

ELVERUM KOMMUNE

1 av 7

2001/002397

Saksframlegg

Vår saksbehandler:

Roy Heine Olsen tlf 62433195

Fagavdeling for helse- og sosiale tjenester

Godkjent (dato/initialer):

Til:

NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. Høringsuttalelse

Sakstype	Utvalg	Utv.saksnr.	Møtedato	Beh.status
	Formannskapet			

Dokumenter vedlagt saken:

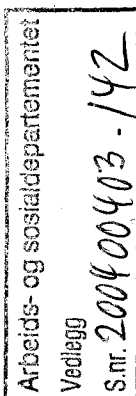
Øvrige dokumenter i saken:

NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

St. meld.nr.14 (2002 – 2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Innstilling

Formannskapet vedtar å sende den foreslåtte høringsuttalelsen



Utredning

Bakgrunn. Kort oppstilling av hovedpunktene i utredningen:

Den 13. mai 2003 behandlet Stortinget stortingsmelding nr 14 (2002 – 2003) om samordning av Aetat, trygdetaten og sosialtjenesten. Stortingsmelding nr 14 anbefalte ikke en felles velferdsetat som omfattet alle de tre etatene. Tvert i mot anbefalte Regjeringen gjennom denne stortingsmeldingen å opprettholde prinsippene for oppgavefordelingen mellom stat og kommune som i dag, men anbefalte omfattende endringer i organiseringen av de tostatsetatene. Stortinget vedtok å sende meldingen tilbake til Regjeringen og ba samtidig Regjeringen om å utrede ulike modeller for en velferdsetat, bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Den utredningen som foreligger i NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* gir heller ingen anbefaling om noen felles velferdsetat som omfatter oppgavene til dagens aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten.

Hovedtrekkene i anbefalingene i NOU 2004:13 er:

1. Målet for organisasjonsreformen

Utvalget tar de politiske målene for reform av arbeids- og velferdsforvaltningen som gitt: Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og en mer brukerrettet og effektiv forvaltning.

Arbeidslinjen omfatter alle i yrkesaktiv alder. Den inkluderer funksjonshemmede og andre med redusert eller liten arbeidsevne som skal sikres inntekt og bistand til aktiv virksomhet. Det sentrale er at alle skal få vurdert sin arbeidsevne og gis mulighet til tilpasset aktivitet, helst inntektsgivende arbeid.

Utvalget finner at det sentrale reformbehovet er at dagens organisering ikke i tilstrekkelig grad er innrettet mot å gjennomføre arbeidslinjen i velferdspolitikken. Reformbehovet innebærer at det er ønskelig å samle de viktigste virkemidlene som er rettet mot arbeid og redusert arbeidsevne under et klart politisk og organisatorisk ansvar. En slik organisering for arbeidslinjen vil også styrke gjennomføringen av tiltaksplanen mot fattigdom og avtalen om et inkluderende arbeidsliv.

2. Velferdsforvaltningen et kommunalt eller statlig ansvar?

Utvalget drøfter 4 hovedtyper av modeller for en ny arbeids- og velferdsforvaltning: 2 modeller der ansvaret for de samlede oppgavene i hovedsak er fordelt på to organisasjoner; en som samler ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og /eller redusert arbeidsevne og en med ansvar for alderspensjon, familieytelser og helserefusjoner:

- Modell 1: Statlig arbeidslinje
- Modell 2: Kommunal arbeidslinje

To modeller hvor alle oppgavene samles i en organisasjon:

- Modell 3: Statlig en-etatsmodell
- Modell 4: Kommunemodell

Det argumenteres sterkt for en statlig etat for arbeid- og inntekt og en statlig modell for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner. Utvalget går inn for at kommunene skal beholde ansvaret for sosialtjenestene som i dag. De argumenterer mot en sterkere rettighetsfesting av hele den økonomiske sosialhjelpen, men for å innføre en arbeidssøkerstønad.

3. En etat for arbeid og inntekt skal samle tiltak og ytelser som fremmer arbeidslinjen.

Denne etaten skal omfatte tjenester som; arbeidsformidling, kvalifisering, attføring, reaktivering av uføretrygdete, oppfølging av sykmeldte, innsats overfor enslige forsørgere og intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv. I tillegg inngår en rekke ytelser til livsopphold som dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger, midlertidig uførestønad, uførepensjon, attføringspenger, rehabiliteringspenger, og overgangsstønad. Dette er alle stønader der tilknytning til arbeidslivet og

vurdering av funksjonsevnen står sentralt. Utvalget foreslår at det organiseres en ny forvaltningsenhet, en etat for arbeid og inntekt som har ansvar for alle disse arbeidsrettede oppgavene. En etat for arbeid og inntekt vil ha oppgaver som spenner fra myndighetsutøvelse som vedtak om ytelser for enkeltpersoner til ren tjenesteproduksjon. Staten må stå fritt i organisering av tiltak og tjenester herunder bruk av eksterne leverandører. Dette forutsetter at det i etaten etableres et system for to trinns klagebehandling og ankebehandling med trygderetten som ankeinstans.

4. En etat for pensjonsytelser, familieytelser og helserefusjoner.

Oppgavene vil omfatte; løpende pensjonsytelser som alderspensjon, barnepensjoner og krigspensjon, diverse familieytelser som barnetrygd, kontantstøtte, fødselsstønad og underholdningsbidrag, diverse helserefusjoner og andre administrative oppgaver i forbindelse med medisinsk behandling. Dette er sterkt regelstyrt og rettighetspregede ytelser og tjenester der skjønnsutøvelse har forholdsvis liten betydning. Dette forutsetter at det i etaten etableres et system for to trinns klagebehandling og ankebehandling med trygderetten som ankeinstans. Utvalget mener at etablering av en egen pensjonsetat vil gi en målrettet organisering av oppgavene hvor etatens ledere og ansatte vil kunne ha sin oppmerksomhet rettet mot pensjonsreformen og de krav den setter.

5. Sosialhjelp og ny statlig arbeidssøkerstønad

Utvalget foreslår at kommunene beholder ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen og sosialkontorene etter sosialtjenesteloven og foreslår samtidig innføring av en ny statlig arbeidssøkerstønad. Kommunene vil dermed fortsatt ha ansvaret for det sosiale sikkerhetsnettet for dem som faller utenfor de regelstyrte og rettighetsbaserte inntektssikringsordningene. Utvalget legger avgjørende vekt på at den økonomiske sosialhjelpen er skjønnsbasert og nært knyttet til kommunens øvrige sosiale tjenester og at en statlig overtakelse av sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom stat og kommuner. Det legges også vekt på at en full overføring av sosialhjelpen til en etat for arbeid og inntekt vil innebære en forskyvning av oppgavene for etaten i retning av å håndtere sosiale problemer. Dette vil kunne vri kompetansebehovet og fokus bort fra arbeidsretting.

Utvalget mener at det er ønskelig at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad fanger opp dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, dvs arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Det er et problem at dagens sosialhjelp gir dårlige incentiver til arbeid fordi den er lite forutsigbar, ikke er endelig tidsavgrenset og gir full avkortning mot inntekt. Staten for arbeid og inntekt kan bedre 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 arbeidssøkerne.

.....En ny arbeidssøkerstønad kan begrunnes med ønsket om bedre arbeidsretting av mange av dem som i dag mottar sosialhjelp og at den kommunale sosialtjenesten får bedre forutsetninger for å konsentrere seg om sosialt arbeid. De kan inngå i en økonomisk ordning som gir bedre incentiver til arbeid og samtidig kobler stønaden til tiltak. Det vil være viktig å utrede nærmere vilkårsettingen for en slik stønad. På den ene siden vil det være ønskelig å fange opp de fleste som har arbeidsevne til å gå inn i inntektsgivende arbeid. På den annen side må ikke ordningen svekke incentivene til å skaffe seg utdanning og arbeid på egen hand. Kommunene vil etter utvalgets opplegg fortsatt få et klart medansvar for å gjennomføre arbeidslinjen. Utvalget anbefaler at det samtidig med organisasjonsendringene bør komme en satsing på utviklingsarbeid i kommunene for å styrke innsatsen, spesielt i arbeidet med rehabilitering og for brukere med sammensatte behov. Utvalget mener også at kommunene på andre måter har forutsetninger for å bidra positivt til realiseringen av arbeidslinjen. Kommunene selv er store arbeidsgivere og må som andre virksomheter bidra til å skape et inkluderende arbeidsliv. Kommunene har nærhet til det lokale næringsliv og det er ønskelig å utnytte kommunenes kompetanse og engasjement. Kommunene kan fortsatt være en viktig leverandør av arbeidsmarkedstiltak. Kommunene har gode forutsetninger for å mobilisere det sivile samfunn. Dette gjør det viktig å etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom etat for arbeid og inntekt og kommunene.

6. Førstelinjetjenesten

Etaten for arbeid og inntekt må ha ansvar for sin egen førstelinjetjeneste hvor det vil inngå et meget bredt sett av virkemidler og målgrupper. Viktige målgrupper for denne første linjetjenesten vil være

arbeidsledige, yrkeshemmede, sykemeldte, uføre, enslige forsørgere, ungdom som faller ut av skolen og har problemer med å etablere seg i arbeidsmarkedet, personer som står i fare for å bli utstøtt av arbeidslivet, eldre arbeidstakere som ønsker å trappe ned sin arbeidsinnsats og sosialhjelpsmottakere som kan bli aktuelle for arbeid.

Etaten arbeid og inntekt må selv utforme en førstelinjetjeneste og en kontorstruktur som tar hensyn til tilgjengelighet, kompetanse, og behov for samarbeid med andre instanser. Utvalgets forslag innebærer at kommunene beholder ansvaret for sosialkontorene og det vil være nødvendig å ha et samarbeid mellom etaten og kommunene. Utvalget mener at etatens førstelinje så langt som mulig må samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunen. Etaten bør kunne ha tilstedeværelse i de fleste kommuner, men ha samarbeid med flere der brukergrunnet tilsier at dett er den beste løsningen.

Utvalget mener også at pensjonsetaten må ha ansvaret for at førstelinjeoppgavene blir tilfredsstillende løst. Etaten må selv utforme en førstelinje som er tilpasset oppgavene og som tar hensyn til de krav om tilgjengelighet og kompetanse som oppgavene setter. Utvalget antar at pensjonsetaten kan ivareta en stor del av sitt førstelinjebehov i samarbeid og samlokalisering med kommuner og etaten for arbeid og inntekt og at det ikke vil være aktuelt å etablere en førstelinje med egne lokalkontorer spredt over landet. Det forutsettes at pensjonsetaten går nøye gjennom hvilket førstelinjebehov brukerne har som krever fysisk tilstedeværelse nært brukerne og hvordan etaten kan være representert gjennom andre.

Forslag til innhold i uttalelse fra Elverum kommune:

1. Hvor ble det av SATS?

Elverum kommune er skuffet over at det heller ikke denne gang er tatt skritt i retning av en felles velferdsetat, der aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten samles i en felles organisasjon. Vi hadde håpet at SATS skulle bidra til å løfte sosialklientene ut av den stigmatiserte rollen mange av dem opplever i dag.

Vi er bekymret for at de statlige etatene i enda sterkere grad enn i dag vil komme til å fungere som sorteringsanstalter, der de med svakest arbeidsevne blir sortert fra og overlates til den kommunale sosialtjenestens ansvar. Vi frykter at dette vil bidra til fortsatt svarteperspill og at kommunene nok en gang blir sittende igjen med de problemene som de nye statlige etatene ikke finner løsning på.

2. Viktig med lokal forankring av arbeidsmarkedstiltak

Elverum kommune støtter om det prinsipielle synet bak "arbeidslinja", dvs alle som har arbeidsevne, bør ha muligheter til å bruke denne til å bidra til sitt eget livsopphold. Vi tror at en samling av statlige virkemidler for å bidra til dette, kan ha en positiv virkning, dersom den nye arbeids- og inntektsetaten får en tilstrekkelig lokal profil og forankring. Effektive arbeidsstimulerende tiltak må i mange tilfeller utformes lokalt. Et tett samarbeid mellom etaten for arbeid og inntekt, kommunen, videregående opplæring, og det lokale næringsliv, vil etter vår mening være en forutsetning for å lykkes.

For mange av dem som for kortere tid er/eller har vært ute av arbeidsmarkedet, vil en samlet etat for arbeid og inntekt med oppgaver som beskrevet, representere en forenkling og være et viktig skritt i riktig retning. Disse menneskene tilhører imidlertid den gruppa arbeidssøkere som også ville bli hjulpet innenfor dagens system innenfor kortere eller lengre tid.

Vi er imidlertid bekymret for at den nye etaten for arbeid og inntekt vil få for mange oppgaver, bli stor, for dominerende i et samarbeid med andre velferdstjenester og for lite fleksibel og brukerrettet for alle de som ikke automatisk oppfyller den nye etatens krav til "reelle arbeidssøkere".

Vi er også bekymret for at måten "alle skal få vurdert sine arbeidsevne" kan føre til at selekteringstendensene i samfunnet forsterkes. Det kan få alvorlige konsekvenser for det enkelte menneske å få vite at man på grunnlag av en enkelt vurdering skal bli stemplet som en med varig lav arbeidsevne eller uten arbeidsevne. Det må stilles både etiske og faglige krav til måten en slik vurdering skal foregå på og til måten opplysninger om fra slike vurderinger registreres og oppbevares

på.

3. Kan arbeidslinja løse fattigdomsproblemene?

Elverum kommune er bekymret over det vi oppfatter som en overoptimistisk trend i utredningen, der det er lett å få den oppfatningen at statlige arbeidsmarkedstiltak i seg selv vil kunne demme opp for fattigdomsutviklingen og for de økonomiske byrdene som økingen i trygdeutbetalinger og økonomisk sosialhjelp representerer.

Mange av dem som oppsøker sosialtjenesten for hjelp i dag, har arbeid eller trygd, men klarer allikevel ikke de økonomiske forpliktelsene sine. Lave inntekter, høye boutgifter, gjeld og forsørgerbyrde holder mange fast i fattigdomsklemma, selv med inntektsgivende arbeid.

Sett fra sosialkontorets side, er det heller ikke slik at alle uten arbeidsinntekt, ikke vil jobbe, eller ikke har forsøkt seg i jobb. Mange av dem vi møter i sosialtjenesten har lav yrkeskompetanse, sliter med betydelige psykososiale problemer og har klart begrenset arbeidsevne. Mange av dem har flere mislykkede forsøk i arbeidslivet bak seg. Skal disse kunne hjelpes ut i lønnet arbeid, vil dette kreve en betydelig innsats, ikke bare i form av kortere kurs og arbeidsformidling, men terapeutiske opplegg for å kunne mestre psykososiale problem, som angst, lavt selvbilde, rusproblemer og adferdsavvik. Vi savner konkrete anvisninger på hvorledes dette rent praktisk skal gå til, så lenge vi erfarer at den kommunale økonomien setter klare grenser for slike tiltak.

Vi minner også om at kompetanse- og effektivitetskravene i arbeidslivet stadig øker. Virksomheter som tidligere ansatte medarbeidere uten spesiell kompetanse, rasjonaliserer og automatiserer produksjonen, legges ned, eller flytter ut av landet. Økt arbeidsinnvandring fra land med tradisjonelt lavere lønnsnivå enn vårt, fortenger også yrkeshemmede fra arbeidsmarkedet.

Vi er derfor betenkt over enkelte av forslagene som vi oppfatter domineres av tanker om ulike sanksjonsmuligheter overfor dem som av ulike årsaker ikke lykkes på arbeidsmarkedet.

4. Økende antall unge sosialhjelpssøkere i alderen 18 – 25 år

Den mest alvorlige bekymringen vår, er imidlertid det økende antall unge sosialhjelpssøkere i alderen 18 – 25 år som har droppet ut av skolen, ikke kommer inn på arbeidsmarkedet og der foreldrene ikke lenger vil ta ansvar for dem. At stadig færre unge menn gjennomfører militærtjeneste, bidrar til å forsterke denne trenden. Å starte et voksenliv som sosialklient, gir ikke noe godt utgangspunkt for etablering av familie og forpliktelser. Her vil ikke tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak være tilstrekkelig. Det er etter vår mening et stort behov for alternative læringsarenaer for en del unge som ikke mestrer den tradisjonelle skolehverdagen. Det må dessuten satses sterkere på at flere unge skal kunne fullføre en utdanning som vil gi dem uttelling som arbeidssøkere senere i livet. Vi finner ikke at denne utredningen har tatt denne utfordringen på alvor.

5. En ny pensjonsetat som er til for folk flest, eller en ny byråkratisk høyborg?

Vi ser at et fortsatt samlet ansvar for pensjonsytelser, familieytelser og helserefusjoner vil være hensiktsmessig og effektivt. Når det stilles spørsmål ved brukernes behov for personlig kontakt med denne framtidige etaten, blir vi imidlertid bekymret for at saksbehandlerne som skal behandle søknader, raskt vil bli fremmedgjort for de egentlige oppgavene sine, nemlig å sørge for at ulike individer får innfridd de rettigheter de har krav på ut fra en individuell vurdering. Vi er bekymret for at en etat som stort sett forholder seg til skriftlig saksbehandling etter hvert kan utvikle en så regelorientert og rigid kultur, at mange av de minst ressurssterke vil tape i sin kontakt med en mektig og byråkratisk etat som ikke finner rom for individuelle hensyn og fleksible løsninger.

Vi ønsker oss en pensjonsetat som raskt og effektivt kan bidra til fleksible og helhetlige løsninger for folk, i nært samarbeid med arbeids- og inntektsetaten og med sosialtjenesten der slikt samarbeid er til det beste for brukeren. Dette forutsetter at også pensjonsetaten er tilstedeværende i lokalsamfunnet og at vedtaksmyndighet er delegert.

6. Sosialtjenesten og det kommunale ansvaret

Utredningen foreslår at sosialtjenesten, også økonomisk sosialhjelp fortsatt skal være et kommunalt ansvar. Vi er betenkt over dette. I utredningen understrekes det at sosialtjenestene skal fungere som det sikkerhetsnettet som skal sikre at de som ikke får dekket sine reelle behov gjennom den statlige etaten for arbeid og inntekt eller etaten for pensjon, får nødvendig hjelp. Det virker ikke betryggende at det er opp til den kommunale økonomien å sørge for de menneskene som de statlige etatene finner ikke å kunne bruke mer tid og ressurser på, eller der ytelsene er for små til at disse menneskene kan ivareta forpliktelsene sine. Vi frykter at den foreslåtte ordningen i enda sterkere grad enn i dag, vil bidra til å stigmatisere sosialhjelpsmottakerne som samfunnets tapere og sosialtjenesten som "fattiggassa" med sine ydmykende rutiner for behovsprøving.

Vi ser det dessuten som uheldig at ytelsene for økonomisk sosialhjelp fortsatt i stor grad vil variere ut fra kommunens økonomi og ikke ut fra den enkelte søkers reelle behov for hjelp til å komme ut av en uheldig situasjon.

Elverum kommune finner det paradoksalt at utvalget går inn for å opprettholde finansieringen av rettighetsfestede ytelser etter sosialtjenesteloven gjennom begrensede kommunale rammer, mens de rettighetsfestede ytelsene som forslås under statlig forvaltning finansieres via statlige overslagsbevilgninger. Utvalgets bekymring for kostnadsoverveltning fra "harde kommunale rammer" til "myke statlige rammer", virker som å snu virkeligheten på hodet. Ut fra kommunal virkelighet opplever vi for eksempel at innstramminger i ytelsene fra Folketrygden, innebærer betydelig økte utbetalinger av kommunal økonomisk sosialhjelp.

Det oppleves som en stor utfordring for kommunene at mange sosialhjelpsmottakere i praksis er "trygdet" på økonomisk sosialhjelp, og at sosialhjelpen erstatter en pensjonsrettighet. Dette er i strid med sosialtjenestelovens intensjon om at økonomisk stønad skal være en midlertidig ytelse. Fra sosialtjenestens side oppleves det ofte at dagens statlige velferdsforvaltning i for stor grad opptrer som "portvakt" og ikke som medspiller, når vi ønsker å bidra til at langvarige rusmisbrukere, eller tidligere flyktninger uten nære muligheter på arbeidsmarkedet, kommer over på trygdeytelser, i stedet for at de blir gående som årvisse sosialhjelpsmottakere.

7. Førstelinjetjenesten, - en dør og rask og kompetent behandling

Elverum kommune ønsker seg et felles velferdstorg der brukerne av de ulike velferdstjenestene raskt kan få avklart hvem som skal være vedkommendes kontaktperson opp mot rett instans og om det er aktuelt med en individuell plan for vedkommende. Det er viktig at spørsmålene om personvern, behandling av konfidensielle opplysninger, registrering og arkivering i et slikt felles velferdstorg avklares så raskt som mulig. Likeså er det viktig at mulighetene for sikker kommunikasjon gjennom IKT løsninger utredes, der brukerne gir sitt informerte samtykke til at informasjon kan utveksles for å finne helhetlige løsninger.

8. Konklusjon

Elverum kommune er skuffet over at utvalget konkluderer med at de ikke vil anbefale en felles velferdsetat, SATS som samorganiserer dagens aetat, trygdeetat og sosialtjeneste. Vi er bekymret over at mange brukere av velferdstjenestene fortsatt skal oppleve seg som kasteballer i et system der ingen tar ansvar for helheten.

Vi er bekymret for at forslagene i utredningen fører oss et nytt skritt i retning av et sorteringssamfunn der de som klassifiseres å "ikke være formidlingsklare" til arbeidslivet, eller har klare trygderettigheter, sorteres ut som kommunale sosialklienter. Vi frykter at dette kan bidra til en enda tydeligere stigmatisering, enn i dag og minner om at sosialtjenestelovens intensjon er at kommunen skal yte tidsbegrenset hjelp til de som ikke kan klare de legitimerede forpliktelsene sine på egenhand, ikke at økonomisk sosialhjelp skal fungere som en varig annen rangs behovsprøvd trygdeytelse.

Vi er også bekymret for hvorledes den nye etatens konklusjoner på vurdering av arbeidsevnen skal registreres, hvorledes disse opplysningene skal brukes og hvorledes de skal arkiveres.

Med overnevnte forbehold slutter Elverum kommune seg ellers til forslaget om en egen etat for arbeid og inntekt, men understreker at denne bør ha lokal forankring og ha stor frihet til å tilpasse virkemidlene til lokale forhold.

Det forutsettes at det etableres et nært samarbeid mellom etat for arbeid og inntekt, etat for trygd og den kommunale sosialtjenesten. I Elverum kommune ønsker vi oss en samlokalisering av de to statsetatene og den kommunale sosialtjenesten. Effektive IKT systemer må etableres samtidig som det rettes stor oppmerksomhet mot gode rutiner for personvern og håndtering av konfidensielle personopplysninger.

Elverum kommune slutter seg til forslaget om innføring av en egen statlig arbeidssøkerstønad og skjeler her til den introduksjonsstøtten som er innført for nybosatte flyktninger.