

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelag fylkeskommune

SAKSPROTOKOLL

Sak nr. 172/2005

**Forslag til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og tilpasninger i visse andre lover -
Høring**

Behandlet/behandles av
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag

Møtested
Fylkets Hus, Steinkjer

Møtedato 15.11.2005
Sak nr. 172/2005

Saksbehandler: Arild Egge
Arkivsak: 2003/01518
Arkivkode: 301

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

1. Nord-Trøndelag fylkeskommune ser positivt på forslaget om ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen.
2. Nord-Trøndelag fylkeskommune har følgende merknader til de lovmessige endringer som følger av reformen:
 - Loven må i sterkere grad ta utgangspunkt i et perspektiv om likeverdig partnerskap mellom de to forvaltningsnivåene.
 - Det må være stor handlefrihet til å finne konkrete lokale løsninger som har brukernes behov i sentrum.
 - Det er positivt at lovutkastet åpner for interkommunalt samarbeid og avtaler om at stat og kommune kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområde.
 - Mange kommuner har kompetanse og forutsetninger som gir gode muligheter til å ivareta større oppgaver på det arbeidsmarkedspolitiske området.
 - Det er viktig at arbeids- og velferdskontorene får en enhetlig administrativ ledelse som kan opptre for kontoret utad i forhold til brukere og lokalsamfunn.
 - Det må etableres en mer nøytral tvisteløsningsmekanisme enn hva lovutkastet legger opp til.
 - Det må legges til rette effektive saksbehandlingsregler og verktøy som ivaretar både personvern, brukere og intern informasjonsflyt.

Det vises for øvrig til saksforelegget.

Protokoll

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Fylkesrådets vurdering:

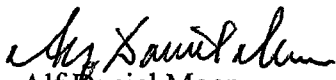
Fylkesråden ser positivt på forslaget om ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, men har noen bemerkninger til de lovmessige endringer som følger av reformen.

Etter fylkesrådets vurdering må følgende legges til grunn for det videre arbeidet:

- Loven må i sterkere grad ta utgangspunkt i et perspektiv om likeverdig partnerskap mellom de to forvaltningsnivåene.
- Det må være stor handlefrihet til å finne konkrete lokale løsninger som har brukernes behov i sentrum.
- Det er positivt at lovutkastet åpner for interkommunalt samarbeid og avtaler om at stat og kommune kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområde.
- Mange kommuner har kompetanse og forutsetninger som gir gode muligheter til å ivareta større oppgaver på det arbeidsmarkedspolitiske området.
- Det er viktig at arbeids- og velferdskontorene får en enhetlig administrativ ledelse som kan opptre for kontoret utad i forhold til brukere og lokalsamfunn.
- Det må etableres en mer nøytral tvisteløsningsmekanisme enn hva lovutkastet legger opp til.
- Det må legges til rette effektive saksbehandlingsregler og verktøy som ivaretar både personvern, brukere og intern informasjonsflyt.

Jeg foreslår at saken oversendes Arbeids- og sosialdepartementet som fylkeskommunens høringsuttalelse.

Steinkjer, 8. november 2005


Alf Daniel Moen
fylkesrådsleder

Saksutredning for fylkesrådet

Hjemmel/referanse for saken:

(Forslag til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og tilpasning i andre lover)

Utrykte vedlegg:

1. Høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), datert 08.08.2005
2. Høringsnotat fra ASD "Forslag til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og tilpasning i andre lover"
3. St.prp. nr. 46 (2004-2005) "Ny arbeids- og velferdsforvaltning"
4. Uttalelse fra KS Sentralstyre av 17. oktober

Utredning

Innledning/bakgrunn

Regjeringen la i St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* fram forslag om en ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Stortinget behandlet proposisjonen 31. mai 2005 og ga sin tilslutning til Regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 198 (2004-2005).

Saksframstilling

Hovedmål for reformen er:

- Å få flere i arbeid og færre på stønad
- Forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov
- Få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

I den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal det etableres en førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune som er brukernes kontaktsted for hele tjenestespekteret i dagens tredelte forvaltning. Førstelinjetjenesten skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtaler og samlokalisering skal ha en lovmessig forankring. Det statlige ansvaret skal samles i en ny statlig etat for arbeid og velferd. Aetat og trygdetaten avvikles. Kommunene beholder sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester.

Arbeids- og sosialdepartementet legger i høringsnotatet fram forslag til de lovendringer som er nødvendige for å gjennomføre organisasjonsreformen. Lovendring er nødvendig for å etablere og regulere den nye statsetaten og for å gi et rettslig rammeverk for det lokale samarbeidet mellom statsetaten og kommunene, inklusive å legge bedre til rette for effektivt samarbeid og ivaretagelse av personvern og taushetsplikt.

Departementet har funnet det mest hensiktsmessig å utforme bestemmelsene i en egen lov om arbeids- og velferdsforvaltningen med organisatoriske regler for den nye statlige etaten til erstatning for bestemmelsene om organisering i folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven. Det foreslås videre at bestemmelsene om en felles førstelinjetjeneste forankres i loven. I tråd med omtalen i St.prp. nr. 46 (2004-2005) er omfanget av organisatoriske bestemmelser begrenset til et minimum. Departementet foreslår videre at regelverket om taushetsplikt og opplysningsplikt som skal gjelde for den ny arbeids- og velferdsforvaltningen, brukarmedvirkning, individuell plan og behovsvurdering, partsstilling og beredskapsbestemmelser samles i loven.

Vurderinger av en del sentrale forhold

KS og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har som siktemål å inngå en rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning, og har beskrevet dette i det omforente "*Grunnlagsdokument for rammeavtale*". Dokumentet sier at rammeavtalen vil danne grunnlag for samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige partnere – både sentralt og lokalt. Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at et slikt likeverdig partnerskap åpner opp for nye og mer fleksible løsninger for et felles forvaltningsansvar, med brukernes behov som styrende. Stortingets behandling av St.prp. 46 viste bred oppslutning om at ny arbeids- og velferdsforvaltning formes i likeverdige partnerskap. Nord-Trøndelag fylkeskommune mener lovutkastet i sterkere grad bør ta utgangspunkt i et slikt perspektiv.

Nord-Trøndelag fylkeskommune mener loven må legge til grunn at den nye statsetaten og kommunene skal gis stor handlefrihet til å finne konkrete lokale løsninger, slik at de sammen med andre lokale parter kan tilpasse arbeids- og velferdskontorene til lokale forhold, behov og utfordringer. Lovverk og rammeavtale bør gi rammer og tiltak som kan støtte opp under utviklingen av de lokale partnerskap. Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at de organisatoriske bestemmelser i lovforslaget derfor bør begrenses til et minimum.

Nord-Trøndelag fylkeskommune er enig i at samlokalisering bør lovbestemmes for at reformen skal bli effektiv. Nord-Trøndelag fylkeskommune er også enig i at plikt til å inngå lokale avtaler om lokalisering, organisering og drift av arbeids- og velferdskontorene bør ha hjemmel i lov.

Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at arbeids- og velferdskontorene bør omfatte flere kommunale tjenester enn kommunens forvaltning av økonomisk sosialhjelp, som er det lovutkastet krever som et minimum. Kommunens forvaltning av økonomisk sosialhjelp er i de fleste kommuner innvevd i andre tjenester, og den er derfor vanskelig å avgrense operativt og kvantitativt. Fylkeskommunen mener loven bør ha som utgangspunkt at den kommunale sosialtjenesten i helhet skal inngå i NAV, men at det samtidig åpnes for i en viss grad å fravike dette begge veier ved lokal avtale. Etter fylkeskommunens syn bør dette også åpne for at tjenester som formelt ikke er en del av sosialtjenesten, som for eksempel kommunalt barnevern, kan inngå i AV-kontoret.

En bør imidlertid være oppmerksom på at "NAV-kontoret" ikke blir for omfattende i sin oppgaveportefølje. Målene og intensjonene for reformen er "Flere i arbeid og færre på trygd" og i tilfeller hvor det oppstår strid om hvilke oppgaver sosialtjenesten velger å ta med inn, bør arbeids- og kvalifiseringstjenester prioriteres. Dette for å sikre konsentrasjon rundt arbeidsrelaterte oppgaver.

Nord-Trøndelag fylkeskommune er positiv til at lovutkastet åpner for interkommunalt samarbeid og avtaler om at stat og kommune kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområde. Regjeringens målsetting er å styrke kommunesektoren og gi kommunene større handlingsrom. Det vil være hensiktsmessig for kommunene, i de tilfeller hvor det kommunale tjenestetilbudet ovenfor brukeren ikke blir svekket, å inngå i interkommunalt samarbeid.

Fylkeskommunen mener at mange kommuner har kompetanse og forutsetninger som gir dem gode muligheter til å ivareta større oppgaver på det arbeidsmarkedspolitiske området. Fylkeskommunen mener at permanent adgang til oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak ikke bør begrenses til de største kommunene. Mange små kommuner har kompetanse og forutsetninger som gir dem gode muligheter til å ivareta større oppgaver på det arbeidsmarkedspolitiske området. Permanent adgang til oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak bør derfor ikke begrenses til de største kommunene. Dette vil fort kunne føre til at NAV- reformen blir en reform hvor små kommuner bli tapere. En individuell vurdering må derfor legges til grunn i vurderingen om hvilke kommuner, uavhengig av størrelse, som gis mulighet til å ivareta disse oppgavene. Jf. den lokale frihet det legges opp til i gjennomføringen av reformen.

Lokal kunnskap om arbeidsliv og sysselsetting må bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsetatens servicetilbud, jf. regjeringsdokumentet (Soria Moria erklæringen).

Nord-Trøndelag fylkeskommune vil understreke viktigheten av et klart regelverk for hvordan informasjon, personvern og taushetsplikt skal håndteres i arbeids- og velferdskontorene. Dette regelverket må ivareta personvernet samtidig som det ikke begrenser nødvendig informasjonsflyt internt i kontoret. Disse hensynene må ivaretas ved etablering av felles IKT-system, felles arkiv og saksbehandlingssystem.

Nord-Trøndelag fylkeskommune er enig i at arbeids- og velferdskontorene bør ha en enhetlig administrativ ledelse som kan opptre for kontoret utad i forhold til brukere og lokalsamfunn. Statsetatens og rådmannens overordnede og helhetlige ansvar for henholdsvis statlige tjenester og kommunale tjenester i AV-kontorene berøres imidlertid ikke av dette. Hvordan ledelsesansvar skal ivaretas ved det enkelte kontor må reguleres i de lokale avtalene. Fylkeskommunen mener at dette også bør innebære mulighet for å avtale en felles administrativ og felles faglig ledelse. Samtidig bør det etableres et felles og enhetlig mål og resultatstyringssystem for alle kontorene.

Fylkeskommunen mener at lovutkastets bestemmelse om tvisteløsning i § 9, fjerde ledd: *"Blir partene ikke enige, fastsettes bestemmelser om arbeids- og velferdskontoret av departementet"* framstår som et paradoks. Dette forslaget til tvisteløsning for avtaler mellom stat og kommune står i motstrid til en troverdig bruk av begrepet likeverdige parter. Mulighet for frie forhandlinger mellom likeverdige parter forutsetter en mer nøytral tvisteløsningsmekanisme.

Nord-Trøndelag fylkeskommune foreslår derfor at utkastets § 9, fjerde ledd erstattes med en mer nøytral og likeverdig tvisteløsningsordning i form av en partssammensatt nemnd. I stortingsbehandlingen ga et flertall klare signaler om at statlig side bør vise romslighet ved etablering av arbeids- og velferdskontorene. KS har i den sammenheng stilt seg positiv til å bidra til å redusere grunnlaget for tvister mellom kommuner og statsetaten gjennom en rammeavtale som kan støtte prosessene fram mot lokale avtaler. En tvisteløsningsordning som tydelig signaliserer partenenes likeverdighet er imidlertid viktig for å møte disse intensjonen

Fylkeskommunen kan se at man fortsatt vil kunne risikere at det oppstår interessekonflikter, dobbelsaksbehandling og kasteballproblemer i ny arbeids- og velferdsetat. I oppgavedifferensieringskommunene vil dette blant annet omfatte personer som har supplerende sosialhjelp til trygd som hovedinntektskilde (parallellkasteballer) og personer som veksler mellom sosialhjelp og trygd som hovedinntektskilde (kjedekasteballer). I slike saker er det viktig at loven ikke begrenser lokale arbeids- og velferdsforvaltningenes mulighet for å avtale om å gjøre oppgaver for hverandre. Kommunene har ofte mye å bidra med og har ofte allerede etablert et tett samarbeid med andre hjelpeinstanser. Sett på bakgrunn av de overordnede målene i reformen å få flere ut i arbeid og færre på stønad, gir lovforslaget med hensyn til mulighetene for etatene å utføre arbeidsoppgaver for hverandre, en så stor begrensing at den vanskeliggjør arbeidet for å oppnå ønskede resultater.

Loven må derfor gi utvidet mulighet til å utføre oppgaver for hverandre i tilfeller hvor dette er hensiktsmessig. Kommune og stat må gis muligheten for samarbeid om bruk av virkemidlene i arbeids- og velferdspolitikken. I tillegg må det gis nødvendig vedtaksmyndighet for å kunne utløse de nødvendige virkemidlene.

Det er et formål i reformen at brukeren skal ha en inngangsdør og en saksbehandler. Med dagens lovforslag vil minimumsløsninger lett kunne bli hovedregelen og ikke unntakene.

Det foreslås derfor at den begrensningen som gjøres i kommentarene vedr. § 9, annet ledd, til *"regelstyrte og lite skjønnsbaserte vedtak"* strykes.

I §4 sjette ledd heter det *"Departementet kan i særlige tilfelle gi kommunene ansvar for arbeidsmarkedstiltak"*. I merknaden begrenses denne videre formulering til at departementet kan gi enkelte kommuner ansvar for arbeidsmarkedstiltak for personer som mottar økonomisk stønad fra kommunene. Dette med henvisning til kap 4.3.3 der det heter *"at det er positive erfaringer med arbeidsrettet kommunal innsats knyttet til fattigdomssatsningen og til den spesielle satsningen på tiltak for langtidssosialhjelpsmottakere"*.

Fylkeskommunen foreslår derfor at muligheten for overføring av ansvaret for tilbudet om arbeidsmarkedstiltak ikke begrenses til de med krav på økonomisk stønad i kommunen, da det vil begrense muligheten for overføring av ansvar der det anses hensiktsmessig for måloppnåelsen. Dette kan evt løses ved å åpne for ytterligere forsøksvirksomhet.

Oppsummering/konklusjon

Flere kommuner har gjennomført ulike forsøk og "piloter" de siste årene i forhold til samordning av tjenestene. Ingen kommuner har per i dag lyktes fullt ut med å bli en reell NAV-kommune. Likevel gir det nye lovforslaget så store begrensninger i delegasjonsmulighet mellom stat og kommunen at det umuliggjør arbeidet mot det reelle NAV-konseptet, som departementet og interim -organisasjonen etterlyser. I de kommuner der det er politisk, administrativ vilje, mulighet og evne, samt enighet mellom stat og kommune til å inngå i et mer forpliktende arbeid, må det legges til rette for dette. Etatene må koordinere arbeidet, og bli annet enn bare samlokalisert.

For små kommuner vil den trygdefaglige kompetansen i større grad bli ivaretatt og styrket. Det sosialfaglige arbeidet vil bli integrert i alt arbeid rettet mot brukeren.

Hvis kommunene skal kunne utnytte det handlingsrommet som er gitt i form av stor lokal frihet til organisering, må det først og fremst gis muligheter for dette i loven i forhold til å utføre arbeidsoppgaver for hverandre. Det er ingen motsetninger mellom at etatene utfører oppgaver for hverandre, og brukerens rettssikkerhet og personvern. Samhandling mellom stat og kommune som likeverdige partnere vil gi brukeren større grad av rettssikkerhet, og personvernet blir ivaretatt i forhold til taushetspliktbestemmelsene i profesjonslovene.

En løsning hvor partene får jobbe sammen og utføre arbeidsoppgaver for hverandre og med felles ansvar, vil sikre fortsatt servicetilbud i alle kommuner, og oppleves som et komplett arbeids- og velferds kontor, og en samordnet velferdsforvaltning. Hjelpet behovet skal ikke følge etatsgrenser og hele virkemiddelapparatet må kunne tas i bruk. Brukeren vil oppleve en etat, med en felles dør og saksbehandler, og ikke bare en felles hovedinngang med mange bakdører. Totalt sett vil dette gi en mer bruker- og målrettet velferdsforvaltning. Skal NAV- reformen lykkes bør det ikke være avgjørende om det er kommunen eller staten som tar hånd om virkemidlene. Ansatte i kommune eller stat bør kunne bruke alle tilgjengelige virkemidler på en fleksibel måte. Dette innebærer at stat og kommune som likeverdige partnere, kan gjøre oppgaver for hverandre.