

Byrådet

Høringsuttalelse: Høring om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

KJMD SARK-03-200900912-21

Hva saken gjelder:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Høringsnotatet følger saken som uttrykt vedlegg.

Med lovforslaget blir de kommunale tjenestene som skal inngå i NAV-kontorene regulert i en egen lov. Dette gjelder i hovedsak stønad til livsopphold (sosialhjelp), kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad. Etter gjeldende lovgivning reguleres disse tjenestene sammen med kommunale omsorgstjenester i sosialtjenesteloven. Departementet ønsker å tydeliggjøre sammenhengen mellom sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidler.

Det foreslås at fylkesmannen skal føre tilsyn med forvaltningen av tjenestene etter loven, og at kommunen skal føre internkontroll. For øvrig medfører ikke lovforslaget noen materielle endringer i forhold til gjeldende sosialtjenestelov.

Byrådet er positiv til lovforslagets intensjon og utformning. Byrådet stiller seg videre positiv til en styrking av Fylkesmannens tilsynsvirksomhet. Lovforslaget er i hovedtrekk en videreføring av gjeldende regler. Dermed legger byrådet til grunn at lovforslaget ikke vil medføre noen økonomiske konsekvenser for kommunene utover kostnader ved å føre tilsyn.

Kommunene kan organisere sosialtjenesten i NAV slik de finner det mest hensiktsmessig men å skille ut kapittel 6 vil kunne medføre at NAV vil bli avhengig at andre instanser leverer helhetlige tjenester som tidligere ble lagt til sosialtjenesten. Byrådet mener at dette medfører at brukergruppen med de største problemene må forholde seg til flere instanser, noe som kan være vanskelig å forsvare siden denne brukergruppen har mer enn nok med å forholde seg til NAV.

Forsvarlige sosialfaglige tjenester forutsetter at tjenestene er lett tilgjengelige og at de holder et kvalitativt nivå som er i samsvar med samfunnsutviklingen og gjeldene norm for godt sosialfaglig arbeid. Byrådet slutter seg til rundskrivets utdyping av forsvarlighetskravet så langt denne utdypingen rekker. Byrådet finner imidlertid at det knytter seg særlige utfordringer til oppfyllelsen av forsvarlighetskravet for en store brukergrupper som ikke er nevnt i rundskrivet: Personer med rusproblemer, personer med psykiske problemer og

lignende sårbare grupper, på grunn av sin problematikk hyppig vil havne i livssituasjoner som gjør at de har behov for denne tjenesten. Disse gruppene vil ha behov for og krav på andre tjenester fra hjelpeapparatet, herunder helsevesenet, og vil være sårbare for ytre omstendigheter som for eksempel bomiljø.

Når en ser på hvordan teksten er formulert i noen av paragrafene, kan det se ut som om det kun er kommunen som skal gjøre seg kjent med levekårene i kommunen for å sette inn tiltak for å forebygge sosiale problemer. Byrådet ser det som viktig at dette sikres også i statlig lovverk og at dette ansvaret forankres i det samlede tjenestetilbudet innenfor det lokale NAV kontoret.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Forretningsutvalget vedtok i møte 16.01.08 at Byrådet behandler og avgir innstilling til bystyret på ”Høring om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen”. Komité for helse og sosial sluttbehandler høringssaken.

Byrådet innstiller til komité for helse og omsorg å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til ”Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen” i tråd med vedlagte saksutredning.

Monica Mæland
byrådsleder

Liv Røssland
byråd for helse og omsorg

Vedlegg:

- Høringsnotat ”Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen”
- Høringsbrev

Saksutredning:

For å støtte opp under NAV-reformens målsettinger foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet å samle i en egen lov de kommunale tjenester som i henhold til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen skal inngå i NAV-kontoret. Hvis lovforslaget blir vedtatt, vil det bli en sentral velferdslov som vil regulere tjenester som i stor grad vil dekke grunnleggende behov for brukere innen NAV sitt tjenesteområde. For å tydeliggjøre sammenhengen mellom de sosialfaglige og arbeidsrettede virkemidlene foreslår departementet i høringsnotatet at sosialtjenestelovens regler om økonomisk stønad, midlertidig husvære/botilbud, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad og regler om opplysning, råd og veiledning samles i en egen lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det foreslås også å lovfeste plikt til internkontroll for kommunen på de samme forvaltningsområdene. Lovforslaget innebærer et skille mellom kommunale tjenester av hovedsakelig økonomisk og arbeidsrettet karakter og kommunale helse- og omsorgstjenester.

Intensjonen fra Departementet med dette lovforslaget er å tydeliggjøre sammenhengen mellom sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Departementet anser det som hensiktsmessig at kommunens tjenester som skal inngå i NAV-kontoret etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 blir skilt fra andre kommunale oppgaver og forankret i egen lov. Lovforslaget skal støtte opp under NAV-kontoret som en enhet som underbygger det felles ansvar stat og kommune har for kontorets tjenester og resultater, samt plikten til å samarbeide til det beste for brukeren. Kommunens plikter etter gjeldene sosialtjenestelov blir verken innskrenket eller utvidet med lovforslaget. Eneste unntaket fra dette er plikten til å føre internkontroll.

Samtidig som en del av oppfølgingen av forslagene i NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenesten, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester, er Helse- og omsorgsdepartementet i gang med å utarbeide et lovforslag om ny lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene. Arbeidet omfatter en harmonisering av reglene i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, men unntak av sosialtjenesteloven § 4-5, kapittel 5 og kapittel 5A. Det har blitt tatt hensyn til ved vurderingen av grensesnittet mellom de forskjellige lover til at tjenester som ofte blir ytt i kombinasjon, og som kommunene vanligvis forvalter i samme organisatoriske enhet, blir forankret i samme lov. Det vises bl.a. til endring av arbeids- og velferdsforvaltningens § 13, hvor det fremkommer at kommunens plikt til å fremskaffe bolig blir omfattet av de oppgaver NAV-kontorene skal ivareta. Lovforslaget innebærer dermed at reglene i dagens sosialtjenestelov kapittel 5 om økonomisk stønad, kapittel 5A om kvalifiseringsprogram og bestemmelsen om midlertidig husvære i lovens § 4-5 blir regulert i en egen lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Regelen foreslås samtidig opphevet i sosialtjenesteloven. I tillegg overføres bestemmelsene om rett til opplysning, råd og veiledning samt rett til individuell plan. De resterende kapitlene i dagens sosialtjenestelov inneholder bestemmelser om formål og virkeområde, ansvarsfordeling, saksbehandling, finansiering og egenbetaling og regler om sosialtjenestens generelle oppgaver. Dette er bestemmelser som det vil være behov for i begge lovene. De tradisjonelle omsorgstjenestene i sosialtjenesteloven kapittel 4 om sosiale tjenester, kapittel 4A om rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med utviklingshemming og kapittel 6 om særlige tiltak for rusmiddelmissbrukere vil inntil videre fortsatt være regulert av lov om sosiale tjenester.

Byrådets vurdering

Lovforslaget kan medføre at sosialtjenesten slik den er organisert i Bergen og mange andre kommuner, hvor tjenester til rusmisbrukere ligger i NAV kontoret vil få et mer fragmentert lovverk å forholde seg til. De av våre brukere som nå har størst behov for samordning, må vi i våre lokale NAV kontor gi tjenester til etter 2 kommunale lovverk. Det kunne ha vært mer brukerrettet å flytte de særlige tjenestene etter nåværende kapitler 4-2 med mer og tiltak for tvang for psykisk utviklingshemmede, ut av sosialtjenesteloven og inn i ny lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene. Dermed ville vi stå igjen med en felles lov for brukerne med de største og mest sammensatte behovene innenfor NAV. En annen løsning slik byrådet ser det ville kunne være å føre over kapittel 6 inn i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen slik at NAV kan gi brukere med de største sammensatte behovene det tilbud de trenger. Kommunene kan organisere sosialtjenesten i NAV slik de finner det mest hensiktsmessig men å skille ut kapittel 6 vil kunne medføre at NAV vil bli avhengig at andre instanser leverer helhetlige tjenester som tidligere ble lagt til sosialtjenesten. Dette medfører da at brukergruppen med de største problemene må forholde seg til flere instanser, noe som kan være vanskelig å forsvare siden denne brukergruppen har mer enn nok til å forholde seg til NAV. Forsvarlige sosialfaglige tjenester forutsetter at tjenestene er lett tilgjengelige og at de holder et kvalitativt nivå som er i samsvar med samfunnsutviklingen og gjeldene norm for godt sosialfaglig arbeid.

Noen kommentarer til lovformuleringene:

§ 1-1 *Lovens formål*

*Formålet med loven er å bidra til sosial og økonomisk trygghet for den enkelte, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.
Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.*

Byrådets vurdering:

Den nye formålsbestemmelsen er litt forandret i forhold til den gjeldende sosialtjenesteloven. Formålet har blitt utvidet til å fremme overgang til arbeid. Formuleringen i formålsparagrafen viser sammenhengen mellom sosialpolitiske målsettinger og mål for arbeidsmarkedspolitikken. Departementet ønsker her 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.

Det er her viktig å påpeke at NAV har ansvar ikke bare for de som er i stand til å delta i arbeidsrettede tiltak og lønnet arbeid, men også for de som ikke har eller vil få mulighet til å kunne forsørge seg selv. Byrådet mener at det er viktig å påpeke at de som ikke kan leve av eget lønnsarbeid også skal sikres sosial og økonomisk trygghet.

§ 2-3 *Krav til forsvarlighet*

Tjenester som gis etter denne loven skal være forsvarlige.

Byrådets vurdering

Totaltilbudet må være forsvarlig men mange prosesser skjer i felleskap mellom stat og kommune i NAV. Når det gjelder tjenesten midlertidig botilbud i hht forslaget § 4-5 viser høringsnotatet til veiledende retningslinjer gitt i rundskriv U-5/2003. Byrådet slutter seg til rundskrivets utdyping av forsvarlighetskravet så langt denne utdypingen rekker. Byrådet

finner imidlertid at det knytter seg særlige utfordringer til oppfyllelsen av forsvarlighetskravet for en store brukergrupper som ikke er nevnt i rundskrivet: personer med rusproblemer, personer med psykiske problemer og lignende sårbare grupper, som på grunn av sin problematikk hyppig vil havne i livssituasjoner som gjør at de har behov for denne tjenesten. Disse gruppene vil ha behov for og krav på andre tjenester fra hjelpeapparatet, herunder helsevesenet, og vil være sårbare for ytre omstendigheter som for eksempel bomiljø. Deres evne til å nyttegjøre seg hjelpetilbud og behandling vil være tilsvarende sårbar for de samme omstendighetene. I en slik situasjon kan botilbudet være kritisk og avgjørende for om det totale hjelpetilbudet kan sies å være forsvarlig.

I henhold til Fusa-dommen (Rt 1990 s864) er det klart at det gjelder en minstestandard for kommunens plikt med hensyn til ytelsens kvalitet og kvantitet. Kommunen kan ikke gå under denne standarden med henvisning til kommuneøkonomien eller kommunens frie skjønn. Dersom det er åpenbart at ytelsen ikke tilfredsstillende livsviktige behov, oppfyller ikke ytelsen lovens, krav. Professor J. F. Bernt skriver i "Sosial trygghet og rettssikkerhet" Fagbokforlaget 2000: "Denne standarden vil som andre rettslige standarder kunne variere over tid og avhenge av målestokker som ligger utenfor lovreglene." Han nevner:

- sakkyndige uttalelser
- politiske og etiske spørsmål om nivået på kommunale velferdsytelser
- prinsippet om "nødvendig" hjelp, kommunehelsetjenesteloven § 2-1
- yrkesfaglige og yrkesetiske prinsipper

Det hadde vært av interesse at departementet også gav retningslinjer for hvordan dette bør reflekteres i kommunens plikt til å yte forsvarlige tjenester etter forslaget § 4-11 (og gjeldende sotjl § 4-5).

§ 2-4 *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.

Byrådets vurdering

Byrådet ser det som positivt at det stilles krav til at tjenesteyter skal rådføre seg med tjenestemottaker ved utarbeidelse av tjenestetilbud. Systemer for gjennomføring av brukermedvirkning vil være en viktig punkt å følge opp ved gjennomføring av internkontroll i det lokale NAV kontoret.

§ 3-1 *Generell forebyggende virksomhet*

Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal gjøre seg kjent med levekårene i kommunen, 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 i arbeids- og velferdsforvaltningen skal søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet.

§ 3-5 *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.

§ 4-1 *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.

Byrådets vurdering:

Byrådet ser det som positivt at de ovenstående paragrafene er videreført i dette lovverket med de klare føringene om at de skal være en del av det samlede tjenestetilbudet. Men når en ser på hvordan teksten er formulert i paragrafene, kan det se ut som om det kun er kommunen som skal gjøre seg kjent med levekårene i kommunen for å sette inn tiltak for å forebygge sosiale problemer. Byrådet ser det som viktig at dette ansvaret forankres i det samlede tjenestetilbudet innenfor det lokale NAV kontoret.

§ 4-12 *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 brukeren, jf. § 2-4.

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.

Byrådets vurdering:

Byrådet ser det som positivt at bestemmelsen om individuell plan er tatt med i lovverket. Ved gjennomføring av internkontroll på det lokale NAV kontoret, bør dette være et punkt å følge opp.

§ 7-3 *Fylkesmannens tilsynsvirksomhet*

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens virksomhet etter kapitlene 4 og 5, og skal påse at virksomheten drives i samsvar med loven og forskriftene til loven. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med at påbudet i § 3-6 første ledd blir overholdt.

Byrådets vurdering:

Byrådet stiller seg positiv til en styrking av Fylkesmannens tilsynsvirksomhet. Lovforslaget er i hovedtrekk en videreføring av gjeldende regler. Dermed legger byrådet til grunn at lovforslaget ikke vil medføre noen økonomiske konsekvenser for kommunene utover kostnader ved å føre tilsyn. 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 praktisering av den delen av loven som regulerer individuelle tjenester og rettigheter. Dette vil omfatte tildeling av økonomisk stønad, kvalifiseringsstønad og kvalifiseringsprogram. Fylkesmannen fører pr. i dag tilsyn av de øvrige tjenestene i sosialtjenesteloven. Siden forslaget i hovedsak er videreføring av eksisterende regler på området, vil det i første hånd ikke få store administrative og økonomiske konsekvenser. En administrativ konsekvens er imidlertid innføring av internkontroll i kommunen med de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen.