

Arbeids- og sosial departementet
Postboks 8019 Dep

0030 Oslo

Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 05/03121	Doknr.: 119
Arkivkode: 416.0	Dato: 18.11.05
Avd.: SAP	Saksbeh.:
U.off.:	

Deres ref 200503121

Vår ref 207.3/NSS

Dato 14.11.2005

NY LOV OM ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN OG TILPASNINGER I VISSE ANDRE LOVER - HØRING

Vi viser til departementets brev av 8. august d.å. vedrørende forslag til lovendringer i tilknytting til NAV-reformen. Akademikerne støtter forslaget om å vedta en egen lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Nedenfor følger enkelte konkrete endringsforslag og kommentarer til noen av bestemmelsene.

Organisatoriske bestemmelser

Departementet foreslår å begrense omfanget av organisatoriske bestemmelser til et nødvendig minimum for å gi etaten frihet til å bestemme organiseringen selv, ut fra hva etaten finner formålstjenlig. Vi støtter dette. Dette er viktig for å gi etaten mulighet til i størst mulig grad å organisere seg ut fra tilgjengelige ressurser og tilpasse ressursbruken til brukernes behov. Den nye etaten må være fleksibel nok til å tilpasse seg samfunnets utvikling.

Klage- og ankeordning

Vi er enig i at det bør overlates til etaten å organisere klage- og ankebehandlingen. Lovteksten legger til rette for dette. Vi mener imidlertid at organisering av klage- og ankeordning i den nye etaten må ivareta noen grunnleggende hensyn som klart må komme til uttrykk i lovforarbeidene:

- Rettssikkerhet
- reell to-instans behandling i tråd med forvaltningsloven § 28
- tilstrekkelig uavhengighet i forhold til den øvrige del av virksomheten
- tydelighet overfor brukerne om at ovennevnte hensyn er ivaretatt

I utkast til folketrygdloven § 21-12 første ledd andre punktum står det at "Før et vedtak kan bringes inn for Trygderetten, skal det overprøves ved klage til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har gjort vedtaket". Bruken av begrepet "nærmest overordnet" vil kunne stenge muligheten for å organisere klage- og ankebehandlingen i en sentralisert uavhengig enhet, slik det er gjort i Aetat i dag. Dersom det bestemmes at den nye statsetaten skal bestå av et mellomledd på region- eller fylkesnivå, vil dette organet kunne anses som "nærmest overordnet" til et arbeids- og velferds kontor. For å sikre at arbeids- og velferdsetaten får mulighet til å bestemme hvordan klage- og ankesaksbehandlingen skal organiseres, foreslår vi derfor at § 21-12 første ledd andre punktum utelater ordet "nærmest", slik at det kun står "overordnet".

Begrepet "nærmest overordnet" benyttes også i forvaltningsloven § 28. Tilsvarende problemstilling kan derfor oppstå for klagesaker som omfattes av disse reglene, se arbeidsmarkedsloven § 14. Det bør derfor vurderes å ta inn en presisering i arbeidsmarkedsloven om at "klage- og ankesaker behandles av det organ som arbeids- og velferdsdirektoratet bemyndiger".

I høringsnotatets punkt 4.3.2 fremgår det at den som "overlater myndighet vil beholde det juridiske, økonomiske og resultatmessige ansvaret, vil kunne gi instruks om oppgaveløsningen og vil ha et ansvar for opplæring og oppfølging av de som utfører tjenesten". I denne forbindelse savner vi en nærmere vurdering av klage- og ankebehandling i de tilfellene statsetaten og kommunene overlater myndighetsoppgaver til hverandre.

Trygdeetaten har en egen nemnd som behandler tvister mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i arbeidsgiverperioden. Denne nemnda foreslås opprettholdt, jfr. forslag til lov om folketrygd, § 21 – 13. Klagenemnda er etter vårt syn et tvisteløsningsorgan som med fordel kunne vært flyttet ut av etaten, for eksempel lagt til partene i arbeidslivet. Det ville ryddet mulighetene for en felles oppbygging av klage- og ankebehandling i den nye etaten.

Individuell plan § 10

Lovforslaget synes å sette opp strengere kriterier ("behov for langvarige og koordinerte tjenester") for å få utarbeidet individuell plan enn det Stortinget har fastslått som kriterium ("brukere med sammensatte behov"). Kravet om "langvarig" tjenestebehov bør fjernes i lovteksten, fordi et slikt krav ikke er nevnt av Stortinget eller drøftet tidligere i høringsnotatet og fordi det i den enkelte sak vil være vanskelig å vite på forhånd hvor langvarig hjelpebehov den enkelte vil ha.

En bør også vurdere om begrepet "koordinerte tjenester" skal erstattes med "sammensatte behov" fordi det i større grad gjenspeiler situasjonen før den er kartlagt. Det er vel først etter kartlegging av den enkeltes situasjon at en evt. kan slå fast at en person trenger "koordinerte tjenester".

Taushetsplikt og personvern § 7, 11 og 12

Høringsnotatet sier ingenting om rettssikkerhetsgarantier for brukeren. Notatet kunne med fordel gitt mer uttrykk for prinsipiell tenkning om personvern og taushetsplikt.

Lovens bestemmelser om taushetsplikt og personvern bør samles i et eget kapittel (§§ 7, 11 andre og tredje ledd, 12). I dette kapitlet bør også inntas bestemmelser om innhenting av opplysninger.

Reglene for innhenting av opplysninger reguleres i særlovene. Siden det lett blir komplisert for saksbehandlere å måtte forholde seg til flere regelsett samtidig, anbefaler vi at alle regler om taushetsplikt og om innhenting av opplysninger reguleres uttømmende i ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det er viktig å sikre at behovet for mer effektive og rasjonelle arbeidsmetoder i forvaltningen ikke svekker brukernes tillit til at deres personvern blir ivaretatt. For å oppnå dette er det viktig at taushetspliktsreglene har lik rekkevidde slik det er beskrevet i høringsnotatets punkt 4.4.1 om beskyttede personopplysninger.

Det fremgår av høringsnotatet at det er lagt opp til at ivaretagelse av personvernet i stor grad skal skje gjennom regulering i de avtalene som arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune inngår. Vi frykter at lokal avtaleregulering kan føre til veldig variert praksis og uklare rammer for hvordan personopplysninger behandles på de enkelte arbeids- og velferdskontorene. Det er også uklart hvilke opplysninger kontorene kan behandle. For å sikre en ensartet praksis og klare rammer for behandling av personopplysninger, bør regelverket for arbeids- og velferdsforvaltningen angi et uttrykkelig formål med behandlingen.

Førstelinjen og oppgavedeling

Høringsnotatets punkt 4.2 omhandler felles førstelinjetjeneste mellom stat og kommune. Det legges i utkastet til ny lov opp til følgende forhold:

- Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune opprettholdes, økonomisk sosialhjelp forblir en skjønnsbasert og behovsprøvd kommunal ytelse.
- Førstelinjen bli lovpålagt, men skal etableres som et samarbeid mellom stat og kommune regulert i lokale avtaler.

I en definisjon av hva som omhandler førstelinjetjenesten, blir det lagt vekt på at førstelinje ikke kun skal oppfattes som et offentlig servicekontor med felles front og mottak, men også skal innbefatte tjenester som er knyttet til hele den bakenforliggende brukerrettede prosessen. Det er allikevel i det offentlige servicekontoret at møte med brukeren finner sted.

I høringsnotatet er det lagt til grunn at en samordnet førstelinjetjeneste skal ha en tydelig ansvars- og arbeidsdeling mellom stat og kommune. Samtidig skal det være fleksibilitet og lokalt handlingsrom til å finne hensiktsmessige løsninger. En stor grad av lokal frihet kan medføre at de lokale arbeids- og velferdskontorene organiseres på veldig forskjellige måter. Vi mener dette kan føre til uklare ansvarsforhold. Dette vil særlig gjelde der hvor statsetaten og kommune inngår avtaler om å overføre oppgaver til hverandre.

Lokale avtaler må være fleksible for å sikre en best mulig utnyttelse av lokale ressurser, men bruk av lokale avtaler kan også føre til store forskjeller i tilbudet brukeren får pga. store variasjoner i de kommunale ressursene. For å forhindre dette, bør det i retningslinjer og forskrifter fra departementene fastsettes noe i forhold til kompetansekrav hos de ansatte og formkrav i forhold til organisering av førstelinjetjenesten.

Det følger av utkast til lov om arbeids- og velferdsforvaltning § 9 andre ledd, at avtalene mellom statsetaten og kommunene kan "inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres myndighetsområde". I punkt 4.3.2 er oppgavene presisert noe nærmere til å omfatte informasjon, veiledning, veivisning og enkel saksforberedelse. Vi mener det i første rekke må være den nye arbeids- og velferdsetaten som skal overta oppgaver fra kommunene og ikke omvendt. Grunnen er at det i første rekke er den nye statlige etaten som har hovedfokus på formålet med reformen, antagelig mer enn kommunene. Videre er det nødvendig å ha klare føringer på hvilke oppgaver den nye arbeids- og velferdsetaten skal kunne overta fra kommunene. Det må være avgrenset til arbeids- og velferdsrelaterte oppgaver og ikke andre kommunale oppgaver som ikke samsvarer med den nye etatens innsatsområde. Vi mener det bør presisere hvilke oppgaver det dreier seg om, enten i lovens § 9 eller i forskrift gitt i medhold av § 9.

For ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen som skal jobbe på de lokale arbeids- og velferdskontorene, er det viktig å ha klare linjer og at det faglige og personalmessige ansvaret er tydelig. I forhold til ledelse av de nye lokale førstelinjetjenestene må det være en klar styrings- og ledelsesmodell. Det bør gis klare føringer på at det må være en enhetlig ledelse som skal styre den nye etaten. Dette anses for meget viktig for ikke å skape unødig ressursbruk. Klare ansvarsforhold og klar fordeling av oppgaver og myndighet er også av stor betydning i forhold til behandling av klagesaker, jfr. det vi har nevnt ovenfor om dette.

Forholdet til avtaler mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden vil være et område som også må avklares for å unngå unødig ressursbruk. Kommunalt ansatte og statsansatte forholder seg til to tildels ulike regelverk, både i forhold til lønn og til medbestemmelse.

I følge pkt. 4.3.1 skal det i avtalen trekkes opp retningslinjer og gis nærmere rammer som utarbeides av departementene. Disse rammene og retningslinjene bør sikre at det ikke utvikler seg store lokale og kvalitetsmessige forskjeller som brukeren ikke er tjent med.

Det stilles store krav til de som skal sitte i førstelinjetjenesten. Området de skal kunne betjene er stort, og målet må være at de kan fungere som guider i systemet. Det er likevel

ikke realistisk å forvente dybdekunnskaper på et så stort område for alle som arbeider i førstelinjen. Det må derfor legges stor vekt på god opplæring og gode systemer for å finne informasjon som saksbehandler i front kan veilede brukeren om. I forhold til oppgaveløsningen må det være en tydelighet for publikum hvilken instans man henvender seg til – om det er stat eller kommune. Dette krever at de som er ansatt i front har god breddekompetanse og innsikt i ansvarsfordelingen og avtalen mellom stat og kommune.

I forhold til de fem vesentlige kravene som stilles opp for en førstelinje i høringsnotatet, er det viktig å fokusere særlig på at førstelinjetjenesten må ha ansvar for å sørge for at brukerne får den bistanden de trenger. Hvis det lokale kontoret ikke har kompetanse til å løse en sak, så skal saken kunne sendes videre, men ikke ansvaret for at den blir løst. Ansvaret må ligge i den lokale førstelinjen. Det er viktig at dette ansvaret er tydelig, noe vi ikke synes kommer klart nok frem av høringsnotatet.

Videre må man unngå at det skapes vanntett skott mellom de som arbeider i mottak og de som arbeider i den bakenforliggende forvaltning hvor store deler av produksjonen finner sted. Fagpersonene som jobber med for eksempel juridisk saksbehandling bør også delta i møtet med brukeren, også med tanke på å ivareta fokus på viktige områder som rettsikkerhet og taushetsplikt.

Det er viktig ha en klar definisjon og oppfatning av hva slags tjenester man skal tilby. Et av de sentrale målene med reformen er å kunne gi et mer samordnet tilbud til fleretatsbrukerne. Men siden det er et så stort fokus på arbeidslinjen, kan en stille spørsmål ved om man har tatt tilstrekkelig høyde for de ressurser som fleretatsbrukerne krever. For denne brukergruppen kan det oppstå konflikt mellom knappe kommunale ressurser og de statlige målene om raske resultater og måloppnåelse i tråd med arbeidslinjen.

Statens partsstilling § 13

Akademikerne støtter forslaget i § 13.

Med vennlig hilsen

Akademikerne

Nina Sverdrup Svendsen

utredningssjef

