



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 29

(2008–2009)

Om lov om endring i lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 23. januar 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger med dette frem forslag til endring i lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven). I proposisjonen foreslås det at departementet i forskrift kan bestemme at kommunalt ansatte ledere av NAV-kontor gis samme arbeidsgivermyndighet som statlige ansatte ledere av NAV-kontor, der hvor det er avtalt felles ledelse av kontoret.

Endringen foreslås gjennomført ved endring av arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 annet ledd annet punktum.

2 Bakgrunn for forslaget

NAV-reformen innebærer at Arbeids- og velferdsetaten, tidligere Aetat og trygdetaten, etablerer en felles førstelinjetjeneste med kommunene i form av felles kontorer (NAV-kontorer). I NAV-kontoret skal tjenestene til tidligere Aetat, trygdetaten og, som et minimum, kommunens ansvar etter kapittel 5 og 5A i sosialtjenesteloven inngå. Alle kommuner skal være dekket av et NAV-kontor, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven regulerer samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene, og gir regler for etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov, basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Loven innebærer ingen endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Når det gjelder organisering, ledelse og drift av kontoret ble det i innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) Innst. O. nr. 55 (2005-2006) av komiteens flertall påpekt at det ved delegering til én lokal leder, må tilstrekkelige faglige og administrative fullmakter gis, slik at vedkommende kan utøve helhetlig ledelse av kontoret samtidig som ansvarsfordelingen mellom stat og kommune opprettholdes.

I forbindelse med gjennomføringen av reformen har kommunene og Arbeids- og velferdsetaten meldt om forhold som de opplever som hindere for en enhetlig ledelse av NAV-kontorene. Det gjelder blant annet adgangen til å utøve arbeidsgivermyndighet for kommunal leder overfor statlige ansatte. Etter gjeldende lovgivning er det visse begrensninger i kommunalt ansatte NAV-lederes kompetanse

til å opptre som arbeidsgivere og utføre de oppgaver som tilligger statlige ansatte NAV-ledere.

Statlige ansatte er omfattet av tjenestemannsloven og kommunalt ansatte av arbeidsmiljøloven. Fordi tjenestemannslovens system bygger på at innstillings- og tilsettingsråd er egne forvaltningsorganer og medlemmene av disse organene har dette som en del av den statlige tjenesteplikten, vil en kompetanseoverføring til kommunalt ansatt leder i ansettelses- og oppsigelsessaker stille krav om lovhjemmel. En slik kompetanseoverføring vil innebære at kommunalt ansatt leder ved NAV-kontoret gis personellmessig kompetanse som om hun/han var statlig ansatt, dvs. kunne få utøve den helhetlige arbeidsgiverfunksjonen som innebærer å kunne delta ved ansettelse av statlige ansatte, eventuelt delta ved saker om oppsigelse, ordenstraff og avskjed av statlige ansatte. Utøvelse av disse arbeidsgiverfunksjonene etter tjenestemannsloven er som hovedregel gjort av et kollektivt organ, dvs. innstillings- og tilsettingsråd, men unntaksvis kan arbeidsgiverfunksjonen utøves av leder alene når det gjøres administrativ ansettelse av tjenestemann, eller i tilfelle der suspensjon gis som hastevedtak.

Kommunale NAV-lederes manglende arbeidsgiverkompetanse overfor statlige ansatte har skapt en ubalanse i forhandlinger mellom staten og kommunene om partnerskapet lokalt. En felles NAV-leader vil i praksis normalt få fulle personalfullmakter fra begge parter dersom lederen er statlig ansatt, noe som gir mulighet for reell enhetlig ledelse ved kontoret. En felles NAV-leader som er kommunalt ansatt vil iht. dagens rettstilstand derimot bare kunne tildeles begrensede statlige fullmakter på personalområdet, noe som gir tilsvarende begrensede muligheter for å utøve enhetlig ledelse ved kontoret. Blant annet vil for eksempel innstillingsmyndighet måtte flyttes opp til den statlige fylkesdirektørens administrasjon i de tilfeller en felles NAV-leader er kommunalt ansatt. Det kan oppleves som mistillit fra statlig side når det legges begrensninger i en kommunal leders fullmakter.

Denne skjevheten i delegasjonsmuligheter på personalområdet kan gi et utilsiktet press i retning av å ansette statlige lokale NAV-ledere. Dette bryter vesentlig med grunnprinsippet i NAV-reformen om et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune, og oppleves i praksis som et hinder for å få til de beste organisasjonsløsninger lokalt.

3 Gjeldende rett

Iht. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 første ledd skal det inngås avtale om etablering av fel-

les lokale kontorer. Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunenes øvrige tjenestetilbud. Etter § 14 andre ledd kan avtalen også inneholde bestemmelser om å overføre oppgaver på hverandres myndighetsråder, forutsatt at slik kompetanse er delegert fra departementet. Bestemmelser om oppgaveoverføring er gitt i forskrift av 26. januar 2007 nr. 107 om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen (delegasjonsforskriften).

Stortinget har forutsatt at den kommunale og statlige delen av NAV-kontoret skal være et to-spo- ret system når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår og at dette skal opprettholdes. Når det skal utøves enhetlig ledelse vil dette systemet bli satt på prøve, og det er derfor svært viktig at de formelle og juridiske rammene er tilstrekkelig klarlagt. Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 åpnet opp for overføring av arbeidsgivermyndigheten fra stat til kommune, var ikke dette spørsmålet problematisert da saken ble lagt frem for Stortinget. Tjenestemannsloven setter i dag skranke for slik overføring, og unntak fra tjenestemannsloven krever derfor særskilt lovhjemmel.

Arbeidstakere i statens tjeneste er omfattet av tjenestemannslovens bestemmelser om ansettelse, opphør av tjenesteforholdet, ordensstraff, avskjed mm. Et sentralt punkt i tjenestemannsloven er at vedtak om ansettelse, oppsigelse, avskjed og ordensstraff skal fattes av et kollegialt organ (for eksempel et innstillings- eller tilsettingsråd), og kan ikke avgjøres av en enkelt overordnet alene (med unntak for administrative ansettelser i henhold til lovens § 6). Innstillings- og tilsettingsrådene er egne forvaltningsorganer opprettet ved lov, og kan innenfor sitt kompetanseområde ikke instrueres annet enn gjennom generelle retningslinjer gitt av Kongen. Det innebærer at statsråden ikke kan gripe inn i behandlingen av enkeltsaker. Det har vært forutsatt at kompetanse til å sitte i innstillings- eller tilsettingsråd har vært forbeholdt statlige ansatte.

Ved behandlingen av arbeids- og velferdsforvaltningsloven uttalte Arbeids- og sosialkomiteen at det måtte være vide rammer for delegasjon av myndighet mellom stat og kommune, men det ble ikke klart konkretisert eller tematisert hva slags kompetanse som skal kunne overføres til NAV-lederen på personalområdet. For å sikre at delegasjonsforskriften hadde tilstrekkelig hjemmel i arbeids- og

velferdslovens § 14 annet ledd, og ikke kom i konflikt med tjenestemannslovens regler, ble det i forskriften gjort særskilt unntak fra kommunal NAV-leders arbeidsgiverkompetanse overfor statlige ansatte.

Når det gjelder overføring av myndighet fra kommuner til statlige NAV-ledere, har man kommet til at det ikke foreligger noen rettslige begrensninger eller andre problemer i dette. I praksis har både KS og den enkelte kommune lagt til grunn at det etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 har vært mulig å delegere samme personalfullmakter til statlig ansatt felles leder, som ville blitt delegert til kommunal leder. Dette har også i praksis vært hovedregelen ved kontorer der det er felles statlig ansatt leder. Årsaken til denne juridiske forskjellen er at kommunalt ansatte er omfattet av arbeidsmiljøloven (lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv) som ikke setter noen skranker for delegasjon av ansettelsesmyndighet og annen arbeidsgiverkompetanse.

4 Høringsbrevets forslag

I høringsbrev av 28. august 2008 foreslo Arbeids- og inkluderingsdepartementet at det blir innført et tillegg til arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 annet ledd som åpner for at departementet kan gi kommunalt ansatte ledere ved NAV-kontor samme arbeidsgivermyndighet som en statlig leder ville hatt. Det ble i høringsnotatet vurdert at lovendring er påkrevet fordi det foreligger usikkerhet vedrørende tolkningen av arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 annet ledd. I høringsbrevet ble det også påpekt at sikker lovhjemmel er nødvendig da lovendringen åpner for delegasjon av myndighet til en person som ikke er undergitt Regjeringens organisasjons- og instruksjonsmyndighet.

Det ble derfor foreslått å tillegge nye tredje og fjerde punktum til arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14 annet ledd. Forslag til bestemmelse lød:

«Der hvor det er inngått avtale mellom stat og kommune om felles leder ved lokalt NAV-kontor, kan departementet bestemme at en kommunalt ansatt leder skal ha rett til å utøve samme myndighet i ansettelsesprosesser som en statlig leder ville hatt. Det samme gjelder oppsigelse, suspensjon, avskjed og illeggelse av ordensstraff.»

Departementet varslet at en eventuell lovendring ville bli fulgt opp med de nødvendige endringer i delegasjonsforskriften.

5 Høringsinstansenes syn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har mottatt 25 høringsuttalelser vedrørende forslaget. De fleste høringsinstanser stiller seg positive til forslaget. Det er ingen høringsuttalelser som har uttalt seg negativt til lovendringen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttalelse ser ut til å være representativ for de høringsinstanser som har hatt bemerkninger til forslaget; «*Så vidt Arbeids- og velferdsdirektoratet kan se, er de lov- og forskriftsendringer som departementet foreslår i høringsbrevet punkt 5 (høringsbrevets forslag om lov- og forskriftsendring) egnet til å fjerne eksisterende usikkerhet rundt delegasjon av personalfullmakter. Slik vi ser det, vil endringene skape sikker hjemmel for at kommunalt ansatt felles NAV-leder kan delegeres samme personalmyndighet over statlige ansatte, som en statlig ansatt NAV-leder ville kunne ha. Dette må også være målet med endringene.*»

Bærum kommune stiller seg positive til lovforslaget som de mener samsvarer med kommunens prinsipielle syn. Kommunen mener dog at man burde tildele alle NAV-ledere, uavhengig av formell statlig eller kommunal tilsetting, reelt personalansvar på statlig side, tilsvarende det som tjenestemannsloven legger til et sentralt, kollegialt organ.

YS ønsker nærmere utredning av om, og eventuelt på hvilken måte, lovforslaget vil påvirke den aktuelle fagstatsrådets konstitusjonelle ansvar. Bakgrunnen for spørsmålet er at lovforslaget åpner for at myndighetsutøvelse kan legges til en person som ikke er undergitt Regjeringens organisasjons- og instruksjonsmyndighet. Organisasjonen påpeker også at kommunale ledere vil kunne få problemer med å balansere mellom statlige styringssignaler og pålegg, og kommunale politiske føringer.

LO og Akademikerne støtter forslaget, men påpeker at det vil være en viktig forutsetning for lovendringen at lokale NAV-ledere gis nødvendig opplæring i statlig lov- og avtaleverk, og at økonomiske ressurser avsettes til dette.

6 Departementets vurderinger og forslag

Departementet registrer at det er bred enighet blant høringsinstansene om behovet for lovendringen. Det er etter departementets syn ikke kommet merknader til forslaget som tilsier at det blir foretatt endringer sammenlignet med forslaget som ble sendt på høring.

Det er likevel foretatt noen lovtekniske endrin-

ger i forslaget. Begrepet «ansettelsesprosesser» er endret til formuleringen «saker om ansettelse». For å forenkle bestemmelsen er forslaget regulert i en setning, plassert sammen med forskriftshjemmelen i § 14 annet ledd annet punktum. Den nye utformingen av bestemmelsen medfører ingen realitetsendringer i forhold til forslaget som ble sendt på høring.

Departementet mener spørsmålet om statsrådets konstitusjonelle ansvar bør ses i sammenheng med det mer praktiske spørsmålet om statsrådets politiske ansvar overfor Stortinget (det parlamentariske ansvar). Kontroll og styring av felles kommunal NAV-leder vil etter lovforslaget bygge på den avtale som er inngått mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. Statsråden beholder således sin styringsrett, men den bygger på et annet kompetansegrunnlag (avtalen), og ikke på Regjeringens ordinære organisasjons- og instruksjonsmyndighet. Statsråden vil være rettslig, faglig og økonomisk ansvarlig for de handlinger som en kommunalt ansatt NAV-leder utfører overfor statlige ansatte som arbeidsgiver. Der hvor en kommunalt ansatt leder har fått tildelt arbeidsgivermyndighet gjennom den avtalen som er inngått mellom staten og kommunen i samarbeidsavtalen, vil det ikke være mulig å trekke tilbake myndigheten, men staten blir ansvarlig for de handlinger som utføres på vegne av staten for eksempel i form av erstatningsansvar. Den kompetansen som her gis med hjemmel i lov eller forskrift kan ikke trekkes tilbake av departementet eller direktoratet i enkelttilfeller. Den personellmessige kompetansen som blir gitt gjennom endringene i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 og forskrifter til denne, kan bare

trekkes tilbake ved at stat og kommune gjør endringer i samarbeidsavtalen slik at NAV-kontoret ikke lenger skal ha kommunalt ansatt leder. En eventuell tjenestemessig utøvelse i strid med arbeidsrettslovgivningen vil eventuelt måtte reageres på fra overordnet arbeidsgivermyndighet.

Når det gjelder behov for opplæring av kommunalt ansatte ledere vil departementet bemerke at opplæring i statlig lov- og avtaleverk vil inngå som en del av opplæringen for alle nyansatte ledere ved NAV-kontor. Forslaget til lovendring vil derfor ikke innebære behov for økte økonomiske ressurser.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil gi administrative forenklinger ved at ledere ved NAV-kontor, uavhengig om de er statlig eller kommunalt ansatt, vil ha den samme faglige og administrative kompetanse. Forslaget vil ikke ha økonomiske konsekvenser.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endring i lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

I

I lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) skal § 14 annet ledd andre punktum lyde:

Departementet kan gi forskrift om rammene for slike bestemmelser, herunder om at en kommunalt ansatt leder skal ha rett til å utøve samme myndig-

het som en statlig leder ville hatt i saker om ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og ileggelse av ordensstraff.

II

Loven trer i kraft straks.



Tryk A/S O. Fredr. Anesen, Januar 2009

241-09