

Arbeids- og sosialdepartementet
Pb 8019 Dep
0030 Oslo

Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 05/03121	Dok.nr.: 135
Arkivkode: 416.0	Dato: 22.11.05
Avd.: SAP	Saksbeh.:
U.off.:	

Deres ref

Vår ref

1.4.2.-031

Dato

18.11.05

HØRINGSUTTALELSE OM FORSLAG TIL NY LOV OM ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN MM

1. INNLEDNING

Reformen av arbeids- og velferdsforvaltningen innebærer noe helt nytt i norsk forvaltning; en tett samordning av statlig og kommunal oppgaveløsning til beste for enkeltpersoner og arbeidsgivere. Utfordringen blir å samkjøre statlige og kommunale forvaltningstradisjoner og praksis, slik at synergier oppnås og slik at arbeids- og velferdsforvaltningen fungerer effektivt. Ulik ansvar, ulik finansiering og ulike styringssystemer vil kreve nytenkning. De forsøk som er gjennomført har ikke gitt entydige svar på hvilke arbeidsprosesser eller organisasjonsformer som gir best resultater. Det foreliggende høringsnotatet har i liten grad gått inn i denne type problemstillinger eller gitt en vurdering av de nye problemstillingene som oppstår. Ideelt burde dette vært avklart for å sikre en god lovmessig håndtering av disse utfordringene.

NAV interim arbeider med å finne løsning på disse utfordringene i samarbeid med andre aktører. Innenfor høringsfristen er det begrenset hvor langt vi er kommet i dette arbeidet. Særlig ser vi utfordringer knyttet til organisering og ledelse av kontorene. Vi kommer tilbake til dette nedenfor. NAV-interim legger til grunn at vi vil bli trukket inn i departementets arbeid med disse uavklarte punktene på en hensiktsmessig måte.

Vi har i høringsarbeidet samarbeidet med Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket. I vårt hørings svar fokuserer vi på forslag som er av direkte betydning for etablering og utforming av arbeids- og velferdsetaten. Endringer som i hovedsak berører saker som i dag ivaretas av Aetat og trygdeetat kommenteres av de to etater. NAV-interim kommer her ikke med konkrete forslag til lovtekst. Vi viser i den forbindelse til forslag fra de to etater.

2. NAVN OG BEGREPER

2.1. Navn

Navnet på den nye etaten foreslås å være Arbeids- og velferdsetaten. Tilsvarende foreslås arbeids- og velferdskontorer og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Alle navnene vil bli lange og tunge og vil kunne bli brukt feil. Det er all grunn til å tro at det er forkortelser som vil bli brukt i dagligtale både blant brukere, ansatte og i samfunnet. AV-kontor vil være et svært dårlig navn på de nye kontorene.

Vi erfarer at NAV gir god respons i de miljøer som er opptatt av reformen. Det er få negative assosiasjoner til ordet. Det har heller ikke negative assosiasjoner på de vanligste fremmedspråk i Norge. Forkortelsen vil kunne brukes både om etaten og lokalt. Det vil være mulig å knytte NAV til kommunenavn. Også spesialenheter osv i statsetaten vil kunne benytte forkortelsen. Slik kan en etablere en enhetlig og gjenkjennelig inngangsport til de samlede arbeids- og velferdstjenester. NAV er en nyskaping i norsk forvaltning med den tette integrering av statlige og kommunale tjenester.

Vi legger betydelig vekt på at det lokale tjenesteleddet skal være noe mer og annet enn tradisjonelle offentlige kontorer og skille seg fra dagens arbeidskontorer, trygdekontorer og sosialkontorer. Dette bør også komme til uttrykk språklig. Vi foreslår at det lokale tjenesteytende legg kalles "senter".

Vi foreslår Norges arbeids- og velferdsetat, (NAV-etat), som navn på den nye etaten. Tilsvarende vil en kunne bruke NAV-senter som navnet på det som i høringsnotatet er benevnt arbeids- og velferdskontor. For benevnelse av det enkelte NAV-senter vil det være naturlig å koble til stedsnavn, for eksempel NAV Hammerfest.

2.2. Førstelinje

Høringsnotatet behandler arbeids- og velferdskontor og førstelinje som synonyme størrelser. Både trygdeetaten og Aetat har gjennomført teknologiske og organisatoriske endringer for å bli lettere tilgjengelig på telefon og tilby tjenester over internett.

Om lag 50 pst av henvendelsen fra publikum til Aetat kommer via telefon og det er etablert organisatoriske og tekniske løsninger i fylkene for å sikre rask besvarelse av telefonhenvendelser. Trygdeetaten har opprettet egne kundesenter for å betjene brukere via telefon. 70 pst av arbeidssøkerne registrerer seg selv som arbeidssøkere på Aetats selvbetjeningsløsning på internett. Ledige stillinger og personer som søker ny jobb er tilgjengelig på internett. Denne type nettløsninger legger til rette for at bruker medvirker i egen sak samtidig som det støtter opp under egenaktivitet. Trygdeetaten har åpnet for å bestille helsekort og skifte fastlege over internett.

NAV vil legge betydelig vekt på å utnytte telefoni og internett for å

- gi brukerne likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted
- økt tilgjengelighet
- stimulere til brukermedvirkning og egenaktivitet

- frigjøre ressurser til bistand til personer som tidligst mulig skal inn i arbeidsrettede løp.

Alle tjenester vil fortsatt være tilgjengelig gjennom arbeids- og velferdskontoret også.

En rekke spesialtjenester har direkte kontakt med brukerne. Dette gjelder for eksempel hjelpemiddelsentralene. Dagens arbeidslivssentre har direkte kontakt med arbeidsgiverne.

Det er viktig at ikke formuleringer i lovforarbeidene legger begrensninger på den nye etatens/forvaltningens muligheter til å utforme og organisere tjenestetilbudet på den måten som er mest hensiktsmessig i forhold til privatpersoner, arbeidsgivere og realisering av de samlede politiske mål for etaten. Det er vesentlig at det i forarbeidene konsekvent skilles mellom kontor og førstelinje.

2.3. Bruker

I lovteksten er etatens brukere benevnt på ulik måte, bl.a. som stønadsmottaker, det enkelte mennesket og arbeidssøker. Det er uklart for oss om dette er reelle distinksjoner og om bestemmelsene således sikter mot ulike grupper av etatens brukere.

Vi vil anbefale ”bruker” unntatt hvis det er nødvendig å skille ut enkelte grupper. I slike tilfeller må det være tydelig for etatens brukere og medarbeidere hvem som hører hjemme i den aktuelle gruppen.

3. ARBEIDS- OG VELFERDSKONTOR

Etablering av ett felles kontor for den kommunale sosialtjeneste og arbeids- og velferdsforvaltningen i hver kommune er et sentralt forslag i loven. Dette skal sikre rask samlet behovsavklaring og samordnet tjenesteyting slik at brukeren får sitt behov for bistand dekket ett sted. Koordinert tjenesteyting skal redusere antall kasteballer og forhindre innelåsningseffekter, slik at flere kommer raskere i arbeid. I korthet skal arbeids- og velferdskontorene bidra til bedre tjenesteyting og økt formålseffektivitet.

NAV interim ser dette som et nødvendig grep for å realisere de fulle intensjoner med reformen. Samtidig ser vi det å lage et arbeids- og velferdskontor som gir integrerte og helhetlige tjenester gjennom et partnerskap med kommunen som det mest utfordrende enkeltmoment i reformen.

3.1. Lokalt partnerskap mellom stat og kommune

Gjennom forsøksvirksomhet er det vunnet noen erfaringer knyttet til samlokalisering. Evalueringene fra Telemarksforskning kan summeres opp til:

- Bedre, mer helhetlig tilbud til brukere som har behov for tjenester på tvers av dagens etatsgrenser
- Noen brukere er mer tilfreds, andre mindre tilfreds.
- Store samordningskostnader.
 - o Ressurser flyttes til brukere som trenger samordnet tjenestetilbud, tilbudet til andre brukere reduseres og ventetiden for andre tjenester/vedtak øker
 - o Team som jobber på tvers har ikke kapasitet til å håndtere alle aktuelle brukere – også prioriterte grupper må vente på tjenester

- Lokal utvikling og implementering krever mye ressurser.
- Utforming av nye lokaler og tomgangsleie gir høye etableringskostnader
- Ulike mål, styringsparametere og krav til ledere i de tre etater
- Statsetatene vektlegger samlet produksjon mer enn kommunene, kommunene vektlegger samhandling på tvers om enkeltbruker mer enn statsetatene
- Godværsmoeller – usikkert om organisatoriske løsninger, kostnadsfordeling osv vil holde når hverdagen røyner på

Etter vår oppfatning viser dette at arbeids- og velferdskontoret ikke uten videre kan bygges på de moeller som har vært brukt i forsøkene. Uten nybrottsarbeid vil ikke målene med reformen kunne nås.

NAV interim vil sammen med KS og kommunesektoren utvikle forslag til prinsipper og føringer for hvordan arbeids- og velferdskontorene kan utformes, herunder også forslag til organisering, tjenestinnhold, arbeidsprosesser, nye roller, forståelse av brukermedvirkning m.v. Dette vil muliggjøre et lokalt handlingsrom i utformingen av avtale mellom den enkelte kommune og staten.

Dette vil legge grunnlag for gjenkjennelige kontorer i hele landet, og vil være med på å sikre en avstemt oppfølging av brukernes forventninger til arbeids- og velferdskontorene. Det vil også bidra til en bedre samlet resultatoppnåelse for arbeids- og velferdsforvaltningen. Vi legger til grunn at forslagene til prinsipper og føringer for hvordan arbeids- og velferdskontorene kan utformes vil bli reflektert på en egnet måte i avtalen med KS. Vi ser det likevel som hensiktsmessig at dette omtales i forarbeidene til loven som et utgangspunkt for lokale avtaler.

Etablering av Arbeids- og velferdskontorene må få form av et lokalt partnerskap. I første omgang vil det lokale partnerskapet med kommunene v/rådmann og etatens fylkes/regionale ledd få i oppgave å etablere nye Arbeids- og velferdskontorer. Det lokale partnerskapet vil være den naturlige første punkt dersom det blir konflikter som ikke kan løses i kontoret. Det lokale partnerskapet vil ha en naturlig og nødvendig rolle i vurdering av hvor godt kontoret fungerer og i eventuell endring av avtalen som etablerer Arbeids- og velferdskontoret. Også i utprøving av mulige lokale synergieffekter mellom arbeids- og velferdskontoret og lokalsamfunnet, vil det lokale partnerskap mellom rådmann og etatens fylkes/regionale ledd kunne spille en rolle.

Det er en rekke kriterier som må innfris for å sikre velfungerende NAV-kontorer. NAV interim vil fremheve følgende:

- Felles forståelse av mål, prioriteringer og oppgaver i kontoret
- Effektiv allokering av ressurser
- Arbeidsprosesser som fungerer integrert for å sikre enhetlig tjenesteyting
- Roller og arbeidsoppgaver i kontorene er klare og tydelige slik at en sikrer at vedtak fattes og unngår doble funksjoner/dobbeltarbeid
- Tjenestene til bruker utfyller hverandre og sees i sammenheng
- Ikke muligheter for kostnadsoverveltning mellom stat og kommune
- Felles faglig plattform for å sikre brukere enhetlig tjenesteyting
- Felles kompetanse/kompetanseutvikling hos de medarbeidere i kontorene som jobber med likeartede oppgaver, uavhengig av tilsettingsforhold
- Godt felles arbeidsmiljø

- Avstemt lønns- og personalpolitikk
- Styrings- og rapporteringsrutiner som er samstemt på tvers av statlig/kommunal oppgavedeling
- Muligheter for ønsket grad av styring fra NAV-direktorat/fylke og kommune ift resultatmål, oppfølgingsindikatorer, implementering av kompetanse og arbeidsrutiner, regel forståelse og regelbruk, økonomi, personvern og informasjonssikkerhet, helse, miljø sikkerhet osv.
- Rutiner som sikrer oppfyllelse av allmenne krav til offentlig forvaltning
 - o sikre brukers rettssikkerhet og personvern
 - o etterlevelse av krav til
 - god forvaltningsskikk
 - statlig økonomireglement
 - kommunale økonomiinstruks
 - reviderbarhet for Riksrevisjon og kommunerevisjon (økonomi- og forvaltningsrevisjon)

I tillegg vil vi trekke frem at regelverket for trygdeordningene må gjennomgå og harmoniseres. Det er også nødvendig med harmonisering av forholdet mellom trygdeordningene og økonomisk sosialhjelp. Likeledes er det nødvendig med en harmonisering av regelverket for de rehabiliterings-, aktivitets- og arbeidsrettede tiltak arbeids- og velferdskontorene vil rå over.

NAV interim er av den oppfatning at kriteriene ovenfor best kan innfris dersom NAV-kontorene har en leder. Denne lederen må ha reell beslutningsmyndighet for alle ansatte og virkemidler lagt til kontoret og være ansvarlige for kontorets samlede tjenesteproduksjon og resultater. Leder må bl.a. sørge for felles rolleforståelse, felles arbeidsmetodikk, felles kompetanse/kompetanseutvikling og samlet styring og rapportering.

Vi ser imidlertid at modellen med en leder gir utfordringer som krever utredninger for å finne frem til løsninger. Tre sentrale utfordringer er:

- a) Det vil være nødvendig å komme frem til måter arbeids- og velferdsetaten og kommunene kan samordne sine respektive krav og behov for rapportering på en slik måte at disse blir konsistente overfor kontoret. Uten slik samordning vil kontorleder få en meget utfordrende hverdag med løpende etatsstyring fra to ulike forvaltningsnivåer. Samtidig må en sikre ønsket grad av styrbarhet/instruksjonsmulighet fra kommune og overordnet nivå i arbeids- og velferdsforvaltningen. Samordning kan skje ved å gi det lokale partnerskap en mer aktiv rolle i styringen av kontoret gjennom året. Det kan også løses gjennom etablering av bestiller-utfører relasjoner.
- b) Det må vurderes hvorledes og hvor leder skal ansettes.
- c) Videre må det avklares hvorledes arbeidsgiveransvaret skal gjøres gjeldende dersom det begås feil i kontoret og hvorledes dette vil virke inn på klageadgangen. Det må klarlegges hvordan slike løsninger vil fungere ift økonomireglement/-instruks og revisjon.

NAV interim har innenfor høringsfristens utløp ikke kommet så langt i sitt arbeid at vi har klare og endelige svar på disse utfordringene. Vi ber om at departementet trekker NAV interim inn i det videre arbeidet på dette området på en egnet måte.

3.2. Oppgaver i arbeids- og velferdskontoret

Vi er enige med departementet i at det stilles minimumskrav til hvilke tjenester kommunene skal ta med inn i arbeids- og velferdskontoret.

Vi foreslår at det gis en eksplisitt formålsbeskrivelse av det nye kontoret i § 8. Dette vil tydeliggjøre hvilke tjenester det er naturlig å legge inn i arbeids- og velferdskontoret.

Forsøkene viser at enkelte kommuner ønsker å bringe med for eksempel helsetjenester. Andre kommuner ser muligheter for samordning med offentlig servicekontor. Dersom for mange oppgaver bringes inn i arbeids- og velferdskontoret vil fokus på de primære mål lett kunne svekkes. Vi ser det som vesentlig at de tjenester som er tilgjengelige i kontoret alle bidrar til deltakelse i arbeid og samfunn, og til økonomisk trygghet for den enkelte.

Små kommuner med en eller to ansatte innenfor sosial-/helseadministrasjonen kan ønske at alle skal jobbe full tid i arbeids- og velferdskontoret. Av hensyn til tjenesteyting, kompetanse og arbeidsmiljø finner vi dette rimelig. I forarbeidene til loven bør det fremgå at det kommunale oppgavespekteret forventes å være bredere i kontorer i små kommuner enn smalere på store kontor.

Vi er enige med St.prp. 46 i at ”Det er viktig for mange brukere at tjenester som skal bistå i retning av selvhjulpenhet, inkludering og arbeid, faglig og geografisk knyttes nært opp til de lokale arbeids- og velferdskontorene.” Videre heter det ” Det er særlig de tjenester og ordninger som er rettet mot å gjøre personer selvhjulpne og/eller som er viktige i arbeidsrettede prosesser, som bør vurderes i forhold til en tilknytning til lokale arbeids- og velferdskontorer.” Særlig viktig mener vi dette er i forhold til kommunale tiltak knyttet til arbeidstrening. Disse enhetene har ofte kontakt med arbeidslivet og er vesentlige i det samlede løp fra avhengighet av sosial stønad til selvhjulpenhet. Vi antar at fra et brukerståsted vil dette tilbudet være en naturlig del av arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester. Ikke alle kommuner har slike aktiviteter. Etter vår oppfatning bør likevel kommunale arbeidstreningaktiviteter og de personalressurser som er knyttet til disse inngå som en lovpålagt del av arbeids- og velferdskontoret.

Integrering av innvandrere er høyt prioritert og vesentlig styrket gjennom introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. Målsetningen med programmet er bl.a. å gjøre flest mulig selvhjulpne gjennom arbeid. Introduksjonsprogrammet inneholder en rekke arbeidsrettede aktiviteter, bl.a. språktrening i arbeidslivet. Vi ser det som naturlig at kommunens introduksjonsprogram inngår i arbeids- og velferdskontoret.

3.3. Delegasjonsadgang

Vi slutter oss til at stat og kommune skal kunne utføre oppgaver på hverandres område.

I høringsnotatet s 11 sies det at det åpnes for delegasjonsadgang ”for å kunne prøve ut alternative løsninger”. Vi er enige i dette. Etter vår oppfatning er imidlertid delegasjonsadgangen foreslått i høringsnotatet for snever til at formålet med reformen kan realiseres på kontornivå.

I tiden fremover skal det utvikles kontorer som ikke er rent statlige eller rent kommunale men basert på et lokalt partnerskap. Vi har ovenfor pekt på at det er klart at enhetlig tjenesteyting overfor alle brukere forutsette tett integrasjon i arbeidsprosesser, virkemiddelbruk og disponering av medarbeidere, selv om det foreløpig ikke er klart hvorledes kontorene best kan organiseres og ledes. Det bør derfor i tiden fremover være betydelige muligheter å prøve ut ulik grad av delegering - og til dels omfattende delegering. Egne forskrifter hjemlet i forsøkslov med langvarige søknadsprosedyrer er lite hensiktsmessig for dette formålet. I samordningsforsøkene er det i Verdal og Løten etablert løsninger som går lengre enn det høringsforslaget legger opp til og som det etter vår oppfatning fortsatt bør være rom for.

Det kan være hensiktsmessig at den ene part setter bort gjennomføringen av sine oppgaver til den annen parts kontor, slik sosialtjenesten har gjort i Løten. Det kan også være hensiktsmessig at det lokale partnerskapet mellom kommune og stat i fellesskap tilsetter en leder av arbeids- og velferdskontoret og at en slik leder blir delegert fullmakter fra kommunen og arbeids- og velferdsforvaltningen. Etter vår oppfatning bør en derfor kunne avtale at flere oppgaver skal utøves av en felles leder for kontoret eller på vegnen av hverandre enn hva høringsforslaget legger opp til.

Vi foreslår at lokale avtaler kan delegerer avgjørelsesmyndighet til fra stat til kommune og omvendt i betydelig utstrekning. Dette vil også kunne omfatte ansvar for vedtak med betydelig innslag av skjønn som arbeidsmarkedstiltak, sosialhjelp og trygdeytelser. Det vil måtte stilles tydelige krav til den lokale avtale slik at arbeids- og velferdsetaten etterlever reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten og kan sikre at:

- a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c) ressursbruken er effektiv
- d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

Dersom departementet ønsker å stille spesifikke krav til når slik delegering kan gjøres, bør det gis en forskriftshjemmel for dette i loven. Hvilke kriterier som skal legges til grunn og hvorledes de skal operasjonaliseres må vurderes nærmere.

3.4. Tvisteløsning

Departementet foreslår å etablere en tvisteløsningsprosedyre hvor departementet har siste ord. Etter vår vurdering fremgår det ikke tydelig nok hvilke type saker som skal kunne bringes inn for et slikt organ eller hva departementet kan bestemme. Dersom forslaget videreføres må dette presiseres.

Både St.pr. 46 og høringsnotatet understreker at NAV skal ha frihet til å organisere seg som hensiktsmessig og at flest mulig fullmakter skal delegeres nedover i etaten. Opprettelsen av et

sentralt tvisteløsningsorgan vil virke i motsatt retning. Beslutninger i departementet vil skape presedens og binde opp etaten og begrense det kommunale handlingsrom.

I forbindelse med førstegangs etablering av arbeids- og velferdskontorer vil tvisteløsningsmekanismer utenfor lokalt nivå kunne innebære en betydelig forsinkelse av etableringsprosessen. Dersom de første kontorer etableres i uke 1 i 2007, skal det gjennomsnittlig etableres om lag 3 kontorer hver uke de neste tre årene for å nå målet for etablering av ny kontorstruktur.

Slik vi tolker høringsnotatet skal ikke departementet kunne pålegge arbeids- og velferdsetaten eller kommunene å gå inn i kontorer med mer enn det som er definert som minimumstjenester. Etter vår oppfatning gjør dette det unødvendig med et tvisteløsningsorgan for hvilke tjenester som skal inngå. Det vil kunne oppstå uenigheter bl.a. knyttet til kostnadsdeling ved etablering. Økonomiske forhold knytt til kostnadsdeling bør avklares gjennom budsjettarbeid og rammeavtalen med KS.

Det kan oppstå uenighet mellom stat og kommune ved drift av kontorene. Uenighet knyttet til om det er stat eller kommune som har ansvar for å yte en gitt tjeneste bør enten løses lokalt og pragmatisk eller prinsipielt gjennom normale politisk/administrative prosedyrer. Vi kan ikke se at det er aktuelt at enkeltsaker bringes inn for et slikt tvisteløsningsorgan.

Konflikter som ikke kan løses i kontoret vil det være naturlig å behandle i det lokale partnerskapet mellom rådmann og fylkes/regionalt ledd i statsetaten. Vi ser likevel at det kan oppstå konflikter som det lokale partnerskap ikke klarer å løse. Det kan derfor være behov for en uhildet tredjepart som kan gå inn i partnerskapet som en meklingsmann og eventuelt voldgiftsman. Vi foreslår at denne oppgaven legges til fylkesmannen. Fylkesmannen har tilsynsansvar med kommunale tjenester etter sosialhjelpsloven. Fylkesmannen er autonom i forhold til den statlige etaten.

Også med en slik løsning ser vi behov for en bredere omtal i lovens forarbeider om i hvilke saker kan bringes inn og hvilken myndighet fylkesmannen skal ha. Vi viser til drøftingen ovenfor.

4. BEHOVSVURDERING FOR ARBEIDSSØKERE OG INDIVIDUELL PLAN

Vi støtter forslaget om at Arbeids- og velferdskontoret tidligst mulig skal avklare brukerens helhetlige behov og at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren. Vi er også enig i at brukeren som har behov for individuelt tilrettelagt bistand fra etaten over lengre tid skal ha en plan. Vi er imidlertid usikre på om lovforslaget er fullt ut hensiktsmessig utformet.

4.1. Behovet for plan hos den enkelte bruker

Mange av etatens brukere vil ikke ha behov for planlagt bistand over lengre tid. Dette gjelder for alle de som skal ha enkle stønader og enkeltstående refusjoner. Det gjelder imidlertid også for mange av de som for kortere tid mottar livsoppholdsytelser fra det offentlige. De fleste sykemeldte kommer tilbake i arbeid uten bistand eller gjennom medisinsk behandling. Om lag halvparten av de arbeidsledige er tilbake i jobb etter 3-4 måneders ledighet, de fleste på egenhånd og gjennom bruk av allment tilgjengelig støtte som nettbasert oversikt over ledige stillinger med mer. Også blant mottakere av økonomisk sosialhjelp er det betydelig

gjennomstrømming. En betydelig andel av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har dette som supplement til andre livsoppholdsytelser, bl.a. alderspensjon. Disse brukernes situasjon vil ikke nødvendigvis bli bedre gjennom en individuell plan.

Det er således stor variasjon mellom kontorets brukere. Medarbeidernes tid og kompetanse bør så langt som mulig brukes der hvor de gir bedre tjenester til brukeren og bidrar til at denne raskere kommer i arbeid eller øker sin deltakelse i samfunnet. Noen brukere vil selv vite/mene at de har behov for individuelt tilpassede tjenester. De må få det. Andre ganger vil medarbeiderne relativt raskt se indikasjoner på et slikt behov og kunne gå i dialog med brukeren. Både for den enkelte bruker og for erfarne medarbeidere på arbeids- og velferdskontoret kan det imidlertid være vanskelig å vite hvem som klarer seg med allment tilgjengelig tjenester og hvem som har behov for individuelt tilrettelagt bistand. Derfor kan det være nødvendig at det går noen måneder og vedkommende får prøvd seg på arbeidsmarkedet, sykdomssituasjonen avklares osv før en går i nærmere dialog med bruker.

Dersom en innenfor dagens ressursrammer, kompetanse og IKT-støtte skal gi alle brukere med livsoppholdsytelse en individuell plan/behovsvurdering vil det bli en plan som vanskelig kan følges opp. Tidlig i høringsnotatet heter det at ”brukere som trenger det skal få ...”. Dette er imidlertid ikke reflektert i lovtekst eller merknader til paragrafen.

Det bør i forarbeidene til loven fremkomme at en betydelig gruppe brukere vil motta tjenester, stønader og livsoppholdsytelser fra arbeids- og velferdskontorene uten at forvaltningen avklarer deres helhetlige behov. Videre bør det tydeliggjøres at ”tidligst mulig” for mange kan bety 3-4 måneder mens vedkommende får prøvd seg på arbeidsmarkedet, sykdomssituasjonen avklares osv. Av informasjonshensyn kan det være hensiktsmessig å ta inn i loven at det ikke utarbeides plan når dette åpenbart er unødvendig for å kunne ivareta brukers interesse eventuelt at brukere som trenger plan skal få det.

4.2. Registrerte arbeidssøkeres og andre brukeres rett til behovsvurdering

Departementet foreslår å videreføre arbeidssøkeres rettigheter til behovsvurdering. NAV-interim er enig i at forvaltningens forpliktelser overfor den enkelte og den enkelts ansvar for å bedre egen situasjon tydeliggjøres gjennom kartlegging av den enkeltes behov og en plan for å støtte brukeren. Denne planen må være gjensidig forpliktende slik at den tydeliggjør forventninger både mot bruker og mot kontor.

Etter vår oppfatning bør brukers behov for type og omfang av tjenester være avgjørende for hvorvidt det skal foretas en behovsvurdering og/eller legges en plan, ikke hvilken administrativ kategori de befinner seg i. Vi ser det derfor ikke som hensiktsmessig å gi registrerte arbeidssøkere særlige rettigheter. Dels vil dette være en vanskelig avgrensbar kategori i arbeids- og velferdskontorene. Dels vil det være brukere som har behov for systematisk behovsvurdering, men som ikke har ”langvarig og sammensatt bistandsbehov” og således rett til individuell plan. Det er urimelig at de vil stå uten rett til plan.

Alle brukere som kan få økte muligheter til å delta i arbeid og samfunn gjennom individuelt tilpassede tjenester bør ha krav på en behovsvurdering/plan. Denne bør inneholde en samlet vurdering av brukers situasjon, hvilken bistand bruker kan forvente og hva bruker selv forventes å bidra med. Denne retten må lovfestes.

I arbeids- og velferdsreformen legges det betydelig vekt på brukermedvirkning. Etter vår vurdering er ordbruken i § 10 ikke i samsvar med en slik intensjon. ”Rett til å få vurdert sitt behov for bistand og tjenester” og ”Det skal vurderes om bistand” signaliserer en forvaltningsrolle. Dette bør omformuleres. Den plan den enkelte får utarbeidet kan for eksempel kalles ”individuell serviceerklæring”. Dette innebærer ikke endring ift den rettslige status som ligger i lovforslaget.

Brukerens situasjon endres over tid. Nye muligheter kan åpne seg for bruker, eller situasjonen kan forverres. Vi ser det som hensiktsmessig at det fremkommer av loven at arbeids- og velferdskontoret har en selvstendig plikt til å foreta fornyet behovsvurdering og eventuelt justering av planer. Vi legger til grunn at dette innebærer at Arbeids- og velferdskontorene vil være forpliktet til på eget initiativ å kalle inn brukeren og sammen med brukeren vurdere situasjonen på nytt. Hvor lang til tid det skal være mellom slike kontakter vil variere betydelig avhengig av brukers situasjon og behov og bør fortrinnsvis fremgå av planen.

En standardisert kartlegging av behov som følges opp av en plan for bistand til bruker og som tydeliggjør dennes forpliktelser må utformes slik at en oppnår:

Tidlig og tydelig forventningsavklaring om service, tjenestetilbud, forventet jobbfokus og annen egenaktivitet, plikter og rettigheter og videre oppfølging.

Økt brukermedvirkning og innflytelse. Bruker får innsyn i egen sak og mulighet for påvirkning gjennom formell klageadgang. Færre feil i objektive fakta og skjønnspregede vurderinger fordi bruker er den som er best egnet til å kvalitetssikre vurdering av egen person. Avklaringsmetodikk som gir helhetlig tilnærming til brukers situasjon, kartlegger kompetanse og erfaring, gir raskere avdekning av sammensatte problemer og færre kasteballer gir godt grunnlag for samhandling mellom stat/kommune.

Bedre og mer effektiv tjenesteyting Økt likebehandling kombinert med individuell vurdering, gir bedre kvalitet på saksbehandlingen. Bedre avklaring i første møte gir bedre kvalitet på samlet tjenestetilbud, eventuell oppfølging og får folk raskere ut i jobb - tiltak. Mer ressursbruk på de gruppene som har et faktisk behov. Økt bevissthet og kvalitetssikring ved vurdering av tjenester for å hjelpe bruker tilbake i arbeid.

Enhetlig grunnmodell for avklaring av bistandsbehov i arbeids- og velferdskontoret. Dette vil bidra til raskt å samordne arbeidsmetoder m.m. mellom arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten. Felles metodikk, vurderingskriterier, IKT-verktøy og felles kompetanse på tvers av etatsskille vil bidra vesentlig til en likere forståelse av brukers muligheter og behov. Det vil hjelpe enkeltsaksbehandlere til å se behov de ikke selv kan vurdere nærmere/gi bistand i forhold til, men som de kan hente inn andre for å vurdere. Slik vil arbeids- og velferdskontoret ha bedre muligheter til å fremstå som en samlet enhet overfor brukerne.

Etter vår oppfatning er dette vesentlige forhold som må ivaretas ved utvikling av relasjonen mellom bruker og arbeids- og velferdskontor

De tre etater har i dag ulike rutiner, kompetanse og innhold i sine planer overfor brukeren. Til dels er det flere typer planer i samme etat og det brukes ulike metodiske og faglige verktøy knyttet til behovsvurdering/funksjonsvurdering/arbeidsevnekartlegging/kartlegging i

sosialtjenesten osv. Disse må samordnes. Vi ser det som avgjørende at det etableres en felles faglig, metodisk tilnærming til bruker med enhetlig IKT-støtte. Forsøkene viser at det er nødvendig med felles systemstøtte på tvers av etater og brukergrupper for å sikre slik helhetlig oppfølging. NAV interim vil legge betydelig vekt på å utvikle slik støtte.

Hensynet til bruker taler for at enkelte hovedpunkter i denne planen er regulert i lov/forskrift. For arbeidssøkers behovsvurdering er i dag hovedmomentene omtalt i loven. Lovfesting vil også gi statsetaten og kommunene ens rammer å jobbe innenfor, på samme måte som for individuell plan. I Danmark har en funnet det nødvendig å sikre staten rett til å etablere ens behovsvurdering i alle felleskontorer mellom stat og kommune gjennom lov.

I §10 1. ledd gis departementet forskriftshjemmel. Vi foreslår at hjemmelen gjøres gjeldende for hele paragrafen og lyder som følger ”Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvem rett til individuell serviceerklæring og individuell plan gjelder for, om gjennomføring av kartlegging av behov og om planens innhold.”

4.3. Individuell plan

Sosialtjenesten har allerede et lovpålegg om å utarbeide individuell plan. Vi ser det som hensiktsmessig at plikten til å utarbeide individuell plan omfatter hele arbeids- og velferdskontoret for å sikre enhetlig tjenesteyting mot brukerne.

Brukere som har behov for langvarig og koordinert tjenesteyting vil ha rett på individuell plan i stede for individuell serviceerklæring. Etter vår oppfatning vil språkbruken indikere at dette er en mer omfattende prosess. Det vil være et mindretall av brukeren som vil ha rett til individuell plan. I sin fulle bredde er den også arbeidskrevende å gjennomføre. Av pedagogiske og praktiske hensyn bør derfor individuell plan omtales etter individuell serviceerklæring.

Vi ber departementet vurder om bestemmelsen om individuell plan nå er tilstrekkelig til å sikre en helhetlig plan for den enkelte bruker på tvers av ulike tjenesteytere.

4.4. Krav til brukeren

Velferdsstaten er fundamentert på at den enkelte skal yte etter evne/gjøre sin plikt og få støtte etter behov/få sin rett. Den norske arbeidsmarkedsmodellen stiller klare aktivitetskrav til sine brukere. Erfaring viser at egenaktivitet er en viktig suksessfaktor i overgang til arbeid. Kontorene bør gi tydelige signaler om hva som kreves av den enkelte. Reglene bør eksplisitt stimulere til arbeid og aktivitet. Dette bør fremgå klart av loven, for eksempel ved at krav til bruker tas inn i samme lovparagraf som retten til individuell serviceerklæring og individuell plan.

Vi viser til Aetats og trygdeetatens høringsuttalelser for konkrete forslag til paragrafen.

5. OPPGAVEDIFFERENSIERING

Det foreslås i § 4 at departementet i særlige tilfeller kan gi kommunene ansvar for arbeidsmarkedstiltak. Det fremkommer av merknadene at dette vil gjelde for arbeidsmarkedstiltak for personer som mottar økonomisk stønad fra kommunen.

Hovedintensjonen med arbeids- og velferdsreformen er å sikre koordinert og helhetlig tjenesteyting til brukere med sammensatte behov, bl.a. for å unngå kasteballer mellom ulike etater og hindre innelåsning på stønadsordninger. Gjennom en organisatorisk reform bringes arbeidsmarkedsfaglig og sosialfaglig kompetanse sammen til beste for brukeren. Dermed faller selve grunnlaget for denne formen for oppgavedifferensiering bort.

Oppgavedifferensiering som et parallelt system strider mot reformens grunntanke om en enhetlig arbeids- og velferdsforvaltning, vil skape uklarhet for brukerne og i verste fall kunne undergrave reformen. Vi viser her også til den grundige argumentasjonen for statlig ivaretagelse av arbeidsmarkedspolitikken/tiltak i st.prp. 46.

Det er også andre hensyn som tilsier at den nye etaten bør ha (ene)ansvar for gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak.

- Forsøket med kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere i Oslo er begrunnet i ønsket om å gi helhetlig og koordinert tjenesteyting til langtids sosialhjelpsmottakere. Forsøket i Oslo er under evaluering. I et arbeids- og velferdsperspektiv er vi imidlertid bekymret over foreløpige tilbakemeldinger som tyder på at kontakten mellom kommune og Aetat lokal er blitt svakere. Dette er en utvikling som går på tvers av arbeids- og velferdsreformen. Motsatt viser evalueringer av samordningsforsøkene foretatt av Telemarksforskning og evaluering av arbeidsmarkedssatsingen i tiltaksplan mot fattigdom (AFI desember 2004) at samarbeidet mellom Aetat og kommunens sosialtjeneste bedres der hvor Aetat har fått tildelt ekstra tiltaksmidler knyttet til handlingsplan mot fattigdom. Dette styrker arbeids- og velferdsreformen og øker sjansen for at brukeren kan nyte godt av begge etaters kompetanse.
- Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak er et av flere ledd i en arbeidssøkerprosess hvor det ofte også inngår andre virkemidler for at en arbeidssøker skal komme i jobb, f.eks. arbeidsformidling. Det virker mest hensiktsmessig at samme etat, dvs. statsetaten, har ansvaret for hele denne prosessen/verdikjeden, slik at arbeidssøker unngår kasteballproblematikk, innelåsning og forsinkelser på veien mot jobb.
- Arbeids- og velferdskontoret skal sikre et helhetlig og koordinert tilbud til brukeren. Vi ser det som uhensiktsmessig å etablere en alternativ vei for allokering av ressurser og rapportering.
- Arbeidsgiver skal oppleve arbeids- og velferdsforvaltningen som ett kontaktpunkt uavhengig av hvilke tjenester arbeidsgiver har behov for. Arbeids- og velferdsforvaltningen må evne å nyttegjøre seg den kunnskap og kompetanse som utvikles på tvers av tjenesteområdene. Kontoret må ha en enhetlig tilnærming mot arbeidsgivere. Den kommunale delen av kontoret kan ikke ha en egen å fremskaffe tiltaksplasser hos arbeidsgivere og andre tiltaksarrangører må være en enhetlig prosess på kontoret, også ved oppgavedifferensiering.

- Det er også viktig at tiltaksbruken ses i et nasjonalt perspektiv, ikke bare med hensyn til total ressursbruk, men også at den rettes inn mot et nasjonalt/regionalt arbeidsmarked hvor det er ønskelig å fremme mobilitet.

Kommunens kompetanse kan være meget verdifull i forbindelse med gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Det tette samarbeidet mellom kommunen og statsetaten som arbeids- og velferdsreformen medfører bør samtidig legge forholdene svært godt til rette for å utnytte denne kompetansen uten at selve ansvaret for tiltaket overlates til kommunen. Prioritering av visse grupper på arbeidsmarkedstiltak kan videreføres etter mal fra tiltaksplan mot fattigdom.

Etter vår oppfatning bør ansvaret for finansiering og styring av arbeidsmarkedstiltak gå gjennom den nye arbeids- og velferdsetaten. Dette vil også støtte en forsvarlig budsjethåndtering ved at arbeids- og velferdsetaten får et enhetlig ansvar for samlet ressursbruk i arbeidsmarkedspolitikken. Dersom det lokalt er gode grunner for å overlate ansvaret for enkelte arbeidsmarkedstiltak/arbeidsmarkedstiltak for enkelte grupper til kommunene vil det kunne gjøres innenfor vårt forslag til delegasjonsadgang. Vi foreslår at § 4, 6. ledd om kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltak strykes.

6. TAUSHETSPLIKT OG PERSONVERN

NAV-interim ser det som helt avgjørende for at reformen skal lykkes at taushetsplikt og personvern utformes slik at:

- Reglene for taushetsplikt og personvern er lett forståelig for brukere og ansatte. Dersom legfolk ikke kan forstå regelverket vil brukeren være usikre på om deres rettssikkerhet og personvern blir ivaretatt, arbeids- og velferdsforvaltningen vil miste tillit og legitimitet, tillit og troverdighet bli svekket og samhandling med bruker bli skadelidende.
- Tilgang til personrelatert informasjon gjør det mulig for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen å fremstå for brukeren som én enhet.
- Andre tjenesteytende enheter enn brukerens lokalkontor (kundesentre, produksjonsenheter, klage/anke, andre arbeids- og velferdskontor bruker oppsøker osv) har tilgang til nødvendig informasjon
- Regelverket for taushetsplikt og personvern er likt i hele landet og ikke er avhengig av lokale avtaler
- Like taushetspliktregler for alle ansatte ved arbeids- og velferdskontorene uavhengig av tilsetningsforhold i stat eller kommune
- Det ikke er til hinder for etablering av nødvendig statistikk og styringsdata for arbeids- og velferdsforvaltningen

NAV-interim har ikke egen juridisk kompetanse på dette området. For grundigere diskusjon og konkrete forslag viser vi til høringsuttalelsene fra trygdeetaten og Aetat.

7. KLAGE ETTER FOLKETRYGDLOVEN

Det fremgår av St.prp. nr. 46 (2004-2005) punkt 7.6 at klage- og ankesystemet fortsatt skal følge et tosporet system; et system for den statlige arbeids- og velferdsetaten og et system for den kommunale sosialtjenesten.

I høringsnotatet legges vekt på at det bør etableres et felles og enhetlig system for klagebehandling i den nye statsetaten. Det foreslås at klager og anker skal settes frem for "vedkommendes arbeids- og velferdskontor", og at vedtak kan påklages til det forvaltningsorgan som er "nærmest overordnet" det forvaltningsorgan som har gjort vedtaket.

Vi ser det som viktig at etaten står mest mulig fritt til å organisere arbeidet med klage- og ankesaker. Vi viser til Aetats og trygdeetatens høringsuttalelser for konkrete forslag.


8. EFFEKTIV SAMHANDLING OG UTVEKSLING AV OPPLYSNINGER

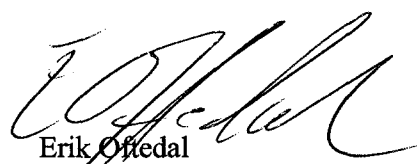
Effektiv samhandling, god tjenesteyting på tvers av forvaltningsnivåer og nødvendig utveksling av opplysninger og informasjon forutsetter i moderne organisasjoner bruk av IKT-verktøy. For det første er det nødvendig at de ulike IKT-systemer i arbeids- og velferdsforvaltningen kan utveksle informasjon. Dette er helt nødvendig for å sikre helhetlig behandling av brukerne. For det andre er moderne IKT-verktøy en av de viktigste virkemidler for å sikre kvalitet og likhet i saksbehandlingen. De leder medarbeidere gjennom arbeidsprosesser som støtter dem i deres samhandling med brukeren og de har innebygget kvalitetssikring.

Dersom medarbeiderne skal bruke ulike IKT-verktøy avhengig av om det er sosialhjelp, dagpenger eller sykepenger bruker søker om, og om de må bruke ulike IKT-verktøy avhengig av om det er aktivitetstiltak, arbeidstrening eller opptrening bruker har behov for, vil det ikke lykkes å etablere en enhetlig arbeidsmetodikk i arbeids- og velferdskontorene. NAV vil arbeide målbevisst for å etablere felles IKT-verktøy i kontorene.

I Danmark anser man disse spørsmål som så vesentlig at departementet har fullmakt til å pålegge alle aktører i "beskæftigelsesindsatsen" å bruke felles offentlige IT-standarder, etabler elektronisk kommunikasjon mellom systemene og å anvende felles it-tjenester. (§65 i Lov om ansvaret for og styring av den aktive beskæftigelsesindsatsen). Etter vår oppfatning er dette en hensiktsmessig måte å sikre at IKT-investeringer kan brukes effektivt, gir forutsigbarhet på statlig og kommunal side og øker muligheten for enhetlige tjenester til brukerne på tvers av forvaltningsnivåer og tidligere etater. Vi foreslår at departementet får en slik forskriftshjemmel.

Med hilsen


Tor Saglie
direktør (e.f.)


Erik Oftedal