

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 200508121	Dok.nr.: 132
Arkivkode: 416.0	Dato: 21.11.05
Avd.: DRAD/SAP	Saksbeh.:
U.off.:	

Aetat Arbeidsdirektoratet

C.J. Hambros pl. 2 A1
Postboks 8127 Dep.
0032 Oslo

tel. 23 35 24 00
faks. 23 35 27 50

Deres ref.:
200503121

Vår ref.: (Bes oppgitt ved svar)
200501297-2/008/LHE

Dato:
14. november 2005

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

Aetats høringssvar er todelt: I del 1 fremmes våre hovedpunkter og –forslag. I del 2 (vedlegg) utdypes hovedpunktene, og vesentlige deler av høringsnotatet kommenteres.

1 Innledning

Aetat er i hovedsak positiv til lovforslaget og dets intensjoner. Dog mener vi at det er behov for å endre lovforslaget på enkelte punkter for at arbeids- og velferdsforvaltningen-/etaten skal fungere best mulig etter intensjonene.

Vi er også av den oppfatning at høringsnotatet og lovforslaget ikke i tilstrekkelig grad avklarer grenseflatene mellom statsetaten og kommunen ved lokalkontorene. Å lovfeste statlige og kommunale oppgaver inn i et felles kontor med klare krav til samarbeid og informasjonsdeling, basert på avtaler mellom partene, er så vidt vi kjenner til grunnleggende nytt i norsk forvaltning. Vi hadde ønsket at høringsnotatet i større grad hadde utredet de prinsipielle og praktiske forhold knyttet til samarbeidet, særlig med tanke på styring og ledelse av kontorene. Videre mener vi at høringsnotatet gir et noe ensidig fokus på enkeltindividet, noe som igjen kan fortrenge et bredere samfunnsperspektiv. Selv om loven bør ha hovedfokus på bistand rettet mot enkeltindividet, bør dette samtidig balanseres ved at også samfunnets behov for å få/beholde folk i arbeid vektlegges noe mer. Det bør dessuten fremgå tydeligere både av loven og lovforarbeidene at også arbeidsgivere er viktige brukere av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg kan det understrekes enda klarere at hovedformålet med den nye forvaltningen/etaten er å yte arbeidsrettet bistand. Aetat er også svært opptatt av at beskrivelser og kommentarer i lovforarbeidene kan ha betydelig innvirkning på tolkingen av loven. Dette er momenter som utdypes i del 2.

Utover disse generelle betraktningene, kan Aetats 4 hovedpunkter oppsummeres slik:

1. NAVs styringsmodell bør utredes før det foretas valg av modell
2. Lokalkontorene bør tilby tjenester som understøtter målene om flere i arbeid.
 - Aetat støtter forslag om NAV-kontor i alle kommuner. For stor grad av frihet mht hvilke kommunale tjenester som kan inngå i et NAV-kontor vil imidlertid kunne

virke uklart for brukerne og forringe måloppnåelsen. Kommunale tjenester som inngår i NAV-kontoret må avgrenses til tjenester som støtter opp under NAV-forvaltningens formål.

- Lovforarbeidene bør ellers unngå å gi konkrete beskrivelser av førstelinjen som kan skape unødige bindinger og motvirke/redusere mulighetene for en hensiktsmessig organisering av tjenestene.
3. Den nye loven bør synliggjøre at det stilles krav til brukerne om egenaktivitet og medvirkning.
 4. Taushetsplikt og personvern skal kunne håndteres på en forsvarlig måte, samtidig som NAV-forvaltningens medarbeidere må ha det handlingsrom mht tilgang på opplysninger som er nødvendig for god måloppnåelse.

2 NAVs styringsmodell bør utredes

Etter Aetats syn vil reformens forutsetninger for å lykkes ha klar sammenheng med valg av styringsmodell. På dette punktet mener Aetat at høringsnotatet er noe mangelfullt og utydelig. I notatet vises det til at brukeren skal oppleve et (samlet) offentlig arbeids- og velferdskontor, at det dreier seg om statlig-kommunalt partnerskap basert på lokale avtaler. Videre skisseres det en modell for delt ledelse ved lokalkontor (en kommunal- og en statlig leder) i kombinasjon med en leder av administrativ karakter. Det dreier seg om to adskilte enheter som skal fungere som en.

Den foreslåtte modellen innebærer at kontoret kun har en ansatt (leder) som står ansvarlig for helhetlig resultatoppnåelse, mens kontorets øvrige ansatte vil ha arbeidsoppgaver knyttet til måloppnåelse innenfor henholdsvis statlig- og kommunalt ansvarsområde. Forslaget er m.a.o. uklart i forhold til ledelse og leders makt og myndighet.

Aetat tror det vil være problematisk å oppnå helhetlig resultater og gjennomføre effektiv styring og forvaltning under slike betingelser.

Aetat mener at innføring av en statlig arbeidssøkerstønad vil kunne lette noen av styrings- og samordningsproblemer på lokalt nivå. Dette bør følgelig vurderes. En slik innføring vil imidlertid ikke være tilstrekkelig i forhold de store styringsmessige utfordringene. Valg av styringsmodell vil være avgjørende for at reformen faktisk leverer i forhold til de ambisiøse målsetningene som er trukket opp. Hvis en nå velger en uhensiktsmessig modell for samhandling mellom stat og kommune vil en etter Aetats vurdering løpe en stor risiko for at samlet måloppnåelse i den nye etaten blir lavere enn de tre nåværende etater leverer i dag. Det vil heller ikke være enkelt å reversere den modell som implementeres nå, hvis den ikke fungerer som forutsatt.

En forsvarlig gjennomføring av NAV-reform forutsetter tilstrekkelig utredning og risikoanalyser knyttet til det kommunalt/statlige partnerskapet. Dette er ikke utredet tilstrekkelig i grunnlagsdokumentene for reformen. Aetat ber om at dette gjennomføres og at valg av modell følger deretter. I utredningene bør følgende vektlegges:

- Sammenheng mellom fullmakt og myndighet.
- Gjennomgående styringssystem (fra departement til lokalkontor). Dette vil bl.a. være nødvendig for at statsråden skal kunne ivareta sitt konstitusjonelle ansvar og for å kunne gi tydelige prioriteringer til de nye arbeids- og velferdskontorene.
- En modell som reelt understøtter løpende resultatfokus, fleksibilitet, raske omskiftninger og omprioriteringer.
- Lik behandling av f.eks statlige, rettighetsbaserte ytelser.

I Aetats hørings svar, del 2 berører vi også krav til styringssystemer i den nye etaten.

3 Lokalkontoret og organisering av førstelinjen

3.1 Det statlig-kommunale tjenestespennet

I høringsnotatet legges det opp til stor grad av frihet i forhold til hvilke kommunale tjenester som kan legges til lokalkontoret. Det overlates til de lokale partene å bli enige om dette. Man vil da kunne få svært mange ulike varianter av NAV-kontor.

Etter Aetats syn må det **ikke** være for stor grad av frihet i forhold til å kunne legge ulike typer kommunale tjenester inn i NAV-kontoret. NAV-kontoret må kun omfatte kommunale tjenester som bidrar til NAV-forvaltningens formål. Øvrige kommunale tjenester bør imidlertid kunne *samløkaliseres* med NAV-kontoret der dette ansees hensiktsmessig etter avtale mellom stat og kommune. Etter Aetats syn må det gis klarere *prinsipielle* føringer som sikrer at NAV-kontorene omfatter de kommunale tjenester som bidrar til NAV-forvaltningens formål. Dette for at NAV-kontoret skal kunne fungere på en effektiv måte og for å unngå kasteballer.

Aetat mener at slike føringer må fremgå direkte av loven, for eksempel i § 8.

3.2 Organisering av tjenestetilbudet – førstelinjetjenester og lokalkontorer

Slik Aetat leser høringsnotatet, brukes førstelinje og lokalkontor nærmest som synonymer. Dette skaper uklarheter. Vår forståelse av begrepet 'førstelinje' referer til alle kontaktpunkter med bruker: Det være seg det lokale kontoret, telefon, internett, skriftlig korrespondanse, m.m. I lovtekst og forarbeider bør begrepsbruk knyttet til førstelinje og lokalkontor være mer presis.

I kap. 4.2 i høringsnotatet vises det til hvilke tjenester som kan forventes i førstelinje/lokalkontor. Aetat mener at teksten der kan legge uheldige bindinger i forhold til hva som er den kvalitativt beste utforming av tjenestene for brukerne. Det er vesentlig å komme fram til en organisering som gir et bedre tilbud til alle. NAV-interim bør gis nødvendig frihet til å utforme og organisere tjenestetilbudet på best mulig måte, uten at det foreligger unødige bindinger gjennom lovforarbeidene. Dette utdypes i del 2.

3.3 Oppgavedifferensiering

Lovforslagets § 4 sjette ledd lyder: *Departementet kan i særlige tilfelle gi kommunen ansvar for arbeidsmarkedstiltak.*

I høringsnotatet heter det at *"Noen kommuner vil kunne ha kompetanse og forutsetninger for å ivareta visse statlige oppgaver på det arbeidsmarkedspolitiske området"* (s 31 i høringsnotatet). Det vises videre til at loven åpner for oppgavedifferensiering for store kommuner. Forslagene bygger på forsøks erfaringer med kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltak i Oslo.

Aetat ser at kommunens sosialfaglige kompetanse er svært viktig i arbeidet med å få brukergrupper med tilleggsproblemer i arbeid. Dette har vi i særlig grad erfaring fra i samarbeidet kommune - Aetat i arbeidet med fattigdomssatsningen. Resultatene fra dette arbeidet har vært helt avhengig av felles innsats og *komplementær fagkompetanse*.

Etter Aetats syn, vil imidlertid oppgavedifferensiering som et parallelt system stride mot reformens grunntanke om en enhetlig arbeids- og velferdsforvaltning, vil skape uklarhet for brukerne og i verste fall kunne undergrave reformen. Aetat ønsker også å påpeke at en utvidelse av oppgavedifferensieringsforsøk kan redusere mulighetene for gjennomføringen av den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken.

Aetat foreslår derfor at lovforslagets § 4 sjette ledd tas ut.

Samtidig bør statsetaten og kommunen ha anledning til å utføre oppgaver på hverandres

myndighetsområde på avtalemessig basis.

Aetat foreslår derfor at bestemmelsen i lovforslagets § 9 annet ledd bør kunne få et noe videre anvendelsesområde enn det som angis i kommentarene til denne bestemmelsen i høringsnotatet. Dette utdypes i hørings svarets del 2.

4 Aktivitetskrav

Den norske arbeidsmarkedsmodellen stiller aktivitetskrav til sine brukere. Erfaring viser at egenaktivitet er en viktig suksessfaktor i overgang til arbeid. Regelverket knyttet til velferdsytelsene bør gi tydelige signaler om hva som kreves av den enkelte og reglene bør eksplisitt stimulere til arbeid og aktivitet.

Aetat foreslår at den nye loven bør fastsette konkrete krav til egenaktivitet:

Bistand fra arbeids- og velferdskontoret gis under forutsetning av at brukeren selv aktivt medvirker til å oppnå formålet med bistanden, herunder gir nødvendige opplysninger ved utredning av egen sak, samt oppfyller eventuelle aktivitetskrav som stilles til bestemte brukergrupper.

Dette utdypes i vedlegg der vi også diskuterer lovutkastets brukerfokus generelt, der service, tjenestetilbud og krav og rettigheter sees i sammenheng.

5 Taushetsplikt og personvern

Etter Aetats oppfatning er det et faktum at en sammenslåing av to statsetater og lovfesting av tettere samarbeid med kommunene på arbeids- og velferdsområdet i et felles arbeids- og velferdskontor, vil føre til en større utveksling av personopplysninger internt i statsetaten og mellom statsetaten og kommunene. Personopplysninger om den enkelte vil derfor gjøres kjent for flere saksbehandlere i de aktuelle organene sammenliknet med i dag. Samordningen vil altså føre til et større press på grensene for taushetsplikt og vil reise betydelige personvernmessige utfordringer.

Dette er samtidig en reform som innføres av hensyn til brukerne og forslaget har bred politisk støtte.

Aetat er derfor svært opptatt av at vanskelige problemstillinger på dette området utredes grundig, slik at ikke problemstillinger skyves nedover i systemet.

Vi er videre svært opptatt av at det lages en lovramme som ivaretar forholdet til taushetsplikt og personvern, samtidig som det skal åpne for at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen faktisk fremstår som mer samordnet, slik at formålet med reformen kan oppnås. En svært viktig del er her den grunnleggende forutsetning at det foreslåtte arbeids- og velferdskontoret faktisk skal fremstå for brukeren som én enhet. Etter vår oppfatning krever dette en stor grad av fleksibilitet og effektivitet innad i arbeids- og velferdskontoret. Samtidig er det forutsatt at andre deler av "førstelinjen", så som felles call-/kundesenter og internettløsninger, også skal kunne betjene brukere av de statlige og kommunale tjenester og ytelser. En viktig konklusjon fra vår side er her at samtykke ikke kan legges til grunn for samordningen og det øvrige arbeidet som skal gjøres i førstelinjen.

Aetat er av den oppfatning at departementet i høringsnotatet med tilhørende lovutkast i for stor grad baserer seg på eksisterende lovgivning knyttet til taushetsplikt og utveksling av opplysninger, i stedet for en mer eksplisitt erkjennelse av at samordningen er noe nytt, noe som krever en mer enhetlig og direkte regulering av taushetsplikten.

Videre mener vi at hensynet til personopplysningsloven ikke er godt nok ivaretatt i den nye loven. Bl.a. er en felles formålsangivelse for arbeids- og velferdskontoret ikke knyttet opp mot personopplysningsloven § 11 og departementet blir derfor uklare på om samtykke skal benyttes som vilkår for behandling opplysninger. Etter vår mening legges det også i for stor grad opp til at avtalene mellom arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune skal ivareta de krav som stilles i personopplysningsloven.

I del 2 følger utdypende kommentarer og enkelte konkrete forslag til endringer i departementets forslag.

Hovedpunktene her er at

- Det enkelte arbeids- og velferdskontor må anses som ett organ ift. reglene om taushetsplikt.
- Også andre deler av arbeids- og velferdsforvaltningens "førstelinje" skal uten hinder av taushetsplikten kunne betjene- og fremstå enhetlig overfor brukerne.
- Arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver og virkemidler må gis et klarere felles formål som sikrer at bruk av samtykke ikke må benyttes som grunnlag for behandling av personopplysninger etter personopplysningsloven.
- Aktuelle kommunale tjenester som skal inkluderes i arbeids- og velferdskontoret må klarere forankres i loven og i tillegg må det trekkes en ytre ramme.

Vennlig hilsen


Yngvar Åsholt e.f
fungerende arbeidsdirektør


Liz Helgesen

Vedlegg