

Spydeberg kommune

Saksframlegg

Behandling i:	Møtedato:	Saks nr.:	Saksbehandler:
Komite for oppvekst og omsorg	14.10.2004	033/04	KJ
kommunestyret	26.10.2004	064/04	KJ

Avgj av:	Saksansvarlig:	Arkiv:	Arkivsak ID.:
K	Knut Johnsen	024	2004000866

NOU 2004:13: EN NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING

POLITISK SAKSORDFØRER: Vivi-Ann T. Bjerke

Vedlagte dokumenter:

1. KOO-sak 028/04 - Notat – NOU 2004:13 en ny arbeids- og velferdsforvaltning.
2. NOU 2004:13 kan fås ved henvendelse til rådmannskontoret.

Saksopplysninger:

Sosialdepartementet har sendt ut til høring NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsordning – Om samordning av Aetats, trygdetatens og sosialtjenestens oppgaver. Høringsfristen er satt til 01.11.2004.

NOU 2004:13, kjent som Rattsø-utvalgets rapport og anbefalinger er utarbeidet med henblikk på å utrede "ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten". Utvalget avga sin innstilling i juni d.å.

I notatet som ble utarbeidet forut for drøftingen i komité for oppvekst og omsorg er det gitt en kort oppsummering av utvalgets mandat, de forskjellige modeller for organisering som er drøftet samt utvalgets anbefalinger.

Etter drøfting i komiteen ble følgende innstilling enstemmig vedtatt:

"Komité for oppvekst og omsorg gir støtte til pkt. 2 kommunal arbeidslinjemodell".

Vurdering:

I KOO-sak 28/04, jr. ovenfor, er vurderingen som følgende:

"Sosialtjenesten har gjennom mange år hatt et etablert og godt samarbeid med Aetat og trygdekontor i tråd med sentrale føringer om samarbeid vedrørende personer med behov for bistand fra flere instanser for å komme i arbeid eller utdanning. Til tross for dette har det vært vurdert at et nærmere samarbeid kunne gi ett ytterligere forbedret tilbud til brukerne med henblikk på at tiden med behov for aktiv bistand kunne reduseres.

Rattsø-utvalgets anbefaling tar utgangspunkt i Modell 1 *Statlig arbeidslinje*, og legger opp til at staten skal ha ansvaret for tjenester og ytelser som har med arbeid og redusert arbeidsevne å gjøre, og at disse samles i en statlig etat for arbeid og inntekt. Når det ikke er tatt utgangspunkt i en modell hvor alle tjenester løses innen en instans, statlig eller kommunal, viser utvalget bl.a. til at "*statlig overtakelse av sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom stat og kommuner*". Det er nærliggende å anta at dette vil være gjeldende uavhengig av hvilken modell som benyttes.

I forståelsen av administrative systemer og samhandling med brukerne benyttes ofte en modell som bl.a. behandler fenomenene "*kø og terskel*". Ved å velge en modell hvor ansvar deles mellom stat og kommune vil det fortsatt være grunn til å anta at det vil være ulike terskler og køer som må forseres og som ikke vil oppleves som hensiktsmessig for brukerne og til dels av de administrative systemene. Slik sett vil en delt modell ha en innebygget risiko for å kunne framstå som dysfunksjonell. Dersom dette er riktig er det også nærliggende å anta at disse faktorene vil være kostnadsrивende.

Kommunens oppgaver innen sosialtjenesten er i vesentlig grad påvirket av beslutninger/utvikling på områder hvor kommunen har liten eller ingen beslutningsmyndighet. Dette kan være utviklingen på arbeidsmarkedet, omfang av trygdeytelser, bostøtte osv. Kommunens påvirkning ligger i utformingen av tjenestetilbudet for å sikre at brukerne uansett vil ha kortest mulig tid før de igjen kan være selvhjulpne.

Dersom det foretas en endring i forhold til de statlige oppgavene slik at dette tjenestetilbudet framstår som bedre sett fra brukernes side (jf. anbefalingen) vil dette også påvirke det kommunale tjenestetilbudet. Men det endrer ikke de grunnleggende problemer/og utfordringer som organiseringen på to nivåer medfører.

Denne modellen innebærer at det er statlig myndighet som råder over de viktigste virkemidlene, og en slik løsning vil kunne bidra til en enhetlig praksis og tilnærming over hele landet. Til tross for dette er det nærliggende å anbefale at kommunen får en mer sentral rolle i den fremtidige organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ut fra stor ulikhet med hensyn til kommunestørrelser anses modell 4 *Kommunal ènetatsmodell* som lite hensiktsmessig. Det vil neppe i det hele tatt være mulig å etablere kommunal ènetatsmodell i flertallet av de nåværende norske kommuner.

En mer nærliggende løsning synes å være modell 2 *Kommunal arbeidslinje*, hvor kommunene får det sentrale ansvar, men hvor det vil være mulig å foreta lokale tilpasninger og justeringer ut fra kommunestørrelse, befolkningssammensetning m.v.

I tillegg til en helhetlig organisering av virkemidler, vil denne modellen kunne gi incentiver i form av samspillseffekter mellom ulike virksomheter som i dag er knyttet til forskjellig forvaltningsnivå.

Denne modellen vil i tillegg innebære at kommunene vil råde over virkemidler som kan benyttes også overfor grupper som ikke anses som primære målgrupper for en statlig arbeids- og inntektsetat, som for eksempel personer med psykiske lidelser, psykisk utviklingshemmede, rusmisbrukere o.a. Dette er grupper som kommunene har et betydelig ansvar for, og som kommunene uansett vil måtte bygge opp tjenester rundt."

Faglige og generelle forhold:

Se ovenfor

Informasjon:

Ikke vurdert.

Økonomiske konsekvenser:

Ingen, dog slik at dette vil være avhengig av framtidig organisering, overføringer osv.

Miljøkonsekvenser/helsefremmende tiltak/Lokal Agenda 21:

Ikke vurdert.

Andre fagområders vurderinger:

NOU 2004:13 har vært gjenstand for behandling i KS Østfold som har følgende forslag til innstilling:

"En fremtidstrettet velferdspolitik må møte innbyggernes krav til behov for rettigheter og gi valgmuligheter i tjenestetilbudet uten at det dette svekker muligheter for helhetlig prioriteringer på tvers av sektorer, brukergrupper og fellesskap. En videre samordning av Aetat, trygdeetat og de kommunale sosialtjenester er derfor nødvendig for å ivareta brukernes behov.

Rattsø-utvalgets innstilling:

- *Løser ikke "kasteballproblematikken" og mandatets vektlegg av brukerperspektivet ved å overføre mange målgrupper til en ny og utvidet Aetat*
- *Tilfredsstiller ikke en enhetlig tjeneste. Det opprinnelige mandatet var å utrede for en enhetlig tjeneste*
- *Bidrar ikke til å iverksette arbeidslinja på en effektiv måte*

Det er overraskende at Rattsø-utvalget ikke drøfter lokaldemokratiets rolle og funksjon mer utførlig i sin utredning"

Forhold til øvrige vedtak og planer:

Ingen

Rådmannens innstilling:

Spydeberg kommune avgir følgende høringsuttalelse:

Spydeberg kommune ønsker primært at det gis mulighet til en mer helhetlig organisering av tjenester og tiltak innen Aetat, trygdevesen og sosialtjenesten enn hva som er mulig nå. En oppdeling mellom statlige etater på den ene siden og kommunens sosialforvaltning på den andre siden slik det er foreslått i NOU 2004:13 ivaretar ikke i tilstrekkelig grad behovet for å yte helhetlige tjenester til brukerne. Dette befester tvert i mot på mange måter den situasjon som foreligger i dag og som ligger til grunn for utredningsarbeidet. Dersom det ikke er mulig å lage en helhetlig etat/tjeneste, vil det være viktig å sikre "arbeidslinjen". Kommunen må i større grad enn i dag sikres innflytelse gjennom et helhetlig ansvar for arbeid og inntekt. (Dvs. tilsvarende utvalgets modell 2, Kommunalt ansvar for arbeid og inntekt og statlig ansvar for pensjoner.)

Spydeberg kommune, 01.10.2004

Bente Hedum
rådmann

KOO-033/04 Komite for oppvekst og omsorg 14.10.2004

Innstilling til kommunestyret, enstemmig:
Som foreslått av rådmannen.

K-064/04 kommunestyret 26.10.2004

Følgende hadde ordet:

Vivi-Ann T. Bjerke, Marta Daltveit Lindås, Kristin Joakimsen, Ole Harald Bråten, Frank Beitmann, Jarl Meland

Tilleggsforslag fra Marta Daltveit Lindås, V:

"Spydeberg kommune ønsker at det settes i gang et prøveprosjekt med borgerlønn i noen kommuner eller fylker."

Forslaget fikk 6 stemmer og falt.

Tilleggsforslag fra Kristin Joakimsen, H:

- a. At det opprettes en statlig etat for arbeid og inntekt som samler ansvaret for tjenester og ytelser som har med arbeid og redusert arbeidsevne å gjøre. Ansvarsområdet vil strekke seg fra arbeidsformidling til uførepensjon. Staten vil blant annet få ansvar for oppfølging av sykmeldte og IA arbeidet.
- b. At kommunene beholder ansvaret for sosialhjelpen, men at det innføres en statlig arbeidssøkerstønad for personer uten rett til dagpenger.
- c. At etaten for arbeid og inntekt etablerer en førstelinje som gir brukeren et raskt tilbud om aktive tiltak slik at de ikke blir gående lenge på passive stønader, eller blir kasteballer i systemet. Førstelinjen bør samlokaliseres med sosialkontoret.
- d. At det opprettes en statlig etat for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner.
- e. At informasjon og veiledning om pensjoner, familieytelser etc. også ytes i førstelinjen.
- f. At det etableres førstelinje i hver kommune med mindre det inngås avtale om interkommunalt samarbeid om en slik.
- g. At det er opp til kommunen selv å inngå avtale slik at ytterligere flere kommunale velferdstjenester kan ytes fra førstelinjen (for arbeid og inntekt). (En dør ett sted for service og tjenester.)

Vedtak, 18 mot 3 stemmer:

Som foreslått av komite for oppvekst og omsorg i sak 033/04.
Mindretallet stemte for Joakimsens forslag.

Endelig vedtak blir da:

Spydeberg kommune avgir følgende høringsuttalelse:

Spydeberg kommune ønsker primært at det gis mulighet til en mer helhetlig organisering av tjenester og tiltak innen Aetat, trygdevesen og sosialtjenesten enn hva som er mulig nå. En oppdeling mellom statlige etater på den ene siden og kommunens sosialforvaltning på den andre siden slik det er foreslått i NOU 2004:13 ivaretar ikke i tilstrekkelig grad behovet for å yte helhetlige tjenester til brukerne. Dette befester tvert i mot på mange måter den situasjon

som foreligger i dag og som ligger til grunn for utredningsarbeidet. Dersom det ikke er mulig å lage en helhetlig etat/tjeneste, vil det være viktig å sikre "arbeidslinjen". Kommunen må i større grad enn i dag sikres innflytelse gjennom et helhetlig ansvar for arbeid og inntekt. (Dvs. tilsvarende utvalgets modell 2, Kommunalt ansvar for arbeid og inntekt og statlig ansvar for pensjoner.)

Rett utskrift: 28.10.2004

Randi Grini.....

Notat

NOTAT - NOU 2004:13: EN NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING

Behandling i:	Møtedato:	Saks nr.:	Saksbehandler:
Komite for oppvekst og omsorg	16.09.2004	028/04	KJ

Avgj av:	Saksansvarlig:	Arkiv:	Arkivsak ID.:
KOO	Knut Johnsen	024	2004000866

Bakgrunn:**0. Innledning**

Rattsø-utvalgets mandat har vært å utrede en organisasjonsreform for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Det er en omfattende utredning som nå foreligger om utfordringene innen arbeids- og velferdsforvaltningen. I dagens organisering er ansvaret splittet, og det er et behov for å se på organiseringen av virkemidlene rettet mot arbeid og redusert arbeidsevne.

De politisk gitte mål for omorganiseringen er:

- Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp.
- Brukerretting/brukerorientering.
- Effektiv ressursbruk.

Utvalget har fremlagt fire ulike hovedmodeller der ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne.

Hovedproblemstillingene når det gjelder valg av modeller, går på hvor ansvaret for tjenester og ytelser bør legges, sett i lys av intensjonene med reformen. - Utvalget har vurdert hvorvidt arbeids- og velferdsforvaltningen skal organiseres på statlig eller kommunalt nivå og slik at det blir en ansvarlig instans for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og /eller redusert arbeidsevne, og en for øvrige oppgaver, eller om alle oppgavene skal samles på ett forvaltningsnivå.

1. Hovedmodeller

Utvalget drøfter fire hovedmodeller:

1. Statlig arbeidslinjemodell: En statlig etat for arbeid og inntekt og en statlig etat for pensjoner.
2. Kommunal arbeidslinjemodell: Kommunalt ansvar for arbeid og inntekt og statlig etat for pensjoner.
3. Statlig ènetatsmodell.
4. Kommunal ènetatsmodell.

Modell 1: Statlig arbeidslinje

Utvalget beskriver en modell der ansvaret for de samlede oppgaver er fordelt på to statlige etater, en etat for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og /eller redusert arbeidsevne og en etat for alderspensjon, barnetrygd, kontantstøtte, fødsels- og adopsjonsstønad, grunn- og hjelpestønad, refusjon av helseutgifter og administrasjon av helserelaterte tjenester, og oppgaver knyttet til fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag.

For oppgaver som i dag er statlige mener utvalget at denne modellen bør kunne etableres uten at det er nødvendig å foreta vesentlige endringer i regelverk eller finansiering.

Når det gjelder de oppgaver kommunene i dag har etter Lov om sosiale tjenester, drøfter utvalget konsekvenser av en statliggjøring av hele eller deler av den økonomiske sosialhjelpen. Det drøftes fire alternative varianter:

- Hele den tradisjonelle sosialkontortjenesten legges til en statlig etat for arbeid og inntekt.
- Økonomisk sosialhjelp og medfølgende rådgivningstjenester.
- Ansvar for personer som er arbeidssøkere, men ikke har rett til dagpenger.
- Kommunene beholder ansvaret for sosialtjenesten som i dag.

Når det gjelder disse oppgavene, vil de ulike alternativene gi ulike konsekvenser.

I de to første alternativene vil brukerne kunne forholde seg til en instans. Det tredje alternativet innebærer at kommunene fortsatt vil ha ansvaret for sosiale tjenester til personer som ikke er å anse som reelle arbeidssøkere. Det fjerde alternativet innebærer at ansvarsdelingen mellom stat og kommune opprettholdes som i dag, og anses som lite aktuelt.

Modell 2: Kommunal arbeidslinje

I en modell basert på en kommunal arbeidslinje vil kommunene få ansvar for alle oppgaver knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne, i tillegg til dagens ansvar for sosiale tjenester. De øvrige oppgavene forutsettes organisert i en statlig pensjonsetat på samme måte som i en statlig arbeidslinjemodell.

Denne modellen innebærer at kommunene får et utvidet ansvar og overføring av en rekke regelstyrte og rettighetsorienterte ytelser. Utvalget påpeker at dette vil forutsette regelverksutvikling for å kunne ivareta nasjonale hensyn i arbeidsmarkedspolitikken samt utforming av et hensiktsmessig finansieringssystem. Før øvrig antar utvalget at et kommunalt ansvar vil kreve utvikling av nye systemer knyttet til kontroll og oppfølging.

Denne modellen vil på den annen side gi kommunene et utvidet tiltaksregister i arbeid med ulike målgrupper med behov for ulike aktive tiltak, arbeidstrening og kvalifisering.

Modell 3: Statlig ènetatsmodell

I denne modellen samles ansvaret for de oppgaver som i dag er lagt til Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i en statlig etat. En slik modell vil kunne gi en samlet førstelinjetjeneste.

Utvalget nevner at det kan tenkes alternative avgrensninger i forhold til kommunenes ansvar på samme måte som i den statlige arbeidslinjemodellen.

Modell 4: Kommunal ènetatsmodell

Modellen samler ansvaret for de oppgaver som i dag er lagt til Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten hos kommunene. Det betyr at også de oppgavene som staten i dag for alderspensjon, familieytelser, helserefusjoner m.v. overføres til kommunene.

Denne modellen gir mulighet for en samlet førstelinje på kommunalt nivå. Utvalget påpeker at valg av denne modellen vil kreve utvikling av nye systemer knyttet til statlig kontroll og oppfølging.

2. Utvalgets anbefaling

Rattssø-utvalget har lagt til grunn at oppfølgingen av arbeidslinjen i velferdspolitikken må være et nasjonalt anliggende og anbefaler at staten har ansvaret.

I tråd med dette foreslår utvalget en ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen basert på modell 1:

- a. At det opprettes en statlig etat for arbeid og inntekt som samler ansvaret for tjenester og ytelser som har med arbeid og redusert arbeidsevne å gjøre. Ansvarsområdet vil strekke seg fra arbeidsformidling til uførepensjon. Staten vil blant annet få ansvar for oppfølging av sykmeldte og IA-arbeidet.
- b. At kommunene beholder ansvaret for sosialhjelpen, men at det innføres en statlig arbeidssøkerstønad for personer uten rett til dagpenger.
- c. At etaten for arbeid og inntekt etablerer en førstelinje som gir brukere raskt tilbud om aktive tiltak slik at de ikke blir gående lenge på passive stønader, eller bli kasterboller i systemet. Førstelinjen bør samlokaliseres med sosialkontoret.
- d. At det opprettes en statlig etat for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner.

3. Utvalgets anbefaling sett i forhold til dagens organisering

Utvalget foreslår at hovedansvaret for de arbeidsrettede oppgavene samles i en statlig etat, og at det innføres en ny statlig stønadsordning for arbeidsledige uten dagpengerettigheter. Det er uklart i utredningen hvilken instans som skal ha ansvar for å vurdere hvilke sosialklienter som kan bli aktuelle for arbeid og dermed kvalifisere for denne nye stønadsordningen.

Det er – rent generelt – et behov for ytterligere presisering av grensesnittet mellom statlige og kommunale oppgaver, men det er mulig at en slik klargjøring i detalj først er hensiktsmessig å gjennomføre når en har tatt standpunkt til valg av hovedmodell.

Ytelsesnivået i den nye etaten vil være avgjørende for hvorvidt stønadmottakerne vil kunne klare seg økonomisk. Det er uklart hvorvidt det forutsettes at de som eventuelt har behov for økonomisk bistand utover det som ytes av etaten for arbeid og inntekt, skal søke om sosialhjelp i den kommunale sosialtjenesten. – I så fall vil brukerne fortsatt måtte forholde seg til to etater og to forvaltningsnivåer.

Det vil også kunne medføre fortsatt fare for "skyveproblematikk" mellom etatene og fare for kostnadsomveltning.

Utvalget foreslår at kommunene fortsatt skal ha ansvaret for det sosiale sikkerhetsnettet for dem som faller utenfor de regelstyrte og rettighetsbaserte inntektsordningene. Utvalget mener at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad vil fange opp dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, dvs. arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Kommunene vil imidlertid ha ansvar for ulike tjenester som brukere av statlige tjenester vil kunne ha behov for, slik som helsetjenester, rehabilitering, rusomsorg, bolig m.m.

4. Vurdering

Sosialtjenesten har gjennom mange år hatt et etablert og godt samarbeid med Aetat og trygdekontor i tråd med sentrale føringer om samarbeid vedrørende personer med behov for bistand fra flere instanser for å komme i arbeid eller utdanning. Til tross for dette har det vært vurdert at et nærmere samarbeid kunne gi ett ytterligere forbedret tilbud til brukerne med henblikk på at tiden med behov for aktiv bistand kunne reduseres.

Rattsø-utvalgets anbefaling tar utgangspunkt i Modell 1 *Statlig arbeidslinje*, og legger opp til at staten skal ha ansvaret for tjenester og ytelser som har med arbeid og redusert arbeidsevne å gjøre, og at disse samles i en statlig etat for arbeid og inntekt. Når det ikke er tatt utgangspunkt i en modell hvor alle tjenester løses innen en instans, statlig eller kommunal, viser utvalget bl.a. til at "*statlig overtakelse av sosialhjelpen vil skape nye*

samarbeidsutfordringer mellom stat og kommuner". Det er nærliggende å anta at dette vil være gjeldende uavhengig av hvilken modell som benyttes.

I forståelsen av administrative systemer og samhandling med brukerne benyttes ofte en modell som bl.a. behandler fenomenene "*kø og terskel*". Ved å velge en modell hvor ansvar deles mellom stat og kommune vil det fortsatt være grunn til å anta at det vil være ulike terskler og køer som må forseres og som ikke vil oppleves som hensiktsmessig for brukerne og til dels av de administrative systemene. Slik sett vil en delt modell ha en innebygget risiko for å kunne framstå som dysfunksjonell. Dersom dette er riktig er det også nærliggende å anta at disse faktorene vil være kostnadsrivende.

Kommunens oppgaver innen sosialtjenesten er i vesentlig grad påvirket av beslutninger/utvikling på områder hvor kommunen har liten eller ingen beslutningsmyndighet. Dette kan være utviklingen på arbeidsmarkedet, omfang av trygdeytelser, bostøtte osv. Kommunens påvirkning ligger i utformingen av tjenestetilbudet for å sikre at brukerne uansett vil ha kortest mulig tid før de igjen kan være selvhjulpne.

Dersom det foretas en endring i forhold til de statlige oppgavene slik at dette tjenestetilbudet framstår som bedre sett fra brukernes side (jfr. anbefalingen) vil dette også påvirke det kommunale tjenestetilbudet. Men det endrer ikke de grunnleggende problemer/og utfordringer som organiseringen på to nivåer medfører.

Denne modellen innebærer at det er statlig myndighet som råder over de viktigste virkemidlene, og en slik løsning vil kunne bidra til en enhetlig praksis og tilnærming over hele landet. Til tross for dette er det nærliggende å anbefale at kommunen får en mer sentral rolle i den fremtidige organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ut fra stor ulikhet med hensyn til kommunestørrelser anses modell 4 *Kommunal ènetatsmodell* som lite hensiktsmessig. Det vil neppe i det hele tatt være mulig å etablere kommunal ènetatsmodell i flertallet av de nåværende norske kommuner.

En mer nærliggende løsning synes å være modell 2 *Kommunal arbeidslinje*, hvor kommunene får det sentrale ansvar, men hvor det vil være mulig å foreta lokale tilpasninger og justeringer ut fra kommunestørrelse, befolkningssammensetning m.v.

I tillegg til en helhetlig organisering av virkemidler, vil denne modellen kunne gi incentiver i form av samspillseffekter mellom ulike virksomheter som i dag er knyttet til forskjellig forvaltningsnivå.

Denne modellen vil i tillegg innebære at kommunene vil råde over virkemidler som kan benyttes også overfor grupper som ikke anses som primære målgrupper for en statlig arbeids- og inntektsetat, som for eksempel personer med psykiske lidelser, psykisk utviklingshemmede, rusmisbrukere o.a. Dette er grupper som kommunene har et betydelig ansvar for, og som kommunene uansett vil måtte bygge opp tjenester rundt.

Spydeberg kommune, 08.09.2004

Bente Hedum
rådmann

KOO-028/04 Komite for oppvekst og omsorg 16.09.2004

Vedtak, enstemmig:

Komite for oppvekst og omsorg gir støtte til pkt. 2, kommunal arbeidslinjemodell.

Rett utskrift: 17.09.2004

Randi Grini