

EN NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING - høring

Det henvises til brev og NOU utsendt fra Sosialdepartementet den 08.07.04, - mottatt hos fylkesmannen den 19.07.04.

Høringsinstansene er bedt om å komme med merknader til utvalgets vurderinger og forslag – herunder en vurdering av samtlige modeller som legges fram. Departementet ber om synspunkter på hva som kan være hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom stat og kommune og meninger om målene for og organiseringen av førstelinjetjenesten.

Generelt:

Fylkesmannen har kjennskap til at det helt siden 1980-tallet har foregått utbredt samhandling og samarbeid mellom sosialtjenesten, A-etat og trygdeetat i flere av Vestfolds kommuner og likeledes i mange kommuner ellers i landet. Kommunene har i stor grad vært initiativtaker og pådriver for samordningen på lokalt nivå, mens statsetatene noe steder til dels har argumentert for å begrense samordningen. Motivet for kommunens samordningsengasjement er nok nært forbundet med deres opplevelse av at kommunene sitter med klientene uten tilstrekkelige virkemidler til å kunne bistå dem helhetlig, - det vil si også med aktive virkemidler.

Samarbeidet har ellers vært basert på ulike samarbeidsordninger og gitt ulikt omfang – avhengig av både geografi, opplevd behov og ikke minst de ulike etatslederes syn på og evne til samhandling utover egne etatsgrenser. Av NOU'en fremgår det at Telemarksforskning har kommet til samme resultat; - samarbeidet mellom kommunene og de statlige tjenestene er utbredt selv om ikke alle har etablert formelle fora eller formelle samarbeidsrutiner.

De forslagene som her legges fram, representerer i liten grad; - om i det hele tatt noen nye og fremmede tanker for involverte etater slik fylkesmannen opplever det. Disse og lignende ideer og synspunkter har vært drøftet og utredet flere ganger de siste 20 – 25 årene. Når fylkesmannen nedenfor kommenterer de ulike forslagene, er det med utgangspunkt i den holdning at det må gjøres relativt radikale grep hvis samordningstankegangen skal komme videre og gis et reelt annet innhold enn slik det fungerer i dag. Hvis Stortinget mener at dagens system – også der det fungerer best – ikke gir tilstrekkelige resultater, må det gjøres lovendringer og slås sammen/legges ned etater/virksomheter. Gode intensjoner og hyggelige oppfordringer vil ikke da være tilstrekkelig for å løse strukturproblemene mellom stat og kommune. Under alle omstendigheter finner fylkesmannen det på sin plass å minne om at god samhandling ikke kan vedtas. Samarbeidet og ikke minst samhandlingen, må oppleves som hensiktsmessig og nyttig i daglig drift både for ansatte og brukere om ordninger skal overleve.

Oppdraget:

Stortinget har bedt Regjeringen å utrede "ulike modeller for en velferdsetat, bestående av dagens A-etat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

Målene:

Følgende hovedmål er skissert i NOU'en:

- Flere i arbeid
- Brukerrettet velferdsforvaltning
- Effektiv forvaltning

Det er selvsagt vanskelig å være kritiske og/eller uenig i at dette er aktverdige og gode målsettinger. Mange vil ha en restarbeidsevne som det er viktig at folk får benyttet.

Fylkesmannen vil imidlertid bemerke at utredningen preges av en stor og sannsynligvis urealistisk grad av tiltaks- og behandlingsoptimisme. Vi må ikke glemme i vår iver etter å få flere i arbeid, at ikke alle verken kan eller skal ut i arbeidslivet. Disse må også sikres en god behandling i forvaltningsapparatet og en rettssikkerhet.

Det kan også sees slik at de rammebetingelser som forutsettes innenfor offentlig sektor synes på mange måter uforenlig med de faktiske krav som kommunene har mot seg og det faktum at sykefraværet også forutsettes å gå radikalt ned. Det kan oppleves som et paradoks at flere med mindre arbeidsevne skal integreres i et arbeidsliv hvor det stadig stilles høyere krav til effektivitet, omstilling og rasjonalisering. Jo mer teknifisert arbeidslivet blir, jo mindre blir mulighetene til å få deloppgaver og jo mer skal til for å tilrettelegge for disse. Det krever i seg selv egne stillinger og egne oppfølginger. Skal vi som samfunn få dette til, må det faktisk gis rom for det i både offentlig forvaltning og privat næringsliv. Kanskje dette er et område hvor det må gis øremerkede tilskudd?

At tjenestene bør være **brukerrettet** er et udiskutabelt utgangspunkt som ingen vil være uenig om. Hvordan de blir det for et bredt spekter av brukere med svært ulike behov, er adskillig vanskeligere å finne en god løsning på. Det sammen gjelder spørsmålet om **effektivitet**. Effektivt for hvem. Utvalget snakket om effektivitet på to måter:

- Formålseffektivt
- Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet er noe kommunene og også de andre etatene har vært tvunget til å se mye på de senere årene. Formålseffektiviteten er kanskje noe mindre fremtredende i diskusjonene og er etter fylkesmannens mening svært viktig å ha med seg videre i diskusjonen om valg av organisasjonsmodell.

De ulike modellene:

Modell 1:

Statlig arbeidslinje der oppgavene fordeles på to etater: en etat for arbeid og inntekt og en etat for pensjon. De kommunale oppgavene som det er aktuelt å vurdere inn i en etat for arbeid og inntekt, legger utvalget til grunn kan organiseres etter fire modeller:

- hele den tradisjonelle sosialkontortjenesten flyttes
- økonomisk sosialhjelp og medfølgende rådgivningstjeneste flyttes
- ansvar for personer som er arbeidssøkere uten rett til dagpenger flyttes
- kommunen beholder ansvaret som i dag.

Modell 2:

Kommunal arbeidslinje

Alle oppgaver knyttet til arbeid og vurdering av arbeidsevne flyttes til kommunen. De øvrige oppgavene forutsettes å bli organisert i en statlig pensjonsetat. Det legges til grunn at kommunene selv vil ha stor frihet til å organisere oppgaveløsningen.

Modell 3:

Statlig enetatsmodell

Modellen forutsetter samlet ansvar for arbeids- og velferdsforvaltningen i en statlig etat. Det forutsettes stor frihet til selv å organisere seg, men må som et minimum organiseres med to nivåer for å sikre et forsvarlig klagebehandlingssystem.

Modell 4:

Kommunemodell

Modellen samler hele arbeids- og velferdsforvaltningens ansvarsområde hos kommunene. Det betyr at også de oppgavene som i de øvrige modellene er lagt til en pensjonsetat, overføres til kommunene. Også her gis kommunene stor frihet til å organisere seg.

Modell der staten har ansvar for inntektssikring og kommunene for tjenesteyting:

Staten vil her ha ansvar for alle pensjons- og stønadsordningene i folketrygden og at økonomisk sosialhjelp blir en statlig ytelse. Kommunene på sin side vil få ansvaret for arbeidsformidlingen, alle attførings- og arbeidstiltak, oppfølgingen av sykemeldte, uføretrygdede osv.

Regional modell:

Modellen baserer seg på at ansvar og beslutningsmyndighet er lagt til et demokratisk forankret forvaltningsnivå mellom stat og kommune. Pensjonsytelser og lignende vil i denne modellen forbli statlige.

Den modell som KS på vegne av kommunene selv har foreslått, mangler.

KS er opptatt av at kommunale og statlige virkemidler må samordnes i en nye etat for å nå de velferdspolitiske målene. Det eneste de unntar er alderspensjonen og enkelte andre generelle trygdeordninger s.s barnetrygd. Slik fylkesmannen forstår modellen, er det tenkt at kommunene får ansvaret for det utførende tjenestenivået, mens staten får ansvaret for den overordnede styringen, kontrollfunksjonene, klagebehandlingen og oppbyggingen av en nasjonal infrastruktur. Dette er ikke en ukjent modell i andre deler av velferdsforvaltningen, - snarere tvert imot. Det er slik det fungerer nå innenfor skole, pleie- og omsorg, helse og sosial.

Vurdering av modellene:

Som det fremgår innledningsvis, legger fylkesmannen til grunn at det må gjøres relativt radikale grep om tanken og målsettingene om en velferdsetat skal gis et reelt innhold som skal fungere slik i den praktiske, daglige driften og samtidig være formålseffektiv. Satt på spissen vil det bety at en av to bør skje: enten A-etats nåværende arbeidsoppgaver legges helt om eller økonomisk sosialkontortjenesten gjøres statelig.

Utvalget påpeker i sin utredning at dagens oppdelte organisering har bidratt til at måloppnåelsen har vært for dårlig. Utvalget mener at dette i hovedsak skyldes at etatene hver for seg har et ufullstendig ansvar og en ufullstendig tilgang på aktuelle tjenester og tiltak.

Fra fylkesmannens ståsted synes strukturproblemene i velferdsforvaltningen snarere å være knyttet til to forhold:

- kommunene har få virkemidler/muligheter og derved lite incentiver til å få klienter over i en situasjon preget av arbeid og opplæring
- aetat har ikke tilstrekkelig incentiver til å yte fullgod bistand til dem som ikke er klar for et arbeidsmarked slik aetat selv definerer det

I sin anbefaling synes ikke utvalget å ha vektlagt dette i særlig grad. Utvalget anbefaler modell 1. Utvalget mener at A-etat skal bestå og styrkes samtidig som de vil la sosialhjelpen bli igjen i kommunen. Med det har utvalget, etter fylkesmannens mening, ikke tatt konsekvensene av sin egen argumentasjon, - nemlig at velferdsorganisering skal bli en formålseffektiv organisasjon. Det lages attpå til en ny statlige stønad – arbeidssøkerstønad. Det betyr ytterligere gråsoner og byråkrati. Det argumenteres med at fordi økonomisk sosialhjelp er skjønnsbasert må den forbli i kommunen. Fylkesmannen kan dele utvalgets skepsis til at lokalt arbeids/trygdesystem skal overta en skjønnsbasert ytelse fordi dette i alt vesentlig er fremmed forvaltning for disse etatene. At svaret på dette skal bli enda en ny type ytelse, finner fylkesmannen imidlertid underlig. Fylkesmannen mener at dette sementerer de ulemper som utvalget selv har påpekt bør gjøres noe med. Kommunen gis uklare, nye oppgaver uten at de gis virkemidlene og ansvaret :

”Kommunene vil etter utvalgets opplegg fortsatt få et klart medansvar for å gjennomføre arbeidslinjen. Utvalget anbefaler at det samtidig med organisasjonsendringene bør komme en satsing på utviklingsarbeid i kommunene for å styrke innsatsen spesielt i arbeidet med rehabilitering og for brukere med sammensatte behov”.

Utvalgets anbefaling innebærer at de selv går imot intensjonen i det oppdraget de har fått; - nemlig å lage en velferdsetat. Utvalgets forslag innebærer at det lages minst to. Fylkesmannen vil derfor mene at utvalgets intensjoner og utredning ikke henger sammen med de organisasjonsmodeller som foreslås.

Fylkesmannen finner ikke grunn til å kommentere alle modellalternativene hver for seg, - men velger å komme med noen generelle kommentarer og meninger som i sin konklusjon leder frem til støtte for en modell/kobling av modeller. Før fylkesmannen kommenterer dette spesifikt, ønsker fylkesmannen å komme med noen betraktninger knyttet til hvorvidt økonomisk sosialhjelp bør ha en statlig satt minstenorm eller ei, - (altså ikke om sosialhjelpen bør være statlig eller kommunalt ansvar, men om grunnlaget for utmålingen skal være sentralt/statlig bestemt):

En stor prosentandel av dem som både i dag og tidligere mottok økonomisk sosialhjelp har en pensjonsinntekt i bunnen. En del har også inntekt. Å ha en statsfastsatt lik norm for helt nødvendig livsopphold (boughtgifter er ikke inntatt i denne) vil ikke bety at behovet for en skjønnsmessig vurdering av den enkeltes evne til å klare seg økonomisk, forsvinner. Det er heller ikke så enkelt som å snakke om å heve minstepensjonistenes pensjoner. Mange, - faktisk svært mange, minstepensjonister har relativt god råd. Det er ikke fordi inntektene er spesielt høye, men utgiftene er lave, de har oftere formue og de har uttallige rabatt- og tilskuddsordninger.

I dag er det slik at de med en medisinsk diagnose har muligheter til å få f.eks uførepensjon. Og den har inntil helt nylig vært så godt som varig. De som har en vanskelig, traumatisk oppvekst, som har rusproblemer knyttet til sosial problemer, personer med lite ressurser og lite muligheter for egenutvikling, får ikke pensjon. Det er disse som det forventes skal arbeide mer, mens mange av personene med lovmessig rett til uførepensjon svært ofte både har mer evner og ressurser til dette. Det er her harmoniseringen mellom trygd og sosialhjelp må skje og holdninger til /myter om sosialklienter revideres. Fylkesmannen vil derfor mene at alle skal ha mulighet til å få vurdert sin situasjon i forhold til en statlig fastsatt minstenorm – lik for alle grupper. Utover dette skal alle ha rett til en skjønnsmessig, forsvarlig og lovpålagt

vurdering av mulighet av aktuelle og fremtidige utgifter, mulighet for inntjening ved eget arbeid (uavhengig av diagnose)– og eventuelt gis en ytelse (pensjon eller hva en vil kalle det) i et gitt tidsrom. Jo sykere en er og jo mindre arbeidsfør en er av disse/evt. andre sosiale grunner, skal være avgjørende **for hvor lenge** ytelsen gis; - **ikke om** ytelsen gis. Hvordan overføringene fra staten til kommunen skal skje, må sees på spesielt. Det synes imidlertid mest hensiktsmessig at hvis vedkommende ikke har hatt mulighet til å komme i noen form for arbeid/deltidsarbeid e.l etter f.eks 3 år, må ytelsen kunne antas å kunne betraktes som en pensjon og derved kunne overføres til en pensjonsetat – gjerne en som foreslått i utvalgets arbeid.

De brukere som reelt har behov for hjelp til å komme ut i arbeidslivet vil kommunene for en stor grad allerede kjenne til – eller bli kjent med underveis. Det er også slik at A-etat ofte henviser disse tilbake til kommunen når de dukker opp der og/eller de tar et midlertidig ansvar for dem. De øvrige brukere av A-etat klarer seg ofte i stor grad selv eller ville ha gjort det om ikke tilbudet fantes.

Fylkesmannen har generelt mest tro på at kommunene er den lokale instansen som best klarer å koordinere de mangslungne tjenester og brukerbehov som er tilstede. Kommunen har også mest erfaring i utøvelse av forvaltningsmessig skjønn som fylkesmannen mener fortsatt er viktig i alt utøvelse av sosialt – og helsemessig arbeid – både overfor de arbeidssøkende og de som trenger annen form for bistand.

Ut fra ovenstående finner ikke fylkesmannen grunn for å kommentere hvorvidt den økonomiske sosialhjelpen bør statliggjøres eller ei, - nettopp fordi fylkesmannen mener at oppgavene som er knyttet til vurderingene av grunnlaget for blant annet den økonomiske sosialhjelpen bør ligge til kommunen.

I meldingen kommer det fram en massiv kritikk av kommunene der de fremstilles som uegnet til å ivareta den lokale velferdsforvaltningen. Denne form for kritikk er ikke fremmed. Det har vært hevdet tilsvarende på andre områder tidligere. Fylkesmannen vil mene at det er utviklet egnede styringsverktøy for å overvinne slike problemer. Gitt utvalgets forslag, vil problemene for kommunene være, slik fylkesmannen ser det, mangel på aktive virkemidler og for liten markedskontakt fordi A-etat har monopol på formidling.

Fylkesmannen vil mene A-etat bør nedlegges i sin nåværende form – både lokalt og regionalt. Kompetansen flyttes over til kommunene som allikevel sitter med de fleste brukerne og kommunene gis de statlige overføringene som lokale A-etater har fått. Den erfaring som A-etatene har med f.eks kontraktsstyring av tjenester vil kommunene kunne nyte godt av.

Fylkesmannen er imidlertid selvsagt klar over muligheten til arbeid må anses som et basalt velferdsgode og være oppmerksom på at arbeidsmarkedet er i stor endring. Landegrensene er ikke lenger grenser for det som påvirker tilgangen på arbeid. Det kan hevdes at en overføring av alle A-etats funksjoner til kommunene vil kunne medføre stor sårbarhet der det er behov for regionale og nasjonale tiltak. Fylkesmannen mener derfor at det vil være et fortsatt behov for å **følge** utvikling arbeidsmarkedet på regionalt og nasjonalt nivå. Som nevnt tidligere, må det derfor beholdes en statlig arbeidsmarkedsfunksjon som følger utviklingen i kommunene.

Etter fylkesmannens forslag vil attføring/rehabilitering og uførepensjonsvurderinger også flyttes til kommunene som får med seg trygdekontorets kompetanse på dette området og

3

3

4

samordner det med den kommunale helsekompetansen. De øvrige ytelsene som trygdekontorene forvalter forblir i trygdeetaten.

Rettsikkerhet – klagemulighet

I kommentarene til modell 3 påpeker utvalget at det legges opp til to nivåer i oppbyggingen av etaten for å sikre rettsikkerheten. I utvalgets anbefaling forutsettes at klageorganene skal videreføres slik de er pr. dato. Fylkesmannen vil mene at det er viktig å få til et mer helhetlig lovverk og system der ulike typer tiltak og ytelser vurderes sammen – også ved klage.

Klageorganet må videre sikre uavhengighet og høy faglig kvalitet, brukerrettet, lett tilgjengelig med forståelige avgjørelser. Dette mener fylkesmannen er et argument for å legge dette til regionalt statlig ledd når de tjeneste det her evt. skal klages på er kommunale; - altså følge det systemet som allerede er bygget opp for sosialtjenesten og foreslått videreført av Bernt-utvalget. Med en kommunal tjenesteyter og et statlig, regionalt klage- og tilsynsorgan synes premissene for god rettsikkerhet å være tilstede.

Konklusjon:

Oppsummeringsmessig kan det sies at fylkesmannen anbefaler en modell midt mellom 2 og 4 ved at kommunen overtar det som utvalget har definert inn i etaten for arbeid og inntekt. I tillegg mener fylkesmannen at den delen av utvalgets pensjonsetat som omfatter uførepensjon (inntil et nærmere definert antall år) også overføres kommunen.

Fylkesmannen har ellers forståelse for utvalget synspunkter slik de fremkommer i NOUens punkt 2.12. Det er vanskelig å vurdere hvilke økonomiske og administrative konsekvenser slike reformer har. Fylkesmannen har imidlertid tro på at ovenstående modellforslag likevel vil være mer både kostnads- og formålseffektivt enn de andre modellene – utvalgets anbefaling inkludert.