

Oslo, 18.august 2009

Til: Arbeidsgruppens medlemmer

Fra: NIVI v/ Magne Langset

## **Regional løsning for den kommunale sosialtjenesten som del av NAV i Midtre Namdal**

### **1. Innledning**

Kommunene Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes har vedtatt å søke om forsøk med samkommune som innebærer en forpliktende og balansert samarbeidsordning mellom de fire kommunene. I henhold til kommunenes søknad av 22.12.2008 vil samkommunen ha det formelle ansvar for barnevern, kommuneoverlege, legevakt, miljøvern, landbruk, utviklingskontor (næring) og IKT. Regionstyret vil være en egen juridisk person og ha beslutningsmyndighet for de oppgaver som legges under MNR (Midtre Namdal Regionstyre). Politisk ledelse i Kommunal- og regionaldepartementet har stilt seg positiv til søknaden, men har i møte med kommunene signalisert at det er ønskelig at det blir lagt inn ytterligere tunge og viktige oppgaver som del av samkommunen. Departementet er først og fremst opptatt av å vinne forsøks erfaringer med større samkommunalt ansvar for lovpålagte kommunale oppgaver innenfor særlig helsesektoren, men også sosialsektoren/NAV. Begge disse områdene framstår som nasjonale kjerneområder i pågående reformarbeid.

På bakgrunn av regionrådets mandat for å fullføre utredningsarbeidet for en helhetlig løsning av sosialtjenesten, jf under, gir arbeidsgruppen i dette notatet sitt forslag til konkret organisasjonsløsning som legger ansvaret for den kommunale sosialtjenesten i NAV til regionstyret i MNR

### **2. Bakgrunn og mandat**

Regionrådet gjennomførte i 2008 en utredning for å avklare mulige modeller for samarbeid om sosialtjenesten i NAV. Arbeidsgruppen som utredet spørsmålet, leverte rapport 07.11.2008, og resultatene ble presentert for regionrådet 28.11.2008. Arbeidsgruppen skisserte 3 mulige nivåer for samarbeid:

- Kompetansesamarbeid om minimumsoppgavene i NAV
- Forsterket kompetansesamarbeid med spesialisering, men uten myndighetsoverføring
- Helhetlig samarbeid om sosialtjenesten i NAV med myndighetsoverføring til regionstyret

<b>Modell</b>	<b>Minimumsløsning</b>	<b>Formalisert kompetansesamarbeid</b>	<b>Helhetlig samarbeid om sosialfeltet</b>
Oppgaver	Økonomisk sos.hjelp, råd, veiledning etter sosialtj.	Kompetanseenhet skal serve kommunene i fht oppgavene de enkelte komm. har lagt til NAV kontor	Alle oppgaver som omfattes av sosialtjenesteloven
Myndighets-overføring	Nei	Nei	Ja
Ledelse	Sosialleder beholdes i kommunene	Regional leder for samarbeidsenhet, men sosialleder beholdes i kommunene	Felles, enhetlig ledelse
Organisering	Nettverk med utgangspunkt i dagens lokalisering av fagpersonell i kommunene	Felles kompetanseenhet, men vedtak og brukerkontakt i kommunene	Vedtak i felles organisasjon. Brukerkontakt i lokale NAV-kontor

Flertallet i arbeidsgruppen (Fosnes, Overhalla, Namsos og Namdalseid) la til grunn at et minimumssamarbeid neppe ville være tilstrekkelig for å løse kompetansemessige og styringsmessige utfordringer. Et spesialisert kompetansesamarbeid ville være vesentlig bedre enn dagens løsning, men heller ikke denne modellen gir en langsiktig og god løsning. Flertallet mente at tunge argumenter kan tilsi et helhetlig samarbeid om sosialfeltet, samtidig som en ser at dette vil medføre et mindre oppgaveansvar for kommunene. I rapporten fra arbeidsgruppen ble modellen med helhetlig samarbeid om sosialfeltet beskrevet som følger:

”Alternativet innebærer at sosialtjenesten i MNR kommunene etableres som eget tjenesteområde under felles faglig- og administrativ leder. Samarbeidet omfatter ikke bare de deler av tjenestene som omfattes av NAV samarbeidet, men alle deler av sosialtjenesten slik den er definert i sosialtjenesteloven. For å oppnå en enhetlig tjeneste og styringsordning legges det til grunn at modellen innebærer at det overføres myndighet fra de enkelte kommuner til samarbeidsorganet. Det innebærer at det innledes samarbeid om en felles regionalt utformet sosialpolitikk i Midtre Namdal, i motsetning til de to øvrige løsningene som kun innebærer samarbeid om saksforberedelse forut for politiske vedtak i den enkelte kommune. Det forutsettes videre at det skal være lokale NAV kontorer/filialer i alle kommuner og at den samlede bemanningen for regionen disponeres etter de enkelte kommuners behov. All brukerkontakt ifht sosialtjenesten skal skje gjennom NAV-kontorene i kommunene.”

Flertallet konkluderte videre med at valg av samarbeidsnivå måtte ses i sammenheng med samarbeidet for øvrig. Dersom kommunene valgte å etablere et helhetlig regionsamarbeid der andre tjenesteområder ble underlagt et felles politisk styringsorgan, var det naturlig at hele sosialtjenesten i NAV ble innlemmet i denne løsningen (under regionstyret). Det gjelder i særlig grad dersom regionstyret skal ivareta et større helseansvar som del av samhandlingsreformen, av hensyn til samordning mellom sosialtjenesten og helsetjenesten.

Regionrådet har nå vedtatt at gjenstående problemstillinger knyttet til en helhetlig løsning skal utredes, jf regionrådets vedtak i sak 02/2009. I møtet den 14.04.09 (sak 07/09) vedtok regionrådet følgende mandat for fullføring av utredningsarbeidet for en helhetlig løsning av sosialtjenesten:

- 1) Det utredes forslag til en konkret organisasjonsløsning som legger ansvaret for den kommunale sosialtjenesten i NAV til regionstyret i MNR slik at dette kan innlemmes i forsøket.
- 2) Forslaget skal dekke kommunene Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla og må avklare:
  - a) Avgrensning av regionstyrets oppgaver og myndighet, både på politisk nivå og på administrativt nivå. De politiske rollene i sosialpolitikken tydeliggjøres
  - b) En helhetlig og kostnadseffektiv løsning for organisering av den regionale tjenesten, herunder løsning for politisk styring og løsning for administrativ ledelse under administrasjonssjefen med enten en felles leder for stat og kommune eller alternativt to ledere, en for staten pluss en regional sosialleder
  - c) Hovedprinsipper for organisering av oppgaveløsningen/ bruk av fagpersonellet innenfor en felles tjeneste under forutsetning av at dagens kontorstruktur skal videreføres
  - d) Prinsipper for finansiering, spesielt prinsipp for finansiering av sosiale ytelser. En ser for seg som utgangspunkt at finansieringsansvaret for sosiale ytelser i kommunene skal ligge til den enkelte morkommune, jfr prinsippene for finansiering av tiltaksutgifter i barnevernet.
  - e) Forslag til kostnadsfordeling for drift av sosialtjensten i NAV (administrasjonsutgifter)
  - f) Førsteutkast til rutiner og innhold for samordnet rapportering til regionstyret og den statlige delen av NAV.
- 3) Utredningen utføres av følgende arbeidsgruppe:
  - Knut Dypvik, Fosnes, leder
  - Marthe Mosand Viken, Overhalla
  - Kjell Einvik Namdalseid
  - Steinar Lyngstad, Namdalseid
  - Geir Tore Buvarp, NAV
- 4) NIVI Analyse AS engasjeres som sekretær for gruppen innenfor rammeavtalen for bistand til implementering av regionstyreforsøket.
- 5) Arbeidsgruppen starter sitt arbeid i april 2009 og avslutter innen 1.7.2009. Arbeidsgruppens forslag sendes på høring til ansattes organisasjoner i perioden 15.8-15.9.2009. Deretter følger behandling i regionstyret i oktober og vedtak i kommunestyrene. Evt. endring kan tre i kraft 1.1.2010.

### **3. Nærmere om styrings- og organisasjonsløsningen i forsøket med samkommune (regionstyre)**

Et forslag til en konkret organisasjons- og styringsløsning som legger ansvaret for sosialtjenesten i NAV til regionstyret må skje innenfor de rammer og prinsipper for organisering, styring og myndighetsoverføring som forsøksforskriften og grunnavtalen mellom kommunene trekker opp. Regionrådet er i avsluttende dialog med KRD om justeringer i forskrift og grunnavtale. I forsøksforskriften brukes begrepet samkommune som juridisk term, mens navnet blir Midtre Namdal Regionstyre (MNR). Det brukes også begrepet "deltakerkommuner", ikke "samarbeidskommune", "morkommune" etc. om kommunene.

#### **3.1 Regionstyrets oppgaver og roller**

I henhold til forsøksøknaden er det lagt til grunn at etablering av et helhetlig regionsamarbeid vil innebære at det opprettes et eget regionstyre. Regionstyret vil bestå av 23 representanter som velges av og blant kommunestyrene. Det er forutsatt at regionstyret skal gjenspeile kommunistørrelse og sikre god partipolitisk representasjon fra alle deltakende kommuner. Regionstyret vil være sammensatt av 11 representanter fra Namsos, 5 fra Overhalla, 4 fra Namdalseid og 3 fra Fosnes. Vervet som leder innehas etter turnus slik at samtlige av kommunenes ordførere har ledervervet i forsøksperioden. Vervet som nestleder skal innehas av ordfører i Namsos i de periodene Namsos ikke har ledervervet.

Regionstyret vil overta alle styreoppgaver og overført myndighet til styrer i nåværende MNR ordninger. Det innebærer at regionstyret får ansvar for følgende ordninger:

- Barneverntjenesten i Midtre Namdal
- Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal
- Utviklingskontoret i Midtre Namdal
- Skatteoppkreveren i MNR
- Kommuneoverlegen i MNR
- Legevaktjenesten i MNR
- IT MNR

Regionstyret skal også ha ansvar for å vurdere forslag til formalisert samarbeid om andre etablerte MNR-ordninger eller utvidet samarbeid på nye områder, jf KRDs ønske om at ytterligere oppgaver legges inn i forsøket. Regionrådet har vedtatt å gjennomføre forpliktende utredninger av følgende mulige nye oppgaver til regionstyret (trinn 2 med mulig utvidelse 1.1.2010):

- Overføring av ansvaret for sosialtjenesten i NAV basert på en helhetlig løsning tilpasset den regionale organiseringen for statlige oppgaver.
- Regionstyret som pilot i samhandlingsreformen, herunder ansvar for spesialisert kommunehelsetilbud, kommuneoverlegefunksjoner inkl. smittevern, miljørettet helsevern, beredskap og folkehelse, overordnet helseplanlegging og samhandling mot helseforetaket.
- Helhetlig samfunnssikkerhetsfunksjon inkl. regional løsning for brann/redning og generell beredskap
- Endret samhandling med fylkeskommunen med sikte på en sterkere og mer samordnet satsing på næringsutvikling, skoleutvikling og infrastruktur, inkl et eget utviklingsprogram for Midtre Namdal under RUP.

Det er lagt til grunn at det skal opprettes et eget politisk utvalg for å ivareta oppgaver innenfor miljø og landbruk etter delegasjon fra regionstyret. Det er også forutsatt at ordførerne skal utgjøre et eget politisk utvalg i hastesaker. Videre kan det være aktuelt å opprette andre politiske utvalg under regionstyret for å ivareta spesielle oppgaver. Det er vektlagt at organiseringen skal gi gode muligheter for kompetanseutvikling og rolleutvikling blant politikerne, herunder en god arbeidsdeling i forhold til kommunestyrene.

### **3.2 Administrativ organisering**

Det er forutsatt at regionstyrets administrasjon skal ledes av en administrasjonssjef med tilsvarende oppgaver og myndighet som en vanlig rådmann innenfor MNRs virksomhet. Administrasjonssjefen skal samarbeide med en fast tilsatt assisterende administrasjonssjef. Det er forutsatt at administrasjonssjefen skal ha funksjon som leder av rådmannsgruppen. Administrasjonssjefen vil være rapporteringspunkt for underliggende fagenheter. Rådmannsgruppens oppgaver vil dels være knyttet til løpende rådgivning i strategiske og praktiske spørsmål, dels ansvar for løpende samordning mot den enkelte kommune.

Stillingen som administrasjonssjef dekkes gjennom en turnusordning mellom rådmennene. En turnusløsning vil bidra til god samordning mellom MNR og kommunene og styrke balansen i samarbeidet mellom kommunene. Regionstyret vil være arbeidsgiver for administrasjonssjef og assisterende administrasjonssjef. Stillingsandel for administrasjonssjef vil utgjøre 20 prosent av en hel stilling.

Forsøket innebærer mulighet for utprøving av ulike prinsipper for fordeling av personell og kompetanse mellom kommunene. Det gjelder bl.a. følgende typer løsninger:

- Ambulerende tjeneste fra sentral kompetansebase
- Hovedkontor og avdelingskontor på forskjellige steder i regionen
- Spredning av samlokaliserte enheter
- Nettverksorganisering med utplasserte stillinger i alle kommunene

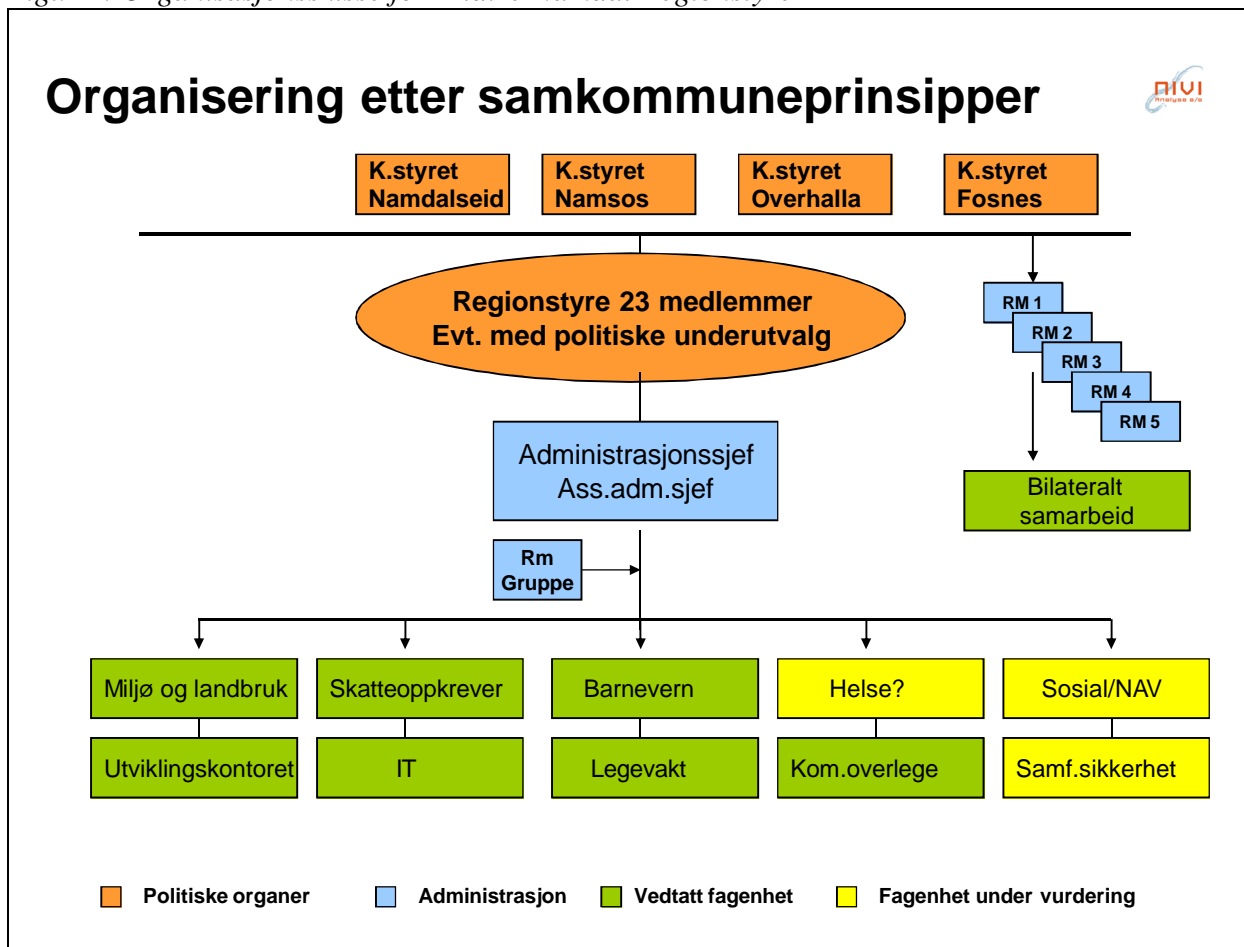
Det er forutsatt at regionstyret skal bestemme hovedstruktur for lokalisering av personell i MNR-ordninger. Kontorsted for nåværende interkommunale ordninger som inngår i forsøket skal videreføres. Dersom nye oppgaver overføres til MNR, skal det tilstrebes en fordeling av kompetanse og arbeidsplasser i regionen.

Når det gjelder tilsetting av personell, er det forutsatt at alle ansatte i MNR-ordninger, utenom administrasjonssjef og assisterende administrasjonssjef, skal være knyttet til en arbeidsgiverkommune. Det er søkt om videreføring av dagens arbeidsgivertilknytning for ansatte i MNR-ordningene som vil inngå i forsøket. Rådmannen i arbeidsgiverkommunen skal kun utøve arbeidsgiverfunksjoner, mens regionstyret og administrasjonssjefen har ansvar for faglige prioriteringer og styring av ressursbruk. Dersom MNR skulle bli en permanent ordning, vil det være naturlig å vurdere harmonisering og overføring av arbeidsgiverfunksjonen til MNR.

Finansieringen av MNRs virksomhet vil komme fra kommunene. Det er forutsatt at budsjett for det første driftsåret skal fastlegges ut fra gjeldende prinsipper for kostnadsfordeling for den enkelte ordning. Det kan forventes behov for justeringer i den foreslåtte finansieringsordningen.

Det er forutsatt at Regionstyret er ansvarlig for å trekke opp prinsipper for samordning i forhold til kommunene og statlig myndighet. MNRs virksomhet skal så langt det er formålstjenlig samordnes med kommunenes øvrige tjenesteproduksjon og ressursinnsats. Det er forutsatt at Regionstyret skal gi en årlig redegjørelse om sin virksomhet til kommunene. Det er videre understreket at plikten til å rapportere til nasjonale informasjonssystemer påhviler den enkelte deltakerkommune. MNR skal systematisk registrere informasjon om ressursbruk og tjenesteyting slik at deltakerkommunene kan oppfylle sine forpliktelser etter lov og forskrift.

Figur 1: Organisasjonsskisse for Midtre Namdal Regionstyre

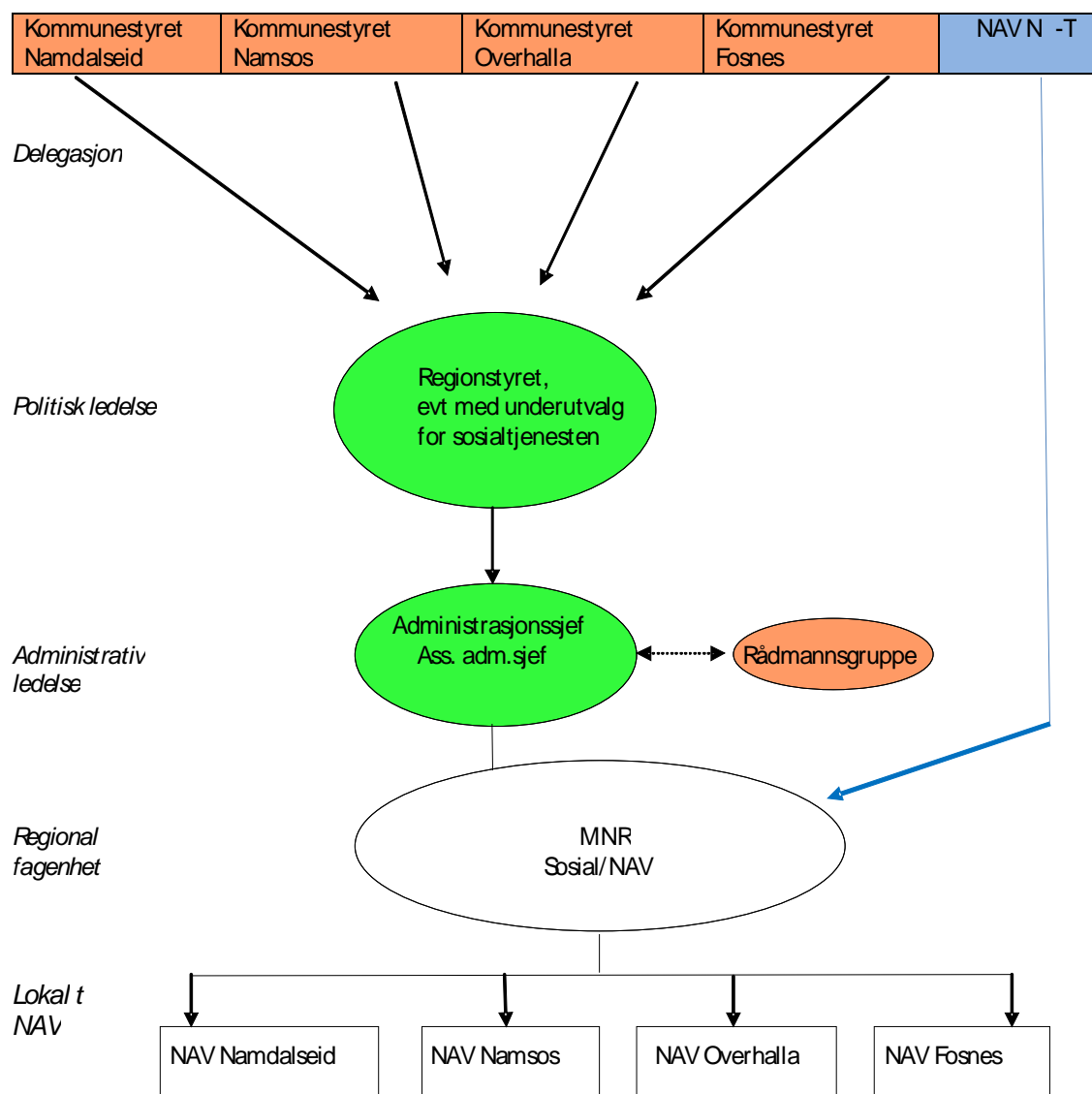


#### 4. Forslag til konkret organisasjons- og styringsmodell for sosialtjenesten

Som lovpålagt tjeneste vil organisasjons- og styringsmodellen for sosialtjenesten langt på vei følge de samme strukturer som er lagt til grunn for de andre ordningene i forsøket, som f eks den felles barnevernstjenesten. Det er en viktig målsetting for forsøket at samarbeidsmodellen skal bidra til å fremme helhetlige løsninger framfor en oppdeling av samarbeidet i ulike organisasjoner. Det vil derfor være viktig at også samarbeidsløsningen for sosialtjenesten følger de hovedprinsipper som er lagt til grunn for forsøket. Det som likevel skiller sosialtjenesten fra de øvrige ordningene er at organiseringen på dette området også skal ivareta kravene til en felles tjeneste med den statlige arbeids- og velferdsforvaltningen. Sosialtjenesten skal inngå som en integrert del av NAV lokalt (felles førstelinje), bli gjennom kravet til fysisk samlokalisering og mulighetene for enhetlig ledelse og delegasjon mellom

stat og kommune. Figuren under gir en skisse for hovedelementene i en felles sosialtjeneste under regionstyret.

Figur 2: Hovedskisse for organisering av felles sosialtjeneste som del av NAV



I de følgende avsnittene vil arbeidsgruppen fremme forslag til konkret organisasjons- og styringsløsning med utgangspunkt i de ulike problemstillinger som er listet opp i mandatets pkt 2. Rekkefølgen problemstillingene diskuteres følger strukturen i figuren over. Først drøftes spørsmålet om hvor omfattende delegasjonen skal være, deretter spørsmålet om regionpolitikernes roller, deretter den administrative organiseringen etc.

#### 4.1 Regionstyrets oppgaver

Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) legger hovedansvaret for de sosiale tjenester til kommunene. I oversikten under listes opp sentrale oppgaver/plikter for kommunene etter lov om sosiale tjenester.

Tabell 1: Lov om sosiale tjenester

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapittel 1 angir formålet med loven som er å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levekårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og forbygge sosiale problemer.</li> <li>• Kapittel 2 regulerer fordelingen av oppgavene etter loven mellom stat og kommune.</li> <li>• Kapittel 3 pålegger den kommunale sosialtjenesten bl.a. ansvar for å drive forebyggende sosialt arbeid og ansvar for å samarbeide med andre deler av forvaltningen og med frivillige organisasjoner for å løse oppgaver etter loven. Videre er sosialtjenesten pålagt å medvirke, sammen med kommunens øvrige etater, til å skaffe boliger til vanskeligstilte, gi informasjon om sosialtjenestens tilbud og sosiale forhold i kommunen og utarbeide beredskapsplan for sin sosialtjeneste.</li> <li>• Kapittel 4 pålegger kommunen å etablere bestemte sosiale tjenester. Den skal ha en sosialtjeneste som kan gi opplysninger, råd og veiledning. De sosiale tjenester skal videre omfatte praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, avlastningstiltak, støttekontakt, plass i institusjon eller bolig med heldøgns tjenester og omsorgslønn. Kommunen har videre plikt til å finne midlertidig husvære til dem som ikke klarer det selv.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapittel 4A gir regler om rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning.</li> <li>• Kapittel 5 og 5A i loven gir regler om økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.</li> <li>• Kapittel 6 understreker kommunenes ansvar for tiltak overfor rusmiddelmissbrukere, og inneholder regler om særlige tiltak overfor denne gruppen.</li> <li>• Kapittel 7 inneholder bestemmelser som omtaler kommunens ansvar for institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester.</li> <li>• Kapittel 8 inneholder regler om saksbehandlingen etter sosialtjenesteloven, og kapittel 10 gir bestemmelser om hvem som er ansvarlig for å gi hjelp etter loven.</li> <li>• Kapittel 11 gir bestemmelser om kommunens økonomiske ansvar for sosialtjenesten og om retten til å kreve vederlag hos den som mottar ytelser.</li> <li>• Kapittel 12 inneholder avslutningsvis bestemmelser om lovens ikrafttredelse og overgangsregler.</li> </ul>
--	---

Hva som defineres som innholdet i sosialtjenesten kan variere mellom kommuner, det samme gjelder valg av organisering av tjenestene. I noen kommuner kan eksempelvis flyktningshjelpstjenesten være definert som en del av kommunens sosialtjeneste og organisert som en del av NAV kontorets virksomhet (Namdalseid og Namsos) selv om virksomheten reguleres av annet lovverk enn sosialtjenesteloven (lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) og lov om barneverntjenesten). I andre kommuner kan oppgaver etter sosialtjenesteloven være organisert som en del av kommunens pleie- og omsorgstilbud og dermed holdt utenfor sosialtjenesten i felles NAV kontor. I Overhalla er f.eks kommunens oppgaver etter sosialtjenesteloven organisert på følgende måte:

Tabell 2: Organisering av oppgaver etter sosialtjenesteloven i Overhalla kommune

Tjenesteenheter:		
Hjemmetjenester	kap 4	§ 4-2a, praktisk bistand og opplæring § 4-2e, omsorgslønn § 4-3, hjelp til dem som ikke kan dra omsorg for seg selv § 4-4, tiltak ved særlig tyngende omsorgsoppgaver
Helse og familie	kap 4	§ 4-2b, avlastningstiltak § 4-2c, støttekontakt, (til barn under 18 år) § 4-2d, plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester § 4-3a, rett til individuell plan § 4-4, tiltak ved særlig tyngende omsorgsoppg.
NAV/sosial	kap 4 kap 5 kap 6	§ 4-2c, støttekontakt, (til voksne, over 18 år) § 4-5, midlertidig husvære hele kapittel 5 hele kapittel 6

Det er en viktig forutsetning for samkommuneforsøket at kommunene delegerer den samme kompetanse, dvs myndighet og oppgaver, til regionstyret. Det prinsippet gjelder for øvrige ordninger i forsøket og er også lagt til grunn i Kommunal- og regionaldepartementets høringsnotat om samkommune. Arbeidsgruppen vil for egen del understreke at en situasjon der regionstyret har ulik myndighet i forhold til de enkelte deltakere vil komplisere beslutningsprosessene, skape uoversiktighet og undergrave mulighetene for å utøve en helhetlig politikk for samarbeidskommunene. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at det fattes likelydende vedtak om overføring av oppgaver etter sosialtjenesteloven til MNR.

En overføring av ansvaret for sosialtjenesten til regionstyret innebærer derfor at det må klargjøres hvilke oppgaver og myndighet som overføres til regionstyret og evt. om/hvilke oppgaver som fortsatt skal være kommunestyrets ansvar. Denne avgrensingen vil i neste omgang danne grunnlag for likelydende delegasjonsvedtak fra kommunene. Arbeidsgruppen vil peke på to hovedalternativer:

Alt overføres: Dette alternativet innebærer at hele kommunenes ansvar og myndighet etter sosialtjenesteloven overføres til regionstyret. Myndighetsoverføringen innebærer at kommunenes plikt etter loven til å sørge for at innbyggernes behov for nødvendige sosialtjenester dekkes på en forsvarlig måte i sin helhet påhviler regionstyret. En overføring av hele ansvaret innebærer at ansvaret overføres også for oppgaver etter sosialtjenesteloven som i dag er ivaretatt av andre enheter i kommunen enn sosial/NAV kontoret. Dette alternativet kan også reise spørsmål om tjenester som reguleres av andre lovverk, men som kommunene har lagt inn som en del av sin portefølje i NAV kontorene også skal overføres. Per i dag har f eks både Namdalseid og Namsos kommuner lagt flyktningtjenesten etter introduksjonsprogrammet til de lokale NAV kontorene.

Avgrenset overføring: Dette alternativet innebærer at kun deler av oppgavene etter sosialtjenesteloven blir overført, og da primært oppgaver som er rettet mot arbeid og aktivitet. De delene av sosialtjenesteloven som er naturlig å se i nær sammenheng med kommunens pleie- og omsorgsyntelser vil fortsatt være plassert i deltakerkommunene, både politisk og administrativt. Den sentrale utfordringen i dette alternativet er hvor grensesnittet skal trekkes mellom oppgaver som regnes som en naturlig del av NAV-tjenesten og oppgaver som naturlig hører hjemme som en del av kommunens pleie- og omsorgstilbud. Som det ble dokumentert i rapporten fra arbeidsgruppen i 2008 er det stor variasjon i hvilke oppgaver kommunene i MNR har valgt å legge til det lokale NAV kontoret (fra lovbestemt minimum i Fosnes til store deler av sosialtjenesten i Namsos). Synspunktene på hvilke ytelser som naturlig hører hjemme hvor varierer m.a.o. mellom kommunene.

### *Drøfting*

Etter arbeidsgruppens vurdering kan det i utgangspunktet være gode argumenter for at hele ansvaret etter sosialtjenesteloven bør overføres til regionstyret. Det kan legge til rette for at regionstyret kan se de ulike delene av sosialtjenesten i sammenheng, f eks når det gjelder tjenester som praktisk bistand, støttekontakt, avlastning mv. Også hensynet til å samle kompetanse og opprette et felles fagmiljø under enhetlig ledelse kan tale for en slik løsning. Men dette alternativet vil samtidig innebære at oppgaver overføres til regionstyret som kommunen i dag har organisert som en del av sin omsorgstjeneste og ikke som en del av det

lokale NAV kontoret sitt tilbud. Det vil kunne skape nye samordningsutfordringer mellom regionstyret og kommunenes øvrige helse- og omsorgstjeneste.

Alternativet med avgrenset overføring gjør krav på en klargjøring av hvilke oppgaver etter sosialtjenesten som blir overført. Av betydning for dette spørsmålet er et lovforslag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å samle i en egen lov de kommunale tjenester som i henhold til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen skal inngå i NAV kontoret ("Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen"). De obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret får med dette lovforslaget en særskilt lovforankring og iht departementet er formålet med dette å tydeliggjøre sammenhengen mellom de sosialfaglige og arbeidsrettede virkemidlene. Tjenestene som iht høringsnotatet til lovforslaget foreslås lagt til den nye loven er tjenester som tradisjonelt har vært forvaltet av sosialkontorene i kommunene:

- Sosialtjenestelovens regler om økonomisk stønad
- Sosialtjenestelovens regler om midlertidig husvære/botilbud
- Sosialtjenestelovens regler om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- Sosialtjenestelovens regler om opplysning, råd og veiledning.

Lovforslaget innebærer dermed et skille mellom tjenester etter loven som kan karakteriseres som hovedsakelig økonomisk/arbeidsrettet karakter og tjenester som hovedsakelig er helse- og omsorgstjenester. De to grupper av tjenester får dermed hvert sitt lovgrunnlag.<sup>1</sup>

Arbeidsgruppen legger departementets lovforslag til grunn som utgangspunkt for sorteringen av hvilke oppgaver som skal overføres til regionstyret og hvilke som fortsatt skal være kommunenes ansvar innenfor dette alternativet. Departementets lovforslag reflekterer langt på vei dagens organisering av tjenestene i kommunene, jf eksempelet fra Overhalla over, og dersom loven vedtas formaliseres skillet mellom de ulike tjenestetypene ved at de gis separate rettsgrunnlag.

Utfordringen med dette alternativet er at det innebærer en deling av det politiske ansvaret mellom regionstyret og enkeltkommunene for et helhetlig tjenesteområde. Grupper av sosialhjelpsmottagere har kompliserte hjelpebehov som kan medfører flere og andre tjenester enn de arbeidsrettede tiltak som da i hovedsak vil bli ytt fra den regionale NAV/sosialtjenesten. For å møte utfordringer til samordning mellom tjenesteenheter i kommunen og den regionale sosialtjenesten må det derfor etableres gode rutiner og arenaer for samarbeid.

### Konklusjon:

Arbeidsgruppen ser fordeler og ulemper ved begge alternativer, men tilrår alternativet med en avgrenset overføring (alternativ 2). Den kommunale porteføljen i den regionale NAV-løsningen vil dermed samsvare med det som må forventes å bli nasjonal lovgivning om

---

<sup>1</sup> Lovforslaget må også ses i sammenheng med Helse- og omsorgsdepartementets arbeid med harmonisering av reglene i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven (som en del av arbeidet med samhandlingsreformen og oppfølging av det såkalte Bernt utvalget). I valget mellom enten å foreslå en felles helse- og sosiallov som også omfattet de økonomiske ytelsene i dagens sosialtjenestelov eller legge disse tjenestene i en ny lov, mener også Helsedepartementet at sistnevnte løsning er best fra sitt perspektiv. Det framheves at denne løsningen legger bedre til rette for en harmonisering av regelverket for de gjenværende omsorgstjenestene i sosialtjenesteloven og regelverket for kommunens helsetjenester ved at disse tjenestene vil være mer likeartede enn om harmoniseringen også skulle omfattet økonomisk stønad og kvalifiseringsstønad. Høringsnotatet hadde høringsfrist 10 mars d.å. På henvendelse fra NIVI 15.06 kunne ikke Arbeids- og inkluderingsdepartementet si noe om når lovforslaget ville bli fremmet overfor Stortinget.

kommunale standardtjenester i NAV forvaltningen. I tillegg til de tjenestene som omfattes av lovforslaget vil arbeidsgruppen anbefale at ytterligere noen tjenester overføres. Dette er tjenester som flere av kommunene har lagt til NAV kontoret i dag. Oppgavene som arbeidsgruppen foreslår blir overført er dermed som følger:

- Sosialtjenestelovens regler om økonomisk stønad (kap.5)
- Sosialtjenestelovens regler om midlertidig husvære/botilbud (kap. 4, §4-5)
- Sosialtjenestelovens regler om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (kap.5A)
- Sosialtjenestelovens regler om særlige tiltak overfor rusmiddelbrukere (kap.6, men ikke kap.6A)
- Sosialtjenestelovens regler om opplysning, råd og veiledning
- Husbankordningen/bostøtte
- Gjeldsrådgivning
- Flyktningetjenesten etter introduksjonsprogrammet

#### *Politiske roller:*

Arbeidsgruppens tilråding innebærer at det innledes samarbeid om en felles sosialtjeneste og sosialpolitikk for deltakerkommunene som omfatter bruk av en rekke økonomiske og arbeidsrettede virkemidler, jf over. For de tjenesteområder som overføres, vil regionstyret være formelt ansvarlig for å fastlegge hvilke oppgaver som skal samordnes med staten i det enkelte lokale NAV kontor. Videre vil regionstyret ha ansvar for å sikre lokale tilpasninger i sosialpolitikken i forhold til ev særskilte utfordringer eller ønsker om prioriteringer i den enkelte deltakerkommune.

Et viktig element i etableringen vil være å sikre at regionstyret får et tydelig politisk eierskap til tjenesten. Hvilke områder som skal være underlagt regionstyrets politiske behandling og hva som evt skal delegeres til felles sosialleder må regionstyret vurdere nærmere. Politiske roller for regionstyret vil kunne være:

- Gjøre strategiske vurderinger med henhold til videreutvikling av sosialtjenesten i regionen
- Se sosialtjenesten i sammenheng og sikre samordning med tilgrensende tjenester i så vel samkommunen (barnevern) som i kommunene.
- Sette opp felles mål, prioriteringer og felles driftsbudsjett for den samlede sosialtjenesten i regionen
- Avklare spesielle lokale utfordringer og satsingsområder
- Fatte beslutninger om å delegeres fullmakter til å avgjøre enkeltsaker til felles sosialleder.

En overføring av store deler av sosialtjenesten til regionstyret kan aktualisere opprettelse av et politisk utvalg for å ivareta bestemte oppgaver etter delegasjon fra regionstyret. I henhold til forsøksforskriften har regionstyret frihet til å avgjøre den interne politiske organiseringen. Opprettelse av et eget utvalg kan bidra til å synliggjøre sosialområdet som arbeidsfelt og åpne for en bredere deltagelse enn regionstyrets medlemmer. Samtidig vil et slikt utvalg fort kunne oppfattes som et organ som lever sitt eget liv ved siden av regionstyret og som dermed kan bidra til å tilsløre de politiske ansvarsforholdene.

#### **Konklusjon:**

Arbeidsgruppen vil framheve at den foreslåtte overføringen av oppgaver på sosialområdet vil legge grunnlaget for en felles utformet sosialpolitikk i regi av regionstyret. Arbeidsgruppen vil ikke tilrå at det opprettes et eget politisk underutvalg for tjenesteområdet. Det vil innebære ytterligere et ledd mellom innbyggerne og regionstyret som den politisk ansvarlige for tjenesten. Arbeidsgruppen mener dette spørsmålet evt. kan vurderes etter at det er høstet erfaringer med direkte ansvar lagt til regionstyret.

#### **4.2 Forslag til administrativ og faglig organisering av en regional sosialtjeneste**

Arbeidsgruppens forslag til organisering må ivareta både de prinsipper for organisering som gjelder for øvrige oppgaver underlagt regionstyret (samkommuneprinsipper) og de krav og føringer som gjennomføringen av NAV reformen stiller til organisering av førstelinjetjenesten. I forhold til samkommunen innebærer det at det skal etableres en regional organisasjon for sosialtjenesten med nødvendige fullmakter til å drive en kompetent tjeneste for de fire kommunene. I forhold til kravet om etablering av en felles NAV førstelinje må den regionale organisasjonen på kommunal side sørge for tett samhandling med statsetaten (ved tjenesteområdeleder). Arbeidsgruppens forslag til organisering på regionalt og lokalt nivå framgår av det følgende.

##### *Leder for regional fagenhet*

Det opprettes egen fagenhet for sosialtjenesten som er underlagt en felles sosialleder for alle kommunene (begrepet "sosialleder" benyttes for leder av den kommunale sosialtjenesten). Hvorvidt det skal være en felles leder for en integrert tjeneste med statsetaten drøftes nedenfor. Fra regionstyret delegeres felles sosialleder nødvendige fullmakter for å drive den felles sosialtjenesten både administrativt og faglig. Myndighetsfordelingen mellom regionstyret, administrasjonssjefen i MNR og felles sosialleder fastlegges i et eget delegasjonsreglement for regionstyret (forskriftsfestet krav). Den regionale fagenheten bør ha vedtakskompetanse i administrative enkeltsaker etter delegasjon fra regionstyret.

Felles sosialleder delegerer myndighet og oppgaver til lokal leder for NAV kontorene ut fra hvilke oppgaver som er avtalt skal ligge til det enkelte NAV kontor. Felles sosialleder rapporterer til administrasjonssjefen i MNR og til regionstyret (og til NAV N-T ved fylkesdirektør dersom det etableres felles statlig-kommunal regionalleder)

##### *Tilsatte i sosialtjenesten*

Ved en samlet overføring av ansvaret etter sosialtjenesteloven til regionstyret vil alle ansatte i den kommunale sosialtjenesten være faglig underlagt den felles regionale sosiallederen. Ved en avgrenset overføring (alternativ 2) vil den regionale leders faglige instruksjonsmyndighet kun omfatte de medarbeidere som følger oppgavene som overføres. Så lenge forsøket pågår vil de ansatte i den kommunale sosialtjenesten videreføre sitt arbeidsgiverforhold til dagens kommuner. Det følger av prinsippet som er lagt til grunn for andre tilsatte i MNR-ordninger som inngår i forsøket. Dersom samkommunen blir permanent lovhjemlet, vil det være aktuelt å overføre arbeidsgiveransvaret til MNR.

Den regionale fagressursen bemannes opp med de årsverk som kommunen disponerer til sosialtjenesten i henhold til den løsning som velges for overføring av oppgaver. Kartleggingen i 2008 (jf arbeidsgruppens rapport) viste at de fire kommunene i dag samlet bruker 12,1

årsverk til sosialtjenesten (for to av kommunene inkluderer dette tallet årsverk knyttet til ledelse av felles helse- og sosialenhet). Ressursbehovet bør vurderes med utgangspunkt i at det skal etableres en samlet regional organisasjon som vil ha visse muligheter for intern arbeidsfordeling og spesialisering, bl a på bakgrunn av svingninger i behov og etterspørsel etter tjenester i de enkelte kommuner. Det må også legges til grunn at organisasjonen har kapasitet til salg av tjenester til nabokommuner (Flatanger). Bemanningen på kommunal side må også sees i sammenheng med hvordan statsetaten har valgt å organisere sin kompetanse.

#### *Lokale NAV kontorer*

Som i dag skal det være NAV-kontor i hver av de fire kommunene og brukerne skal møte opp og få de tjenester vedkommende har behov for på NAV-kontoret i sin kommune. Daglig leder ved lokalkontor rapporterer til regional sosialleder for alle kommunale ytelser og til statlige tjenesteområdeleder for statlige ytelser.

I og med at ansvaret for hele, eller deler av, ansvaret for sosialtjenestene overføres til regionstyret vil det være behov for å inngå avtale direkte mellom MNR og Arbeids- og velferdsetaten i Nord-Trøndelag om etablering og drift av felles NAV enhet med lokalkontor i hhv. Fosnes, Overhalla, Namdalseid og Namsos, jf § 14 i Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen ”Hvis kommunen delegerer sin myndighet til et interkommunalt organ eller en vertskommune, kan avtalen inngås med dette organet eller vertskommunen.” Det legges til grunn at regionstyret har fullmakt til å representere samarbeidskommunene ved inngåelse av avtalen. Samarbeidsavtalen vil regulere hvilke ytelser som fra kommunal side blir lagt inn i den felles NAV-forvaltningen. Denne avtalen vil da erstatte eksisterende samarbeidsavtaler som kommunene enkeltvis har inngått med statsetaten. Etablering av en regional ordning for sosialtjenesten vil legge til rette for å harmonisere hvilke ytelser som tilbys i de lokale NAV kontorene fra kommunenes side.

I dag er det avtalt enhetlig ledelse av samtlige lokalkontorer. Det er også avklart om daglig leder skal ha statlig eller kommunalt tilsettingsforhold. I avtalen mellom Fosnes kommune og NAV-etat er det enighet om at tjenesteområdeleder skal ivareta den daglige ledelse av NAV Fosnes. Etter arbeidsgruppens vurdering trenger ikke disse forholdene å endres som følge av at det etableres en regional sosialtjeneste, men må fastsettes på nytt gjennom ny avtale.

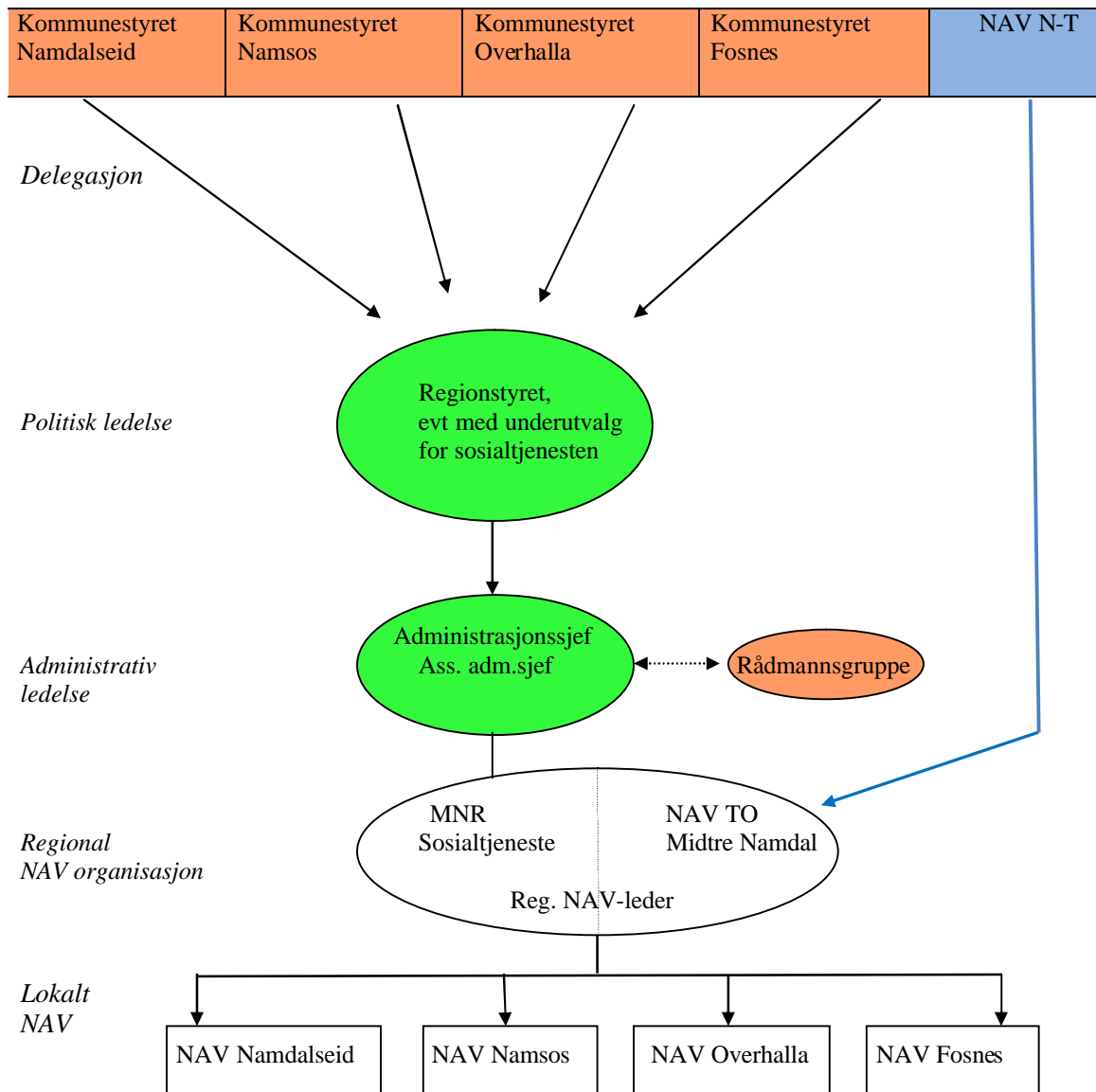
#### *Forholdet til Flatanger:*

Flatanger inngår i tjenesteområdet som NAV N-T har for Midtre Namdal, men kommunen deltar ikke i forsøket med samkommune. Det innebærer at kommunen heller ikke vil delta i den skisserte ordningen med en felles sosialtjeneste inn mot NAV, men forsøket åpner for både ordinært kjøp og salg av tjenester og samarbeid etter kommunelovens §28b administrativt vertskommunesamarbeid. I forsøksforskriften er det lagt til grunn at ”andre kommuner vil kunne delegerer administrativ myndighet til regionstyrets administrasjon, men det vil ikke være anledning til delvis deltakelse i regionstyret eller underliggende politisk utvalg”.

### **4.3 Regional fellesløsning med statsetaten:**

NAV NT har som kjent organisert virksomheten i tjenesteområder (TO), med en regional leder for hvert tjenesteområde, herunder for Midtre Namdal. Med etableringen av en regional organisasjon for kommunenes sosialtjeneste vil det være avgjørende med tett kontakt og samhandling mellom hhv det statlige tjenesteområdet og den regionale sosialtjenesten for en mest mulig samordnet og velfungerende førstelinjetjeneste. Spørsmålet som må drøftes er om integreringen på lokalt nivå skal gjenspeiles på regionalt nivå ved at den nye fagenheten for sosialtjenesten samorganiseres med det statlige tjenesteområdet og underlegges felles ledelse, eller om det skal være to-sporet organisering og ledelse med felles samordning (etablering av felles arenaer mv). Under skisseres og beskrives de to løsningene:

*Figur 3: Skisse til organisering av samarbeidsordning for sosialtjenesten med integrert regional løsning med NAV-etat*

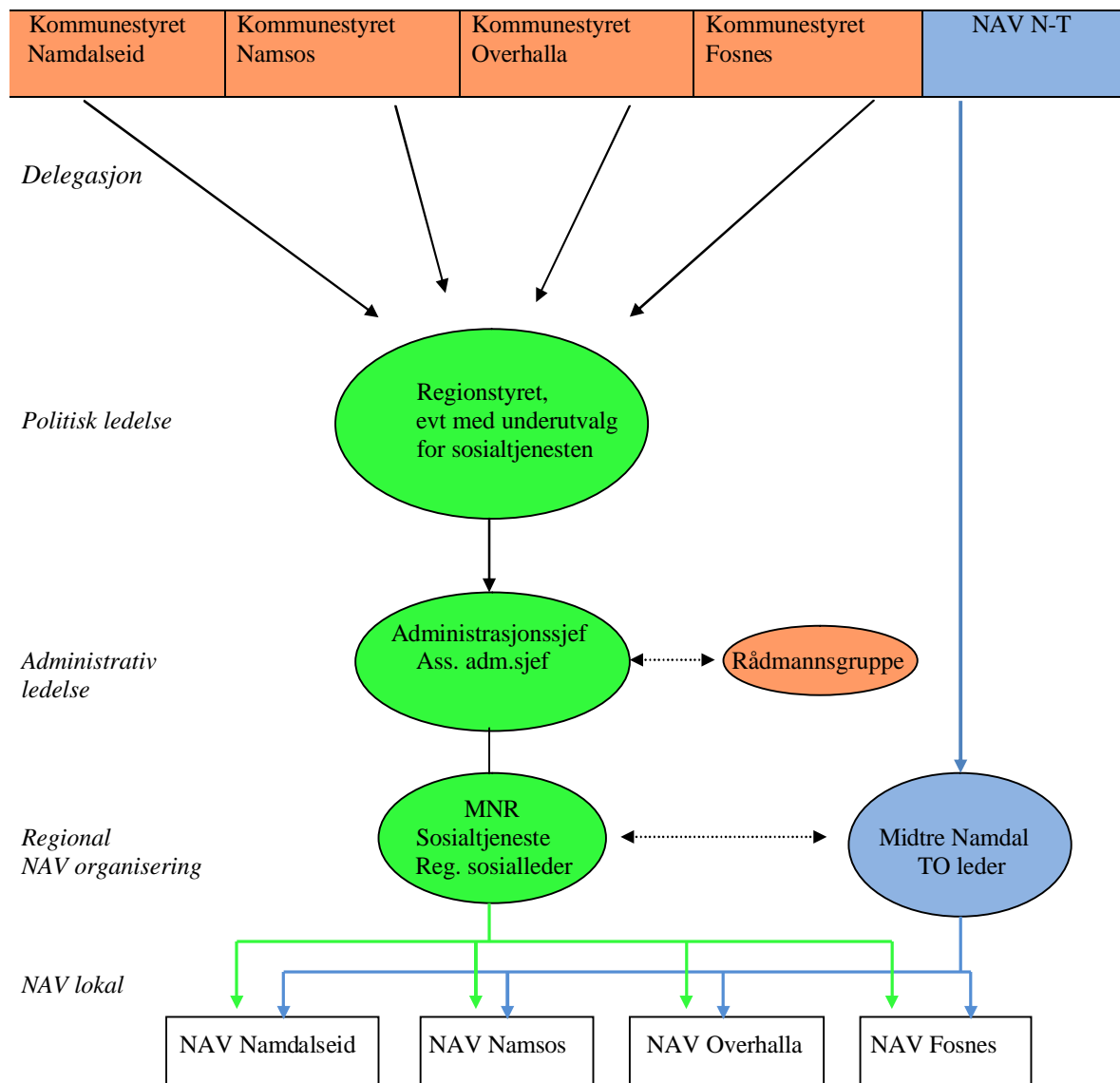


En løsning med *felles regional leder* vil innebære at leder delegerer alle fullmakter administrativt og faglig fra både statlig og kommunal side. I henhold til Arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14 og forskrift om rammer for delegasjon mellom stat og kommune kan felles NAV leder organisere arbeidet i den regionale ordningen (inkl lokalkontorene) på tvers av ansettesesforholdene til de tilsatte når dette måtte anses som hensiktsmessig for god måloppnåelse. Fra kommunenes side vil delegasjonen skje i flere etapper; fra deltakerkommunene til regionstyret og videre delegering fra regionstyret til felles sosialleder. Felles leder vil deretter delegerer myndighet og oppgaver til lokal leder på bakgrunn av hvilke oppgaver på kommunal og statlig side som det er aktuelt å legge til de lokale NAV kontorene. Felles leder for tjenesteområdet vil rapportere til fylkesdirektør på statlig side og til administrasjonssjef og regionstyret på kommunal side. Lokal leder derimot vil kun rapportere til felles tjenesteområdeleder for både kommunale og statlige oppgaver.

Fordelen med en slik løsning ville være at den vil tydeliggjøre det enhetlige preget ved NAV ved at den regionale samforvaltningen er underlagt en faglig-administrativ leder med et tydelig resultatansvar overfor sine arbeidsgivere. Utfordringen kan være "å tjene to herrer på

samme tid” og samtidig sørge for at styrings- og rapporteringslinjer holdes klart klart atskilt. Den viktigste prinsipielle innvendingen er likevel at det lokalpolitiske ansvaret for sosialtjenesten kan bli mindre tydelig i en integrert modell.

Figur 4: Skisse til organisering av samarbeidsordning for sosialtjenesten med separat kommunal og statlig regional organisering



I en løsning med *todelt ledelse* vil både staten og kommunene ha sin leder på Midtre Namdalsnivå direkte underlagt fylkesdirektøren på statlig side og direkte underlagt regionstyret på kommunal side. Sett fra kommunenes side vil en slik ledermodell gi et tydelig faglig lederansvar til en felles sosialleder for de kommunale sosialoppgavene. En slik løsning vil imidlertid stille store krav til at de to lederne utvikler et tett samarbeid og arbeidsrutiner som legger til rette for at virkemidler blir samordnet og personale disponert best mulig i forhold til behovet ved hvert enkelt lokalkontor. Et samordningsmøte/partnerskapsforum for regionen kan i så fall være en mulig løsning med representasjon fra administrasjonssjefen og

felles sosialleder på kommunal side, og tjenesteområdeleder og ev fylkesdirektør på statlig side

Uansett valg av regional ledelsesmodell vil et helhetlig samarbeid om sosialtjenesten på regionalt nivå, herunder felles strategi og tilnærming forutsette etablering av arenaer som sikrer løpende kommunikasjon både mellom de samarbeidende kommunene, og mellom MNR og Arbeids- og velferdsetaten.

#### Konklusjon:

Arbeidsgruppen anbefaler at statlige tjenesteområde og MNR sosialtjeneste integreres i en felles regional organisasjon underlagt en felles leder. Etter arbeidsgruppens vurdering vil en tosporet ledelse fort kunne resultere i kompetansestrid, lavere effektivitet og sub-optimale løsninger ved uenighet. Tosporet ledelse vil også være mer kostbart enn om stat og regionstyret deler på kostnadene med en felles leder.

Spørsmålet om lederens tilsettingsforhold vil måtte avklares ved inngåelsen av avtalen med statsetaten. Med arbeidsgruppens forslag vil ansvaret som overføres fra kommunene til regionstyret omfatte tjenester som er direkte koblet mot arbeid og aktivitet og som i sin helhet skal inngå i NAV forvaltningen. Her vil delegasjon fra regionstyre til statlig tilsatt leder, dersom det avtales med statsetaten, være uproblematisk og følge de rammer som er trukket for delegasjon mellom stat og kommune i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven med tilhørende forskrift.

#### **4.3 Prinsipper for budsjettering, finansiering og kostnadsfordeling**

Regionstyret skal årlig fastsette konkrete og realistiske mål for den samlede tjenesten. Med det som utgangspunkt skal regionstyret utarbeide budsjett for de oppgaver som inngår i den felles sosialtjenesten. Viktige poster blir:

- o Kostnader knyttet til økonomiske ytelser til sosialhjelpmottakere.
- o Lønns- og driftskostnader for sosialtjenesten.

Det er to hovedelementer i kommunenes utgifter til sosialtjenesten. Det første hovedelementet er utgifter til de sosiale ytelsene, herunder sosialstønad, omsorgslønn mv. Det er lagt til grunn at finansieringsansvaret for de sosiale ytelsene skal ligge til den enkelte deltakerkommune, jf regionrådets mandat og praksis for MNR Barnevern. Dette innebærer at utgiftene til sosiale ytelser refunderes fullt ut av den kommune der tiltaket er hjemmehørende og at kommunenes kostnader til sosiale tiltak ikke endres som følge av at det etableres en felles tjeneste.

Den andre hovedkomponenten i kommunenes utgifter er knyttet til driften av selve tjenesten. I etableringen av en felles tjeneste vil kommunenes andel av alminnelige driftskostnader fordeles etter en kostnadsfordelingsmodell. Denne kan ta utgangspunkt i at kostnadene utelukkende fordeles på grunnlag av innbyggertall (forholdsmessig andel av samlet innbyggertall), eller den kan ta utgangspunkt i at innbyggertall kombineres med et fastelement som dekker arbeidsoppgaver der arbeidsomfanget varierer lite med kommunestørrelse. For Barnevernstjenesten er 10 prosent av driftsutgiftene fordelt likt og 90 prosent etter innbyggertall. Den største kostnadskomponenten i driftsbudsjettet gjelder utgifter til personell dvs lønn og drift av stillinger i tjenesten. En ev merutgift ved etablering av en felles tjeneste vil følgelig primært knyttes til økte lønnsutgifter etter ev tilføring av årsverk for å heve nivået på tjenesten. Det er imidlertid ikke lagt til grunn som oppstartsløsning.

Det er også mulig å tenke seg bruk av andre demografiske eller sosiale kriterier i kostnadsnøkkelen. Konkrete vurderinger må gjøres for å fastlegge en konkret kostnadsnøkkel. I første omgang dreier det seg om å foreslå en nøkkel til bruk ved oppstart av forsøket. Denne kan justeres underveis.

Kostnadsfordelingen for driften av tjenesten må også inkludere statsetaten, gitt at regional sosialtjeneste integreres med statsetaten på tjenesteområdenivå i en regional felleløsning.

**Merknad: Regnskapstall for sosialtjenesten er under fremskaffelse og legges til grunn for vurdering av kostnadsnøkkel ved oppstart.**

#### 4.4 Førsteutkast til rutiner for samordnet rapportering

Systemet for rapportering vil måtte oppfylle krav og ønsker på både statlig og kommunal side. Utvikling av et godt rapporteringssystem bør forankres i faglig leder for tjenesten og administrasjonssjef for regionstyret.

Arbeidsgruppen legger til grunn at systemet må være forutsigbart og enhetlig oppbygd. Det må være en målsetting å utvikle et mest mulig standardisert rapporteringssystem for både statlige og kommunale tjenester innenfor tjenesteområdet. Arbeidsgruppen vil i den forbindelse vise til arbeidet med å utvikle målekort som grunnlag for målstyring innenfor det statlige tjenesteområdet. Tabellen under viser rapporteringstemaer og frekvens for NAV kontorene i dag:

Stat	Frekvens	Kommune	Frekvens
Økonomisk avvikshåndtering	Månedlig	Økonomisk avvikshåndtering	Månedlig
Målekort (Tj.omr)	Månedlig		
Resultatoppfølging - Sentrale - Fylkesvise -Tj. området	Månedlig	Resultatoppfølging Kap 5 og 5a	Månedlig
BMS	Månedlig	BMS	Månedlig
Sykefravær	Månedlig	Sykefravær	Månedlig
Tiltaksgjennomføring	Månedlig	Hjemmelsrapportering	Kvartalsvis
Tertialrapport (virksomhetsrapport)	Tertial	Ståtedsrapport (virksomhetsrapport)	Kvartalsvis
Årsberetning	Årlig	Årsberetning	Årlig
Generell status- muntlig	Månedlig	Generell status- muntlig	Hver 14. dag