

Organisasjons- og personalseksjonen

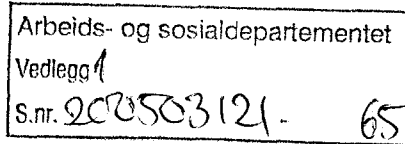
Ref:

Vår ref:

Saksbeh.:

Dato:

8.november 2005



Uttalelse til Høringsnotat til Forslag til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og tilpasninger i viss andre lover.

Vedlagt følger avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfags høringsnotat til forslag til ny lov om arbeid- og velferdsforvaltning og tilpasninger i visse andre lover.

Høringsnotatet er utarbeidet av Asbjørn Kjønsstad (professor II ved HiO) i samråd med velferdstudiets faglærere i velferdrett – Ingun Sletnes og Sigrun Hoel.

Vennlig hilsen

Marja Lundell

Uttalelse til

Høringsnotat om forslag til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og tilpassinger i visse lover, fra Arbeids- og sosialdepartementet, august 2005

Av professor dr. juris Asbjørn Kjøenstad

Utkastet til ny lov omfatter i hovedsak organisasjonsmessige bestemmelser for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). De materielle, saksbehandlingsmessige og finansielle bestemmelsene vil fortsatt være å finne i folketrygdloven, arbeidsmarkedsloven, sosialtjenesteloven og andre velferdslover. Den nye NAV-loven vil derfor bare bli en mindre del av det rettslige grunnlaget for NAV's virksomhet.

Den nye loven vil bidra til at det samlet sett blir et mer komplisert lovsystem enn dagens lovgivning. Spørsmålet om forenklinger i lovverket vil vi ta opp i slutten av denne uttalelsen. I det følgende kommenteres først de enkelte bestemmelsene i lovutkastet.

§ 1 Formål

Denne bestemmelsen angir de viktigste formålene med de organisasjonsmessige bestemmelsene i utkastet til ny lov. Utkastets § 1 må ses i sammenheng med formålsbestemmelsene i folketrygdloven § 1-1, arbeidsmarkedsloven § 1 og sosialtjenesteloven § 1-1. Det hadde vært en

fordel om den nye arbeids- og velferdsetaten (NAV) hadde hatt én samordnet formålsbestemmelse som grunn-norm for sin virksomhet.

§ 2 Arbeids- og velferdsforvaltningen

Denne bestemmelsen er lite opplysende. Begrepene "forvaltningen", "etaten", "tjenester" og "kontorene" – og sammenhengene mellom disse – burde vært nærmere forklart.

§ 3 Arbeids- og velferdsetaten

Det framgår av § 3 at det skal etableres et direktorat på sentralt nivå, og at det skal være et lokalt nivå. Her bør begrepet "Arbeids- og velferdskontor" benyttes. Dette er gjort i utkastets §§ 2 og 9.

Det sies intet i lovteksten om fylkesmessig/regionalt nivå. Fylkestrygdekontorene har en sentral rolle i administreringen av folketrygden. Det gjelder uføreytelsene som det knytter seg store problemer til, blant annet med den sterke veksten i antallet uførepensjonister.

Uførepensjonsordningen ble fra 2004 delt i en tidsbegrenset uførestønad og en varig uførepensjon. Og det er nylig etablert seks regionale klage- og ankeenheter som i stor utstrekning har overtatt fylkestrygdekontorenes oppgaver. I tilknytning til den store reformen av alderspensjonssystemet nedsettes det et utvalg til å gjennomgå uføreordningene.

På denne bakgrunn er det nå neppe aktuelt å gjøre endringer i administreringen av uføreordningene ut over det som er nødvendig i forbindelse med etableringen av NAV. Det bør framgå av den nye loven at det kan være et regionalt nivå. En slik bestemmelse vil være av

informasjonsmessig betydning, og den kan senere oppheves hvis det er ønskelig. Dertil kan det utformes som en "kan"-bestemmelse.

§ 4 Arbeids- og velferdsetatens hovedoppgaver

Av første ledd framgår det at NAV skal ha "ansvaret for gjennomføringen av" visse deler av statens "politikk". Her likestilles "arbeidsmarkedspolitikken" med "trygde- og pensjonspolitikken".

Men NAVs frihetsgrad vil bli meget forskjellig innen disse to områdene. Når det gjelder arbeidsmarkedsspørsmål, vil NAV forholde seg til *politiske* beslutninger, uttalelser og signaler til enhver tid. Når det derimot gjelder trygde- og pensjonsspørsmål, vil NAV i hovedsak måtte forholde seg til en *lovgivning* som gir borgerne rettigheter og hvor frihetsgraden blir liten for administrasjonen. På denne bakgrunn bør det stå i § 4 første ledd at NAV skal ha ansvaret for gjennomføringen av "arbeidsmarkedspolitikken og trygde- og pensjonslovgivningen".

I utkastets § 4 andre ledd står det at NAV skal "sikre den enkeltes rettigheter". Dette er et viktig prinsipp som bør framgå av den nye loven.

Utkastets § 4 tredje ledd viser at NAV skal ha mer strategiske oppgaver, hvor mål-middel tenkningen vil stå i sentrum. Forholdet mellom områder hvor NAV må treffe vedtak ut fra en rettighetsmodell og områder hvor NAV kan opptre mer ut fra hva som er mest hensiktsmessige tiltak i det enkelte tilfellet, bør framgå klarere av lovutkastet.

§ 5 Delegering av myndighet

Rikstrygdeverket treffer i dag nesten ingen enkeltvedtak i større saker. Dette vil vel også bli situasjonen for det nye arbeids- og velferdsdirektoratet, noe

som bør framgå av lovteksten. I praksis vil kompetansen til å treffe alle enkeltvedtak bli lagt til det regionale og det lokale nivået. Det er lite heldig å ha en lovtekst som ikke avspeiler den reelle kompetansefordelingen.

§ 6 Brukerveiledning

Denne bestemmelsen er hentet fra arbeidsmarkedsloven § 4. Det er ikke uten videre gitt at den passer for saker som gjelder lovbestemte rettigheter etter folketrygdloven. Dette bør i alle fall problematiseres i lovens forarbeider.

§ 7 Taushetsplikt

Det er en fordel at den nye loven inneholder en bestemmelse om taushetsplikt som skal gjelde for alle saker som NAV skal behandle.

Her er det imidlertid viktig at Bernt-utvalget (NOU 2004: 18) foreslår egne bestemmelser om taushetsplikt som skal gjelde for hele den kommunale helse- og sosialtjenesten. Det gjelder også den økonomiske sosialhjelpen som etter Høringsutkastet skal administreres av NAV.

På en rekke punkter er det ulikheter mellom Bernt-utvalgets utkast til bestemmelser om taushetsplikt og de bestemmelsene om taushetsplikt som er inntatt i utkastet til den nye NAV-loven.

Man må her foreta et valg mellom de to utkastene. NAV-utkastet, som bygger på en forvaltningsmessig taushetsplikt, vil passe best på NAVS's virksomhet. Men det vil by på store problemer hvis det skal gjelde andre bestemmelser om taushetsplikt i relasjon til den økonomiske sosialhjelpen, og i relasjon til de øvrige sosiale- og helsemessige tjenestene som kommunene har ansvaret for.

I § 7 tredje ledd vises det til taushetsplikten i "annet ledd". Dette må være en feilskrift, for det er i § 7 første ledd at hovedbestemmelsene om

taushetsplikt er inntatt. I § 7 tredje ledd bør det derfor henvises til taushetsplikten i "første og andre ledd".

§ 8 Arbeids- og velferdskontor

I § 8 første ledd uttales det at det skal være "lokale arbeids- og velferdskontorer som dekker alle kommunene". Det sies ikke uttrykkelig at det skal være en tilfredsstillende førstelinjetjeneste i alle kommuner. Dette er et sentralt element i NAV-reformen, og det bør derfor framgå klart av lovteksten.

I § 8 andre ledd uttales det at Arbeids- og velferdskontoret skal ivareta "kommunens oppgaver etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven". Dette kapitlet inneholder reglene om økonomisk sosialhjelp.

Sosialtjenesteloven kapittel 5 representerer et enhetlig, sammenhengende og avgrenset regelsett. Henvisningen i NAV-utkastets § 8 gir dermed en entydig anvisning på arbeids- og velferdskontorenes (minimums) kompetanseområde når det gjelder kommunale ytelser og tjenester.

Bernt-utvalget foreslår at gjeldende lover om kommunehelsetjenester og sosiale tjenester blir erstattet med en helt ny lov om sosial- og helsetjenester i kommunene. Her foreslås det en omfattende omredigering av rettighetsbestemmelsene. Økonomisk stønad er omtalt i § 3-1 nr. 1 bokstave, men §§ 3-2 til 3-5 og 3-8 er også av betydning. Dersom NAV-loven skal ha en henvisning til deler av disse og andre bestemmelser, kan det skape uklarheter når det gjelder forholdet mellom NAV-loven og den nye loven som Bernt-utvalget foreslår.

Det framgår av NAV-utkastets § 8 andre ledd at Arbeids- og velferdskontoret kan administrere andre deler av de kommunale tjenestene

enn den økonomiske sosialhjelpen. Det er viktig å komme fram til hensiktsmessige lokale løsninger, men ulikheter i kompetanseområder i de lokale enhetene kan skape usikkerhet, særlig for brukere som flytter.

Dertil må forholdet til Bernt-utvalgets lovutkast avklares. Det gjelder særlig forholdet mellom de to systemene med taushetsplikt og utformingen av de nye rettighetsbestemmelsene, se ovenfor.

§ 9 Samarbeid og oppgavefordeling

Utkastet til NAV-lov baserer seg på en avtalemodell mellom to autonome og likeverdige parter. Dette kan bidra til at man kommer fram til smidige lokale løsninger, og til at det kommunale selvstyret ikke svekkes. På den annen side kan det bli kompliserte organisasjonsformer på lokalnivå. Og det kan oppstå problemer i klageomgangen.

I merknadene til § 9 uttales det at det lokale kontoret bør ha en "enhetlig" administrativ ledelse. Det har åpenbart vært meningen at kommunene fortsatt skal treffe vedtakene etter sosialtjenesteloven i eget navn og ved bruk av egne budsjettmidler, men dette sies ikke uttrykkelig i lovutkastet. Det kan bli vanskelig å skille mellom administrative spørsmål på den ene siden, og faglige, saksbehandlingsmessige og finansielle spørsmål på den andre siden. Dette bør problematiseres nærmere i lovforarbeidene.

Etter § 9 andre ledd kan kommunen og arbeids- og velferdsetaten avtale at de skal "utføre oppgaver på hverandres myndighetsområde". Dette kan bidra til å forenkle en del kompetansespørsmål, men det kan også skape nye uklarheter.

Etter § 9 fjerde ledd kan departementet fastsette bestemmelser når partene ikke blir enige. Det bør framgå klart av loven om dette bare skal gjelde i forhold til første ledd, eller om det også skal gjelde i forhold til

andre ledd. Dersom departementet skal kunne bestemme at Arbeids- og velferdskontoret skal kunne treffe vedtak etter sosialtjenesteloven kap. 5, og at slike vedtak skal være bindende for kommunen, vil det representere en sterk innskrenkning i det kommunale selvstyret.

§ 10 Samarbeid med brukeren, individuell plan og behovsvurdering for arbeidssøkere

Etter § 10 skal Arbeids- og velferdskontoret vurdere og avklare brukernes *helhetlige behov* for bistand og tjenester innenfor og utenfor dette kontorets ordinære tilbud. Dette vil bli meget omfattende oppgaver, som det kreves store personalressurser for å kunne realisere.

Dertil vil det bli avdekket behov som man ikke har virkemidler til å oppfylle. Borgernes rettigheter etter velferdslovgivningen er begrenset, og andre tiltak er det ofte ikke budsjettmessig grunnlag for å kunne iverksette.

Det kan skape problemer og frustrasjoner å fokusere så sterkt på den enkeltes *behov* når Arbeids- og velferdskontoret og andre offentlige myndigheter ikke kan tilfredsstille behovene.

§ 11 Gjensidig bistand mellom arbeids- og velferdsstaten og sosialtjenesten

Bestemmelsen regulerer utveksling av informasjon mellom NAV og sosialtjenesten.

Utteksling av opplysninger mellom NAV og andre etater er også viktig, men det reguleres ikke i lovutkastet. Bestemmelser er å finne i folketrygdloven kapittel 21, lov om sosiale tjenester kapittel 8, barnevernloven kapittel 6, kommunehelsetjenesten kapittel 6 og i annen lovgivning.

Det bør inntas en bestemmelse i NAV-loven som inneholder hovedprinsippene om NAVs adgang til å innhente opplysninger fra andre etater. Dette er viktig for å kunne få en oversiktlig lovgivning og en effektiv saksbehandling.

§ 12 Behandling av personopplysninger ved arbeids- og velferdskontoret

Dette er en bestemmelse om taushetsplikts utstrekning. Den bør plasseres sammen med de øvrige bestemmelsene om taushetsplikt i lovutkastets § 7.

Utkastets § 12 innebærer formelt sett ingen endring i taushetsplikts innhold og omfang. Men reelt sett vil dette bli et viktigere og mer omfattende unntak i NAV-ordningen enn i de ordningene vi nå har med selvstendige trygdekontorer, arbeidskontorer, sosialkontorer og lignende. De nye arbeids- og velferdskontorene vil ha flere ansatte og mer internt samarbeid enn hver av de gamle enhetene. Det blir altså mer utveksling av personopplysninger på lokalnivået, og det vil bidra til å realisere formålene med NAV. Dette vil imidlertid svekke taushetsplikten og personvernet, noe som er betenkelig.

§ 13 til 19 Forskjellige bestemmelser

Mange av disse bestemmelsene er av mindre betydning for NAVs daglige virksomhet. De bør forenkles og ikke få så stor plass i den nye loven.

§ 20 Endringer i lov om sosiale tjenester

Forslaget til lov om sosiale tjenester § 2-1 fjerde ledd virker velbegrunnet. Forslaget må ses i sammenheng med utviklingen av nye modeller for interkommunalt samarbeid.

Det foreslås ingen bestemmelser i sosialtjenesteloven som viser til NAV-loven. Av sosialtjenestelovens lovtekst vil det se ut til at det er kommunen alene som har ansvaret for den daglige administrasjonen av sosialtjenesten. Det bør inntas bestemmelser i lov om sosiale tjenester § 2-1 (kommunens ansvar for sosialtjenesten) og § 2-5 (Statens oppgaver og myndighet) som knytter forbindelseslinjer til NAV-loven. Slike informasjonsmessige bestemmelser vil kunne svare til § 2-4 om de regionale helseforetakenes ansvar.

§ 20 Endringer i folketrygdloven

I Høringsnotatet foreslås det at folketrygdloven kapittel 20 om Administrative organer oppheves. Ved bare å lese folketrygdloven vil man etter dette ikke få noen informasjon om hvilke organer som skal administrere folketrygdloven. Derfor bør det av informasjonsmessige grunner inntas en bestemmelse i kapittel 20 som viser til NAV-loven.

Når det gjelder bestemmelsene om klage- og ankesaker er forslaget til § 21-12 formulert annerledes i kapittel 6 enn i Høringsnotatets kapittel 7. Dette må bero på en inkuriem som må rettes opp.

§ 20 Endringer i arbeidsmarkedsloven

Lov om arbeidsmarkedstjenester av 2004 er en helt ny og moderne lov som erstattet sysselsettingsloven av 1947. Med den nye NAV-loven foreslås det at nesten halvparten av arbeidsmarkedslovens bestemmelser blir opphevet, og at tilsvarende bestemmelser blir tatt inn i den nye NAV-loven. Dermed vil arbeidsmarkedsloven framstå som en "ribbet" lov, og denne "restloven" vil få preg av nokså usammenhengende enkeltbestemmelser.

Alternativ modell for NAV-lovgivningen

Dersom utkastet til NAV-lov blir vedtatt, vil vi få et enda mer komplisert og fragmentert lovsystem innen velferdsretten enn gjeldende lovgivning. Dette bør unngås.

I Høringsnotatet drøftes lovtekniske løsninger på side 37-42. Et alternativ som ikke tas opp, er å samle bestemmelsene fra folketrygdloven, arbeidsmarkedsloven og forslaget til NAV-loven i én lov. Det kan være en utvidet folketrygdlov som omfatter någjeldende lover om folketrygd og arbeidsmarkedstjenester og de nye bestemmelsene som er foreslått i NAV-loven.

Reglene om arbeidsformidling, arbeidsmarkedstiltak og andre materielle bestemmelser i arbeidsmarkedsloven kan inntas som et nytt kapittel 19 A i folketrygdloven. Dette er regler om tjenester og tiltak som på mange måter er av samme karakter som reglene om trygdeytelser i folketrygdloven kapittel 4 til 19.

De organisasjonsmessige bestemmelsene om NAV kan inntas i folketrygdloven kapittel 20. NAV's hovedoppgave vil bli å administrere en utvidet folketrygdlov. Dertil kommer sosialtjenesteloven kapittel 5 (økonomisk sosialhjelp), som kan nevnes særskilt i denne loven og i folketrygdloven kapittel 20.

I en slik utvidet folketrygdlov kan alle saksbehandlingsreglene inntas i kapittel 21. I Høringsnotatets lovutkast er reglene om saksbehandling dels inntatt i NAV-loven, dels i arbeidsmarkedsloven og dels i folketrygdloven kapittel 21. Det vil imidlertid bli vanskelig for NAV-etaten å ha ulike saksbehandlingsregler for de ulike typene av saker. Ett av hovedformålene med NAV burde være å få et mest mulig enhetlig sett av regler for behandling av alle saker. Ellers vil det bli vanskelig å komme fram til

hensiktsmessige helhetsløsninger for den enkelte. En samling og harmonisering av saksbehandlingsreglene er derfor viktig.

En utvidet folketrygdlov kan hete lov om folketrygd og arbeidsmarkedstjenester. I tilknytning til en slik lov kan man også utarbeide en ny formålsbestemmelse som er tilpasset NAV-systemet. En slik ny formålsbestemmelse bør bygge på formuleringene fra gjeldende folketrygdlov § 1-1, arbeidsmarkedsloven § 1, sosialtjenesteloven § 1-1 og utkastet til NAV-loven § 1. Det er viktig å få en samlet målangivelse og grunn-norm for det nye NAV-systemet og for det man bygger videre på av gjeldende arbeids- og velferdssystem.