

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

ADHD-foreningen • Afasiforbundet i Norge • Autisme-foreningen i Norge • Cerebral Parese-foreningen • Forbundet Tenner og Helse • Foreningen for Blødere i Norge • Foreningen for Fragilitx-Syndrom • Foreningen for hjerteskye barn • Foreningen for Kroniske Smertepasienter • Marfanforeningen • Foreningen for Muskelsyke • Hørselshemmedes Landsforbund • Interessesforeningen for LMBB syndrom • Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende • Landsforeningen Alopecia • Areat • Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke • Landsforeningen for Huntingtons Sykdom • Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte • Landsforeningen for Pårørende innen Psykiatri • Landsforeningen for trafikkskadde i Norge • Landsforeningen mot Fordøysessykdommer • Leverforeningen • Mental Helse Norge • Momentum • Morbus Addisons Forening • Multipel Sklerose Forbundet i Norge • Norges Astma- og Allergiforbund • Norges Diabetesforbund • Norges Døveforbund • Norges Fibromyalgi Forbund • Norges Migreneforbund • Norges Parkinsonforbund • Norilco • Norsk cøliakiforening • Dysleksiforbundet i Norge • Norsk Dysmelforening • Norsk Epilepsiforbund • Norsk Hemokromatoseforbund • Norsk Forbund for Voldsofre • Norsk Foreldrelag for Funksjonshemma • Norsk Forening for Analatresi • Norsk Forening for Cystisk Fibrose • Norsk Forening for Ehlers Danlos Syndrom • Norsk Keratoseforning • Norsk Forening for Nevrofibromatose • Norsk Forening for Osteogenesis Imperfecta • Norsk Forening for Tuberos Sklerose • Norsk Immunsviktforening • Norsk Interessesforening for Kortvokste • Norsk Interessesforening for Stamme • Norsk Landsforening for Laryngectomerte • Norsk Thyreoideaforbund • Foreningen for søvnsykdommer • Norsk Lymfødemforening • Norsk Portlyrforening • Norsk Psoriasisforbund • Norsk Revmatikerforbund • Norsk Tourette Forening • Ryggforeningen i Norge • Ryggmargsbrokk- og Hydrocephalusforeningen • Rådgivning om Spiseforstyrrelser • Støtteforeningen for Kreftsyke Barn • Turner Syndrom Foreningen i Norge • Vestlandske Blindeforbund



Arbeids- og sosialdepartementet
Einar Gerhardsens plass 3,
Postboks 8019 Dep

0030 Oslo

Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 200508121	Dok.nr.: 145
Arkivkode: 416.0	Dato: 24.11.05
Avd.: DRØD/SAP	Saksbeh.:
U.off.:	

Vår fil: B05-014SO
Vårt arkiv: 402
Saksbeh: Stian Oen

Oslo, 23. november 2005

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

INNLEDNING

FFO ble i skriv av 30. juni d.å. invitert til å komme med innspill til Arbeids- og sosialdepartementets (ASD) arbeid med Arbeids- og velferdsmeldingen, som planlegges fremlagt våren 2006. Invitasjonen kommer i kjølvannet av idédugnaden 15. juni, der FFO var invitert, og også kom med innspill i form av et kort foredrag.

Frist for å avgi høringsuttalelse ble satt til 14. november. FFO har i forkant av høringsfristens utløp vært i kontakt med ASD, som er gjort kjent med at FFOs endelige høringsuttalelse vil bli avgitt etter fristens utløp.

FFO kommentarer omhandler utelukkende forslaget til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltning. Forslagene om tilpassinger i enkelte andre lover omtales altså ikke.

FFOs kommentarer knytter seg til høringsnotatets forslag til §§ 6, 7, 8, 9, 10, 11 og 12 forslaget til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.

FFOs SYNSPUNKTER

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons (FFO) synspunkter på forslaget til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen kan kort oppsummeres i punktene nedenfor:

- Brukermedvirkning på systemnivå må lovfestes sterkere enn det høringsforslaget legger opp til.

- Begrepet "bruker" bør benyttes gjennomgående i lovteksten
- Hensynet til taushetsplikt og rettssikkerhet må vektlegges.
- Lovfestet brukermedvirkning også ved arbeids- og velferdskontorene
- Individuelle planer må bli arbeids- og velferdskontorenes viktigste arbeidsredskap.
- FFO er skeptisk til "sosiale kontrakter".
- Arbeids- og velferdskontorer i alle kommuner.

GRUNNGIVELSE

Brukermedvirkning på systemnivå må lovfestes sterkere enn det høringsforslaget legger opp til

I høringskastet foreslås brukermedvirkning på systemnivå i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen lovfestes ved følgende lovformulering:

"§ 6 Brukermedvirkning

Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at brukerrepresentanter blir hørt i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester."

(Høringsnotat om forslag til ny lov om arbeids- og velferdsforvaltningen og tilpasninger i visse andre lover)

Dagens situasjon er at brukermedvirkning og brukermedvirkningsprosessene, både på individ- og systemnivå, i mange sammenhenger har et stort forbedringspotensial. Det er derfor vesentlig at målsetningene på brukermedvirkningsområdet realiseres i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

FFO er i den sammenhengen særlig opptatt av at brukermedvirkning på systemnivå lovfestes i den nye arbeids- og velferdsetaten ved at funksjonshemmedes organisasjoner blir representert i egnede fora i driftsorganisasjonen når denne er etablert. FFOs erfaring er at en forutsetning for å få til gode samarbeidsprosesser er at premissene for brukermedvirkning er forankret hos etatens leder og i ledelsesstrukturen. FFO mener derfor at brukermedvirkning på systemnivå også må gjennomføres ved den nye etatens fylkesvise kontorer.

FFO vil i denne sammenhengen vise til at de nåværende regjeringspartiene i forbindelse med behandlingen av lov om arbeidsmarkedstjenester gikk inn for at følgende formulering burde benyttes i forbindelse med brukermedvirkningen i Aetat:

"Aetat skal ha et samarbeid med brukerne og deres organisasjoner i forbindelse med planlegging, iverksettelse og evaluering av Aetats virksomhet."

(Innst.O.nr.12 (2004-2005))

I denne formuleringen ligger det langt sterkere og etter FFOs syn mer hensiktsmessige forpliktelser for etaten til å tilnærme seg brukermedvirkningen på helhetlig og prosessorientert vis, enn det forslaget til brukermedvirkning i høringsnotatet legger opp til:

"Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at brukerrepresentanter blir hørt i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester."

FFOs syn er at de nåværende regjeringspartienes tilnærming til hvordan lovfesting av brukermedvirkning i Aetat burde gjøres derfor er å foretrekke.

FFO ber derfor om at ASD foreslår følgende lovformulering for brukermedvirkningen i den nye Arbeids- og velferdsetaten:

"Arbeids- og velferdsetaten skal ha et samarbeid med brukerne og deres organisasjoner i forbindelse med planlegging, iverksettelse og evaluering av Arbeids- og velferdsetatens virksomhet."

Begrepet "bruker" bør benyttes gjennomgående i lovteksten

FFO viser til § 11 i lovforslaget, der begrepet "klient" benyttes ved flere anledninger. FFO mener ASD i det endelige forslaget til lovtekst isteden gjennomgående bør benytte begrepet "bruker", slik det er gjort i forslaget til lovtekst for øvrig.

For det første vektlegger FFO her betydningen av at samme begrep benyttes i en lovtekst når det er samme gruppe som omtales. Det synes overveiende sannsynlig at ASD både med "klient" og med "bruker" refererer til brukerne av arbeids- og velferdstjenestetilbudet.

For det andre mener FFO at begrepet "bruker" er et langt bedre begrep å benytte enn "klient", da brukerbegrepet i sterkere grad reflekterer en gjensidighet i kontakten mellom den enkelte og tjenestestedet, samt vektlegger den enkeltes bruk av velferdstilbudet. Klientbegrepet fokuserer derimot i sterkere grad på den enkeltes møte med skranken, og medfører assosiasjonsmessig også en sterkere oppfatning av den enkelte som en "sak" fremfor et selvstendig individ.

Hensynet til taushetsplikt og rettssikkerhet må vektlegges

I dagens organisering av det offentlige velferdstilbudet sikres brukerne mot at personopplysninger kommer uvedkommende i hende som følge av strenge og nødvendige personvernbestemmelser. En ny arbeids- og velferdsforvaltning reiser imidlertid spørsmålet om hvorvidt slike personopplysninger i større grad vil komme til å "flyte rundt" i en organisering der det i førstelinjetjenesten ikke legges like stor vekt som i dag, på hvilken av de tre berørte parter brukeren skal sortere under.

FFO er i denne sammenhengen bekymret for den enkelte brukers personvern som følge av de foreslåtte endringene i NAV. Nødvendige endringer i personvernlovgivningen som følge av NAV må ikke føre til svekket juridisk rettighetsvern for den enkelte brukeren.

FFOs vurdering er at de bestemmelsene som foreslås i høringsnotatets forslag til § 7 vedrørende taushetsplikt i all hovedsak er uproblematisk. Dels er bestemmelsen en videreføring av etablerte rettsregler på området, dels er den en hensiktsmessig regulering av nye situasjoner knyttet til taushetsplikt som oppstår som følge av NAV.

I saker av denne karakter vil det nødvendigvis alltid måtte foregå en avveining av den enkeltes rettsikkerhet kontra behovet for regler som sikrer mest mulig riktige vedtak og effektiv saksbehandling. Krav om eksplisitt samtykke fra den enkelte i for mange saker vil gjøre saksbehandlingen så omstendelig at det vil skape andre og vel så store problemer.

Derimot fremstår forslaget til § 12 i utgangspunktet som noe mer problematisk. Forslaget

innebærer at bestemmelser om taushetsplikt ikke skal være til hinder for bruk av opplysninger vedrørende enkeltbrukere for enhver tjenestemann ved arbeids- og velferdskontoret.

Dette reiser spørsmålet ved hvor enkelt det vil være for saksbehandleren å hente ut opplysninger fra arkivet, og hvilke følger for enkel tilgang har for den enkelte brukers personvern. FFO ber derfor ASD vurdere om det i form av forskrift bør utformes mer konkrete retningslinjer for hvordan dette skal håndteres.

FFO ser imidlertid også at bruk av opplysninger om enkeltbrukere er et saksområde med behov for smidig regelverk. Opplysninger vedrørende den enkelte bruker må arkiveres, som i dag. Saksbehandlere vil regelmessig ha behov for innsyn, som i dag. I siste instans ser FFO derfor at den enkeltes personvern knyttet til bruk av opplysninger, best vil kunne sikres ved at det i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen utvikles felles systemer på dette området, i langt større utstrekning enn hva som er tilfellet innenfor arbeids- og velferdstjenestetilbudet på lokalt nivå i dag.

Lovfestet brukermedvirkning også ved arbeids- og velferdskontorene

FFO vil vise til at det i høringsnotatets merknad til § 9 i lovforslaget – som omhandler samarbeid og oppgavedeling mellom stat og kommune ved de nye arbeids- og velferdskontorene, herunder lokale samarbeidsavtaler - understrekes at

"Brukermedvirkning på systemnivå i det nye arbeids- og velferdskontoret skal også ivaretas gjennom den lokale avtalen."

Slik FFO vurderer det er brukermedvirkningen på systemnivå også ved det nye arbeids- og velferdskontoret vesentlig for NAV-reformens muligheter for å lykkes. Det er ved aggregert kunnskap om brukergruppenes synspunkter på og opplevelser av tjenestetilbudet at kvaliteten best kan bedres og ny kunnskap mest effektivt kan utvikles.

På denne bakgrunn ønsker FFO en styrking av lovformuleringen på dette punktet. Det bør derfor slås fast at det skal være brukermedvirkning på systemnivå også ved det enkelte arbeids- og velferdskontor. Denne formuleringen bør være i tråd med FFOs forslag til lovformulering når det gjelder brukermedvirkningen på systemnivå i den nye arbeids- og velferdsetaten. FFO foreslår derfor at følgende lovformulering tas inn i § 9 i lovforslaget:

"Arbeids- og velferdskontoret skal ha et samarbeid med brukerne og deres organisasjoner i forbindelse med planlegging, iverksettelse og evaluering av kontorets virksomhet."

Individuelle planer må bli arbeids- og velferdskontorenes viktigste arbeidsredskap

FFO har stor tro på individuell plan som redskap for et bedre og langt mer koordinert arbeids- og velferdstjenestetilbud overfor den enkelte bruker enn hva som ofte er tilfellet i dag.

Funksjonshemmede og kronisk syke brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester har gjerne et sammensatt bistandsbehov som nødvendiggjør en individuell tilpassing og oppfølging. Karakteristisk for denne brukergruppen er ofte høy frekvens i antall henvendelser til velferdsapparatet. FFO er derfor opptatt av de særskilte utfordringene som knytter seg til disse brukergruppene.

FFO er positiv til forslaget om å inkludere bestemmelsen om rett til å få utarbeidet individuell plan for brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester. FFO vektlegger at det er denne brukergruppen som har det største behovet for helhetlige og gjennomkoordinerte tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen. I en lovmessig stadfesting av at individuell plan særskilt gjelder for denne brukergruppen ligger det derfor også, slik FFO oppfatter det, en nødvendig og hensiktsmessig prioritering. Dette er noe FFO i hele prosessen rundt NAV har vært opptatt av.

FFO er imidlertid også opptatt av at den individuelle planen for hver enkelt bruker ikke bare utarbeides, men også følges og realiseres. Det største problemet knyttet til oppfølgingen av enkeltbrukere i dag er ikke nødvendigvis at en individuell plan ikke foreligger, men at gjennomføringen av den er mangelfull.

Det bør derfor vurderes å ta inn en formulering som fastslår at den enkelte bruker i tillegg til å ha rett til å få utarbeidet individuell, også har rett til å få utført det tjenestetilbudet som er beskrevet i den enkeltes plan.

FFO er for øvrig særlig positive til redegjørelsene i høringsnotatet som understreker betydningen av å finne frem til koblinger mellom reglene om individuell plan innen helsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. FFO tror det er helt avgjørende at den nye arbeids- og velferdslovgivningen fungerer i samspill med øvrig og allerede eksisterende relevant lovgivning. Dette er spesielt relevant med henblikk på å oppnå et helhetlig og godt koordinert velferds- og tjenestetilbud.

FFO er skeptisk til "sosiale kontrakter"

FFO vil vise til at Bondevik-regjeringen i sin stortingsproposisjon om NAV varslet at den blant annet ønsket at individuelle planer skal

"etablere en form for sosial/borgerkontrakt som synliggjør rettigheter og plikter i forholdet mellom den enkelte og de som yter bistand"

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

I tillegg slås det i høringsnotatet fast at

"Mennesker med langvarige og sammensatte hjelpebehov skal ha en individuell plan som en "sosial kontrakt" med samfunnet som viser rettigheter og plikter."

Videre viser FFO til at Arbeids- og sosialminister Bjarne Håkon Hanssen i Dagbladet 9. november 2005 uttalte at

"Jeg vil være nådeløs mot den som nekter å skrive under på en velferdskontrakt"

FFO tror ikke nødvendigvis tilnærmingene som her kommer til uttrykk er den mest fruktbare med hensyn til hvordan individuell brukermedvirkning kan forankres sterkere og et bedre koordinert og mer helhetlig innrettet velferds- og tjenestetilbud kan oppnås. Det betydelige elementet av tvangsbruk som kan leses særlig ut fra arbeids- og sosialministerens uttalelse, men som også ligger implisitt i både stortingsproposisjonens og høringsnotatets formulering, virker for FFO som en lite hensiktsmessig tilnærming. FFOs utgangspunkt og erfaringer er at brukergruppene svært gjerne ønsker å delta i aktivitet og kvalifisering, og at åpning for tvangsbruk i en slik sammenheng derfor blir å snu tingene på hodet.

Det redegjøres i høringsnotatet for at den individuelle planen – definert som en ”sosial kontrakt” med samfunnet som viser både rettigheter og plikter – må utarbeides av det enkelte arbeids- og velferdskontor i samarbeid med brukeren. Når tvangselementet er introdusert i tankegangen om en sosial kontrakt, frykter FFO at maktforholdet mellom saksbehandler og bruker i enkelttilfeller kan bli svært skjevt. Dette vil ikke fremme brukermedvirkningen på systemnivå.

Siden begrepet ”sosial kontrakt” ikke forefinnes i selve forslaget til lovtekst, ser ikke FFO det som verken nødvendig eller hensiktsmessig å foreslå endringer i forslaget til lovparagraf. FFO vil imidlertid be ASD om å understreke i lovproposisjonen at det enkelte arbeids- og velferdskontor i sin håndtering av individuelle planer for den enkelte sterkt må vektlegge at slike planer fungerer best dersom tvangselementer i utarbeidelsen og gjennomføringen av dem elimineres.

Arbeids- og velferdskontorer i alle kommuner

Høringsnotatets forslag til § 8 og § 9 åpner for at kommuner i samarbeid kan komme frem til løsninger som innebærer at det ikke nødvendigvis trenger å være lokalisert fullverdige arbeids- og velferdskontorer i hver enkelt av landets kommuner. Dersom det åpnes for dette ser FFO det som overveiende sannsynlig at slike løsninger slett ikke bare vil bli realisert kun i små kommuner med kort reisetid til nabokommuner.

Uansett vil tilgangen til arbeids- og velferdsforvaltningen for funksjonshemmede og kronisk syke brukere bli vanskeliggjort ved slik bortorganisering av kommunale kontorer. Dette fordi funksjonshemmede og kronisk syke gjerne er brukergruppene som har størst vansker med forflytning, og som i så måte har mest å tjene på at tjenestetilbudet ligger så nært og lett tilgjengelig som mulig.

FFO mener det også vil være svært uheldig dersom det velges ”filialløsninger”, der selve arbeids- og velferdskontoret lokaliseres i én kommune, og der tilhørende kontorer med et begrenset tjenestetilbud plasseres i mindre, nærliggende kommuner.

FFO vil i denne sammenhengen også vise til at Lov om sosiale tjenester i dag pålegger kommunen de sentrale sosialtjenesteoppgavene. Dette innebærer at alle kommuner skal ha en sosialtjeneste, men i høringsnotatet foreslås dette endret ved at det i tas inn en bestemmelse i loven om at den enkelte kommune skal kunne delegerer sin myndighet på feltet til et interkommunalt organ eller annen kommune.

FFO vil se det som svært uheldig dersom den praktiske konsekvensen av en reformert arbeids- og velferdsforvaltning blir at dette forholdet opphører, og at kommuner som tidligere har hatt et sosialkontor i fremtiden ikke engang vil ha et eget arbeids- og velferdskontor.

FFO foreslår derfor at første ledd i høringsnotatets forslag til §8 som i dag lyder

”Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal etablere felles lokale arbeids- og velferdskontorer som dekker alle kommuner.”

isteden blir lydende

”Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal etablere minst ett felles arbeids- og velferdskontor i alle kommuner.”

En naturlig konsekvens av FFOs forslag blir å i tillegg stryke tredje ledd i høringsnotatets forslag til § 9, som lyder:



"I de tilfeller kommunen har delegert sin myndighet til et interkommunalt organ eller til en annen kommune kan avtalen inngås med dette organet eller den andre kommunen."

Vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON

Margaret Sandøy Ramberg /s/
Leder

Liv Arum
Generalsekretær