



Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

Deres ref.: 200806550/AM

Vår ref.: 09/1646

Dato: 11.3.2009

## Høringsuttalelse – Forslag om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

### Innledning/hovedsynspunkter

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.

Direktoratet ser det som positivt at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har lagt vekt på formålsparagrafens tilknytning til internasjonale menneskerettigheter i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og til barnekonvensjonen. Det siste bidrar til en styrking av barns rettigheter etter loven.

Lovforslaget skiller kommunale tjenester av hovedsakelig økonomisk/arbeidsrettet karakter fra kommunale helse- og omsorgstjenester. Arbeids- og inkluderingsdepartementet varsler at dagens sosialtjenestelov med de resterende bestemmelsene vil gjelde inntil eventuell ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester trer i kraft. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at arbeidet med nye lover med fordel kunne vært bedre samordnet. En bedre samordning ville i større grad sikret en mer helhetlig behandling av lovene, samt gjort det enklere å unngå flere og nye grensesnitt.

Lovforslaget inneholder få materielle endringer. Forslaget innebærer likevel endringer som vil kunne få betydning både for de som søker om tjenester og de som skal yte tjenester etter loven.

Direktoratet er positiv til forslaget om en egen hjemmel med krav om forsvarlige tjenester. Som departementet påpeker, må det også i dag anses som sikker rett at det gjelder en

minstestandard og krav til faglig forsvarlige tjenester. Direktoratet mener imidlertid at en uttrykkelig plikt i lovteksten vil bidra til å øke bevisstheten om forsvarlighet ved utforming av tjenestetilbudet, og således komme tjenestemottakerne til gode.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår endringer i formålsbestemmelsen i § 1-1. Lovens formål skal klargjøre felles overordnede mål for arbeidet etter loven, og angi hva kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal oppnå med sine ulike tiltak. Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter delvis forslaget om endringer i formålsbestemmelsen. Direktoratet ser det ikke som en hindring at denne lovens formål kan inneholde noen av de samme målsettinger som eventuelt også vil bli gitt i en ny helse- og omsorgslov. Behovet for at det er sammenheng og helhet mellom tilbudet i NAV-kontorene og de øvrige tjenestene i kommunene, gjør det viktig å fremheve felles mål i arbeidet for utsatte grupper.

Direktoratet mener at lovforslaget har visse svakheter når det gjelder forankring av kommunens ansvar for boliger til vanskeligstilte. 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.

Arbeids- og velferdsdirektoratet anser tilsyn og internkontroll som viktige virkemidler for å styrke tjenestene og rettssikkerheten for brukerne, og er i utgangspunktet positiv til innføring av tilsyn på tjenester i NAV. Direktoratet mener likevel at innføring av en tilsyns- og internkontrollordning i NAV bør avvendes og utredes samlet for både kommunale og statlige tjenester i NAV, når etableringen av NAV-kontorer er gjennomført. Direktoratet ser dette i sammenheng med departementets varslede gjennomgang av klage- og ankesystemet i arbeids- og velferdsforvaltningen, og mener det ikke er riktig tidspunkt å innføre tilsyn og internkontroll kun for de kommunale tjenestene i NAV. Tilsyn og internkontroll bør ses i lys av helhetsperspektivet i NAV, der statlige og kommunale tjenester skal ytes i tett samarbeid og i stor grad bygge på hverandres vurderinger.

### **Lovens formål - § 1-1**

I lovforslaget er formålet endret i forhold til tidligere lov ved at ”å bedre levevilkårene for vanskeligstilte” i bokstav a er tatt ut, og ”fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet” er tatt inn. I tillegg er hele bokstav b gjeldende retten til å leve og bo selvstendig fjernet og tenkt videreført i ny lov om helse- og omsorgstjenester i kommunen.

Departementet begrunner utvidelsen av formålet når det gjelder å fremme overgang til arbeid med ønske om å tydeliggjøre at en av målsettingene med loven er å gi støtte til at den enkelte skal kunne forsørge seg selv gjennom deltakelse i arbeidslivet, sett i sammenheng med at flere i arbeid er et av hovedmålene for NAV-reformen og bærebjelken i Regjeringens fattigdomsbekjempelse. Dette formålet kommer også klart frem i lov om arbeids- og

velferdsforvaltningens § 1, som gjelder for både den statlige og den kommunale delen av NAV-kontorene. Formålet omhandler sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet for å være bedre tilpasset behovet for integrering av mennesker fra ulike land og kulturer, i tråd med samfunnsmessige endringer og lovens tilknytning til Menneskerettighetserklæringen (1948) og konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1976).

Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller seg positiv til at å fremme overgang til arbeid er tatt med som en målsetting, og mener dette i tillegg gir kvalifiseringsprogrammet en klar forankring i formålsparagrafen. Direktoratet finner det også 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.

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. Bestemmelsen angir hvilke sosialpolitiske mål kommunen skal jobbe mot, i arbeids- og velferdsforvaltningen og i samarbeid med en rekke andre offentlige og private aktører.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at et overordnet mål for utføringen av sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og i kommunene for øvrig er, og bør fortsatt være, å bedre levevilkårene for de vanskeligstilte, og finner det uheldig at dette ikke er videreført i lovforslaget. En deling av de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen og de resterende helse- og omsorgstjenestene i kommunen krever et godt samarbeid mellom NAV-kontorene og kommunene. Dette gjør det viktig å fremheve felles, helhetlige mål i arbeidet for en vanskeligstilt gruppe.

Arbeids- og velferdsdirektoratet finner det også uheldig at bokstav b i sosialtjenestelovens formålsparagraf fjernes uten at bolig klart kommer frem på annen måte i den nye bestemmelsen. 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 forutsetning for oppstart av kvalifiseringsprogram. Retten til tilfredsstillende bolig står i tillegg nedfelt i konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 11.

Et annet sentralt mål for det sosialfaglige arbeidet som bør avspeiles i formålsbestemmelsen, er å yte hjelp til selvhjelp og bygge opp under individets autonomi. I forlengelsen av dette foreslår direktoratet i denne høringsuttalelsen at kommunens plikt til å gi økonomisk rådgivning tas inn i lovforslagets § 4-1 om opplysning, råd og veiledning.

For å ivareta overnevnte hensyn, foreslår Arbeids- og velferdsdirektoratet at teksten til forslaget § 1-1 Lovens formål endres til følgende:

”Formålet med loven er å bidra til sosial og økonomisk trygghet, og tilfredsstillende bosituasjon for den enkelte, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til selvhjelp, likeverd, likestilling, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte og forebygge sosiale problemer.”

### **Forsvarlige tjenester – § 2-3**

Departementet foreslår å lovfeste kravet til forsvarlige tjenester, jf. lovforslagets § 2-3. Det presiseres at dette ikke vil pålegge kommunene nye plikter, men at det er en videreføring av gjeldende rett. Forsvarlighetskravet er en rettslig minstestandard, og det setter en nedre grense for hva som kan aksepteres før det kan regnes som svikt i tjenestene. Forsvarlighetskravet må derfor ses i sammenheng med de foreslåtte reglene om internkontroll og tilsyn.

Direktoratet mener at selv om kravet om forsvarlige tjenester er en videreføring av gjeldende rett på sosialtjenestelovens område, er det et viktig signal at kravet kommer direkte til uttrykk i en egen lovbestemmelse. 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 forskningsstuder har vist at mange langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp sliter med dårlig generell helse og stort omfang av psykiske plager. Mange rapporterer 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.

Direktoratet er positiv til hvordan departementet definerer kravet til forsvarlighet; at tjenestene skal være tilgjengelige og at de holder et kvalitativt nivå som er i samsvar med samfunnsutviklingen og gjeldende norm for godt sosialfaglig arbeid. Det vises videre til formålsbestemmelsen både i gjeldende lov og i lovforslaget, og at denne anviser at tjenestene ikke må være statiske, men tilpasses den generelle velferdsutviklingen. Dette vil også avspeiles i utdanningsinstitusjonenes faglige standarder. Direktoratet vil tilføye at forsvarlighetsbegrepet kan deles inn i tre hovedelementer; *tjenesten må inneholde tilfredsstillende kvalitet, den må ytes i tide og ha et tilstrekkelig omfang*. Disse tre hovedelementene bør ligge til grunn for innholdet i forsvarlighetskravet innenfor de sosiale tjenestene.

Sosialpersonell har til forskjell fra helsepersonell ingen lov som regulerer deres yrkesutøvelse. I forbindelse med oppfølgingen av *NOU:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenesten*, utredet

det tidligere Sosial- og helsedirektoratet på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, hvilke krav som bør stilles til faglig forsvarlighet for sosialpersonell. Det at lovforslagets krav til forsvarlighet ligger på tjenestenivå, medfører at alle som yter tjenester etter loven omfattes av forsvarlighetskravet, uavhengig av yrkesbakgrunn. Direktoratet mener at dette i NAV-sammenheng er positivt, da mange yrkesgrupper vil være representert i de lokale NAV-kontorene.

Tjenester defineres i høringen som *et overordnet begrep som skal dekke samtlige individuelt innrettede tjenester som tilbys kommunenes innbyggere etter loven. Slik begrepet tjenester er ment å forstås, dekker det både råd og veiledning, midlertidig botilbud, stønader og tiltak.* Tjenester er dermed å forstå som noe mer enn enkeltvedtak. Direktoratet mener det er bra at det vektlegges at det er *tjenestene* som skal være forsvarlige, og at råd og veiledning og tiltak nevnes særskilt.

Direktoratet hadde imidlertid ønsket en enda tydeligere presisering i høringen av hvilke type handlinger forsvarlighetsbegrepet skal gjelde for. Direktoratet mener at forsvarlighetskravet også omfatter *måten* tjenestene gis på – selve yrkesutøvelsen, og ikke bare det materielle innholdet. Høringen gir en grundig gjennomgang av forsvarlighetskravet knyttet opp mot stønadsnivået på den økonomiske sosialhjelpen. Dette er selvfølgelig viktig, men direktoratet mener det også må gis en tilsvarende drøfting av hvordan forsvarlighet skal sikres i selve yrkesutøvelsen av oppfølgingsarbeidet. Aktuelle eksempler kan være hvilke kvalitetskrav tiltakene i et kvalifiseringsprogram må tilfredsstillende for å være faglig forsvarlige, eller hva som kjennetegner en god oppfølgingsamtale mellom bruker og veileder på NAV-kontoret.

Spørsmål om *hvordan* forsvarlighetskravet skal sikres er også viktig og bør drøftes nærmere. For det første stilles det krav til organiseringen av tjenesten. Det er kommunen som er ansvarlig for at tjenesten er organisert på en slik måte at hjelpen som ytes er forsvarlig, både når det gjelder innhold og omfang.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker å fremheve det kvalitetsarbeidet det tidligere Sosial- og helsedirektoratet gjorde på dette området ”...og bedre skal det bli! Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten 2005-2015”. Strategiens definisjon på tjenester av god kvalitet er at de

- er virkningsfulle
- er trygge og sikre
- involverer brukerne og gir dem innflytelse
- er samordnet og preget av kontinuitet
- utnytter ressursene på en god måte
- er tilgjengelige og rettferdig fordelt

Dette er målsettinger som gjenspeiles i den felles oppfølgingsstrategien som ble utarbeidet av tidligere SHdir og NAV, samt i arbeidet med utvikling av en felles arbeidsevnevurdering.

Et annet viktig moment i hvordan forsvarlige tjenester skal sikres, handler om hvilke kvalifikasjoner og hvilken kompetanse de ansatte må inneha for å kunne tilby tjenester som holder tilfredsstillende kvalitet. I oppfølgingen av kvalitetsstrategien ”*Hvordan komme fra visjoner til handling? ... og bedre skal det bli! Praksisfeltets anbefalinger for å oppnå god kvalitet på tjenestene i sosial- og helsetjenestene*” pekes det på en rekke tiltak som kan styrke utøveren av tjenestene, eksempelvis lette tilgangen på oppsummert kunnskap og styrke systematisk erfaringsutveksling og refleksjon over praksis.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at kvalitetsstrategien, sammen med øvrig utviklingsarbeid på området, kan danne grunnlaget for et videre arbeid med utvikling av faglige retningslinjer for forsvarlige tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

### **Tilsyn og internkontroll - §§ 2-1 og 7-3**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår å innføre tilsyn med tjenestene økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram. Samtidig foreslås det å lovfeste plikt for kommunene til internkontroll på de samme forvaltningsområdene.

Regler om tilsyn og internkontroll vil ha som hovedformål å styrke tjenestene og rettssikkerheten for brukerne. Formålet med internkontroll er å bidra til faglig forsvarlige tjenester og at lovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene. Tilsynet skal påse at kommunens virksomhet 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 tjenesteområder.

I NOU 2004:17 om statlig tilsyn med kommunesektoren fremheves det at behovet for tilsyn på det enkelte område skal vurderes i lys av hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, bærekraftig utvikling og samfunnsikkerhet, det kommunale folkestyret og en formålseffektiv ressursbruk. Behovet for tilsyn skal også vurderes i lys av eksistensen av og styrken på andre kontroll- og påvirkningsmåter overfor kommunesektoren.

Kontroll og tilsyn med kommunesektoren er en integrert del av den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner. Kontroll og tilsyn med kommunesektoren kan ikke ses isolert, men må knyttes til relasjonen stat og kommune generelt og til statlig styring av kommunene, jf. NOU 2004:17. Statlig tilsyn kan ses på som et uttrykk for statens kontroll med kommunene, der tilsyn er én av flere kontrollmekanismer. Utredningen påpeker at det lokale selvstyret er en sentral verdi i det norske samfunnet, men denne verdien kan komme i konflikt med andre målsettinger. Det er derfor ansett som nødvendig at kommunene til en viss grad blir underlagt statlig styring med det formål å fremme nasjonale mål. Statlig styring med kommunene kan også begrunnes med hensyn til likebehandling og demokratiprinsipp. Et viktig aspekt ved tilsyn i denne sammenheng, er at det kan bidra til ekstra politisk og

administrativ oppmerksomhet i kommunen, og kan således sikre en tydeligere lokal forankring av partnerskapet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener tilsyn og internkontroll er virkemidler som kan bidra til at staten og kommunene oppfyller sine plikter og sikrer rettighetene for en utsatt målgruppe der avgjørelsene i stor grad treffes på bakgrunn av skjønn. Tilsyn og internkontroll er også viktig på områder der tjenesteutøverne står i en sterk maktposisjon overfor tjenestemottakerne.

Som departementet påpeker regulerer lovforslaget fordelingen av viktige velferdsgoder som livsoppholdsytelser og arbeidsrettede program. Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig med departementet i at konsekvenser av eventuell svikt i fordelingen av ytelser som skal dekke grunnleggende behov, alltid vil være store. Rettssikkerhetstiltak som tilsynsordninger vil kunne forebygge svikt. Direktoratet er også enig med departementet i at klageinstituttet er en viktig rettssikkerhetsordning, men at denne benyttes av relativt få. Tilsyn vil derimot ha en rettssikkerhetsmessig betydning for alle brukere av tjenestene, og bidra til å sikre at tjenester som gis etter loven er forsvarlige.

Det er mange grunner som taler for internkontroll og tilsyn, og det foreligger gode grunner til å legge tilsynsmyndigheten til fylkesmannen som allerede fører tilsyn med en rekke kommunale tjenester. Arbeids- og velferdsdirektoratet ser imidlertid at det også foreligger argumenter som gjør at det kan stilles spørsmål ved om nye ordninger på feltet bør avventes og utredes nærmere når etableringen av NAV-kontor er gjennomført.

Hittil i NAV-reformen er det lagt ned mye arbeid i utarbeidelse av felles metodikk for oppfølging av brukere i både stat og kommune. Arbeidsevnevurdering er et nytt verktøy i denne metodikken for å kartlegge arbeidsevnen til brukeren, og ligger til grunn for vurderingen av rett til ytelser, som kvalifiseringsstønad og arbeidsavklaringspenger. Verktøyet skal samtidig sikre brukerens medvirkning i egen sak. Tiltakene som benyttes i den videre oppfølgingen skal også være felles for NAV-kontoret.

I et så tett samarbeid som reformen legger opp til, vil kommune og stat kontinuerlig være i et samspill og i stor grad bygge på hverandres vurderinger. Tilsyn for kun den kommunale delen fra en utenforstående tredje instans kan føre til både tekniske og faglige utfordringer med tanke på blant annet datasystem, arkiv, taushetsplikt, vurdering av forsvarlighetskravet og bruken av arbeidsevnevurderingen som felles verktøy.

Per i dag er NAV-kontorene underlagt riksrevisjonen, kommunerevisjonen og internrevisjonen i NAV. Et stort antall opprettede NAV-kontor har flere kommunale tjenester med inn i samarbeidet enn det den nye loven legger opp til. Dette er i hovedsak tjenester fylkesmannen allerede har tilsynsansvar for. I tillegg varsler departementet en gjennomgang

av klage- og ankesystemet i arbeids- og velferdsforvaltningen for å se på muligheten for harmonisering av de statlige og kommunale reglene på området.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener på bakgrunn av dette at det er 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. Det kan også være hensiktsmessig å gå igjennom revisjonsordningene NAV-kontoret allerede er underlagt for å sikre optimal utnyttelse av ressursene.

### **Økonomisk rådgivning**

Gjeldsordningsloven av 1992 fikk i 2003 to bestemmelser knyttet til kommunens oppgaver; § 1-5 om at kommunen så langt det er mulig skal bistå til utenrettslig gjeldsordning med henvisning til sosialtjenesteloven § 4-1, og § 1-6 om at gjeldsordning ikke er til hinder for at stønad gis etter sosialtjenesteloven kapittel 5. I rundskriv I-1/93 til lov om sosiale tjenester heter det at sosialtjenesten skal gi veiledning om reglene om gjeldsordning etter gjeldsordningsloven der det foreligger alvorlige gjeldsproblemer. Sosialtjenestens ansvar for gjeldsrådgivning utover dette vil være avhengig av den lokale organiseringen av denne tjenesten.

Økonomisk rådgivning er et godt verktøy for å bidra til selvhjelp. Å få orden på økonomien er ofte en grunnleggende og avgjørende forutsetning for å beholde eller skaffe arbeid og/eller bolig.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er faglig og organisatorisk hensiktsmessig å legge kommunens ansvar for gjeldsrådgivning i sin helhet til NAV-kontoret, og foreslår at plikten til å gi gjeldsrådgivning og bistand til utenrettslig gjeldsordning kommer klart frem i lovteksten i forslaget § 4-1 om opplysning, råd og veiledning.

### **Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad – kapittel 5**

Departementet foreslår å videreføre gjeldende regler om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad i sin helhet, og viser til at sosialtjenesteloven kapittel 5A ble behandlet av Stortinget så sent som høsten 2007.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener likevel det er grunn til å se nærmere på noen av bestemmelsene om målgruppe, stønadsnivået for deltakere under 25 år, skatt/trygdeavgift og opptjeningsrett til ytelser etter folketrygdloven.



### *Målgruppe/aldersgrenser*

I Ot.prp. nr.70 (2006–2007) fremgår det at målgruppen for kvalifiseringsprogram er personer i yrkesaktiv alder mellom 19 til 67 år. Direktoratet er enig i at ungdom som følger ordinære utdanningsløp ikke skal være i målgruppen for programmet. Vilkåret om vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold tilsier også at programmet først og fremst er ment for personer som på søknadstidspunktet vil ha vanskeligheter med å fullføre en utdanning. Direktoratet mener at skolegang og utdanning er det tilbudet som først skal benyttes for ungdom mellom 16 til 19 år.

På bakgrunn av både forskning og rapporteringer fra fag- og tjenestefeltet, er direktoratet bekymret over den høye andelen drop-outs fra videregående skole, samt at en større gruppe av ungdommer opererer utenfor både arbeidsliv og øvrige offentlige tjenestetilbud.

Oppfølgingstjenesten har ansvar for å gi disse ungdommene tilbud, og innenfor NAV gjelder ungdomsgarantien som innebærer at ungdom under 20 år som er uten jobb eller skoleplass skal tilbys arbeidsmarkedstiltak. Fra 2009 er det innført en tiltaksgaranti som skal sikre tilbud om arbeidsmarkedstiltak for 20 – 24-åringer som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener dette er gode ordninger som langt på vei gir mange ungdommer tilfredsstillende tilbud. Samtidig vet vi at disse tiltakene ikke er tilstrekkelige overfor en gruppe ungdommer som har utviklet alvorlige avviksmønstre. På denne bakgrunn mener direktoratet at kvalifiseringsprogrammet er et godt alternativ der ordinære tiltak ikke fører frem for ungdom over 18 år. Med tanke på at 75 prosent av barna som er/har vært underlagt tiltak i barnevernet mottar sosial stønad ved fylte 18 år, vil dette bidra til å redusere sviktsonen som kan oppstå mellom barnevern og sosialtjeneste for ungdommer som ikke er i stand til å følge ordinære tilbud. Direktoratet mener at dette ikke medvirker til å undergrave de ordinære ordningene som eksempelvis utdanningsløp, da denne målgruppen som vil ha ”vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne”, ikke har de nødvendige forutsetningene for å følge disse løpene. Det er en målsetting at alle brukere av tjenester i NAV som har behov for individuelt tilrettelagte program og tett oppfølging, skal få tilbud om dette. En nedre aldersgrense på 18 år for deltakelse i kvalifiseringsprogram, vil kunne gi oppfølgingstjenesten et større og mer fleksibelt handlingsrom, og flere alternativer til utdanning.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det skal være tydelige skiller mellom ordningen med kvalifiseringsprogram og andre ordninger etter folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven. Grensegangen mellom de ulike ordningene kan ikke være så vage at det nærmest blir tilfeldig hvilken ordning deltakeren får tilbud om. Det er hensiktsmessig med klare grenser, men samtidig må det være fleksible overgangsordninger.

Direktoratet vil på bakgrunn av ovenstående be departementet vurdere å sette ned aldersgrensen for deltakelse i kvalifiseringsprogram til 18 år.

### *Stønadsnivå for deltakere under 25 år*

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener videre at stønaden må være 2G for alle deltakere i kvalifiseringsprogram. Deltakere under 25 år vil i all hovedsak ha de samme utgiftene som deltakere over 25 år, og direktoratet kan derfor ikke se noen rimelig grunn for at stønaden skal være lavere for de yngste. I forarbeidene til sosialtjenesteloven kapittel 5A er det vist til at 2/3 av 2G tilsvarer omtrent den stønaden i form av lån og stipend som studenter får fra Statens lånekasse. I tillegg gjelder stønadsnivået på 2/3 av 2G også for deltakere under 25 år i introduksjonsordningen. Til dette vil direktoratet likevel bemerke at studenter har større anledning til å tjene penger ved siden av stønaden enn det deltakere i kvalifiseringsprogram har mulighet til. I tillegg er kvalifiseringsstønaden, lik introduksjonsstønaden, skattepliktig, og netto utbetalt beløp vil derfor bli lavere enn 2/3 av 2G.

Det rapporteres fra tjenestefeltet om at det er vanskeligere å motivere de unge inn i ordningen som følge av lavere stønad. Ettersom de unge er en sentral målgruppe i regjeringens fattigdomspolitik, vil en økning i stønadsnivået tilsvarende 2G føre til en mer tilrettelagt ordning for de unge.

### *Skatt, trygdeavgift og opptjeningsrett til trygdeytelser*

Trygdeavgiften for kvalifiseringsstønad er satt til mellomomsats i medhold av folketrygdloven § 23-3 annet ledd nr. 2 bokstav f. For introduksjonsstønad skal det betales trygdeavgift etter lav sats, jf. § 23-3 annet ledd nr. 1 bokstav d. Forskjellen i trygdeavgift vil medføre høyere skattetrekk for kvalifiseringsstønaden enn for introduksjonsstønaden. Direktoratet kan ikke se at forarbeidene til sosialtjenesteloven kapittel 5A i Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) gir noen utførlig begrunnelse for denne ulikheten i skattlegging av de to stønadene, og ber derfor departementet om å vurdere å sette trygdeavgiften for kvalifiseringsstønaden til lav sats lik satsen for introduksjonsstønaden.

### **Forholdet til pleie- og omsorgstjenester**

Kommunens sosiale tjenester og pleie- og omsorgstjenester skal gi et helhetlig tilbud til personer som trenger det. Det kan i en del tilfeller være vanskelig å vurdere behovet for hjelp. Et skarpere skille mellom sosiale tjenester i NAV og de andre tilbudene i kommunen, fordrer et godt og tett samarbeid mellom NAV og resten av kommunen. Arbeidsevnetodikken, som ligger til grunn for mange av ytelsene i NAV, bygger på at det skal foretas en helhetlig vurdering av brukerens situasjon. Eventuelle hindringer på veien til arbeid og økt samfunnsdeltakelse skal avhjelpes så langt det er mulig ved tjenester og tiltak. Dette kan gjelde forhold knyttet til helse, funksjonshemming, rusmiddelproblematikk, sosial situasjon og bolig, og aktuell bistand kan være besøk av psykiatrisk sykepleier, tilrettelegging ved bruk av hjelpemidler, rusbehandling, støttekontakt og booppfølging.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bemerke at arbeidet med de to nye lovene som skal erstatte sosialtjenesteloven med fordel kunne vært bedre samordnet for å sikre en mer

helhetlig behandling med tanke på grensesnittene. Som eksempel kan nevnes at en del av mottakerne av økonomisk stønad har rusmiddelproblemer. Noen av disse vil trenge råd og veiledning, noen vil trenge bistand til å komme i kontakt med fastlegen, noen vil trenge støttesamtaler, mens andre vil trenge langtidsbehandling på poliklinikk, i institusjon eller ved medikamenter. Når det gjelder bolig vil noen trenge hjelp med å finne boligannonser, noen vil trenge bistand på visning, noen vil trenge hjelp til å skru sammen møbler, mens andre vil trenge tilrettelegging i boligen eller mer omfattende botrening. Tilrettelegging ved bruk av hjelpemidler kan også være aktuelt i forhold til arbeid, hvor kommunen har ansvaret for ergoterapeuten som skal bistå ved behovsvurdering og tilpasning, samt utlån av hjelpemidler ved kortvarige behov. Tilsvarende forskjeller i bistandsbehov vil gjelde på en rekke områder. Direktoratet vil derfor presisere at det er viktig at kommunen i NAV evner å vurdere de ulike bistandsbehovene og har god oversikt over tjenestetilbudene, og at kommunen som helhet evner å samarbeide til brukerens beste.

### **Merknader til enkeltbestemmelser**

#### Lovens virkeområde - § 1-2

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter tekstforslaget, men anmoder om at det i forskrift redegjøres nærmere for rettighetene etter loven til personer med uavklart oppholdsstatus, som EØS-borgere, reflektanter, ofre for sosial dumping og ureturnerbare.

#### Tjenester under og etter opphold i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester - § 2-2

Med bakgrunn i regjeringens satsing rettet mot fengslene og bedre tilrettelagt overgang til bolig og aktivitet ved løslatelse, foreslår Arbeids- og velferdsdirektoratet at teksten også omhandler fengsler og løslatelse for å gjøre loven mer brukervennlig. Direktoratet anmoder i tillegg om at muligheten for refusjon i bestemmelsens andre ledd siste setning reguleres nærmere i forskrift eller rundskriv med hensyn til hvilke utgifter dette gjelder og tidsperiode.

#### Generell forebyggende virksomhet - § 3-1

Departementet foreslår å fjerne de to siste leddene i tilsvarende bestemmelse i sosialtjenesteloven, og heller videreføre ansvaret knyttet til rusmiddelmisbruk og aktivitetstilbud til barn, eldre og funksjonshemmede i ny lov om helse- og omsorgstjenester i kommunen. Det er en kjensgjerning at en del av mottakerne av tjenestene som nå legges til loven høringen gjelder, har rusmiddelproblemer. En kartlegging av 272 NAV-kontor per februar 2009, viser at 75 prosent av kommunene har lagt ansvaret knyttet til kommunale rusoppgaver (jf. sosialtjenesteloven kapittel 4 og 6) inn i NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener derfor det er uheldig at leddet om informasjon og oppsøkende virksomhet for å forebygge og motvirke rusmisbruk fjernes.

### Samarbeid med andre deler av forvaltningen - § 3-3

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen har særbestemmelser om samarbeidet mellom kommune og stat i NAV-kontor. Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at det henvises til disse bestemmelsene, jf lovsammenheng og brukervennlighet.

### Boliger til vanskeligstilte - § 3-5

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er viktig å videreføre denne bestemmelsen med det medvirkningsansvaret dette innebærer også med tanke på planlegging av kommunens boligpolitikk. Direktoratet får tilbakemeldinger fra de lokale sosialkontorene og NAV-kontorene som tyder på at det legges forskjellig innhold i hva det vil si å ”medvirke”; alt fra å bli med på visning til å informere om boligannonser på internett og i avisen. Behovet til den enkelte bruker vil variere, men for å understreke at ansvaret kan innebære mer enn å vise til annonser, foreslår direktoratet at bestemmelsen tilføyes at ”kommunen ... skal *aktivt* medvirke til å skaffe boliger ...”.

### Stønad til livsopphold - § 4-2

Barn av stønadsmottakere er ofte en stigmatisert og lite synlig gruppe. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er viktig å fremheve at det ved utmåling av stønad skal tas hensyn til barns behov for styrke disse barnas rettigheter og for å motvirke barnefattigdom. Direktoratet foreslår derfor at det i bestemmelsen tilføyes:

”Ved utmåling av stønad skal det tas særlig hensyn til barns behov”.

### Bruk av vilkår - § 4-4

Arbeids- og velferdsdirektoratet er positiv til at den alminnelige vilkårsloven lovfestes. I bestemmelsens andre ledd foreslår direktoratet at ordet ”oppebæres” erstattes med ”tildeles”, jf brukervennlighet og mer moderne språk.

### Utbetaling av stønad - § 4-6

Forslaget til ny § 4-6 er en ordrett videreføring av § 5-5 i gjeldende sosialtjenestelov. Bestemmelsens siste setning åpner for at stønad som skal komme flere til gode kan deles opp. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener imidlertid at det i særlige tilfeller bør være anledning til å utbetale stønaden til andre enn søkeren. Dette kan for eksempel være aktuelt i tilfeller hvor hovedsøkeren mottar stønad til forsørgelse av familien og hvor det foreligger grunner til å anta at stønaden brukes til andre formål. Ektefellen vil i slike situasjoner stå som medsøker, og vil ved å få stønaden utbetalt til seg kunne sikre at stønaden brukes i samsvar med behovene. Dette er særlig viktig hvis det er barn i familien. Mulighet til å utbetale stønad til ektefelle som medsøker vil også være i samsvar med lovens formål om å fremme likestilling. Folketrygdloven har en lignende bestemmelse i § 22-6 om utbetaling av ytelse til en annen person eller til et sosialkontor.

Direktoratet foreslår derfor at det i bestemmelsen tilføyes ” Hvis det på grunn av særlige forhold må antas at søkeren ikke vil bruke stønaden i samsvar med behovene, kan stønaden utbetales til andre medlemmer i familien”.

Følgen av at det er gitt uriktige opplysninger - § 4-7 / Inndrivelse av lån og andre former for dekning - § 4-8

Forslaget til § 4-7 i den nye loven tilsvarende gjeldende sosialtjenestelov § 5-6.

Det er opp til den enkelte kommune å utarbeide egne retningslinjer for kontrollarbeid og innkreving av feilutbetalt sosialstønning som følge av forsett eller grov uaktsomhet. Bestemmelsen i gjeldende lov samt forslaget til ny § 4-7 overlater til kommunens skjønn å avgjøre hvorvidt stønningen skal betales tilbake dersom noen har fått utbetalt mer enn de har krav på.

Sosialtjenesteloven § 5-6 og forslaget til ny lov § 4-7 skiller seg fra folketrygdlovens regler om kontrollarbeid og håndtering av feilutbetalingsaker.

Folketrygdloven gir arbeids- og velferdsetaten en rekke lovhemler som sikrer at etaten i stor grad kan drive et effektivt kontrollarbeid, og således avdekke, utrede og anmelde trygdemisbruk. Det kan i denne forbindelse vises til blant annet folketrygdloven §§ 21-4, 21-4 a og 21-4 b. Lignende hjemler finnes ikke i dagens sosialtjenestelov og heller ikke i forslag til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Sosialtjenesteloven og den nye loven stiller krav om *grov* uaktsomhet for at kommunen skal kunne kreve stønningen tilbakebetalt. I folketrygdloven § 22-15 første ledd er vilkåret for tilbakekreving at en utbetaling kan kreves tilbake dersom den som har fått utbetalingen eller noen som opptrådte på vegne av mottakeren forsto eller burde ha forstått at utbetalingen skyldtes en feil. Det samme gjelder dersom vedkommende har forårsaket utbetalingen ved forsettlig eller uaktsomt å gi feilaktige eller mangelfulle opplysninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser at det ligger ulike vurderinger til grunn for at folketrygdloven og sosialtjenesteloven ikke har de samme reglene på disse områdene. Direktoratet vil likevel påpeke at et av målene i arbeids- og velferdsforvaltningen er en mer helhetlig forvaltning av statlige og kommunale tjenester. Dette er også bakgrunnen for det aktuelle lovforslaget. For fullt ut å kunne sikre et helhetlig forvaltningsansvar av de statlige og kommunale tjenestene, mener Arbeids- og velferdsdirektoratet at departementet i større grad bør legge til rette for at det også kan utarbeides felles retningslinjer for stat og kommune når det gjelder avdekking og utredning av misbrukssaker.

Samarbeid mellom stat og kommune i denne type saker vil særlig være aktuelt der samme person mottar både trygdeytelser og økonomisk stønning etter sosialtjenesteloven. Det kan nevnes at ca. 40 prosent av langtidsmottakere av sosialhjelp også mottar ytelse etter folketrygdloven. Det tilsier at et samarbeid mellom stat og kommune ofte vil være påkrevd i misbrukssakene, og at det derfor er hensiktsmessig med felles rutiner for håndtering av disse sakene.

I forlengelsen av dette vil direktoratet anmode om at departementet ser på muligheten for at kommunene, dersom de ønsker det, kan foreta innkreving av urettmessig hevet sosialstønad gjennom Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral, herunder hvilke kostnader og bruk av ressurser det eventuelt vil medføre.

#### Refusjon i ytelser fra folketrygden m.m. - § 4-10

Bestemmelsen gjelder refusjonsadgang i visse etterbetalinger og har samme ordlyd som stjl § 5-9. Etterbetalinger i ytelser fra utlandet er ikke nevnt i bestemmelsen. I og med at dette er en problemstilling som melder seg i stadig større grad, anmoder Arbeids- og velferdsdirektoratet om at departementet vurderer en utvidelse av bestemmelsen til også å gjelde disse tilfellene.

Spørsmålet om trekk i løpende trygdeytelser er ikke regulert. Som det fremgår i merknader til stjl. § 5-9 i rundskriv I-1/93 kan det tas refusjon i løpende ytelse etter lov om rettergangsordningens ikrafttræden av 1918 § 12 hvis den økonomiske stønaden er gitt i form av lån med lånevilkår fastsatt i vedtak. Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått signaler om at kommuner og lokale NAV-kontor har ulikt syn på hvordan refusjon i løpende ytelser skal praktiseres, og foreslår at departementet tar inn en bestemmelse i loven som stadfester og tydeliggjør gjeldende rett.

#### Anvendelse av forvaltningsloven - § 6-1

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser fordelene med å presisere hva som er enkeltvedtak etter loven ut fra hensynet til brukervennlighet, men ser samtidig faren ved uttømmende opplisting; for eksempel er ikke vilkårssetting nevnt i departementets forslag over hva som må fattes i enkeltvedtak. I tillegg vil en uttømmende liste kunne redusere lovens fleksibilitet med hensyn til utvikling av tjenester og erfaringer med kvalifiseringsprogrammet. Et spørsmål som er reist er for eksempel om reduksjon av kvalifiseringsstønad i visse tilfeller bør skje i vedtak. Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår derfor at opplisting av hva som er enkeltvedtak etter loven ikke lovfestes.

#### Taushetsplikt - § 6-5

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen har særbestemmelser om samarbeidet mellom kommune og stat i NAV-kontor. Arbeids og velferdsdirektoratet har tidligere meldt inn problemstillinger med hensyn til gjeldende regler om taushetsplikt. For å underbygge reformens intensjoner og helhetlige tjenester gjennom integrerte arbeidsprosesser, bør taushetspliktbestemmelsene harmoniseres. Direktoratet ber departementet om å se tidligere innspill fra direktoratet i sammenheng med forslaget til ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Med vennlig hilsen

Tor Saglie  
Arbeids- og velferdsdirektør

Anne Lieungh  
direktør Levekår og sosiale tjenester