

Saksprotokoll

Utvalg:	Formannskapet	
Møtedato:	03.11.2004	
Arkivsak:	04/02780- 022544/04	Arkiv: X05 &13
Sak:	0161/04	

NOU 2004:13 EN NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING – OM SAMORDNING AV AETATS, TRYGDEETATENS OG SOSIALTJENESTENS OPPGAVER - HØRING

Behandling:

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Stange kommune avviser Rattsøutvalgets anbefalte modell Statlig arbeidslinje med den begrunnelse at modellen er lite brukervennlig og lite kommunevennlig.
2. Stange kommune anbefaler en organisasjonsmodell for den samlede velferdsforvaltningen med statlig énetatsmodell og inkludering av ansvar for personer som har behov for økonomisk sosialhjelp og medfølgende tjenester etter §5 samt midlertidig husvære etter §4-5 i sosialtjenesteloven.

Rett utskrift:

Stange kommune, den 05.11.2004


Kari Vasaasen

Formannskapssekretær

**NOU 2004:13 EN NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING - OM
SAMORDNING AV AETATS, TRYGDEETATENS OG SOSIALTJENESTENS
OPPGAVER - HØRING**

Saksbehandler: Liv Synnøve Langberg
Arkivsak: 04/02780 - 020516/04
Saken skal sluttbehandles av: Formannskapet

Arkiv: X05 &13

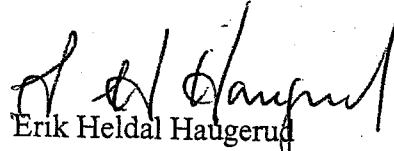
Saksnr.: **Utvalg**
0161/04 Formannskapet

Møtedato
03.11.2004

Rådmannens innstilling:

1. Stange kommune avviser Rattsøutvalgets anbefalte modell Statlig arbeidslinje med den begrunnelse at modellen er lite brukervennlig og lite kommunevennlig.
2. Stange kommune anbefaler en organisasjonsmodell for den samlede velferdsforvaltningen med statlig énetatsmodell og inkludering av ansvar for personer som har behov for økonomisk sosialhjelp og medfølgende tjenester etter §5 samt midlertidig husvære etter §4-5 i sosialtjenesteloven.

Stange, den 11.10.2004


Erik Heldal Haugerud
rådmann

SAKSOPPLYSNINGER

Stortingets flertall har våren 2003 bedt regjeringen utrede

hvordan vi kan etablere en etat, et velferdskontor, der hele virkemiddelapparatet til arbeidsmarkedsstaten, trygdestaten og sosialkontoret tas i bruk i saksbehandlingen overfor den enkelte bruker av tjenesten. Flertallet har ikke tatt standpunkt til hvorvidt en felles etat bør være statlig eller kommunal, og vil derfor be om en utredning om begge deler.

Regjeringen oppnevnt i august 2003 et utvalg med følgende mandat (utdrag):

1. Målene for en organisasjonsreform av velferdsforvaltningen er:
 - flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
 - en brukerrettet velferdsforvaltning
 - en effektiv velferdsforvaltning
2. Utvalget skal utrede og vurdere ulike organisasjonsløsninger som kan fremme de oppsatte mål. Utvalget skal utrede løsninger med en felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdestaten – både i statlig og kommunal regi. ...
Organisasjonsløsninger som gir gode løsninger for fleretatsbrukere må gis en grundig vurdering.

Mandatet er i ti punkter.

I NOU 2004:13 har utvalget presentert fire mulige modeller for organisering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning og anbefalt en todelt statlig modell: En etat for arbeid og inntekt og en statlig pensjonsetat.

Utvalget benevnes som "Rattsøutvalget". Rattsøutvalgets utredning og anbefaling er sendt ut til høring. Følgende saksutredning er en særdeles kortfattet informasjon om utredningens innhold. Vurderingen og innstillingen/vedtaket er å regne som kommunens høringsuttalelse.

Mål og modeller:

Rapporten påpeker innledningsvis to store utfordringer:

- a. endringer over tid i befolkningens alderssammensetning
- b. at vi i dag til enhver tid er i en situasjon der om lag 700.000 personer i yrkesaktiv alder varig eller midlertidig er borte fra arbeidslivet, samtidig som de mottar stønad fra det offentlige.

Utvalget ser det å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid som den klart største utfordringen for både velferdspolitikken og forvaltningen av denne.

Modell 1: Statlig arbeidslinje

En etat for arbeid og inntekt

og

en pensjonsetat.

Modellen viser til fire alternative varianter mht å vurdere hvilke kommunale oppgaver som skal inn i en etat for arbeid og inntekt:

- a. Hele den tradisjonelle sosialkontortjenesten.
- b. Økonomisk sosialhjelp og medfølgende rådgivningstjenester.
- c. Ansvar for personer som er arbeidssøkere men ikke har rett til dagpenger.
- d. Kommunene beholder ansvaret som i dag.

Direktorats-, styringsfunksjoner og myndighetsutøvelse organiseres som et forvaltningsorgan. For tjenesteyting brukes kontraktsstyring og eksterne leverandører så langt som formålstjenlig. Organisasjonsfrihet.

Minst to nivåer for å sikre forsvarlig klagebehandling.

Modell 2: Kommunal arbeidslinje

Alle oppgaver knyttet til arbeid og vurdering av arbeidsevne blir overført til kommunene. De øvrige oppgavene forutsettes organisert i en statlig pensjonsetat.

Statlig ansvar for alle pensjons- og stønadsordningene i folketrygden, familieytelser og helserefusjoner. Økonomisk sosialhjelp blir statlig ansvar.

Kommunene overtar det statlige ansvaret for arbeidsformidling, arbeidsmarkeds- og attføringstiltak, oppgaver knyttet til inkluderende arbeidsliv, oppfølging av sykemeldte og uføretrygdede med mer.

Kommunal organisasjonsfrihet.

Men staten vil måtte sette visse krav om fellesløsninger knyttet til nasjonal arbeidsformidling mv.

Gjeldende finansiering av de statlige trygde- og stønadsordningene videreføres.

Standardisering av sosialhjelpen og overgang til finansiering ved overslagbevilgning.

Kommunenes virksomhet kan finansieres gjennom inntektssystemet for kommunene.

Modell 3: Statlig énetatsmodell

Samler ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver i én statlig etat.

Alternative muligheter for avgrensinger i forhold til kommunens ansvar på samme måte som i den statlige arbeidslinjemodellen.

Direktorats-, styringsfunksjoner og myndighetsutøvelse organiseres som et forvaltningsorgan.

For tjenesteyting brukes kontraktsstyring og eksterne leverandører så langt som formålstjenlig.

Modell 4: Kommunemodell

Modellen samler hele arbeids- og velferdsforvaltningens ansvarsområde hos kommunene. Det betyr at også de oppgavene som i den kommunale arbeidslinjemodellen er lagt til en statlig pensjonsetat overføres til kommunene. Det gjelder ansvar for alderspensjon, familieytelser, helserefusjoner mv.

Rattsøutvalgets forslag:

Rattsøutvalgets forslag er modell 1: Statlig arbeidslinje. Utvalget foreslår at kommunene beholder ansvaret for såkalte sosialkontortjenester, men at sosialhjelp for arbeidsføre søkere erstattes av en statlig arbeidssøkerstønad.

Rett til den nye stønaden ved etat for arbeid og inntekt avgrenses til:

- personer som er arbeidsføre
- som søker arbeid aktivt og
- som er villige til å ta ethvert arbeid lønnet etter tariff.

De kommunale sosialtjenestenes klienter blir fortsatt:

- De som ikke blir klassifisert som reelle arbeidssøkere
- De som ikke følger opp kravene i den nye etaten – om aktivitet – om å ta de tiltak og jobber de blir tilvist – og om nødvendig å flytte
- De som mister uføretrygden
- De som har brukt opp sine rettigheter ved den statlige etaten. Det kan være de som
 - i. Har vært på rehabilitering
 - ii. Har gått ut tiden på attrygd, men ikke har kommet i jobb
 - iii. Har gått ut tiden på overgangsstonad, men ikke har kommet i jobb
 - iv. Har gått ut tiden på den nye jobbsøkerstonaden i den nye arbeid/inntekt-etaten
- De som får så lite utbetalt gjennom statlige ordninger at de ligger under den veiledende normen staten har satt for sosialhjelp, og dermed kan få supplerende sosialhjelp
- De som er i en ekstraordinær situasjon og har behov for supplerende sosialhjelp over tid
- De som har behov for nødhjelp i en akutt økonomisk situasjon.

Finansiering av dagens organisering av de tre "etatene":

Trygdeetatens ytelser er finansiert ved at det gis en overslagsbevilgning i statsbudsjettet. Enkelte typer ytelser, som brukes til å få brukere tilbake i arbeid, har tildeling som er rammestyrte.

Aetats tildeling av dagpenger til ordinære arbeidssøkere og ytelsene til yrkesrettet attføring er rettighetsstyrt og finansieres ved en overslagbevilgning i statsbudsjettet. Nivået på arbeidsmarkedstiltakene er rammefinansiert.

Økonomisk sosialhjelp er finansiert gjennom rammetilskudd fra staten og kommunenes frie inntekter.

Utvalget gjør noen betraktninger rundt finansiering og uttrykker bekymring for at uheldige valg av organisasjons- (samarbeids-) modeller kan medføre kostnadsoverveltninger.

Med kostnadsoverveltning mener utvalget:

1. En organisering som fører til at brukere skyves fra midlertidig til varig inntektssikring.
2. At brukere skyves fra midlertidig til varig inntektssikring som følge av at det ikke blir satt i verk nødvendige tiltak.

Dersom kostnadsoverveltning skal unngås bør det etter utvalgets vurdering stilles følgende krav til organisering:

- Velferdsforvaltningen må organiseres med klare ansvarslinjer. Det finansielle ansvarsprinsippet må følges.
- En bør unngå finansieringsmåter som kan medføre overveltning fra harde (kommunale) budsjetttrammer til myke (statlige) budsjetttrammer, særlig der inngangsvilkårene for rett til stønad er skjønnsmessige og ikke på en effektiv måte kan demme opp mot forsøk på overveltning.
- Ansvaret for rammestyrte arbeidsrettede tiltak og tjenester og for relaterte rettighetsstyrte stønader krever sterk samordning og helhetsvurdering for at kostnadsoverveltning skal unngås.

Vurdering:

Stange kommune slutter seg til utvalgets uttalte hovedmål

- flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
- en brukerrettet velferdsforvaltning
- en effektiv velferdsforvaltning.

Stange kommunes vurdering er at utvalgets forslag verken er tilstrekkelig brukerrettet eller effektivt med hensyn til å nå det helt overordnede målet for en velferdsforvaltningsreform: at flere skal leve av arbeidsinntekter og færre av offentlige økonomiske overføringer.

Om finansiering vil Stange kommune påpeke det paradoksale i at rettighetsfestede ytelser til økonomisk sosialhjelp er finansiert gjennom begrensede kommunale rammer (statlige rammeoverføringer og frie inntekter), mens de rettighetsfestede ytelsene som er under statlig forvaltning er finansiert via overslagbevilgninger.

Utvalgets bekymring for kostnadsoverveltninger fra harde kommunale rammer til myke statlige rammer er å snu virkeligheten på hodet. Hvis en skreller bort de språklige uklarhetene, betyr utvalgets betraktninger at det er bekymret for en organisering der en stor andel av sosialhjelpklientene blir varige stønadsmottakere. Fra kommunalt hold er problemet i større grad at for mange sosialhjelpmottakere er "trygdet" på sosialhjelp. Dette er en virkelighet som ikke er i samsvar med sosialtjenestelovens intensjon om at økonomisk stønad skal være en midlertidig yttelse. Med dagens finansiering og organisering er problemet heller slik å forstå at for mange blir for lenge i sosialhjelpssystemet blant annet fordi dagens statlige velferdsforvaltning i for stor grad er "portvakt" og i for liten grad er medspiller. Det er først og fremst kommuneforvaltningen som har incentivene til å følge arbeidslinja i forhold til sosialtjenestens brukere. Problemet med kostnadsoverveltninger rammer kommunene i dag. En mer riktig organisering og finansiering av ytelser og tiltak til dagens brukere av sosialtjenesten vil innebære at kostnadene plasseres på rett sted, og at alle rettighetsfestede ytelser og de tiltak som skal bidra til å gjøre stønadsmottakere til arbeidstakere, finansieres gjennom overslagbevilgning i statsbudsjettet.

Rapportens bekymring for kostnadsoverveltning er også noe søkt med tanke på at de kommunale sosialhjelpsutgiftene utgjør en uhyre liten andel av de ytelsene som administreres av den samlede velferdsforvaltningen, mens de samme utgiftene er til betydelig bekymring i de harde kommunale budsjetttrammene.

Utvalgets forslag til organisering av en ny velferdsforvaltning er verken i brukernes eller i kommunenes interesse.

I vurderingen av den nye sosialhjelpen og de som blir igjen i det kommunale systemet slutter Stange kommune seg til KS vurdering av forslaget om at utvalgets oppdeling av dagens ordning med økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester ved at enkelte klienter tas ut og statliggjøres, medfører at de som blir igjen får status som "ikke reell arbeidssøker", og den kommunale sosialforvaltningen risikerer å få en status lik den tidligere "fattigkassa". Utvalget gir ingen forslag som bremser veksten i trygdeutbetalingene. Arbeids- og velferdsforvaltningen blir ikke mer brukerrettet eller bedre i stand til å iverksette arbeidslinja.

Stange kommune vil understreke at det ikke finnes noen ideell og uproblematisk modell for organisering av velferdstjenestene/-byråkratiet. Uansett hvilken organisasjonsmodell som

besluttet, må det arbeides videre med å fremme de ønskede effektene av modellen og redusere de utilsiktede konsekvensene.

Stange kommunes anbefaling er modell 3: Statlig énetatsmodell

Valg av modell er i samsvar med den vurdering som er gjort av Norsk helse- og sosiallederlag og av flere kommuner.

Modellens styrke er at den gir de sterkeste incitamentene til helhetlig tilnærming til brukerne og samordning av ressursene. Det er først og fremst gjennom en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning man kan oppnå lik og samordnet vurdering mellom rettigheter og plikter.

Denne modellen kan fortone seg meget stor sett fra sentralt hold, men den vil være overkommelig og hensiktsmessig når den skal håndteres i den enkelte kommune. Ansvarsforholdet for førstelinjen vil være enkelt.

Hva angår avgrensing i forhold til kommunens ansvar foreslås utvalgets alternativ b)

Økonomisk sosialhjelp og medfølgende rådgivningstjenester i samsvar med lov om sosiale tjenester kapittel 5 (arbeidslinja kobles da tett opp til ytelsesforvaltningen som økonomisk sosialhjelp er en del av) samt ansvar for midlertidig husvære (§4-5) da dette i første rekke er øyeblikkelig hjelp av økonomisk karakter og ikke nødvendigvis et boligproblem. De øvrige sosialtjenestene beholdes da som kommunale.

Det vil skape nye grenseflater at økonomisk sosialhjelp blir statlig, bl.a. gjelder dette opp mot rusrelaterte oppgaver, boligspørsmål, familiarbeid, deler av helsetjenesten og støttekontaktvirksomhet. Disse grenseflatene vil det imidlertid være langt lettere å finne virkemidler for, enn dersom økonomisk sosialhjelp ikke blir en del av en statlig arbeids- og velferdsforvaltning

Stange kommune vil bemerke at også modell 4: Kommunemodell er et svar på Stortingets bestilling. I den grad denne modellen skal drøftes bør det skje i sammenheng med den pågående debatt om kommunestruktur. Denne modellen vil legge sterke føringer i retning av en struktur med færre og større kommuner. Kommunemodellen kan tenkes å ha en spesiell styrke i forhold til statlig énetatsmodell, og det er muligheten for en mer helhetlig samfunnsbyggende politikk, for eksempel ved å samordne regional/lokal næringspolitikk og velferdsforvaltningens arbeidslinje.

Vedlegg:

1. NOU 2004:13, Kapittel 2: Sammendrag.
2. NOU 2004:13,. Vedlegg 1: Dagens fordeling av ansvar og oppgaver mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.