

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

17 MAR 2009

Ref:  
200606550

Vår ref:  
2009/1196

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
PB 8019 Dep.  
0030 Oslo

Saksbeh.:  
Knut Sverre Bjørndalen Røang

Dato:  
12.03.2009

## HØRINGSUTTALELSE FRA HØGSKOLEN I OSLO - AVDELING FOR SAMFUNNSFAG FOR SAMFUNNSFAG FOR SAMFUNNSFAG PÅ LOV OM SOSIALE TJENESTER I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN

Det vises til departementets høringsbrev av 23. januar 2009. Høringsnotatet har vært drøftet i fagmiljøet i sosionomutdanningen og velferdsutdanningen.

Høgskolen i Oslo - Avdeling for samfunnsfag har disse merknadene til lovforslaget.

### Generelle merknader

Avdelingen 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. Nav-reformen tar jo nettopp sikte på å styrke brukere med sammensatte behov. En oppsplitting, som foreslått, vil kunne bidra til å undergrave dette. Departementet synes å mene at brukere med sammensatte behov er ivaretatt ved at det fremmes forslag om samarbeid i enkeltsaker og på systemnivå, og ved at bestemmelsene om kvalifiseringsprogram og om individuell plan forutsetter utstrakt samarbeid med andre etater. Avdelingen er ikke overbevist om at dette er tilstrekkelig.

Hvis lovforslaget fremmes, har vi følgende kommentarer til forslaget.

### Formålsbestemmelsen

Formålsbestemmelsen angir retning og har stor betydning som tolkningsgrunnlag. Hvordan den utformes, er derfor viktig. Etter vår oppfatning bør dagens formålsbestemmelse videreføres, i alle fall ikke amputeres. Vi er særlig betenkt over å skulle fjerne formålet om å "bedre levevilkårene for vanskeligstilte", slik det heter i dag i lovens § 1 – 1 bokstav a). Departementet foreslår at formålet bør endres til "å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet". Etter vår oppfatning er dette for snevert. 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. Forskning av nyere dato viser at både brukere av og ansatte i sosialtjenesten opplever det som et problem at oppmerksomheten sentreres rundt arbeidslinjen. Dette fører til at de lavest fungerende ikke får den sosialfaglige bistand de trenger

(van der Wel, Dahl, Lødemel m.fl., 2006, Dahl og Lorentzen, 2007, Eriksen, 2007, Kjørstad, 2008, Hansen 2008). For å motvirke et ensidig fokus på arbeidslinjen bør det tas med i formålsbestemmelsen at loven skal sikre forsvarlige tjenester og bidra til å styrke den enkeltes medvirkning og fungering.

### **Midlertidig botilbud – Ny § 4-1 I**

Departementet foreslår dette formulert som en plikt for kommunen, slik det gjøres i dagens § 4 – 5. Etter vår oppfatning må dette formuleres som en rettighet for den som trenger slik hjelp. Sivilombudsmannen har i en uttalelse av 6. juni 2008 (sak 2007/2342) klart gitt uttrykk for at den enkelte når lovens øvrige vilkår er oppfylt, må anses å ha et rettskrav på midlertidig husvære. Sivilombudsmannen viste blant annet til Sosiallovutvalgets drøftelser i NOU 1985: 18 og uttalte blant annet:

*På denne bakgrunn, og sett hen til utvalgets definisjon av «rettighet», må det legges til grunn at sosialtjenesteloven § 4-5 gir den enkelte et rettskrav på midlertidig husvære når lovens vilkår for øvrig er oppfylt, og at kommunen således er forpliktet til å stille de nødvendige økonomiske ressurser til disposisjon for å ivareta den enkeltes rett. Et slikt synspunkt synes også å ha støtte i juridisk teori, jf. blant annet Kjørstad, Bernt, Kjellevold og Hove, Sosial trygghet og rettferdighet under sosialtjenesteloven og barnev ernloven, 2. utg. (2000) side 129 og Kjørstad og Syse, Velferdsrett I, 3. utg. (2005) side 151.*

En ny lovtekst må avspeile denne oppfatningen.

### **Tilsyn**

Departementet foreslår som ny § 7 – 3 og § 7 – 4 at det skal føres tilsyn med den økonomiske sosialhjelpen og kvalifiseringsprogrammet. Avdelingen støtter forslaget om at disse tjenestene og ytelsene blir underlagt tilsyn.

### **Klage**

Departementet foreslår som ny § 7-1 å videreføre dagens regel som begrenser fylkesmannens overprøvingsadgang når det gjelder overprøving av "det frie skjønn". Dette kan bare settes til side hvis fylkesmannen finner det åpenbart urimelig. Avdelingen mener tiden nå er inne for å endre dagens regel. Det er vanskelig både å forstå begrunnelsen for den spesielle regelen og å forstå hva begrensningen egentlig innebærer. Både flertallet og mindretallet i Bernt-utvalget (NoU 2004: 18 ) gikk inn for å endre dagens regel. Flertallet foreslo at fylkesmannen skulle ha rett og plikt til å prøve alle sider av vedtaket. Ved prøving av det frie skjønnet presiserte flertallet at det i henhold til den alminnelige regel i forvaltningsloven § 34 skulle legges vekt på hensynet til det kommunale selvstyre . Også mindretallet gikk inn for å endre og klargjøre dagens regel. Det er vanskelig å forstå behovet for å opprettholde en regel som avviker fra den vanlige overprøvingsadgangen etter forvaltningsloven. Avdelingen deler Asbjørn Kjørstad og Aslak Syses oppfatning om at det er "urimelig at borgerne fortsatt skal ha dårligere rettsikkerhetsgarantier ved tildeling av sosiale tjenester og økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, enn ved tildeling av andre grunnleggende velferdsgoder." ( Kjørstad/Syse 2008, s. 195.)

### **Enkeltvedtak – opplistingen i forslagets § 6 – I**

Departementet foreslår å liste opp hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak. Dette foreslås for å gjøre loven mer oversiktlig og brukervennlig. Det er mulig at loven blir mer brukervennlig ved at det gis en opplisting, men en slik opplisting må ikke være uttømmende. Det kan se ut som om departementet har foreslått en uttømmende bestemmelse. Det betenkelige

ved å dette er at det er vanskelig å overskue hvilke vedtak som vil måtte regnes som enkeltvedtak. I departementets opplisting mangler i alle fall vedtak om vilkår, vedtak om stans av ytelser og avslagsvedtak.

### **Barns rettigheter under saksbehandlingen**

Departementet nevner innledningsvis at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven. Barnekonvensjonen tillegges likevel ikke betydning til tross for dens grunnleggende prinsipper om barns beste (art. 3) barns rett til deltakelse/retten til å bli hørt (art. 12) og den spesifikke bestemmelsen om barns rett til materiell velferd (art. 27).

Departementet sier (s. 28) at dagens § 8 – 3 om barns rettigheter under saksbehandlingen er blant de bestemmelser det ikke er relevant å videreføre. Avdelingen er overrasket over dette. En mindreårig kan godt tenkes å være part i en sak, enten fordi han eller hun bor borte fra hjemmet og trenger økonomisk sosialhjelp, eller fordi vedkommende barns/unges inntekt trekkes inn når familieøkonomien saumfares. Bestemmelsen bør videreføres, men omformuleres slik at det går fram at Nav-kontoret har plikt til å vurdere barns beste der dette er aktuelt. Det vil være aktuelt når søkere er mindreårige eller når søkere har barn. Det heter i barnekonvensjons art 3 blant annet:

*Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

Det er viktig at også Nav-kontorene er seg bevisst dette og dermed sitt ansvar for å ivareta barneperspektivet. Det bør forøvrig også presiseres i forarbeidene til nye regler at Nav-kontoret ved utredning av saker har plikt til også å vurdere eventuelle barns situasjon. Dette følger av forvaltningslovens § 17. Mons Oppedal utdyper dette i artikkelen "Retten til materiell velferd" i boka "Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge". Oppedal skriver blant annet (s. 203): "Når sosialtjenesten utreder hva en familie med barn trenger til sitt livsopphold, må derfor barns synspunkter og behov utredes like betryggende og konkret som de voksnes (og ikke bare som en sats)."

### **Tvungen forvaltning – folketrygdlovens § 22 - 6**

Hvis lovforslaget vedtas, må også folketrygdlovens § 22 – 6 endres. Dette er departementet klar over, selv om departementet opererer med § 22 – 5. Det er opplagt at det er § 22 – 6 det siktes til.

Avdelingen vil understreke behovet for å endre lovteksten mer enn det departementet foreslår. Det er viktig for å få klart fram at det i slike forvaltningssaker må fattes vedtak. Trygdeetaten har alltid vært klar over dette, men det er noe usikkert om nyetablerte NAV-kontor alltid vil ha slik kunnskap. Videre må det gå fram at det er overordnet statlig myndighet som fatter slike inngripende vedtak, og at de ikke fattes lokalt.

Med vennlig hilsen

  
Dag Jenssen  
dekan

  
Marja Lundell  
avdelingsdirektør