



Fylkesmannen i Vestfold

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep

0030 Oslo

Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 200503121	Dok.nr.: 62
Arkivkode: 416.0	Dato: 15.11.05
Avd.: DRÅD SAP	Saksbeh.:
U.off.:	

Vår saksbehandler / telefon:
Live Jetlund
33 37 23 97

Deres ref:

Vår referanse:
2005/5138
Arkivnr: 720

Vår dato:
09.11.2005

Høringsuttalelse - ny lov om arbeids- og velferdsforvaltning

Det vises til brev og forslag til lov om ny arbeids- og velferdsforvaltning utsendt fra Arbeids- og sosialdepartementet 08.08.05, mottatt hos Fylkesmannen den 10.08.05. Høringen gjelder merknader til lovforslaget.

Generelle kommentarer

Fylkesmannen vurderer det som tjenlig å lovfeste samarbeidet om den nye arbeids- og velferdsforvaltningen i egen lov framfor innpasning i eksisterende lovverk. Dette gjelder både forankring av samarbeidet mellom de statlige etatene, trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten, og spesielt bestemmelsene om en felles førstelinjetjeneste i det lokale samarbeidet mellom statlige og kommunale organer. Etablering av ny arbeids- og velferdsforvaltning innebærer en betydelig organisasjonsendring, og det er viktig å tydeliggjøre dette gjennom lovgivning som kan skape et rammeverk for forståelse og gjennomføring av reformen. Lovfesting av obligatorisk samlokalisering og inngåelse av lokale avtaler om samarbeidet danner grunnlag for dette. Fylkesmannen anser det også vesentlig at bestemmelsene om taushetsplikt og personvern, opplysningsplikt, brukervedvirkning og bruk av individuell plan samles i loven. Ved siden av å skape oversikt over til dels komplekse bestemmelser i flere lover, er det med på å tydeliggjøre noen av de viktigste felles prinsipper som skal ligge til grunn for arbeidet i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Tilsvarende synes vi det er viktig å stadfeste bestemmelsene om klage- og ankebehandling og håndtering av mulige tvistespørsmål i loven.

Ut fra hensynet til at de nye arbeids- og velferdskontorene (AV-kontorene) skal etableres i et likeverdig partnerskap mellom kommunene og den statlige arbeids- og velferdsetaten, anser Fylkesmannen det svært vesentlig at de organisatoriske bestemmelsene begrenses til et minimum. Det er forutsatt at etableringen av de lokale AV-kontorene skal skje på grunnlag av en lokalt drevet prosess som har fokus på lokale forhold og utfordringer. Det er derfor viktig at handlefriheten til å utforme tjenesten i tråd med dette ikke blir begrenset av for stramme sentrale rammer og forsøk på unødig standardisering.

Kommunenes deltakelse i arbeids- og velferdskontorene

Ved etablering av de lokale AV-kontorene foreslås lovfesting av en minimumsløsning for sosialtjenestens deltakelse til forvaltning av økonomisk sosialhjelp i sosialtjenestelovens kap. 5. Utover dette kan det avtales lokalt at andre deler av de kommunale tjenestene også skal inngå i

Fylkesmannen i Vestfold
Telefon: 33 37 10 00
Telefaks: 33 37 23 85
E-post: postmottak@fmve.no
www.fylkesmannen.no/vestfold

Postadresse:
Postboks 2076
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Statens Park - Bygg D
Ant. Jenssensgt. 5
Telefon: 33 37 10 00

samarbeidet. Ut fra de overordnede mål med reformen, slik de framgår både av Rattsø-utvalgets innstilling i NOU 2004: 13 og St.prp.nr. 46 (2004-2005), synes det lite tjenlig å avgrense de kommunale tjenestene som skal innlemmes i AV-kontoret til den foreslåtte minimumsløsningen. Økonomisk sosialhjelp utgjør bare en del av de samlede tiltakene fra sosialtjenesten og er vanligvis nært forbundet med andre tjenester som skal bidra til selvhjulpenhet og egen mestring. Generell råd og veiledning, økonomisk rådgivning, midlertidig bolig og praktisk bistand er eksempler på tjenester som bidrar til dette. Ikke minst overfor personer med sammensatte vansker som har behov for koordinerte tiltak, er det en forutsetning at tjenestene ses i et helhetsperspektiv. Dette har betydning både for å forenkle og tilpasse tilbudet til brukernes behov, og for at flere kan bli selvhjulpne gjennom arbeid og aktivitet. Å løsrive den økonomiske sosialhjelpen fra de øvrige tjenestene, synes derfor ikke å være i tråd med reformens hovedintensjon. Det vil lett føre til nye og kanskje vanskeligere "barrierer" for samarbeid – også fordi de nye taushetspliktsreglene vil begrense informasjonsflyten mellom AV-kontorene og kommunens øvrige tjenestetilbud.

Flyktninger og innvandrere kan nevnes som eksempel på en annen gruppe med åpenbare behov for en samordnet innsats for å oppnå deltakelse og inkludering. Ved siden av opplæringstilbud om språk og samfunn, er bistand til å komme i arbeid av vital betydning for å ta i bruk egne ressurser og unngå passivisering og utstøting. Introduksjonsordningen for innvandrere bør derfor også integreres i AV-kontoret for å sikre best mulig tilgang til kontorets samlede bistand og virkemidler.

På dette grunnlag er det Fylkesmannens klare anbefaling at høringsutkastets alternative forslag om at en større andel av de kommunale sosiale tjenestene inngår i AV-kontorene, blir lovfestet som hovedregelen. Det må gode grunner til at dette fravikes.

Erfaringer fra forsøksvirksomheten med samlokalisering i flere kommuner støtter også en slik løsning. Brukertilfredsheten hos grupper med behov for sammensatte tjenester synes størst i kommuner med fullskala-løsninger for tjenestetilbud der det ikke bare var etablert samlokalisering, men reell samordning (jfr. bl.a. "*Evaluering av samordningsforsøkene*", 4. delrapport.)

Det er videre viktig å ikke knytte finansierungsordninger til en minimumsløsning fordi det i praksis lett vil føre til at kommuner med ønske om utvidete AV-kontorer ikke ser seg i stand til det av økonomiske grunner.

Enhetlig administrativ ledelse, styringssystemer og rapportering

Reell samordning av virksomheten i AV-kontorene forutsetter en felles administrativ og faglig ledelse. Fylkesmannen ser dette som en av de store utfordringene i arbeidet med reformen, og som en forutsetning for å nå vedtatte mål. Dette stiller store krav til samarbeidet om kultur- og kompetansebygging og ikke minst klare lokale avtaler om myndighetsutøvelse og økonomiske disposisjoner. Vi ser det også som en forutsetning at det etableres felles resultatsstyrings- og rapporteringssystemer for virksomheten i kontorene. Dette er vesentlig både for enhetlig drift i fht felles mål, og for å evaluere resultater og grad av måloppnåelse i arbeidet. Alternativet vil lett medføre at den statlige og kommunale delen av kontoret "driver med hvert sitt" – riktignok under samme tak, men uten tilstrekkelig felles plan-, styrings- eller resultatmål for sin samlede innsats. Dette vil redusere verdien av reformen, idet gevinsten for brukerne sannsynligvis blir liten.

Selv om de ansatte i henholdsvis arbeids- og velferdsetaten og kommunene beholder sine tilsettingsforhold i respektive etater, bør en lengst mulig harmonisere og tilpasse deres lønns- og

arbeidsforhold gjennom avtaleverket. Dette vil bidra til å understreke likeverdigheten og partnerskapet som må gjennomsyre alle deler av samarbeidet mellom etatene.

Oppgavedifferensiering og interkommunalt samarbeid

Fylkesmannen ser positivt på at lovforslaget stadfester adgangen til at stat og kommune utfører oppgaver for hverandre. Dette bidrar til å gi nødvendig fleksibilitet i de lokale arbeids- og velferdskontorene både ut fra hva som er tjenlig for brukerne, og hva som er en hensiktsmessig funksjonsdeling mellom partene i samarbeidet. Erfaringer fra forsøksvirksomheten har også bekreftet dette, bl.a. gjennom utprøving av ulike løsninger for å ivareta felles mottaksfunksjoner og tverrfaglig samarbeid om utredningsoppgaver i det bakre "faglandet." Gjennom slik oppgavedifferensiering kan vi trolig også bidra til større kontinuitet i kontakten med den enkelte tjenestemottaker, selv om det ikke lovfestes at det skal være én kontaktperson i hele forløpet av kontaktforholdet. En slik bestemmelse vil bidra til unødig byråkratisering som ikke sikrer tilstrekkelig samarbeid.

Arbeidsmarkedstiltak er videre nevnt som et felt som i enkelte tilfelle kan overlates til kommunen. Vi anser dette som positivt, idet det kan bidra til å styrke den målrettede og ressurskrevende innsatsen for å tilrettelegge arbeid for mennesker med store og sammensatte vansker. Grundig kartlegging, tilgang til flere virkemidler og systematisk oppfølging er forutsetning for både å kunne formidle arbeid, og evt. for å avklare situasjonen i forhold til nye tiltak og rettigheter, bl.a. når det gjelder varig inntektssikring. Rapporten fra "Tiltaksforsøket" (*Forsøk med arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp*) viser bl.a. betydningen av dette. Denne adgangen bør etter vårt syn ikke begrenses til å gjelde store kommuner, idet også her bør være lokale erfaringer som legges til grunn for valg av løsning. Det bør heller ikke stilles som vilkår at kommunen har inntektssikringsansvaret. For mange av brukerne som dette har størst betydning for, gis økonomisk sosialhjelp som supplement til annen inntekt/trygd. Sammensatte helsemessige, sosiale og økonomiske vansker preger situasjonen for mange av dem. Det er ofte vilkårlig hvilke ytelser de mottar, bl.a. ut fra graden av medisinsk-psykiatrisk utredning, og ikke minst anerkjennelse av hvilke betydelige utviklings- og funksjonsvansker omsorgssvikt og vanskelige sosiale forhold kan føre til. Det er derfor vesentlig ikke å lage et kunstig skille mellom bruker-grupper ut fra hvilket nivå som sikrer inntekten, idet behovet for bistand og utprøving av tiltak må ligge til grunn for hvem tilbudet gjelder. Reformens mål må derfor være retningsgivende også her, og det bør legges til rette for at både stat og kommune får incentiver til å utvikle samarbeidet om tiltak på dette området.

Fylkesmannen ser det også som positivt at det åpnes for interkommunalt samarbeid mellom kommuner som ønsker slik løsning for etablering av lokalt AV-kontor. Kommunens størrelse bør ikke være avgjørende for slik mulighet, mens hensynet til kompetanse, tilgjengelighet og lokale forhold må tillegges avgjørende vekt. Bestemmelsene om interkommunalt samarbeid må for øvrig ses i sammenheng med forslaget til nye lovregler på dette området der bl.a. ulike modeller for hvordan slikt samarbeid kan gjennomføres blir beskrevet. For kommuner som beslutter interkommunalt samarbeid om AV-kontor, forutsettes en reell overføring av myndighet til "vertskommunen" gjennom en "sidelengs delegasjon" slik det er beskrevet i høringsnotatet om forslag til nye regler for interkommunalt samarbeid. Hvis det på forhånd utarbeides gode rutiner for hvordan slik delegasjon skal utøves, vil det trolig innebære en langt mer smidig og hensiktsmessig løsning enn gjennom en "samkommunemodell". For nærmere omtale og kommentarer til interkommunalt samarbeid vises til vårt høringsvar av 28.10.05 til Kommunal- og regionaldepartementet.

Klagebehandling

Sammenslåingen av trygdeetaten og Aetat til en felles sentral arbeids- og velferdsetat med et sentralt direktorat vurderes tjenlig, og er en av forutsetningene for reformen. Lovforslaget angir imidlertid ikke hvilket mellomledd, fylkesvis eller regionalt, etaten skal etablere, idet dette overlates til etatens ledelse i interimorganisasjonen. Med tanke på at det nye mellomleddet også skal behandle klager, bør det komme tydelig fram av lovteksten hvilken instans som bør etableres på dette nivået. Selv om det presiseres at et to-instans-prinsipp også skal etableres for arbeids- og velferdsetaten på linje med det som gjelder for sosialtjenesten, anbefaler vi at bestemmelsene om klagebehandling vurderes og klargjøres. Fylkesmannen ser dette som viktig både ut fra hensynet til rettssikkerhet og en mer enhetlig forvaltning. I tråd med dette bør også klagefristene harmoniseres så langt det er mulig, for eksempel ved 3 ukers klagefrist i alle saker.

Tvisteløsning

Forslaget til tvisteløsning i §9, 4.ledd, anses lite tilfredsstillende fordi departementet er representant for en av avtalepartene. Fylkesmannen vurderer at tvister bør søkes løst gjennom en partssammensatt nemnd på regional- eller fylkesnivå. Kjennskap til lokale forhold og kultur tilsier også at det er ønskelig med større grad av geografisk nærhet til partene lokalt.

Taushetsplikt og personvern

Fylkesmannen ser viktigheten av et klart, felles regelverk for hvorledes taushetsplikt og informasjonsflyt skal ivaretas i AV-kontorene. De største utfordringene er knyttet til hvordan vi både kan gjøre det mulig å gjennomføre tverrfaglig samarbeid "på tvers" og samtidig begrense tilgangen til sensitive personopplysninger i en større organisasjon. Disse hensyn må ivaretas ved etablering av felles arkiv, saksbehandlings- og IKTsystem. Forsøksvirksomheten har ellers vist at tilrettelegging av de fysiske forholdene i lokaler for mottak og mer skjermede samtalerom er avgjørende for hvor godt personvernet blir ivaretatt. Disse erfaringene må tillegges vekt ved utformingen av AV-kontorene.

Med hilsen
Fylkesmannen i Vestfold



Mona Røkke
fylkesmann



Svein Lie
avdelingsdirektør