



Fylkesmannen i Østfold



Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019, Dep
0030 OSLO

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

9 MAR 2009

Helse- og sosialavdelingen

Deres ref.: 200806550

Vår ref.: 2009/1172 721.0 JRN

Vår dato: 04.03.2009

Høringsuttalelse om utkast til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Vi viser til departementets høringsbrev av 23.01.09 vedlagt høringsnotat om foreslåtte endringer i lov om sosiale tjenester.

Fylkesmannen ser av høringsnotatet at departementet med dette lovforslaget ønsker å tydeliggjøre sammenhengen mellom sosialpolitiske og arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Det fremgår videre av høringsnotatet at 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 en egen lov. Lovforslaget oppgis videre å være bedre tilpasset dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, og støtter 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 beste for brukeren.

Fylkesmannen i Østfold er enig i departementets vurdering av at det aktuelle lovområdet regulerer tjenester som i stor grad skal dekke grunnleggende behov, og at det derfor er særlig viktig å utforme regelverket på en slik måte at rettssikkerheten ivaretas. Dette hensynet bør etter vårt syn søkes ivaretatt både i utformingen av lovens materielle bestemmelser, men også i utformingen av lovens prosessuelle bestemmelser.

Fylkesmannen i Østfold slutter seg i det vesentligste til utkastet slik det er lagt fram med tilsvarende begrunnelser som anvist over. Vi ønsker imidlertid å bemerke følgende til enkelte bestemmelser i utkastet:

Til § 1-1: Behovet for en tilfredsstillende bolig er blant de helt grunnleggende behovene. Fylkesmannen i Østfold vil derfor foreslå at ordlyden i formålsbestemmelse uttrykkelig nevner bolig som ett av de ulike behov loven skal bidra til å ivareta.

Til § 2-1 annet ledd: Basert på vårt generelle inntrykk fra klagesaksbehandling av sosialhjelpssaker fra sosialkontortjenesten i Østfold og henvendelser fra publikum, stiller Fylkesmannen i Østfold seg positiv til forslaget om å innføre internkontrollplikt for kommunens tjenesteutøvelse etter utkastets kapitler 4 og 5. Vi antar for det første at en plikt for kommunene til å opprette internkontroll for virksomheten vil medføre en økt grad av bevisstgjøring i kommunen om eksisterende myndighetskrav. For det annet vil plikten til internkontrollsystem kunne medføre et systematisk forbedringsarbeid i tjenesten som i seg

selv vil kunne bidra til en høyere grad av bevissthet om kvalitet i sosialkontortjenesten. Vi forutsetter da at innholdet i plikten til internkontroll reguleres i forskrift på lik linje med internkontrollplikten etter någjeldende lov om sosiale tjenester § 2-1. Internkontrollplikten vil kunne bidra til å styrke rettssikkerheten i tjenesten.

Dersom innføringen av internkontrollplikten skal ha tilsiktet effekt, anser vi at lovendringen bør følges opp med tiltak for å implementere internkontrollen ute i tjenesten. På andre tjenesteområder som har hatt plikt til internkontroll over en årrekke, avdekker systemrevisjoner jevnlig svikt i tjenestenes internkontroll.

Til § 2-2 annet ledd: I motsetning til gjeldende lov § 10-1 annet ledd har utkastet med i ordlyden at det kun er vertskommunen for institusjonen som skal gis et vern mot utgifter til tjenester til utflyttede institusjonsbeboere. Vi anser at ordlyden i den foreslåtte bestemmelsen med fordel også kunne omfatte øvrige vilkår for refusjon; at tidligere oppholdskommune er kontaktet i forbindelse med etableringen i vertskommunen, jf. departementets merknader til lovens § 10-1 annet ledd i rundskriv I-1/93 side 195 annet avsnitt. Ut fra henvendelser fra en rekke kommuner har vi erfaring med at bestemmelsen i dagens § 10-1 annet ledd er mye omdiskutert i kommunene. Ut fra et formål om å gjøre loven mer oversiktlig og brukervennlig, bør departementet derfor vurdere å innlemme samtlige vilkår for refusjon i selve lovteksten.

Til § 3-1: Etter gjeldende sosialtjenestelov § 3-1 påligger det sosialtjenesten en del forebyggende oppgaver, jf. ordlyden "skal" i bestemmelsens første til fjerde ledd. I utkastet til ny lov er tredje og fjerde ledd tatt ut. Vi kan ikke finne av høringsnotatet noen nærmere begrunnelse for dette, eller om det er meningen å videreføre disse oppgavene for tjenester som ligger utenfor NAV- kontoret. Fylkesmannen i Østfold anser det som viktig at kommunens forebyggingsoppgaver mot rusmiddelmissbruk og arbeidet for å sette i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede videreføres.

Til § 3-3: Lovens betegnelser bør brukes konsekvent. I bestemmelsens første ledd brukes betegnelsene "kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen" og "sosialtjenesten" på en slik måte at det kan reises tvil om rekkevidden av bestemmelsen. Dersom disse betegnelsene har ulikt begrepsinnhold, bør de forklares.

Til § 4-1: Bestemmelsen, sammenholdt med kommentarene i høringsnotatet, fremstår som noe uklar. Vi mener det kan reises tvil om det er kommunen som sådan eller om det er kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen som skal yte tjenesten etter § 4-1. I lovutkastet brukes betegnelsen "kommunen", mens i høringsnotatets pkt. 4.5.4 omtales tjenesten som om den ligger til "kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen".

I tiden etter at lov om sosiale tjenester ble vedtatt har det vært satset atskillige ressurser på å ruste kommunene til å gi relevant økonomisk rådgivning. Slik økonomisk rådgivning har blitt innfortolket i lov om sosiale tjenester § 4-1 som en kommunal oppgave som kommunen skal kunne tilby, jf. rundskriv I-34/2001 side 3. Ved revisjon av bestemmelsen bør det etter vårt syn uttrykkelig framgå av ordlyden i bestemmelsen at økonomisk rådgivning er en tjeneste kommunen er forpliktet til å tilby. Dette vil kunne tydeliggjøre for kommunen at dette er en lovpålagt oppgave. Dersom økonomisk rådgivning nevnes uttrykkelig i ordlyden vil dette også bidra til å tydeliggjøre hvilke tjenester publikum kan forvente å motta fra sin kommune.

Til § 6-1: Utkastet inneholder en oppstilling av hvilke ulike beslutninger som skal regnes som enkeltvedtak. Som begrunnelse for oppstillingen oppgis det i høringsnotatet at dette vil gjøre loven mer oversiktlig og brukervennlig. Slik utkastet foreligger, vil det etter vårt syn være viktig å avklare om listen over type beslutninger er uttømmende. Dersom det er meningen å gi en uttømmende liste, vil utkastet innebære en innsnevring av definisjonen av enkeltvedtak i

forhold til forvaltningslovens definisjon. Fylkesmannen i Østfold stiller seg i så fall kritisk til å innsnevre enkeltvedtaksformen i sosiale saker. Dette er tjenester som skal dekke helt grunnleggende behov for parten. Vi ser det derfor som særlig viktig å utforme regelverket på en slik måte at rettssikkerheten ivaretas. Vi kan vanskelig se noen god begrunnelse for innsnevring av enkeltvedtaksformen i sosial saker. Formløse beslutninger på dette rettsområdet vil etter vårt syn kunne redusere rettssikkerheten i en grad vi ikke kan gi vår tilslutning til. Etter vår mening bør hensynet til rettssikkerheten ha forrang i forhold til ønsker om å gjøre loven mer oversiktlig og brukervennlig. Eksempler på beslutninger som i dag regnes som enkeltvedtak, men som etter utkastets ordlyd vil kunne falle utenfor begrepet, er beslutninger om trekk i mer enn 50 % av kvalifiseringsstønad ved ureglementert fravær, vilkår i vedtak og iverksetting av konsekvenser av vilkårsbrudd, sosialtjenestens valg av stønadsform og beslutning om tilbakebetaling av urettmessig mottatt sosialhjelp.

Fylkesmannen i Østfold vil foreslå at dagens bestemmelser i lov om sosiale tjenester § 8-1 første og annet ledd videreføres, eventuelt at forvaltningslovens definisjon for enkeltvedtak inntas i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Til § 7-2: Henvisningen til tvist om kommunens ansvar etter § 2-1 bør presiseres til tvist om ansvar etter § 2-1 første ledd. Utkastets § 2-1 inneholder i annet og fjerde ledd ytterligere bestemmelser som vi antar ikke er ment å løses gjennom fylkesmenneses tvistebehandling.

Til § 7-3: Etter ordlyden i utkastet gis fylkesmannen tilsynsmyndighet overfor kommunens virksomhet etter utkastets kapitler 4 og 5 og kommunens overholdelse av utkastets § 3-6. Vi kan imidlertid ikke se at bestemmelsen uttrykkelig gir fylkesmannen rett til innsyn i taushetspliktbelagte opplysninger, som det er gjort i andre tilfeller, for eksempel etter tilsynsbestemmelsen i gjeldende lov om sosiale tjenester § 2-6 tredje ledd. I utførelsen av systemrevisjoner vil innsyn i taushetspliktbelagte opplysninger ofte være nødvendig for utførelsen av tilsynet. Vi kan ikke se at spørsmål om dette er nærmere avklart i høringsnotatet.

Fylkesmannens tilsynsmyndighet er i utkastet begrenset til å omfatte de deler av NAV-kontorets tjenester som skal utføres av kommunen. De statlige tjenestene i NAV-kontoret er ikke underlagt internkontrollplikt og fylkesmenneses tilsyn, men disse er underordnet Arbeids- og velferdsdirektoratets myndighet. Fylkesmannen i Østfold anser at det bør opprettes en tilsynsordning som omfatter den samlede tjenesteproduksjonen ved de lokale NAV-kontorene. En organisasjonsmodell der de statlige delene av NAV-kontoret er underordnet direktoratets myndighet og hvor fylkesmennene skal føre tilsyn med de kommunale tjenestene i NAV-kontoret vil kunne komplisere tilsynsarbeidet unødige. Flere lokale NAV-kontorer har valgt en grad av en generalist-modell der de ansatte utfører mange ulike oppgaver på tvers av skillelinjene mellom statlige og kommunale oppgaver. I det praktiske tilsynsarbeidet kan det derfor tenkes at det ikke alltid vil la seg gjøre å sondre skarpt mellom statlige og kommunal tjenester. Fylkesmannen i Østfold mener at det bør innføres en internkontrollplikt og tilsynsordning som ivaretar behovet for en helhetlig styring av tjenesteproduksjonen ved de lokale NAV-kontorene. Vi kan ikke se at disse eller beslektede problemstillinger er behandlet i høringsnotatet.

I motsetning til dagens bestemmelse om fylkesmannens tilsyn med sosialtjenesten etter sosialtjenesteloven § 2-6, gir utkastet ikke myndighet for fylkesmannen til å pålegge tilsynsobjektet å rette opp forhold. Vi anser at fylkesmannens myndighet som tilsynsmyndighet etter den foreslåtte § 7-3 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og fylkesmannens tilsynsmyndighet etter lov om sosiale tjenester § 2-6 bør harmoniseres.

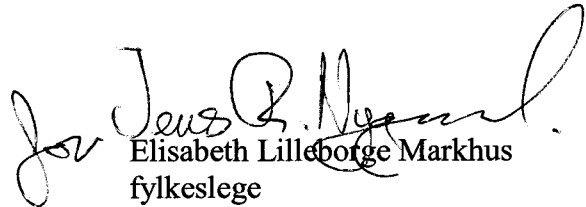
Slik vi oppfatter høringsnotatet, er det forutsatt at fylkesmenneses tilsynsvirksomhet skal bestå i revisjon av kommunenes internkontrollsystem. Ved innføring av tilsynsmyndighet for

fylkesmannen anser vi at departementet også bør vurdere og ta stilling til hvordan fylkesmannsembetene skal håndtere klagemål fra publikum i enkeltsaker, men som ikke er klager over enkeltvedtak. Dette kan typisk være klager over vanskelig tilgjengelighet til tjenesten, sendrektig saksgang, oppførselsklager på ansatte o.s.v. Dersom slike henvendelser i enkeltsaker ikke skal kunne følges opp av tilsynsmyndigheten som tilsynssak, men kun skal kunne brukes som informasjon til det generelle tilsynsarbeidet, vil dette kunne oppleves som utilfredsstillende for den saken gjelder. Generelt vil det også kunne svekke tilliten til tilsynsmyndigheten.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av

Anne Enger


Elisabeth Lilleborge Markhus
fylkeslege

Saksbehandler: Jens Ragnar Nygaard