mening vil medføre merkostnader både for kommunene og for fylkesmannsembetene.

Også *Helse- og omsorgsdepartementet* uttaler i sin høringsuttalelse at det bør legges til grunn at forslaget til nye regler om plikt til å føre internkontroll med virksomhet og tjenester etter lovforslaget (økonomiskstønad, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad) vil medføre noe økte kostnader for kommunene, særlig i en etableringsfase.

7.3 Departementets vurdering og forslag

Forslaget innebærer en utvidelse av fylkesmannens tilsynsansvar. Departementet anslår på bakgrunn av høringen, merkostnadene for fylkesmannsembetene i ikrafttredelsesåret til 8.5 mill. kroner. Det vil

bli lagt opp til en særskilt ressursrapportering for dette året. Volumkravet med hensyn til antall tilsyn/systemrevisjoner i ikrafttredelsesåret og videre, avklares i forbindelse med de årlige budsjettprosesser og tildelingsbrev.

Departementet har hatt som utgangspunkt at Statens helsetilsyn har et overordnet faglig tilsyn med kommunens virksomhet på dette forvaltningsområdet også etter gjeldende lovgivning. En utvidelse av fylkesmannens tilsyn vil imidlertid medføre nye oppgaver for Helsetilsynet. Statens helsetilsyn ble i St.prp. om Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2009 tilført 1 mill. kroner for å bistå fylkesmannsembetene med å tilrettelegge for tilsyn med de kommunale tjenestene i NAV-kontoret. For det året tilsynet iverksettes vil Statens helsetilsyn få 2 mill. kroner til å forberede og følge opp fylkesmannens tilsyn etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Departementet vil vurdere ressursbehovet for tilsynet sentralt og regionalt i lys av erfaringene i oppstartsåret.

På bakgrunn av erfaringene med NAV-reformen, herunder også erfaringene med tilsynet med de kommunale tjenestene i NAV-kontoret, vil departementet vurdere innføring av tilsyn med både statlige og kommunale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I den sammenheng vil også tilsynsmodell og organisering av tilsynet bli vurdert.

Departementet la til grunn at krav til internkontroll for kommunen ikke er nytt med dette lovforslaget. Kommunene har de senere årene fått lovfestet en plikt til å føre internkontroll i helsetjenesten og deler av sosialtjenesten. Med dette lovforslaget vil kommunens internkontrollplikt gjelde forvaltningen av samtlige lovpålagte sosiale tjenester. Departementet viste i høringsnotatet til at kommunenes erfaring med internkontroll på tilgrensende forvaltningsområder har overføringsverdi og at forslaget ikke vil ha økonomiske konsekvenser av betydning. Etter gjennomgang av høringsuttalelsene finner departementet ikke grunn til å revurdere dette.

8 Oppfølging, forskrifter og rundskriv m.m.

Departementet vil sørge for at gjeldende forskrifter til sosialtjenesteloven, herunder forskrift om individuell plan, vil gjelde fra ikrafttredelsen av ny lov. Det vil foreløpig ikke bli gjort endringer i disse. Det er imidlertid behov for en samlet gjennomgang og oppdatering av gjeldende forskrifter samt å gi forskrifter til bestemmelsene i lovforslagets kapittel 4 om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Dette arbeidet vil bli igangsatt først etter vedtakelsen av ny lov.

Videre vil det være behov for å gi forskrift om internkontroll. Her vil departementet ta utgangspunkt i forskriften som gjelder for de sosiale tjenestene i sosialtjenesteloven.

En ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen vil også begrunne en gjennomgang av rundskrivene til gjeldende sosialtjenestelov. Inntil videre vil alle rundskriv til de delene av sosialtjenesteloven som videreføres i lovforslaget også gi veiledning til anvendelsen av den nye loven.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget

Til § 1 Lovens formål

Formålsbestemmelsen uttrykker de sosialpolitiske mål for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Bestemmelsen vil være retningsgivende og veiledende for prioriteringer generelt og for tolking av de enkelte bestemmelser i loven. Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 1-1 bokstav a. Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 1.4 og merknadene til paragrafene.

Bestemmelsen er gitt en språkdrakt tilpasset samfunnsutviklingen etter vedtakelsen av sosialtjenesteloven. I tillegg er lovens formål utvidet til også å skulle fremme overgang til arbeid. Bakgrunnen for dette er at formålsbestemmelsen i sosialtjenesteloven ikke ble endret som følge av innføringen av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad i 2007. Utvidelsen skal gi støtte til at den enkelte skal kunne forsørge seg selv gjennom deltakelse i arbeidslivet, i tillegg til å understreke det forhold at økonomisk stønad er ment å være en midlertidig ytelse.

Bestemmelsen understreker også at oppfyllelsen av lovens formål fordrer at kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeider med blant annet andre deler av kommunen og med arbeids- og velferdsetaten.

Til § 2 Lovens virkeområde

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 1-2. Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 1.5 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 3 Kommunens ansvar

Første ledd beskriver ansvarsdelingen mellom stat og kommune og presiserer at det er oppholdskommunen som har ansvar for å gi tjenester etter loven. Dette er en videreføring av § 2-1 første ledd og § 10-1 første ledd i sosialtjenesteloven. Det nærmere innhold av bestemmelsene framgår av Ot.prp.

nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 2.2 og 10.1 og merknader til de enkelte paragrafer.

Annet og tredje ledd er en videreføring av reglene i sosialtjenesteloven § 10-1 annet ledd om oppholdskommunens ansvar. Det er foretatt enkelte språklige endringer i bestemmelsens tredje ledd i forhold til dagens lovtekst, i tråd med fortolkninger i praksis. Det er presisert at en kommunenes adgang til å kunne kreve utgifter til sosiale tjenester refundert av en annen kommune etter et institusjonsopphold er begrenset til de tilfellene der tjenestemottakeren tar opphold i institusjonskommunen.

Bestemmelsens *fjerde ledd* er en videreføring av sosialtjenesteloven § 2-1 fjerde ledd. Det nærmere innholdet av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen punkt 4.7 og 13.

Til § 4 Krav til forsvarlighet

Bestemmelsen lovfester gjeldende rett på området om at alle tjenestene som kommunen yter etter loven skal være forsvarlige. Forsvarlighetskravet er en rettslig minstestandard, og setter en nedre grense for hva som kan aksepteres før det regnes som svikt i tjenestene. Å tilby tjenester som ikke er forsvarlige vil være et brudd på loven.

Det vil i stor grad være opp til kommunen å vurdere hvordan forsvarlighetskravet skal sikres. Det er kommunen som er ansvarlig for at den er organisert på en slik måte at tjenestene som ytes er forsvarlige, både når det gjelder tilgjengelighet, kompetanse, innhold og omfang. Departementet har i rundskriv til sosialtjenesteloven veiledet kommunene i oppfyllelsen av forsvarlighetskravet.

Til § 5 Internkontroll

Første ledd pålegger kommunen en plikt til å føre internkontroll med at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Dette er en utvidelse av denplikten som følger av lov om sosiale tjenester § 2-1 annet ledd til også å omfatte forvaltningen av økonomiske støna-

der og kvalifiseringsprogram. Med denne utvidelsen av internkontrollplikten skal det føres internkontroll med forvaltningen av alle tjenester som hittil har vært regulert i sosialtjenesteloven, herunder de tjenestene som videreføres i denne loven.

Annet ledd er en videreføring av sosialtjenesteloven § 2-1 tredje ledd.

Bestemmelsens nærmere innhold framgår av Ot.prp. nr. 62 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.

Til § 6 Opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 2-3 første punktum. Av sosialtjenesteloven § 2-3 annet punktum framgår det at personellet har plikt til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like. Den særlige reguleringen av personellets plikt til deltakelse i nødvendig opplæring videreføres ikke i bestemmelsen. Departementet mener at denne plikten må vurderes og eventuelt pålegges i medhold av arbeidsgivers alminnelige styringsrett. Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 2.6.

Til § 7 Kommunens økonomiske ansvar

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 11-1. Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 11.2 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 8 Statens ansvar og myndighet

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 2-5. Det nærmere innholdet av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 2.10. I bestemmelsens første ledd bokstav a) er formuleringen «føre tilsyn med» erstattet med formuleringen «følge med», uten at dette er ment å endre statens ansvar eller departementets oppgaver etter loven.

Endringen er begrunnet med at begrepet tilsyn nå benyttes i bestemmelser som gir fylkesmannen en selvstendig hjemmel for lovlighetskontroll med kommunen på bestemte forvaltningsområder og et overordnet faglig tilsynsansvar for Statens helsetilsyn på de samme områdene. Departementet ønsker med denne endringen å reservere tilsynsbegrepet i loven til statlig tilsyn med kommunens virk-

somhet etter § 9 og § 10. Dette framgår også direkte av nytt tredje ledd i bestemmelsen.

Til § 9 Fylkesmannens tilsynsansvar

Første ledd utvider fylkesmannens tilsynsansvar til også å omfatte kommunens virksomhet etter kapittel 4 (individuelle tjenester) i denne loven. Med denne utvidelsen av det statlige tilsynet med den kommunale sosialforvaltningen, skal fylkesmannen føre tilsyn med kommunens forvaltning av alle tjenester som hittil har vært regulert av sosialtjenesteloven fra 1991, herunder de tjenestene som videreføres i denne loven. Det følger av dette at det nå også skal føres tilsyn med kommunens forvaltning av økonomiske stønader og kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret.

Det pågår en gjennomgang og harmonisering av lovhjemler for statlig tilsyn med kommunene, og bestemmelsen har av den grunn fått en annen ordlyd enn tilsynshjemmelen i sosialtjenesteloven. Endringen er ikke ment å medføre endringer i tilsynsmyndighetens kompetanse, og Ot.prp. nr. 62 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v, vil også gi veiledning med hensyn til bestemmelsens innhold. Tilsynet skal føres som et lovlighetstilsyn, det vil si at fylkesmannen skal kontrollere at kommunen oppfyller krav fastsatt i lov og forskrifter på det rettsområdet som er undergitt tilsyn.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapittel 4, det vil si de individuelle tjenestene etter loven. Plikter etter loven må ikke forstås slik at kontrollen er begrenset til å gjelde kommunens oppfyllelse av bestemmelser formulert som pliktbestemmelser. Flere sentrale bestemmelser i loven er for eksempel formulert som rettighetsbestemmelser, og vil omfattes av tilsynet.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen følger de bestemmelser i lov og forskrifter som regulerer tildeling av tjenester etter kapittel 4. Det vil for eksempel innebære at fylkesmannen skal kunne kontrollere at kommunen følger saksbehandlingsreglene, selv om disse ligger i lovens kapittel 5 og i forvaltningsloven. Det samme gjelder kravet til forsvarlighet i lovens kapittel 2.

Fylkesmannen skal også føre tilsyn med kommunens utarbeidelse av beredskapsplan. Tilsyn med kommunens beredskapsplan er ikke nytt med dette lovforslaget, men er en videreføring av sosialtjenesteloven § 3-6. Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 89 (1998-1999) Om lov om helsemessig og sosial beredskap.

Det framgår av annet ledd at tilsynet skal skje i

samsvar med bestemmelsene i kommuneloven kapittel 10A. Henvisningen til kommuneloven presiserer at fylkesmannen skal føre et lovlighetstilsyn med kommunens virksomhet. Også tilsynet med at kommunen oppfyller påbudet i § 16 om å utarbeide en beredskapsplan og at det skjer en samordning med kommunens øvrige beredskapsplaner, er et lovlighetstilsyn.

Hjemmel for tilsynsmyndighetens innsynsrett, pålegg, samt hjemmel for fylkesmannens samordning av det statlige tilsynet med kommunene, følger av kommuneloven kapittel 10A, jf §§ 60c – 60e.

Til § 10 Statens helsetilsyns tilsynsvirksomhet

Statens helsetilsyn har fra 1. januar 2003 hatt det overordnede faglige tilsyn med sosialtjenesten i landet, jf sosialtjenesteloven § 2-7. I og med at deler av den kommunale sosialtjenesten nå skal inngå i et NAV-kontor og reguleres av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, vil bestemmelsen sikre en videreføring av Statens helsetilsyns overordnede faglige tilsyn med denne delen av kommunens virksomhet.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr 105 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten og i enkelte andre lover.

Til § 11 Tilskudd fra staten

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 11-6.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 11.7 og Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) punkt 12.

Til § 12 Informasjon og generell forebyggende virksomhet

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 3-1 første og annet ledd og § 3-5.

Det nærmere innhold av bestemmelsene framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 3.2 og 3.6 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 13 Samarbeid med andre deler av forvaltningen

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 3-2.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale

tjenester m.v. punkt 3.3 om merknader til enkelte paragrafer.

Til § 14 Samarbeid med frivillige organisasjoner

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 3-3.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 3.4 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 15 Boliger til vanskeligstilte

Alminnelige merknader er gitt i kapittel 6.7.

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 3-4. Bestemmelsen pålegger kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen et ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte på sitt område.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 3.5 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 16 Beredskapsplan, hjelpeplikt og gjensidig bistand

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 3-6.

Det nærmere innholdet av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 89 (1998-1999) Om lov om helsemessig og sosial beredskap.

Til § 17 Opplysning, råd og veiledning

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 4-1.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 4.2 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 18 Stønad til livsopphold

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-1

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.5 og 5.6 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 19 stønad i særlige tilfeller

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-2.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.7 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 20 Bruk av vilkår

Det vises til alminnelige merknader i kapittel 6.8.2.

Første ledd i bestemmelsen lovfester adgangen til å stille vilkår for tildeling av økonomisk stønad i tråd med den alminnelige vilkårs læren.

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-3.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.8 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 21 Stønadsformer

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-4

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.9 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 22 Utbetaling av stønad

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-5

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.10 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 23 Følgen av at det er gitt uriktige opplysninger

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-6

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.11 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 24 Inndrivelse av lån og andre former for dekning

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-7.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.12 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 25 Refusjon i underholdsbidrag

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-8.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.13 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 26 Refusjon i ytelser fra folketrygden m.m.

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 5-9.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.14 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 27 Midlertidig botilbud

Det vises til alminnelige merknader i kapittel 6.8.1 og kapittel 4.

Etter bestemmelsen er kommunen forpliktet til å finne midlertidig botilbud til dem som ikke klarer det selv. Begrepet «midlertidig botilbud» er synonymt med det tidligere brukte begrepet «midlertidig husvære».

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 4-5.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 4.8 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 28 Rett til individuell plan

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 4-3a.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) (Rusreform II og rett til individuell plan) kapittel 10 og merknader til de enkelte bestemmelser.

Til § 29 – § 40 om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Bestemmelsene er en videreføring av sosialtjenesteloven kapittel 5A.

Det nærmere innhold av bestemmelsene fram-

går av Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover.

Til § 41 Anvendelse av forvaltningsloven

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 8-1 første ledd og annet ledd første punktum.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 8.2 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 42 Plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 8-4.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 8.5 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 43 Innhenting av opplysninger

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 8-5.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 8.6 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 44 Taushetsplikt

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 8-8.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 8.9 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 45 Opplysningsplikt til barnevernstjenesten

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 8-8a.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 44 (1991-92) Om lov om barneverntjenester del 2 punkt 3.2 og 6.4.

Til § 46 Folkevalgte organs sammensetning i enkeltsaker

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 8-5a.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 59 (1992-93) Tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov og Ot.prp. nr. 54 (2001-2002) (Forenkling av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren m.v.).

Til § 47 Klage over kommunens vedtak

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 8-6 første ledd.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 8.7 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 48 Fylkesmannens kompetanse i klagesaker

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 8-7.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 8.8 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 49 Avgjørelse av tvister

Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 10-3.

Det nærmere innhold av bestemmelsen framgår av Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 10.3 og merknader til de enkelte paragrafer.

Til § 50 Lovens ikrafttredelse

Alminnelige merknader er gitt i kapittel 6.10.1.

Av *annet ledd* framgår det at reglene om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad skal gjelde for alle kommuner fra 1. januar 2010.

Til § 51 Overgangsbestemmelser

Bestemmelsen gir hjemmel for å gi forskrifter om lovens anvendelse for vedtak som er truffet etter lover som blir opphevet ved loven. Behovet for å gi forskrifter vil bli vurdert i forbindelse med lovens ikrafttredelse.

10 Merknader til endringer i andre lover

Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen

Til § 13 Felles lokale kontorer

Alminnelige merknader er gitt i kapittel 4.

Annet ledder endret slik at kontoret skal ivareta alle kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunale oppgaver som skal ivaretas av de felles lokale kontorer blir med dette utvidet til å omfatte kommunens ansvar for å skaffe midlertidig botilbud og kommunens generelle oppgaver i tillegg til økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad.

Lov 2. juli 1999 nr. 62 om pasientrettigheter

Til § 8-2 Arbeidsområde og ansvar for ordningen

Pasientombudenes virkeområde er vedtatt utvidet til også å omfatte kommunale helsetjenester etter

kommunehelsetjenesteloven, med unntak av lovens kapittel 4a, og sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av lovens kapittel 5 og 5A, jf. Ot.prp. nr. 23 (2007-2008). Ordlyden i bestemmelsens *første ledd* er foreslått endret i tråd med de foreslått endringer i sosialtjenestelov i lovforslaget her. Forslaget innebærer ingen materielle endringer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde

§ 1 Lovens formål

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

§ 2 Lovens virkeområde

Lovens bestemmelser om tjenester gjelder for alle som oppholder seg i riket. Kongen kan gi forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket. Kongen kan også gi forskrifter om anvendelse av loven på personer som oppholder seg i utlandet, men som har tilknytning til riket.

Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard.

Kapittel 2 Ansvar etter loven

§ 3 Kommunens ansvar

Kommunen er ansvarlig for å utføre oppgavene etter denne loven som ikke er lagt til et statlig organ, og å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen.

For den som oppholder seg i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester, skal tjenestene likevel ytes av den kommunen som var oppholdskommune forut for inntaket i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester. Dette gjelder også tjenester før utskrivning i forbindelse med utskrivning og etablering.

Etter utskrivningen skal de sosiale tjenestene ytes av den kommunen der vedkommende tar opphold. Tar vedkommende opphold i den kommunen som institusjonen eller boligen ligger i, kan utgifterne kreves refundert av oppholdskommunen forut for inntaket.

Kommunens myndighet etter denne loven kan etter reglene i kommuneloven delegeres til et interkommunalt organ eller en annen kommune.

§ 4 Krav til forsvarlighet

Tjenester som ytes etter denne loven skal være forsvarlige.

§ 5 Internkontroll

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapittel 4 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om pliktens innhold.

§ 6 Opplæring av kommunens personell

Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kongen kan gi forskrifter om opplæringen.

§ 7 Kommunens økonomiske ansvar

Den enkelte kommune skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte tjenester som kommunen har ansvaret for etter denne loven.

Kostnadene ved tjenester som nevnt i første ledd skal dekkes av den kommunen som etter § 6 er ansvarlig for å yte tjenesten. Bare etter regelen i § 6 tredje ledd kan det kreves at disse kostnadene skal dekkes av andre.

§ 8 Statens ansvar og myndighet

Departementet skal

- a) følge med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester etter denne loven, blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål på en god og hensiktsmessig måte,
- b) sørge for at erfaringene med loven blir vurdert, og at det blir gjennomført nødvendige endringer i regelverket,
- c) gi de retningslinjene og instruksene som er nødvendige for å nå det målet som er nevnt i bokstav a,
- d) arbeide for at det blir satt i gang forskning som kan få betydning for løsningen av oppgaver etter loven,
- e) sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for ut-

- danning av personale, og at de som skal anvende loven ellers, får forsvarlig veiledning,
- f) sørge for at det blir utarbeidet informasjonsmaterieell som sosialtjenesten kan bruke, jf. § 12.

Departementet kan kreve at kommunale organer som hører under denne loven, uten hinder av taushetsplikten gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at departementet kan utføre sine oppgaver etter første ledd.

Statlig tilsyn med lovligheten av kommunens virksomhet utøves etter nærmere regler i §§ 9 og 10.

§ 9 Fylkesmannens tilsynsvirksomhet

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter etter kapittel 4 og § 16 første ledd.

Reglene i kommuneloven kapittel 10A gjelder for tilsyn etter første ledd.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om fylkesmannens tilsyn.

§ 10 Statens helsetilsyns tilsynsvirksomhet

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med kommunens virksomhet i arbeids- og velferdsforvaltningen.

§ 11 Tilskudd fra staten

Staten skal yte årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunens utgifter. Tilskuddene fordeles gjennom inntektssystemet for kommunene etter regler fastsatt av Kongen.

Kapittel 3 Generelle oppgaver

§ 12 Informasjon og generell forebyggende virksomhet

Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer.

Kommunen skal søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet.

Kommunen skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

§ 13 Samarbeid med andre deler av forvaltningen

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivare tatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålet med loven blir oppnådd.

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen

skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen gi uttalelser og råd og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomheten og i de samarbeidsorganene som blir opprettet.

Blir det påvist mangler ved de tjenester som andre deler av forvaltningen skal yte til personer med et særlig hjelpebehov, skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen om nødvendig ta opp saken med rette vedkommende. Er det uklarhet eller uenighet om hvor ansvaret ligger, skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen søke å klargjøre forholdet.

§ 14 Samarbeid med frivillige organisasjoner

Kommunen bør samarbeide med brukergruppens organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

§ 15 Boliger til vanskeligstilte

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

§ 16 Beredskapsplan, hjelpeplikt og gjensidig bistand

Kommunen plikter å utarbeide en beredskapsplan for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen i samsvar med lov om helsemessig og sosial beredskap. Sosialberedskapsplanen skal samordnes med kommunens øvrige beredskapsplaner.

Kommunen skal gi nødvendig hjelp under ulykker eller andre akutte situasjoner.

Dersom forholdene tilsier det, skal kommunen yte bistand til andre kommuner ved ulykker og andre akutte situasjoner. Anmodning om bistand fremmes av den kommunen som har bistandsbehovet.

Den kommunen som mottar bistand etter tredje ledd, skal yte kommunen som bidrar med hjelp, kompensasjon for utgiftene, med mindre noe annet er avtalt.

Kapittel 4 Individuelle tjenester

§ 17 Opplysning, råd og veiledning

Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.

§ 18 Stønad til livsopphold

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.

Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

§ 19 Stønad i særlige tilfeller

Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

§ 20 Bruk av vilkår

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vil-kårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.

§ 21 Stønadsformer

Økonomisk stønad gis som bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester.

Økonomisk stønad i form av lån bør vurderes i forhold til om stønadmottakeren vil bli i stand til å tilbakebetale lånet.

Er stønaden gitt som lån eller garanti for lån, skal vedtaket inneholde bestemmelser om lånevilkårene.

Hvis det på grunn av særlige forhold må antas at stønadmottakeren ikke vil bruke stønaden i samsvar med vilkår som er fastsatt etter § 20, kan det vedtas at stønaden helt eller delvis skal gis i form av varer og tjenester.

§ 22 Utbetaling av stønad

Når det ikke er truffet vedtak som nevnt i § 21 fjerde ledd, skal stønaden utbetales til den som har søkt om stønad. Dersom stønaden skal komme flere til gode, kan det bestemmes at den skal deles mellom dem.

§ 23 Følgen av at det er gitt uriktige opplysninger

Har noen fått utbetalt stønad fordi vedkommende, eller noen som har handlet på vedkommendes vegne, forsettelig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet opplysninger, kan

det vedtas at bidraget skal betales tilbake, eller at en avtale om lån eller garanti for lån skal falle bort.

§ 24 Inndrivelse av lån og andre former for dekning

Krav på tilbakebetaling av lån er tvangsgrunnlag for utlegg. Det samme er krav som er oppstått fordi kommunen har innfridd et garantiansvar og tilbakebetalingskrav som bygger på § 23.

§ 25 Refusjon i underholdsbidrag

Stønad som blir gitt i påvente av at søkeren får avgjort krav om underholdsbidrag, kan gis på vilkår av at retten til underholdsbidrag skal overtas av kommunen. Kommunen kan la kravet om underholdsbidrag inndrive etter de reglene som ellers gjelder for slike krav. Det samme gjelder stønad som blir gitt fordi underholdsbidraget ikke betales.

Folketrygdens refusjonsrett etter lov av 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott § 10 og etter folketrygdloven § 15-10 har fortrinnsrett overfor kommunens refusjonsrett etter første ledd.

§ 26 Refusjon i ytelser fra folketrygden m.m.

Dersom en mottaker av økonomisk stønad med tilbakevirkning får innvilget ytelser etter lov om folketrygd eller lovene om krigspensjonering 13. desember 1946 nr. 21 og 22, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom. Er stønadmottakeren gift, kan det kreves refusjon etter regelen i første punktum også hos ektefellen så fremt stønaden er kommet ektefellen til gode.

§ 27 Midlertidig botilbud

Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.

§ 28 Rett til individuell plan

Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med tjenestemottakeren, jf. § 42.

Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvem rettigheten gjelder for, og om planens innhold.

§ 29 Kvalifiseringsprogram

Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller begrensede ytelser til

livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.

For den tiden en person deltar i et kvalifiseringsprogram, har vedkommende rett til kvalifiseringsstønad etter bestemmelsene i § 35.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om retten til kvalifiseringsprogram og om bruken av arbeidsevnevurderinger, herunder faglig innhold og metode.

§ 30 Kvalifiseringsprogrammets innhold

Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og kan inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid.

Med andre tiltak menes opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende. Det kan settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet m.v.

Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger.

Programmet skal være helårig og på full tid.

Programmet skal angi et hensiktsmessig starttidspunkt basert på en individuell vurdering.

Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om programmets innhold.

§ 31 Iverksetting av programmet

Kommunen skal tilrettelegge og iverksette kvalifiseringsprogram for person som omfattes av bestemmelsene i §§ 29 og 30 fra det tidspunktet kvalifiseringsprogrammet angir, men senest innen seks måneder etter at søknad om deltakelse har kommet inn.

§ 32 Programmets varighet

Programmet kan gis for en periode på inntil ett år og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år. Godkjent permisjon kommer i tillegg.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere retningslinjer for varighetsvurderingen.

§ 33 Individuell plan for deltakere i kvalifiseringsprogram

Deltakere i kvalifiseringsprogram har rett til individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med deltakeren, jf. § 42. Kommunens ansvar etter § 28 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 34 Stans av kvalifiseringsprogrammet på grunn av den enkeltes forhold

Kommunen kan stanse programmet for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold, herunder når deltakeren har tilbud om høvelig arbeid.

§ 35 Kvalifiseringsstønad

For den tiden en person deltar i kvalifiseringsprogram, har vedkommende rett til kvalifiseringsstønad.

Kvalifiseringsstønaden skal på årsbasis være lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltaker under 25 år mottar 2/3 stønad.

Antall stønadsdager hvert år settes til 260, slik at stønaden per dag utgjør 1/260 av stønaden på årsbasis.

Til den som forsørger barn, ytes et barnetillegg. Departementet gir forskrifter om barnetillegg, herunder om tilleggets størrelse m.v.

§ 36 Fravær og permisjon fra kvalifiseringsprogrammet

Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende, jf. § 35.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om fravær og permisjon.

§ 37 Samordning mellom kvalifiseringsstønad og arbeidsinntekt mv.

I den utstrekning en deltaker i kvalifiseringsprogram har inntektsgivende arbeid, reduseres stønaden inkludert barnetillegg tilsvarende, beregnet i forhold til antall timer i inntektsgivende arbeid.

Inntil 50 prosent stilling kan kombineres med fortsatt deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Summen av inntektsgivende arbeid og andre aktiviteter innenfor programmet skal minst utgjøre full tid, jf. § 30.

Stønaden reduseres ikke på grunn av mottatte barnebidrag.

§ 38 Samordning mellom kvalifiseringsstønad og andre offentlige ytelser

Kvalifiseringsstønaden reduseres i den utstrek-

ning vedkommende har rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, eller foreldrepenger.

Dersom en deltaker i kvalifiseringsprogram deltar i tiltak som utløser stønad til livsopphold etter arbeidsmarkedsloven, tilfaller stønaden kommunen.

Dersom en mottaker av kvalifiseringsstønad får etterbetalt ytelse som nevnt i første ledd, kan kommunen kreve hel eller delvis refusjon i det beløpet som skal etterbetales, til dekning av sine utlegg til samme formål og for samme tidsrom.

§ 39 Utbetaling av kvalifiseringsstønad

Utbetaling av kvalifiseringsstønad skjer etter skuddsvis på grunnlag av registrert frammøte. Kommunen beslutter hvordan og til hvilke tidspunkter utbetaling skal skje.

§ 40 Trekk i framtidige utbetalinger m.m.

Dersom en person har fått utbetalt høyere kvalifiseringsstønad enn det vedkommende har krav på, kan det overskytende trekkes i framtidig stønad.

Dersom det er gitt uriktige opplysninger gjelder § 23 tilsvarende for kvalifiseringsstønad.

Kapittel 5 Saksbehandlingen

§ 41 Anvendelse av forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her.

Avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak.

§ 42 Plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker

Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener.

§ 43 Innhenting av opplysninger

Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhentingene.

I saker som gjelder tjenester etter denne loven, kan kommunen kreve opplysninger fra andre offentlige organer. Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Har tjenestemottaker ikke samtykket i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet.

§ 44 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for

kommunen etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Overtredelse straffes etter straffeloven § 121.

Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Opplysning om en tjenestemottakers oppholdssted kan likevel gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til kommunen.

Opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan bare gis når dette er nødvendig for å fremme kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen sine oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.

Dersom et barns interesser tilsier det, kan fylkesmannen eller departementet bestemme at opplysninger skal være undergitt taushetsplikt, selv om foreldrene har samtykket i at de gjøres kjent.

§ 45 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Personell som arbeider innenfor rammen av denne loven skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Uten hinder av taushetsplikt skal personellet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten, når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barnevernstjenester §§ 4-10 til 4-12, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker, jf. samme lov § 4-24. Organene som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om barnevernstjenester, kan også pålegge personellet å gi slike opplysninger.

§ 46 Folkevalgt organs sammensetning i enkeltsaker

Dersom et folkevalgt organ etter kommunestyrets beslutning skal behandle saker vedrørende enkeltpersoner etter denne lov, skal organet ha tre til fem medlemmer.

§ 47 Klage over kommunens vedtak

Enkeltvedtak som kommunen har truffet etter denne loven, kan påklages til fylkesmannen

§ 48 Fylkesmannens kompetanse i klagesaker

Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.

Dersom et vedtak som gir klageren medhold, ikke kan settes i verk straks, kan fylkesmannen be-

stemme at det straks skal settes i verk midlertidige tiltak som skal dekke et øyeblikkelig behov.

§ 49 Avgjørelse av tvister

Oppstår det tvist mellom kommuner om ansvar etter § 6, kan kommunene kreve at fylkesmannen avgjør tvisten. Departementet kan gi nærmere regler om behandlingsmåten.

Kapittel 6 Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

§ 50 Lovens ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Lovens bestemmelser om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad gjelder for den enkelte kommunen fra det tidspunktet det er inngått avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven §§ 13 og 14, og felles lokalt kontor er etablert. Fra 1. januar 2010 gjelder bestemmelsene for alle landets kommuner.

§ 51 Overgangsbestemmelser

Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse for vedtak som er truffet etter lover som blir opphevet ved denne loven, og om saker som er under behandling etter disse lovene.

§ 52 Endringer i andre lover

Med virkning fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. oppheves § 4-5, kapittel 5 og kapittel 5A.

2. I lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 1 første punktum skal lyde:

Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, *lov [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen.

§ 13 andre ledd første punktum skal lyde:

Kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og

kommunens oppgaver etter *lov [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*.

§ 16 første ledd skal lyde:

Taushetsplikt etter denne loven eller etter *lov [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* er ikke til hinder for at opplysninger er tilgjengelig for andre ansatte innen kontoret i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker.

3. I lov 2. juli 1999 nr. 62 om pasientrettigheter gjøres følgende endringer:

§ 8-2 første ledd skal lyde:

Staten skal sørge for at det er et pasient- og brukerombud i hvert fylke. Pasient- og brukerombudets arbeidsområde omfatter statlige spesialisthelsetjenester og kommunale helse- og sosialtjenester. Med kommunale helse- og sosialtjenester menes i dette kapitlet helsetjenester etter lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommune, med unntak av lovens kapittel 4a, og sosialtjenester etter lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.

4. I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning skal § 6-2 nr. 1 bokstav b lyde:

b) pensjon, introduksjonsstønad etter introduksjonsloven, kvalifiseringsstønad etter *lov [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*, føderåd i jord- og skogbruk, livrente som ledd i pensjonsordning i arbeidsforhold, engangs- og avlønningssbeløp for slike ytelser, underholdsbidrag, fødselspenger, omsorgspenger ved adopsjon, dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger o.l. ytelser som skal regnes som skattepliktig inntekt for mottakeren,

5. I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 4-6 første ledd annet punktum femte strekpunkt skal lyde:

– ulønnet arbeid som pålegges etter *lov [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*,

§ 14-13 første ledd bokstav g skal lyde:

g) deltar på heltid i kvalifiseringsprogram etter *lov [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*,

§ 13-11 andre ledd skal lyde:

Medlemmer som er pålagt å utføre arbeidsoppgaver etter *lov [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20*, er yrkesskadedekket under slikt arbeid.

§ 22-6 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom en person ikke er i stand til å disponere ytelsen selv på grunn av sinnslidelse, psykisk utviklingshemning, alvorlig mental svekkelse, hjerneskade, eller misbruk av berusende eller bedøvende midler, kan ytelsen utbetales til en annen person eller til et NAV-kontor.

§ 23-2 femte ledd annet punktum skal lyde:

Det skal heller ikke betales arbeidsgiveravgift av introduksjonsstønad etter introduksjonsloven eller kvalifiseringsstønad etter *lov [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*.

§ 23-3 andre ledd nr. 2 bokstav f skal lyde:

f) kvalifiseringsstønad etter *lov [...] om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*.



Trykk: AS O. Fredr. Annesen. Juni 2009