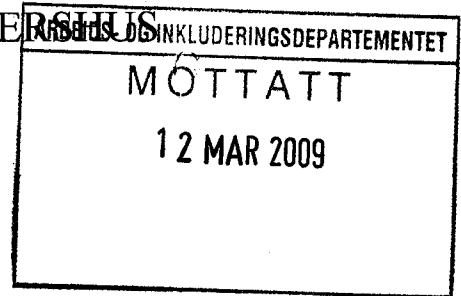




FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Sosial- og familieavdelingen



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: Deres dato: Vår ref.: Saksbehandler: Dato:
2009/2781 FM-S 10.03.2009

**HØRING - LOV OM SOSIALE TJENESTER I ARBEIDS- OG
VELFERDSFORVALTNINGEN – HØRINGSFRIST 11.03.09**

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til brev datert 23.01.09, innkommet her den 3.02.09, vedlagt høring om Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det fremgår av høringsforslaget at det kun er få endringer knyttet til det materielle innholdet i forhold til nåværende lov om sosiale tjenester.

Fylkesmannen har følgende kommentarer til forslaget:

1. Gjeldende rett

Det fremgår av høringsnotatet at høringen i stor grad er kodifisering av gjeldende rett. Fylkesmannen savner imidlertid en mer systematisk gjennomgang av gjeldende rett i forarbeidene. Dette fordi Ot.prp. nr. 29 (1990-91) er gammel. Det har vært gjennomført en rekke endringer på området i lovs form. Det er utarbeidet rundskriv på området, Rundskriv I-34/2001 Sosialtjenesteloven Kap 5, men hovedrundskrivet 1-1/93 til sosialtjenesteloven inneholder svært mye som ikke lenger er gjeldende rett. Forarbeider og rundskriv er derfor fragmentarisk og uoversiktlig. Det kan derfor være vanskelig å finne ut av gjeldende rett på området.

Konklusjon:

Fylkesmannen mener at forarbeidene til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen mangler vesentlige momenter til bruk ved tolkning av de enkelte bestemmelsene.

2. Formålsbestemmelsen

Fylkesmannen har merket seg at sosialtjenestelovens formålsbestemmelse § 1-1, pkt. b "å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i felleskap med andre", ikke videreføres i forslaget til ny lov. Formålsbestemmelsen er en viktig premiss ved tolkning av de andre reglene i lovforslaget. Bestemmelsen bør derfor ha et innhold som bidrar til å sikre de svakeste et vern når regelverkets øvrige regler tolkes.

Tjenester som praktisk bistand/bo-oppfølging osv for tjenestemottakere som har behov for dette, er regulert i sosialtjenesteloven. I forslaget er pliktbestemmelsen om midlertidig bosted, § 4-11, og den mer generelle bestemmelsen, § 3-5 om boliger til vanskeligstilte, foreslått videreført i den nye loven. Dersom formålsbestemmelsen endres som foreslått kan dette føre til at de svakeste ikke fanges opp med de behov de kan ha utover økonomisk hjelp og eventuelt midlertidig bolig. Se også pkt. om individuell plan nedenfor.

Konklusjon:

Fylkesmannen mener at det i formålsbestemmelsen bør fremgå sosialpolitiske mål som kan bidra til at svake grupper får tilgang til sosiale tjenester de har behov for.

3. Opplæring

Bestemmelsen om nødvendig opplæring av sosialtjenestens personell er ikke med i lovforslaget, men kommunens ansvar for nødvendig opplæring videreføres. Høringen viser i denne sammenhengen til ”Retningslinjer for fremtidige statlige regelverk rettet mot kommunesektoren” gitt av Kommunal- og Regionaldepartementet. Disse retningslinjene slår fast at bestemmelser om å sørge for nødvendig opplæring i utgangspunktet ikke bør innføres.

Fylkesmannens erfaringer fra tilsyn er bl. annet at flere kommuner ikke systematisk følger opp sitt ansvar for å sikre at ansatte får nødvendig opplæring. Fylkesmannen frykter at dette er en tendens som vil øke under NAV organiseringen. Dersom ikke ansvaret for opplæring lovforankres vil det være vanskeligere å slå ned på dette ved tilsyn og det vil ikke være like tydelig, noe som igjen kan føre til mindre fokus på nødvendig opplæring. Fylkesmannen vil også bemerke at siden det ikke kreves autorisasjon for å arbeide i sosialtjenesten, skapes et behov for at nødvendig opplæring gis. Fylkesmannen anser at dette behovet også taler for at kommunens ansvar lovforankres.

Fylkesmannen er derfor kritisk til at kravet til nødvendig opplæring kun skal følge av kommunens arbeidsgiveransvar og av plikten til å sikre faglige forsvarlige tjenester, jf. lovforslagets § 2-3.

Konklusjon:

Fylkesmannen mener at kommunens ansvar for opplæring *bør* fremgå direkte av loven. Subsidiært bør det fremgå av et rundskriv at nødvendig opplæring følger av kravet til forsvarlige tjenester samt av kommunens arbeidsgiveransvar.

4. Sosialtjenestens veiledningsansvar –

Særlig om økonomisk rådgivning og boligsosialt arbeid

Fylkesmannens erfaring er at en viktig forutsetning for å lykkes med kvalifiseringsprogrammet, og det å få folk ut i arbeid, er at det foreligger en trygghet og stabilitet rundt tjenestemottakernes bolig- og gjeldssituasjonen.

Sammenhengen mellom boligsosialt arbeid og økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning bør derfor komme tydeligere frem i selve lovteksten. Med boligsosialt arbeid menes ikke bare bistand til boligfremskaffelse, men også oppfølging i bolig og bistand for å holde folk i boligen bl.a. tiltak for å hindre fravikelse.

Det foreslås å videreføre den generelle råd og veiledningsplikten i § 4-1 uten noen presisering eller utdyping. Å videreføre dette synes som en svak og lite forpliktende forankring av en type tiltak som i de senere årene har blitt stadig mer viktig og fokusert på i tjenesteapparatet, bl.a. gjennom ”Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold”, strategien ”På vei til egen bolig”, og ”Rundskriv I-34/2001 Sosialtjenesteloven Kap 5. I sistnevnte rundskriv er ikke minst økonomisk rådgivning omtalt på en mer utfyllende og presiserende måte enn tidligere.

Slik fylkesmannen ser det er det liten grunn til tro at dette arbeidet blir mindre viktig i fremtiden og anser det som uheldig dersom en får en ny lov der tiltakene knyttet til

boligsosialt arbeid og økonomi-/gjeldsrådgivning ikke er omtalt, som en del av kommunens lovfestede plikter/innbyggernes rettigheter.

Dette vil også vanskeliggjøre vurderingen av hva som er en ”forsvarlig” tjeneste, jfr. forslaget § 2-3.

Konklusjon:

Fylkesmannen mener at tjenesten økonomisk rådgivning bør fremgå av § 4-1. Den organisatoriske plassering av det boligsosiale arbeidet bør drøftes, jf. også NOVA – rapport nr. 18/2008.

5. Rett til individuell plan § 4-12

Det å skille ut någjeldende lovs Kap. 5 i egen lov sammen med arbeidstiltaksbestemmelser tilsier en årvåkenhet knyttet til grupper som har vanskelig for å klare og stå i arbeid over tid. Det ligger i NAV-reformen at mennesker som ikke har arbeidsevne skal over på arbeidsavklaringspenger (ikke iverksatt). Etter dette ser man for seg en eventuell uføretrygd for grupper som ikke har kapasitet fysisk/psykisk til å stå i arbeid over tid. Fylkesmannen ser imidlertid her en gruppe som verken klarer å ivareta sitt tarv ved arbeid, men som heller ikke er i stand til å avslutte eksempelvis rusmisbruk, og som vil ha behov for tjenester fra nåværende sosialtjenestelovs bestemmelser, både Kap. 4 og 5. Virkemiddel for å samordne tjenester er bl.a. Individuell plan.

Det er imidlertid mangler knyttet til oppfyllelse av retten til å få en Individuell Plan. Mange brukere har ikke kunnskap om retten til Individuell Plan. I andre situasjoner kommer ikke samordnede tjenester på plass fordi forvaltningen ikke tar på seg ansvaret for å tilby og utarbeide slik plan.

I § 4-12, 3. ledd er det gitt forskriftshjemmel. Denne forskriftshjemmelen synes å begrense seg til to problemstillinger, dvs. hvem retten gjelder for og om planens innhold. Forøvrig samme regulering som i nåværende lov.

I forskrift om retten til individuell plan i helse og sosialtjenesteloven (forskrift 23. des. 2004 nr. 1837) er bl.a. ansvaret for at planer utarbeides eksplisitt uttalt. Dette er gjeldende rett og vi antar at lovforslaget ikke skal endre på dette. Manglende oppfyllelse av denne plikten tilsier at lovforankringen ikke er god nok, samt at det heller ikke fremgår av lovteksten at ansvaret fremgår av forskrift.

Konklusjon:

Det bør fremgå av lovteksten at ansvarsforholdene fremgår av forskriften.

6. Anvendelse av forvaltningsloven

Det fremgår at sosialtjenesteloven § 8-1 annet ledd ikke vil bli videreført i den nye loven. Departementet vurderer at denne bestemmelsen vil bli dekket gjennom lovforslagets § 6-1 annet ledd bokstav a-d som definerer hvilke avgjørelser som etter loven er å regne som enkeltvedtak. På bakgrunn av dette legger Fylkesmannen i Oslo og Akershus til grunn at § 6-1 annet ledd bokstav a-d er ment å være uttømmende. 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 forvaltningssaker 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.

Konklusjon:

Lovforslagets § 6-1 annet ledd bokstav a-d som definerer hvilke avgjørelser som etter loven er å regne som enkeltvedtak bør ikke være uttømmende.

7. Tilsyn og internkontroll

Det følger av § 7-3 at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunenes virksomhet etter Kap. 4 og 5 samt påbudet i § 3-6. Kommunene blir pålagt internkontroll jf. § 2-1 annet ledd.

Det fremgår av høringsforslagets pkt. 4.4.1 at: "fylkesmannens tilsyn føres som systemtilsyn (revisjoner)". Forslaget har en sterk metodeføring, dvs. systemrevisjonsmetodikk. Metoder for tilsyn er ikke lovfestet i gjeldende rett. Nåværende sosialtjenestelov § 2-6 annet ledd inneholder en forskriftshjemmel som ikke er benyttet. Fylkesmannen fører derfor tilsyn også på andre måter enn systemrevisjon. Det er uheldig om tilsynet "låses" opp i kun en metode. Dette fordi mange hendelsesbaserte tilsyn ikke gjennomføres med en så vidt ressurskrevende metode som en systemrevisjon er. Det gjennomføres også kartlegginger/områdeovervåking. Dette er en metode som benyttes bl.a. for å undersøke mulig risiko- og sårbarhet i tjenestene.

Det er tildeling av tjenester etter kapitlene 4 og 5 det skal føres tilsyn med, jf lovforslagets § 7-3. Det innebærer ifølge departementet også en kontroll med at saksbehandlingen følger forvaltningsloven og reglene i lovforslagets kapittel 6. Dette kan forstås slik at det ikke skal føres tilsyn med den nye lovens øvrige kapitler. Fylkesmannen i Oslo og Akershus anser at også andre bestemmelser i den nye loven må kunne inngå som lovgrunnlag ved tilsyn. Ved tilsyn med kommunens virksomhet etter nåværende sosialtjenestelovs kapitler 4, 4A, 6 og 7 benyttes flere av lovbestemmelsene i kapitlene 2 og 3. Dette gjelder især kravene til internkontroll (§ 2-1 annet ledd samt forskriften), tilgjengelige tjenester (§ 2-1), plikten til å informere om aktuelle tjenester (§ 4-1), brukermedvirkning (§ 8-4), kravet til samarbeid og sosialtjenestens klargjøringsansvar (§ 3-2) samt ansvaret for nødvendig opplæring av sosialtjenestens personell (§ 2-3). Fylkesmannen anser at tilsvarende bestemmelser i den nye loven vil være aktuelle lovgrunnlag ved tilsyn med kommunens virksomhet etter kapitlene 4 og 5. Videre anser Fylkesmannen at lovforslagets § 2-3 som oppstiller krav til forsvarlige tjenester vil være en sentral bestemmelse ved tilsyn etter den nye loven. Det er kun gjennom tilsynsvirksomhet Fylkesmannen kan følge opp slike plikter, da det bare er enkeltvedtak som kan klagesaksbehandles. Fra et rettssikkerhetsperspektiv er det derfor svært viktig at alle bestemmelser som pålegger kommunene plikter overfor tjenestemottakere kan benyttes som lovgrunnlag ved tilsyn. Fylkesmannen i Oslo og Akershus setter spørsmålstegn ved om det i høringsnotatet gjøres en utilsiktet innsnevring av det Fylkesmannen kan føre tilsyn med. Denne problemstillingen må tydeliggjøres og avklares i det videre lovforarbeidet.

Konklusjon:

Forslaget bør ikke legge opp til at tilsyn kun skal gjennomføres som systemrevisjoner. Regler som pålegger kommunene plikter er relevante lovgrunnlag i fylkesmennenes tilsynsarbeid.

Nærmere om tilsyn og rettslige standarder:

Det fremgår at kommunelovens Kap. 10A skal gjelde for tilsyn etter § 7-3 første ledd.

I høringens § 2-3 fremgår at "tjenester som gis etter denne loven skal være forsvarlige". Et forsvarlighetskrav er en rettslig standard. Innholdet i forsvarlighetskravet fremgår ikke av høringsnotatet og fremgår heller ikke i forbindelse med rettighetsbestemmelsene i Kap. 4 og 5.

Det er av avgjørende betydning at begrepet får omforent betydning, da subsumsjon knyttet til vage ord og uttrykk kan oppfattes som begrenset i kommuneloven. Vi forstår kommunelovens Kap. 10A dit hen at lovlighetsskjønnet er begrenset idet det i forarbeidene fremgår at all skjønnsutøvelse går inn i begrepet "fritt skjønn". Vi siterer fra Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) s. 40 under pkt. "bruken av omgrep i utvalget" der det fremgår at: "Utvalget bruker omgrepet "fritt skjøn" som ei fellesnemning for all den skjønnsfridommen som er gitt forvaltningen. Det dekker dermed både forvaltningsskjønnet og subsumsjonsskjønnet". Videre fremgår det under pkt. "Rettsbruksskjønnet" at: Utvalget rår til at det statlege tilsynet med kommunane og fylkeskommunane bør vere avgrensa til et "lovlegskapstilsyn". Med dette meiner uvalet at tilsynet ikkje skal ha vidare kompetanse enn den domstolane har når det gjeld å overprøve måten kommunen sjølv har forstått pliktene sine på. Samstundes skal tilsynet heller ikkje ha snevrare kompetanse enn domstolane. Utvalget erkjenner at gjeldande lære om når forvalninga har "sumsumsjonsfridom", kan vere vanskeleg tilgjengeleg, og peiker på at det ligg føre en risiko for at verken kommunane eller tilsynet vil klare å bruke læra i praksis".

Nærmere om lovlighetstilsyn

I kommunelovens forarbeider, Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) under pkt.

"Vurderinga i utvalet – et lovlegskapstilsyn" på side 41 fremgår:

Det tilsynet som det etter dette blir plass til, kan kallast eit lovlegskapstilsyn. I tilråding nr. 10 går utvalet inn for at det statlege tilsynet med kommunesektoren blir avgrensa til å gjelde kontroll med lovlegskapen av at komunen har oppfylt plikter som er pålagt i lov eller i medhold av lov". .. I samsvar med vanlig oppfatning inneber det at tilsynet ikkje har kompetanse til å setje til side forvaltningsskjønnet/det frie skjønnet bortsett frå når det ligg føre misbruk av myndigheit"...I tillegg ligg det i omgrepet "lovlegskapstilsyn" at tilsynet ikkje har kompetanse til å overprøve subsumsjonen under skjønnsmessige og vage omgrep i større utstrekning enn domstolane."

I departementets vurdering på side 44 fremgår at "Helsetilynet peiker i sin høyringsuttalelse på at framlegget om lovlegskapstilsyn gir svak rettleing i tolkingen av skjønnsmessige begrep. Departementet meiner det er naudsynt å sjå nærmare på tolkinga og bruken av skjønnsmessige begrep, som for eksempel "forsvarlig helsetjeneste", i den sektorvise gjennomgangen som departementet foreslår skal gjerast jf. pkt. 2.4.

Se også R-H-03/07 fra Kommunal og regionaldepartementet som skriver: "kommunal- og regionaldepartementet forutsetter at det enkelte fagdepartement vil måtte bistå i forhold til å gi rettleiding om forståelsen av regelverk på sitt fagområde".

Konklusjon:

Lovlighetskjønn/rettsanvendelseskjønn er utbredt i lover som bygger på rettslige standarder, eksempelvis "forsvarlige tjenester".

En klargjøring her er viktig for å sikre at kommuner og fylkesmenn har samme oppfatning om hva lovene gir anvisning på, jf. også det som er nevnt vedrørende hvilke kapitler tilsynspliken omfatter, samt innledningsvis det vi har nevnt om mangelfullt lovforarbeid.

Nærmere om enkelte bestemmelser:

§ 1-2. Innebærer ingen endringer og hovedregelen er dermed at man må oppholde seg i riket for å ha rett til sosial tjenester. *For personer som ikke har bopel i riket er dette nærmere regulert i forskrift til sosialtjenesteloven, jf. forskrift 4 desember 1992 nr 915 § 1-3. Men hva med personer som har bopel i Norge, men som i kortere perioder oppholder seg i utlandet på ferie eller lignende?* Er regelen absolutt? Eller åpner den opp for kortere opphold i utlandet? Videre forutsatt at en person ikke har krav på økonomisk sosialhjelp, er det adgang til å vurdere økonomisk sosialhjelp etter en mer skjønnsmessig vurdering dersom det vil åpenbart urimelig å ikke innvilge hjelp? Hvilke momenter bør i så fall vektlegges?

Fylkesmannen viser til merknadene innledningsvis og etterlyser her en gjennomgang samt oppklaring av gjeldene rett.

§ 5-10. Her er det benevnt "rehabiliteringspenger". Dette må ha kommet med ved en inkurie, da dette var en skrivefeil i tidligere lov så langt vi kjenner til.

Når det gjelder § 7-1, fylkesmannens kompetanse i klagesaker, videreføres nåværende prøvelsesadgang, dvs. at skjønnnet kun kan overprøves når dette er åpenbart urimelig. Innskrenkningen begrunnes i det kommunale selvstyret. Rettsikkerheten til brukere av sosiale tjenester er derved ikke beskyttet på samme måte som i andre lover der borgerne er gitt en klageadgang. En endring bør derfor vurderes.

Fylkesmannen er kjent med at det arbeides videre med stønadsnormer til livsopphold. Fylkesmannen ser dette arbeidet som et viktig virkemiddel i forhold til å få et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for mottakere av sosialhjelp. Vi avventer resultatet av dette arbeidet.

Med hilsen

Gerd Reinsvollsvveen
avdelingsdirektør

Bente Rygg
underdirektør

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.