

KS

KOMMUNENES
SENTRALFORBUND



Troms / Finnmark

Notat fra møte i arbeidsgruppe for – Forslag til høringuttalelse for KS Troms og KS Finnmark

NOU 2004:13 – "En ny arbeids- og velferdsforvaltning" (SATS)

Tid: Tirsdag 05.10 2004 – kl 1100 – 1500.
Sted: Fylkeshuset Tromsø
Tilstede: Rådmann Margrethe Hagerupsen - Lenvik kommune
Sektorleder levekår Lauren Rasmussen – Nordreisa kommune
Virksomhetsleder Helge Roald – Vadsø kommune (for rådmann Svein Tore Dørmønen)
Ass. Rådmann Målfrid Kristoffersen Alta kommune
Virksomhetsleder Anne Sivertsen – Nordkapp kommune
Rådgiver Jens-Edvard Grenersen KS-Troms.
Forfall: Rådmann Ørjan Higrav Sørreisa kommune

Bakgrunn:

Arbeidsgruppen var oppnevnt av KS Troms og KS Finnmark for på vegne av rådmannsutvalgene/RU fremme forslag til felles høringsuttalelse overfor KS-styrene i de respektive fylkene.

Etter styrebehandlingene vil vedtatt uttalelse bli sendt som anbefalte forslag til kommunene for behandling i de enkelte kommunestyre.

Frist for kommunenes uttalelse er 1. november 2004.

Gruppens arbeid:

Som leder blei valgt:
Målfrid Kristoffersen .

Til å sammenfatte gruppens synspunkter og utforme uttalelse:
Helge Roald

Utkast til uttalelse forelegges gruppens medlemmer og gruppens endelige forslag til uttalelse skal foreligge KS styrene til behandling senest mandag 11.10.2004.

Forslag til høringsuttalelse:

Etter møte 05.10 og avtalt etterarbeide fremmer gruppen følgende forslag til uttalelse

KS Troms og KS Finnmark sin anbefalte høringsuttalelse til NOU 2004:13:

Høringsuttalelse – NOU 2004: 13: En ny arbeids og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetat og sosialtjenestens oppgaver

Etter en samlet vurdering anbefales Modell 2 Kommunal arbeidslinje som ny organisasjonsmodell for en samordnet velferdstjeneste. Dette innebærer kommunalt ansvar for førstelinjetjenesten i velferdsforvaltningen og oppretting av en egen statlig pensjonsetat. Videre anbefales innføring av en ny arbeidssøkerstønad.

Merknader til enkelte kapitler i uredningen

Kapittel 9 Drøfting av mulige organisasjonsmodeller

- Utvalgets oppsummerer at den samla velferdsforvaltningen har to sentrale hovedformål som med fordel kan være organisatorisk delt. Denne vurderingen støttes .
- Det er grundig dokumentert at administreringen av ordninger knyttet til pensjon, familieytelser og helserefusjoner i liten grad krever samordning med de ordninger som direkte eller indirekte dreier seg om vurdering av arbeidsevne og tilknytningen til arbeidslivet.
- Forslaget om oppretting av en egen statlig pensjonsetat støttes.
- Modell 3 Statlig énetatsmodell og modell 4 Kommunemodell (uten pensjonsetat) vurderes å være uhensiktsmessige.
- Av de fire hovedmodellene gjenstår de to modellene som utvalget mener vil kunne samle ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne: Modell 1: Statlig arbeidslinje og modell 2: Kommunal arbeidslinje.

9.4.2 Modell 2: Kommunal arbeidslinje

I sin drøfting av modellen peker utvalget på følgende fordeler med denne modellen:

- Modellen innebærer at kommunen får ansvar for alle statlige virkemidler for gjennomføring av arbeidslinjen i tillegg til kommunens egne arbeidsrettede tiltak og tjenester.
- Dette sikrer at hele det relevante virkemiddelapparat kan disponeres innenfor en felles ansvarslinje tilsvarende som for en statlig arbeidslinje.

- Det legger til rette for god samordning med kommunale ansvarsområder som er viktige for arbeids og velferdsforvaltningen, det gjelder bl.a. forebygging, bosetting, helsetjenester, undervisning og næringsutvikling.
- Det vil kunne gi bedre muligheter til å se innvandringspolitikken og arbeids- og velferdspolitikken i en mer helhetlig sammenheng.
- Kommunene har vesentlige virkemidler når det gjelder bolig, sosial integrasjon og omsorg.
- Kommunene gies mulighet og økonomiske insentiver til å gripe inn i klientskapende prosesser – innsparinger på ytelsessiden kan brukes på forebygging.
- Økt kommunalt ansvar vil gi bedre muligheter til å samordne prosessene og overgangen fra skole til arbeidsliv, med sikte på å unngå at avbrutt skolegang leder inn i en stønadssituasjon.
- Med dagens organisering vil kommunen kunne spare sosialhjelpsutgifter og utgifter til tilgrensede tjenester når de lykkes i det forebyggende arbeidet – mens de store innsparingene på stønadsbudsjettene vil tilfalle staten.
- Et kommunalt ansvar for gjennomføringen av arbeidslinjen vil dermed kunne gi samordning mot offentlige tjenester som er med på å bestemme innstrømmingen til velferdstjenestene
- Det vil samtidig kunne gi stønadsmottakere muligheter til å komme over i arbeid gjennom bl.a. lokal mobilisering for å skape nye arbeidsplasser, lokal næringspolitikk og i kraft av at kommunen også er en stor arbeidsgiver.
- Et kommunalt ansvar vil samlet sett kunne gi det lokale forbyggings- og næringsutviklingsarbeidet større tyngde enn i dag.

Utvalget vurderer at modellen vil ha gode forutsetninger for å kunne tilfredsstille de oppsatte kravene til en brukerrettet førstelinjetjeneste. Den vil muliggjøre samordning av arbeidsrettede virkemidler i møte med brukerne. Den vil gi entydige ansvarsforhold mot brukerne som trenger hjelp på grunn av manglende arbeid eller redusert arbeidsevne. Brukerne av disse tjenestene vil kunne forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt og gjennom det sikres en et helhetlig og samordnet tjenestetilbud innenfor ett og samme ansvarsområde.

Merknader

- Modellen sikrer en god løsning på de samordningsproblemer som var bakgrunnen for Stortingets beslutning om ny utredning av en mulig sammenslåing av statens og kommunenes tjenester på dette feltet.
- I tillegg til å samordne sosialtjenestene og Aetats og trygdeetatens arbeidsrelaterte ytelser og tjenester legger modellen et grunnlag for ytterligere samordning med kommunens tjenester (skole, helse, omsorg, næringsutvikling)

- Kvaliteten på disse tjenestene er avgjørende for å forebygge sosiale og helsemessige problemer som i tur virker inn på arbeidsevne og muligheter for ordinært arbeid
- Utvalget oppsummerer sjøl på en god måte fordelene med modellen. Det hevdes imidlertid at hele det relevante virkemiddelapparat kan disponeres innenfor en felles ansvarslinje tilsvarende som for en statlig arbeidslinje. Det siste stemmer ikke. Se nærmere begrunnelse under.
- Det burde være unødvendig å gjenta utvalgets vurdering av modellen i en høringsuttalelse. Men utvalgets egne påpekninger av fordelene er verken tatt med i sammenfatning i kapittel 2 eller drøftet i forbindelse med valg av modell (kapittel 10).

9.4.1 Modell 1 Statlig arbeidslinje

- Ved gjentatte anledninger har regjeringen understreket at sosialhjelpen er subsidiær og er ment å være en kortvarig ytelse. Begrunnelsen er at de med arbeidsevne skal ha tilbud om tiltak og ytelser fra a-etat som arbeidssøkere, mens de som er for syke eller mangler arbeidsevne skal ha sine ytelser fra trygdeetaten .
- Dette ble blant annet framhevet av sosialministeren i forbindelse med kritikken av lave veiledende satser for sosialhjelp. Satsene var så lave fordi de skulle motivere til arbeid. Dessuten var sosialhjelpen subsidiær og kun ment som en korttidsytelse.
- Til tross for dette finnes det en stort antall personer som har vært avhengige av sosialhjelp i mange år. De vurderes som for friske eller for arbeidsføre av trygdeetaten og de vurderes som for syke eller for å ha for liten arbeidsevne av aetat. De kastes litt fram og tilbake og havner i sosialtjenestens sikkerhetsnett.
- Der samarbeidet med Aetat og trygd fungerer klarer en å avklare om den realistiske overgangen fra sosialhjelp skal gå via utredning og søknad om trygdeytelser (rehabilitering/ medisinsk behandling eller uføretrygd) eller gjennom tiltak og ytelser fra Aetat.
- Der samarbeidet ikke fungerer er kasteballsproblematikken først og fremst et resultat av at staten ikke har samordnet sine arbeidsrelaterte ytelser og tjenester og slik ikke makter å avklare hvilken av de to etatene som har ansvaret.
- I tillegg er det åpenbare hull i statens stønadsordningene ved at flere statlige stønader er for lave til at mottakerne kan klare seg uten supplerende sosialhjelp eller retten til stønad er så sterkt begrenset at mange blir avhengige av sosialhjelp over lang tid.
- Utvalget snur saken på hodet. Det blir drøftet som et overveltningsproblem at 3,4 prosent av nye uføretrygdede hadde sosialhjelp som eneste utbetaling før innvilgelsen av trygd. Det vil si at det stilles spørsmål om kommunene fraskriver seg ansvaret ved å få sosialhjelpsmottakerne til å søke om uføretrygd.

Utvalgets forslag om en ny statlig arbeids- og inntektsetat innebærer at statens ansvar for å avklare arbeidsevne og hvilken type statlig ytelse som er aktuell blir samlet i en etat. Dette i seg sjøl er en stor reform dersom det innebærer at staten tar ansvaret for å finne den riktige

trygdeordning for de som blir vurdert å ha manglende arbeidsevne eller manglet mulighet til arbeid.

Utvalgets forslag om å innføre en arbeidssøkerstønad innebærer også en stor reform. Et av de viktigste hullene i trygdeordningene ville bli ryddet av veien. Forslaget bør gjennomføres uansett valg av organisasjonsmodell.

Men når en leser utvalgets vurderinger av forholdet mellom kommunens ansvar og statens ansvar innenfor denne modellen får en inntrykk av at statens trygdeytelser til personer som vurderes å være uten arbeidsevne eller uten mulighet til arbeid skal opphøre. Utvalget sier at den nye arbeids- og inntektsetaten skal konsentrere seg om arbeidslinja og antyder at med innføring av arbeidssøkerstønad vil staten overta ansvaret for 50 prosent av dagens sosialhjelpsmottakere.

"Sosialhjelpsmottakere som ikke er aktuelle for arbeid vil fortsatt være et kommunalt ansvar og kunne få bistand etter de samme regler som gjelder i dag." (side 247). Det vil si de som den nye etaten vurderer som ikke reelle arbeidssøkere, enten fordi de ikke har arbeidsevne eller mangler mulighet til å kvalifisere seg til arbeid

Inntrykket av at statlig arbeidslinje kun betyr samordning av tiltak for de som den nye etaten definerer som reelt arbeidssøkende forsterkes av drøftingene av to av de variantene av modell som utvalget ikke anbefaler.

Variant A) Et totalansvar for den tradisjonelle sosialkontorvirksomheten.

- Dette ville være den varianten som nærmest samla ansvaret i en etat.
- Utvalget avviser imidlertid varianten med at flere av de tradisjonelle sosialkontortjenester vil være marginale i forhold til arbeidslinjen. Vi merker oss at utvalget argumenterer som om den nye etaten kun skal forholde seg til personer som er reelle arbeidssøkere.
- Personer som trenger sosiale tjenester (som for eksempel støttekontakt) i forbindelse med medisinsk rehabilitering synes ikke å være et anliggende for den nye etaten. Dette til tross for at etaten skal ha ansvaret for vurdering av arbeidsevne også for de med som kvalifiserer til varig eller midlertidig uføretrygd, rehabiliteringspenger og attføring.

Variant B) Ansvar for sosialhjelp etter § 5 i sosialtjenesteloven (økonomisk sosialhjelp) og midlertidig husvære.

- Utvalget vurderer at en organisasjonsløsning som omfatter at hele den økonomiske sosialhjelpen overføres til staten "vil bli for omfattende for en statlig etat som kun skal ha som formål å gjennomføre arbeidslinjen". Utvalget ser for seg at arbeids- og inntektsetaten kan få ansvar knyttet til "personer som av helsemessige eller sosiale årsaker ikke har utsikt til å kunne komme i arbeid". Og det er tydeligvis ikke meningen.
- På vanlig godt norsk er dette personer som er arbeidsuføre eller uten arbeidsevne. Dersom utvalget mener at den nye etaten ikke skal ha ansvar i forhold til denne gruppen, bekreftes inntrykket av at kommunen permanent skal overta ansvar for alle de som arbeids- og inntektsetaten mener er ute av stand til å arbeide, men likevel ikke kvalifiserer til uføretrygd midlertidig eller permanent.

Slik utvalget beskriver modell 1 Statlig arbeidslinje synes det som om samordningen i utgangspunktet skal begrenses til personer som er reelle arbeidssøkere. "Personer som av helsemessige eller sosiale årsaker ikke har utsikt til å kunne komme i arbeid" er ikke målgruppen for den nye etaten som har arbeidslinja som formål. Ansvar for de vanskeligst stilte overlates til kommunene. Kasteballproblematikken løses ved at ballen "legges død" i sosialtjenesten.

Kommunalt eller statlig ansvar –et hovedspørsmål

Utvalget gir gode argumenter for en samling av førstelinjetjenesten under kommunalt ansvar. Modell 2 vil gi et helhetlig ansvar for førstelinjen i kommunene og skape mulighet for å spille på kommunenes samla ressurser med sikte å gi et individuelt tilpassa tilbud til flest mulig der arbeid er et kortsiktig eller langsiktig mål.

Det er viktig at finansieringsordningen utformes på en slik måte at kommunene premieres økonomisk i den grad en lykkes i å redusere veksten eller redusere omfanget av passive ytelser og øke andelen av befolkningen i lønnet arbeid. Her kan det både vises til erfaringene med finansieringen av flyktningarbeidet her til lands og erfaringer fra Danmark.

Utvalgets innvending mot kommunalt ansvar kan sammenfattes i en setning. I kapittel 10 begrunner utvalget sitt valg av den statlige arbeidslinjen på følgende måte:

Utvalget legger til grunn at oppfølgingen av arbeidslinjen må være et nasjonalt anliggende, og anbefaler at staten tar ansvaret.

Det er etter vårt syn ingen sammenheng mellom spørsmålet om nasjonalt anliggende og hvilke forvaltningsnivå som skal ha ansvar. Grunnskole, barnevern, helsetjenester er eksempler på områder som sjølsagt er et nasjonalt anliggende. Ansvar for førstelinjen ligger hos kommunene. Det er etter vår mening fullt ut mulig å gi kommunene det helhetlige ansvaret for førstelinjetjenesten, samtidig som det etableres ordninger som sikrer nasjonal styring.

Modell 1 vil, uansett variant som velges, medføre en splitting av tjenester og ytelser som er relatert til arbeidsevne. Selv om staten overtar ansvaret for alle sosiale tjenester vil disse ikke det samme potensiale for å samordne med kommunens øvrige tjenestetilbud. Dessuten vil det frata kommunen det økonomiske insentiv i forhold til forebyggende arbeid.

Innvendingene som utvalget har mot kommunal førstelinje for velferdsforvaltningen er knyttet til frykt for at staten skal miste kontroll og at kommuneovergripende forhold ikke blir ivaretatt. Dette må løses ved en klar ansvarsdeling mellom førstelinjen som kommunen har ansvaret for og 2 og 3 linjefunksjoner som staten bør ha ansvaret for.

Statens oppgaver ved valg av modell 2 Kommunal arbeidslinje

Som på alle andre områder som kommunene har ansvar for må det etableres organer som kan ivareta overgripende og overordna oppgaver. Noe kan løses med samarbeid innen kommunesektoren, men det vil være helt nødvendig med en avklaring av statens ansvar.

Her er stikkordsmessig momenter for hvilket ansvar som kan legges til staten:

Overordna styring

- Statlig regulering av virksomheten gjennom lov og regelverk
- Utarbeiding av et finansieringssystem som belønner måloppnåelse
- Koordinering
- Kontroll med innvilging av faste og varige stønader
- Klagebehandling
- Kvalitetskontroll og tilsyn
- Kontroll og rammestyring av det private formidlingsmarkedet
- Koordinering av kontakt og samarbeid med kommuneovergripende konserner
- Infrastruktur
- Nasjonalt data og informasjonssystem

For KS Troms / KS Finnmark

Målfrid Kristoffersen
Leder Arbeidsgruppe RU

Helge Roald

Tromsø 11.10.04

Jens-Edvard Grenersen
Rådgiver KS-Troms

Behandlet på styremøte i KS-Troms 11.10. 2004 i Harstad.
Enst. anbefalt oversendt kommunene som KS-Troms sin uttalelse.

Tlf: 750 15040
Faks: 750 15045

**Sømna kommune
Sosialkontoret
8920 SØMNA**

Telefaks

SØMNA SOSIALKONTOR
8920 SØMNA

Til: Det kgl. sosialdepartement Fra:
Faks: 22 24 93 92 Dato: 1/11-04
Tlf: 22 24 87 18 Sider: 9 inkl. forside
Emne: Høringuttalelse N00-2004: 13

☒ Haster ☐ Gjennomgang ☐ Kommentar ☐ Svar ☐ Sirkuler

•Kommentarer:

På grunn av langvarig feil i datasystemet/mail
må vi oversende dette pr. fax.