

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 05/03121	Doknr.: 115
Arkivkode: 416.0	Dato: 17.11.05
Avd.: SAP	Saksbeh.: 
U.off.:	

Trykdeetaten

Vår dato: 14. november 2005
Vår ref: 2005/04012
Deres dato: 8. august 2005
Deres ref: 200503121

Koordinerende
saksbehandler: Christina Aar
Direktenummer: 22 92 71 38

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

Vi viser til departementets høringsbrev av 8. august 2005.

RTV støtter i all hovedsak det lovtekniske valget, som består i en ny lov om organiseringen og opprettholdelse av særlovene med de nødvendige tilpasninger. Når det gjelder det materielle innholdet, har vi utarbeidet noen forslag som vi mener tydeliggjør de intensjoner som ligger til grunn for reformen. For å lette gjennomføringen av reformen ber vi også om at det foretas en gjennomgang av kommentarene til lovteksten slik at disse blir så gode rettskilder som mulig.

Innledningsvis ønsker vi å fremheve noen prinsipielle forhold knyttet til reformen:

De forsøk som så langt er gjennomført og evaluert, har ikke gitt entydige svar på hvilke arbeidsprosesser eller organisasjonsformer som gir best resultater. De ulike modellene har vist seg å ha ulike utfordringer. Utgangspunktet for en brukerreform må uansett være at det er forvaltningen som tilpasser seg brukeren og ikke omvendt. Lov om organisering av den nye arbeids- og velferdsetaten kommer imidlertid i dette tilfellet før selve fagreformen. Den kommende strategi for valg av arbeidsprosesser bør også styre utformingen av fremtidig organisasjon, slik at når nevnte avklaringer foreligger, bør det vurderes å foreta en ny gjennomgang av lovverket.

Det er noe helt nytt å samle statlige og kommunale oppgaver inn i felles samarbeidsprosesser. Forskjellen er bl.a at staten har muligheten til å se oppgaveløsningen ut over både kommune og fylke, mens den enkelte kommune i stor grad er avhengig av, og derfor i større grad vil ønske å finne løsninger innenfor egne grenser. Ulikt ansvar, ulik finansiering og manglende koordinering av styringssystemer vil kreve nytenkning enten man

Postadresse:
Rikstrygdeverket

Postboks 5200 Nydalen
0426 OSLO

Internettadr:
www.trykdeetaten.no
E-postadresse:
rtv@trykdeetaten.no

Kontoradresse:
Sannergata 2
OSLO

Telefon:
22 92 70 00

Gironr:

Foretaksnr:
NO 974 760 924 MVA

Telefaks:
22 92 70 70

velger delt eller felles lederskap innad i de lokale kontoret. Den foreliggende høring har i liten grad gått inn i denne type problemstillinger eller gitt en vurdering av de nye problemstillingene som oppstår.

Bruk av avtaleformen og den avtalefrihet som er forutsatt, utfordrer den grunnleggende tanke i forsøksloven om at forsøk ikke kan gi de som omfattes, dårligere rettsikkerhet enn andre. Nå skal NAV-loven erstatte forsøksloven som grunnlag for en mer helhetlig tilnærming. Et omfattende antall kommunale tjenester og vide rammer til å utveksle opplysninger, vil kunne medføre at tilgangen til opplysninger og derved hensynet til brukerens personvern, vil variere fra kommune til kommune. Vi savner en mer prinsipiell vurdering av også dette spørsmålet, og har i vårt svar lagt vekt på at behovet for utveksling av informasjon, må føre til en felles grunnplattform, og helst en begrensning av hvilke kommunale oppgaver som bør inngå i kontoret.

Når det gjelder forholdet til helserefusjonsområdet, har vi under arbeidet med denne høringen lagt til grunn at også dette området i sin helhet inngår i de oppgavene som skal overføres til den nye arbeids- og velferdsetaten, selv om det på nåværende tidspunkt er usikkert når endelig avklaring på dette punkt vil komme og hva slik avklaring vil innebære. Når organiseringen av helserefusjonsområdet er besluttet, vil det være behov for å foreta en gjennomgang av regelverket for å sikre et hensiktsmessig regelverk også på dette området. (Slik det også er gitt uttrykk for i St. prp. nr. 46 sidene 14, 71 og 93)

Våre merknader og forslag for øvrig i dette høringssvaret er delt tematisk inn i fire hovedkapitler:

- Forankring av reformens mål og intensjoner i lovforslaget
- Organisering, styring og fullmakter
- Forvaltningsmessige bestemmelser, hovedsakelig personvern og taushetsplikt
- Andre merknader

1. Forankring av reformens mål og intensjoner i lovforslaget

Reformens mål om arbeid og aktivisering

Målet om arbeid, aktivitet og samfunnsdeltakelse må bli det hovedregelen, og omfatte alle brukerne av den nye arbeids- og velferdsetaten – uavhengig av hvilke av dagens ytelser de mottar. Det må utformes regelverk, metoder og systemer som stimulerer til aktivitet og deltagelse for det store flertall. Arbeids- og velferdsetaten må også støtte målet om en aktiv samfunnsdeltakelse for de som ikke er i arbeid. Samtidig skal det ikke stilles urimelige krav til de som ikke vil ha mulighet for arbeidsaktivitet, da det i noen situasjoner er varig stønad uten aktivitet som er riktig ytelse.

Vi mener at de førende prinsipper i en ny NAV lov bør være:

- Målet om arbeid, aktivitet og samfunnsdeltakelse må være hovedregelen.
- Standardiserte løsninger erstattes av muligheter for mer individuelt tilpassede virkemidler og tiltak (skreddersøm)
- Aktivitet må være et bærende element
- Aktivitet må knyttes opp mot en medvirkningsplikt

- Planmessighet gjennom stønadsløpet/sykdomsløpet må innarbeides som et grunnprinsipp både på arbeidsplassen og i forvaltningen
- Arbeidsgivere har et selvstendig medvirkningsansvar. Arbeidslivets ansvar for forebygging, oppfølging og tilrettelegging må tydeliggjøres og understøttes, og etaten må ha gode modeller for samhandling med arbeidslivet

Behov for en formålsparagraf som dekker den helhetlige tilnærmingen og ansvar for å koordinere tjenester og virkemidler

Vi foreslår en endring i formålsbestemmelsen, slik at reformens intensjon om helhet og koordinering kommer klarere fram.

Vi foreslår følgende endring i lovens § 1:

Formålet med loven er å legge til rette for en **helhetlig, koordinert og effektiv** arbeids- og velferdsforvaltning tilpasset den enkelte **brukers** behov, som kan møte det enkelte menneske med respekt, bidra til **økonomisk og sosial** trygghet og lede flere mot arbeid **eller annen aktiv samfunnsdeltakelse**.

Forebygging

En viktig erfaring fra evalueringer av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er at det er viktig med tidlig intervensjon og oppfølging, helst før vilkårene for rett til sykdomsrelaterte ytelser er oppfylt. Det er viktig at virkemidler i større grad benyttes forebyggende, og ikke kobles direkte mot inngangsvilkår om allerede oppstått sykdom, skade eller lyte. Etter vår vurdering ivaretar loven behovet for å forebygge utstøtelse fra arbeidslivet. Bestemmelsene får likevel et noe for snevert nedslagsfelt ved at § 4 tredje ledd avgrenses til henholdsvis stønadsmottakere og arbeidssøkere.

Vi foreslår at begrepene stønadsmottaker og arbeidssøker byttes ut med "bruker" i § 4 tredje ledd:

Etaten skal stimulere den enkelte **bruker** til arbeidsaktivitet der dette er mulig, gi råd og veiledning og utløse virkemidler for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. Etaten skal videre bistå **brukere** med å få jobb ...

Balanse mellom medlemmets plikter og rettigheter

Etter Rikstrygdeverkets vurdering har loven i for liten grad balanse mellom brukerens rettigheter og plikter. Det er i stor grad lagt vekt på brukers rettigheter og arbeids- og velferdsetatens plikt til å hjelpe og støtte brukeren.

Vårt forslag:

Brukerens plikter til medvirkning og aktivitet bør presiseres i lovtekst og forarbeidene til dette overbyggende lovverk.

Brukermedvirkning på individnivå

En brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning handler om å gi brukerne et tjenestetilbud og et stønadstilbud som tar utgangspunkt i den enkelte brukers forutsetninger og behov, det vil blant annet si muligheter for å bestemme over eget liv og aktiv deltakelse i forhold til den oppståtte situasjon, og bli respektert for sine ønsker. Det må derfor være et hovedmål å få til en aktiv reell brukermedvirkning både på:

- individnivå – innflytelse på eget rettighets- hjelpe- og virkemiddeltilbud
- systemnivå – innflytelse på utforming av tjenestenes og stønadens kvalitet og organisering, som f.eks innholdet i de lokale arbeids- og velferdskontoret

Dette forutsetter en grunnleggende respekt for brukeren og vilje til å lytte og bruke den kompetansen som brukeren har om egen situasjon og egne behov. Et slikt fokus går ut på å bli kjent med brukerens behov og i dialog med bruker finne ut hva brukeren trenger, hvordan de opplever tjenestene, og stadig tilstrebe bedre kvalitet og service ut fra dette. I dette ligger også en utfordring i forhold til hvordan tjenesteytingen utøves og hvordan stønadene utformes for å oppleves som relevante og gode for brukeren. Dette verdigrunnlaget må forankres i alle ledd i en ny arbeids- og velferdsforvaltning og utvikles i samarbeid med brukerorganisasjonene/representanter for brukerne. Etter vårt syn bør sammenhengen mellom brukermedvirkning på individ- og systemnivå tydeliggjøres ved å plasseres i samme paragraf.

Når det gjelder helserefusjonsområdet kan departementets forslag tolkes som om brukermedvirkningsreglene skal komme til anvendelse både overfor enkeltindivider og behandlere på helserefusjonsområdet, men at sistnevnte bare vil være omfattet ved direkte oppgjør for pasientbehandling mv. I tilfeller der behandleren utfører tjeneste eller arbeid for forvaltningen, skal vedkommende imidlertid ikke anses som bruker. Behandlere bør heller ikke anses som brukere ved utstedelse av legeerklæringer. Etter Rikstrygdeverkets oppfatning vil reglene om brukermedvirkning i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 10 ikke være like anvendelige i forholdt til behandlergruppene på helserefusjonsområdet. Dette betyr selvfølgelig ikke at vi ikke skal ha samhandling med denne gruppens organisasjoner som f.eks Den norske lægeforening etc, men forarbeidene kan med fordel presisere bedre at det er forskjell på brukermedvirkning på individnivå overfor medlemmer på den ene siden og behandlere og andre samhandlingspartnere på den andre siden.

Vi foreslår at lovens § 6 får lagt til et nytt annet ledd:

Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for å legge til rette for den enkelte brukers medvirkning.

Innhold i og rekkevidde av individuell plan

For brukere av offentlige velferdstjenester foreligger det i dag flere ulike typer planer. Vi kan nevne som eksempel: Sosialtjenesteloven § 4-3a, kommunehelsetjenesteloven § 6-2a, Introduksjonsloven § 6, pasientrettighetsloven § 2-5 og lov om spesialisthelsetjenesteloven § 2-5. Det er behov for å foreta en gjennomgang med sikte på bedre samordning og koordinering av planene. Per i dag har vi således ulike planer som skal sikre koordinert og helhetlig oppfølging, brukermedvirkning og en løsningsorientert samhandling.

Individuell plan er en metodikk som er egnet til å skape aktive og reelle medvirkningsprosesser i samspillet med bruker og hjelpeapparatet, videre vil slike planer forplikte og trekke inn også andre viktige aktører som for eksempel arbeidsgivere, leger mv. Det vil ikke være aktuelt med en individuell plan, slik det er beskrevet i helse- og sosiallovgivningen, i alle tilfeller.

Etter vår oppfatning bør bestemmelsene i utkastets § 10 nøye seg med å bruke det generelle begrepet *plan*. Ut fra det underliggende regelverk må det avklares om det er behov for en plan og i så fall med hvilket innhold slik at disse tilpasses de faktiske individuelle behovene i den aktuelle situasjon. Etter vår oppfatning er det sentrale at ansvaret for å sørge for at det foreligger en plan, blir plassert. Dette for å unngå at noen brukeres behov faller mellom to stoler.

Vi foreslår derfor at lovens § 10 omskrives, og har følgende forslag til lovtekst:

§ 10 Samarbeid med brukeren, plan og behovsvurdering

Arbeids- og velferdskontoret skal tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren.

Personer med sammensatte behov eller behov for å få iverksatt en individuell oppfølgingsprosess rettet mot aktivitet/arbeid, har rett til å få utarbeidet en plan.

Planen skal utformes i samarbeid med brukeren. Arbeids- og velferdskontoret skal, ***der det er behov***, samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvem rettigheten gjelder for, og om planens innhold.

Vi foreslår videre at lovforslagets § 10 annet, tredje og fjerde ledd strykes.

2. Organisering, styring og fullmakter

Nærmere om begrepsbruken, arbeids- og velferdskontor vs. "førstelinja"

Slik vi leser høringsnotatet, brukes førstelinje og lokalkontor nærmest som synonymer. Dette skaper uklarheter. "Førstelinje" kan være noe mer enn lokalkontor. Førstelinje referer etter vår oppfatning til alle kontaktpunkter med bruker: Det være seg det lokale kontoret, telefon, internett, skriftlig korrespondanse, m.m.

I kapittel 4.2 i høringsnotatet vises det til hvilke tjenester som kan forventes i førstelinje/lokalkontor. Rikstrygdeverket mener at teksten der kan legge uheldige bindinger i forhold til hva som er den kvalitativt beste utforming av tjenestene for brukerne. En av forutsetningene i reformen er hensynet til at brukeren skal kunne henvende seg ett sted, nærmere bestemt arbeids- og velferdskontoret. I den grad oppgaver eller beslutninger på grunn av lokale forhold eller organisering skal utføres andre steder, trenger ikke dette å være synlig for brukeren. Det er vesentlig å komme fram til en organisering som gir et bedre tilbud til alle. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør gis nødvendig frihet til å utforme og organisere tjenestetilbudet på best mulig måte, uten unødige bindinger gjennom lovforarbeidene.

Vi foreslår at begrepsbruken i lovens videre forarbeider gjennomgås:

- Ordet "førstelinje" bør unngås når det kun er lokale arbeids- og velferdskontorer som er ment
- I de situasjoner der meningen er å referere til alle typer førstelinje for den nye etaten, bør man helst nevne flere typer, for eksempel "arbeids- og velferdskontor, kundesenter, internett mv.", slik at begrepsbruken ikke fører til misforståelser

Innhold i avtale med KS

Fra Ot.prp nr. 46 (2004-2005) og fra øvrig informasjon om NAV er det kjent at det skal inngås en sentral rammeavtale mellom ASD og KS. Denne rammeavtalen er ikke omtalt i selve lovteksten, men omtalt i forarbeidet som et verktøy for å gi føringer og styringssignaler. Etter beskrivelsen i høringsnotatets s. 21 skal den imidlertid ikke være bindende for kommunene.

Vi erkjenner det problematiske i at en rammeavtale på dette nivået vanskelig kan gjøres bindende for den enkelte kommune, men understreker likevel viktigheten av å kunne gi generelle føringer, styringssignaler, maler og bistand inn i de lokale etableringene av arbeids- og velferdskontorer. Det vises i denne forbindelse også til merknader knyttet til 'Etterlevelse av plikter etter personopplysningsloven' under kapittel 3 i dette høringssvaret.

Dersom det viser seg praktisk vanskelig å få gjort rammeavtalens innhold gjeldende, bør det vurderes om deler av denne avtalens innhold heller burde nedfelles i lov eller forskrift.

Innholdet i og arbeidet med lokale avtaler mellom statsetaten og kommuner

Den nye lovens system hviler tungt på at de lokale arbeids- og velferdskontorene skal etableres med utgangspunkt i avtaler. Avtaler som grunnlag for organiseringen er en løsning som i utgangspunktet gir stor fleksibilitet. Det er en løsning som kan være hensiktsmessig av flere grunner, blant annet for å kunne håndtere ulike iverksettelsestidspunkter for samordningen forskjellige steder og for å håndtere forholdet til ulike typer av interkommunale samarbeid.

Vi er imidlertid svært bekymret for administrerbarheten av dette regimet.

Høringsnotatet drøfter ikke de rent praktiske sidene ved hvordan avtaler skal inngås og forvaltes. Derfor er det ikke enkelt å få noe helt klart bilde av ambisjonsnivået for de lokale avtalene. Viktige deler av styringssystemet for arbeids- og velferdsetaten vil være avhengig av at direktoratet kan iverksette sentrale styringstiltak, som mottas og etterleves av lokalt nivå uten at det går an å "avtale seg bort" fra styringen lokalt. Det må være en forutsetning at Arbeids- og velferdsdirektoratet kan utøve styringsfunksjon på områder som økonomi, personvern og informasjonssikkerhet, helse, miljø og sikkerhet og så videre uten å måtte sette seg inn i et stort antall ulike nyanser i de enkelte lokale avtalene og uten at den reelle styringsfunksjon undergraves av lokale avtaler. Se i denne forbindelse også omtale i neste punkt om mengde av ulike lokale avtaler og kommentarer til internkontroll i punkt om 'Behandlingsansvaret etter personopplysningsloven' i høringsbrevets kapittel 3.

Trygdeetaten har erfaringer med å inngå avtaler med kommunene på hjelpemiddelområdet som regulerer kommunens og hjelpemiddelsentralenes ansvar, oppgaver og roller. Dette er

regulert i hhv. en overordnet rammeavtale og i lokale avtaler. Vår erfaring er at administrering av mange lokale avtaler er arbeidskrevende både i forhold til å inngå, forankre og følge opp avtalene. Videre ser vi at det blir unødige store lokale variasjoner som fører til uforutsigbarhet og uklarhet. Disse erfaringene tilsier for det første at avtalene mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene standardiseres slik at det utarbeides én forpliktende avtale som regulerer ansvar, rolle og oppgaver mellom stat og kommune. Dermed unngås doble løp i forhold til flere overordnede rammeavtaler/avtaler og variasjon i lokale avtaler. Standardiserte avtaler vil dessuten bidra til større likhet i tjenestene, innebære tydeliggjøring av ansvar, en mer rasjonell og effektiv forvaltning samt lette utvikling av tjenesteområdene.

Vi foreslår at:

Det vurderes om det skal gis sterkere føringer i lov på områder med betydning for styringsfunksjonen, som f.eks økonomi, personvern og informasjonssikkerhet, helse, miljø og sikkerhet og i forhold til tjenesteutforming.

Alternativt må det i de videre forarbeider gis en grundigere og mer detaljert vurdering av krav til administrasjon av avtalene, grensdragninger for hva som skal kunne inngå i avtalene, ansvars plassering og mulige rettsvirkninger ved feil og svakheter i den enkelte avtale etc.

Slik selve lovteksten ser ut, er det rimelig å anta at direktoratet vil stå fritt til å bestemme selv hvordan de vil arbeide med avtalene, blant annet om de vil håndtere dem sentralt i direktoratet, i regioner eller på fylkesnivå, eller i hver enkelt lokale enhet, jfr også merknad til § 9 på side 50 i høringsnotatet. I forarbeidet for øvrig er imidlertid begrepet "de lokale partene" brukt flere steder, dette kan etter vårt syn åpne for misforståelser.

Vi foreslår at:

Lovens videre forarbeider gis en presisering av at Arbeids- og velferdsdirektoratet velger sin egen organisering også på dette området, slik at forarbeidet ikke i vanvare tas til inntekt for at det nødvendigvis er lokalnivået i statsetaten som skal være kommunens avtalemotpart, og således fritt bestemme innholdet.

Mengden av ulike lokale varianter av arbeids- og velferdskontorer

Kommunenes frihet til å legge flere tjenester til det lokale arbeids- og velferdskontoret kan føre til styringsmessige problemer, det kan også komplisere muligheten for å framstå som en enhet overfor bruker. Valg av løsning her vil dessuten kunne innvirke på muligheten til å oppnå hensiktsmessige og praktikable bestemmelser for taushetsplikt. En altfor stor mengde ulike lokale varianter av arbeids- og velferdskontorer kan således redusere mulighetene for å nå reformens mål, slik at eneste gevinst som blir igjen er én statsetat i stedet for to.

Den eneste muligheten man har etter det foreliggende forslaget til å sette grenser for omfanget av lokale variasjoner, ser ut til å ligge i at "ingen av partene kan imidlertid ensidig presse fram en samlokalisering utover det obligatoriske minimum" (s. 49, merknad til § 8). Det vil imidlertid – med rette – bli oppfattet som svært defensivt dersom Arbeids- og velferdsdirektoratet skulle bruke et slikt forbehold som verktøy for å begrense antall varianter.

Vi ser at det vil kunne være flere områder som kan være aktuelle utover forslaget minimumsløsning. Et eksempel er kommunenes ansvar for hjelpemidler og ergonomiske tiltak jfr. forskrift 28.06.2001 nr 765 om habilitering og rehabilitering. Dette kan være et egnet område på grunn av den tette sammenhengen mellom kommunens oppgaver og forvaltningen av hjelpemidler i dagens trygdeetat. Dette er imidlertid vurderinger som må ses i sammenheng med den planlagte gjennomgang av de ulike virkemidler.

Av hensyn til styring, forutsigbarhet for bruker og måloppnåelse for reformen, er vårt primære standpunkt at det lokale arbeids- og velferdskontoret bør ha samme organisatoriske grunnplattform i hele landet. En slik regulering vil gjøre at vi får likt faglig innhold fra kommunens side i arbeids- og velferdskontorene over hele landet, og dermed likt velferdstilbud til alle innbyggere uansett bosted. Denne plattformen bør i første omgang bestå av de aktørene som i lovens forarbeider nevnes som mest sentral for å styrke arbeidslinja: Dagens Aetat, trygdeetaten og kommunens oppgaver etter sosialtjenestelovens kapittel 5. Dette tilsvarer det som høringsnotatet foreslår som minsteløsning.

Utvidelser utover dette bør antakelig avvente både utvikling av ny arbeidsmetodikk, virkemiddelgjennomgangen og oppfølgingen av NOU 2004:18 – helhet og plan i sosial- og helsetjenestene.

En slik grunnplattform er ikke til hinder for at kommuner kan velge å *samløkalisere* andre tjenester med lokale arbeids- og velferdskontorer, og dermed skape lokale arenaer for samhandling tilpasset lokale muligheter og begrensninger. En slik samlokalisering bør imidlertid ikke inngå som *integrert* i den nye etaten. Vi oppfatter i forlengelsen av dette uttrykket som er brukt i § 8 annet ledd siste setning, "...avtale at også andre av kommunens tjenester *legges til* kontoret", som for upresist.

Vi foreslår på denne bakgrunn endring av ordlyden i siste setning i annet ledd i lovens § 8:

Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune kan avtale at også andre av kommunens tjenester ***samløkaliseres med arbeids- og velferdskontoret***.

Subsidiært:

Dersom departementet ikke ønsker å avgrense arbeids- og velferdskontorene til kun å omfatte det som er definert som minstekrav, ber vi om at lovens videre forarbeider avklarer og presiserer en tydelig intensjon om at det kun skal finnes et lite antall ulike mulige lokale varianter av arbeids- og velferdskontorer og at oppgaver og tjenester som for øvrig skal kunne integreres må understøtte reformens mål.

Ett eller flere organer?

Flere av drøftingene i høringsnotatet vektlegger at arbeids- og velferdskontoret omfatter både et statlig organ og et kommunalt organ. Ettersom et lokalt arbeids- og velferdskontor også kan inngå avtale med et interkommunalt organ, kan det kommunale leddet også bestå av flere organer.

I høringsnotatet i merknad til § 8, på side 49, legges det til grunn at et arbeids- og velferdskontor skal kunne være ett organ: "siden meningen er at kontoret skal opptre utad som en enhet og i eget navn 'arbeids- og velferdskontoret', kan mye tale for å anse det som ett organ i forhold til offentlighetsloven". Også andre steder i høringsnotatet er det vektlagt sterkt at brukerne skal oppfatte det lokale arbeids- og velferdskontoret som ett organ. I forhold til vurderingen av taushetsplikt i høringsnotatets kapittel 4.4, ser det ut for oss til at forslaget bygger på at det nye kontoret er ett organ. Det er etter vår oppfatning behov for klargjøring på dette punkt da det er flere lovbestemte rettigheter og plikter som bestemmes av om det er ett eller flere organer.

Vi foreslår at:

Lovens videre forarbeider gir en samlet og enhetlig vurdering av spørsmålet om et arbeids- og velferdskontor skal være ett eller flere organer etter forvaltningslov, offentlighetslov, arkivlov mv.

Ledelse og fullmakter på lokalt nivå

Forslag til lovtekst løser ikke spørsmålet om hvem som skal lede det lokale arbeids- og velferdskontoret. I høringsnotatet fremgår imidlertid at man tenker seg at det kan løses ved å ansette eller avtale en felles *administrativ* leder lokalt. Dette foreslås på side 19: "Arbeids- og velferdskontoret skal etableres som en egen enhet som opptre utad i forhold til brukere og lokalsamfunn i eget navn. Kontoret bør derfor ha en enhetlig administrativ ledelse", og i kommentaren til § 9 på side 49: "Arbeids- og velferdskontoret skal etableres som en egen enhet som opptre utad i forhold til brukere og lokalsamfunn i eget navn. Administrativt bør kontoret derfor ha en enhetlig ledelse, selv om arbeids- og velferdsetaten og kommunen faglig sett er likeverdige samarbeidspartnere i kontoret."

Vi stiller oss tvilende til om dette er gjennomførbart i praksis. I forvaltningen legges det stadig større vekt på at en leder må være i nær kontakt med det faglige for å kunne fungere godt som leder. Dette innebærer at vedkommende må ha klare fullmakter, og kontroll med både ressurser og virkemidler. Dersom en administrativ leder skal utøve myndighet over samarbeidsrelasjonen mellom de lokale deltakerne, for eksempel i prioritering av tverrfaglige saksområder, vil man raskt komme over i gråsoner mellom hva som må regnes som henholdsvis administrativ og faglig ledelse. I tillegg er det fare for at to ulike faglige ledere, i de tilfeller der samarbeidsrelasjonen ikke fungerer godt, vil få store problemer med å nå reformens faglige mål. Den administrative lederen vil neppe kunne bidra med noe i slike situasjoner.

Vi mener at et lokalt arbeids- og velferdskontor kun må ha én leder, som både har faglig og administrativt ansvar. I dette ligger myndighet til å treffe vedtak og utløse virkemidler innenfor rettslige rammer og bevilgninger både i stat og kommune. Den ene lederen må kunne ansette personell til arbeids- og velferdskontoret både i statlige og kommunale stillinger. Vi mener at dette prinsippet om kun én leder bør nedfelles i den nye loven.

Vi foreslår på denne bakgrunn å tilføye en setning til sist i første ledd, noe som gir følgende tillegg i lovens § 9:

Avtalen skal navngi en leder for arbeids- og velferdskontoret, som får delegert

myndighet fra kommunen og fra arbeids- og velferdsdirektoratet på alle områder som er omfattet av avtalen.

Videre mener vi at andre regler, som direkte eller indirekte vanskeliggjør en slik delegasjon, må gjennomgås og endres. Det kan for eksempel gjelde økonomiregelverket for staten. Reglement for økonomistyring i staten § 7 omhandler å stille tildelte midler til disposisjon for driftsenheter *innenfor* virksomheten. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.5.2.1 omhandler delegering av budsjett disponeringsmyndighet. Budsjett disponeringsmyndighet kan virksomhetslederen delegere til *tilsatte* på lavere nivåer.

Konflikthåndtering

I lovens § 9 siste ledd foreslås det at uenighet mellom stat og kommune avgjøres av departementet. Det kan være lang avstand fra departementet til den enkelte kommune. Ny arbeids- og velferdsforvaltning vil etter vår oppfatning være best tjent med å løse konflikter på lavest mulig nivå. Vi mener derfor det bør være et organ nærmere aktørene som kan innta en konfliktmeglerrolle før konflikten eventuelt ender i departementet.

Vårt forslag:

Lovforslagets § 9 fjerde ledd strykes

Vedrørende administrative organer i folketrygdlovens kapittel 20 – herunder forholdet til revisjonen

Vi viser til departementets merknader til folketrygdloven § 20-8 der det fremkommer at departementet forslår at denne opphører og at bestemmelser om trygderevisjonen videreføres i forskrift i medhold av ny lov. Vi støtter dette ut fra den overordnede vurdering at ny lov skal inneholde minst mulig av organisatoriske bestemmelser. Vi vil imidlertid benytte anledningen til å bemerke at en ny etat av Arbeids- og velferdsetatens størrelse har store utfordringer, og det er viktig at det etableres tilfredsstillende intern kontroll i hele organisasjonen. Etaten må derfor ha en internrevisjon som skal *se etter* at tilfredsstillende intern kontroll er etablert. En slik forskrift kan ha positiv signaleffekt og virke forebyggende.

3. Forvaltningsmessige bestemmelser, hovedsakelig om personvern og taushetsplikt

Behandlingsansvaret etter personopplysningsloven

Kapittel 4.5 i høringsnotatet omhandler forholdet til personopplysningsloven. Innholdet er til dels for tynt til å avklare ansvar og plikter på dette området for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Behandlingsansvarlig er den viktigste rollen i personopplysningsloven, med ansvar for alle sider ved det å sørge for at den behandlingen av personopplysninger som foregår er tillatt, at brukerens rettigheter blir ivaretatt, at ansvar for informasjonssikkerhet og internkontroll blir

ivaretatt, med videre. Det er imidlertid ikke et krav at den behandlingsansvarlige selv skal utøve all behandling av personopplysninger eller utføre alle oppgaver som tilligger den behandlingsansvarlige i loven, det er en svært vid adgang til å inngå avtaler med andre virksomheter, ("databehandlere", etter personopplysningslovens begrepsbruk) om å utøve behandling av opplysninger på vegne av behandlingsansvarlig. Det forutsetter en skriftlig avtale mellom behandlingsansvarlig og databehandleren, og databehandleren har da ingen selvstendig råderett over opplysningene.

Høringsnotatet anbefaler at behandlingsansvar avtales, s. 36: "Plassering av behandlingsansvaret blir en viktig avgjørelse i forhold til arbeids- og velferdskontorenes behandling av personopplysninger. Dette må endelig bestemmes i den enkelte avtale som inngås". Vi finner det høyst tvilsomt om det er anledning til å avtales behandlingsansvar, og det burde være helt unødvendig ettersom personopplysningsloven gir gode verktøy for at en behandlingsansvarlig kan avtale at andre parter utøver databehandlingen.

Utgangspunktet for å fastslå hvem som er behandlingsansvarlig er begreps definisjon i personopplysningsloven § 2 nr. 4. "Behandlingsansvarlig: den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes". I forlengelsen av denne definisjonen ligger også en forutsetning om at behandlingsansvarlig skal ha sivilprosessuell partsevne. Et klart plassert ansvar for behandlingen av personopplysninger er en forutsetning og garanti for at sanksjonsmulighetene i personopplysningslovens §§ 46-49 skal kunne virke.

Personopplysningslovens definisjon av behandlingsansvarlig tilsier at den enkelte kommune bør være behandlingsansvarlig for all behandling av personopplysninger for å utføre oppgaver etter sosialtjenesteloven, mens Arbeids- og velferdsdirektoratet bør være behandlingsansvarlig for oppgaveløsning på folketrygdlovens og arbeidsmarkedslovens områder og øvrige lover nytt direktorat skal forvalte. Under forutsetning av at ansvarsgrensene ikke endres, kan det samarbeides om den konkrete gjennomføringen i det lokale kontoret.

Plasseringen av behandlingsansvaret i henhold til personopplysningsloven kan imidlertid være vanskelig å anvende på felles personinformasjonsbehov og behandling av personopplysninger for å etablere og følge opp tiltaksplaner for brukere med sammensatte behov på tvers av grensen mellom kommunale og statlige ansvarsområder. En mulig tilnærming er å dele opp ansvaret "innad i saken", slik at noen opplysninger i en individuell plan hører til den kommunale saksbehandlingen og andre opplysninger hører til den statlige. I de fleste tilfeller vil dette neppe by på praktiske problemer for brukeren, men i enkelte situasjoner kan man få vanskelige grensedragninger om hvem som er ansvarlig for å gi innsyn, for å slette eventuelle gale eller irrelevante opplysninger, bestemme lagringstid og arkiveringspraksis osv.

En annen mulig tilnærming er at loven plasserer det konkrete ansvaret for å oppfylle personopplysningsloven ved behandling av felles personinformasjonsbehov og opplysninger i tiltaksplaner et bestemt sted, delvis uavhengig av begrepsdefinisjonen i personopplysningslovens § 2 nr. 4. Det finnes eksempler på at man har valgt å markere hvor behandlingsansvaret skal ligge i lov eller forskrift når plasseringen kan være tvetydig ut fra personopplysningslovens definisjon. Et eksempel på dette er at forskriften om nasjonalt introduksjonsregister plasserer behandlingsansvar hos fagdirektoratet, selv om også viktige deler av behandlingen av personopplysninger foregår i kommunene.

Vår anbefaling er at behandlingsansvar etter personopplysningsloven i hovedsak følger lovens definisjon, slik at hver kommune er behandlingsansvarlig på sosialtjenestelovens område og Arbeids- og velferdsdirektoratet er behandlingsansvarlig på folketrygdlovens og arbeidsmarkedslovens områder. Videre anbefaler vi å ta inn en egen bestemmelse i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen som slår fast at Arbeids- og velferdsdirektoratet er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven for formålet etablering og oppfølging av planer for brukere med sammensatte behov på tvers av statlig og kommunalt tjenestebehov.

Vi foreslår på denne bakgrunn en ny bestemmelse i loven som hjemler felles registrering av de personopplysninger som er nødvendige for å sikre samordningen:

Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune kan innenfor rammen av avtalen om opprettelse av arbeids- og velferdskontor, jfr. §§ 8 og 9, registrere brukere og nødvendige felles personopplysninger i ett eller flere personregistre. Personregistrene kan benyttes til behandling av personopplysninger for å håndheve denne loven og de lover som ligger inn under arbeids- og velferdsforvaltningens ansvarsområde.

Videre foreslår vi følgende endring i utkastets § 12, tilføyelse av et nytt ledd som plasserer behandlingsansvar for formål som er direkte knyttet behandling hjemlet i denne loven:

Arbeids- og velferdsdirektoratet er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven for formålet i <ny § om felles registrering av personopplysninger >, samordnede planer etter § 10 og <ny § om styringsinformasjon>.

Vi mener videre at forslaget i høringsnotatet om at behandlingsansvaret etter personopplysningsloven skal avklares i den enkelte avtale, må tas ut. Dette forslaget er beskrevet i høringsnotatet s. 36, samt vist til i kommentar til § 9 på s. 50 og til § 12 s. 53.

Etterlevelse av plikter etter personopplysningsloven

Tydelige ansvarsforhold og behandlingsgrunnlag er rettslige utgangspunkter for at behandling av personopplysninger i det hele tatt skal være tillatt. Videre fastsetter personopplysningsloven rettigheter for den som er registrert, og plikter for den behandlingsansvarlige. Det reelle nivået av personvern for Arbeids- og velferdsetatens brukere vil først og fremst være avhengig av etatens evne til å etablere og drive effektiv og velfungerende internkontroll.

Internkontroll er en helhetlig metodikk for å fastlegge, iverksette og etterprøve forholdsmessige tiltak for å ivareta personopplysningslovens intensjoner og krav. Kjernen i personopplysningslovens internkontrollbestemmelser er at den behandlingsansvarlige selv skal velge ut, beslutte, utvikle, etablere, gjennomføre og kontrollere alle de tiltak som er nødvendige for å etterleve lovens intensjon, oppfylle de registrertes rettigheter og drive sikkerhetsmessig innenfor akseptert risiko. Det er derfor et svært lavt antall regler i personopplysningsloven og personopplysningsforskriften som gir absolutte krav, den behandlingsansvarlige må selv fylle ut med de tiltak som gir et godt nok personvern og god nok informasjonssikkerhet som resultat.

Konkrete eksempler på hva som inngår i et internkontrollsystem er blant annet opplegg for hvordan innsyn i opplysninger gis til de som krever det, sletting, retting eller supplering av gale eller misvisende opplysninger, tildeling av brukerident, passord og saksbehandlingsroller til ansatte, sikkerhetskopiering av data, og mye mer, samt kontroll med at alle disse tiltakene fungerer etter hensikten.

Internkontroll er relativt ressurskrevende, det er derfor normalt mest effektivt å legge opp helhetlige internkontrollsystemer som omfatter hele virksomheten. For eksempel har trygdeetaten et felles opplegg for personvern og informasjonssikkerhet som dekker hele etaten. Sannsynligvis vil også mange kommuner ha internkontrollsystemer som ikke er avgrenset til sosialtjenesten, men som omfatter hele kommunens virksomhet. Metodikken forutsetter at ansvar og organisering er tydelig plassert og avklart, slik at ikke viktige hensyn faller mellom to stoler.

Vi ser det som nødvendig å rigge til internkontrollsystemer på en slik måte at sentralt nivå i arbeids- og velferdsetaten får betydelig gjennomslag i hele organisasjonen. Det vil nødvendigvis være visse deler av et internkontrollsystem som også er et helt lokalt ansvar, men vi anbefaler sterkt at kravene som stilles til å etablere egne rutiner og tiltak på lokalt nivå, begrenses til et minimum. Basert på erfaringer fra en rekke samlokaliseringer og samordningsforsøk forventer vi at behovet for en lokal innsats i å rigge til internkontrollsystemet først og fremst vil gjøre seg gjeldende på områdene fysisk organisering av publikumsmottak og sikring av fysisk informasjon.

Vår anbefaling er:

Lovens videre forarbeider presiserer at minstekrav til organisering, innhold og gjennomgående obligatoriske tiltak i internkontrollsystemet skal bygge på klare felles føringer, som avtales mellom staten og KS. Det bør legges til rette for at hvert lokalt arbeids- og velferds kontor i størst mulig grad skal kunne forholde seg til sentralt avtalte elementer i internkontrollsystemet uten å måtte legge inn omfattende egeninnsats utover å delta i felles kontrollaktiviteter og rapportere eventuelle avvik.

Taushetsplikt

Vi deler ikke departementets vurdering av at dagens lovgiving om informasjonsutveksling er tilstrekkelig som plattform for å realisere hovedmålsetningene med reformen fullt ut. Etter vår oppfatning er det ikke tatt tilstrekkelig hensyn til at det gjennom dette lovforslaget etableres et helt nytt overordnet formål som innebærer at det skal samarbeides på tvers av dagens spesiallovgivning og etatsgrenser på en helt annen måte enn tidligere. Reformen stiller krav til medvirkning og oppfølging på en annen måte enn der opplysninger innhentes for å avgjøre en søknad om en konkret ytelse.

Brukene skal i utgangspunktet ikke merke hvordan tjenestene er organisert. Den informasjon som brukeren gir må kunne videreformidles til alle som har behov for den, for eksempel melding om ekteskap eller separasjon. En opplysning må kunne gjenbrukes til å avdekke om brukeren har krav på også andre ytelser. Videre må meldinger som endringer i helse, arbeid eller livssituasjon kunne brukes til å regulere løpende ytelser slik at de fungerer etter sin målsetning. Dette innebærer også kontroll av beregninger, feilutbetalinger og å avdekke

misbruk. Det er ikke tilstrekkelig at de ulike enheter kan kreve denne informasjonen, det må også være mulig å videreformidle slik informasjon av eget tiltak.

Lovutkastet ser ut til å begrense adgangen til å utveksle opplysninger til det lokale arbeids- og velferdskontor. Et arbeids- og velferdskontor skal også samhandle med andre typer enheter i førstelinjen. For eksempel bør opplysninger som er gitt til et regionalt kundesenter kunne tas i bruk av saksbehandleren på det lokale arbeids- og velferdskontoret. Taushetspliktsreglene må samtidig understøtte en god dialog mellom bruker og forvaltning. Det må gis trygghet for at opplysningene behandles omsorgsfullt og med respekt for brukerens privatliv. Tillitt er et nøkkelord i denne sammenheng. Taushetspliktsreglene må videre være tydelige, slik at brukeren kan forstå rekkevidden. Bruk av samtykke og/eller oppdragsavtaler er ikke gode redskaper her, selv om slike løsninger formelt kan gjøre unntak fra taushetspliktsreglene. Se mer om begrunnelsen for dette i Aetats høringsuttalelse. Dette innebærer at den viktigste informasjonen og reguleringen må ligge i selve lovteksten. Formuleringen i lovforslagets § 12 som er hentet fra forvaltningsloven § 13b nr. 3 "hensiktsmessig arbeids og arkivordning, bl.a til bruk ved veiledning i andre saker" gir etter vår oppfatning ikke nok informasjon til brukeren. I tillegg dekker den heller ikke det faktiske behovet for informasjonsutveksling.

Tydelige regler er også nødvendige av hensyn til ansatte fra flere etater som nå skal samhandle. De må være trygge på hvilke typer oppgaver og arbeidsprosesser de kan utføre uten å bryte taushetsplikten. Videre bør en saksbehandler kun ha ett regelsett å forholde seg til. Det vil oppleves som vanskelig både for ansatte og brukere om det blir nødvendig å forholde seg til ulike regler om taushetsplikt innenfor samme samtale. Det kan likevel være grunn til å vurdere å skille mellom oppgaver etter sosialtjenesteloven kapittel 5 og andre sosialfaglige oppgaver hvor "betroelseshensynet" veier tyngre. Uavhengig av om vårt forslag til felles taushetspliktregler blir vedtatt, fastholder vi behovet for nevnte endringer i § 12.

Vi har utarbeidet forslag til endringer i § 12. Vi støtter dessuten forslaget fra Aetats høringsvar til endring i utkastets §§ 7 og 11, som innholdsmessig i all hovedsak er sammenfallende med våre forslag. Samlet gir forslagene etter vår oppfatning tilstrekkelig grunnlag for å realisere målsetningene med reformen, samtidig som de sammen med reglene i personopplysningsloven er egnet til å sikre brukeren et tilfredstillende personvern.

Trygdeetaten forvalter også i dag en rekke spesiallover med ulike formål. Folketrygdloven § 21-4 regulerer i utgangspunktet trygdeetatens adgang til å innhente opplysninger fra eksterne, men bestemmelsen brukes også analogt internt når informasjon gjenbrukes på tvers av de ulike stønadskapitlene i folketrygdloven og eventuelt mellom ulike lover. Ved vurderingen av om en opplysning kan gjenbrukes i saksbehandlingen av andre stønader, må det først undersøkes om det aktuelle stønadskapitlet hjemler innhenting av opplysningen. Når spørsmålet om relevans er avklart må det vurderes om opplysningen har tilstrekkelig kvalitet til at den kan legges til grunn jfr reglen i forvaltningsloven § 17 om forvaltningens utredningsplikt og personopplysningslovens § 11. De samme prinsipper for informasjonsinnhenting og gjenbruk av opplysninger er lagt til grunn i vårt forslag til endring i § 12.

Ut fra dette foreslår vi følgende endringer i § 12:

Taushetsplikt i denne lov og i lov om sosialtjenester er ikke til hinder for at opplysninger *videreformidles innad i arbeids- og velferdsetaten og i arbeids- og*

velferdskontoret for å gjennomføre målsetningene med denne loven.

Taushetsplikt er heller ikke til hinder for at opplysningene gjenbrukes når det er nødvendig for å behandle krav om ytelser eller foreta kontroll av løpende ytelser når innhenting av slik informasjon er hjemlet i de spesiallover Arbeids- og velferdsetaten og Arbeids- og velferdskontoret forvalter.

Vi foreslår følgende supplerende kommentarer til § 12 i lovens videre forarbeider:

Reformens målsetting er å være en brukerreform som skal sikre brukeren en helhetlig avklaring og en samordning av ulike stønader på tvers av dagens etatsskiller. Dette stiller krav til medvirkning og oppfølging på en annen måte enn der opplysninger innhentes for å avgjøre en søknad om en konkret ytelse. Ny lovgiving må derfor legge bedre til rette for nye arbeidsmåter som har fokus på prosess og avklaring av arbeidsevne, i tillegg til vedtak om rett til enkeltstønader.

Brukene skal i utgangspunktet ikke merke hvordan tjenestene er organisert. Den felles førstelinjen, som omfatter arbeids- og velferdskontorer, kundesentre, internett mv., må ha nødvendig lovgrunnlag og fullmakt til å samhandle. I en innledende fase med behovsavklaring går arbeidet ut på å avdekke brukerens behov og se hvilke rettigheter dette gir etter de ulike spesiallovene. Videre må denne informasjonen videreformidles til den saksbehandler som fattet vedtak på de aktuelle områdene.

En god dialog mellom bruker og forvaltning forutsetter at forvaltningen agerer på den informasjon som gis, uansett hvordan tjenesten er organisert. Dette gjelder både når informasjon avdekker at brukeren kan ha krav på ytelser, eller at vilkårene for løpende ytelse ikke lenger er til stede. Det er imidlertid behov for mekanismer som regulerer informasjonsflyten slik at den blir forutsigbar og kan etterprøves.

Om taushetsplikt og trusselutsatte personer

Innholdet i lovforslagets § 7 tredje ledd er ny i forhold til folketrygdloven § 21-9, og gjør unntak fra taushetsplikten i § 7 andre ledd. Dette innebærer at bl.a bostedsadresse i utgangspunktet ikke er underlagt taushetsplikt ved formidling av arbeid eller ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak, men en taushetsrett. Det pågår et arbeid i offentlig sektor for å sikre trusselutsatte personer. Det vurderes i den forbindelse bl.a om det er behov for et generelt regelverk, eller om krav om beskyttelse eventuelt skal ivaretas i den enkelte spesiallov. Vi avventer resultatet av dette arbeidet og ser derfor ikke behov for å foreslå endringer i lovteksten på nåværende tidspunkt. Behovet for å ivareta sikkerheten til denne gruppen ved innhenting, bruk og utlevering av personopplysninger bør imidlertid omtales i kommentarene til § 7. Dersom det ikke blir gitt generelle regler, bør det ved en senere anledning utarbeides retningslinjer som skal sikre denne gruppens behov både innad i Arbeids- og velferdsetaten, i arbeids- og velferdskontorene og i forhold til samarbeidspartnere.

Om taushetsplikt og helserefusjonsområdet

Forslaget til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 7 annet ledd viderefører den utvidede taushetsplikten i folketrygdloven § 21-9 andre ledd. Bestemmelsen fastsetter

således en utvidet taushetsplikt enn det som vanligvis gjelder for forvaltningen, jfr. forvaltningsloven § 13 som klart sier at denne type opplysninger ikke er underlagt taushetsplikt. Fordi det ikke er de samme hensyn som gjør seg gjeldende, mener Rikstrygdeverket at den utvidede taushetsplikten ikke bør komme til anvendelse i forhold til opplysninger som gjelder tjenesteytere som den nye statsetaten samhandler med. Dette gjelder blant annet opplysninger om behandlere vedrørende autorisasjon, refusjonsrett/tap av refusjonsrett og utbetalinger til tjenesteytere i forbindelse med erklæringer eller refusjon gjennom ordningen med direkte oppgjør.

Vi foreslår på denne bakgrunn følgende tilføyelse i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 7 nytt åttende ledd:

Opplysninger om behandlere eller andre som yter tjenester for Arbeids- og velferdsetatens regning, er ikke omfattet av taushetsplikten i annet ledd. Dette gjelder også opplysninger om vedtak fattet av Arbeids- og velferdsetaten om behandlere eller andre som yter tjenester for Arbeids- og velferdsetatens regning, og opplysninger om disse gruppernes økonomiske forhold.

Dispensasjonsadgang for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Etter departementets lovforslag § 7 femte ledd tilligger det departementet å bestemme om opplysninger kan utleveres til offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikten. I tilsvarende bestemmelsen i dagens folketrygdlovens § 21-9, er denne kompetansen delegert til Rikstrygdeverket gjennom departementets vedtak 15. april 1997 nr. 371. Dette er etter vår oppfatning den eneste praktikable løsningen, både som følge av sammenhengen med behandlingsansvaret, behovet for raske beslutninger i mange sammenhenger og nødvendig koordinering internt. Etter vår oppfatning bør plassering av kompetansen fremgå av lovens ordlyd.

Vi foreslår på denne bakgrunn følgende endring i § 7 femte ledd:

Arbeids- og velferdsdirektoratet kan bestemme at opplysninger kan utleveres til offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikten når det er godtgjort at opplysningene er nødvendige for at disse myndighetene skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver.

Etaten trenger nødvendig grunnlag for offisiell statistikk og styringsinformasjon

Det er behov for et regelverk som ivaretar hensyn til personvern og brukerens rettssikkerhet og samtidig sikrer offisiell statistikk samt enkel og rask tilgang til nødvendig styringsinformasjon.

Overordnet instans må ha tilstrekkelig tilgang til detaljer på lokalt nivå for å gjennomføre intensjonene beskrevet i St. prp. Nr. 46 (2004-2005). I avsnittet 'Effektiv' på side 57, sies det: "En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må ha oppmerksomheten rettet både mot at ressursene brukes på de rette tiltak og tjenester (formålseffektivitet), og på at de tjenester en

ytter frambringes uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet). Arbeids- og velferdsforvaltningen må også ta et eget ansvar for at man gjennom forskning, utredning, utvikling og forsøk stadig øker kunnskapen om hvilke tjenester, tiltak og arbeidsmetoder som gir effekter. I den nye arbeids- og velferdsforvaltningen legges det opp til sterk politisk styring gjennom tydelige politiske prioriteringer/signaler og klare mål og resultatkrav. Å oppnå større formålseffektivitet er helt sentralt for reformen.”

Videre heter det (s. 80, første spalte): ”Det er derfor departementets ambisjon at det skal etableres et helhetlig rapporteringssystem som omfatter sosialtjenester og den nye statsetaten, hvor man bl.a. får fram resultater og effekter av den samlede innsatsen i den nye førstelinjetjenesten. Systemet bør gjøre det mulig å sammenligne innsatsen på tvers av de lokale arbeids- og velferdskontorene. Det skal utvikles bedre systemer for raskt å få fram strømningsdata som følger brukerne på tvers av stønader og tjenester.”

For å sikre at det er mulig å oppnå intensjonene, foreslår vi derfor en ny bestemmelse som regulerer arbeids- og velferdsetatens behandlingsansvar for områder som krever samhandling med kommunene, herunder offisiell statistikk og styringsdata. Ved utforming av forslaget er det lagt spesiell vekt på at det skal kunne fungere uavhengig av hvordan tjenestene organiseres lokalt.

Vi foreslår på denne bakgrunn at ny lov får tilføyd følgende bestemmelse, for eksempel som ny § 8:

Taushetsplikten er ikke til hinder for at arbeids- og velferdsetaten skal ha tilgang til alle opplysninger på individnivå som støtter opp under formålet i denne loven og som er nødvendige for å etablere offisiell statistikk og styringsdata for å:

- a) sikre effektiv drift, rett ytelse og hensiktsmessig oppfølging***
- b) evaluere måloppnåelse over tid***
- c) legge til rette for forskning og utredning***

Opplysningene skal gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, uten opphold og uten godtgjørelse.

Arbeids- og velferdsetaten skal forvalte opplysningene og iverksette tiltak slik at personvernet sikres.

Departementet kan gi forskrifter om innsamling, bruk og sikring av opplysningene.

Klage og anke

Innledning

Departementet har i høringen lagt frem forslag til endring av folketrygdloven § 21-12 om klage og anke i trygdesaker. Bestemmelsen er imidlertid lagt frem med *to forskjellige* forslag til formuleringer, se høringsnotatet kapittel 5 sidene 59-60 og kapittel 6 side 79.

Lovhenvisingene i punktene nedenfor er i samsvar med departementets lovforslag i høringsnotatet kapittel 5.

Hvor klage og anke skal settes fram

Forslag til ny formulering i folketrygdloven § 21-12 tredje ledd første punktum fastsetter at klager og anker skal settes fram for "vedkommende arbeids- og velferdskontor".

Rikstrygdeverket mener at det bør lovfestes en adgang for Arbeids- og velferdsdirektoratet til å bestemme at klage og anke skal fremsettes for annet organ, i tråd med departementets forslag til ny bestemmelse i folketrygdloven § 21-2 om hvor krav skal settes fram.

Etter Rikstrygdeverkets oppfatning vil departementets lovforslag medføre unødig tids- og ressursbruk i de tilfeller der Arbeids- og velferdsdirektoratet har delegert kompetansen til å treffe vedtak om det klagen eller anken gjelder til andre organer enn arbeids- og velferdskontoret. I slike tilfeller vil det derfor være mest hensiktsmessig at klagen eller anken settes fram direkte for det samme organ som det opprinnelige kravet skal settes fram for.

Vi foreslår på denne bakgrunn følgende tilføyelse til departementets forslag til § 21-12 tredje ledd første punktum:

"Klage eller anke settes fram for vedkommende arbeids- og velferdskontor, med mindre Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer noe annet."

Adgang til å bestemme at vedtak skal bringes direkte inn for Trygderetten

Etter utkast til ny formulering i folketrygdloven § 21-12 andre ledd første punktum tilligger det departementet å bestemme om visse vedtak skal kunne bringes direkte inn for Trygderetten og således unntas fra klagerett til overordnet organ. Rikstrygdeverket mener at adgangen til å bestemme dette bør tilligge Arbeids- og velferdsdirektoratet, da dette vil være i samsvar med dagens ansvarsfordeling. Det vises i denne sammenheng til at Rikstrygdeverket etter gjeldende folketrygdlov kan bestemme at enkelte saksområder skal behandles av spesielt utvalgte trygdekontorer og fylkesttrygdekontorer, og at vedtak som disse treffer ikke kan påklages til Rikstrygdeverket og således må påankes direkte inn for Trygderetten, se gjeldende folketrygdlov §§ 20-2 andre ledd og 21-12 andre ledd første punktum og femte ledd første punktum.

Vi foreslår på denne bakgrunn følgende endring i folketrygdloven § 21-12 andre ledd første punktum:

"Arbeids- og velferdsdirektoratet kan bestemme at ..."

Adgangen til å unnta visse vedtak etter folketrygdloven fra anke til Trygderetten

Departementet foreslår å videreføre dagens bestemmelse i folketrygdloven § 21-12 sjette ledd, i nytt fjerde ledd. Bestemmelsen er imidlertid mindre spesifikk utformet, og mangler henvisning til forskrift 15.05 1997 nr. 324. Rikstrygdeverket forutsetter likevel at unntakene videreføres, og at dette bør fremgå av kommentarene. Ved utarbeidelse av ny forskrift ber vi om at spørsmål knyttet til avtaler og refusjonskrav for behandlere og tjenesteytere og vedtak i legemiddelsaker etter folketrygdloven § 5-14 også vurderes unntatt.

Forholdet mellom Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral (nåværende Trygdeetatens innkrevingssentral) og Statens innkrevingssentral

Per i dag er det Trygdeetatens innkrevingssentral (TI) som krever inn underholdsbidrag og feilutbetalte trygdeytelser på vegne av trygdeetaten. Det pågår også et prosjekt som har mål å overføre innkrevningen av også andre krav til innkreving i etaten. Det forutsettes at forslaget til endringer i folketrygdloven § 22-15 ikke er ment å endre på dette, og at henvisningen til at innkrevingsoppgaver *kan* overføres til Statens innkrevingssentral (SI), bare er ment å gjelde de krav som SI i dag krever inn på vegne av Aetat. På sikt må det vurderes om TI skal kunne kreve inn de krav som per i dag ligger til Aetat. Hensyn som taler for en slik løsning er blant annet at brukerne skal ha én innkrevingssentral å forholde seg til når det gjelder krav fra den nye Arbeids og velferdsforvaltningen, samt at den nye etaten skal ha kontroll på målstyring og prioriteringer i forbindelse med innkrevingen.

Vi foreslår følgende endring i lovforslagets § 13 andre ledd:

Ved tvangsforretning for namsmannen og annen rettslig inndriving og sikring av krav som skriver seg fra arbeids- og velferdsetatens virksomhet, samt forhandlinger etter gjeldsordningsloven, utøves statens partsstilling av ***Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral eller*** det organ i etaten som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. ***For krav som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer skal kreves inn av Statens innkrevingssentral,*** kan Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemme at ***Statens innkrevingssentral også*** utøver statens partsstilling.

Utkast til endringer i folketrygdloven § 22-15 fjerde ledd i folketrygdloven må også justeres i forhold til dette:

Et beløp som blir krevd tilbake etter første og tredje ledd, kan enten dekkes ved trekk i framtidige trygdeytelser eller innkreves etter bestemmelsene i bidragsinnkrevingsloven. Vedtak om tilbakekreving er tvangsgrunnlag for utlegg. ***Innkrevning skjer gjennom Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral.*** Arbeids- og velferdsdirektoratet kan bestemme at innkreving skal skje gjennom Statens innkrevingssentral.

For øvrig viser vi til tidligere oversendte forslag til lovendringer i §§ 22-15 og 22-16. Disse forslagene må om de blir fulgt opp, selvfølgelig tilpasses begrepsbruk i ny arbeids- og velferdsetat.

4. Andre merknader

Forvalterrollen

Etter vår vurdering bør det i § 4 tas med en tilføyelse om at etaten skal kontrollere og følge opp rett ytelse og utbetaling. Rettighetslover innebærer det selvfølgelig at vilkårene må være oppfylt for at ytelser kan tilstås. Det forvaltningsansvaret som ligger i å fatte riktig vedtak i forhold til vilkårene, bør derfor komme klarere frem i lovteksten. Det å sikre rett ytelse er etter vår oppfatning en bedre formulering for å synliggjøre den nye etatens forvaltningsansvar, i tillegg til ansvaret for å sikre den enkeltes rettigheter.

Vi foreslår på denne bakgrunn følgende endring og tilføyelse i lovens § 4 andre ledd:

Etaten skal forvalte folketrygdloven, arbeidsmarkedsloven og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten, og sikre **rett ytelse til den enkelte. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger.**

Uriktige/uhensiktsmessige henvisninger i lovforslaget

Beredskapsbestemmelsen i forslaget til § 15 henviser til en rekke kapitler i folketrygdloven. Her henvises også til kapittel 20, som etter endringene vil oppheves.

På side 74 i høringsnotatet er det en henvisning til "folketrygdloven § XX" i forslaget til § 13 i ny lov. Denne samme henvisningen finnes ikke i det forslaget til § 13 som står i høringsnotatet på s. 53. Dersom det skal henvises til folketrygdloven vil rett henvisning formodentlig være til § 22-15. Vi anser imidlertid ikke en slik henvisning som nødvendig.

Til endringer i andre lover

Folketrygdloven

Folketrygdloven er gjennomgått med tanke på tilpasninger til ny lov og ny etat. Det er enkelte mindre punkter som synes uteglemt i høringsnotatet.

I folketrygdloven § 15-6 fjerde ledd tredje punktum, 15-8 første ledd bokstav c, § 15-8 andre ledd og § 15-11 første ledd bokstav b er ikke begrepet "arbeidsformidlingen" endret. Rikstrygdeverket foreslår at disse bestemmelsene endres slik at "arbeidsformidlingen" erstattes av "arbeids- og velferdsetaten".

Følgende tre paragrafer i folketrygdloven henviser til andre paragrafer i folketrygdlovens kapittel 20, som etter dette forslaget vil oppheves:

- § 8-22, henviser til § 20-6
- § 13-2, henviser til § 20-2
- § 25-13, henviser til § 20-5.

Når det gjelder endringer i § 21-4 minner vi om tidligere innsendte forslag til presiseringer i bestemmelsen. Disse forslagene må om de blir fulgt opp, selvfølgelig tilpasses begrepsbruk i ny arbeids- og velferdsetat.

Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten

Bestemmelsene i Trygderettsloven §§ 11 første og tredje ledd, 12 nr. 2 og 23 må endres som følge av opprettelsen av den nye statsetaten, lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og Rikstrygdeverkets forslag til endring i departementets forslag til bestemmelse i folketrygdloven § 21-12 tredje ledd første punktum.

Hvor anke skal settes fram

Rikstrygdeverket foreslår at Trygderettsloven § 11 første ledd erstattes med følgende:

Anke til Trygderetten over vedtak etter lovgivning som hører under Arbeids- og velferdsdirektoratet skal settes fram for vedkommende arbeids- og velferdskontor, med mindre Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer noe annet. For øvrig skal anke settes fram for den institusjon som saken hører under. Anken kan settes fram skriftlig eller muntlig.

Plikt til å sette opp anke sammen med den ankende part

Rikstrygdeverket foreslår at Trygderettsloven § 11 tredje ledd endres til:

Arbeids- og velferdskontoret eller vedkommende annen institusjon som mottar muntlig anke, skal sørge for å sette den opp skriftlig og underskrive den sammen med den ankende part.

Hvilket organ som skal være ankemotpart

Rikstrygdeverket foreslår at Trygderettsloven § 12 nr. 2 endres til:

Det organ som har truffet det påankede vedtaket skal, med de unntak som departementet bestemmer, være ankemotpart ved behandlingen av anken i Trygderetten. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* skal likevel være ankemotpart for vedtak truffet av *arbeids- og velferdskontoret* etter andre lover enn folketrygdloven og barnetrygdloven.

Statens partsstilling ved søksmål

Forslag til endringer i § Trygderettsloven § 23 andre til tredje punktum:

For så vidt søksmålet reises mot offentlig myndighet skal det reises mot det forvaltningsorgan som var ankemotpart ved sakens behandling for Trygderetten. Dersom *Arbeids- og velferdsetaten* er ankemotpart, skal søksmålet rettes mot *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, jfr. lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 13.

Fjerde ledd strykes.

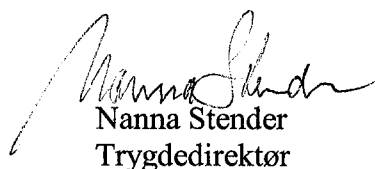
Andre lover

I flere lover som trygdeetaten administrerer, er oppgaver og vedtaksmyndighet tillagt bidragsfogden (barneloven, forskotteringsloven, bidragsinnkreivingsloven, ekteskapsloven). Det følger av barneloven § 10 at det er trygdekontoret som er bidragsfogd. I andre lover er vedtaksmyndigheten tillagt trygdekontoret (barnetrygdloven, kontantstøtteloven). Det vil sannsynligvis ikke være problematisk å tilpasse dette ved at vedtaksmyndighet tillegges det

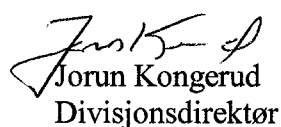
nye Arbeids- og velferdsdirektoratet med adgang til delegasjon og at øvrige oppgaver utføres av den nye Arbeids- og velferdsetaten på det nivå som er aktuelt.

Når det gjelder barnelovens regler om fastsettelse og endring av farskap kompliseres ovennevnte noe ved at loven konkret benevner det nivået i trygdeetaten som har myndighet til å utføre ulike oppgaver. Beslutningsmyndighet og øvrige oppgaver er fordelt mellom trygdekontoret (i kraft av å være bidragsfogd) og fylkestrygdekontoret med utgangspunkt i de vurderinger og beslutninger som ble tatt da bidragsarbeidet i sin tid ble overført til trygdeetaten. En gjennomgang av barnelovens regler om farskap med tanke på tilpasning i den nye Arbeids- og velferdsetaten vil derfor heller ikke bare være et spørsmål om valg av navnebetegnelser. Tilpasning vil imidlertid også her kunne skje ved at beslutningsmyndighet tillegges det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet, med delegasjon til aktuelt nivå i den nye etaten.

Med hilsen



Nanna Stender
Trygdedirektør



Jorun Kongerud
Divisjonsdirektør