

## **1. Bakgrunn/Innledning:**

Stortinget behandlet St. meld. nr. 14 (2002 – 2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten 13. mai 2003. I denne utredningen forslo man å etablere en ny jobbetat og en ny pensjonsetat, å beholde sosialkontortjenesten slik den var, og å etablere en ny felles førstelinje der den nye jobbetat skulle ha ansvaret for å organisere denne, og der det var frivillig for den kommunale sosialtjeneste å delta i en slik felles førstelinje. Stortinget vedtok å sende stortingsmeldingen tilbake til Regjeringen, og ba samtidig Regjeringen utrede modeller for en velferdsetat, bestående av dagens aetat, trygdeetat og den kommunale sosialtjenesten.

Regjeringen oppnevnte 15. august 2003 et utredningsutvalg ledet av professor Jørn Rattsø. Utvalgets mandat var å utrede ulike organisasjonsløsninger med en felles etat for sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten i både kommunal og statlig regi, og vurdere de modeller som var beskrevet nærmere i St. meld. 14. Rattsøutvalget leverte sin innstilling juni 2004, og innstillingen er nå sendt på høring til kommuner og utvalgte høringsinstanser med høringsfrist 1. november 2004. (Se uttrykt vedlegg for et sammendrag av NOU 2004 : 13).

I foreliggende høringsuttalelse vil man gjøre noen hovedvurderinger av de ulike organisasjonsløsninger og forslag til ansvarsfordeling mellom stat og kommune innenfor de ulike modeller. Sentrale momenter vedrørende den kommunale sosialtjenestens rolle i den nye velferdsforvaltningen blir trukket frem, og man påpeker viktige forutsetninger som må ligge til grunn for en vellykket omorganisering av velferdsforvaltningen i Norge. Til slutt gir man noen synspunkt i forhold til forslaget om velferdsforvaltningens førstelinjetjeneste. Høringsuttalelsen avgrenses mot Pensjonskommisjonens rapport, det vil si at man i vurderingen av de ulike organisasjonsløsningene ikke trekker inn fremtidige pensjonsløsninger.

## **2. En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Rattsøutvalgets innstilling:**

De offisielle mål for en ny organisasjonsreform innen velferdsforvaltningen er i NOU 2004:13 definert som følger:

- Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
- En brukerrettet velferdsforvaltning
- En effektiv velferdsforvaltning

Rattsøutvalget har vurdert fire ulike organisasjonsmodeller, og foreslår følgende:

- En statlig etat for arbeid og inntekt som vil få ansvar for alle tjenester og ytelser fra a-trygd til uførepensjon
- En statlig etat for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner.
- Fortsatt kommunal sosialtjeneste med ansvaret for sosialhjelpen.
- Innføring av en statlig arbeidssøkerstønad for arbeidsføre personer uten rett til dagpenger.
- Etat for arbeid og inntekt skal etablere en førstelinje som gir brukere raskt tilbud om aktive tiltak slik at de ikke blir gående lenge på passive stønader, eller blir kasterballer i systemet. Førstelinjen bør samlokaliseres med sosialkontoret.

De fire organisasjonsmodellene gjøres rede for og vurderes i neste avsnitt av høringsuttalelsen.

### 3. Bergen kommunes vurdering av de ulike organisasjonsmodellene i NOU 2004 :13

Bergen kommunes vurdering av de ulike organisasjonsmodellene tar utgangspunkt i at dette skal være en organisasjonsmodell for hele landet.

Rattsøutvalget gjennomgår i utredningen fire alternative organisasjonsmodeller. Man går her igjennom de enkelte modellerer og Bergen kommunes synspunkt i forhold til hver av modellene:

#### Modell 1: Statlig arbeidslinje

- En etat for arbeid og inntekt der hovedansvaret for de arbeidsrettede oppgavene er samlet (ansvar for alle tjenester og ytelser knyttet til arbeidsformidling, kvalifisering, attføring, reaktivering av uføre, oppfølging av sykmeldte og enslige forsørgere og intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv).
- En pensjonsetat med ansvar for pensjonsytelser, familieytelser og helserefusjoner.
- Ulike varianter av statlig ansvar for den kommunale sosialtjenesten, alt fra et totalansvar til at ansvarsfordelingen opprettholdes slik den er dag. ( NOU s. 243 – 244)
- Innføring av statlig arbeidssøkerstønad for personer uten rett til dagpenger.

Styrken ved denne modellen er at den statlige velferdsforvaltningen ”ryddes”, og at alle tjenester og ytelser vedrørende arbeidsrettede tiltak samles i en ny statlig etat, og at de rene pensjonsordningen samles i en annen. Bergen kommune ser også positivt på at den kommunale sosialtjeneste opprettholdes og blir tillagt vekt som et siste sikkerhetsnett. Faren ved en slik modell er at brukerne kan oppleve at velferdsforvaltningen fremdeles blir for fragmentert, og at den ikke legger godt nok til rette for organisasjonsreformens overordnede mål. Ved valg av en slik modell vil man fortsatt måtte ha et sterkt fokus på gode samhandlingsrutiner mellom de ulike etatene. Bergen kommune støtter forslaget om en ny arbeidssøkerstønad, og denne kommenteres ytterligere under punkt 5 i høringsuttalelsen.

#### Modell 2: Kommunal arbeidslinje.

I en modell basert på en kommunal arbeidslinje vil den kommunale sosialtjenesten beholdes, og alle tjenester og ytelser knyttet til vurdering av arbeid og vurdering av arbeidsevne som i dag ligger i aetat og trygdeetat vil bli overført til kommunene. (f.eks. a-trygd, sykepenger, attføringsstønad, uførepensjon osv.) De øvrige oppgaver forutsettes organisert i en statlig pensjonsetat på samme måte som i modell 1.

En slik modell vil kunne legge til rette for en lokalbasert handlefrihet og skreddersøm i forhold til gjennomføring av arbeidslinjen i møte med den enkelte bruker. Kommunene har stor erfaring og mye kompetanse i forhold til samordning, og har utviklet bredde av tiltak knyttet til rehabiliteringsarbeid for brukere med sammensatte behov. En vil kunne spille på et bredt sett av virkemidler som er viktige i gjennomføring av arbeidslinjen i forhold til den enkelte bruker, for eksempel bolig, helsetjenester, omsorgstilbud, osv. Videre vil kommunene i gjennomføringen av arbeidslinjen kunne dra nytte av geografisk nærhet til brukeren, kommunen som en sentral arbeidsgiver, nærheten til næringslivet, og muligheten for å mobilisere det sivile samfunnet.

Det vanskelige med en slik modell ligger i at kommunene skal overta totalansvaret for alle arbeidsrettede ytelser og stønadsordninger som i dag ligger i aetat og trygdeetat.

En kommunal modell forutsetter sterk statlig styring for å ivareta de felles nasjonale normer som må gjelde for de store velferdsytelsene. Det vil ligge store utfordringer til en finansieringsform for en kommunal arbeidslinje, og kommunene vil vanskelig kunne ta ansvar for totaløkonomien i en slik modell.

### Modell 3: Statlig enetatsmodell.

I denne modellen vil én statlig etat få ansvar for alle oppgaver som Aetat og trygdeetat og den kommunale sosialtjeneste har i dag.

Bergen kommune går ikke inn for å støtte en slik modell. Ved første øyekast vil fordelene ved denne modellen være at de samordningsproblemer og kasteballsproblematikk som finnes i dagens velferdsforvaltning fjernes fordi alle ytelser og tjenester samles i en stor statlig etat. Ulempen ved en slik form for organisering er etter Bergen kommunes synspunkt at det kommunale sikkerhetsnett og muligheter til lokalbasert tjenesteutvikling i stor grad vil forsvinne. Etaten vil også bli for stor. Når tre så ulike organisasjonskultur samles til en, vil man alltid måtte ha "nissen med på lasset" når det gjelder den reelle samling av mål, faglig orientering, kompetanse og organisasjonskultur.

### Modell 4: Kommunemodell.

Kommunene vil i denne modellen ha ansvar for alle oppgaver som Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten selv har i dag.

Styrken ved denne modellen er at kommunene får disponibelt alle virkemidler i dagens tre etater, og har gode muligheter til å utvikle et helhetlig, lokalbasert tjenestetilbud. Ulempen ved et slik enhetsetat er at også denne kan bli for stor. Man ser heller ikke at kommunene vil være den rette instans til å håndtere de store regelorienterte velferdsytelsene, da det må være tydelige nasjonale føringer i forhold til denne delen av velferdsforvaltningen.

### **Konklusjon i forhold til vurdering av de fire foreslåtte organisasjonsmodellene:**

Etter en helhetsvurdering ønsker Bergen kommune å gi sin tilslutning til intensjonene i Rattsøutvalgets forslag til organisasjonsløsning (modell1) av følgende grunner:

- 1) Det er synes mest hensiktsmessig å samle alle virkemidler og ytelser knyttet til gjennomføring av arbeidslinjen i et statlig etat, i stedet for to slik vi har det i dag.
- 2) Det er viktig å bevare sosialtjenesten som et lokalt/kommunalt sikkerhetsnett. Dette gjelder særlig i forhold til brukere med sammensatte problemer (rus og psykiatri) som har behov for koordinert bistand i sitt lokalmiljø.
- 3) Det er et skritt i riktig retning å innføre en ny arbeidssøkerstønad for dem som regnes som arbeidsføre, men som ikke har rettigheter i forhold til a-trygd.
- 4) Selv om det er sterke argumenter for en modell med kommunal arbeidslinje, anser vi at en slik modell kan vanskeliggjøre ivaretagelsen av felles nasjonale normer som må gjelde for de store velferdsytelsene, og kommunene kan vanskelig ta ansvar for totaløkonomien i en slik modell.

Bergen kommune vil samtidig påpeke at storbyene har gode forutsetninger for å ta et større helhetsansvar for gjennomføring av arbeidslinjen, gitt at man disponerer arbeidsrettede tjenester og ytelser som nå ligger i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Man ber derfor om at det åpnes opp for forsøksvirksomhet der den kommunale sosialtjenesten kan ta over ansvaret for statlige arbeidsrettede tiltak, særlig dem som er rettet mot personer med behov for særskilt bistand til å få og beholde et arbeid.

Ovennevnte momenter utdypes og nyanseres senere i høringsuttalelsen. Alle synspunkter videre relateres til Rattsøutvalgets forslag til ny organisasjonsmodell.

## **4. De kommunale velferdstjenestene – en sentral aktør i fremtidens velferdsforvaltning**

Bergen kommune vil fremheve de kommunale velferdstjenestene som en sentral aktør i den nye velferdsorganisasjonen, som et kommunalt lokalbasert sikkerhetsnett for de brukere som faller ut av andre tjenester og ytelser. Den kommunale helse- og sosialtjeneste preges av nærhet og kjennskap til brukerne, og gir mulighet til å utvikle fleksible tjenester som er tilpasset den enkelte brukers behov. Sosialtjenestens brukere er en sammensatt gruppe mennesker med ulik livssituasjon og ulike bistandsbehov, og de kan oppleve ett eller flere av følgende problemområder;

- sammensatte problemer (rus og psykiatri).
- bostedsløshet
- gjeldsproblematikk
- utestengning fra skole og arbeidsliv
- midlertidige arbeids /inntektsproblem

#### Sosialtjenestens brukere i møte med arbeidslinjen

En del av brukergruppen i sosialtjenesten vil på en god måte nyttiggjøre seg tjenester og ytelser knyttet til arbeidslinjen i en ny etat for arbeid og inntekt. Blant langtidsmottakerne av sosialhjelp er det imidlertid mange som vil ha behov for særlig bistand og oppfølging med sikte på å komme over i arbeidslivet, og mange vil ha behov for individuelt tilpassede tiltak og fleksible løsninger i starten av en arbeidskarriere. Mange av sosialtjenestens brukere har også så store helseproblemer at de ikke kan eller skal over på en arbeidslinje, men over på en trygde- og omsorgslinje der målsettingen vil være forutsigbar inntekt og økt livskvalitet. Dette må tas på alvor i den videre utforming av den nye velferdsforvaltningen.

#### **5. Sentrale forutsetninger for gjennomføring av den foreslåtte velferdsreformen**

I følgende avsnitt gjøres det rede for de mest sentrale forutsetninger for en vellykket gjennomføring av den foreslåtte organisasjonsmodell i høringsnotatet.

##### *A) Tydeliggjøring av grensesnittet mellom etaten for arbeid og inntekt og den kommunale sosialtjenesten.*

Det er særlig viktig å tydeliggjøre grensesnittet mellom etat for arbeid og inntekt og sosialtjenesten i forhold til personer med sammensatte problemer. Det vil for eksempel være behov for en avklaring av hvem som skal ha det koordinerende ansvar for en person med sammensatt problematikk som har rettigheter både i forhold til en trygdeytelse og i forhold til økonomisk sosialhjelp som supplerer til trygdeytelsen.

Bergen kommune forutsetter at den nye statlige etaten for arbeid og inntekt må ta ansvar for bruke alle sine virkemidler dersom dette er nødvendig i forhold til en bruker, og ta et totalansvar for sine brukere med utgangspunkt i *et livsløpsperspektiv*. Dette vil for eksempel innebære at etat for arbeid og inntekt også må følge opp en bruker dersom det avdekkes helseproblemer og vedkommende må gjennom et rehabiliterings- og attføringsløp før vedkommende er i stand til å gå ut i arbeid. I en slik periode bør ikke personen henvises tilbake sosialtjenesten, dette vil være å falle tilbake til "gamle synder" når det gjelder den kasteballsproblematikk vi kjenner i dag.

Bergen kommune vil påpeke at ansvaret for koordinering av tiltak i forhold til rusmisbrukere som i dag bør ligge til kommunene. I forhold til denne målgruppen blir særlig viktig å utvikle hensiktsmessige samhandlingsformer mellom sosialtjeneste og etat for arbeid og inntekt der en bruker for eksempel har rettigheter i forhold til rehabiliteringspenger.

*B) Avklaring av terskel og ansvarsforhold vedrørende den nye arbeidssøkerstønad.*

Bergen kommune ser på forslaget om en ny arbeidssøkerstønad for arbeidsføre personer uten rettigheter til a-trygd som et skritt i riktig retning. I den videre utredning av denne stønaden må man imidlertid avklare kriterier for inntak til en slik stønad, deriblant hva det vil si å være arbeidsfør, hvem som skal ha myndighet til å definere dette av etat for arbeid og inntekt, sosialtjeneste eller brukeren selv. Man må også avklare videre løp og hvilken etat som skal ha ansvar for en bruker på attføringsstønad dersom det viser seg at vedkommende likevel ikke kan defineres som arbeidsfør etter gitte kriterier. Det vil også være sentralt med en tydeliggjøring av ansvar for oppfølging av en bruker som mottar arbeidssøkerstønad, og samtidig har behov for supplerende sosialhjelp.

*C) Tilstrekkelig nivå på arbeidssøkerstønaden*

Nettonivået på arbeidssøkerstønaden må være så høyt at man unngår behov for supplerende sosialhjelp til boutgifter i de store byene. Dersom arbeidssøkerstønaden blir for lav, kan man risikere fortsatt dobbeltsaksbehandling og dobbeltutbetalinger av velferdsytelser. Dette styrker ikke arbeidslinjens og velferdsreformens intensjoner.

*D) Samordnet utbetaling av de ulike velferdsytelsene.*

Det må legges til rette for en økt samordning av tidspunkt for utbetaling av de ulike velferdsytelser.

*E) Regel- og lovendringer*

Arbeidet med å iverksette regel- og lovendringer i forhold til taushetsplikt, informasjonsflyt, utbetalingsprinsipper osv. i den nye velferdsforvaltningen må intensiveres og gå i takt med omorganiseringsprosessene.

## **6. Bergen kommunes synspunkter i forhold til Rattsøutvalgets forslag til utforming av førstelinjen**

Utvalgets forslag innebærer følgende i forhold til førstelinjen:

Etaten for arbeid og inntekt skal ha ansvaret for å etablere og drifte sin egen førstelinje. Sosialtjenesten oppfordres til å samlokalisere seg med denne førstelinjen. Pensjonsetat bør vurdere å bruke fasiliteter i førstelinjen, og å utvikle Internett og telefonisystemer for brukerbetjening.

Bergen kommunes mener at forslaget til organisering av førstelinjen kan være en hensiktsmessig løsning. Utvalget er imidlertid ikke tydelige nok når det gjelder kommunens og pensjonsetatens rolle og ansvar inn i en slik førstelinje. Slik utvalget formulerer seg om førstelinjen, går det ikke tydelig nok frem i hvilken grad det er ønskelig at alle tre etater er med i en felles førstelinje eller ikke. Bergen kommune vil i dette spørsmålet legge vekt på at det bør være et stort lokalt rom for utforming av førstelinjetjenesten utover den obligatoriske førstelinjen til etat for arbeid og inntekt når det gjelder grad av samhandling og samlokalisering.

## **7. Avsluttende kommentarer.**

En av de store utfordringene ved gjennomføringen av Rattsøutvalgets forslag til ny organisering av velferdsforvaltningen ligger i å avklare grensesnitt og ansvarsfordeling mellom den kommunale sosialetaten og den nye etaten for arbeid og inntekt.

En forutsetning for en vellykket gjennomføring i tråd med utvalgets anbefalinger er etter Bergen kommunes syn at den statlige arbeidssøkerstønaden utredes grundig og innføres

parallelt med de andre organisasjonsendringene. En slik arbeidssøkerstønad vil også kunne legges inn i de andre modellene som utvalget har vurdert.

En annen forutsetning er at det skjer en størst mulig grad av samlokalisering mellom den statlige førstelinjen i regi av etat for arbeid og inntekt og den kommunale sosialtjeneste. God samhandling vil være en forutsetning for gode resultater, og den nye etaten bør kunne nyttiggjøre seg av kommunen som stor arbeidsgiver og kommunens kunnskaper om lokalt arbeidsliv, lokalsamfunnet for øvrig og kommunal tjenesteyting.

Bergen kommune vil også fremholde at storbyene har gode forutsetninger for å ta et større ansvar for gjennomføring av arbeidslinjen, gitt at man disponerer arbeidsrettede tjenester og ytelser som nå ligger i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Det bør derfor gis mulighet for forsøksvirksomhet der sosialtjenesten kan ta over ansvaret for deler av de statlige arbeidsrettede tiltakene, og særlig dem som er rettet mot personer med behov for særskilt bistand til å få og beholde et arbeid.