



FYLKESMANNEN I AUST-AGDER

Hjemmeside: <http://fylkesmannen.no/AA> E-post: postmottak@fm-aa.no

Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 2004 00403	Dok.nr.: 76
Arkivkode: 416.9	Dato: 01.11.04
Avg. SAP	Stat.no
U.off.:	

Det Kongelige Arbeids – og Sosialdepartement
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref.
/ 08.07.2004

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Sak nr. 2004/3862 / KRK
Ark. nr. 721.0

Dato
29.10.2004

NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING - OM SAMORDNING AV AETATS, TRYGDESTATENS OG SOSIALTJENESTENS OPPGAVER – HØRING.

Det vises til departementets brev datert 08.07.04.

Høringsinstansene bes komme med merknader til utvalgets vurderinger og forslag. Det er ønskelig å få høringsinstansenes vurdering av samtlige modeller som utvalget drøfter, herunder synspunkter på hva som kan være hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom stat og kommune innenfor de ulike modeller og målene og organiseringen av førstelinjetjenesten.

Fylkesmannens merknader vil i all hovedsak knytte seg til utredningens kapittel 9 til 11.

Innledende merknader:

Utvalgets forslag i forhold til kommunen/ sosialtjenestens rolle er til forveksling lik St.meld.nr.14, med unntak av at det foreslås innført en ny statlig arbeidssøkerstønad.

NOU 2004:18.Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Det er beklagelig at to NOU'ene ikke i større grad er samordnet. Det er en naturlig sammenheng mellom arbeidet med harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivning (Bernt-utvalget) og organiseringen av hele velferdsforvaltningen. En burde i større grad også sett hen til pensjonskommisjonens arbeid.

Sentralt i det omfattende mandatet er blant annet å utrede og vurdere ulike organisasjonsløsninger som kan fremme arbeidslinja, bidra til mer brukervennlighet og å skape en effektiv velferdsforvaltning. Grensedragningen mellom statlig og kommunalt ansvar er sentralt ved valg av organisasjonsløsning.

Hovedutfordringen er å beskrive krav til og utforming av førstelinjetjenesten. I den sammenheng "bør et viktig hensyn være i hvilken grad brukere med sammensatte tjenestebehov kan få et godt og samordnet tjenestebehov."

Også forholdet til andre sentrale tjenesteytere som blant annet helsetjenesten og utdanningssektoren skal beskrives.

Det er i liten grad rettet fokus mot helsetjenesten. Helsetjenesten og særlig legetjenestene har en sentral rolle i vurdering av hva pasienter burde kunne utføre. Denne plikten er nå forsterket. En slik sterk medvirkning burde etter Fylkesmannens syn også tilsi et mye sterkere samarbeid mellom helse- og sosial, aetat og trygd. Dette er i liten grad omtalt. Jf. for øvrig merknadene til Berntutvalget .

Kompetanse er helt sentralt i forhold til arbeidslinja. Spesialisering av arbeidsmarkedet har gjort utfordringene for de som må ha tilrettelagte arbeidsplasser vanskeligere. Dette stiller store krav til organisering av tjenestene. Utdanningssektorens rolle er således i for liten grad omtalt.

Utvalget har vurdert 4 hovedmodeller.

1. Statlig arbeidslinje
2. Kommunal arbeidslinje
3. Statlig enetatsmodell
4. Kommunemodell.

1. Statlig arbeidslinje:

Utvalget foreslår at hovedansvaret for de arbeidsrettede oppgavene samles i en statlig etat; etat for arbeid og inntekt.

I dag er i realiteten de arbeidsrettede oppgavene delt på to statlige etater og kommunens sosialtjeneste. Trygdeetaten har ansvaret for oppfølging av sykemeldte og reaktivvisering av uføretrygdte, mens aetat har ansvaret for de aktive arbeidsmarkedstiltakene og oppfølging av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere.

Fylkesmannen er enig i at en samling av ansvaret vil gi et større trykk i arbeidet med å realisere målene i arbeidslinja, særlig ved å legge til rette for at arbeidsrettede tiltak kan bli satt i gang raskere i stønadsforløpet. En samling vil også trolig gi vesentlig bedre utnyttelse av etatenes samlede ressurser og kompetanse og gi grunnlag for bedre samhandling med arbeidslivet.

Etat for pensjoner vil ha som hovedansvar å ordne varige inntektsoverføringer knyttet til pensjons- og familieytelser. Dette har Fylkesmannen ikke merknader til.

Fylkesmannen har ikke merknader til den foreslåtte oppgavefordelingen mellom aetat og trygdeetat.

Utvalget forslår videre at kommunene beholder ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen og sosialkontorene, og foreslår samtidig innføring av en ny statlig arbeidssøkerstønad.

Begrunnelsen for at sosialtjenestene i kommunene fortsatt skal ha ansvar for økonomisk sosialhjelp er at den er **a)** skjønnsbasert og nært knyttet til kommunens øvrige tjenester. Videre at **b)** statlig overtagelse av sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom stat og kommune. Det legges vekt på at en full overføring av sosialhjelpen til etat for arbeid og inntekt vil innebære **c)** en forskyvning av oppgavene for etaten i retning av å håndtere sosiale problemer. Dette vil kunne vri kompetansebehovet og fokus bort fra arbeidsretting.

Både sosialtjenesten, Aetat og trygdeetat har som mål å sikre inntekten til personer i yrkesaktiv alder, samtidig som de skal lede dem mot arbeid. En av de virkelig store målkonflikter i velferdsforvaltningen er forholdet mellom integrasjon i arbeidslivet og andre former for sosial integrasjon. Både folketrygdloven § 1-1 (som regulerer oppgaver for trygdeetaten og aetat) og sosialtjenesteloven § 1-1, jf. § 5-1 har som målsetting å bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv.

Manglende arbeidsmessig tilhørighet er i sitt innhold nettopp et sosialt problem både for den enkelte i særdeleshett og samfunnet som helhet. Mange mennesker som sosialkontoret har kontakt med i dag har en rekke sammensatte problemer som fordrer bruk av en rekke virkemidler. En særlig utfordring representerer personer med psykiske lidelser som er marginalisert i forhold til arbeidsmarkedet.

Mange av sosialkontorets brukere opplever å havne i gråsoner mellom etatene, og blir gående i en rundgang mellom sosialkontor, Aetat og trygdekontor. Hjelpen blir dårlig koordinert, samtidig som den er minst tilgjengelig for dem som trenger koordinerte tjenester mest.

Vel så bekymringsfullt er det at en rekke personer som mottar trygdeytelser, også "arbeidsrettede ytelser", i tillegg er avhengig av supplerende sosialhjelp. Dette er dokumentert blant annet i en rapport utarbeidet av Lillesand kommune. ("Hvordan endringer i ytelser fra aetat og trygdeetat innvirker på den enkelte klient og sosialbudsjettet i kommunen") Fra side 7 siteres: "...Lillesand kommune hadde i 2003 et budsjett på kr. 3,7 mill til sosialhjelp og som nevnt gikk ca. 2,5 millioner til trygda personer. Den gruppen som mottar mest årlig supplering pr. person, er de som enten er under yrkesrettet attføring eller rehabilitering.."

Ved siden av å supplere manglende trygdeytelser for den enkelte stønadsmottaker, har sosialkontoret også store utfordringer i arbeidet med å få klienter de mener er (varig) erhvervsmessig uføre over på trygdeytelser, samt å få klienter inn på arbeidstrening/ sysselsettingstiltak med sikte på å gjøre disse uavhengig av sosialhjelp.

Hvem definerer hvem som er reelle arbeidssøkere? Skal det være sosialkontoret eller etat for arbeid og inntekt?

Utvalgets forslag går ut på at etat for arbeid og inntekt fanger opp dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid. Det vises til at det i dagens system er problematisk fordi dagens sosialhjelp gir dårlige insentiver til arbeid fordi den er lite forutsigbar, ikke endelig avgrenset og gir full avkortning mot inntekt. Det hevdes videre at etat for arbeid og inntekt bedre kan gi et tilbud til dem uten dagpengerettigheter og raskere føre dem inn på et arbeidsrettet spor, hvis den disponerer en egen stønadsordning som fanger opp disse arbeidstakerne.

Med dette forslaget fanger en opp den gruppen av sosialklienter som i dag trolig er den enkleste gruppen for velferdstjenesten å få inn i arbeid. Utsatte marginaliserte grupper vil fortsatt lett bli stående utenfor, fordi hjelpebehovet er sammensatt og de må ha hjelp og støtte over tid for å fremstå som "reelle arbeidssøkere". Eksempelvis kan dette være personer med fysiske og psykiske funksjonshemninger.

Forslaget tar heller ikke hensyn til at en rekke personer, på tross av at de omfattes av arbeidssøkerstønad, likevel vil være avhengig av supplerende sosialhjelp.

Utredningen går i liten grad nærmere inn på overnevnte, men viser til utredningen om arbeidssøkerstønad som er gjort for sosialdepartementet og arbeidsdepartementet i 2003. (Brofoss m.fl.)

Brofoss med flere definerer målgruppen for stønaden til å være personer som har arbeidsløshet som hovedproblem. Rett til arbeidssøkerstønad vil etter dette forslaget bygge på klart definerte kriterier. "Som reell arbeidssøker regnes den som er arbeidsfør, som søker arbeid aktivt og som er villig til å ta ethvert arbeid lønnet etter tariff." Stønad kan gis for inntil 2 år og kan utgjøre 2 ganger folketrygdens G.

Den foreslåtte ordning er i det øvrige ikke ulik introduksjonsstønadsordningen for nyankomne innvandrere.

Ordningen med arbeidssøkerstønad vil etter Fylkesmannens syn lett føre til at man på samme måte som i dag, ekskluderer en stor gruppe mennesker fra å delta i arbeidslinja.

I mange år, særlig i perioder med høy ledighet, har en brukt uttrykket "arbeidslivets A- og B-lag". Arbeidssøkerstønad vil lett føre til at vi får et "sosialkontorets A- og B-lag". B-laget vil være de personene som vil være avhengig av tilrettelagte og samordnede tiltak, med et integrert samarbeid mellom aetat, trygd og sosialetat.

På denne bakgrunn kan en vanskelig se at en organisatorisk kan løse det viktige hensyn som utvalget selv uttaler: "... i hvilken grad brukere med sammensatte tjenestebehov kan få et godt og samordnet tjenestebehov."

I arbeidet med samordning av tjenestebehov kan en vise til samarbeidsrundskrivet H-28/97 fra daværende KAD og SHD. Fylkesmannen har fulgt opp dette særskilt ved opprettelse av Fylkessamarbeidsgruppe med lederne av de berørte statsetater, samtidig som det er sørget for at det foreligger samarbeidsavtaler for alle kommunene i fylket.

Et annet viktig forsøk var Ungdomsservicekontoret i Grimstad. Tiltaket var rettet mot aldersgruppen 18-25 år, og stønaden som ble ytt ble etter en tid kalt "arbeidssøkerstønad". Ved avslutning av forsøket ble kommunen gitt mulighet til å organisere en egen modell med videreføring av samarbeidet med aetat. Aetat trakk seg den gang ut. "Jobbsentralen", et av prosjektene i forsøket, er fortsatt i drift. Utvalget har i liten grad gått inn på erfaringen fra dette og andre prosjekter.

Ut fra erfaringene fra "Grimstad prosjektet" og senere arbeid med Sats og offentlige servicekontor synes det å være en tendens til at statsetatene har et for sterkt fokus på institusjonelle egeninteresser.

Et annet uavklart spørsmål er om Rattsutvalget ser på innføringen av en statlig jobbsøkerstønad som **oppgaveoverføring** fra kommunene til staten. Dersom jobbsøkerstønaden anses å omfatte store klientgrupper vil dette medføre store kostnader for staten. Samtidig vil det reise spørsmål om en slik ansvarsoverføring skal få konsekvenser for statens økonomiske overføringer til kommunen. Dersom en her gjør et uttrekk i overføringen samtidig som kommunene fortsatt skal ha ansvar for klientene med sammensatte behov / "ikke reelle arbeidssøkere", har kommunene grunn til bekymring.

Endrede økonomiske rammer og uavklarte forhold om hvem som skal få arbeidssøkerstønad vil skape gråsoneproblematikk. Mennesker med mest sammensatte problemer/ størst behov for tilrettelegging, kan få ekstra problemer med å komme i meningsfylt aktivitet. Arbeidssøkerstønad kan således bety at den nye organiseringen av arbeidslinja varig vil sette personer utenfor.

Utvalget påpeker riktignok at "det også er viktig å stimulere til annen form for aktivitet for de som ikke uten videre kan komme i arbeid" (pkt.2.6). Fylkesmannen er bekymret for at en slik innsats for de med størst behov for tilrettelegging ikke vil bli et prioritert område for fremtidas sosialtjeneste. Utvalget har en utpreget optimisme både i forhold til det offentliges muligheter til kvalifisering av en stor andel av nåværende sosialhjelpsmottakere og arbeidslivets evne og vilje til å ta i bruk arbeidskraftreserven som finnes i denne gruppa. Spørsmålet er om den foreslåtte organiseringen i maksimal grad sikrer at tiltak innenfor både sosialt arbeid, helsetjenester, arbeidskvalifisering og omsorgstjenester koordineres

Utvalget viser selv til at overtagelse av sosialhjelpen har fordeler ut fra mål om konsekvent gjennomføring av arbeidslinja. Med dette og ovenfor nevnte merknader bør staten overta ansvaret for inntektssikring slik at stønad til livsopphold blir et statlig ansvar.

I større grad må arbeidsmarkedspolitikken rette søkelyset mot grupper som står utenfor og svakt i arbeidsmarkedet. Dette innebærer en mer individuelt tilpasning av tiltak for den enkelte bruker. Fylkesmannen ser det ikke problematisk å få etablert samarbeid mellom en statlig sosialhjelpstjeneste og andre kommunale tjenester. Erfaringene fra kommunene viser at de har høy kompetanse i forhold til koordinering av tjenester. Et viktig virkemiddel i det videre arbeidet er innføringen av "individuell plan", hjemlet så vel i helselovgivningen som sosiallovgivningen.

Fylkesmannen anbefaler modellen med en statlig etat for arbeid og inntektssikring og en statlig trygdeetat, men mener at staten bør overta ansvaret for økonomisk stønad til livsopphold.

2. Kommunal arbeidslinje.

Alle oppgaver knytte til arbeid og vurdering av arbeidsevne overføres til kommunene. De øvrige oppgavene forutsettes organisert i en statlig pensjonsetat på samme måte som i en statlig arbeidslinje modell.

Utvalget har en rekke motforestillinger til denne modellen. Modellen vil innebære ansvar for store statlige regulerte oppgaver som kommunen vil ha små muligheter til å styre. Det kan bli nødvendig med betydelig statlig styring av kommunesektoren for å ivareta en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk, og et omfattende statlig kontrollapparat som skal sikre likebehandling i de rettighetsorienterte stønadsordningene.

Kommunen er etter Fylkesmannens syn helt sentral i arbeidet med realisering av arbeidslinja. Kommunen har også erfaring med å koordinere og samordne sine tjenester slik at tjenesten for den enkelte bruker blir individuelt tilpasset. Aetat og trygdetat har i mindre grad evnet å samordne seg lokalt.

Fylkesmannen finner likevel ikke å kunne slutte seg til denne modellen. Her må hensynet til overordnet statlig styring av arbeidsmarkedspolitikken gå foran.

3. Statlig enetatsmodell.

En statlig etat får ansvaret for alle oppgaver som aetat og trygdeetaten har i dag. Kommunale oppgaver som vil inngå i denne modellen omfatter ytelser som økonomisk sosialhjelp og ulike tjenester som informasjon, rådgivning og veiledning, bistand til anskaffelse av bolig mv, rådgivning og veiledning og tiltak i forbindelse med rusmiddelmisbruk samt støttekontaktarbeid for sosialkontorets brukere mv. Pleie og omsorgsoppgaver vil med den avgrensningen utvalget har gjort fortsatt være et kommunalt ansvar.

Fylkesmannen vil ikke anbefale etablering av en slik koloss. Det vil her bli tale om å håndtere en formidabel oppgaveportefølje. Kontrollspennet blir for stor og det vil være målkonflikter innenfor de forskjellige oppgavene. En skal både ha fokus på arbeidslinja, ivareta en rekke oppdrag innen velferdssektoren og kontroll av ressursbruk innen helsesektoren. Organisasjonen vil også måtte håndtere en stor pensjonsreform.

Dette forslaget innebærer også en funksjonstømming av kommunale oppgaver. Det vil også bidra til at det igjen etableres særomsorg for blant annet rusmiddelmisbrukere

Fylkesmannen ser det som viktig at en holder forvaltningen av pensjoner og arbeidsrettede tiltak fra hverandre, selv om det er kontaktpunkter. Arbeid og inntektssikringsetaten bør ha hovedfokus på å sikre arbeidslinja.

4. Kommunemodellen.

"Kommunen vil i denne modellen ha ansvaret for alle oppgaver som aetat, trygdeetaten og kommunen selv har i dag.

Denne modellen representere i realiteten en utvidelse av modell 2. Denne modellen vil ha det mest komplekse oppgaveporteføljen av alle de foreslåtte modellene . En viser i den forbindelse til omtale under de andre modellene , særlig modell 2.

Forslag om førstelinjetjenesten.

Etat for arbeid og inntekt må ha ansvar for sin egen førstelinjetjeneste hvor det vil inngå et meget bredt spekter av virkemidler og målgrupper. Staten må ha et tydelig ansvar for å etablere en struktur hvor tilgjengelighet, kompetanse, samarbeid med andre instanser og ikke minst **brukerperspektivet** ivaretas.

Statens førstelinje må samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunene. Etter Fylkesmannens syn må det også være et vilkår med tilstedeværelse i alle kommuner. Dette er en logisk konsekvens av at Fylkesmannen anbefaler at økonomisk sosialhjelp blir et statlig ansvar og at de øvrige tjenester for personer med sammensatte behov også koordineres med etat for arbeid og inntektssikring.

Samarbeidet i førstelinjen bør etter Fylkesmannen syn lovreguleres slik at en kan unngå problemer med samlokalisering og etablering av offentlige servicekontor. Fylkesmannen vil her kunne ha en rolle gjennom sin samordningsinstruks.

Behovet for fysisk tilstedeværelse for pensjonsetaten er ikke av så sentral betydning. Fylkesmannen er enig i at pensjonsetaten i samarbeid med de øvrige etater kan avklare behovet for stedlig tilstedeværelse.

Uavhengig av valgt modell må det foretas en regelverksgjennomgang som koordineres med blant annet Berntutvalget. Harmonisering av regelverket omkring taushetsplikt er overmodent. Som anført innledningsvis er omtale av helsetjenestene og skoleverket mangelfull. Regelverket opp mot disse etatene må gjennomgås.

Et sentralt arbeidsverktøy i arbeidet med realisering av arbeidslinja vil være utvikling av "individuell plan". Dette er et verktøy som allerede er innført og som praktiseres i sosial- og helsesektoren både på kommunen og på helseforetaksnivå. Retten til individuell plan bør også nedfelles i lovverket knyttet til etat for arbeid og inntekt og i pensjonsetaten.

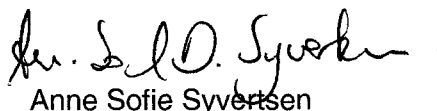
Det er også helt sentralt med utvikling av felles IKT-systemer. Det må i den forbindelse utvikles felles kartleggingsverktøy for brukergruppen(e). En viser i den sammenheng til arbeidet med KIS (kartleggingsverktøyet i sosialtjenesten).

Behovet for reformen er påtrengende. Det vil være vanskelig å si hvilke økonomiske gevinster reformen vil kunne gi. Hovedfokus må likevel være at tjenestene til brukerne blir bedre.

Mye av menneskers identitet og livskvalitet er i dag knyttet til det å ha tilhørighet til arbeidsmarkedet. Både for samfunnet som helhet og for det enkelte individ, vil en bedring av tilgjengeligheten til arbeidsmarkedet for den enkelte være av sentral betydning.

Med hilsen


Hjalmar I. Sunde


Anne Sofie Syversen

Fylkeslege / Avdelingsdirektør Sosial- og Helseavdelingen