

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0032 Oslo

Deres ref: 200503121

Saksbehandler: Arbeids- og sosialdepartementet

Vår ref: 05/4163

Arkivkode: 603

Dato: 14.11.2005

Dok.nr:

200503121

111

Arkivkode:

416.0

Dato:

17.11.05

Avd.:

DRØD/SAP

Saksbeh.:

Høringsuttalelse – forslag til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og tilpasninger i visse andre lover

Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) har hatt lovutkast om forslag til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og tilpasninger i visse andre lover, til høring. Høringsfristen til departementet er 14. november 2005. Vi vil i dette notatet drøfte lovforslaget og komme med innspill.

1 Innledning

Vår uttalelse er først og fremst knyttet til forhold i sosialtjenesteloven.

Sosialtjenesteloven er av subsidiær karakter. SHdir er enig i at arbeid og aktivitet i utgangspunktet skal være den viktigste veien til en selvstendig tilværelse.

Sosialtjenesten skal imidlertid fremdeles være et siste sikkerhetsnett som skal fange opp de som ikke har krav på andre ytelser eller ikke kan sørge for seg selv.

Direktoratet legger til grunn at alle personer som har behov for bistand fra arbeids- og velferdskontoret, herunder økonomisk sosialhjelp, fanges opp og gis nødvendig bistand selv om de ikke er i stand til å være i arbeid eller aktivitet.

Oppsummering hovedkonklusjoner

- SHdir anbefaler at omfanget av de kommunale oppgavene som skal ivaretas av Arbeids- og velferdskontoret avtales lokalt og at ikke minimumsløsningen skal gjøres gjeldende i alle landets kommuner. Dette vil gi kommunene en større medbestemmelsesrett og mulighet for bedre tilpasning til lokale forhold og vår differensierte kommunestrukturen. Det er viktig med en faglig avklaring av hvordan selvhjelpsprinsippet i Lov om sosiale tjenester skal forstås og avgrenses, slik at det tydeliggjøres hva minimumsløsningen vil omfatte av oppgaver.
- Vi ber departementet vurdere om ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen bør bygge på et grunnlag for taushetsplikt som i større grad tar utgangspunkt i tjenestemottakerens helhetlige behov, i stedet for det foreslåtte systemet hvor adgangen til informasjonsutveksling tar utgangspunkt i organisasjonsform. SHdir savner en grundigere vurdering av forholdet til personopplysningsloven dersom den nye loven skal åpne for felles arkiv og saksbehandlingssystem for arbeids- og velferdskontoret.

Sosial- og helsedirektoratet

- Det er viktig å legge til rette for interkommunale løsninger som ivaretar hensyn til lokale forhold og brukermedvirkning. Det må imidlertid sikres at problemstillinger rundt personvern, informasjonssikkerhet og organisatoriske forhold er tilstrekkelig utredet og drøftet.
- SHdir slutter seg til forslag i lovutkastet som legger til rette for oppgavedifferensiering, men kommunestørrelse alene må ikke avgjøre dette.
- For å få til god samordning i nytt arbeids- og velferdskontor må det være felles mål og resultatstyringssystem i førstelinje. Delt lederansvar i førstelinje må unngås, og den må følgelig ledes av én person. Ansvar, myndighet og rolle for denne stillingen må være tydelig.
- SHdir anbefaler en lovhjemmel for brukermedvirkning på systemnivå som også omfatter arbeids- og velferdskontoret og ikke bare arbeids- og velferdsetaten.
- Tilsynsansvar er ikke omtalt i lovutkastet. Sosial og helsedirektoratet mener at dette må avklares i utredningen av nytt lovforslag.
- Publikumslokalene til nye arbeids- og velferdsforvaltningen må være tilgjengelig for alle, uavhengig av personlige forutsetninger. SHdir foreslår at dette forankres i loven.

Samordningsforsøket ¹

Vi har i våre kommentarer vektlagt erfaringer fra Samordningsforsøket. I 2002 ble det tatt et initiativ til utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat. Prosjektet ble kalt Samordningsforsøket. 17 kommuner deltar, forsøket avsluttes 31.12.2005.

Hensikten med forsøket er å gi erfaringer fra samordning, utvikle kunnskap til iverksetting av arbeids- og velferdsreformen, informasjon til Rattsø-utvalget og gi regjering og Storting et best mulig grunnlag for beslutnings av organisasjonsmodell.

2 Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Dagens ordning med et trygdekontor, et arbeidskontor og et sosialkontor forsvinner. Det blir i stedet et arbeids- og velferdskontor i alle kommuner som skal være brukernes kontaktsted for alle de statlige tjenestene og som et minimum kommunens forvaltning av økonomisk sosialhjelp. Arbeids- og velferdskontoret skal være et samarbeid mellom stat og kommune, men brukeren skal oppleve det som ett kontor. Målene for reformen er:

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

¹ Telemarksforskning "Evalueringsforsøkene" Arbeidsrapport 21/2005

Det skal inngås en rammeavtale mellom Arbeids- og sosialdepartementet og KS. Det skal også inngås lokale forpliktende avtaler mellom arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune.

Brukermedvirkning i ny lov om arbeids- og velferdsforvaltning

En brukerrettet forvaltning er et av hovedmålene for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Tjenestene skal gjøres enklere for brukerne, og skal være tilpasset brukernes behov. Det nye lovforslaget legger til grunn at brukermedvirkning, både på system- og individnivå, skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning. Lovforslaget skiller mellom brukermedvirkning når det gjelder arbeids- og velferdskontoret som myndighetsutøver og som tjenesteutøver. Til utøvelsen av myndighet ligger brukermedvirkning på systemnivå. I sammenheng med tjenesteutøvelsen skal det skje brukermedvirkning på individnivå.

I lovutkastet § 6 er det tatt inn en bestemmelse om brukermedvirkning på systemnivå, som skal gjelde for den statlige arbeids- og velferdsetaten. Etaten skal sørge for at brukerrepresentanter blir hørt i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester. Bestemmelsen er en videreføring av arbeidsmarkedsloven § 4.

Prinsippet om brukermedvirkning på systemnivå skal også ivaretas gjennom den lokale avtalen. Det fastslås i utkastet § 9 første ledd at avtalen mellom arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune blant annet skal inneholde bestemmelser om hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. Ut fra dette mener direktoratet det vil være naturlig at det også gis en hjemmel for brukermedvirkning på systemnivå som skal gjelde for arbeids- og velferdskontorene, ikke bare arbeids- og velferdsetaten.

Utkastet § 10 inneholder forslag til bestemmelse om brukermedvirkning på individnivå samt retten til individuell plan og behovsvurdering for arbeidssøkere. Denne regelen skal gjelde arbeids- og velferdskontoret, det vil si at den også skal gjelde for den kommunale sosialtjenesten. Plikten til å rådføre seg med klienten i enkeltsaker og utarbeidelse av individuell plan er for sosialtjenestens vedkommende også nedfelt i sosialtjenesteloven henholdsvis §§ 8-4 og 4-3a.

Sosial- og helsedirektoratet ser det som positivt at ovennevnte bestemmelser om brukermedvirkning og individuell plan er tatt med i lovforslaget. Erfaringer fra samordningsforsøket viser at individuell plan er et godt virkemiddel i arbeidet med å gi et bedre tilbud til tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte helse- og/eller sosialtjenester. Brukermedvirkning skal skje i forbindelse med utredning av saken. En sak skal opplyses så godt som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. I henhold til sosialtjenesteloven § 8-5 skal opplysninger så langt som mulig innhentes i samarbeid med klienten eller slik at klienten har kjennskap til innhenting. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at opplysninger og dokumentasjon må være relevant for saken.

I forslagets § 6 om kravet til brukermedvirkning på systemnivå heter det at "Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at brukerrepresentanter blir hørt i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester. Retten til medvirkning

på individnivå er noe svakere formulert i § 10: "Tjenestetilbudet skal *så langt som mulig* utformes i samarbeid med brukeren."

For å sikre at brukeren gis anledning til å medvirke i utformingen av eget tjenestetilbud, uavhengig om behovet er langvarig og krever koordinerte tjenester, foreslår vi at det i lovteksten fremgår at "brukerne skal *informeres om sin rett til å samarbeide* om utformingen av tjenestetilbudet". Tilbakemeldinger fra brukerrepresentanter kan tilsi at mange brukere ikke er kjent med sin medvirkningsmulighet.

3 Førstelinjen – minimumsløsning

Førstelinjen skal være en ny plattform for samarbeid mellom stat og kommune. I lovutkastet presiseres det at kommunene er en viktig medspiller i arbeids og velferdspolitikken, og at samarbeidet og integreringen med den kommunale sosialtjenesten er en sentral del av reformen for å sikre det sosialfaglige perspektivet i den nye førstelinjen.

I § 8 i lovforslaget står det at kommunens oppgaver etter kapittel 5 i Lov om sosiale tjenester skal legges til det felles, lokale arbeids- og velferdskontoret. Videre kan Staten og den enkelte kommune avtale at også andre av kommunens tjenester legges til kontoret.

Presisering av oppgavene som ligger til kapittel 5 i Lov om sosiale tjenester

"Kommunenes administrative apparat for forvaltning av økonomisk sosialhjelp" som grunnlag for en minimumsløsning, henspiller til kommunenes arbeid med forvaltning av økonomisk stønad. Denne oppgaven utgjør kun en mindre del av ansvaret i henhold til lovbestemmelsen i kapittel 5 i sosialtjenesteloven. Involveres de rettslige prinsippene som ligger til grunn for ytelsene i sosialtjenestelovens kapittel fem, vil dette omhandle oppgaver og tjenester hvor attføringsprinsippet står sentralt.

I lovutkastet presiseres det at plikten til å gi råd og veiledning etter lovens § 4-1 og utarbeidelse av individuell plan etter § 4-3a, gjelder i forhold til alle lovens tjenester, også økonomisk sosialhjelp. SHdir mener dette er en viktig presisering, og at det herved slås fast at minimumsløsningen innbefatter sosialtjenestens omfattende råd-veilednings- og koordineringsansvar.

SHdir legger til grunn at samme presisering også gjelder øvrige kapitler i Lov om sosiale tjenester som har direkte sammenheng med kapittel 5. Dette gjelder eksempelvis saksbehandlingsreglene i kapittel 8.

Lovutkastet gir ikke et direkte svar på om den tiltaksportefølje som sosialtjenesten i dag disponerer for å nå målet om hjelp til selvhjelp i lovens kapittel 5, også er å regne som en del av den lovpålagte minimumsløsningen. Dette gjelder eksempelvis kommunale aktivitets- og arbeidsmarkedstiltak og annet oppfølgingsarbeid som iverksettes for å imøtekomme kravet i lovens § 5-1 ("stønadens skal ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulp") og § 5-3 om bruk av vilkår.

I lovutkastet står det at "det er helt avgjørende for reformen at den kommunale sosialtjenesten og den statlige arbeids- og velferdsetaten samarbeider om bruk av

virkemidler i arbeids- og velferdspolitikken." Videre at "kommunens egen kunnskap og kompetanse om lokalt arbeidsliv og sysselsetting må integreres i den nye etaten."

Selvhjelpsprinsippet og vilkårsparagrafen er sosialtjenestens viktigste redskap for iverksetting av arbeidslinjen. Arbeidsrettede tiltak som settes i verk av kommunen er derfor en direkte følge av prinsippene i kapittel 5 (§§ 5-1 og 5-3) og i tråd med målsettingene for reformen. SHdir mener derfor det er naturlig at oppgaver med utføringskarakter etter Lov om sosiale tjenester *organisatorisk* legges til førstelinjen. Slik kan man samle alle virkemidler, både statlige og kommunale, som er viktige for at man skal lykkes med å nå målene i reformen. Vi viser til brev fra SHdir til ASD av 29.6.2005 om "Kommunenes administrative apparat for forvaltning av økonomisk sosialhjelp".

Samme problemstilling vil gjøre seg gjeldende i forhold til mer behandlingsrettede rehabiliteringsoppgaver som sosialtjenesten utfører. De fleste av disse oppgavene gjøres også i tråd med selvhjelpsprinsippet i § 5-1 i lov om sosiale tjenester. Det kan derfor være vanskelig å avgrense hvilke oppgaver som utføres for å nå formålet i lovens kapittel 5 og hvilke som faller utenfor. I Rundskriv I-34/2001 heter det som følger: "Selv om økonomisk stønad er en selvstendig ytelse, er økonomiske vanskeligheter ofte bare en del av et større problemkompleks. Det kan derfor være aktuelt å sette inn andre hjelpetiltak enn økonomisk støtte for å nå lovens formål i den enkelte saken." (s. 3)

I prinsippet kan trolig de fleste oppgaver som utføres i situasjoner der personen mottar økonomisk sosialhjelp, eller står i fare for havne i en situasjon hvor hun/han vil trenge økonomisk sosialhjelp, defineres som utført i tråd med selvhjelpsprinsippet. Dette gjelder eksempelvis boligsosialt arbeid og sosialfaglig endrings- og oppfølgingsarbeid.

SHdir mener at man på faglig grunnlag bør foreta en prinsipiell avklaring av hvorvidt tjenester med utgangspunkt i selvhjelpsprinsippet i kapittel 5 skal inngå i minimumsløsningen.

Vurdering av de to alternativene til organisering av arbeids- og velferdskontoret
Lovutkastet skisserer to ulike alternativer med hensyn til hvilke oppgaver som skal ivaretas av arbeids- og velferdskontorene og dermed utgjøre arbeids- og velferdsforvaltningen.

Alternativ 1

Alternativ 1 innebærer at minimumsløsningen gjøres gjeldende i alle landets kommuner. Andre kommunale oppgaver kan samlokaliseres med arbeids- og velferdskontoret, uten at disse blir en del av arbeids- og velferdsforvaltningen.

SHdir mener at minimumsløsningen kan skape nye organisatoriske skiller, og det er da en fare for at tjenestemottakere, f. eks. de som trenger bistand med rusproblemer i henhold til kapittel 6 og 4, får et dårligere og mer fragmentert tilbud enn i dag. Når intensjonen med reformen er *én dør*, også for de av sosialtjenestens brukere med størst hjelpebehov, vil en obligatorisk minimumsløsning i alle kommuner vanskeliggjøre denne måloppnåelsen.

Sosialtjenestene i Norge er preget av fleksibilitet og mangfold. Arbeidsoppgavene går over i hverandre, og det kan være vanskelig å avgrense en oppgave innenfor et tjeneste- og temaområde. Et eksempel på dette kan være en samtale med en rusklient rundt en søknad om sosialhjelp til midlertidig bolig som **både** er arbeid med økonomisk sosialhjelp, arbeid med rusmiddelmissbrukere og boligsosialt arbeid. Kvaliteten på det sosiale arbeidet kan derfor forringes dersom man velger å fragmentere og dele opp oppgaver som faglig sett henger tett sammen.

Som det påpekes i lovutkastet vil det med en slik ordning på grunn av reglene om behandling av personopplysninger, bli nødvendig å trekke klare skiller mellom oppgaver som utføres i arbeids- og velferdsforvaltningen og oppgaver som utføres i kommunen utenfor denne. Det vil heller ikke bli mulig å fordele oppgavene på ansatte ved kontoret på tvers av tilsettingsforhold i henholdsvis arbeids- og velferdsetaten og kommunen. I de minste kommunene kan det i dag være kun én person med sosialfaglig utdanning som i dag har ansvar for alle oppgaver i henhold til hele Lov om sosiale tjenester. Ved en obligatorisk deling mellom kapittel 5 og de øvrige tjenestene, vil samme person ikke lenger kunne utføre alle sine tidligere oppgaver. Konsekvensen kan bli at kommunen må foreta flere ansettelser for å få utført oppgavene. Dette er lite tilpasset den differensierte kommunestrukturen vi har i Norge, med et stort antall små kommuner.

Videre kan dette virke negativt inn på fagmiljøene i kommunen, ved at den sosialfaglige kompetansen blir delt opp og skilt ut i ulike organisatoriske enheter, med det resultat at tidligere kollegaer ikke lenger får anledning til å drøfte vanskelige saker. I BAKST-undersøkelsen svarer 89 % av informantene at kollegaer på kontoret er en svært/meget viktig kilde til kunnskap.²

SHdir mener at minimumsløsningen bør gjøres gjeldende der kommunene selv ønsker det. Dette kan eksempelvis være i store kommuner og bydeler som allerede har en spesialisert sosialtjeneste, og hvor samordning av flere tjenester enn minimumsløsningen kan føre til for store og uoversiktlige tjenester.

Så langt SHdir erfarer etter møte med Fylkesmenn og sosialsjefer, har forslaget om en minimumsløsning liten støtte innenfor fagfeltet. Det vil derfor være uheldig om en slik løsning tvinges gjennom via lovverket. Dette kan hindre en smidig innføring av reformen. En obligatorisk minimumsløsning kan bli tolket dit hen at kommunene gis lite medbestemmelsesrett, og ikke oppfattes som en likeverdig aktør i prosessen.

Mange kommuner har hatt langvarige prosesser hvor de har arbeidet for å knytte de kommunale tilbudene tettere sammen for å gi brukerne mer helhetlige tjenester. For de som har lyktes med dette, kan det virke lite hensiktsmessig å måtte skille ut den delen av tjenesten som omhandler økonomisk sosialhjelp.

Alternativ 2

SHdir anbefaler det andre alternativet hvor omfanget av de kommunale oppgavene som ivaretas av arbeids- og velferdskontoret avtales lokalt. Dette gir kommunene en større medbestemmelsesrett og fleksibilitet samt mer tilpasning til lokale forhold og

² Bruk av, holdninger til og behov for kunnskap i sosialkontortjenesten – BAKST. Rapport fra spørreundersøkelse, Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenester og tns gallup (2005)

kommunestruktur. Samtidig gir dette klare signaler om både forventninger og krav til kommunene om likeverdig deltaking i utformingen av det lokale tjenestetilbudet.

Det bør imidlertid avklares tydeligere hvor yttergrensen for samordningen skal gå av hensynet til behandling av personopplysninger, det vil si om man tenker at det finnes en *maksimumsløsning*. Vil yttergrensen for samordningen følge de oppgavene som kommunen er ansvarlig for i henhold til Lov om sosiale tjenester, eller vil sosialtjenesten ha mulighet til å legge inn andre områder som de i dag kan ha et ansvar for. Dette gjelder eksempelvis Husbankens bostøtteordninger.

Lovutkastet åpner for at stat og kommune kan utføre visse oppgaver for hverandre. Dette er ikke nærmere presisert utover at det skal være "helt enkle, regelstyrte og lite skjønnsbaserte vedtak som ikke innebærer mulighet for at stat eller kommune velter ansvar eller kostnader over på den annen part"³. Direktoratet mener at det må avklares nærmere hva som kan delegeres av myndighet til NAV-kontoret og hvordan det evt skal sikres tilgang på tjenester hvor statsetaten ikke er tilstede.

SHdir ønsker også å påpeke viktigheten av at de lokale avtalene som inngås må være dynamiske og bli fortløpende evaluert. Det bør eksempelvis være mulig å utvide eller innskrenke kommunens representasjon i førstelinjen, dersom den første organisatoriske løsningen ikke viser seg å fungere optimalt.

Økonomiske konsekvenser

I lovutkastet framgår det at Regjeringen legger til grunn at staten skal bære kostnadene dersom kommunene får utgifter knyttet til flytting for å oppnå kravet til minimumsløsning for samlokalisering av førstelinjen. Det fastslås imidlertid at de økonomiske konsekvensene av reformen er usikre, og at Regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2006 gir en mer detaljert beskrivelse av de økonomiske konsekvensene ved etableringen av den nye arbeids- og velferdsreformen. Regjeringen vil i den sammenheng komme tilbake til kostnadsdelingen mellom stat og kommune.

SHdir ønsker å påpeke at det bør være hensynet til faglig forsvarlighet og ikke kommuneøkonomi som avgjør hvilken løsning kommunene velger. Det er derfor viktig at kommunene gis en reell mulighet til å velge den løsningen som er best tilpasset de lokale forholdene og brukernes behov.

4 Taushetsplikt og behandling av personopplysninger ved arbeids- og velferdskontoret

Et av formålene med opprettelsen av arbeids- og velferdskontorene bestående av den statlige arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten er behovet for bedre samordning av trygd-, arbeids- og sosialtjenester. En effektiv samordning av tjenestene forutsetter også en effektiv samhandling og informasjonsutveksling mellom den nye etaten og kommunene. Fordi arbeids- og velferdskontorene vil omfatte et bredt tjenestespekter innenfor trygd, arbeid og sosial, vil det også være behov for å samhandle med utenforliggende etater og tjenesteområder – kanskje særlig helsetjenesten, men også andre områder.

³ Se St. prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Noen av utfordringene knyttet til en effektiv samhandling mellom helse- og sosialtjenesten ble vurdert av Berntutvalget i NOU 2004:18. Her ble det blant annet avdekket at dagens regelverk er til hinder for en effektiv samhandling og informasjonsutveksling mellom den kommunale sosial- og helsetjenesten.

SHdir savner derfor en vurdering av behovet for samhandling og informasjonsutveksling, både i arbeids- og velferdskontoret internt og med eksterne aktører som helsetjenesten. Vi antar imidlertid at det foreligger et slikt behov, og foreslår at departementet vurderer nærmere om de foreslåtte lovbestemmelsene om taushetsplikt i lovutkastets §§ 7 og 12 er tilstrekkelig til å ivareta dette behovet.

§ 7 Taushetsplikt

Sosial- og helsedirektoratet forstår det slik at lovutkastets § 7 bare regulerer taushetsplikten for den statlige arbeids- og velferdsetaten.

Vi synes imidlertid ikke det kommer klart nok frem av lovutkastet at sosialtjenestelovens bestemmelser om taushetsplikt fortsatt skal gjelde for den delen av arbeids- og velferdskontoret som skal utgjøres av den kommunale sosialtjenesten. Dette henger sammen med at forskjellen mellom begrepene "arbeids- og velferdsetaten" og "arbeids- og velferdskontoret" heller ikke kommer klart nok frem i lovutkastet og merknadene.

Lovutkastets § 7 foreslås regulert etter samme prinsipp som sosialtjenestelovens tilsvarende bestemmelse i § 8-8. Sosial- og helsedirektoratet ser behovet for at prinsippet om å bevare taushet om personlige forhold står sterkt i lovgivningen. Samtidig er det viktig at taushetspliktreglene ikke må være et unødig hinder for et samarbeid mellom instanser hvor dette er i den enkelte tjenestemottakers interesser. I forholdet mellom helse- og sosialtjenesten, ser vi at sosialtjenestelovens bestemmelser om taushetsplikt kan være til hinder for en effektiv og hensiktsmessig utveksling av opplysninger med helsetjenesten, fordi sosialtjenesteloven § 8-8 (3) tar utgangspunkt i at utlevering kun skal skje når det er "nødvendig for å fremme sosialtjenestens eller institusjonens oppgaver, ...".

Bernt-utvalget foreslo i NOU 2004:18 en felles plattform for taushetsplikt i sosial- og helsetjenesten som bygger på helsetjenestelovgivningens utforming av bestemmelser om taushetsplikt. Sosial- og helsedirektoratet støttet endringsforslagene fra Bernt-utvalget på dette punktet.

Vi ber departementet vurdere om en ny lov for arbeids- og velferdsforvaltningen bør bygge på en plattform for taushetsplikt som i større grad tar utgangspunkt i tjenestemottakerens/brukerens helhetlige behov, i stedet for det foreslåtte systemet hvor adgangen til informasjonsutveksling tar utgangspunkt i organisasjonsform. Dette vil kunne være et viktig bidrag til å lette samarbeidet på tvers av tradisjonelle skillene, samtidig som hensynet til tjenestemottakeren ivaretas.

§ 12 Behandling av personopplysninger ved arbeids- og velferdskontoret

Sosial- og helsedirektoratet er positive til lovbestemmelser som bidrar til bedre samhandling mellom tjenesteleddene, og som igjen bidrar til bedre og mer helhetlige løsninger for brukeren. Forutsetningen er at grunnleggende regler om taushetsplikt og

personvern overholdes, slik at brukerne kan være trygge på at opplysninger om personlige forhold kun tilfaller de som har et tjenestelig behov for slike opplysninger.

Lovutkastets § 12 innebærer at personopplysninger skal kunne være tilgjengelige for tjenestemenn innenfor et arbeids- og velferdskontor i den utstrekning det er hensiktsmessig. Bestemmelsen vil være et unntak fra taushetspliktbestemmelsene i henholdsvis lovutkastets § 7 og sosialtjenesteloven § 8-8. Dette bør fremgå klarere av merknadene til loven.

Vi savner en grundigere vurdering av forholdet til personopplysningsloven dersom den nye loven skal åpne for felles arkiv- og saksbehandlingssystemer for arbeids- og velferdskontoret. Vil personopplysningsloven være tilstrekkelig rettslig grunnlag for behandlingen av personopplysninger i et slikt felles arkiv- og saksbehandlingssystem? Hvem kan og skal være databehandlingsansvarlig for et slikt system? Hvem skal korrigere feilaktige data? Hvem skal håndtere innsynsbegjæringer fra brukere? Departementet bør drøfte slike problemstillinger.

5 Interkommunale løsninger

Lovutkastet § 9 tredje ledd forutsetter at kommunen kan delegere sin myndighet til et interkommunalt organ eller en annen kommune. Etter gjeldende kommunelov kan myndighetsoppgaver ikke delegeres til et interkommunalt organ. SHdir er klar over at det finnes interkommunalt samarbeid på flere områder som for eksempel barnevern og helse, miljø og sikkerhet. Hittil har det vært nødvendig å søke etter en hjemmel i den enkelte særlov dersom offentlig myndighetsutøvelse skal kunne legges til interkommunale enheter. Dette er foreslått endret i forslaget til endringer i kommuneloven som nylig har vært ute på høring.

Departementet påpeker at dersom det hjemles adgang til interkommunalt samarbeid om offentlige myndighetsoppgaver knyttet til sosialtjenesteloven, vil dette gå foran kommunelovens begrensning i adgangen til interkommunalt samarbeid.

Departementet har derfor foreslått et nytt fjerde ledd i sosialtjenesteloven § 2-1, hvor det fremgår at en kommune kan delegere sin myndighet etter sosialtjenesteloven til et interkommunalt organ eller en annen kommune: *"Kommunens myndighet etter denne lov kan etter reglene i kommuneloven delegeres til et interkommunalt organ eller annen kommune."*

Slik forslaget er formulert med en henvisning til reglene i kommuneloven, kan det synes uklart hvorvidt det gis adgang til delegasjon av myndighetsutøvelse til et interkommunalt organ. I kommuneloven § 27 er delegasjonsadgangen avgrenset til avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Ordlyden i forslaget til nytt fjerde ledd i sosialtjenesteloven kan derfor i seg selv danne grunnlag for misforståelse. På bakgrunn av dette mener direktoratet at det bør komme tydeligere frem i lovteksten dersom henvisningen til kommuneloven kun gjelder prosessen for hvordan delegasjon skal foregå, og ikke hvilke områder som kan delegeres til et interkommunalt organ.

Sosial- og helsedirektoratets høringsuttalelse om interkommunalt samarbeid, Kommunal- og regionaldepartementet.

Det vises til Kommunal- og regionaldepartementets forslag til endring av kommunelovens bestemmelser om interkommunale samarbeid. SHdir forstår det slik at de foreslåtte modellene for interkommunalt samarbeid i nevnte lovutkast skal gjelde for organisering av tilsvarende samarbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen. I Sosial- og helsedirektoratets høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementets lovforslag uttalte vi følgende:

"Samkommune-/ vertskommunemodellen aktualiserer personvern- og informasjonssikkerhetsspørsmål. Det er derfor vår vurdering at departementet bør utrede disse spørsmålene før det fremmes en proposisjon til Odelstinget.

Sosial- og helsedirektoratet finner det naturlig å anmode departementet om at de personvern- og informasjonssikkerhetsspørsmålene som lovutkastet reiser, forelegges Datatilsynet for vurdering.

Etter Sosial- og helsedirektoratets syn er det naturlig at lovforslagets forhold til personopplysningsloven utredes av Datatilsynet før vi kommenterer de personvernproblemstillinger som er spesifikke for sosial- og helsesektoren."

Erfaring med interkommunalt samarbeid i samordningsforsøket⁴

Orkdalsregionen har erfaring med interkommunalt samarbeid. Gjennom Samordningsforsøket ble det lagt rammer for å prøve ut samordning av kommunale og statlige arbeids- og velferdstjenester. Målet var å utvikle en felles ledelse av velferdstjenestene i regionen, et interkommunalt samarbeid om sosialkontortjenestene og et desentralisert felles mottaksledd i førstelinje i kommunene med et tverretattlig samlokalisert saksbehandlerteam. Dette innebar overføring av myndighet fra kommunen til prosjektet og fra politikere til administrasjon.

Samordning av kommunale og statlige arbeids- og velferdstjenester betyr utfordringer både når det gjelder intern og ekstern samhandling, men har også gitt gevinst for brukere med behov for flere tjenester, kompetansenettverk og – utvikling, utveksling av erfaring.

SHdir mener at det er viktig å legge til rette for interkommunale løsninger som ivaretar hensyn til lokale forhold og brukermedvirkning. Det må imidlertid sikres at problemstillinger rundt personvern, informasjonssikkerhet og organisatoriske forhold blir utredet og drøftet.

⁴ Telemarksforskningsrapport 2004/26 s 64

6 Tilgjengelighet og krav til universell utforming

Publikumslokalene til den nye arbeids- og velferdsforvaltningen må være tilgjengelig for alle ansatte og brukere, uavhengig av personlige forutsetninger. SHdir foreslår følgende tillegg til selve lovteksten § 8 Arbeids- og velferdskontor, nytt 3. ledd: *Arbeids- og velferdskontorets lokaler og tjenester skal være tilgjengelig for alle basert på prinsippet om universell utforming.*

Tilgjengelighet til virksomhetens nett-tjenester og Internett må ivaretas spesielt. SHdir ved Deltasenteret har utarbeidet sjekklister som viser faktorer som må ivaretas for at lokalet og nettbaserte tjenester skal være tilgjengelig for hele befolkningen. Slike sjekklister må legges til grunn ved utforming og innredning av publikumslokalene.

7 Oppgavedifferensiering

Departementet foreslår at det lovmessig legges til rette for at stat og kommune i noen tilfeller kan utføre myndighetsoppgaver for hverandre. En del kommuner vil ha kompetanse og forutsetninger for å ivareta visse oppgaver på det arbeidsmarkedspolitiske området. Det er i St prp nr 46 (2004-2005) redegjort for regjeringens politikk for mer differensierte former for ansvars- og oppgavedeling mellom kommune og stat knyttet opp mot kommunestørrelse.

Desentralisering av Aetats virkemidler prøves ut i bydelene Gamle Oslo og Sagene. (2004 – 2007)⁵. Forsøket innebærer at de kommunale fullmaktene er utvidet slik at de kan utføre tjenester som vanligvis er tillagt Aetat for aktuell målgruppen. Det er overført tiltaksmidler fra Aetat og kommunen kan selv kjøpe tiltaksplasser fra aktuelle tilbydere. Bydelene har mulighet til å ta hånd om hele kvalifiserings- og jobbsøkeprosessen og tilby et bredt spekter av tiltak.

SHdir imøteser regjeringens forslag om en lovhjemmel for oppgavedifferensiering slik at det kan være mulig å gi aktuelle kommuner ansvar for arbeidsmarkedstiltak til personer som har ytelser fra kommunen. Etter vår vurdering må ikke kommunestørrelse alene være avgjørende for om kommunene får denne myndigheten eller ikke, andre relevante kriterier må også kunne legges til grunn.

Lokale avtaler om myndighetsoverføring ved oppgavedifferensiering

Statlig og kommunalt ansatte vil etter departementets lovforslag få mulighet til å gi brukerne informasjon, råd, veiledning og forestå enkle saksforberedelser på hverandres oppgaveområder. Dette skal være basert på lokale avtaler. I lovutkastet § 9 har departementet foreslått at avtalen som skal ligge til grunn for lokale arbeids- og velferdskontor kan inneholde bestemmelser om at stat og kommune kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområde. I forslaget § 4 sjette ledd er det foreslått at staten i særlige tilfelle kan gi kommunen ansvar for arbeidsmarkedstiltak. Direktoratet presiserer at ansvaret både for arbeidsgiver og arbeidstaker må være tydelig ved overføring av myndighetsoppgaver.

⁵ Telemarksforskning "Evalueringsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten" Arbeidsrapport nr 26/2004.

8 Felles mål og resultatstyring i førstelinjen

Erfaring fra samordningsforsøkene viser at effektivt samarbeid mellom etatene i førstelinje begrenses av at etatene har ulike resultatmål.⁶ Statsetatene har krav på seg i forhold til produksjon av vedtak og er i mindre grad ansvarlig for omfang av ytelsene, som langt på vei bestemmes av rettigheter eller legenes vurderinger. Den kommunale sosialtjenesten har fokus på færre brukere på sosialhjelp, dvs reduksjon i sosialutgiftene for kommunen.

Uten felles mål og resultatstyring kan konsekvensene bli at samarbeidet i arbeids- og velferdskontoret ikke fungerer optimalt for brukerne fordi stat og kommune vil kunne agere forskjellig for å nå resultatene de blir målt på. SHdir mener det er viktig å prioritere felles mål- og resultatstyringssystem for arbeids- og velferdskontoret.

9 Én leder av førstelinjen

Arbeids- og velferdskontoret skal etableres som en enhet i forhold til brukere og lokalsamfunn. Lovutkastet legger opp til at kontoret skal ha en enhetlig administrativ ledelse samtidig som dagens ansvarsdeling mellom stat og kommune opprettholdes.

I praksis blir det to etater som skal samarbeide om å lede en felles førstelinje. SHdir vurderer det slik at man må unngå delt lederansvar i førstelinjen følgelig må én person ha lederansvaret. Tilbakemeldinger fra samordningsforsøkene er også at førstelinjen må ses på som en organisatorisk enhet og bør ha én leder.⁷

Formelle rammebetingelser, ansvar, myndighet og begrensninger for lederstilling i førstelinjen må være tydelig avtalt mellom stat og kommune.

10 Tvisteløsning

I lovforslag § 9 Samarbeid og oppgavedeling, 4. ledd. Dersom partene i arbeids- og velferdskontoret ikke blir enige om samarbeid og oppgavedeling fastsettes bestemmelser av departementet.

Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunenes sentralforbund bygger sitt samarbeid og sine avtaler på "partnerskapsprinsippet". Dette innebærer at det er to likeverdige parter som skal inngå avtale. Etter vår vurdering er det viktig å forsøke å opprettholde en viss balanse mellom kommunen og statsetatene. Et virkemiddel for å oppnå enighet dersom dette ikke oppnås i vanlige kanaler er å opprette et utvalg som avgjør tvister.

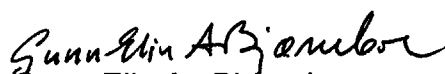
⁶ Telemarksforskning "Evalueringsforsøkene" Arbeidsrapport 21/2005

⁷ Prosjektledersamling 27-28 september 2005, Samordningsforsøket

11 Tilsyn

Lovutkastet inneholder ingen forslag til bestemmelser om tilsyn med det nye arbeids- og velferdskontoret, og problemstillingen er ikke omtalt i lovutkastet. Sosial- og helsedirektoratet mener at tilsynsansvar bør avklares i utredningen av nytt lovforslag, og eventuelt forankres i lov. Et viktig hensyn ved tilsyn er å ivareta rettssikkerheten for den enkelte tjenestemottaker. En problemstilling her vil bli hvem som skal utøve tilsyn med arbeids- og velferdskontoret som er både statlig og kommunal myndighet.

Med vennlig hilsen


Gunn-Elin Aa Bjørneboe
direktør


Berit Eivi Nilsen
prosjektdirektør