

Sak 463 Høring av NOU 2004:13: En ny arbeids- og velferdsforvaltning - Om samordning av Aetats, Trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver - Byrådsak 230 av 07.10.2004

Sendt til byrådet.

Bystyret har behandlet saken i møte 03/11/2004 sak 463

FORSLAG:

Forslag fremsatt i komiteen:

Henning Holstad på vegne av F fremmet prinsipalt følgende forslag til høringsuttalelse:

Oslo kommune ønsker én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialetaten.

Ulempene med dagens organisering kan oppsummeres som følger (i tråd med St.meld. nr. 14):

”Mange brukere må gå på rundgang mellom de forskjellige etatene. Det tar for lang tid før brukerne kommer igjennom forskjellige stønadsordninger og når frem til aktiv attføring.

Etatene har ulik finansiering og atskilte budsjetter. Et enhetlig system der midlene kan settes inn der de gjør mest nytte, uavhengig av etat, ville være mer kostnadseffektivt. Det er uklare ansvarsforhold mellom etatene, særlig for de brukerne som beveger seg på tvers av etatene. Dette henger ofte sammen med ulike vurderinger av brukeren i de forskjellige etater. En ulempe med oppdelt ansvar for samme brukergruppe er dobbeltarbeid. Den samme informasjon om brukerens forhold registreres og bearbeides flere ganger.”

En ny organisasjon må bidra til at de brukerne som trenger flere typer tjenester møter en enhetlig og samordnet offentlig forvaltning og ha som viktigste mål å få flere ut i arbeid raskere. Organiseringen må bygge på klare ansvarsforhold og en ryddig fordeling av oppgaver. En ny organisasjonsstruktur må sikre en effektiv forvaltning av de rettighetsbaserte ytelsene som må utbetales til rett tid og med minst mulig kostnad.

Det bør derfor opprettes én statlig etat der ansvaret for det samlede velferdstilbud er tatt inn. Velferdsetaten skal bestå av dagens Aetat, Trygdeetaten og den økonomiske sosialhjelpen som i dag er kommunenes ansvar.

Tom Pape på vegne av A og Ivar Johansen på vegne av SV fremmet følgende tilleggsforslag til byrådets innstilling, nytt avsnitt etter tredje avsnitt under overskriften ”Organisering av førstelinjetjenesten:

Oslo kommune støtter NOUens vektlegging av målet om flere i arbeid og færre på trygd. Dette er målsetninger som er legitime både ut fra samfunnspolitiske perspektiver – og den enkelte arbeidssøkendes situasjon. Det må imidlertid bemerkes at en fokusering på arbeidslinja kan føre til at de andre ordningene blir smalere og mer begrensende. For de som av ulike grunner ikke kommer seg ut i arbeid, så må det sikres at de ikke blir løpende kasteballer i systemet.

Ivar Johansen på vegne av SV fremmet følgende tilleggsforslag til A og SVs tilleggsforslag:

Uansett hvilken etat som yter tjenester, skal det sikres en kvalitet som bl.a. sikrer en anstendig trygd eller sosialhjelps inntekt. For å unngå for store forskjeller mellom kommunene er det viktig å sikre universelle, rettighetsbaserte ordninger. Dette er viktig for å hindre at en utilsiktet konsekvens av økt fokus på arbeidslinja, blir at folk skyves ut av statlige ordninger og over på lave og sterkt begrensede sosialhjelpssatser.

Forslag fremsatt i bystyret:

John Tore Norenberg på vegne av H fremmet følgende endringsforslag til komiteens innstilling, overskriften "Organisering av førstelinjetjenesten", nest siste avsnitt, siste setning:

Ordet "løpende" strykes.

Ane Willumsen på vegne av V fremmet følgende tilleggsforslag:

Oslo kommune mener vi bør legge til rette for en levelig minsteinntekt og økt sosial verdighet for de svakest stilte borgerne i form av borgerlønn. De viktigste grep i en slik utvikling må være å øke grunnutbetalingene og minske tilleggsytelsene, samtidig som det er vesentlig å løfte de svakeste gruppene først. Det å gjøre alle støtteordninger rettighetsbaserte er ingen forutsetning for å oppnå dette, men kan lett føre til en ytterligere utvidet praksis med øremerking av midler på bekostning av kommunens og individets mulighet til å ta sosialt ansvar.

Erling Folkvord på vegne av RV fremmet følgende alternative forslag:

Oslo kommune ønsker en modernisering og samordning av virksomheten i Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten som ikke på noen måte svekker de universelle rettigheter for enkeltmennesket, som har vært et grunnprinsipp i det som kalles den nordiske velferdsstatsmodellen. Dette hensynet er ikke ivaretatt i forslagene som er utarbeidet i NOU 2004:13.

Oslo kommune er skeptisk til det som er blitt en vanlig måte å bruke uttrykket "målretting" når det gjelder ulike former for sosial tjenesteyting. Det engelske begrepet "targeting" som er opprinnelsen, ble laget for å erstatte universelle rettigheter med til dels ekstreme former for individuell behovsprøving.

Oslo kommune mener det er en rettighet å kunne livnære seg ved å utføre arbeid. Statlige og kommunale myndigheter bør føre en politikk som sikrer denne retten for

den enkelte. Men erfaringene med det som på 1990-tallet ble kalt "arbeidslinja", var at den skjulte ulike former for undergraving av hevdvunne arbeiderrettigheter. Ut fra disse erfaringene er Oslo kommune skeptisk til å innføre en "kommunal arbeidslinje". Oslo kommune forutsetter at tiltak som berører den enkeltes rettigheter som arbeidstaker ikke skal gå på tvers av tariffavtaler eller hevdvunne rettigheter. I gjennomføringen av slike tiltak vil Oslo kommune derfor samarbeide nært med de organisasjonene som har tariffavtale med kommunen.

Votering:

RVs alternative forslag ble forkastet mot 2 stemmer (RV).

Fs forslag ble forkastet mot 10 stemmer (F).

Finanskomiteens innstilling inkludert endringsforslaget fra H ble vedtatt mot 2 stemmer (RV).

SVs tilleggsforslag ble forkastet mot 14 stemmer (SV og RV).

Vs tilleggsforslag ble forkastet mot 3 stemmer (V).

Etter dette er bystyrets vedtak følgende:

Oslo kommune avgir slik høringsuttalelse vedrørende NOU 2004:13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning:

Innledning

Oslo kommune vil understreke betydningen av mest mulig helhetlige tiltakskjeder og muligheter for målretting av ytelser, tiltak og tjenester overfor den enkelte bruker ut i fra lokale forutsetninger og muligheter. De fleste kommunene har allerede pr. i dag utviklet en velfungerende førstelinjetjeneste innenfor sosialtjenester som også kan utvikles til å ivareta et bredere spekter av tiltak for å nå målene om å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, samt en brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning. Oslo kommune vil generelt advare mot en ytterligere sentralisering av oppgaver som i dag ligger til kommunene.

Organisering av førstelinjetjenesten

Oslo kommune støtter de grunnleggende målsettinger som ligger til grunn for arbeidet med utforming av en ny arbeids- og velferdsforvaltning. For å gi velferdsreformen et mer helhetlig preg, bør det i tillegg utformes nærmere målsettinger for hva slags "siste" sikkerhetsnett sosialtjenesten skal representere. Det vil være en vesentlig gevinst dersom det bygges opp et målhierarki som kan understøtte en sammenhengende tiltakskjede som også kan omfatte sosialpolitiske virkemidler.

Oslo kommune er enig i at det er viktig å få flere ut i arbeid. Oslos bydeler har årelang erfaring med å skaffe flere hundre personer aktive tiltak i bedrifter årlig. Rattsøvalgets utredningen legger vekt på målet om flere i arbeid, men det savnes en redegjørelse for hva aktiv virksomhet betyr. Oslo kommune er av den oppfatning at målet for velferdsmodellen også må innebære sikring av en viss livskvalitet og meningsfylt tilværelse for den enkelte uavhengig av arbeidsevne. Organiseringen av

tilstøtende tjenester som helse, pleie og omsorg, avlastning, boligbistand, rehabilitering, dagtilbud og lignende, har konsekvenser for hvordan en kan samordne tiltakene overfor brukere med behov for sammensatte tjenester.

Oslo kommune er også opptatt av at velferdsforvaltningen skal være mest mulig brukerrettet. Landets største velferds- og jobbsenter er etablert i Oslo. Kommunen vil bruke dette som modell for liknende sentre i hver bydel i Oslo hvor det skal samlokaliseres og samarbeides med de statlige etater. Målet er å være samlokalisert, ha felles mottak av publikum og avklare ansvarsfordeling i enhver sammensatt sak og å være mest mulig rettet mot brukeren. Uavhengig av statlig modellvalg vil dette være faglig nødvendig overfor enhver bruker av tjenestene også i fremtiden. En slik modell vil med letthet kunne legges til rette for en overføring av Aetats oppgaver til kommunen.

Oslo kommune støtter NOUens vektlegging av målet om flere i arbeid og færre på trygd. Dette er målsetninger som er legitime både ut fra samfunnspolitiske perspektiver – og den enkelte arbeidssøkendes situasjon. Det må imidlertid bemerkes at en fokusering på arbeidslinja kan føre til at de andre ordningene blir smalere og mer begrensende. For de som av ulike grunner ikke kommer seg ut i arbeid, så må det sikres at de ikke blir kasteballer i systemet.

En effektiv velferdsforvaltning bør dele opp tjenestene i rettighetsbaserte og individuelt behovsprøvde tjenester. Det er avgjørende at tjenester som er behovsprøvd og som skal vurderes individuelt med tilrettelagt tiltak ut fra en konkret situasjon, er organisert sammen slik at det blir en helhetlig vurdering av brukerens behov. I disse sakene skal det være tett kontakt mellom det offentlige hjelpeapparatet og brukeren. Tjenesten bør derfor finnes i brukerens nærmiljø. Etter Oslo kommunes mening bør disse oppgavene ikke legges til ulike etater eller forvaltningsnivåer. I Oslo kan oppgavedifferensieringsforsøkene og videreutvikling av velferds- og jobbsentermodellen lett inkludere et kommunalt ansvar for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne.

Hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom stat og kommune

Oppgavene som er skissert i utvalgets beskrivelse av ny etat for pensjoner, er standardiserte og regelstyrte. Oslo kommune mener at disse oppgavene kan være et statlig ansvar.

Tjenester knyttet til Aetat og sosialtjenesten består både av regelorienterte (for eks. arbeidsledighetstrygd) og individuelt behovsprøvde tjenester (for eks. ny arbeidssøkerstønad, økonomisk sosialhjelp). Oslo kommune har tidligere gitt uttrykk for at det er meget uheldig å splitte ansvaret for oppgavene knyttet til arbeidslinjen og sosialtjenesten. Det er i kommunal forvaltning kort vei fra tendenser til samfunnsendringer som økende arbeidsledighet, endringer i innvandring som er et spesielt omfattende anliggende for Oslo, og til rask politisk styring og endring, jfr. lokalpolitisk skjønn.

Oslo kommune har som landets største kommune både kapasitet og kompetanse til å organiseres de aktuelle tjenester. Oslo kommune viser dessuten til Stortingets behandling av St. meld. nr 19 (2001 - 2002) "*Nye oppgaver for lokaldemokratiet* -

regionalt og lokalt", der det ble åpnet opp for større kommunal oppgavedifferensiering og at enkelte kommuner kan ta et større ansvar på enkelte områder. Subsidiært bes det derfor vurdert om Oslo, eventuelt også andre av de største byene, bør ha et utvidet ansvar i forhold til landets øvrige kommuner.

Vurdering av de ulike modellene

Oslo kommune anbefaler at en ny arbeids- og velferdsforvaltning organiseres etter alternativ 2 "Kommunal arbeidslinje", men er åpen for at rettighetsbaserte og regelstyrte ytelser som for eksempel sykepenger forblir et statlig ansvar, da dette ikke oppfattes som avgjørende for en god ivaretagelse av ansvaret på kommunalt nivå.

Kommunen legger avgjørende vekt på at dette alternativet kan ivareta de grunnleggende hensyn som begrunner reformen og samtidig ivareta brukerperspektivet på en vesentlig bedre måte enn alternativ 1 "Statlig arbeidslinje". Oslo kommune legger dessuten vekt på at det vil være summen av disponible virkemidler innen arbeids- og velferdsforvaltningen som kan skape bedre resultater for samfunnet og for den enkelte. Det er derfor viktig å gi kommunen ansvar for et bredt tjenestespekter.

En kommunal arbeidslinje legger til rette for samordning med dagens kommunale ansvarsområder som er viktige for arbeids- og velferdsforvaltningen, for eksempel bosetting, helsetjenester, undervisning, næringsutvikling og tiltak for å integrere innvandrere inkludert introduksjonsordningen. Dette betyr et utvidet tiltaksregister å spille på for å bistå vanskeligstilte. Det brede kommunale ansvaret vil gi muligheter og incentiver til å gripe inn i klientskapende prosesser ved at innsparinger på ytelsessiden kan benyttes til forebyggende tiltak.

Oslo legger vesentlig vekt på at kommunene må ha en tydelig rolle i lokalsamfunnet. Arbeids og velferdspolitikken er områder som berører de aktuelle deler av befolkningen på en helt fundamental måte. Dersom staten overtar ansvaret for denne typen individrettede oppgaver, vil kommunens rolle og posisjon i lokalsamfunnet bli vesentlig svekket. En slik utvikling forsterkes ved at lokaldemokratisk styring opphører der staten overtar. Disse hensyn må tillegges vesentlig vekt i en totalvurdering.

Hvis ansvaret for deler av sosialtjenesten føres over til statlig nivå, (modell 1 og 3), vil kommunene sitte igjen med et svært begrenset spekter av tiltak overfor de mest vanskeligstilte. Arbeidsmarkedstiltakene vil være løsrevet fra andre kommunale hjelpetiltak, for eksempel bolig, og effekten blir en oppsplitting og ikke samordning. Erfaringen fra rusreformen for Oslo er også blitt en splittelse av hjelpeapparatet ved at ca halvparten av tiltakene er ført over til staten og ventetiden for enkelte tiltak er blitt mye lengre. I barnevernsreformen ble det gjort et unntak for Oslo slik at kommunen fortsatt kunne ha et helhetlig ansvar overfor brukerne. Stortinget har bestemt at kommunen skal ha ansvaret for introduksjonsordningen. Hvis staten skal ha arbeidsmarkedstiltakene vil det være et fortsatt splittet ansvar for introduksjonstiltakene.

Rattsutvalget anbefaler modell 1 c der det legges opp til et fortsatt skille mellom en utvidet arbeidslinje og sosialtjenesten. Oslo kommune vil påpeke at et slikt grensesnitt

vil bli vanskelig og at den foreslåtte modellen vil medføre mange dragkamper mellom stat og kommune om hvem som har ansvaret for de ulike brukerne, diskusjon om tildeling av ressurser samt reduserte muligheter til å skape synergier med andre tiltak som kommunene fortsatt har ansvaret for. Oslo kommune savner en redegjørelse for hvordan det er tenkt å lage skillet mellom en slik statlig etat og kommunens sosialtjeneste. I løpet av de siste 10-15 årene er det betydelig erfaring med at statens Aetat og den kommunale sosialtjeneste har vurdert de samme personene ulikt mht evne, vilje og mulighet til å komme i arbeid. Mange kommuner har på denne bakgrunn utviklet en rekke egne kvalifiseringstiltak og gitt betingelser i sosialhjelpen. For mange brukere har dette ført til arbeid og økonomisk selvstendighet.

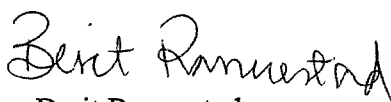
Oslo kommune finner modell 4 lite aktuell i dagen situasjon. Oppgaver i ny etat for pensjoner er standardiserte og regelstyrte og kan være et statlig ansvar.

Konklusjon

Oslo kommune går primært inn for at arbeids- og velferdsforvaltningen organiseres etter prinsippet om kommunal arbeidslinje; dvs. utredningens modell 2 i modifisert form.

Subsidiært vil Oslo kommune gå inn for at det etableres ulike løsninger for de største kommunene og for de kommunene som (foreløpig) ikke har størrelse og øvrige forutsetninger for utvidet ansvar. Dersom staten skal overta deler av sosialtjenesten, bør de store kommunene som ønsker det, få beholde hele sosialtjenesten og overta ansvaret for resterende tjenester knyttet til arbeidslinjen, jfr. organiseringen av barnevernet.

Oslo bystyres sekretariat, den 04. november 2004


Berit Rannestad