



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

# St.prp. nr. 46

(2004–2005)

---

Ny arbejds- og velferdsforvaltning



## Innhold

<b>1</b>	<b>En ny arbeids- og velferdsforvaltning – hovedpunkter</b> .....	5			
1.1	Bakgrunn .....	6	3.4	Reformbehov i forhold til brukerretting .....	34
1.2	Behov for nye grep .....	7	3.4.1	Fleretatsbrukere og kasteballer .....	34
1.3	Organisering er en del av svaret på reformbehovet .....	9	3.4.2	Synspunkter fra brukere og deres organisasjoner .....	35
1.4	Mål for en organisatorisk reform .....	9	3.4.3	Brukerorganisasjonenes høringsuttalelser til NOU 2004: 13 ..	35
1.5	Krav til en ny arbeids- og velferdsforvaltning .....	11	3.5	Betydningen av organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen .....	35
1.6	NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning .....	11	3.5.1	Formålseffektivitet og organisering .	36
1.7	Regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning .....	12	3.5.2	Kostnadseffektivitet og organisering .....	36
1.8	Samfunnsøkonomiske effekter og omstillingskostnader .....	14	3.6	Nye grep for arbeid og brukerretting .....	37
1.9	Gjennomføring av reformen .....	15	<b>4</b>	<b>Internasjonale tendenser</b> .....	39
1.10	Samlet gjennomgang og videre utvikling av virkemiddelapparatet ....	16	4.1	Bakgrunn .....	39
<b>2</b>	<b>Om dagens arbeids- og velferdsforvaltning</b> .....	19	4.2	Organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen i andre land – med vekt på førstelinjetjenesten .....	39
2.1	Innledning .....	19	4.3	Oppsummering .....	43
2.2	Om Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten .....	19	<b>5</b>	<b>Erfaringer fra forsøk m.v.</b> .....	44
2.2.1	Trygdeetaten .....	19	5.1	Innledning .....	44
2.2.2	Aetat .....	21	5.2	Samordningsforsøket .....	44
2.2.3	Trygderetten .....	23	5.2.1	Beskrivelse av forsøksprogrammet .	44
2.2.4	Sosialtjenesten .....	23	5.2.2	Beskrivelse av det enkelte forsøk ....	45
2.3	Samarbeid mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten .....	25	5.2.3	Organisering av førstelinjetjenesten i forsøkene .....	47
<b>3</b>	<b>Samfunnsmessige utfordringer og reformbehov</b> .....	28	5.2.4	Utpøving av arbeidsmåter og verktøy .....	49
3.1	Innledning .....	28	5.2.5	Brukernes erfaringer .....	49
3.2	Samfunnsmessige utviklingstrekk og utfordringer for arbeids- og velferdsforvaltningen .....	28	5.3	Tiltaksforsøket .....	50
3.3	Reformbehov i forhold til arbeid .....	30	5.4	Arbeidsmarkedssatsingen i Tiltaksplanen mot fattigdom samarbeidserfaringer .....	51
3.3.1	Yrkesdeltakelse, arbeidsledighet og stønadsmottakere .....	30	5.5	Oppsummering .....	52
3.3.2	Lange og sammensatte stønadsforløp .....	32	<b>6</b>	<b>Mål for en organisatorisk reform</b> .....	53
3.3.3	Høringsinstansenes syn .....	33	6.1	Innledning .....	53
			6.2	Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad .....	53
			6.3	Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov .....	55

6.4	En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning .....	56	7.5.6.1	Samarbeidsarenaer på ledernivå .....	77
6.5	Krav til organisering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning .....	58	7.5.6.2	Felles lederutvikling .....	77
<b>7</b>	<b>Regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning .....</b>	<b>59</b>	7.5.6.3	Felles kompetansebygging .....	77
7.1	Regjeringens forslag – i korte trekk	59	7.5.6.4	Felles metodiske verktøy .....	77
7.2	Utredningsutvalgets forslag .....	60	7.5.6.5	Forsøks- og utviklingsarbeid på tvers av forvaltningsnivåene .....	79
7.3	Forholdet mellom stat og kommune .....	61	7.5.6.6	Tverrgående rutiner og prosedyrer .	79
7.3.1	Prinsipper og hensyn i forholdet stat/kommune .....	61	7.5.6.7	Resultatmål, indikatorer og rapportering på tvers .....	80
7.3.1.1	Verdier og hensyn som vektlegges .	61	7.5.6.8	IKT .....	80
7.3.1.2	Styringsprinsipper .....	62	7.5.7	Nærmere om utforming av førstelinjetjenesten .....	81
7.3.2	Større kommunalt ansvar? .....	63	7.5.7.1	Lokal fleksibilitet .....	81
7.3.2.1	Utredningsutvalgets og høringsinstansenes synspunkter .....	63	7.5.7.2	Forholdet til tilgrensende tjenesteområder .....	82
7.3.2.2	Regjeringens vurdering .....	63	7.5.8	Støttefunksjoner for førstelinjetjenesten .....	83
7.3.3	Større statlig ansvar – ansvar for økonomisk sosialhjelp .....	66	7.6	Klage- og ankesystemet .....	84
7.3.3.1	Utredningsutvalgets og høringsinstansenes synspunkter .....	66	7.7	Organiseringen på direktoratsnivået .....	85
7.3.3.2	Regjeringens vurdering .....	67	<b>8</b>	<b>Økonomiske konsekvenser .....</b>	<b>86</b>
7.3.4	Spørsmålet om en ny arbeidssøkerstønad .....	67	8.1	Innledning .....	86
7.4	Organiseringen på det statlige nivået .....	68	8.2	Samfunnsøkonomiske virkninger og effektiviseringsmuligheter .....	87
7.4.1	Utredningsutvalgets og høringsinstansenes syn .....	68	8.3	Gjennomførings-/ omstillingskostnader .....	89
7.4.2	Regjeringens vurdering .....	69	8.3.1	Generelt om forutsetninger og beregninger .....	89
7.5	Førstelinjetjenesten: et enhetlig møte med brukeren .....	71	8.3.2	Nærmere om de enkelte kostnadselementene .....	89
7.5.1	Utredningsutvalgets og høringsinstansenes syn .....	71	<b>9</b>	<b>Gjennomføring av reformen .....</b>	<b>93</b>
7.5.2	Utgangspunktet: et delt og et felles ansvar .....	72	9.1	Innledning .....	93
7.5.3	Krav til en ny førstelinjetjeneste .....	73	9.2	Viktige forutsetninger for å lykkes ..	93
7.5.3.1	Hva er «førstelinjetjenesten»? .....	73	9.3	Tidsplan for iverksetting og gjennomføringsprosess .....	94
7.5.3.2	Krav til førstelinjetjenesten .....	74	9.4	Ressursbehov for 2005 til forberedelse og planlegging av reformen. ....	96
7.5.4	Samarbeidsavtaler og lovbestemte minimumskrav .....	74	<b>Vedlegg</b>		
7.5.5	Taushetsplikt og samarbeid i en fremtidig arbeids- og velferdsforvaltning .....	76	1	Inviterte høringsinstanser og mottatte hørings svar .....	98
7.5.6	Samordningsgrep for en felles statlig og kommunal førstelinje .....	77			



# St.prp. nr. 46

(2004–2005)

## Ny arbeids- og velferdsforvaltning

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet av 11. mars 2005,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 En ny arbeids- og velferdsforvaltning - hovedpunkter

Regjeringen legger gjennom denne stortingsproposisjonen fram forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning og foreslår bevilgning av budsjettmidler i 2005 til å starte opp gjennomføringen av reformen.

Arbeids- og velferdsforvaltningen er i dag organisert gjennom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene. Gjennom statsetatene og sosialtjenesten kanaliseres stønader og tjenester på totalt rundt 265 milliarder kroner, og det utføres til sammen om lag 16 000 årsverk.

Regjeringen mener at en ny og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning vil være et avgjørende bidrag for å:

- få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Regjeringen foreslår en gjennomgripende endring av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det skal etableres en førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune som er brukernes kontaktsted for hele tjenestespekteret i dagens tredelte forvaltning. Førstelinjetjenesten skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokal

samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtaler og samlokalisering skal ha en lovmessig forankring. Det statlige ansvaret, som i dag er delt på to etater, samles i én ny etat; arbeids- og velferdsetaten. Kommunene skal fortsatt være en viktig medspiller i arbeids- og velferdspolitikken og beholder sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester.

Forslaget om en ny arbeids- og velferdsforvaltning er et ledd i Regjeringens helhetlige strategi for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv. Arbeid er den viktigste strategien for velferd og mot fattigdom og sosial nød. Arbeids- og velferdspolitikkenes viktigste oppgaver er å legge til rette for deltakelse i arbeidslivet for alle som kan, og å sikre økonomisk og sosial trygghet for alle. Andre viktige ledd i regjeringens strategi er:

- samarbeidet med partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv,
- forslag til en ny arbeidsmiljølov
- en ny arbeidsmarkedslov,
- introduksjonsordningen for innvandrere
- Regjeringens tiltaksplan mot fattigdom,
- forslag om en pensjonsreform
- videreutviklingen av stønader og tiltak som virkemidler i arbeids- og velferdspolitikken.

*Gjennomgang av måloppnåelsen og analyser av langsiktige samfunnsmessige utviklingstrekk, viser at det er et klart behov for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen. Reformbehovet vises tydelig ved at 700 000 personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og er avhengig av offentlige stønader, ved at for mange brukere blir gående for lenge på passive stønader før de får aktiv hjelp, og ved at brukerne møter en oppsplittet forvaltning som er organisert på tvers av mange brukeres behov.*

*Det er stor usikkerhet knyttet til å anslå de samlede økonomiske konsekvensene av reformen. Det er et stort potensial til samfunnsøkonomiske gevinster gjennom å få flere i arbeid og færre på stønad. Selv små forbedringer i måloppnåelsen, vil kunne gi store gevinster. Omstillingskostnadene vil først og fremst være knyttet til å etablere en felles førstelinjetjeneste, til kompetanse og opplæringstiltak og til etablering av nødvendige IKT-løsninger. På sikt bør en samordnet forvaltning kunne drives med lavere administrative driftskostnader enn i dag og dermed frigjøre ressurser til bedre oppfølging av brukerne. Regjeringen legger til grunn at reformen vil være klart samfunnsøkonomisk lønnsom. De samfunnsøkonomiske effektene av å få flere i arbeid og færre på stønad er så store at selv relativt små forbedringer i måloppnåelsen, vil over tid kunne dekke inn forholdsvis store omstillingskostnader.*

## 1.1 Bakgrunn

Regjeringen vil organisere arbeids- og velferdsforvaltningen slik at den med større kraft kan medvirke til å nå målene i arbeids og velferdspolitikken. I Regjeringens politiske grunnlag, Semerkklæringen, pekte regjeringspartiene på samordning av arbeidet ved de kommunale sosialkontorer, trygdekontorene og Aetats lokalkontorer, som et viktig virkemiddel for å bringe flere mennesker inn i og raskere tilbake til arbeid for både å bekjempe fattigdom og øke tilgangen på arbeidskraft.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2002, fremmet en samlet Sosialkomité følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken fram for Stortinget på egnet måte i løpet av 2002.»

Forslaget ble vedtatt av et enstemmig Storting 12. desember 2001.

I tråd med Stortingets vedtak la Regjeringen

### Boks 1.1 Samfunnsmessige gevinster ved bedre måloppnåelse for yrkeshemmede

Antall yrkeshemmede som årlig er under attføring er ca 80 000. Årlig avslutter rundt 40 000 attføringen og ca. 45 prosent av disse kommer i arbeid. Dersom en gjennom bedre organisering øker måloppnåelsen ved at flere av de som avslutter attføringsløpet kommer i arbeid, vil det gi en samfunnsøkonomisk gevinst som kan anslås til 250 000 kroner i gjennomsnitt per person. Det gir en samlet gevinst på 100 millioner kroner for hvert prosentpoeng måloppnåelsen blir bedret (400 personer flere i arbeid). 1 prosentpoengs bedring hvert år gir en gevinst på 1 milliard kroner etter 10 år. Den akkumulerte gevinsten i nåverdi over en periode på 10 år vil være 3,7 milliarder kroner. (7 prosent realrente).

Reduseres den gjennomsnittlige tiden fra en person starter å motta offentlig stønad til han/hun kommer i arbeid med 1 måned, tilføres arbeidsmarkedet årlig 1 500 nye årsverk. Med en gevinst på 250 000 kroner per person gir det en årlig gevinst på 380 millioner kroner. Akkumulert nåverdi over 10 år vil være 2,9 milliarder kroner.

Kilde: NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*

13. desember 2002 fram St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. I Innst. S. nr. 189 (2002–2003) fremmet et flertall i Sosialkomiteen følgende to forslag:

«I: St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* – sendes tilbake til Regjeringen. II: Stortinget ber Regjeringen utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.»

Ved behandlingen av stortingsmeldingen 12. mai 2003, vedtok Stortinget disse forslagene.

Som ett ledd i oppfølgingen av Stortingets vedtak, oppnevnte Regjeringen ved kongelig resolusjon 15. august 2003, et utvalg med mandat å utrede ulike organisasjonsmodeller. Samtidig ble det opprettet en referansegruppe for utvalget med medlemmer fra brukerorganisasjonene, arbeidslivets organisasjoner, KS, statsetatene og andre berørte parter. Utvalget la fram sin utredning – NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* – 29. juni 2004. Utredningen ble sendt på en bred høring med frist 1. november 2004, jf. liste over inviterte høringsinstanser i vedlegg 1.

Fra 1. oktober 2004 opprettet Regjeringen Arbeids- og sosialdepartementet. Det politiske ansvaret på regjeringsnivå for en stor del av arbeids- og velferdspolitikken, er dermed samlet som et grunnlag for videre reformer.

## 1.2 Behov for nye grep

I St.meld. nr. 14 (2002–2003) ble måloppnåelse og reformbehov i arbeids- og velferdsforvaltningen grundig analysert med vekt på sysselsettings- og stønadsutviklingen og brukerroretting og brukernes erfaringer. NOU 2004: 13 inneholder en selvstendig og oppdatert vurdering av reformbehovet. Høringssvarene til NOU 2004: 13 gir et ytterligere grunnlag for å vurdere i hvilken grad det er behov for en reform. Høringsinstansene slutter i stor grad opp om analysen i NOUen. Etter Regjeringens syn viser både de faglig baserte analysene og synspunktene fra ulike brukere av og aktører i arbeids- og velferdsforvaltningen, at det er et klart reformbehov. Reformbehovet er både knyttet til de langsiktige samfunnsmessige utviklingstrekk og måloppnåelsen i dag.

I St.meld. nr. 8 (2004–2005) *Perspektivmeldingen 2004*, drøfter Regjeringen internasjonale og nasjonale utviklingstrekk som er sentrale for politikktutformingen framover. Ikke minst den langsiktige demografiske utviklingen gir klare utfordringer til arbeids- og velferdspolitikken. Den vil bety en sterk økning i offentlige utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester, og dermed en sterkt økende forsørgelsesbyrde for den yrkesaktive delen av befolkningen og et press på arbeidskraftressursene. Samtidig betyr den økende internasjonaliseringen begrensinger i mulighetene til å møte økte offentlige utgifter gjennom en skattepolitikk som avviker mye fra andre land

En annen hovedutfordring er knyttet til endringer i brukernes forventninger. I NOU 2004: 13 pekes det særlig på at brukerne har større forventninger enn tidligere til kompetent og individuell behandling. Samtidig har familie- og husholdningsstrukturen endret seg betydelig. Sammen med en sterk økning i yrkesaktiviteten blant kvinner betyr dette økte forventninger til hvilket omsorgsansvar det offentlige bør ivareta. En økt innvandring de siste tiårene har gjort Norge til et mer flerkulturelt samfunn. Integrering av innvandrere er en særskilt utfordring for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det norske arbeidsmarkedet er preget av internasjonalt sett lav arbeidsledighet, høy yrkesdeltakelse, særlig blant kvinner og eldre, og rask over-

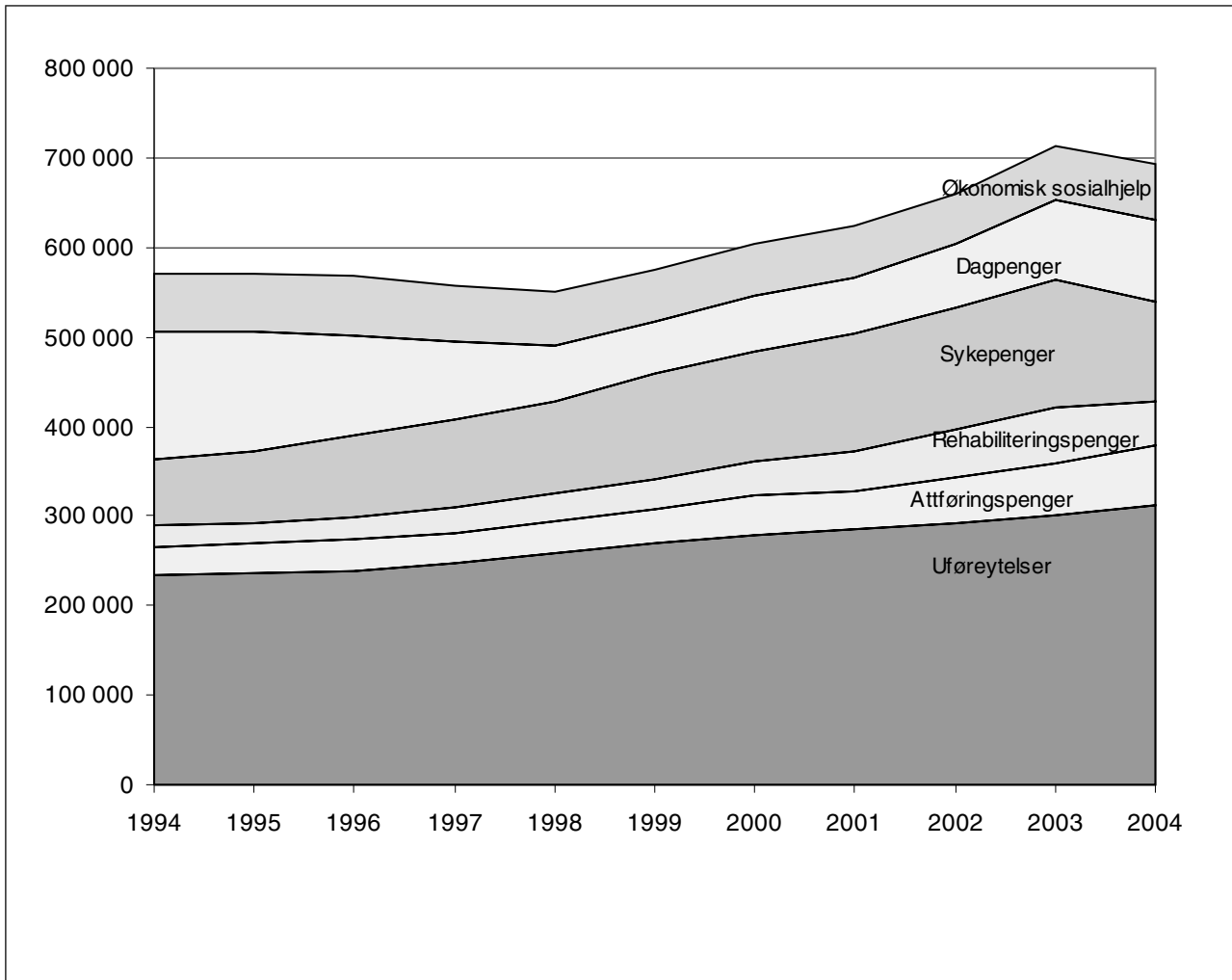
gang til jobb for de fleste som blir arbeidsledige. Analysen av måloppnåelsen i dagens arbeids- og velferdsforvaltning viser likevel et klart reformbehov særlig knyttet til to forhold:

- For mange personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar stønader over lang tid.
- For mange brukere møter en oppsplittet forvaltning. Dagens organisering av forvaltningen reflekterer ikke brukernes behov for en helhetlig vurdering og tjenestetilbud på tvers av tradisjonelle fag- og etatsskiller.

Det er rundt 700 000 personer (2004) i yrkesaktiv alder som helt eller delvis står utenfor arbeidslivet og mottar ytelse fra det offentlige på grunn av sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer, jf. figur 1.1. Det har vært en sterk vekst i de sykdomsrelaterte stønader de senere årene. Sykefraværet stoppet opp i 2004 og nivået falt på slutten av året. Likevel ligger sykefraværet på et svært høy nivå. Antall personer som mottar tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon er fortsatt stigende. Dette er en utvikling som ikke er bærekraftig.

I NOU 2004: 13 er det gjort omfattende analyser av de enkelte mottakeres stønadsforløp i perioden 1993–2000. En har sett på stønadsforløp som har startet med arbeidsledighet, helseproblem eller et sosialt problem. Analysene avdekker at mange mottar midlertidige sykdomsrelaterte stønader over lang tid, og at det kan ta svært lang tid før aktive arbeidsrettede tiltak settes inn. Det samme bildet vises for stønadsforløp som starter med sosialhjelp. Samtidig viser analysene og annen forskning at sannsynligheten for at en varig faller ut av arbeidslivet øker kraftig med lengden på den passive stønadsperioden i et stønadsforløp. I NOU 2004: 13 konkluderes det med at innelåsing på stønader og sen innsats av aktive, arbeidsrettede tiltak er en viktig medvirkende årsak til svak måloppnåelse når det gjelder tilbakevending til arbeid, og at dagens oppdelte organisering har bidratt til dette. Regjeringen er enig i dette og ser en organisatorisk reform som et avgjørende grep for å få til raskere innsats av aktive tiltak.

Ønsket om bedre brukerroretting er et viktig utgangspunkt for å vurdere behovet for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen. Et stort antall brukere av de to statsetatene og sosialtjenesten trenger i dag å forholde seg til bare én etat. Selv om det også for disse er et klart behov for en utvikling av tjenestene i retning av større brukerroretting, gir ikke dette i seg selv grunnlag for å si at dagens organisering i tre etater er lite brukerrorettet. Når det gjelder brukere som har behov for



Figur 1.1 Antall personer i yrkesaktiv alder som helt eller delvis står utenfor arbeidslivet og som mottar offentlig stønad.

Personer med økonomisk sosialhjelp omfatter bare personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Tallene er beholdningstall per 31.12. Siste tall er fra 2003 og samme nivå er lagt inn for 2004. Tallene for dagpenger er gjennomsnittstall for året. Tallene for sykepenger er for 2004 beholdningstall per 30.09., for øvrig per 31.12. Tallene for rehabiliteringspenger er antall mottakere per desember. Tallene for attføringspenger er beholdningstall per 30.09. for perioden 1994–1998 og per 31.12. for perioden 1999–2004. Tallene for uføreytelser (uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad) er beholdningstall per 31.12. Personer med individstønad ved tiltaksdeltakelse, personer som er borte fra arbeidslivet med familiestønader, og personer som mottar avtalefestet pensjon, er ikke inkludert i figuren.

Kilde: RTV, Aetat og SSB

tjenester fra flere av dagens etater, enten samtidig eller over tid, er situasjonen imidlertid en annen. De lange og sammensatte stønadsforløpene og den sene innsatsen av aktive tiltak er den tydeligste bekreftelsen på dette. Analyser basert på statistiske data viser at det ikke er svært mange brukere som blir kasteballer mellom etatene, dvs. der det viser seg å være vanskelig å få til en helhetlig løsning for brukeren og hvor brukeren opplever en tyngende rundgang mellom etatene. Det kan likevel ikke være tvil om at dette for enkelte brukere er et problem, noe som bekreftes av de tilbakemeldinger som kommer fra brukerorganisasjonene og brukerrepresentanter.

Høringsuttalelsene fra brukerorganisasjonene gir i stor grad tilslutning til reformbehovet slik det er beskrevet i NOU 2004: 13. Samordningsbehovet er særlig stort i forhold til brukere med redusert yteevne som trenger hjelp i forbindelse med arbeid. Brukerorganisasjonene peker imidlertid også på at det er et klart samordningsbehov knyttet til brukere med behov for et videre sett med tjenester. Det gjelder bl.a. for brukere med nedsatt funksjonsevne og for brukere som ikke vil kunne delta i arbeidslivet uten betydelig tilrettelegging.

Etter Regjeringens syn markerer også de viktige politiske satsingene i arbeids- og velferdspolitikken knyttet til et inkluderende arbeidsliv, fattig-



domsbekjempelse, integrasjon av innvandrere og reaktivisering av uføretrygdede, at det eksisterer et reformbehov. Alle disse satsingene er kjenne-tegnet ved at de forutsetter et tett samarbeid mellom to eller alle de tre etatene. Også erfaringene fra forsøkene med samordning lokalt avdekker at nedbygging av mange av barrierene for tett samarbeid, krever mer fundamentale endringer på sentralt nivå.

### 1.3 Organisering er en del av svaret på reformbehovet

---

Regjeringens hovedmål i arbeids- og velferdspolitikken er å skape et inkluderende samfunn og et inkluderende arbeidsliv med plass til alle. Arbeids- og velferdspolitikken skal bidra til at flere kommer i arbeid og forblir i arbeid. Dette betyr at det må arbeides for å skape en bredere vei inn i arbeidslivet og en smalere vei ut. Samtidig skal arbeids- og velferdspolitikken sikre økonomisk og sosial trygghet for enkeltmennesket, skape nye muligheter for de som har falt utenfor og legge til rette for aktivitet og deltakelse for alle. Arbeids- og velferdspolitikken skal bidra til at den enkelte sikres et verdig liv og en livskvalitet uavhengig av personlige ressurser. En forutsetning for å lykkes er å sikre høy yrkesdeltakelse og god bruk av arbeidskraften slik at vi kan opprettholde og videreutvikle velferdssamfunnet.

Regjeringens mål for arbeids- og velferdspolitikken krever en helhetlig reformpolitikk der etableringen av det nye Arbeids- og sosialdepartementet og en ny arbeids- og velferdsforvaltning er de organisatoriske grep. Fire hovedsatsingsområder står sentralt i Regjeringens politikk; innsats for et inkluderende samfunn, innsats for et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked, kamp mot fattigdom, og pensjonsreform.

Sentralt i Regjeringens arbeid for et mer inkluderende samfunn er å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse på linje med andre samfunnsborgere. I St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*, redegjorde Regjeringen for mål og strategier for arbeidet. Med utgangspunkt i stortingsmeldingen og Stortingets behandling av den, har Regjeringen fulgt opp sin strategi gjennom forslag i statsbudsjettet for 2004 og 2005 med et bredt spekter av tiltak.

Regjeringen arbeider for et mer inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked gjennom innsats på en rekke områder. Regjerin-

gen legger stor vekt på samarbeidet med partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv og ser dette som en svært sentral arena for bred medvirkning i arbeids- og velferdspolitikken. Regjeringen har trukket opp retningslinjer for en aktiv og målrettet arbeidsmarkedspolitik. Sentralt står at personer med ingen eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet skal få bistand. Regjeringen har i forslaget til ny arbeidsmiljølov (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005)), lagt spesiell vekt på arbeidsmiljøets betydning for et mer inkluderende arbeidsliv.

Regjeringen la høsten 2002 fram St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Tiltaksplanen er Regjeringens hovedinstrument i kampen mot fattigdom. Siden samarbeidsregjeringen tiltrådte er nå den årlige særlige innsatsen mot fattigdom styrket med til sammen 1,2 milliarder kroner. Tiltakene er rettet inn mot å styrke tilknytningen til arbeidslivet for personer som står helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet, mot å målrette velferdsordningene slik at de treffer dem som trenger det mest og bidrar til at den enkelte får hjelp til å komme i arbeid, og mot å forebygge sosial utstøting.

I St.meld. nr. 12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*, har Regjeringen lagt fram forslag til den største omleggingen av pensjonssystemet siden folketrygden ble innført i 1967. Et hovedmål for omleggingen er å etablere et bærekraftig pensjonssystem som gir en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene. Pensjonssystemet skal sikre et pensjonsnivå som står i rimelig forhold til tidligere inntekt samtidig som alle pensjonister må få en forsvarlig minsteinntekt. For at pensjonssystemet skal bli bærekraftig må det bidra til å begrense veksten i antall pensjonister ved at flere er i arbeid. Regjeringen foreslår derfor et system som belønner arbeid sterkere enn i dag.

Regjeringen har allerede gjennom opprettelsen av Arbeids- og sosialdepartementet, tatt organisatoriske grep for en helhetlig reformpolitikk. En samling av det politiske ansvaret gir økt handlekraft til å gjennomføre Regjeringens hovedmål og legger til rette for en koordinert innsats der de ulike initiativer spiller sammen og forsterker politikken. En ny arbeids- og velferdsforvaltning vil være et nytt og avgjørende skritt videre på denne veien.

### 1.4 Mål for en organisatorisk reform

---

Regjeringen legger til grunn følgende mål for en organisatorisk reform av arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

En organisasjonsreform som bidrar til å nå disse målene, vil være en reform rettet inn mot å møte de grunnleggende og viktigste utfordringene arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Velferd skapes ikke av seg selv, og den finansieres ikke av seg selv. Høy yrkesdeltakelse er nødvendig både for den verdiskaping som trengs for å opprettholde velferdsordningene, for å dekke arbeidskraftbehovet knyttet til stadig økende omsorgsoppgaver, og for at store utgifter til trygd og stønader ikke skal hemme offentlig innsats på andre viktige områder. Samtidig legger Regjeringen stor vekt på at arbeid er en verdi i seg selv. De fleste av oss har et grunnleggende ønske om å ta vare på oss selv og å bidra til fellesskapet. Arbeid er den beste garantien mot fattigdom, det gir sosial forankring og det gir mulighet for læring og realisering av egne evner.

Arbeids- og velferdspolitikken skal også favne personer i yrkesaktiv alder som ikke uten videre kan komme i arbeid. Et inkluderende samfunn betyr at også de som må stå utenfor arbeidslivet og som trenger det skal få bistand til en aktivt og meningsfylt tilværelse og et fullverdig medborgerskap.

I en arbeids- og velferdsforvaltning som setter brukeren i sentrum må organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid. Å bedre tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om evne til mellommenneskelig kontakt, service, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud. Tilpasning til brukernes behov krever medvirkning fra brukerne. Regjeringen legger til grunn at brukermedvirkning, både på system og individnivå skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning.

Målet om en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning betyr at forvaltningen skal ha fokus på hele mennesket og brukerens samlede bistandsbehov. Et slikt perspektiv er ikke minst viktig for mange personer med nedsatt funksjonsevne, som har behov for hjelp både å fungere i arbeidslivet, i hjemmesituasjon og for å kunne få en aktiv fritid.

Også mange langtidsmottakere av sosialhjelp har et svært sammensatt hjelpebehov som både krever et sammenhengende og bredt spekter av tiltak. Regjeringen ønsker å legge økt vekt på bruk av individuelle planer for personer med behov for koordinerte tjenester. Mennesker med langvarige og sammensatte hjelpebehov skal ha en individuell plan som en sosial kontrakt med samfunnet som viser rettigheter og plikter.

En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må ha oppmerksomhet både rettet mot at ressursene brukes på de rette tiltak (formålseffektivitet) og at tiltakene frambringes uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet). Avgjørende vil det være at en ny arbeids- og velferdsforvaltning kan sette sammen virkemidlene og bidra til samarbeid mellom de ulike aktørene, slik at effekten av innsatsen blir forsterket. Dette er ikke minst avgjørende for om en skal nå målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.

En organisasjonsreform alene er ikke tilstrekkelig til å møte de utfordringene vi står overfor men må være del av en helhetlig og mer omfattende strategi. Ikke minst vil det være nødvendig å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningens virkemidler i tråd med målene for en organisasjonsreform. Men Regjeringen mener at en organisasjonsreform vil gi et avgjørende og selvstendig bidrag. En organisasjonsreform vil ikke bare bety at formelle organisasjonsstrukturer endres slik at de legger bedre til rette for samarbeid og dermed avspeiler brukernes behov, men vil også være en tydeliggjøring av politiske mål og prioriteringer og må følges av endringer i kultur, kompetanse og arbeidsmåter i organisasjonen. Lederutvikling, breddekompetanse i en felles førstelinjetjeneste, kompetanse og verktøy til å utøve skjønn og vurdere arbeidsevne, samhandlings- og veiledningskompetanse og kunnskap om næringslivets behov, vil stå sentralt. Regjeringen vil som et ledd i gjennomføringen av reformen, sette i gang en målrettet satsing på utvikling av kompetanse og verktøy og på kulturbyggende tiltak.

Regjeringen har allerede startet opp videreutvikling av arbeids- og velferdsetatens virkemidler i tråd med målene for reformen. Sentralt står at virkemidlene rettet mot personer i yrkesaktiv alder skal gi incentiver til arbeid både for arbeidssøkere og arbeidsgivere. Innføring av tidsbegrenset uførestønad og ordningen med uførepensjon som lønnstilskudd er to eksempler på gjennomførte tiltak. Til slutt i dette kapitlet redegjør Regjeringen for sin plattform for arbeidet med videreutvikling av virkemiddelapparatet.

Norge har et høyt utdanningsnivå sammenlik-

net med andre land. Utdanningspolitikken har en sentral oppgave i å bidra til å skaffe landet en kompetent, fleksibel og omstillingsdyktig arbeidsstyrke, men er også viktig for den enkeltes personlige utvikling og i et utvidet demokratiperspektiv. Det har over lang tid vært arbeidet for å bedre samarbeidet mellom aktørene i utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken bl.a. gjennom kompetansereformen. I det videre arbeidet med reformen vil det bli vurdert hvordan utdanningssystemet kan brukes bedre, og hvordan førstelinjetjenesten best mulig kan ivareta brukernes behov for kompetanseheving for å nå målet om flere i arbeid og færre på stønad. I 2005 vil det bli satt i gang et forskningsprosjekt om behovene for kvalifiserings- og opplæringstiltak for arbeidsledige. Prosjektet vil bli gjennomført i samarbeid mellom Arbeids- og sosialdepartement og Utdannings- og forskningsdepartementet. De to departementene samarbeider også om å definere enkelte pilotprosjekter i grenseflaten mellom de to politikkområdene.

En ny arbeids- og velferdsforvaltning må videreutvikle den nære kontakten med arbeidsgivere, både for å fange opp hva som er arbeidslivets kompetansebehov og for å utnytte bedriftene som en effektiv arena for læring.

### 1.5 Krav til en ny arbeids- og velferdsforvaltning

Regjeringen ser følgende krav som sentrale dersom organiseringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning skal bidra til å nå de oppsatte målene:

- Ansvar for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne må samles i størst mulig grad
- Det må ikke skapes nye grensesnitt som gir nye koordineringsbehov og åpner for nye kasseballsituasjoner
- Brukere som trenger det må raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud
- Brukerne må få ett tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.

I tillegg må forvaltningen organiseres slik at formåls- og kostnadseffektiv drift sikres. Det vil bl.a. bety klare mål, klare ansvarsforhold, en organisering som fanger opp koblingen mellom rettigheter og plikter for den enkelte bruker, at stordriftsfordeler utnyttes, dobbeltarbeid unngås og at den kan utnytte effektivitetsgevinster som ligger i kjøp av tjenester fra eksterne leverandører som konkurrerer om oppdrag.

### 1.6 NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*, belyser grundig de hovedvalg en står overfor ved valg av framtidig organisasjonsmodell. I rapporten er drøftingen konsentrert rundt fire hovedtyper av modeller:

1. *Statlig arbeidslinje*. Kommunene beholder om lag samme ansvar som i dag. Det statlige ansvaret fordeles på to nye etater, en etat for arbeid og inntekt, og en etat for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner.
2. *Kommunal arbeidslinje*. Kommunene får ansvar for alle tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne. Ansvaret for pensjoner m.v. samles i en statlig etat.
3. *Statlig enetatsmodell*. De samlede oppgavene i Aetat, trygdeetaten og den tradisjonelle sosialkontortjenesten samles i en etat.
4. *Kommunemodell*. Kommunene overtar ansvar oppgavene som i dag ligger i Aetat og trygdeetaten.

Utvalget mente det ikke var aktuelt å samle ansvaret for oppfølgingen av arbeidslinjen i velferdspolitikken i kommunene. Utvalget tilrødde en framtidig organisering etter en statlig arbeidslinjemodell. Utvalget begrunnet sitt forslag om å dele det statlige ansvaret på to statlige etater med at dette ville være mest formåls effektivt. To etater ville gi en tydelig organisering rundt sammenhengende hovedformål og en mulighet for hver enkelt etat til å spesialisere seg på sine oppgaver og rekruttere og motivere medarbeidere med den riktige kompetansen. Utvalget mente også at brukernes samordningsbehov i stor grad var knyttet til arbeidsrettet bistand.

Utvalgets anbefaling ligger nær opp til forslaget i St.meld. nr. 14 (2002–2003). Forslaget innebærer imidlertid større frivillighet knyttet til å etablere en felles førstelinjetjeneste enn forslaget i stortingsmeldingen, og utvalget anbefalte at det ble arbeidet med å utforme en statlig arbeidssøkerstønad som kan fange opp sosialhjelpsmottakere som har behov for arbeidsrettet bistand.

Blant høringsinstansene til NOU 2004: 13 er det er ulike syn på hva som er den beste framtidige organiseringen. Ingen høringsinstanser går inn for en fullstendig kommunemodell. KS og de fleste kommuner går inn for en kommunal arbeidslinjemodell som bygger på et større kommunalt ansvar for oppfølging av arbeidslinjen. Svært mange av de øvrige høringsinstanser slutter seg til at an-

svarsdelingen mellom stat og kommune bør være som i dag, men noen ønsker at staten skal ta ansvar for økonomisk sosialhjelp. Blant de høringsinstansene som ønsker et fortsatt stort statlig ansvar, er det ulike syn på om dette ansvaret bør legges til én eller to etater. De fleste høringsinstansene ønsker en førstelinjetjeneste som gjennom samlokalisering sikrer brukerne ett kontaktpunkt til forvaltningen.

### 1.7 Regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning

Dersom de sentrale krav til en ny organisering skal kunne møtes, er det nødvendig med en gjennomgripende endring av arbeids- og velferdsforvaltningen. Helt avgjørende er det at brukerne opplever at de møter en forvaltning som evner å ivareta brukerens samlede behov for bistand. Regjeringen foreslår derfor at det etableres én førstelinjetjeneste for hele tjenestespekteret i arbeids- og velferdsforvaltningen. Førstelinjetjenesten skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtaler og samlokalisering skal ha en lovmessig forankring. Det skal være et arbeids- og velferdskontor i hver kommune som er brukernes kontaktsted for hele tjenestespekteret. Det statlige ansvaret skal samles i én etat; arbeids og velferdsetaten. Kommunene skal fortsatt være en viktig medspiller i arbeids- og velferdspolitikken og beholder sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester.

#### *Ansvarsdelingen mellom stat og kommune*

Avgjørende for utformingen av en framtidig organisasjonsmodell vil være om det løpende politiske ansvaret for de enkelte oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen skal legges på nasjonalt/statlig nivå eller på lokalt/kommunalt nivå. Etter Regjeringens syn er det klare grunner som taler for en fortsatt direkte nasjonal forankring av folketrygdens pensjons- og stønadsordninger. Dette gjelder både for pensjon og familieytelser, og for korttidstidstelser knyttet til sykdom og arbeidsledighet. Hensynet til nasjonale mål som likebehandling og rettssikkerhet tilsier at forvaltningen av slike rettighetspregede ordninger bør være et direkte nasjonalt politisk ansvar. Regjeringen legger også vekt på at dette synspunktet deles av brukerorganisasjonene og arbeidslivets organisasjoner. Slike ordninger er heller ikke egnet for rammefinansi-

ering og legger derfor ikke til rette for å utløse de sterke sidene ved kommunalt ansvar.

Det er også grunner som taler for at det politiske ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken forblir nasjonalt. Selv om arbeidsmarkedspolitikken nå i større grad må rette oppmerksomheten mot grupper som står utenfor eller svakt i arbeidsmarkedet, vil den fortsatt være tett knyttet til nasjonal økonomisk politikk og til nasjonal mobilitet i arbeidsmarkedet. Kommunene er ikke naturlige enheter i arbeidsmarkedssammenheng. Selv lokale arbeidsmarkeder dekker nesten uten unntak flere kommuner. Regjeringen mener derfor at ansvaret som hovedregel må forbli statlig. I større kommuner er det imidlertid aktuelt å gi kommunen et ansvar for arbeidsrettede tiltak til sosialhjelpsmottakere.

Skal ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne samles, bør derfor dette skje under statlig ansvar. For å realisere en ytterligere samling har Regjeringen også vurdert om deler av det kommunale ansvaret for sosialtjenesten – først og framst økonomisk sosialhjelp – bør legges til staten. I NOU 2004: 13, er det som en del av modelldrøftingene gitt en grundig vurdering av dette. Regjeringen vil beholde økonomisk sosialhjelp som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse i kommunal regi. Svært mange sosialhjelpsmottakere har også behov for andre kommunale tjenester knyttet til omsorg, helse- og rehabilitering, bolig og integrering av nyankomne innvandrere. En statlig overtakelse av økonomisk sosialhjelp vil skape nye grenseflater med betydelige samarbeidsutfordringer mellom stat og kommune. Regjeringen vil vurdere spørsmålet om innføringen av en arbeidssøkerstønad, ev. andre aktuelle virkemidler, i forbindelse med en gjennomgang av virkemiddelapparatet, jf. omtalen til slutt i dette kapitlet.

#### *En felles førstelinjetjeneste*

Regjeringen vil sikre at brukerne kan møte en arbeids- og velferdsforvaltning som ivaretar brukernes samlede behov for bistand gjennom en felles førstelinjetjeneste i samarbeid mellom stat og kommune. Det skal gjøres gjennom å etablere felles lokale arbeids- og velferdskontorer. Disse kontorene skal være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og skal oppleves av brukerne som en samlet enhet. Dette nettverket av lokale kontorer skal samlet utgjøre en helhetlig førstelinjetjeneste med et tjenestansvar for bla. arbeid, sykemeldte, rehabilitering og attføring, uførepensjonister, økonomisk sosialhjelp, pensjoner og familieytelser. En slik

samlet førstelinjetjeneste skal ha resultatansvar og mulighet til å kunne utløse de virkemidlene som er nødvendig for å møte den enkelte brukers behov.

Styrende for utformingen av de lokale arbeids- og velferdskontorene skal være:

- Det skal være et lett tilgjengelig arbeids- og velferdskontor i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det.
- Flere brukere med arbeidsevne skal tidligere inn i aktive, arbeidsrettede prosesser.
- Brukere som trenger det skal raskt få en helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud.
- Brukerne skal få likeverdig service og tilbud uavhengig av bosted.
- Brukerne skal møte et kontor som inviterer til brukermedvirkning og egenaktivitet.

Det enkelte arbeids- og velferdskontor skal være brukerens fysiske, lokale kontaktsted. Kontoret skal gjennom egen bemanning som et minimum dekke kommunenes oppgaver knyttet til å yte økonomisk sosialhjelp og statlige oppgaver knyttet til informasjon, enklere veiledning og bistand inklusive bistand til å søke arbeid, fatte helt enkle vedtak, motta søknader, sørge for at vedtak blir fattet og være brukerens kontaktpunkt videre mot andre funksjoner. De aller fleste brukere vil kunne forholde seg til et arbeids- og velferdskontor med bemanning på stedet som også for de statlige oppgavene dekker funksjoner som avklaring av arbeidsevne og mer komplekse bistandsbehov, utarbeiding av handlingsplan/individuell plan, mer komplekse vedtak (eller sørge for at slike blir fattet), utløsning av virkemidler, oppfølging av bruker, formidling av arbeidssøkere og bistand til arbeidsgivere og bedriftskontakt. Den kompetanse og de ressurser som skal stå til disposisjon for den enkelte bruker, skal ikke være avhengig av bemanningen i det enkelte kontor han eller hun bruker som kontaktsted. Det som er nødvendig bistand skal kunne hentes fra andre lokaliseringer, alt etter brukers behov.

Førstelinjetjenesten skal baseres på et fast regulert og forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Innenfor de fastsatte rammer skal det gis stor frihet til å finne fram til hensiktsmessige løsninger lokalt. Som underlag for avtaleinngåelsen lokalt vil Regjeringen invitere KS til å inngå en rammeavtale. En slik avtale vil være et viktig instrument til å gi felles styringssignaler til statsetaten og de enkelte kommuner om etablering av førstelinjetjenesten. Gjennom rammeavtalen vil en også kunne

identifisere og anbefale andre kommunale tjenestoområder som ut fra lokale vurderinger kan være aktuelle for samlokalisering i et arbeids- og velferdskontor.

For å støtte opp under en avtalebasert prosess om etableringen, og for å markere at reformen er forpliktende både for stat og kommune, må en felles førstelinje få en lovmessig forankring. Dette kan mest hensiktsmessig gjøres ved at inngåelse av lokale samarbeidsavtaler og et minimumskrav til samlokalisering gjøres obligatorisk med hjemmel i lov. Det er også nødvendig å legge lovmessig bedre til rette for at taushetsplikt og personvern kan ivaretas når stat og kommune samarbeider om og med felles brukere og Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med forslag på dette området sammen med øvrige lovendringsforslag.

For å legge til rette for fleksible løsninger tilpasset lokale behov, og for å kunne prøve ut alternative løsninger vil Regjeringen også foreslå:

- en lovhjemmel som gir utvidet mulighet til på oppdrag å utføre oppgaver for hverandre i tilfeller hvor begge parter mener dette er hensiktsmessig.
- en lovhjemmel for interkommunalt samarbeid om myndighetsoppgaver etter sosialtjenesteloven
- en lovhjemmel for oppgavedifferensiering slik at det kan være mulig å gi større kommuner ansvar for arbeidsmarkedstiltak til personer som har ytelse fra kommunen som hovedinntektskilde.

Parallelt med den lovmessige tilretteleggingen, må etableringen av en felles førstelinjetjeneste understøttes av ulike tiltak som kan fremme felles holdninger og kultur og etablere en felles faglig plattform på tvers av dagens tre etater. Regjeringen legger derfor opp til felles kompetanse- og lederutvikling, etablering av felles samarbeidsorganer mellom stat og kommune på ledernivå, utvikling av felles metodisk verktøy bl.a. knyttet til kartlegging, individuell plan og koordinatorfunksjon, utvikling av felles rutiner og prosedyrer, felles forsøks- og utviklingsarbeid, statistikk og resultatmål på tvers av nivåene og tilrettelegging av IKT-systemene for samarbeid.

#### *Arbeids- og velferdsetaten*

Regjeringen mener at samling av det statlige ansvaret i én etat for arbeid og velferd er det organisatorisk grepet som best oppfyller de sentrale kravene til en ny organisering. I NOU 2004: 13 drøftes spørsmålet om den statlige organiseringen grun-

dig. Utvalget konkluderer med å tilrå en organisering i to etater, men peker også på at organisering i én etat vil ha sine fordeler ved at det vil gi en sterkere samling av virkemidler og tjenester, administrative samordningsgevinster og en enkel førstelinjetjeneste. Høringsinstansene er delt i synet på dette spørsmålet.

Regjeringen legger vesentlig større vekt på å få etablert en felles førstelinjetjeneste som er brukers inngangsport til alle tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen, enn det utredningsutvalget gjorde. Ønsket om en slik bred samordning kommer også tydelig til uttrykk i høringsuttalelsene til NOU 2004: 13, bl.a. fra brukerorganisasjonene. Det blir derfor av stor viktighet hvilken organisering av det statlige ansvaret som legger best til rette for å få etablert en felles førstelinje med god tilgjengelighet, bred samordning uten unødige organisatoriske skiller og mulighet til å realisere effektiviseringsgevinster. Dette taler for at det statlige ansvaret organiseres i én etat. Førstelinjetjenesten vil da bli et samarbeid mellom to parter og ikke tre. Det vil være formelt ukomplisert å utnytte statlige ansatte fleksibelt over et stort tjenesteområde. Dermed legges det til rette for den effektive ressursutnyttelsen som er nødvendig for å kunne etablere et nett av arbeids- og velferdskontorer med tilstrekkelig geografisk spredning. Organisering i en etat vil også legge til rette for å utnytte stordriftsfordeler knyttet til drift av etaten som et hele, bl.a. i forbindelse med drift og utvikling av IKT-systemer, felles lønns- og regnskapssystemer, personalpolitikk, kompetanseutvikling, statistikk og andre støttefunksjoner.

Gjennom utforming av klare mål og resultatkrav og budsjettstyring vil Regjeringen sikre at etaten for arbeid og velferd har fokus på og prioriterer arbeidet med å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Etaten skal bl.a. styres gjennom bruk av konkrete og realistiske resultatmål med operasjonaliserte resultatkrav. Regjeringen ser også et behov for å gå igjennom oppgaveporteføljen for å legge til rette for fokus på kjerneoppgavene og arbeid spesielt. Bl.a. forsøksvirksomheten lokalt har reist problemstillingen om stor bredde i tjenestetilbudet i førstelinjetjenesten gjør det vanskelig å ha tilstrekkelig fokus på brukere som trenger hjelp til arbeid og brukere som trenger en sammensatt bistand. I NOU 2004: 13 er det anbefalt at helserefusjonsområdet bør gjennomgå med sikte på forenkling og bedre organisering. Regjeringen følger opp dette og vil sette i gang et arbeid med å vurdere regleverk og forvaltningsansvar på helseområdet, bl.a. i forbindelse med syketrans-

port. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om dette på en egnet måte.

## 1.8 Samfunnsøkonomiske effekter og omstillingskostnader

---

Beregninger og analyser av økonomiske konsekvenser viser at dersom en organisasjonsreform gir bedre måloppnåelse, vil det kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Dette understøttes av det materialet som presenteres av utredningsutvalget i NOU 2004: 13, og som etter Regjeringens oppfatning gir et godt grunnlag for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved den foreslåtte reformen.

Basert på analysene av reformbehovet og utredninger fra Møreforskning, ble det i NOU 2004: 13 ved illustrative beregninger vist mulige samfunnsøkonomiske gevinster ved å få flere i arbeid, og ved å redusere den gjennomsnittlige varigheten i stønadsforløpene. Det framgår at selv små forbedringer i måloppnåelsen vil kunne gi store samfunnsøkonomiske gevinster, som under bestemte forutsetninger vil kunne beløpe seg til flere milliarder kroner, jf. boks 1.1.

En bedre samordning av arbeids- og velferdsforvaltningen vil også kunne føre til reduserte ulempekostnader for brukerne som følge av redusert inntektstap på grunn av kortere ventetider før tiltak settes i verk m.v., og ved at brukerne slipper å bli sendt fram og tilbake mellom ulike tjenesteteytere uten å få en avklaring av sin situasjon. Utredningsutvalget peker på at det også på dette området vil være store gevinster å hente på en organisasjonsreform. Samlet sett konkluderer utvalget med at reformen har et samfunnsøkonomisk lønnsomhetspotensial som vil kunne forsvare selv betydelige omstillingskostnader.

Regjeringens forslag til organisasjonsreform vil også kunne gi betydelige administrative effektiviseringsgevinster på lenger sikt. Det dreier seg bl.a. om muligheter den gir til å kunne redusere dobbeltarbeid og dobbeltkompetanse, etablere en mer hensiktsmessig kontorstruktur, sikre bedre utnyttelse av stordriftsfordeler, oppnå effektiviseringsgevinster når det gjelder ledelse, stabs- og støttefunksjoner og en mer effektiv arealutnyttelse. Etter omstillingsperiodens utløp og den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er fullt operativ er det ikke urimelig å anta at de årlige gevinstene etter hvert vil kunne komme opp i 3–5 prosent av driftsbudsjettet. Mulighetene for å oppnå dette bygger på ulike forutsetninger og krav til hvordan den statlige etaten, i samarbeid med kommunene,

organiserer og innretter virksomheten for å ivareta målene for reformen, og at reformen gjennomføres raskt og på en kontrollert måte.

For å få et best mulig bilde av gjennomføringskostnadene ved reformen, er det identifisert viktige kostnadselementer, og med utgangspunkt i disse anslått kostnader ved gjennomføring av den foreslåtte organisasjonsløsningen. En grunnleggende forutsetning for beregningene er at produksjon og servicenivå i gjennomføringsfasen skal opprettholdes minst på dagens nivå. De viktigste kostnadselementene omfatter utvikling av funksjonelle IKT-systemer, etablering av en samlokalisert førstelinjetjeneste over hele landet (bl.a. investeringer i nye lokaler, anskaffelse av utstyr, tomgangsleie og flyttekostnader), opplæring og kompetanseutvikling inklusiv kulturbygging, og kompensasjon for produktivitetstap i beslutnings- og gjennomføringsfasen. Samlet er kostnadene til en IKT-plattform og organisatoriske omstillingskostnader, med den usikkerhet som ligger i forutsetninger og beretningsmetoder, anslått til nærmere 3 milliarder kroner fordelt over en periode på 5–7 år. Det er da ikke tatt hensyn til eventuelle merkostnader ved utvikling av en langsiktig IKT-løsning utover slike kostnader uten en organisasjonsreform, eller kostnader ved en ev. omstrukturering av det fylkesvise/regionale nivået i den statlige etaten utover samlokalisering. Kostnadene er knyttet til nødvendige investeringer og tiltak for å kunne ta ut potensielle effektiviseringsgevinster og sikre at reformen skal kunne være samfunnsøkonomisk lønnsom.

Det er ikke gjort vurderinger av kostnadsfordelingen mellom stat og kommune. Regjeringen legger til grunn at staten skal bære kostnadene dersom kommunene får utgifter knyttet til flytting for å oppnå det nye kravet til minimumsløsning for samlokalisering i av førstelinjetjenesten, og vil komme tilbake til et konkret forslag til kostnadsdeling.

Regjeringen vil understreke at anslagene, både når det gjelder samfunnsøkonomisk lønnsomhet, administrative effektiviseringsgevinster på lang sikt og gjennomføringskostnadene ved reformen er usikre. Regjeringen vil derfor legge stor vekt på å analysere usikkerheten i forutsetninger og anslag, og sikre god oppfølging av og kontroll med kostnadsutviklingen. Det vil løpende bli arbeidet med å få fram et best mulig underlagsmateriale for budsjettering av reformen. Stortinget vil bli orientert om dette i forbindelse med Regjeringens forslag i de årlige budsjettproposisjonene.

## 1.9 Gjennomføring av reformen

Etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning som foreslått i denne proposisjonen vil være en av de største og mest gjennomgripende forvaltningsreformene som er gjennomført i Norge. Reformen vil direkte berøre rundt 16 000 ansatte som årlig forvalter om lag 265 milliarder kroner og betjener om lag halvparten av befolkningen. Gjennomføringsprosessen må sikre en rask og effektiv iverksetting der målene for reformen forblir i fokus samtidig som den løpende virksomheten ivaretas på en betryggende måte.

Utfordringene i gjennomføringen vil særlig være knyttet til å etablere en ny og samordnet førstelinjetjeneste med brukerrettede arbeids- og velferdskontorer over hele landet, etablere et godt samarbeid mellom stat og kommune og å etablere en ny statlig arbeids- og velferdsetat som både kan møte dynamikken i arbeidsmarkedet og håndtere tunge og krevende forvaltningsoppgaver.

Tidligere organisasjonsreformer gir erfaringer om faktorer som kan være kritiske for å få til en vellykket gjennomføring. Regjeringen ser det som viktig at en allerede fra starten av retter oppmerksomheten mot og setter i gang tiltak for å:

- etablere en felles bevissthet i de nåværende etatene om formålet med omstillingen
- etablere et felles verdigrunnlag og virksomhetskultur
- utvikle en styrings- og ledelsesfilosofi der beslutninger i størst mulig grad fattes nær brukeren
- utvikle ny kompetanse og sørge for nødvendig opplæring på tvers av de nåværende organisasjonene
- utvikle arbeidsmetoder og IKT-løsninger som understøtter en helhetlig arbeidsprosess
- få en omstillingsprosess basert på åpenhet, kommunikasjon og medvirkning i forhold til de ansatte og deres organisasjoner. En omstillingsavtale vil bli inngått så snart som praktisk og formelt mulig
- at brukerne og brukerorganisasjonene trekkes inn i omstillingsarbeidet.

Regjeringen tar sikte på en rask, men forsvarlig gjennomføring av reformen. Dette er viktig for å sikre målrettethet og motivasjon hos ledelse og ansatte i forvaltningen. Forutsatt at Stortinget avklarer valg av organisasjonsmodell våren 2005, tar Regjeringen sikte på å legge fram forslag til nødvendige lovendringer ved årsskiftet 2005/2006, slik at den formelle etableringen av en ny felles

statlig etat kan skje fra annet halvår 2006. De nødvendige lovendringer vil være knyttet til å etablere lovgrunnlag for en ny statlig etat, og lovgrunnlag for etablering av en felles førstelinje mellom stat og kommune inklusive bestemmelser som sikrer at personvern kan ivaretas i et tett samarbeid mellom stat og kommune om og med felles brukere. Det må også gis bestemmelser som sikrer rettsikker klage og ankebehandling. Regjeringen vil legge stor vekt på å raskt få på plass en ny leder for den statlige etaten og tar sikte på å starte opp ansettelsesprosessen så snart Stortinget har lagt grunnlaget for dette. Det kan være aktuelt at leder blir utpekt før vedkommende formelt tiltrer sin stilling, og at vedkommende da leder en interimorganisasjon som planlegger og forbereder gjennomføringen.

Det er Regjeringens mål å få til en rask etablering av arbeids- og velferdskontorer over hele landet. Etableringen av en fullt samlokalisert og samordnet førstelinjetjeneste må likevel skje over tid. Rutiner og systemer for faglig og administrativt samarbeid må på plass, og det bør også legges til grunn kost/nytte vurderinger av tidspunkt for samlokalisering i forhold til eksisterende leieavtaler, tilgang på hensiktsmessige lokaler m.v. Ledelsen i den nye statsetaten må i samarbeid med kommunene utarbeide en utrullingsplan for førstelinjetjenesten.

Det vil være en krevende oppgave å etablere IKT-systemer for en ny og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning. Det er derfor utarbeidet en strategi for en basis IKT-løsning for en samordnet forvaltning med sikte på at en slik løsning kan være på plass til 2007. Regjeringen har også startet opp arbeidet med å kartlegge nødvendige endringer og utvikling av IKT-systemene for å gjennomføre pensjonsreformen.

Gjennomføring av reformen vil i tid falle sammen med forberedelse og gjennomføring av en pensjonsreform. Den nye statlige arbeids- og velferdsetaten vil ha et vesentlig ansvar for gjennomføring av begge reformene. Samlet sett vil dette representere en stor utfordring for etaten, og Regjeringen vil legge stor vekt på å minimalisere gjennomføringsrisiko gjennom å planlegge og gjennomføre reformene i sammenheng.

### **1.10 Samlet gjennomgang og videre utvikling av virkemiddelapparatet**

Et viktig mål i arbeids- og velferdspolitikken er at de som vil og kan ha inntektsgivende arbeid skal få mulighet til dette. Et inkluderende arbeidsliv og

tiltak for å kvalifisere, formidle, rehabiliterer og atføre personer som trenger det, har stått sentralt.

De siste årene er det gjennomført en rekke endringer i virkemiddelapparatet parallelt med arbeidet med å utrede en ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det dreier seg om viktige endringer innenfor dagpengereguleringen, sykepenger, rehabilitering og atføring samt i uførepensjonsordningen. Endringene har inngått i et målrettet arbeid for å oppnå en bredere vei inn i arbeidsmarkedet og en smalere vei ut av det. Det har vært et mål å forkorte den samlede perioden på ulike ytelser gjennom å oppnå bedre og raskere tilbakeføring eller inngang til arbeidslivet. Forenkling og opprydding i lover og regler står også sentralt i Regjeringens moderniseringsarbeid. I et videre perspektiv med å skape et arbeidsliv hvor det er plass til alle inngår også arbeidet med en ny arbeidsmiljølov, Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), forslaget til et nytt pensjonssystem samt Regjeringens innsats mot fattigdom.

Regjeringen vil nå ta flere grep for en helhetlig arbeids- og sosialpolitikk. En mer enhetlig og samordnet førstelinjetjeneste i en ny arbeids- og velferdsforvaltning er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Regjeringen har i tillegg satt i gang et arbeid med en samlet gjennomgang av virkemidlene som er rettet mot personer i arbeidsdyktig alder. Formålet er å klarlegge hvordan det samlede virkemiddelapparatet best kan bidra til å realisere målene om hjelp til selvhjelp, sosial trygghet og inkludering av personer som har problemer på arbeidsmarkedet. Det er viktig at regelverk, ordninger og tiltak bidrar best mulig til å realisere målene for en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Gjennomgangen vil omfatte aktuelle stønader, tiltak og tjenester som er rettet mot personer som har problemer med å få eller beholde arbeid. Det legges vekt på å se ulike ordninger og tiltak i sammenheng. Gjennomgangen vil bl.a. bygge på erfaringer med aktuelle regelendringer og reformer, satsinger og tiltak som er gjennomført.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2005 ba Stortinget Regjeringen om å legge fram en bred og faglig anlagt atføringsmelding etter at forslaget om ny arbeids- og velferdsforvaltning er behandlet av Stortinget (Budsjett-innst. S. nr. 5 (2004–2005)). Regjeringen vil innrette virkemiddelgjennomgangen mot en slik melding.

Arbeids- og velferdspolitikken skal primært oppfylle to hovedmål:

- Å bidra til at arbeidssøkere og stønadsmottakere med arbeidsevne kommer i arbeid og kan forsørge seg selv.



- Å sikre livsopphold for personer som er uten arbeid eller som av helsemessige eller andre årsaker har vansker med å komme i arbeid.

De to målene må ses i sammenheng og balanseres. Det er viktig at inntektssikring, tiltak og tjenester henger godt i sammen. Utfordringen er å videreutvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitik som i størst mulig grad oppfyller de to hovedmålene, og hvor man finner en godt samsvar mellom målene og virkemidlene.

### *Ytelsene*

Regelverket for de ulike ytelsene er utformet ut fra de målgruppene og situasjonene de er tenkt å trefte. Det varierer derfor etter en rekke kriterier, som inngangsvilkår, kompensasjonsnivå, inntektsprøving, varighet og krav til stønadsmottakeren. Det kan være grunn til å vurdere nærmere hvordan de ulike stønads- og tiltaksordningene kan virke best mulig sammen for å fremme hensiktsmessige, gode og effektive attføringsforløp.

I NOU 2004: 13 er det ikke vurdert eller foreslått endringer i virkemidlene, bortsett fra forslaget om å arbeide videre med å utforme en arbeidssøkerstønad. Forslaget om en samlet etat for arbeids- og velferdsforvaltning og et forpliktende samarbeid med kommunene i førstelinjetjenesten vil redusere problemer knyttet til at enkeltpersoner må forholde seg til flere etater. Det kan redusere behovet for en arbeidssøkerstønad. Regjeringen vil likevel vurdere om det bør innføres en arbeidssøkerstønad og andre alternative løsninger som del av den samlede gjennomgangen av virkemidler. Det vises til nærmere omtale i kapittel 7.

### *Tiltak og tjenester*

Mange av de som er på vei ut av eller som står utenfor arbeidslivet, trenger oppfølging og aktive tiltak, slik som helsetjenester, rehabiliteringstjenester, attføringstiltak, formidlingstjenester og arbeidsmarkedstiltak, språkopplæring, kvalifisering og utdanningstilbud, tilsynsordninger for barn, hjelpemidler og transporttjenester til funksjonshemmede m.v. Noen vil også trenge hjelp fra det offentlige til å skaffe seg eller beholde en bolig.

Tiltakene nevnt over retter seg mot arbeidssøkere og stønadsmottakere. I tillegg kan det også rettes inn tiltak og tjenester mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. I visse sammenhenger kan det være behov for tilrettelegging på arbeidsplassen, for eksempel i overgangen fra tiltak til ordinær tilsetting. Ulike typer lønnstilskudd kan være ek-

sempel på etterspørselsrettede tiltak som kan benyttes for å redusere bedriftenes kostnader ved å ansette bestemte typer arbeidskraft, eksempelvis personer med redusert yteevne. Mer generelt bør fokus rettes mot hvilke typer tiltak og tilrettelegging som er mest hensiktsmessige og effektive for å øke sysselsettingen for personer med midlertidig eller varig redusert yteevne.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2004 ba Stortinget Regjeringen om å foreta en samlet vurdering av behovet for tiltaksplasser for yrkeshemmede, jf. Anmodningsvedtak nr. 160 av 15. desember 2003 og Budsjett-innst. S. nr. 5 (2003–2004). Som omtalt i St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Arbeids- og sosialdepartementet*, arbeider Regjeringen med en bred gjennomgang av behovet for tiltaksplasser for yrkeshemmede, og vurderingen ses i sammenheng med yrkeshemmedes behov for avklaring, arbeidspraksis og opplæring slik Stortinget ba om. Regjeringen vil i de årlige budsjettproposisjonene komme med forslag på nivået på tiltakene basert på en analyse av arbeidsmarkedet. Tiltaksstrukturen vil bli nærmere gjennomgått i meldingen om gjennomgang av attføringspolitikken.

### *Krav til stønadsmottakerne*

Aktivitetskrav og plikter som stilles til stønadsmottakere kan fungere som en formalisert og forpliktende kobling mellom økonomiske ytelser på den ene siden og aktive tiltak og tjenester på den andre siden. I de norske stønadsordningene varierer innslaget av aktivitetskrav og muligheter for sanksjoner betydelig. Det er også variasjon med hensyn til hvordan kravene faktisk praktiseres. Det stilles også andre typer vilkår og krav til stønadsmottakere.

Vilkår og krav til stønadsmottakere er strengest innenfor stønadsordninger under arbeidsledighet og attføring, der en har et bredt spekter av tiltak og tjenester til rådighet. Også i sykepengeordningen er det nylig innført flere aktivitetskrav, og utviklingen i sykefraværet tyder på at det nå er en større overgang fra fulle til graderte sykepenger. Det er behov for å se nærmere på erfaringene med bruken av vilkår og krav til den enkelte og vurdere om disse erfaringene også kan ha relevans på tvers av de ulike ordningene

### *Helsemessig rehabilitering*

Sandmanutvalget (NOU 2000:27) foreslo at man i større grad skulle legge vekt på den enkeltes funksjons- og arbeidsevne og mindre vekt på medisinsk

diagnose. Utvalget forutsatte at det fortsatt skulle være medisinske inngangsvilkår for trygdeytelser. Vekt på funksjonsvurdering er fulgt opp gjennom IA-avtalen. Behandlende lege har etter at avtalen ble inngått, fått i oppgave å vurdere pasientens funksjon i forbindelse med sykmelding. Det er igangsatt et utviklingsarbeid omkring funksjonsvurdering både i trygdeetaten, Aetat og i Sosial- og helsedirektoratet.

Helsetjenester og helsemessig rehabilitering henger ofte sammen med og kan være en nødvendig forutsetning for en vellykket arbeidsrettet attføring. Ytelser, tiltak og tjenester vil ofte følge etter hverandre i tid eller supplere eller erstatte hverandre. Helse- og omsorgsdepartementet vil i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet legge fram en nasjonal plan for helsemessig rehabilitering i løpet av 2005. Arbeidet med den nye attføringsmeldingen og planen for rehabilitering vil bli samordnet.

#### *Konsistent, effektivt og brukerrettet virkemiddelapparat*

Ved vurderingen av virkemidlene for å oppnå et bedre samlet velferdssystem, er det viktig med konsistens og sammenheng i regelverket. Særlig

gjelder dette i forhold til de sykerelaterte ytelsene, hvor flere regelsett avløser hverandre i tid. Det gjør seg også gjeldende i skjæringspunkter mellom arbeidsrettede, sykdomsrettede og sosiale ytelser og tiltak. I tillegg til å vurdere hvordan regelverket er innrettet i forhold til overordnede mål om inntektssikring og arbeidsretting, bør det også være et mål at regelverket utformes slik til at man bruker mindre ressurser på administrative oppgaver, og mer til brukerrettet oppfølging av den enkelte innenfor en gitt samlet ramme. Det er viktig at regelverket er klart og enkelt å praktisere og å forholde seg til for brukere.

#### *Stortingsmelding om attføringspolitikken*

Regjeringen tar sikte på å legge fram en bred gjennomgang av attføringspolitikken for Stortinget. Med bakgrunn i de momentene som er trukket fram i omtalen over, arbeides det med en samlet gjennomgang og vurdering av stønader, tiltak og tjenester som er rettet mot personer i arbeidsdyktig alder, og som har problemer i forhold til arbeidsmarkedet.

## 2 Om dagens arbeids- og velferdsforvaltning

### 2.1 Innledning

---

Her gis en kort beskrivelse av dagens arbeids- og velferdsforvaltning. En mer utførlig beskrivelse er gitt i NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

Dagens spesialiserte arbeids- og velferdsforvaltning skriver seg tilbake til slutten av 1800-tallet. Tidligere ble det offentlige engasjement utløst av at folk ble rammet av fattigdom. Mot 1900-tallet og utover ble en rekke funksjoner løftet ut av fattigforsorgen, for å sikre den enkelte sosial trygghet. Etter hvert vokste det fram statlige etater og en kommunal sosialtjeneste med vekt på spesialisering og rettighetsfesting av økonomiske ytelser og tiltak. Ansvar ble overført fra lekfolk til spesialiserte funksjoner og profesjoner. Over tid ble stadig flere grupper løftet ut av sosialtjenesten og over til rettighetsfestede ytelser og tiltak.

Forvaltningen av ytelser og tjenester innen arbeid, trygd og sosiale tjenester er i dag organisert i tre etater/tjenester. Som resultat av spesialiseringen forvalter disse ulike regelverk og har forskjellig ansvar og oppgaver. Aetat har ansvar for arbeidsformidling, og for kvalifisering av og ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Trygdeetaten forvalter en rekke stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken. Den kommunale sosialtjenesten er det nedre sikkerhetsnettet med et vidt ansvar som spenner fra generell forebygging til økonomisk og tjenestemessig bistand til enkeltpersoner.

I 2003 omfattet de tre arbeids- og velferdstjenestene rundt 16 000 årsverk, og forvaltet om lag 265 milliarder kroner.

### 2.2 Om Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

---

#### 2.2.1 Trygdeetaten

##### *Lovgrunnlag og formål*

Lov om folketrygd av 28. februar 1997 er den viktigste og mest omfattende av de lovene trygdeetaten forvalter. Folketrygden ble innført 1. januar

1967. Loven er senere blitt endret og utvidet, og gjennomgikk på 1990-tallet en større omredigering fram til gjeldende lov.

Folketrygden har tre formål:

- gi trygghet og sikre velferd for personer som helt eller delvis mangler inntekt fra arbeid
- bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer
- bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig.

I tillegg til folketrygdloven forvalter trygdeetaten hele, eller deler av en rekke andre lover. I NOU 2004: 13 gis en samlet oversikt.

Trygdeetatens formål er å bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet, og å sikre enkeltmenneskers rettigheter til stønader og tjenester etter folketrygdloven og de andre ordningene trygdeetaten forvalter.

##### *Ansvar og oppgaver*

Trygdeetatens ansvar er å gjennomføre trygdepolitikken og sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene. Forvaltning av ytelser til livsopphold er etatens hovedoppgave. Etaten forvalter videre økonomiske ytelser som skal kompensere for merutgifter ved ulike livssituasjoner. Etaten har også ansvar for tjenester til enkeltpersoner med sikte på å gjøre brukeren selvhjulpne, og til virksomheter for å støtte opp om arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv.

Etatens ansvarsområder er bredt sammensatt. Forvaltningen av ytelser er i stor grad regelstyrt. Etaten har fått økt ansvar for tjenester som skal gjøre brukerne mer selvhjulpne. Disse er også i all vesentlig grad rettighetsfestede, men har større innslag av skjønn i vurderingen av om vilkårene for å få tildelt tjenesten er oppfylt. De siste årene har det skjedd en fokusforskyvning innenfor arbeids- og rehabiliteringsområdet med en større vektlegging av individuell oppfølging.

Trygdeetatens oppgaver og tjenester kan grupperes innen følgende hovedområder:

- arbeid og rehabilitering
- familie og pensjon
- helsetjenester

På området arbeid og rehabilitering er hovedformålet å hjelpe brukere tilbake til arbeid og sikre bedre livskvalitet på livets øvrige arenaer som hjem, skole, fritid, osv. Gjennom arbeidet med et inkluderende arbeidsliv (IA) har trygdeetaten en viktig oppgave med forebygging av sykefravær og uførepensjonering. På området familie og pensjon er hovedformålet å gi økonomiske ytelser til brukergrupper der en ikke forutsetter yrkesdeltakelse (barn og eldre). På området helsetjenester er hovedformålet å kompensere for utgifter til helsetjenester for enkeltbrukere, samt utbetale refusjon til behandlere og andre tjenesteytere.

Innenfor området arbeid og rehabilitering fatter trygdeetaten vedtak og har ansvar for å kontrollere at vilkårene i lov og forskrift er oppfylt for følgende økonomiske ytelser: sykepenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad (fra 1. januar 2004), varig uførepensjon, grunnstønad og hjelpestønad, samt utlån av eller stønad til hjelpemidler.

For alle stønadsområdene innenfor arbeid og rehabilitering er det et mål at mottakeren skal komme tilbake i jobb. I tillegg til vedtak og utbetaling, har trygdeetaten derfor et ansvar for å følge opp den enkelte stønadmottaker og stimulere til arbeidsaktivitet der dette er mulig. Trygdeetaten skal følge opp den enkelte bruker individuelt med veiledning og med bruk av virkemidler som etaten disponerer. Virkemidlene omfatter bl.a. aktiv sykmelding, hjelpemiddeltildeling, kjøp av helsetjenester og andre økonomiske virkemidler. I forhold til IA-virksomheter, er etatens virksomhet i større grad rettet inn mot virksomheten og ikke bare den enkelte stønadmottaker. Målet er å finne løsninger på arbeidsplassen, og trygdeetatens innsats skal understøtte arbeidsgivers og arbeidstakers eget ansvar. Trygdeetaten har spesielt i forbindelse med IA-avtalen fått flere aktive virkemidler. Arbeidslivssentrene og kontaktpersonordningen støtter opp om arbeidsgiverens arbeid med oppfølging og tilrettelegging av arbeid for sykmeldte. IA-virksomhetene kan bl.a. iverksette aktiv sykmelding uten forhåndtilsagn og de kan få tilretteleggingstilskudd når de tilrettelegger arbeid for sykmeldte.

Innenfor området familie og pensjon fatter trygdeetaten vedtak og har ansvar for å kontrollere at vilkårene i lov og forskrift er oppfylt for følgende økonomiske ytelser: alderspensjon, ytelser til gjenværende (ektefelle og barn), stønad til enslige for-

sørgere, fødsels- og adopsjonspenger, barnetrygd, kontantstøtte og barnebidrag/bidragforskudd.

For enslige forsørgere og gjenværende ektefeller skal trygdeetaten ha fokus på å hjelpe brukeren til å bli selvforsørget gjennom utdanning/og eller arbeid. Trygdeetaten skal gi veiledning og informasjon. På bidragsområdet skal trygdeetaten veilede partene til å inngå en privat avtale. Etaten har også ansvar for å fastsette, endre og kreve inn underholdsbidrag. Innkrevingsarbeidet er lagt til en sentral enhet – Trygdeetatens innkrevingsentral – og berører ikke de ordinære trygdeorganene.

På pensjonsområdet gir trygdekontorene generell informasjon om endringer i grunnbeløp, pensjonsopptjening etc. til hele befolkningen, og utfører serviceberegninger som viser hvilken pensjon den enkelte kan forvente.

Innenfor helsetjenesteområdet fatter trygdeetaten vedtak og kontrollerer at vilkårene er oppfylt for refusjon for legehjelp, psykologhjelp, fysioterapi, tannlegebehandling, behandling i offentlig poliklinikk, laboratorier og røntgeninstitutt, legemidler og syketransport.

### Organisering

Trygdeetaten er i dag organisert i enheter på 3 nivåer: Rikstrygdeverket, fylkestygdekontorene og trygdekontorer på kommunenivå.

Rikstrygdeverket har den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten. Rikstrygdeverket har den senere tid utviklet en mer rendyrket direktoratsrolle med delegering av fullmakter i alle enkeltsaker og fokus på mer overordnede signaler og prioriteringer. Fylkestygdekontorene har ansvaret for trygdekontorene i det enkelte fylke. Fylkesnivået inkluderer også hjelpemiddelsenentralene og arbeidslivssentrene. Trygdekontorene er nederste nivå i etaten. Det er trygdekontor i alle kommuner.

Vedtaksmyndigheten i trygdeetaten ligger i de fleste tilfeller på trygdekontornivå. Vedtak om varig uførepensjon fattes av fylkestygdekontorene.

Alt arbeid med direkte behandleroppgjør er lagt til seks regionale oppgjørsenheter og behandles ikke på trygdekontorene. Nasjonal oppgjørsenhet er lagt direkte under Rikstrygdeverket og har oppfølgings- og utviklingsansvar for oppgjørsenhetene. Den nasjonale enheten er klageinstans for vedtak fattet i regionsenhetene. Det betyr at oppgjørssaker ikke lenger behandles på de enkelte trygdekontor. Heller ikke individuelle søknader om legemidler behandles av trygdekontorene, men av et eget legemiddelkontor i hvert fylke.

Som følge av folketrygdlovens bestemmelser om at det skal være trygdekontor i hver kommune har etaten mange små trygdekontor. Nærmere en firedel av kontorene har under 4 ansatte, mens nærmere tre firedeler har under 16 ansatte. Det er ellers en betydelig variasjon i størrelse, og det største kontoret har over 100 ansatte.

### *Finansiering*

Tildeling og utbetaling av stønader og tjenester fra trygdeetaten skjer i all vesentlig grad ut fra lovfestede rettigheter, og finansieringen skjer ved at det gis en overslagsbevilgning i statsbudsjettet. I 2003 utbetalte trygdeetaten i alt ca. 220 milliarder kroner. De administrative utgiftene for trygdeetaten er rammestyrte via en egen post i statsbudsjettet. Administrasjonsbudsjettet for 2004 er på i overkant av 4,9 milliarder kroner.

### *Ansatte*

I 2004 utgjorde antall årsverk i trygdeetaten ca. 7 600 (fordelt på 9 000 ansatte). Disse var fordelt med ca. 4 900 årsverk på trygdekontor, 700 årsverk i fylkestrygdekontorene, ca. 700 årsverk på hjelpemiddelsentralene, ca. 350 årsverk på arbeidslivssentrene, ca. 160 årsverk i oppgjørsenheten, ca. 250 årsverk i Folketrygdkontoret for utenlandssaker og Trygdeetatens innkrevingsentral og 580 årsverk i Rikstrygdeverket.

I følge Statens sentrale tjenestemannsregister har trygdeetaten relativt færre ansatte med godkjent høyere utdanning enn i staten forøvrig. I 2001 hadde 27 prosent høyere utdanning fra universitet/høyskole. Trygdeetaten har imidlertid gjennomført etter- og videreutdanning på høyskole- og universitetsnivå i større omfang enn andre statsinstitusjoner.

### *Trygdeetatens brukere*

Trygdeetatens tjenester har stor betydning for mange enkeltmennesker; ca. 1,3 millioner mennesker har trygd som sin viktigste inntektskilde, i underkant av 2 millioner mottar løpende ytelser fra trygdeetaten og etaten behandler årlig mer enn 6 millioner saker. I løpet av livet får så godt som alle innbyggere i Norge behov for bistand fra trygdeetaten.

På grunn av det store antall alderspensjonister står denne gruppen for et stort antall henvendelser til trygdeetaten. På helseområdet var det mer enn 1,2 millioner brukere i 2003. Anslagsvis 60–70 prosent av de som oppsøker trygdekontoret kommer

for å få refusjon for helsetjenester, dvs. refusjon av egenandeler (frikortordningen), tannbehandling, legemidler, reiseoppgjør for syketransport m.v.

Aktiv oppfølging av sykmeldte forutsetter tidlig kontakt. I tillegg til disse er brukere under rehabilitering, brukere på tidsbegrenset uførestønad og familier med funksjonshemmede og kronisk syke barn de brukergrupper som har størst behov for tett samhandling og løpende dialog med saksbehandlere på trygdekontoret.

IA-avtalen har gitt trygdeetaten en rolle der arbeidsgivere og arbeidstakere er brukere av etaten. Per november 2004 arbeider 57 prosent av landets arbeidstakere i en inkluderende arbeidslivsvirksomhet. Om lag 7 300 virksomheter har undertegnet samarbeidsavtale.

Utviklingen i brukergrupper er nærmere beskrevet i NOU 2004: 13.

### *Klage- og ankebehandling*

Fylkestrygdekontoret er klageinstans i saker der trygdekontoret har avgjørelsesmyndighet. Fylkestrygdekontoret er fra primo 2005 organisert i seks klage- og ankeregioner. Årlig antall klagesaker er ca. 50–60 000. Rikstrygdeverket er klageinstans for vedtak gjort av hjelpemiddelsentralene og Folketrygdkontoret for utenlandssaker. Saker om sykepenger i arbeidsgiverperioden behandles av en egen nemnd.

Vedtak i klagesaker etter folketrygdloven og barnetrygdloven kan som hovedregel ankes inn for Trygderetten for ytterligere overprøving. Andre saksområder, der kontantstøtte og fastsettelse og innkreving av barnebidrag er de viktigste, kan ikke ankes til Trygderetten.

Vedtak i uførepensjonssaker som fattes av fylkestrygdekontoret kan ikke påklages, men kan ankes direkte inn for Trygderetten.

Både ved klager til overordnet organ og ved anker til Trygderetten kan alle sider av saken prøves, inkludert skjønnsutøvelsen. Trygderetten kan ikke omgjøre et vedtak til ugunst for den som har anket saken. Klager som gjelder innkreving av bidrag behandles i tingretten (namsretten) og videre i domstolsapparatet. Andre klager over behandlingen i Trygdeetatens innkrevingsentral går til Rikstrygdeverket

### **2.2.2 Aetat**

#### *Lovgrunnlag og formål*

Syssettingsloven av 1947 gir det lovmessige grunnlaget for en landsdekkende offentlig arbeidsmarkedsetat og arbeidsmarkedspolitikken innret-

ning. Loven har regler om organisering av etaten, dens hovedoppgaver og virkemidler samt saksbehandlingsregler. Videre forvalter Aetat folketrygdlovens kapittel 4 (dagpenger under arbeidsløshet) og kapittel 11 (ytelser under yrkesrettet attføring). I tillegg forvalter Aetat ordningen med rett til ventelønn i henhold til tjenestemannsloven, og lov om lønnsplikt under permittering.

Regjeringen fremmet i Ot.prp. nr. 62 (2003–2004) *Om lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsløven)* forslag til ny lov om arbeidsmarkedstjenester som skal erstatte sysselsettingsloven. Loven ble vedtatt 10. desember 2004, og trer i kraft 1. juli 2005. Bakgrunnen for forslaget var behov for en fullstendig revisjon av sysselsettingsloven fordi den på flere områder er lite tidsmessig, og fordi en har ønsket å styrke brukernes stilling når det gjelder rettssikkerhet og innflytelse.

Målet for arbeidsmarkedspolitikken er et vel fungerende arbeidsmarked og et inkluderende arbeidsliv med høy yrkesdeltakelse. Et vel fungerende arbeidsmarked er kjennetegnet av at ledige stillinger besettes raskt. Dette krever god tilgang til informasjon blant arbeidssøkere og arbeidsgivere, en kompetent og fleksibel arbeidsstyrke, og godt samsvar mellom kompetanse som tilbys og kompetanse som etterspørres. Et vel fungerende arbeidsmarked og et inkluderende arbeidsliv skal også gi muligheter for arbeid til grupper som har problemer med å komme inn i eller står i fare for å falle ut av arbeidslivet.

### Ansvar og oppgaver

Aetat har ansvar for den operative gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Dette betyr at Aetat bl.a. utfører følgende oppgaver:

- fremskaffe, vedlikeholde og gjøre tilgjengelig informasjon om ledige stillinger og om arbeidssøkere
- bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling
- veilede aktuelle og potensielle brukere av offentlige arbeidsmarkedstjenester
- sørge for at det fremskaffes og tilbys kvalifiseringsbistand, formidlingsbistand og annen hjelp til ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere som ikke kommer i arbeid på egenhånd
- avklare ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkeres rettigheter til økonomiske ytelser og utbetale slike ytelser til dem som har slike rettigheter.

Aetat kan tilby en rekke tjenester for å bistå ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. De vik-

tigste er informasjon, veiledning, arbeidsmarkedstiltak og forvaltning av økonomiske ytelser.

Hensikten med arbeidsmarkedstiltakene er å bedre søkerens muligheter til å komme i arbeid gjennom kvalifisering, arbeidserfaring og bedring av arbeidsevnen.

Arbidsmarkedstiltakene kan deles inn i fire hovedgrupper som både omfatter ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere: lønnstilskudd, arbeidspraksis, opplæring og midlertidig sysselsetting. I tillegg finnes tre tiltak forbeholdt yrkeshemmede arbeidssøkere: arbeid med bistand, tiltak i arbeidsmarkedetsbedrifter og varig tilrettelagt arbeid.

Aetat administrerer inntektssikringsordninger for personer som er arbeidsledige eller under yrkesrettet attføring.

Økonomiske ytelser og en del tjenester krever vedtaksbehandling. Tilståelse og utmåling av ytelser styres gjennom en kombinasjon av lover og forskrifter med utfyllende retningslinjer. Vurderinger av inngangsvilkår inneholder betydelig grad av skjønn. Grunnlaget for å beregne nivået på de forskjellige ytelsene, enten dette er dagpenger eller attføringspenger, gir imidlertid lite rom for skjønn.

Arbidsmarkedstiltakene styres gjennom en kombinasjon av forskrifter med utfyllende retningslinjer og ved gitte budsjettammer supplert med prioriteringssignaler, mål- og resultatstyring og lokalt skjønn. Ved tildeling av ordinære arbeidsmarkedstiltak og ved vurdering av behov for attføringsbistand er det stort spillerom for utøvelse av lokalt skjønn.

### Organisering

Aetat innførte ny organisering 1. januar 2003, og har nå to nivåer:

- Aetat Arbeidsdirektoratet, som har den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten
- Aetat lokal, som er delegert ansvar for løpende gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken.

Den tidligere ordningen med ett fylkesarbeidskontor i hvert fylke er erstattet med et hovedkontor som i tillegg til å være et operativt Aetat lokal også har det faglige og administrative ansvar for virksomheten i fylket.

Aetat har lokalkontor i 162 kommuner. I tillegg forekommer enklere former for tilstedeværelse (kontordagsordninger, utplassering av terminaler m.v.) i enkelte kommuner. En stor andel av Aetats kontorer er små.

I tillegg til de to forvaltningsnivåene er det etablert flere interne spesialisttjenester under Aetat Arbeidsdirektoratet.

### *Finansiering*

Tildeling av dagpenger til ordinære arbeidssøkere og ytelsene under yrkesrettet attføring er rettighetsstyrt og finansieres over statsbudsjettet som en overslagsbevilgning.

Arbeidsmarkedstiltak for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere er samlet i ett ramme styrt budsjettkapittel. Det er ikke knyttet rettigheter til deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Omfanget av arbeidsmarkedstiltak blir vurdert og fastsatt i de årlige budsjettene bl.a. i forhold til situasjonen på arbeidsmarkedet. Yrkeshemmede med rettigheter etter folketrygdlovens kapittel 11 har imidlertid rettigheter til tiltak som ledd i yrkesrettet attføring.

Aetat hadde i 2004 et samlet budsjett for arbeidsmarkedstiltak, attføringstiltak, stønader og egen administrasjon på om lag 28,6 milliarder kroner. Av dette utgjorde driftsmidler om lag 7 prosent, utbetalinger til dagpenger og attføringspenger knappe 70 prosent, og midler til arbeidsmarkedstiltak for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere om lag 23 prosent.

### *Ansatte*

Aetat hadde i følge Statens sentrale tjenestemannsregister en bemanning per 1. mars 2004 tilsvarende om lag 3 800 årsverk. Disse var fordelt med 3 340 ved Aetat lokal, 265 ved Aetat Arbeidsdirektoratet, 100 ved interne spesialenheter, og 100 ved brukerrettede spesialtjenester. 74 prosent av de ansatte hadde utdanning ut over grunntid utdanning, 37 prosent har utdanning fra høyskole eller universitet.

### *Aetats brukere*

Brukerne av Aetats tjenester er ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere, og arbeidsgivere. I løpet av 2004 var om lag 466 400 arbeidssøkere registrert som brukere av Aetat. Registrerte brukere får informasjon bl.a. om ledige jobber, yrker og Aetats tjenestetilbud for øvrig. Av disse var omlag 131 400 yrkeshemmede. I tillegg har etaten mange uregistrerte brukere som får informasjon gjennom Aetat lokal og via Aetat.no. Det foreligger ikke oversikt over antall arbeidsgivere/virksomheter som ble betjent av etaten.

Sammenlignet med strømningstallene viser be-

holdningstallene at det er en betydelig gjennomstrømning av arbeidssøkere i Aetat. I gjennomsnitt per måned i 2004 var det i underkant av 239 700 registrerte i Aetat, sammenlignet med 466 400 som er antall registrerte arbeidssøkere i løpet av året.

### *Klage- og ankebehandling*

Alle enkeltvedtak om økonomiske ytelser fattes av Aetat lokal og kan påklages. Aetat klage- og ankekontoret er klageinstans. Avgjørelser i saker om dagpenger og yrkesrettet attføring kan ankes inn for Trygderetten.

### **2.2.3 Trygderetten**

Trygderetten ble opprettet ved lov av 16. desember 1966. Trygderetten er et uavhengig forvaltningsorgan. Den er ikke en del av det alminnelige domstolsapparat, men virker i realiteten som en domstol innenfor sitt område. Trygderetten er som forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og sosialdepartementet, men i den enkelte sak kan Trygderetten ikke instrueres av noe annet organ om avgjørelsen.

Trygderettens avgjørelser kan påankes til lagmannsretten.

### **2.2.4 Sosialtjenesten**

#### *Lovgrunnlag og formål*

Lov om sosiale tjenester trådte i kraft 1. januar 1993, og legger ansvaret for tjenestene til kommunene. Lovens formål er (§ 1–1):

- å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.
- bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

#### *Ansvar og oppgaver*

Sosialtjenesten er det nedre sikkerhetsnettet i vårt velferdssamfunn. Loven regulerer et sett av tjenester (kapittel 4) og økonomisk stønad (kapittel 5).

I følge lovens § 4–2 skal de sosiale tjenester omfatte:

- praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- avlastingstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid

- c. støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer
- d. plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- e. lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid

Økonomisk stønad er regulert i lovens § 5–1 (stønad til livsopphold) og § 5–2 (stønad i særlige tilfeller):

Den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad etter lovens § 5–1. Sosialtjenesten kan i særlige tilfelle, selv om vilkårene i § 5–1 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp etter § 5–2 til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

Loven gir adgang til å stille vilkår ved tildeling av økonomisk stønad. (§ 5–3). Sosial- og helsedirektoratet har i 2004 undersøkt bruken av vilkår. Undersøkelsen viser at de fleste sosialkontorer bruker vilkår i forbindelse med behandling av søknader om økonomisk stønad. Aktuelle vilkår her er for eksempel å framskaffe dokumentasjon eller å melde seg arbeidsledig. Det er færre som bruker vilkår knyttet til sosial rehabilitering, og det er enda færre som bruker vilkår knyttet til arbeid for sosialhjelp.

Rusmiddelmissbrukere er en målgruppe for tiltak etter lovens kapitler 4 og 5. Mange av de problemer rusmiddelmissbruk skaper må sosialtjenesten møte med tiltak av generell art. Misbruk av rusmidler er imidlertid et problem som også kan kreve hjelpetiltak spesielt innrettet på å hjelpe misbrukeren bort fra selve rusmiddelmissbruket. Bestemmelsen i § 6–1 pålegger sosialtjenesten å tilby slike hjelpetiltak.

### Organisering

Sosialtjenesteloven stiller kommunene relativt fritt i å organisere tjenestene. Tidligere lov om sosial omsorg medførte at det ble opprettet sosialkontor i de fleste kommuner utover på 1960–70 tallet. Disse hadde oppgaver både innenfor pleie- og omsorg, og oppgaver knyttet til økonomisk sosialhjelp. Da kommunen på 1980-tallet fikk ansvar for en større del av helsetjenestene, ble helse- og sosialtjenestene samlet i en etat som i mange kommuner ble delt i et sosialkontor, en enhet for pleie- og omsorg og en helsedel. Innenfor sosialkontortjenestene har

det skjedd en ytterligere spesialisering som i litt større kommuner deler virksomheten i minimum tre enheter; økonomisk sosialhjelp, tiltaksarbeid og rus.

Generelt har større kommuner en høyere spesialiseringsgrad enn små kommuner. I små kommuner arbeider den enkelte ansatte som generalist med et bredt og variert ansvarsområde. I enkeltsaker innebærer generalisttilnærmingen at en og samme saksbehandler forvalter flere lovverk, for eksempel bestemmelser om økonomisk sosialhjelp, hjemmehjelp, tiltak etter barnevernloven m.v. Sosialtjenesten i større kommuner har gått til dels svært langt i spesialisering og kan omfatte følgende enheter:

- Mottak/avklaring av nye søkere (herunder råd- og veiledning)
- Tjenester etter kapittel 6 (rus) i lov om sosiale tjenester
- Tjenester etter kapittel 4 i lov om sosiale tjenester
- Tiltaksarbeid
- Bolig
- Flyktninger/innvandrere/asylsøkere
- Oppfølging/arbeidsrettede tiltak.

Fylkesmannen skal som statens representant bidra til å iverksette nasjonal politikk og sørge for nødvendig veiledning til kommunene. Fylkesmannens veiledningsrolle omfatter bl.a. fortolkning av lovverket, veiledning i praktisering av ulike bestemmelser og erfaringsutveksling om hva som er gode tiltak for ulike grupper. I praksis fører fylkesmannen som klageinstans også tilsyn med kommunene på dette området.

Sosial- og helsedirektoratet er et forvaltnings- og kompetanseorgan som skal bidra til å gjennomføre en nasjonal politikk innen helse- og sosialområdet, herunder kommunene.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med sosialtjenesten.

### Beslutningssystem og bruk av skjønn i sosialtjenesten

Vedtak etter lov om sosiale tjenester fattes etter en individuell vurdering i hver enkelt sak. Det er opp til kommunen å fatte vedtak om hvilke beslutninger som skal delegeres til administrasjonen, og til hvilken del av kommunens virksomhet (etat). En kartlegging i 2002 viser at 6 av 10 kommuner har fordelt slik vedtaksfullmakt mellom administrasjon og folkevalgt organ (klientutvalg). Klientutvalgenes myndighet er vanligvis begrenset til behand-



ling av mer prinsipielle saker, og klager over enkeltvedtak fattet av administrasjonen.

Det økte antall mottakere av økonomisk sosialhjelp har medført at det i praksis er blitt vanskelig for politikerne å følge opp enkeltsaker, og vedtaksmyndigheten er i stor grad blitt overlatt fagfolkene. For å sikre den nødvendige politiske styringen har kommunene utviklet nye styringsmidler, bl.a. lokale retningslinjer for stønadsutmåling.

Loven åpner for at det kan gis statlige veiledende retningslinjer. Slike ble gitt i 2001. Mange kommuner har tilpasset sine lokale normer til de statlige veiledende retningslinjer.

Sosialtjenesten har de senere årene i stadig større grad vektlagt tiltaksarbeid. Tiltaksarbeid er ikke direkte regulert i lov om sosiale tjenester, men kan knyttes an til selvhjelpsprinsippet, vilkårbestemmelsen og til sosialtjenestens iverksetter- og koordineringsansvar.

### Finansiering

Sosialtjenesten finansieres i all hovedsak gjennom rammetilskudd fra staten og kommunenes frie inntekter. Innenfor pleie- og omsorgstjenester kommer brukerbetaling i tillegg.

Driftsutgifter ved sosialkontorene inkludert utgifter til ulike tiltak budsjetteres i kommunebudsjettet på linje med andre utgifter. Når det gjelder utgifter til økonomisk stønad har kommunen i realiteten plikt til å gi hjelp uavhengig av budsjettsituasjonen, når lovens vilkår for rett til stønad er oppfylt. Netto driftsutgifter til sosialtjenesten, inkludert utgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, økonomisk sosialhjelp og tilbud til personer med rusproblemer, utgjorde i 2003 7,2 milliarder kroner<sup>1</sup>. Det ble samme året utbetalt om lag 5 milliarder kroner i økonomisk sosialhjelp, inkludert introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere. (Kilde: Kostra, SSB)

### Ansatte

Sosialkontortjenesten i kommunene hadde i 2003 om lag 4 100 årsverk knyttet til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, økonomisk sosialhjelp og tilbud til personer med rusproblemer. I tillegg kommer årsverk knyttet til kommunale selsettingstiltak, arbeid med integrering av flyktninger, arbeid med å skaffe bolig/midlertidig husvære, krisesentre, konfliktråd, arbeid med skjenkebevillinger og skjenkekontroll m.v. Ved utgangen av 2003 hadde om lag 49 prosent sosialfaglig

utdanning. Av disse var 39 prosent sosionomer. 17 prosent hadde annen universitets- og høyskoleutdanning, 16 prosent hadde kontor- eller merkantil utdanning. De resterende 18 prosent hadde annen utdanning eller var ufaglærte. (Kilde: Kostra, SSB)

### Sosialtjenestens brukere

Sosialtjenestens brukere omfatter personer som har behov for økonomisk hjelp og personer med ulike andre hjelpebehov, bl.a. brukere som trenger råd og veiledning av sosial og økonomisk art, bistand med å komme i arbeid, bistand med å skaffe bolig, og personer med rusproblemer.

I siste halvdel av 1990-tallet gikk antallet mottakere av økonomisk stønad ned, mens antallet var stabilt fra 2000 til 2002. I 2003 mottok om lag 135 400 personer økonomisk stønad inkludert personer som mottar introduksjonsstønad. Om lag 40 prosent av stønadsmottakerne mottok hjelp mer enn 6 måneder i 2003. (Kilde: Kostra: SSB)

### Klagebehandling

Sosialtjenestens vedtak kan påklages til fylkesmannen som kan prøve alle sider ved saken. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.

## 2.3 Samarbeid mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

### Generelt

Ansvarsdeling og spesialisering mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten gjør det nødvendig med samarbeid mellom etatene. Samarbeid skjer på overordnet nivå, på ledelsesnivå og på individ/saksbehandlernivå. Samarbeidet er tuftet dels på formelle føringer fra politisk nivå, og dels på initiativ fra statsetatene og sosialtjenesten selv. Regler for samarbeid er nedfelt i lover, forskrifter og sentrale retningslinjer. Videre har statsetatene og sosialtjenesten i den enkelte kommune inngått formelle samarbeidsavtaler. Forsøk på ulike områder er også en del av en sentral strategi for utvikling av samarbeidet.

### Samarbeid på overordnet nivå

Det varierer i hvilken grad og hvordan samarbeid mellom arbeids- og velferdstjenestene er regulert i de enkelte særlover. Sosialtjenesteloven går lengst i direkte å regulere samordning/samarbeid mel-

<sup>1</sup> Foreløpige tall.

lom tjenestene. Sosialtjenesteloven § 3–2 pålegger sosialtjenesten et særlig ansvar for å samordne tjenester til personer som har behov for bistand fra flere instanser. Sosialtjenesteloven har dessuten en ny bestemmelse (§ 4–3a) om rett til individuell plan for den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Bestemmelsen forutsetter samarbeid mellom flere instanser. Folketrygdloven § 25–10 pålegger trygdeetaten å gi sosialtjenesten bistand for å løse enkeltsaker. Sysselsettingsloven har ingen slike påbud, men i ny lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) § 6 er det tatt inn et påbud om at Aetat skal samarbeide med andre når dette kan bidra til å løse de oppgavene etaten er pålagt, samt en ny § 21 tilsvarende folketrygdlovens påbud om bistand til sosialtjenesten i enkeltsaker.

Ønsket om og behovet for økt samarbeid mellom de tre arbeids- og velferdstjenestene i løpet av 1990-tallet førte til at samarbeidsrundskriv H-28/97 ble utarbeidet i forbindelse med oppfølgingen av Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1994–1995)). Rundskrivet gir retningslinjer for bl.a. samarbeid om personer som har behov for samordnet bistand fra flere instanser for å komme i utdanning eller arbeid, og gir anvisning på tverretattlig samarbeidsforum på ledelsesnivå mellom helse- og sosialtjenesten, trygdeetaten, Aetat og eventuelle andre etater. Forumet skal ikke behandle enkeltsaker, men skal utvikle samarbeidsrutiner, bidra til klarering av ansvar, og sørge for samordnet hjelp til brukerne.

I de aller fleste fylker er det utarbeidet en samarbeidsavtale mellom fylkestrygdekontoret, Aetat og fylkesmannen. Avtalen gir føringer for samarbeidet mellom de tre arbeids- og velferdsetatene, og peker ofte på konkrete områder som det forventes at de lokale leddene samarbeider om.

På hjelpemiddelområdet har kommunene et hovedansvar og ivaretar den viktigste koordinerende rollen i rehabiliteringsarbeidet, herunder å avdekke innbyggernes behov for hjelpemidler. Med forankring i lover og forskrifter inngås det rammeavtaler for samarbeidet mellom kommuner og fylkestrygdekontor.

Behovet for samarbeid på strategisk nivå i Aetat og trygdeetaten har ført til utarbeidelsen av en ny sentral samarbeidsavtale mellom statsetatene, der de særlig sikter mot følgende:

- Få flere personer i arbeid og færre på trygd.
- Gi en helhetlig avklaring av brukerens behov og en effektiv, forutsigbar og smidig oppfølging.
- Sikre tidlig inngripen og tiltak til personer som

får problemer i et arbeidsforhold og tidligst mulig bidra med aktive tiltak.

- Redusere saksbehandlings- og ventetider.

Avtalen konkretiserer etatenes roller og ansvar, samarbeidsområder og forplikter i tillegg etatene til å samarbeide på regionalt og lokalt nivå.

Noen politisk prioriterte områder som i særlig grad krever samarbeid mellom to eller alle tjenestene er:

- Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv
- Attføring av yrkeshemmede
- Reaktivisering av uførepensjonister.
- Tiltaksplanen mot fattigdom
- Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere

#### *Samarbeid på individ/saksbehandlernivå*

Telefonkontakt, samarbeidsmøter på saksbehandlernivå, utforming av planer, informasjon om felles brukere, bruk av forsøk og samordning av rutiner synes å være hovedformene for samarbeidet på individ/saksbehandlernivå.

Trygdeetatens og Aetats felles saksbehandlingsrundskriv er et sentralt verktøy for samarbeid. Rundskrivet tar opp prinsipper og føringer knyttet til samarbeidet mellom de to etatene i enkeltsaker. Rundskrivet omhandler samarbeid overfor brukere med redusert arbeidsevne grunnet sykdom, skade eller lyte og som har eller kan ha rettigheter i forhold til folketrygdens kapitler 8, 10, 11 og 12. Det etablerer rutiner for behandling av tvilssaker for å unngå kasteballeffekter, samt rutiner for utveksling av dokumentasjon.

#### *Samlokalisering og forsøk*

Regjeringen har en tosporet strategi for samlokalisering som omfatter samlokalisering som del av den ordinære virksomheten, og forsøk som er godkjent og finansiert fra sentralt hold (se kapittel 5).

Sosialministeren og arbeidsministeren sendte sommeren 2003 et brev til sine underliggende etater Rikstrygdeverket og Aetat, med kopi til kommunene, for å signalisere at det pågående arbeidet med samarbeid, samordning og samlokalisering innen ordinære rammer ikke skulle stoppe opp i påvente av videre utredning om ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, men at samarbeidet skulle videreføres og forsterkes.

Per 31. desember 2004 er de tre involverte tjenestene samlokalisert i 52 kommuner. I tillegg har knapt 100 kommuner samlokaliseringsløsninger

mellom to av de involverte etatene. Mange av samlokaliseringene er knyttet til et offentlig servicekontor. Med utgangspunkt i kjente planer m.v. for samlokalisering, forventes at ca. 90 kommuner vil ha samlokiseringsløsninger mellom de tre involverte tjenestene innen medio 2006.

I kapittel 5 redegjøres det for de ulike forsøksprogrammer og satsingstiltak knyttet til samarbeid mellom de tre tjenestene lokalt.

## 3 Samfunnsmessige utfordringer og reformbehov

### 3.1 Innledning

En vurdering av reformbehovet i arbeids- og velferdsforvaltningen må ta utgangspunkt i en analyse av hvor godt dagens organisering fungerer i forhold til målene for arbeids- og velferdspolitikken. Ved vurderingen må en også ta hensyn til de rammebetingelser forvaltningen må arbeide under, og de nye utfordringer den samfunnsmessige utviklingen stiller den overfor.

I NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* er det foretatt en bred vurdering av samfunnsmessige utviklingstrekk og en grundig analyse av reformbehovet. I vurderingen av utviklingstrekk har utvalget sett nærmere på betydningen både av viktige drivkrefter i velferdssektorens omgivelser og endringer i velferdssektorens indre rammebetingelser. Utvalgets analyse av reformbehovet er særlig innrettet mot de to hovedutfordringene arbeid og brukerretting. Utvalget vurderer måloppnåelsen på de to områdene og drøfter betydningen av forvaltningens organisering, inklusive organisasjonsmessig kostnadseffektivitet, for måloppnåelsen.

Omtalen av samfunnsmessige utviklingstrekk og av reformbehovet i dette kapitlet bygger i stor grad på utvalgets analyser.

I følge utvalgsutredningen synliggjøres det grunnleggende reformbehovet i at rundt 700 000 personer i yrkesaktiv alder til enhver tid er borte fra arbeidslivet og mottar ytelse fra det offentlige på grunn av sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer. Antall stønadsmottakere fordelt på ytelse vises i figur 3.1. Mange mottar offentlige stønader over svært lang tid før arbeidsrettede tiltak settes i verk. En hovedutfordring i arbeids- og velferdspolitikken er i følge utredningsutvalget å bringe en større del av befolkningen i yrkesaktiv alder inn i aktivt arbeid. Utvalget mener at denne utfordringen ikke reflekteres i tilstrekkelig grad i dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Ved en bedre samordning av ytelse, tiltak og tjenester i forhold til hver enkelt bruker som har arbeid som mål, kan arbeidslinjen i velferdspolitikken i følge utvalget, gjennomføres mer effektivt. Utvalget mener at dette samtidig vil kunne

innebære en mer helhetlig vurdering av brukernes behov for ytelse og tjenester, og dermed gi en mer brukerrettet organisering av velferdstjenestene. En ny organisering har i følge utvalget også et potensial for kostnadseffektivisering.

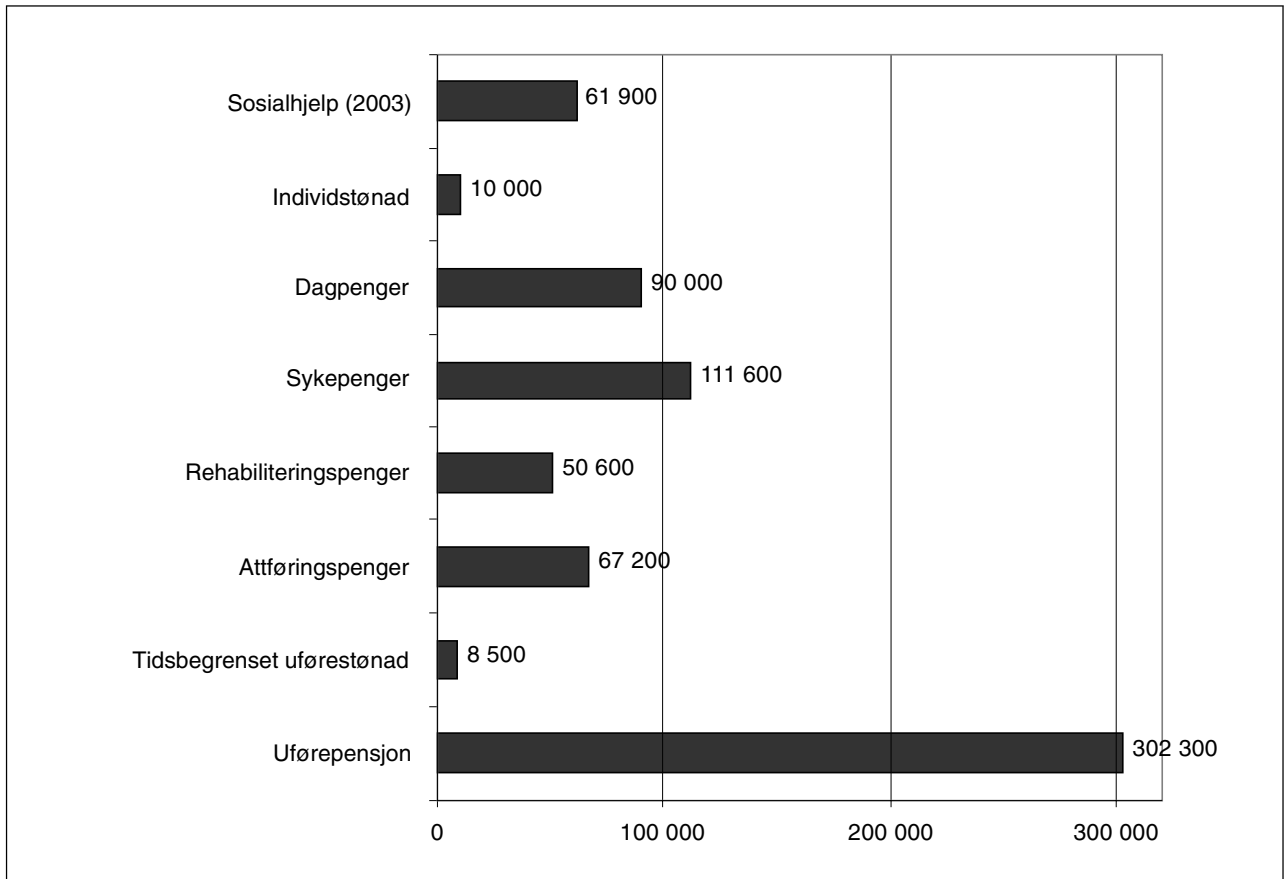
### 3.2 Samfunnsmessige utviklingstrekk og utfordringer for arbeids- og velferdsforvaltningen

I tillegg til analysene i NOU 2004: 13 viser Regjeringen til sin drøfting av utviklingstrekk av betydning for arbeids- og velferdspolitikken i St.meld. nr. 12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene* og i St.meld. nr. 8 (2004–2005) *Perspektivmeldingen*. De viktigste og mest relevante utviklingstrekk omfatter demografisk utvikling, globalisering, utvikling i nærings- og jobbstruktur, endringer i brukernes roller og forventninger og den teknologiske utvikling.

#### Demografisk utvikling

Befolkningens alderssammensetning kommer til å endre seg de nærmeste årene ved at antall eldre arbeidstakere vil øke kraftig. I et lengre perspektiv vil også forholdet mellom den yrkesaktive befolkningen og personer over 67 år endres vesentlig.

Den demografiske utviklingen utfordrer velferdspolitikken på to måter. For det første innebærer en sterkt økende forsørgingsbyrde for den yrkesaktive del av befolkningen et press på arbeidskraftressursene. Presset vil forsterkes ytterligere av økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester som er svært arbeidskrevende tjenester. For det andre vil den demografiske utviklingen kunne medføre sterk økning i offentlige utgifter til pensjoner og til helse- og omsorgstjenester. I NOU 2004: 1 *Modernisert folketrygd*, anslår Pensjonskommissjonen at de samlede pensjonsutgifter kan komme til å øke fra 102 milliarder kroner i 2001 til 197 milliarder kroner i 2030, gitt dagens regelverk og uendret standard og dekningsgrad for offentlige tjenester.



Figur 3.1 Mottakere av stønader i 2004

Figuren er basert på tall fra 2004, med unntak av personer med økonomisk sosialhjelp som er fra 2003. Antall personer på økonomisk sosialhjelp omfatter bare personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Tall for dagpenger og individstønnad ved tiltaksdeltakelse er gjennomsnittstall for året. Tallet for rehabiliteringspenger er antall mottakere i desember. Tallet for sykepenger er antall mottakere per 30.09. Øvrige tall er beholdningstall ved utgangen av året. Personer som er borte fra arbeidslivet med familiestønader og personer som mottar avtalefestet pensjon, er ikke inkludert i figuren.

Kilde: RTV, Aetat og SSB.

Målet om flere i arbeid – færre på trygd og sosialhjelp reflekterer at en bedre organisering av forvaltningen vil kunne bidra til å møte utfordringene med befolkningens aldring. En bedre organisert forvaltning kan både bidra til å øke tilbudet av arbeidskraft og til å avlaste presset på de offentlige budsjettene.

### Globalisering

Globalisering i form av rask og omfattende flyt av varer og tjenester, kapital, personer og informasjon over landegrensene representerer nye utfordringer for velferdspolitikken, og gir arbeids- og velferdsforvaltningen en ny type brukere og endrede rammebetingelser. Markedseksposering og konkurranse øker, og dette bidrar til økt omstillingstakt i næringslivet. For den enkelte arbeidstaker betyr dette nye kvalifikasjonskrav og at skifte av jobb kan bli vanligere. Utvidelsen av EU medfører en økende arbeidsinnvandring til Norge. Det-

te vil sette nye krav til kompetanse og arbeidsmåte i arbeids- og velferdsforvaltningen.

### Nærings- og jobbstruktur

Utviklingen i næringsstrukturen de senere årene kjennetegnes av vekst i tjenesteytende næringer/ sektorer, som ofte, men ikke nødvendigvis, innebærer overgang til virksomhet som setter større krav til formell kompetanse og utdanning, og arbeidsformer der tjenesteyting i større grad skjer i samspill med brukerne eller kundene. Arbeids- og velferdsforvaltningen må være organisert slik at den er i stand til å fange opp arbeidslivets behov, bidra til flyt i arbeidsmarkedet gjennom effektiv formidling av arbeidskraft, og tilby kvalifiserings tiltak som avspeiler jobbinnhold og jobbkrav i arbeidslivet.

### *Brukernes roller og forventninger*

Brukerne har mer kunnskap om offentlige tjenester og ytelser og hvilke rettigheter de har som brukere enn de hadde tidligere. Brukerne er blitt mer bevisste, og har større forventninger om individuell og kompetent behandling når de møter arbeids- og velferdsforvaltningen. Skal forvaltningen kunne møte disse brukerne på en tilfredsstillende måte, må den ha høy faglig kompetanse og ha evne til å jobbe brukerrettet.

Endringer i familie- og husholdningsstrukturen de siste 10-årene har ført til en sterk vekst i antall enpersonhusholdninger og antall flerpersonhusholdninger med to inntekter. Med to inntekter er husholdninger mer robuste for kortvarig inntektsbortfall. På den annen side betyr et økende antall enpersonhusholdninger at flere har færre rundt seg i det daglige som kan trå til hvis den enkelte trenger hjelp og støtte. Høy yrkesaktivitet blant kvinner har skapt endrede betingelser for pårørendes muligheter til å ta omsorgsansvar utenfor den snevre kjernefamilien. Det har samtidig skjedd endringer i folks forventninger til hvilket omsorgsansvar som skal ivaretas av det offentlige. Omsorg for funksjonshemmede er nå et rettighetsfestet offentlig ansvar. Eldreomsorg i offentlig regi har vært det store utbyggingsområdet de siste årene.

Det har vært en markant økt innvandring til Norge de siste 30 år. I 2003 utgjorde antall med innvandrerbakgrunn i Norge ca. 330 000 personer, eller 6,9 prosent av den totale befolkningen<sup>1</sup>. Det er en økning fra 1,5 prosent i 1970. En voksende innvandrerbefolkning gir arbeids- og velferdsforvaltningen særlige utfordringer i møte med et større mangfold av verdier og kunnskap, og mange brukergrupper med spesielle hjelpebehov. Integrering av nye flyktninger og asylsøkere representerer en særskilt utfordring. Arbeidsledigheten blant ikke-vestlige innvandrere er høyere enn i befolkningen for øvrig. Virkemidler og arbeidsmetoder i arbeids- og velferdsforvaltningen må tilpasses disse utfordringene.

### *Teknologisk utvikling*

Den teknologiske utviklingen representerer utfordringer, men først og fremst økte muligheter for arbeids- og velferdsforvaltningen. IKT påvirker arbeidsbetingelser og gir nye muligheter for kommunikasjon og samhandling med brukere, samar-

beidspartnere og eksterne leverandører i offentlig forvaltning.

Virksomheten i de tre tjenestene hviler allerede i dag tungt på omfattende bruk av IKT-verktøy, bl.a. for beregninger, rapportering, saksbehandling og informasjon. Utnyttelse av IKT til kontakt og interaktiv samhandling med brukerne er i startfasen, og vil etter hvert gi delvis nye rammebetingelser bl.a. for en effektiv kontorstruktur. Utviklingen på IKT-området har lagt til rette for bruk av mer omfattende og integrerte saksbehandlings-systemer som kan gi effektiviseringsgevinster. For å realisere potensielle effektiviseringsgevinster ved bruk av IKT må det samtidig gjøres tilpasninger i organisering og tilstøtende arbeidsrutiner. Forvaltningens utfordring er å utnytte dette til brukernes beste, både direkte og gjennom å frigjøre ressurser til arbeid som krever direkte kontakt med brukerne.

## **3.3 Reformbehov i forhold til arbeid**

### **3.3.1 Yrkesdeltakelse, arbeidsledighet og stønadsmottakere**

Til enhver tid er rundt 700 000 personer i yrkesaktiv alder borte fra arbeidslivet og mottar livsoppholdsytelser fra det offentlige på grunn av problemer knyttet til sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer. Det står om lag 3 personer i arbeid bak hver som forsørges på dagpenger/individstønad, sykdomsrelaterte ytelser og økonomisk sosialhjelp.

#### *Yrkesdeltakelse og arbeidsledighet*

Samtidig med at mange personer står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet som mottakere av offentlige velferdsytelser har Norge høy yrkesdeltakelse sammenlignet med andre land. Dette har bl.a. sammenheng med relativt lav arbeidsledighet og en høy sysselsetting blant kvinner og eldre. Statistikk fra OECD viser at i underkant av 80 prosent av befolkningen i aldersgruppen 16–66 år nå er yrkesaktive.

Arbeidsledigheten utgjør om lag 4,5 prosent av arbeidsstyrken (AKU). De fleste ordinært arbeidsledige kommer tilbake i arbeid etter en kort ledighetsperiode, men noen har langvarige ledighetsperioder. I 2004 hadde om lag 9 prosent vært ledige ett år eller lenger, vel 1 av 4 var ledige i seks måneder eller lenger. Undersøkelser viser at personer med svært langvarig ledighet oftere har helsemessige og/eller sosiale problemer. Mange har

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå definerer innvandrerbefolkningen som personer med to utenlandskfødte foreldre.

relativt høy alder, svak utdanningsbakgrunn og ikke-vestlig landbakgrunn. Utredningsutvalget mener på denne bakgrunn at måloppnåelsen for arbeidsmarkedspolitikken i all hovedsak synes å ha vært god, men at den for enkeltgrupper, særlig langtidsledige arbeidstakere, har vært for svak.

Utvalget peker også på svakere måloppnåelse når det gjelder å få funksjonshemmede i arbeid. Bare 46 prosent av dem som regner seg selv som funksjonshemmede er yrkesaktive. Det er videre en høyere deltidsandel blant de funksjonshemmede enn blant de sysselsatte totalt sett. Det er imidlertid verdt å merke seg at Norge ligger relativt godt an i internasjonal sammenheng når det gjelder sysselsetting blant funksjonshemmede.

#### *Mottakere av sykdomsrelaterte stønader*

Sykdomsrelaterte ytelser omfatter sykepenger, rehabiliterings- og attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon. Det store antall personer som mottar denne type stønader er en betydelig utfordring. Særlig alvorlig er det høye nivået på omfanget av uførepensjonering, fordi det i praksis plasserer personer varig utenfor arbeidslivet. Tiltak som bidrar til redusert sykefravær og effektiv rehabilitering og attføring er avgjørende for å redusere tilgangen til uførepensjon.

Sykefraværet, og særlig langtidssykefraværet har økt de siste tyve årene, og økte særlig sterkt i siste halvdel av 1990-tallet. Økningen i sykefravær flatet ut i første halvår 2004, og i annet halvår 2004 var det for første gang på ti år en reduksjon i sykefraværet. I 3. kvartal 2004 var det totale sykefraværet på 6,5 prosent, mot 8,1 prosent i samme kvartal i 2003<sup>2</sup>. Gjennomsnittlig antall sykepenge-dager betalt av folketrygden økte fra 8–9 dager i 1994 til rundt 14 dager i 2003. I 2004 gikk antallet ned til rundt 13 dager. En utvikling som over tid skal kunne bidra til at flere er i arbeid og færre på stønader krever at sykefraværet må videre ned. Vekst i langtidsfravær fører tradisjonelt til vekst også i varig uførepensjonering. I 2003 gikk om lag 120 000 årsverk tapt ved sykefravær. Vel 1 av 3 med sykepenger er langtidsmottakere (over 6 måneder). Antallet som går ut hele sykepengeperioden har tidligere vært økende, men synes nå å ha stabilisert seg på i underkant av 60 000 per år.

Ved utgangen av 2004 mottok om lag 51 000 personer rehabiliteringspenger. Om lag 67 000 mottok attføringspenger. Fra 1. juli 2004 ble det

innført en tidsbegrensning på 2 år for rehabiliteringspenger, unntatt for meget alvorlige sykdommer. Dette har bidratt til en reduksjon i antall rehabiliteringspengemottakere, samtidig har antall mottakere av attføringspenger økt. Det har også vært en viss økning i antall mottakere av uføreytelser.

Yrkeshemmede står samlet sett tilmeldt Aetat over lenger tid enn ordinære arbeidssøkere. Gjennomsnittlig varighet for personer under yrkesrettet attføring har økt over tid, og ligger nå på over 600 dager.

Fra 1980 og fram til i dag ble antall personer på uføreytelser nær doblet til over 308 000 personer. Dette utgjør om lag 10 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder. Om lag 57 prosent av mottakerne av uføreytelser er kvinner. Antallet kvinner har også økt mest de siste årene. Sannsynligheten for å bli ufør øker med økende alder, og økningen i uførepensjonering har sammenheng med endret alderssammensetning i befolkningen. Muskel/skjelettlidelser og psykiske lidelser står for over 2/3 av uførepensjoneringen, og andelen har vært stabil gjennom flere år.

Fra 2004 er det gjennomført flere endringer i regelverket for sykdomsrelaterte trygdeytelser som har som formål å korte ned passive stønadsperioder og få flere tidligere tilbake til arbeid. Det gjelder endringer i sykmeldingsreglene med aktivitetskrav senest etter 8 uker, tidlig vurdering av behov for yrkesrettet attføring og tidsbegrensning av rehabiliteringspengeordningen. Fra 1. januar 2004 ble det innført en ordning med tidsbegrenset uførestønad som har som formål at flere uføre etter en periode på 1–4 år med uførestønad kan komme tilbake til arbeid. I 2004 ble det samlet registrert om lag 30 500 nye uførepensjonister. Disse fordeler seg med nærmere 30 prosent på tidsbegrenset uførestønad og i overkant av 70 prosent på varig uførepensjon.

#### *Økonomisk sosialhjelp*

I de senere år har antall mottakere av økonomisk sosialhjelp ligget stabilt på om lag 130 000 personer, men antallet varierer med konjunktorene. Mange mottar støtte i relativt kort tid, nesten halvparten i inntil tre måneder. Analyser av data fra 1990-tallet viser at 1 av 3 mottakere har hatt en eller flere sosialhjelpsperioder på minst 6 måneder. Av disse var 1 av 4 uten arbeid i hele perioden (1992–1999). Gruppen ikke-yrkesaktive mottakere av sosialhjelp kjennetegnes ved lavere utdanning, høyere alder og flere ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere enn gruppen yrkesaktive. En del

<sup>2</sup> Sykefravær definert som sykefraværsdagsverk i prosent av mulige dagsverk. Statistikken dekker alt legemeldt fravær, samt registrert egenmeldt fravær i et utvalg virksomheter.

langtidsmottakere har sammensatte helseproblemer, herunder rusmiddelproblemer. Det er påvist større helseproblemer blant sosialhjelpsmottakere enn i befolkningen generelt.

### 3.3.2 Lange og sammensatte stønadsforløp

En del av dem som mottar sykepenger, rehabiliterings-/attføringspenger, dagpenger og økonomisk sosialhjelp vil være stønadsnettakere i lange perioder. En del vil være gjengangere eller ha tilbakefall. I NOU 2004: 13 er det referert til omfattende analyser av stønadsforløp i perioden 1993–2000 gjennomført ved Frisch-senteret. En har sett på forløp som starter med et problem knyttet til ledighet, helse eller sosiale forhold og hvordan forløpene er inn i, rundt i og ut av de stønadsordninger som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen<sup>3</sup>.

Forløpsanalysene viser at stønadsnettak over et halvt år ofte er innledningen til lengre stønadsforløp, at det da er vanskeligere å komme tilbake i arbeid og at overgangen til uførepensjon øker med økende varighet av stønadsforløp. Forsknings- og erfaringsbasert kunnskap viser at aktive tiltak virker for å få arbeidsledige og yrkeshemmede tilbake i arbeid, men at det er viktig at tiltakene brukes målrettet og i rett tid. En målrettet og samordnet virkemiddelbruk forutsetter i mange tilfeller beslutninger og virkemidler som ligger innenfor flere etaters ansvarsområder, og i følge utredningsutvalget indikerer det betydelige omfanget av langvarig stønadsbruk at flere med dagens organisering burde fått tilbud i andre etater. Nedenfor er det gitt en punktvis oppsummering av hovedresultatene fra forløpsanalysene i NOU 2004: 13.

#### *Forløp som starter med sykepenger*

Et stønadsforløp som starter med sykepenger vil etter ett år med sykemelding gå over på rehabiliteringspenger. Når som helst i et sykeforløp kan en også gå over på yrkesrettet attføring dersom vedkommende er yrkeshemmet på grunn av sykdom, eller en kan bli vurdert i forhold til uførepensjon/stønad. Vurderinger og beslutninger om eventuell tilståelse av ytelser og tiltak vil da kunne involvere flere etater.

Analysene viser at:

- Mange mottar sykdomsrelaterte stønader over

lange perioder. Om lag 30 prosent av forløpene som startet med et sykdomsproblem varte over et halvt år, herunder varte nesten 20 prosent over et år.

- Bare en liten andel som mottar syke- og rehabiliteringspenger kommer på aktive tiltak, og de blir ofte gående svært lenge på passive ytelser før attføring settes inn. Mange har mottatt rehabiliteringspenger i 3–4 år før arbeidsrettede tiltak iverksettes.
- Det tar i gjennomsnitt nesten 1 ¾ år før yrkesrettet attføring settes inn i forløp som starter med sykepenger.
- En del av disse brukerne har svært sammensatte stønadsforløp, ofte med tilbakefall og flere stønadsperioder på samme ytelse.

#### *Forholdet sykdom – arbeidsledighet*

Analysene påviser nær sammenheng mellom ledighet og sykdom, uten at årsaksrekkefølgen er klarlagt.

- Mange som mottar sykdomsrelaterte ytelser har vært arbeidsledige. Over halvparten av personer under 40 år som ble uførepensjonister på 1990-tallet har tidligere vært arbeidsledig i over et halvt år.
- Et sykdomsrelatert stønadsforløp kan starte med arbeidsledighet uten at sykdom har vært rapportert før ledighet ble registrert.
- Av alle forløpene som startet med arbeidsledighet, ender vel 1 prosent med uførepensjon, mens 2 prosent av langtidforløpene (mer enn seks måneders varighet) ender med uførepensjon.

#### *Forløp som starter med økonomisk sosialhjelp*

Analysene viser at langvarige og sammensatte stønadsforløp er særlig omfattende blant mottakere av økonomisk sosialhjelp. Brukerne mottar ofte stønader over lang tid før arbeidsrettede tiltak settes inn. Mange har også flere perioder på økonomisk sosialhjelp.

- Det iverksettes arbeidsrettede tiltak i om lag ¼ av forløpene som startet med økonomisk sosialhjelp, om lag halvparten av disse deltar i ordinære tiltak. Andelen førstegenerasjonsinnvandrere er høy i disse tiltakene.
- I gjennomsnitt tar det mellom 15 og 16 måneder før ordinære arbeidsmarkedstiltak blir satt inn og 27 måneder før yrkesrettet attføring igangsettes.
- Lang varighet som passiv stønadsnettaker øker sannsynligheten for overgang til uføre-

<sup>3</sup> Analysen baserer seg på 855 100 forløp med starttilstand arbeidsledighet, 1 465 400 med starttilstand sykdomsproblem (omfatter ikke sykefravær i arbeidsgiverperioden) og 112 700 med starttilstand sosialhjelp.



pensjon, og 6 prosent av de langvarige forløpene som starter med økonomisk sosialhjelp ender med uførepensjon.

#### *Attføring og overgang til arbeid*

Hovedtyngden av brukere som påbegynner attføring har inntil attføringen starter, mottatt sykepenge eller rehabiliteringspenger. Analysene viser at overgangen til jobb er noe lavere for personer som har gjennomført yrkesrettet attføring enn for ordinære arbeidssøkere, og at sannsynligheten for å komme i jobb øker med varigheten i aktive tiltak og synker med varigheten på passive stønader:

- 14 prosent av alle stønadsforløp går over i jobb etter avsluttet attføring. Av de som fullfører et attføringsløp går 36 prosent direkte over i jobb, mens 45 prosent er i jobb innen ett år.
- Det er betydelig grad av usikkerhet om videre forløp etter attføring, og nesten 40 prosent går tilbake til ny utredning. For mange er utfallet etter endt attføring en ny runde med midlertidige stønader.
- Andelen som går tilbake til jobb er høyest blant dem som startet med et sykdomsproblem og lavest blant dem som startet med økonomisk sosialhjelp.

#### *Sammenlikning av forløp*

- Forløp som starter med et helseproblem eller arbeidsledighet følger omtrent samme mønstre. Over 80 prosent av forløpene som starter med arbeidsledighet eller sykdom ender med tilbakeføring til arbeid, mens dette bare gjelder 55 prosent av forløpene som starter med sosialhjelp.
- Av forløp som starter med sykepenge, går om lag 70 prosent ut av ordningene innen 6 måneder. Av forløp som startet med et sosialproblem, er bare ca. halvparten ute innen et halvt år og nesten 40 prosent varer lenger enn ett år.
- Det er et betydelig omfang av gjengangere blant brukere av de ulike stønadsordningene. I gjennomsnitt har 44 prosent av brukerne flere stønadsperioder.
- Over halvparten av brukerne som starter med et sykdomsproblem har flere stønadsperioder. Det samme gjelder vel 1/3 av dem som starter med arbeidsledighet eller økonomisk sosialhjelp.

Det generelle bildet som framkommer gjennom analysene er at mange mottar midlertidige sykdomsrelaterte stønader og økonomisk sosialhjelp

over lengre tid, og at det kan ta svært lang tid før arbeidsrettede tiltak settes inn. For en del kan attføring virke som en ekstra sløyfe i et forløp som likevel ender med uførepensjon, noe som kan ha sammenheng med at attføringstiltak blir iverksatt for sent. Det er en betydelig overgang til uførepensjon blant etatenes felles brukere. Andelen som har langvarige og problematiske forløp er spesielt høy blant mottakere av sosialhjelp. På den annen side er antallet som ikke kommer tilbake i jobb og som blir gående lenge på passive stønader langt høyere blant de som starter med et helseproblem. Tallmessig sett er den største utfordringen for arbeids- og velferdsforvaltningen knyttet til personer som mottar sykdomsrelaterte stønader. Etter utredningsutvalgets vurdering kan langvarige og sammensatte stønadsforløp tyde på at det skjer en innelåsing på stønader fordi riktige tiltak ikke blir iverksatt tidlig nok og fordi det er behov for bedre samordning mellom tilståelse av en livsoppholdsytelse og bruk av aktive tiltak.

#### **3.3.3 Høringsinstansenes syn**

Høringsuttalelsene til NOU 2004: 13 gir i stor grad tilslutning til reformbehovet slik det er beskrevet i utredningen, med styrking av arbeidslinjen i velferdspolitikken som den mest sentrale utfordringen. Flere påpeker at organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen vil ha stor betydning for hvordan utfordringene knyttet til framtidig mangel på arbeidskraft og økte pensjons- og trygdeutgifter kan møtes. De fleste synes å mene at de arbeidsrettede ytelser og tjenester som forvaltes av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten ikke er godt nok samordnet til å kunne møte disse utfordringene på en effektiv måte, og gir støtte til en velferdsreform som kan føre til at flere gis mulighet til å bruke sine evner ut fra egne forutsetninger

En del av høringsinstansene og særlig flere av brukerorganisasjonene, påpeker imidlertid at bredden i arbeidslinjen er for lite vektlagt i utredningen; at det fokuseres for lite på livsløpsperspektivet, rehabilitering og grupper med spesielle behov. Det fremheves bl.a. at eldre arbeidstakere utgjør et betydelig potensial når det gjelder å nå målet om flere i arbeid og færre på trygd. Mange av brukerorganisasjonene påpeker videre at en prioritering av arbeidsføre ikke må gå på bekostning av andre grupper som omfattes av reformen. De understreker at det er viktig å ivareta de som ikke kan komme i arbeid og at disse må sikres et godt tilrettelagt tilbud.

### 3.4 Reformbehov i forhold til brukerretting

Brukerretting forstås som «å la behovene til den enkelte bruker og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som gis, og hvordan de gis». Brukerretting i forvaltningen dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det dreier seg bl.a. om respekt, informasjon, tilgjengelighet og et godt tilpasset tjenestetilbud. Et brukerrettet tjenestetilbud vil si at tiltak i størst mulig grad tilpasses den enkelte, og at brukerens erfaringer og synspunkter trekkes inn i saksbehandlingen.

#### 3.4.1 Fleretatsbrukere og kasteballer

Den langt største andelen av brukere som er registrert i Aetat, trygdeetaten eller sosialtjenesten forholder seg bare til en etat for å få en tjeneste eller en ytelse. Det gjelder også flertallet av mottakere av sykdomsrelaterte ytelser og om lag halvparten av mottakere av økonomisk sosialhjelp. For mange av disse vil dette være tilstrekkelig bistand. I NOU 2004: 13 konkluderes det med at det for flertallet av enetatsbrukere ikke er grunnlag for å si at dagens organisering er lite brukerrettet.

##### *Fleretatsbrukere*

Ikke alle brukere som mottar ytelser, tiltak eller tjenester fra flere etater trenger samordnet bistand. I følge utredningsutvalget er problemene med dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen først og fremst knyttet til brukere som med utgangspunkt i samme behov må forholde seg til flere etater, samtidig eller over tid. Hovedtyngden av disse har behov for en eller annen form for arbeidsrettet bistand.

Analysene av fleretatsbrukere i NOU 2004: 13 er derfor avgrenset til de som kan trenge en eller annen form for aktiv/arbeidsrettet bistand og tilhørende ytelse (dvs dagpenger, sykepenger, attførings- og rehabiliteringspenger og økonomisk sosialhjelp). Disse brukerne står også sentralt i drøftingen av brukerretting.

Analysene viser at andelen fleretatsbrukere varierer mellom etatene og øker med lengden av stønadsforløpene. 2 av 3 stønadsforløp som har vart to år eller lenger, involverer mer enn en etat. Om lag 40 prosent involverer trygdeetat og Aetat. Om lag 13 prosent involverer Aetat og sosialtjenesten (økonomisk sosialhjelp), og om lag 13 prosent involverer alle tre etatene. Kombinasjonen av tje-

nester og ytelser bare fra sosialkontor og trygdekontor forekommer i liten grad. En analyse av alle forløp av mer enn 12 måneders varighet, der brukerne ble fulgt i inntil fem år, viser at 62 prosent av disse endte med jobb. Men betydelige andeler har fortsatt ikke fått noe utfall i form av arbeid eller uførepensjon fem år etter forløpstart. Dette gjelder særlig forløp som involverer sosialtjenesten, men også til en viss grad forløp som kombinerer Aetat og trygdeetaten.

En del av brukerne i skjæringsfeltet mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten som har lange forløp, står svakt i forhold til arbeidsmarkedet og har et omfattende hjelpebehov hvis de skal kunne komme i arbeid. I følge utredningsutvalget ser det ut til at en del av disse brukerne burde ha fått tjenester fra flere etater, uten at det har skjedd. Utvalget mener dette tyder på manglende samordning mellom tjenestene og at dagens oppdeling av tjenestene derfor er lite brukerrettet.

##### *Kasteballer og problematiske rundganger*

Brukernes rundgang mellom etatene er framholdt som en viktig svakhet ved dagens arbeids- og velferdsforvaltning. Slike rundgangstilfeller omtales ofte som «kasteballer». Det er ulike typer av overganger mellom etater, og det varierer hvor problematisk det er for brukerne å ha flere etater som de kan henvende seg til. Problematiske overganger vil først og fremst dreie seg om brukere som det er vanskelig å få til helhetlige løsninger for, og som tilfredsstillende vedkommende brukers behov. Slike saker kan også medføre betydelig ressursbruk fra etatenes side. Eksempler på «kasteballer» kan være saker som blir sendt fram og tilbake flere ganger mellom Aetat og trygdeetat, og der saksbehandlingen ender opp med at brukeren vurderes som for frisk for uførepensjon og for syk til arbeid.

Det er vanskelig å dokumentere omfanget av kasteballproblemet, men utredningsutvalget konkluderer i NOU 2004: 13 på bakgrunn av sine analyser, at innelåsing på passive stønader som forvaltes av en etat er et større problem enn rundgang mellom etater. For de mange brukere som har relativt lange stønadsforløp og i stor grad bare har forholdt seg til en etat, mener utvalget at flere av disse heller burde hatt flere overganger. Utvalget antar at en del av den langvarige enetatsbruken innebærer at brukerne ikke har fått de tjenester fra andre etater som de burde hatt, og heller ikke har fått tjenester i tide.

### 3.4.2 Synspunkter fra brukere og deres organisasjoner

#### *Resultater fra brukerundersøkelser*

I NOU 2004: 13 er det også vist til Norsk Gallups nasjonale standardiserte befolknings- og brukerundersøkelser. Disse indikerer at det er et klart behov for systematisk arbeid for å bedre brukerringen i etatene.

Det framgår at brukernes oppfatninger holder seg relativt stabile over tid, men at de varierer i forhold til den enkelte etat. Undersøkelser fra 2000 og 2003 viser at trygdeetatens brukere har en større andel som er fornøyd med den service de får enn Aetats og sosialtjenestens brukere. I Gallupundersøkelsen kommer Aetat og sosialtjenesten ut med under 50 prosent fornøyde brukere.

Resultatene fra brukerundersøkelsene forteller mest om hvor fornøyde brukerne er med hvordan det daglige arbeidet er organisert i den enkelte etat, bl.a. i forhold til tilgjengelighet til saksbehandler, saksbehandlingstid og hvordan brukerne blir møtt.

Disse undersøkelsene har dermed klare begrensninger i og med at de i liten grad gir synspunkter på samarbeidet og samhandling mellom etatene, og gir lite holdepunkter for hva organisatoriske grep kan bety i forhold til brukerringing. Resultatene fra undersøkelsene vil også være påvirket av brukernes holdninger til og oppfatninger av politikk og regelverk mer generelt.

#### *Tilbakemeldinger fra brukerorganisasjoner i referansegruppen til utredningsutvalget*

I NOU 2004: 13 er det referert til de tilbakemeldingene utvalget mottok gjennom sin referansegruppe. Tilbakemeldinger fra brukerorganisasjoner og brukerrepresentanter peker på bedre samordning som et klart brukerbehov. De påpeker at dagens organisering er for spesialisert og at samarbeidet er utilstrekkelig. Brukerorganisasjonene fremhever også behovet for «en dør» og en fast koordinator/saksbehandler som følger opp brukeren. De gir videre uttrykk for at en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen også må omfatte tilbud til personer som ikke kan forventes å komme i arbeid, og til personer som trenger hjelp for å fungere bedre i hverdagen.

I sine vurderinger av reformbehovet knyttet til brukerringing legger utredningsutvalget særlig vekt på tilbakemeldingene fra brukerorganisasjonene, problemene med omfattende og langvarig stønadsbruk, bl.a. i form av innelåsning på passive stønader som følge av at aktive arbeidsrettede tje-

nester og tiltak settes inn for sent, og at mange brukere ofte samtidig må forholde seg til flere etater. Utvalget konkluderer med at dette gir klare indikasjoner på at den samlede arbeids- og velferdsforvaltning ikke er organisert i henhold til viktige brukergruppers behov.

### 3.4.3 Brukerorganisasjonenes høringsuttalelser til NOU 2004: 13

Flere av organisasjonene fremhever behov for bedre og mer koordinerte tjenester for alle brukere. De påpeker at det er for liten vekt på det samlede tjenestetilbudet til mennesker med sammensatte behov. Mange brukerorganisasjoner er videre enig i at det er behov for endringer i organiseringen av etatene, men mener at det opplevde koordineringsbehovet er mer komplekst enn utredningen beskriver. De fremhever at livsløpsperspektivet må stå sentralt i en ny organisering, med fokus på et helhetlig og tilrettelagt tjenestetilbud for den enkelte bruker, uavhengig av alder og livssituasjon. Noen brukerorganisasjoner mener utredningen har lagt for liten vekt på fattigdomsbekjempelse.

Flere av brukerorganisasjonene understreker behovet for én dør til velferdstjenestene, og for et enhetlig tjenestepunkt der brukeren møter et samkjørt og koordinert hjelpeapparat. Flere ønsker at brukerne skal ha en koordinator for å forhindre formålsløs rundgang mellom etatene.

Brukerorganisasjonene framhever videre at brukermedvirkning er en forutsetning for å oppnå en brukerringing forvaltning, og enkelte etterlyser modeller for dette. Flere brukerorganisasjoner mener at brukernes rettigheter i lovverket bør styrkes, og at det er vesentlig at brukernes erfaringer og synspunkter benyttes aktivt og målrettet i utformingen av tjenestetilbudet. Det understrekes at den enkelte bruker må få individuell oppfølging og at bruk av individuelle planer må stå sentralt.

Flere brukerorganisasjoner påpeker at det er behov for å styrke kompetansen i velferdsforvaltningen.

## 3.5 Betydningen av organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen

I NOU 2004: 13 er det sett nærmere på hvordan dagens organisering og virkemiddelbruk legger til rette for å følge opp målet om flere i arbeid og færre på trygd. Utredningsutvalget drøfter formålseffektivitet og organisasjonsmessig effektivitet/kostnadseffektivitet hver for seg. Utredningen vi-

ser at en reorganisering av arbeids- og velferdsetaten vil kunne gi et viktig bidrag både for å få flere i arbeid og færre på trygd, for bedre brukerretting og for økt kostnadseffektivitet.

### 3.5.1 Formålseffektivitet og organisering

De tre etatene har dels sammenfallende og dels ulike hovedformål. Som del av sine sektormål skal alle ivareta inntektssikring, fremme arbeidslinjen og selvforsørgelse. Samarbeid mellom etatene om brukere som har behov for samordnet bistand skal bidra til dette. Samtidig er de arbeidsrettede virkemidlene ulikt fordelt på etatene, og etatenes gjensidige avhengighet av hverandres virkemidler skaper problemer for brukerne. Utredningsutvalget mener at bredden og tilgangen på arbeidsrettede tiltak synes å være tilfredsstillende for kjernegrupper som trenger tiltak for å komme i arbeid, men at tilgangen på relevante tiltak (lavterskeltiltak) for grupper som står lengst fra arbeidsmarkedet er mindre god. Ved en organisering som bedre samler alle arbeidsrettede ytelser, tiltak og tjenester ville brukerne i følge utredningsutvalget kunne få tilgang til et bredere spekter av tiltak enn hver organisasjon har i dag, noe som kan gi bedre helhetlige, koordinerte tjenester og kortere ventetider. Etter utvalgets vurdering vil det ved en omorganisering også være vanskeligere for etatene å fraskrive seg ansvar, for eksempel for manglende lavterskeltiltak.

Innretningen av ytelsene gjennom for eksempel insentivstruktur og kobling i regelverket mellom rettigheter og plikter for å motta ytelser har også betydning for om, og hvor raskt brukerne kommer i arbeid. En mer målrettet organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil, i følge utredningsutvalget, kunne legge bedre til rette for å få utarbeidet et regelverk som gir bedre samordning, og som også vil være mer effektivt i forhold til de mål en ønsker å oppnå. Uavhengig av endringer i regelverk, vil oppfølgingen av vilkår i regelverket etter utvalgets vurdering kunne bli mer samordnet og helhetlig ved en omorganisering av etatene, og dermed både bidra til redusert innelåsing på ulike ordninger, og uønskede og formålsløse rundganger.

Utredningsutvalget påpeker spesielt betydningen av kompetanse i arbeids- og velferdsforvaltningen for effektiv måloppnåelse. Utfordringene som forvaltningen står overfor tilsier at de ansatte må ha kompetanse til å se helhet, og samtidig kunne tilpasse løsninger etter individuelle behov. Dagens organisering medfører i følge utredningsutvalget at kompetansen som kreves for å bistå brukere i

skjæringsfeltet mellom de tre etatene er utilstrekkelig. Utvalget påpeker at enkelte brukeres rundgang mellom etater og mellom ulike tiltak uten at innsatsen for tilbakeføring til arbeid fører frem, også kan bunne i manglende kompetanse til å vurdere når aktive tiltak bør settes inn og hvilken innsats som er rett for den enkelte. Der hvor man samordner seg, er det ofte en erkjennelse til stede av at det svikter i breddekompetansen, at tjenestene vet for lite om hverandre, men at slik kunnskap utvikles gjennom praktisk samarbeid.

Både Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten har flere ulike roller som dels kan komme i konflikt med hverandre. En viktig rolle er rollen som portvokter til rettighetsbaserte eller rammebaserte ytelser og tjenester. Hvordan portvokterrollen utøves, er viktig for å få personer i arbeid og hindre passivt stønadsmottak. Etter utvalgets vurdering kan dagens organisering bidra til at portvokterrollen utøves med ulikt utgangspunkt og at den er for lite koordinert. Ved en omorganisering vil det i følge utredningsutvalget være mulig å se etatenes portvokterrolle mer i en helhetlig sammenheng, noe som bl.a. kan gjøre det vanskeligere å avvise brukere i skjæringsfeltet mellom de tre etatene.

### 3.5.2 Kostnadseffektivitet og organisering

I NOU 2004: 13 har en sett på sammenhengen mellom organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen og kostnadseffektivitet, bl.a. med fokus på dobbeltarbeid og dobbeltkompetanse, kontorstruktur, stordriftsfordeler og organisering og arbeidsdeling mellom to forvaltningsnivåer.

#### *Dobbeltarbeid og dobbeltkompetanse*

Personvernbestemmelsene innebærer at alle etater som har brukerkontakt, hver for seg må innhente opplysninger fra brukerne for å kunne avklare bistandsbehov og oppfølgingstiltak. Arbeid med motivasjon og informasjon vil også ofte medføre overlappende oppgaver innenfor dagens organisering. Det er i følge utredningsutvalget et betydelig potensial for økt effektivitet og reduksjon av dobbeltarbeid ved en alternativ organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Utvalget påpeker at etatene i forhold til oppfølging av arbeidslinjen har en ikke ubetydelig dobbeltkompetanse. Det gjelder særlig forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse, kunnskap om arbeidsliv, og kunnskap om felles brukere. Utvalget antar at en ny organisering vil kunne medføre en bedre og mer effektiv utnyttelse av

kompetansen enn dagens tre etater gir muligheter for.

#### *Kontorstruktur-førstelinjen*

Folketrygdloven pålegger trygdeetaten å være til stede i alle kommuner. Aetats kontorstruktur er ikke lovregulert på samme måte som trygdeetaten. Dette gir etaten bedre mulighet til å bruke sine administrative ressurser med tanke på kostnadseffektiv drift, og til å etablere kontorer med bredere faglige miljøer. Lov om sosiale tjenester pålegger kommunene å utføre oppgaver som etter loven ikke er lagt til staten eller fylkeskommunen, i praksis vil dette si at alle kommuner må ha en sosialtjeneste, men tjenesten kan organiseres sammen med andre kommunale tjenester.

Utredningsutvalget mener dette samlet sett gir en lite effektiv kontorstruktur. Mange av dagens kontorer i trygdeetaten og sosialtjenesten betjener hver for seg relativt sett et mindre antall brukere. Kommunestrukturen avspeiler heller ikke alltid bo-, arbeidsmarkeds- eller serviceregioner. Etter utvalgets vurdering vil det være et potensial for en mer kostnadseffektiv kontorstruktur ved en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, særlig i forhold til de minste kommunene.

#### *Organisering og arbeidsdeling mellom to politiske nivåer/forvaltningsnivåer*

Utredningsutvalget påpeker at ansvarsdelingen mellom stat og kommune kan skape spesielle problemer når det gjelder samordning av ytelser og tjenester mellom disse forvaltningsnivåene. Det gjelder særlig i forhold til politisk styring, finansiering og kostnadskontroll som skjer etter ulike prinsipper. Ansvarsdeling mellom ulike forvaltningsnivåer kan føre til kostnadsovervelting. Etter utvalgets vurdering gir ansvarsdelingen mellom to politiske nivåer en ekstra utfordring for samordningen av de tre etatene.

#### *Stordriftsfordeler*

En samling av funksjoner i større enheter på områder som ikke trenger direkte brukerkontakt er en måte å effektivisere som etatene i ulik grad har tatt i bruk. Aktuelle områder er for eksempel lønnsutbetalinger og regnskap, stønadsberegning etter at dokumentasjon er klarlagt i førstelinjetjenesten. Det er også mulig å sentralisere tjenester som innebærer brukerkontakt, for eksempel gjennom kontorer som sentraliserer telefoniske spørsmål. Store statlige etater som trygdeetaten og Ae-

tat har betydelig større potensial enn sosialtjenesten for å samle likeartede tjenester som ikke er direkte publikumstjenester i større enheter.

### **3.6 Nye grep for arbeid og brukerretting**

Etter Regjeringens syn viser både de faglig baserte analyser og synspunktene fra brukerorganisasjoner og øvrige høringsinstanser at det er et klart reformbehov. Reformbehovet er både knyttet til de langsiktige samfunnsmessige utviklingstrekk og til måloppnåelsen i dag. Analysen av måloppnåelsen i dagens arbeids- og velferdsforvaltning viser et reformbehov særlig knyttet til et manglende fokus på arbeid som et mål i velferdspolitikken, og svak brukerretting i organisering og tjenestetilbud.

Etter Regjeringens syn er hovedutfordringen i dag at for mange personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar stønader over lang tid. I NOU 2004: 13 fremgår det at lange og sammensatte stønadsforløp og sen innsats av aktive arbeidsrettede tiltak er en viktig medvirkende årsak til svak måloppnåelse når det gjelder tilbakevending til arbeid, og at dagens oppdelte organisering har bidratt til dette. Det betydelige omfanget av langvarig stønadsbruk indikerer at innelåsing på passive stønader er et problem, og at flere med dagens organisering burde fått tilbud i andre etater. Etter utredningsutvalgets syn har en ikke lykkes godt nok med å gjennomføre arbeidslinjen i velferdspolitikken. Regjeringen er enig i dette og ser en organisatorisk reform som et avgjørende grep for å få til raskere innsats av aktive tiltak.

Gjennom intensjonsavtalen med partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) har det i de senere år vært et sterkt fokus på forebygging og reduksjon av sykefravær og tilrettelegging av arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne. Fram til første halvår 2004 har det vært en til dels betydelig økning av bruk av aktiv sykemelding. De nye sykemeldingsreglene som gjelder fra 1. juli 2004, med krav til arbeidsrelatert aktivitet senest etter åtte uker og en større målretting av aktiv sykemelding, har ført til økt bruk av gradert sykemelding. Sykefraværet har blitt redusert betydelig i annet halvår av 2004. Som følge av tidsbegrensningen i stønadsperioden er også antallet mottakere av rehabiliteringspenger redusert noe. Et økende antall av disse har gått over på arbeidsrettet attføring. Foreløpig vet vi lite om flere har kommet tilbake til arbeid. Antall som mottar

rehabiliteringspenger på aktive tiltak (arbeidstrening og gradert ytelse) har holdt seg ganske stabilt på ca. 20 prosent. På tross av justering i regelverket med tidsbegrensning og krav til tidlig vurdering av behov for yrkesrettet attføring tar det ofte lang tid før aktive arbeidsrettede tiltak settes inn.

Regjeringen viser videre til at det de siste ti-femten årene har vært iverksatt en rekke satsinger og tiltak, bl.a. med sikte på en bred realisering av arbeidslinjen som også inkluderer personer som kan kreve betydelig ressursinnsats for å komme i arbeid. De viktige politiske satsingene i arbeids- og velferdspolitikken knyttet til et inkluderende arbeidsliv, fattigdomsbekjempelse, integrasjon av innvandrere og reaktivisering av uføretrygdede, er alle kjennetegnet ved økt vekt på samarbeid og forsøk på å skape mer helhetlige og arbeidsrettede tilbud for utsatte grupper.

Tiltaksplanen mot fattigdom og Introduksjonsprogrammet for flyktninger innebærer tettere og mer omfattende samarbeid mellom Aetat og kommunene, og en sterkere arbeidsretting av innsatsen overfor disse gruppene. Satsingen på å forebygge sykefravær og uførepensjonering innebærer at trygdeetatens virksomhet i større grad er blitt rettet mot å bistå brukere til å komme i arbeid, og at Aetat bringes tidligere og oftere inn på arenaen i de sykerelaterte stønadsforløpene. Gjennom IA-avtalen har trygdeetaten også fått økt kontakt med bedrifter og arbeidsgivere og økt fokus på tiltak som har arbeid som mål. I forlengelsen av dette skal Aetat og trygdeetat samarbeide mer. Samtidig fokuseres det i sterkere grad på grupper som har stått utenfor eller står svakt i arbeidsmarkedet. De ulike satsinger og samarbeidsarenaer som etableres i den forbindelse, er etter Regjeringens syn også i seg selv en klar indikasjon på at det foreligger et behov for en mer effektiv samordning av den arbeidsrettede innsatsen fra de tre etatene.

Mange av høringsuttalelsene til NOU 2004: 13 understreker at samordningsbehovet er særlig stort i forhold til brukere med redusert yteevne som trenger hjelp i forbindelse med arbeid. Bru-

kerorganisasjonene peker på at det også er et klart samordningsbehov knyttet til brukere som trenger et videre sett av tjenester. Det gjelder bl.a. for brukere med nedsatt funksjonsevne og for brukere som ikke vil kunne delta i arbeidslivet uten betydelig ressursinnsats. Brukerorganisasjonene legger vekt på at en ny organisering må legge til grunn et livsløpsperspektiv, med fokus på et helhetlig og tilrettelagt tjenestetilbud for den enkelte bruker, uavhengig av alder og livssituasjon.

Regjeringen slutter seg til vurderingene i NOU 2004: 13 at lange og sammensatte stønadsforløp og den sene innsatsen av tiltak er en klar indikasjon på at dagens organisering er lite brukerrettet. For mange brukere møter en oppsplittet arbeids- og velferdsforvaltning. Organiseringen reflekterer ikke brukernes behov for en helhetlig vurdering og et tjenestetilbud på tvers av tradisjonelle fag- og etatsskiller. Regjeringen anser det som svært viktig at alle brukeres behov blir ivaretatt ved en nyorganisering, også de brukerne som av helsemessige eller andre grunner ikke vil kunne delta i arbeidslivet over kortere eller lengre tid. Ved en ny organisering er det likeledes viktig å ta hensyn til de gruppene i samfunnet som aldri kan komme inn i ordinært arbeidsliv. Regjeringen er enig i brukerorganisasjonenes syn og ønsker en bredere arbeidslinje og en organisering som bidrar til å forsterke arbeidet med å fremme inkludering både i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

Regjeringen er enig i utredningsutvalgets vurdering at en mer samlet organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil kunne gi effektiviseringsgevinster. En reorganisering vil kunne bidra til bedre målretting av den samlede arbeids- og velferdsforvaltning gjennom mulighet til å få en mer helhetlig tilnærming til brukerne, og til mer helhetlig tilgang til hele spekteret av ressurser og aktive tiltak. I en mer samordnet forvaltning kan ressursene i dagens etater utnyttes på en måte som er bedre for brukerne, og som samtidig er mer kostnadseffektiv.

## 4 Internasjonale tendenser

### 4.1 Bakgrunn

I NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*, er det gitt en oversikt over utviklingstrender i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen internasjonalt med vekt på land som har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre større reformer. Her gis det en kort oppsummering av denne oversikten supplert med opplysninger om utviklingen den seneste tiden. Det legges særlig vekt på organisering av møtet med brukeren.

Bakgrunnen og målsettingene for reformene av arbeids- og velferdsforvaltningen internasjonalt har klare fellestrekk. Stadig flere personer står utenfor arbeidsmarkedet og mottar passive ytelser, også i perioder med økt sysselsetting, synkende ledighet og mangel på arbeidskraft. Dette har ført til et betydelig press på de offentlige utgiftene og redusert handlefrihet i den økonomiske politikken. Målsettingen for reformene har vært å snu denne utviklingen ved å mobilisere større deler av befolkningen i yrkesaktiv alder, øke arbeidskrafttilbudet og sysselsettingen og derved redusere de offentlige utgiftene.

Betydningen av arbeid som det viktigste virkemidlet for å forhindre fattigdom og sosial ekskludering, har også stått sentralt i EUs Lisboa-strategi der en bærekraftig økonomisk utvikling skal kombineres med flere og bedre jobber samt sosialt samhold. Norge berøres av Lisboa-strategien via EØS-avtalen.

De gjennomgående målsettingene internasjonalt er å tilrettelegge for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet, redusere risikoen for sosial utstøting og målrettet innsats for å hjelpe de mest sårbare ut av fattigdom. Dette skal oppnås gjennom en bred mobilisering av både offentlig, privat og frivillig sektor.

### 4.2 Organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen i andre land – med vekt på førstelinjetjenesten

På det organisatoriske plan er utfordringene at arbeids- og velferdsforvaltningen oppleves som frag-

mentert og lite effektiv. Offentlige myndigheter har etter hvert påtatt seg flere og flere oppgaver. Oppgavene har blitt knyttet til ulike forvaltningsenheter og -nivåer, med det resultat at man har endt opp med en fragmentert forvaltning. Reformarbeidet i kjølvannet av denne utviklingen kjenne-tegnes av ønske om å rette oppmerksomheten mot brukernes behov for helhetlige tjenester framfor forvaltningens egne behov for klart definerte oppgaver. Konkret kommer dette til uttrykk gjennom etablering av ett felles møtepunkt eller inngangsdør der tjenestene leveres via et fysisk mottak. Dette blir også supplert med telefon eller selvbetjening via netjtjenester.

Utformingen av den felles møteplassen varierer fra land til land. Det kan skilles mellom tre hovedtyper: a) Felles mottakstjeneste hvis oppgave først og fremst er å koordinere brukernes informasjonsbehov, b) brede serviceenheter som skal ivareta flest mulig tjenester for alle borgerne (som regel lokale) og c) serviceenheter bestående av tjenester rettet mot en bestemt målgruppe (som regel sosiale tjenester).

Den første fasen med reformarbeid har vært kjennetegnet av at ulike tjenester ble samlokalisert innenfor en felles førstelinje (jf. offentlige servicekontorer). Erfaringen med dette synes imidlertid i stor grad å være blandet og mye tyder på at behovene for samordning var større enn det man klarte å oppnå gjennom denne type samlokalisering. Den andre fasen har derfor i mange land omfattet en mer radikal omorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. I europeisk sammenheng er det spesielt fem land som er av interesse. Dette gjelder etableringen av lokale jobbsentre i Danmark og Tyskland, Jobcentre Plus i Storbritannia, sentre for arbeid og inntekt (CWD) i Nederland, og tverretatlige servicesentre i Finland.

#### Danmark

I Danmark skal det etableres jobbsentre der kommunene og den statlige Arbeidsformidlingen skal samarbeide. Jobbsentrene skal være en felles inngangsport for alle borgere og virksomheter med behov for hjelp og service i forhold til arbeidsmar-

kedet. For å få en jobbfokusert tjeneste, skal imidlertid jobbsentrene være atskilt fra den kommunale sosialtjenesten. Selv om tjenestene blir lagt til det kommunale nivået, vil det fremdeles være staten som skal ha ansvaret for de tjenestene Arbeidsformidlingen tidligere hadde ansvar for. Det skal gis mulighet for delegasjon av myndighet mellom stat og kommune slik at kommunalt ansatte skal kunne jobbe med statlig oppgaver og vice versa. Reformen er en del av oppfølgingen av den danske strukturkommissjonen og bygger på store endringer i kommuneinndelingen.

Jobbsentrene vil i praksis bli et kontorfellesskap mellom stat og kommune. Her skal det være en arbeidsdeling mellom stat og kommune. De statlige oppgavene omtales her som generelle oppgaver og spesielle oppgaver. De generelle oppgavene er informasjon og veiledning, registrering av arbeidsledige og etablering av kontakt mellom virksomheter og arbeidssøker. For dagpengemottakere har staten også generelle oppgaver knyttet til å utarbeide jobbplaner og henvisning til andre tjenesteleverandører. De spesielle oppgavene er tjenester knyttet til «tyngre» brukere. I Jobbsentrene skal kommunen ivareta oppgaver i henhold til lov om en aktiv sosialpolitikk, lov om en aktiv beskjeftigelsesinnsats, sykedagpengeloven og integrasjonsloven, men tradisjonelt sosialt arbeid skal ikke foregå i selve jobbsentrene. En har bevisst valgt å bryte koblingen mellom vedtak om inntektssikringsytelser og arbeidsrettede tjenester. For at jobbsentrene skal kunne konsentrere seg om de arbeidsrettede tjenestene, er ytelsesforvaltningen skilt ut og ivaretas av kommunenes sosialtjeneste og arbeidsløshetskassene.

Arbeidsdelingen i jobbsentrene mellom stat og kommune vil være fleksibel og i den forbindelse nevnes det i det nye lovutkastet tre typer jobbsentre hvor det dels vil skje en sentralisering av de spesielle statlige oppgavene og dels en delegering av statlige oppgaver til kommunen:

- a. Jobbsentre hvor staten alene ivaretar de generelle serviceoppgavene.
- b. Jobbsentre med både generelle oppgaver og særskilte oppgaver overfor personer med spe-

sielle behov (både for kommunens egne innbyggere og andre).

- c. Jobbsentre hvor staten har delegert oppgavene til kommunen.

Alle dagpengemottakere som har vært ledige under 6 måneder, skal forholde seg til sitt lokale jobbsentre. Når ledigheten overstiger 6 måneder, skal jobbsøkeren overføres til et jobbsenter med særskilte oppgaver og et bredere tiltaksspekter. Brukere som viser seg å ha store behov for bistand, kan henvises tidligere.

De foreslåtte jobbsentrene kan grupperes som i tabell 4.1.

Så langt er man fremdeles på planstadiet i Danmark. Det er imidlertid etablert forsøk i 12 kommuner. Foreløpig er det høstet lite erfaring fra disse. En foreløpig evalueringsrapport viser til at forsøkene ennå ikke har nådd de ambisjonene man hadde satt seg. En naturlig forklaring på dette er at forsøkene ennå må betraktes å være i en implementeringsfase.

### Storbritannia

I Storbritannia ble «modernisering av velferden» satt øverst på den politiske dagsorden i siste halvdel av 1990-årene. Det resulterte i en velferdsreform med en rekke programmer og aktive tiltak for arbeidsledige og stønadsmottakere generelt. Et av de viktige programmene var ONE-forsøkene som var en forløper til dagens Jobcentre Plus, og innebar et samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og kommunene. Evalueringen av ONE-forsøkene var imidlertid blandet. Dels opplevde saksbehandlerne å ha for lite tid og ressurser og dels at de manglet kompetanse i forhold til det brede spekteret av oppgaver de skulle håndtere. En følge av dette var at mye av arbeidet ble konsentrert om de økonomiske ytelsene og mindre om de jobberelaterte aktivitetene. Forsøkene kunne heller ikke vise positive sysselsettingseffekter. En forklaring på dette kan være at man ikke fikk realisert ambisjonene om en mer arbeidsfokusert forvaltning.

Tabell 4.1 Gruppering av jobbsentre etter arbeidsdeling mellom stat og kommune

	Statlig-kommunal arbeidsdeling	Delegering av statlige oppgaver til kommunen
Større kommuner	Jobbsenter B (ca. 30)	Jobbsenter C (ca. 10)
Mindre kommuner	Jobbsenter A (i samtlige resterende kommuner)	



Jobcentre Plus ble etablert ut fra et ønske om en felles inngangsport til de ulike stønadsordningene og tiltakene. Sentrene er en felles førstelinje mellom det tidligere Employment Service (Arbeidsmarkedssetaten) og Benefit Agency (tilsvarende i stor grad trygdeetaten i Norge). Pensjonsytelsene er holdt utenfor og forvaltet av et eget lokalkontor. Prosessen startet opprinnelig ved at det ble etablert en felles ytelse for jobbsøkere med og uten dagpengerettigheter (Jobseeker Allowance – JSA). På basis av erfaringene fra ONE-forsøkene ble kommunen holdt utenfor ved etablering av Jobcentre Plus, men til forskjell fra Norge forvalter staten, nå ved Jobcentre Plus, også økonomisk sosialhjelp (unntatt støtte til bokostnader).

Jobcentre Plus forvalter i dag de fleste økonomiske ytelsene og fungerer som en felles inngangsport til en rekke aktive tiltak. I og med at Jobcentre Plus fungerer som én inngangsport for en bred målgruppe, har utfordringen vært å finne hensiktsmessige arbeidsformer som ivaretar et bredt spekter av målgrupper og funksjoner. På den ene siden skal Jobcentre Plus ha ansvar for de som mottar jobbrelaterte ytelser og de som mottar andre passive ytelser (bortsett fra pensjonsytelser). På den andre siden skal Jobbsenter Plus både forvalte økonomiske ytelser og være inngangsport til de aktive arbeidsmarkedstiltakene. Det er dette spennet i målgrupper og funksjoner som kjennetegner mye av diskusjonen omkring Jobsentre Plus.

En jobbfokusert samtale mellom brukeren og en personlig veileder har vært et sentralt virkemiddel i Jobcentre Plus. For å motta ytelser er det et vilkår at brukerne gjennomgår et slikt intervju. Både de som søker JSA og andre ytelser skal gjennom tre kontaktpunkter: en førstekontakt (personlig eller per telefon), dernest møte med en økonomisk rådgiver og til slutt en jobbfokusert samtale med en personlig veileder.

Mye av erfaringene fra ONE-forsøkene, finner vi igjen i de første evalueringene av Jobcentre Plus. Den siste evalueringsrapporten viser en mer positiv utvikling i forhold til de opprinnelige visjonene. Denne fremgangen synes først og fremst å være en følge av at man over tid har høstet mer kunnskap gjennom praktisk arbeid. Likevel pekes det på at spenningsforholdet mellom de to hovedgruppene brukere (de arbeidsklare og de som ikke var arbeidsklare) og de to funksjonene (økonomi og jobbfokusert arbeid) fremdeles var vanskelig å forene innenfor ett og samme system. Det var vanskelig for de personlige veilederne å ha tilstrekkelig kunnskap om hele virkemiddelapparatet og dybdekunnskapene var for dårlige. Til tross for man opprinnelig hadde ambisjoner om at de personlige

veilederne skulle være generalister, viser den siste evalueringsrapporten likevel til at flere veiledere hadde spesialisert seg i forhold til ulike målgrupper. Dette varierte fra kontor til kontor og var ikke et resultat av bevisst design, men mer et resultat av praksis som utviklet seg lokalt.

På bakgrunn av at Jobcentre Plus forholder seg til en bred målgruppe, stiller evalueringen spørsmål ved om brukerne ville fått bedre tjenester ved å innføre en mer formalisert spesialisering av saksbehandlerne i forhold til ulike brukergrupper og ytelser. Her viser evalueringen til at det ikke er noe entydige resultater som viser hva som er best. Det var heller ikke noe entydig synspunkt fra de ansatte som gikk i den ene eller andre retningen.

### Nederland

Reformene i Nederland er nedfelt i en egen lov fra 2002 som regulerer organiseringen og gjennomføringen av ulike ordninger for sosial velferd. I Nederland har integrasjonsprosessen gått hånd i hånd med en privatisering av ansvaret for sykestrygd/sykepengene og en statliggjøring av den økonomiske forvaltningen av arbeidsledighets- og uføreytelser. Opprinnelig hadde trygdeforvaltningen som var organisert i ulike bransjeorganisasjoner, og kommunene ansvar for hver sine klienter og ytelser. I det nye systemet har fremdeles kommunen ansvar for personer uten opptjente rettigheter, mens en ny statlig trygdeetat (UWV) har ansvaret for personer som har rettigheter. Disse to tjenestene er nå forsøkt samordnet gjennom etableringen av en felles inngangsport (CWI) som også innbefatter deler av den tidligere Arbeidsmarkedssetaten. Det kan skilles mellom tre grupper: ordinære ledige som får bistand av CWI, tyngre brukere med rettigheter som formidles videre og får bistand av UWV og tyngre brukere uten rettigheter som formidles videre og får bistand fra kommunene.

CWI skal være det første mottaket for personer som søker jobb eller jobbrelaterte ytelser. Det er i alt 120 sentre som hver i gjennomsnitt dekker ca. 5 kommuner. CWI har en tredelt oppgave. De skal være et jobbsenter for de enkle brukerne (direkte jobbformidling), være første vurderingsinstans for økonomiske ytelser og henweise tyngre brukere til kommunen eller UWV.

Kommunene har inngått en avtale med regjeringen om et resultatmålingssystem. En ny lov styrket intensjonene i reformen om å gjøre det finansielt mer attraktivt for kommunene å reintegrere sine brukere. Dette innebærer at kommunene

istedenfor å få refundert kommunenes sosiale utgifter, mottar en rammeoverføring beregnet ut fra et sett objektive kriterier om befolkningen og tidligere sosiale utgifter.

Siden de første sentrene ble etablert på 1990-tallet har modellen både blitt kritisert og justert underveis. Det har vært påpekt som en svakhet med modellen at samarbeidet har begrenset seg til et felles mottak, samtidig som at mottaket i praksis består av tre ulike etater med tre ulike kulturer. Noe av den samme kritikken kommer også frem i en OECD-rapport som påpeker at systemet for reintegrering til arbeidsmarkedet i for stor grad er etterspørselsorientert og det stilles spørsmål om det private markedet i seg selv vil være i stand til å koordinere brukernes behov for ulike tjenester (OECD (2003): *Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy*). I en rapport utarbeidet for det britiske underhuset, vises også til at CWI i for stor grad har vært fokusert på ytelser og for lite på jobbformidling, dårlig og lite integrerte IT-systemer samt at arbeidsbyrden i CWI var større enn antatt på forhånd. Det har også kommet mange klager fra kommunene på kvaliteten i avklaringsarbeidet til CWI og i forhold til at klienter henvises for sent. Dette har resultert i lokale forsøk med ulike former for arbeidsdeling mellom CWI og kommunene (i praksis at kommunene overtar oppgaver fra CWI).

### Tyskland

Som følge av sammenslåingen mellom det tidligere Østtyskland og Forbundsrepublikken Tyskland i 1990 har arbeidsledighetsforsikringen og andre velferdsordninger blitt påført store økonomiske forpliktelser fordi flere millioner nye innbyggere fikk rettigheter til velferdsordningene uten noen gang å ha bidratt til finansieringen av dem. Samtidig har økende arbeidsledighet, vekst i antall sosialhjelpsmottakere og redusert sysselsetting medført at utgiftene øker, og de forsikringsbaserte innbetalingene minker.

Tyskland hadde før de endringene som nå er under gjennomføring, en kommunal sosialtjeneste og en statlig arbeidsmarkedsetat som på mange måter kunne sammenlignes med Norge. Derimot er oppgavene som ligger under den norske trygdeetaten fordelt på en rekke virksomheter i Tyskland. Det finnes bl.a. en lovpålagt pensjonsforsikring, en lovpålagt pleieforsikring, en lovpålagt ulykkesforsikring, ordninger for funksjonshemmede og utbetaling av lønn ved sykdom som administreres av ulike aktører.

For å ta fatt i utfordringene ble det nedsatt en

kommisjon (Hartz-kommisjonen) som fremmet en rekke forslag til endringer både i organisering, tjenester og stønader. Mange av forslagene er nå vedtatt og under gjennomføring.

To av forslagene var:

- Samordning av arbeidsledighetstrygd og økonomiske sosialhjelp for alle arbeidssøkere
- Etablering av lokale jobbsentre som et «one stop center» for alle arbeidssøkere der den tyske arbeidsmarkedsetaten samarbeider med den kommunale sosialtjenesten.

I tillegg til den ordinære statlige arbeidsledighetstrygden (arbeidsledighetstrygd 1) for de som opparbeidet rettigheter, er det nå innført en statlig grunnsikring (arbeidsledighetstrygd 2) til alle arbeidsledige, som ytes etter at perioden for arbeidsledighetstrygd 1 har gått ut eller dersom kriteriene for å motta den medlemsfinansierte arbeidsledighetstrygd 1 ikke er oppfylt. Arbeidsledighetstrygd 2 har paralleller til en arbeidssøkerstønad som er omtalt nærmere i kapittel 7. Kommunene er ansvarlige for støtte til boligkostnader, barnepass, sosialhjelp til ikke arbeidsføre og støtte i forbindelse med engangsbehov.

Forslaget om jobbsentre er også vedtatt og under gjennomføring. Dette er felles mottak for alle arbeidssøkere og etableres i hele Tyskland som i et samarbeid mellom staten og kommunene. Jobbsentrene kan fatte vedtak og behandle klager i første instans. De har en daglig leder, som kan utpekes vekselvis fra lokal stat og fra kommunen for ett år av gangen, dersom det ikke er enighet om noe annet. For å sikre måloppnåelsen inngås det kontrakter med klare, etterprøvbare mål for jobbsentrene.

Et interessant aspekt ved den tyske modellen er at inntil 69 kommuner får muligheten for å overta hele ansvaret for jobbsentrene og gjennomføringen av den samordnede grunnsikringen for arbeidssøkende. I tillegg til å ivareta kommunens egne oppgaver, utbetaler disse kommunene også arbeidsledighetstrygd 2 og er ansvarlige for å integrere ytelsesmottakere i arbeidslivet. Forsøkene er i første omgang begrenset til 6 år.

### Finland

Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen er ganske lik i Finland og Norge. Ansvaret er delt mellom staten og kommunene i tre forvaltningsenheter; arbeidsformidlingen, trygdeetaten og en kommunal sosialtjeneste. På 1990-tallet hadde man en strategi med tanke på å etablere felles serviceenheter. Dette var imidlertid ikke vellykket

og en har nå ingen nasjonal strategi for å etablere en felles førstelinje.

Strategien i Finland har derimot vært å samordne de tre nevnte etatenes tjenester (kommunene, arbeidskraftsbyråene og trygd/FPA) i en regional annenlinje (LAFOS). Målgruppen her er personer med sammensatte problemer som har vanskelig for å finne arbeid. Istedenfor å samordne førstelinjen mot en bred brukergruppe, har man en mer målrettet strategi mot den gruppen som har et spesielt og gjerne tverretattlig bistandsbehov. Per i dag er det etablert 29 slike servicekontor, men planen er at det skal økes til 40 innen 2006. For de «enkle» brukere vil det fremdeles være Arbeidskraftsbyråene som har ansvar for de oppgavene som tradisjonelt er lagt til førstelinjen.

Denne ordningen må imidlertid ses i lys av arbeidsdelingen eller ytelsesforvaltningen. Den finske trygdetjenesten forvalter en rettighetsbasert dagpengeordning (varighet maksimum 500 dager) og en behovsvurdert skjønnsmessig dagpengestønad for henholdsvis de med og uten rettigheter. Et minstekrav for å motta dagpengestønad er at man er aktiv arbeidssøker. I tillegg forvalter kommunen sosiale ytelser for grupper som ikke er arbeidssøkere.

Det er særlig pekt på to utfordringer med den finske modellen. For det første kan ikke LAFOS alene hjelpe de vanskeligstilte brukerne tilbake i jobb og er derfor avhengig av underleverandører samtidig som markedet for underleverandører er lite utviklet i Finland. For det andre er det en utfordring å håndtere den bestillerfunksjonen som da er nødvendig når institusjonen ikke er en selvstendig juridisk enhet. Det er også blitt påpekt at LAFOS kan ha stigmatiserings- og innlåsnings effekter og problemer i forhold til kriteriene for inn- tak til sentrene.

### 4.3 Oppsummering

De spørsmål og problemstillinger som har vært reist knyttet til organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen i andre land, er i stor grad de samme som ved reformen i Norge. Den konkrete utformingen av organisasjonsmodellene er ulik og det varierer også hvor langt man er kommet i arbeidet med samordning og en helhetlig organisering. Dette må ses på bakgrunn av forhold som historiske tradisjoner, forvaltningssystemenes utforming og hva det politisk sett har vært mulig å få til.

Felles for reformene internasjonalt har vært ønske om å dreie fokus fra passive ytelser til aktivitet og jobb. Et sentralt virkemiddel har i den forbindelse vært å reformere en fragmentert forvaltning til en forvaltning som i større grad tar hensyn til brukernes behov. Konkret har dette dreid seg om samlokalisering, samordning og/eller sammenslåing av ulike velferdstjenester, med særlig vekt på én dør for arbeidsrettede velferdstjenester.

Enkelte land har endret noen av stønadsordningene parallelt med de organisatoriske reformene. Finland, Storbritannia og Tyskland har for eksempel redusert skillet mellom personer med og uten opparbeidete rettigheter gjennom en egen statlig «arbeidssøkerstønad» for personer uten «dagpengerettigheter».

De fleste landene har valgt å beholde koblingen mellom stønader og tjenester i samme organisasjon. Danmark har derimot bevisst rendyrket jobbsentrene til bare å drive avklaring, oppfølging og andre tjenester med sikte på å få flere i arbeid, mens ytelsesforvaltningen ligger i kommunene og a-kassene.

Selv om de fem landene som er beskrevet her har hentet inspirasjon fra hverandre, har de likevel valgt å gå i noe ulike retninger når det gjelder organisering og ansvarsfordeling mellom staten og kommunene:

*Danmark* har i tråd med sine tradisjoner satset på en felles inngangsport gjennom jobbsentre som etableres i nært samarbeid mellom staten og kommunene.

*Finland* har valgt ikke å etablere en felles førstelinjetjeneste, men heller samordnet innsatsen i forhold til de gruppene som står lengst fra arbeidsmarkedet i en felles, mer spesialisert tjeneste på regionalt nivå.

*Nederland* har etablert en felles førstelinjetjeneste som er en første instans vurdering av økonomiske ytelser og enkel jobbformidling. Brukere som trenger videre oppfølging blir henvist videre til den statlige trygdeetaten eller den kommunale sosialtjenesten.

*Storbritannia* har valgt å etablere en bred statlig førstelinjetjeneste for nesten alle brukergrupper i arbeidsfør alder.

*Tyskland* etablerer jobbsentre der den statlige arbeidsmarkedsetaten samarbeider med den kommunale sosialtjenesten. På forsøksbasis får 69 kommuner anledning til å overta også de statlige oppgavene.

## 5 Erfaringer fra forsøk m.v.

### 5.1 Innledning

Regjeringen ser forsøk og særskilte satsinger som et viktig erfaringsunderlag både for prinsippvalg og den mer detaljerte utforming av førstelinjetjenesten i en ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Det er gitt en oversikt over tidligere forsøks- og utviklingsarbeid på dette området i St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* og i NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Her gis det en oppdatert oversikt over nyere forsøk og satsinger som har vært gjenstand for ekstern evaluering. De forsøk og satsinger som omtales nærmere er:

- Samordningsforsøket og oppgavedifferensieringsforsøk i Oslo kommune
- Tiltaksforsøket
- Arbeidsmarkedssatsingen i tiltaksplanen mot fattigdom

Flere kommuner og lokale statsetater deltar i flere av forsøkene og satsingene. En systematisk evaluering av de ulike forsøkene og satsingene er viktig både med tanke på valg av organisasjonsmodell, men ikke minst for å få erfaringer og utvikle kunnskap til nytte ved den praktiske iverksetting av en ny arbeids- og velferdsforvaltning.

### 5.2 Samordningsforsøket

#### 5.2.1 Beskrivelse av forsøksprogrammet

I tilknytning til stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 14 (2002–2003) ble det både i Innst. S. nr. 189 (2002–2003) og i stortingsdebatten understreket at forsøksarbeidet ikke må stoppe opp, men at det gis muligheter for å forsøke ulike modeller.

For å legge til rette for en systematisk bruk av forsøk som forberedelse til en organisatorisk reform, har Regjeringen lagt strategiske føringer for forsøks- og utviklingsarbeidet med sikte på utprøving av mest mulig relevante modeller for samordning. Det er lagt opp til at det prøves ut lokale felles førstelinjer basert på 1) dagens ordning, 2) anbefalt modell i St.meld. nr. 14 (2002–2003) (noe modifisert), 3) at statens ansvar samles og staten får

ansvar for hele/deler av sosialhjelpen, og 4) større kommunalt ansvar for tjenester. I tillegg har en lagt vekt på å forsøke ut en interkommunal/regional modell. I forsøksstrategien har det også vært lagt opp til systematisk utprøving av arbeidsmåter og verktøy som vil komme til nytte i en ny arbeids- og velferdsforvaltning uansett valg av modell. Det har vært fokusert på følgende områder:

- Utforming og gjennomføring av felles verktøy for avklaring av funksjons- og/eller arbeidsevne
- Utforming og gjennomføring av felles grunnlag for individuelle planer/handlingsplaner for brukere med sammensatte problemer
- Forsøk med koordinator/rådgiver for oppfølgingsarbeidet
- Modeller for samarbeid med andre sentrale tjenester, med særlig vekt på helsetjenesten og utdanningssektoren
- Brukermedvirkning og dialog

Forsøksarbeidet og evalueringen har vært lagt opp med sikte på å:

- gi erfaringer og innspill til arbeidet i utredningsutvalget (NOU 2004: 13)
- gi regjering og Storting et best mulig beslutningsunderlag for valg av organisasjonsmodell
- gi erfaringer og utvikle kunnskap som er til nytte for iverksetting av reformen i tråd med mål og intensjoner

Sosial- og helsedirektoratet har i samarbeid med Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket ansvaret for iverksetting og oppfølging av prosjektene. Samordningsforsøket går i utgangspunktet ut 2005, men det vil bli vurdert nærmere hvilken forsøks- og utviklingsaktivitet som bør iverksettes i forbindelse med gjennomføring av en ny arbeids- og velferdsforvaltning.

De lokale forsøkene ble invitert til å utforme sine prosjekter på bakgrunn av Regjeringens strategiske føringer. De fleste forsøkene har holdt seg innenfor dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom etatene og mellom staten og kommunene. Når ikke flere ønsket å utfordre dagens ansvars- og oppgavefordeling kan det bl.a. skyldes at lov- og regelverk gjør forberedelser og gjennomføring av

slike forsøk svært komplisert og arbeidskrevende, bl.a. på grunn av dagens regelverk om taushetsplikt og personvern, som i stor grad er knyttet opp mot dagens etatsorganisering.

Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87, gir adgang til å drive forsøk med unntak fra gjeldende lov- og regelverk i offentlig forvaltning. Formålet med loven er å prøve ut nye løsninger som kan gi grunnlag for forvaltningsutvikling, og erfaringer som kan gi grunnlag for endringer i lov og regelverk.

Telemarksforskning har gjort to underveisevalueringer av Samordningsforsøket, henholdsvis i mars 2004 og i november 2004. Den første omhandlet alle forsøkene som da var i gang, mens den andre har tatt for seg de tolv lokale forsøkene som er kommet lengst eller forsøker ut modeller som er særlig interessante i forhold til valg av en nasjonal modell for arbeids- og velferdsforvaltning.

gen. Med de data som nå er tilgjengelige, er det ikke mulig å fastslå om forsøkene har medført at flere har kommet i arbeid i forhold til sammenlignbare kommuner eller bydeler. Flere av de lokale prosjektene har imidlertid rapportert om positive resultater i forhold til de mål de har satt seg i forhold til å få flere i arbeid, færre på passive ytelser, kortere avklaringstid m.v. Systematiske svar på ev. positive effekter vil en først få i sluttevalueringen. Omtalen av forsøkene i dette kapitlet bygger i stor grad på evalueringsrapportene fra Telemarksforskning.

### 5.2.2 Beskrivelse av det enkelte forsøk

Tabell 5.1 gir en oversikt over hovedinnretningen i det enkelte samordningsforsøket og oppgavedifferensieringsforsøket i Oslo.

Tabell 5.1 Oversikt over hovedinnretning av førstelinjetjenesten i det enkelte samordningsforsøket og i oppgavedifferensieringsforsøket i Oslo.<sup>1</sup>

Kommune/bydel	Særlige kjennetegn
Arendal	Planla mottak i offentlig servicekontor (OSK), men har ikke kommet fram til en felles løsning på lokalisering. Har etablert et miniteam lokalisert til Aetat, med representanter fra Aetat, trygd og sosialtjenesten.
Askøy	Mottak i OSK. Statlige og kommunale tjenester er integrert og fysisk plassert i samme lokale. Har etablert et tverrfaglig team. Aetat er i utgangspunktet ikke representert i kommunen, men deltar med en person i teamet.
Løten	Har mottak i OSK, med generalister fra kommunen. Kommunen har delegert forvaltningen av økonomisk sosialhjelp til trygdekontoret, men beholdt det juridiske og økonomiske ansvaret. Se nærmere beskrivelse nedenfor.
Dønna	Mottak i OSK. Brukere med sammensatte problemer blir henvist bakover til enkeltsaksbehandlere i de respektive etatene. Har etablert team uten fast deltakelse. Aetat ikke lokalisert i kommunen.
Frogner bydel i Oslo	Samlokalisert i velferds- og jobbsenter der de fleste av bydelens tjenester også er representert. Har etablert tverretatlige team.
Kristiansand	Egen førstelinje for brukere under 25 år. Organisert i tre team som behandler brukere med ulik avstand til arbeidsmarkedet. Har fremskutt front i mottak, med generalist.
Lødingen	Lokalisert i Velferdstorg. En person (generalist) sitter i mottak, og utfører enkle tjenester for etatene. I tillegg er Aetat representert i mottaket en dag i uka. Faglandet er samlokalisert og har tverretatlige team.
Moss	Har ikke felles mottak. Aktuelle brukere henvises fra moderetatene og kommunen som har separate mottak. Har tverretatlige team, bemannet med faste personer som sitter sammen.
Narvik	Felles mottak for Aetat, trygd og sosialkontor. Har opprettet tverretatlig team.

Nittedal	Mottak i OSK. Aetat er ikke lokalisert i kommunen i utgangspunktet, men har en person fast utstasjonert i mottaket. Tverretatlig team har tre faste medlemmer.
Rissa	Felles mottak – Aetat er representert med tre ansatte, men har ingen operativ ledelse på kontoret. Har to avdelinger, jobbavdeling og pensjonsavdeling, og ett tverretatlig team.
Saupstad bydel i Trondheim	Felles mottak for Aetat, trygdekontor og sosialkontor. Faglandet organisert i fast bemannede, tverretatlige team som håndterer alle typer brukere.
Tromsø	Har avholdt en felleskonferanse, men har per januar 2005 ikke et operativt forsøk.
Skien	Mottak i OSK. Tverretatlig samordningsteam avklarer saker for brukere med sammensatte problemer. Teamet kommer med en anbefaling til respektive moderetater.
Årstad i Bergen	Samlokalisert med servicetorg som mottak. Teamsamarbeid i faglandet.
Verdal	Felles mottak med OSK. Har to avdelinger i fagland, en arbeidsavdeling (tiltak) og en inntektsavdeling. Felles leder for hele virksomheten med alle fullmakter fra Aetat, trygdeetaten og sosialkontortjenesten. Forsøker ut statlig sosialhjelp. Se nærmere beskrivelse nedenfor.
Orkdalsregionen	Interkommunal sosialkontortjeneste med førstelinje i hver kommune og felles andrelinje med statsetatene i Orkdal. Har et tverretatlig team med saksbehandlere fra de tre kommunene og statsetatene. De tre kommunene har felles sosialleder. Se nærmere beskrivelse nedenfor.
Oppgavedifferensieringsforsøk i fire bydeler i Oslo	Fire bydeler i Oslo har overtatt ansvaret for Aetats arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere. Brukere henvises fra sosialkontorene i bydelen til spesialiserte enheter som er opprettet for oppfølging med tanke på arbeid. Se nærmere omtale nedenfor

<sup>1</sup> Førstelinjetjenesten i forsøkene er stort sett organisert i et mottak og et fagland. Mottaket ivaretar det første møtet med brukeren, informasjonsoppgaver og det kan gjøre enkel saksbehandling. Mottaket tar enten selv ansvaret for brukeren i en viss periode eller henviser direkte til faglandet. I mange av forsøkene ligger mottaket i et offentlig servicekontor (OSK). I faglandet ivaretas videre utredning og saksbehandling og det er ofte der samordningsutfordringene er størst når det gjelder brukere med sammensatte problemer.

Noen forsøk er særlig interessante med tanke på valg av organisasjonsmodell og utforming av en lokal førstelinjetjeneste. Det er forsøkene som prøver ut modeller med utvidet statlig eller kommunalt ansvar i Verdal og Løten kommuner, og to bydeler i Oslo kommune. Orkdalsregionen forsøker ut er en interkommunal/regional løsning som er interessant som modell for løsninger i mindre og mellomstore kommuner. Disse forsøkene omtales derfor noe nærmere under.

#### Verdal

Forsøket i Verdal kan deles inn i to faser. Den første fasen som ble kalt «Arbeid i Sikte» har pågått siden 2002 og ble avviklet ved årsskiftet 2003–2004. I denne fasen er det gjennomført et tverretatlig prosjekt som lå på siden av den ordinære etats-

strukturen og med en spesielt utvalgt gruppe deltakere, særlig sosialhjelpsmottakere, med særlig behov for oppfølging. Den andre fasen kalles «Arbeid og Velferd» og ble startet opp i januar 2004. Arbeid og Velferd omfatter en samlokalisert og samorganisert virksomhet under felles ledelse som dekker alle de tre etatenes brukere. Virksomheten er organisert i tre avdelinger: brukermottak, arbeidsavdeling og inntektsavdeling. Prosjektet drives i henhold til forsøksloven og innebærer forsøk med statlig sosialhjelp med trygdekontoret som ansvarlig instans. Parallelt med dette er det også drevet utprøving av en egen dagpengeordning for personer uten opptjente dagpengerettigheter.

Verdalsprosjektet er svært ambisiøst og planlegging og gjennomføring har vært krevende. Som følge av samling av fullmakter både fra Aetat, trygdeetaten og sosialkontortjenesten hos én ledelse,

har kravet til ivaretagelse av personvern gjort det nødvendig å søke konsesjons hos Datatilsynet. Dette har tatt lang tid og krevd stor arbeidsinnsats. Prosjektet vil ikke være fullt ut operativt før konsesjon fra Datatilsynet er gitt. Forsøket har likevel gitt viktige erfaringer til det videre arbeidet med en ny arbeids- og velferdsforvaltning.

#### *Løten*

Forsøket innebærer at tjenester fra Aetat, trygdeetat og sosialkontor samordnes, og målgruppen er alle kommunens brukere av tjenester fra disse etatene. Prosjektet er delt i en tjenesteavdeling som har hovedansvar for tiltak og tjenester, og en forvaltningsavdeling som har ansvar for utbetalinger i henhold til Rikstrygdeverkets reglement og deler av lov om sosiale tjenester. Det forsøkes også ut en ordning der den økonomiske sosialhjelpen betales ut over trygdeetatens datasystem Infotrygd. Utbetalinger i henhold til Aetats reglement foretas av Forvaltningsenheten ved Aetat Hamar. To tilsatte fra Aetats lokalkontor på Hamar er stasjonert ved kontoret.

Kommunen har overlatt bl.a. forvaltningen av den økonomiske sosialhjelpen og fullmakten til å fatte enkeltvedtak, til staten ved trygdeetaten, men har beholdt det juridiske og økonomiske ansvaret og kan til enhver tid trekke fullmakten tilbake. De ansatte ved sosialkontoret har fått midlertidig ansettelse i trygdeetaten. Trygdesjefen har dermed det samlede ansvar for trygdekontorets oppgaver og forvaltningen av de oppgaver som er delegert fra kommunen innenfor sosialtjenesteloven. Denne løsningen kan bidra til en helhetlig førstelinje ved bruk av virkemidler, kompetanse og ressurser fra kommunen, uten å endre på om det er kommune eller stat som har det grunnleggende ansvaret for oppgaven.

#### *Oslo – oppgavedifferensieringsforsøk i fire bydeler*

I Oslo kommune er det som en del av Kommunal- og regionaldepartementets forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, igangsatt et forsøk hvor to bydeler, Sagene og Gamle Oslo har overtatt ansvaret for Aetats arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere. Fra 2005 omfatter forsøket også personer på introduksjonsstønad og er utvidet til også å omfatte bydelene Alna og St. Hanshaugen. Kommunen har med hjemmel i forsøksloven overtatt den myndighet som tilligger Aetat etter sysselsettingsloven med forskrifter når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, tiltaksplasser, stønader til tiltaksdeltakere og tilskudd til tiltaksarrangører i de

bydelene som omfattes av forsøket. Forsøket skal gå over fire år og inngår i evalueringen Telemarksforskning har gjort av samordningsforsøkene.

Formålet med forsøket er å prøve ut at kommunen har et helhetlig og sammenhengende ansvar for personer som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Forvaltningen av penger og tjenester er samlet på samme forvaltningsnivå. Forsøket omfatter bydeler hvor tallet på sosialhjelpsmottakere ligger relativt høyt.

Det er etter evaluators mening fire forhold som særpreger de to oppgavedifferensieringsforsøkene som er undersøkt. Det er for det første at avklaring skjer raskt og med stor grad av «presisjon». For det andre er det en intensiv tiltaksbruk. Det innebærer stor fleksibilitet i kjeding av tiltak, vilkårsetting og tett oppfølging av brukerne. For det tredje har en et bredt spekter av tiltak. Det gjelder tiltak knyttet til både offentlig og privat næringsvirksomhet, arbeidsmarkedsbedrifter og andre offentlige eller private tilbydere. I tillegg har begge forsøkene utviklet en betydelig egen tiltaksproduksjon. Det fjerde forholdet er integrert IKT-system mellom Kvalifiseringssenteret/Servicekontoret og sosialtjenesten i den respektive bydelen.

#### *Orkdalsregionen*

Kommunene Agdenes, Orkdal og Skaun har fra desember 2004 etablert en interkommunal sosialkontortjeneste under en felles ledelse som også skal ivareta samarbeidet med Aetat og trygdeetaten i regionen. Prosjektet er et forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning. Målsettingen er å styrke det faglige tilbudet særlig til brukere med sammensatte problemer.

Prosjektet er organisert med en desentralisert førstelinje i hver kommune og sentralisert og samlokalisert ressursbase lokalisert i Orkdal. De politiske og administrative forberedelsene har blitt mer omfattende enn planlagt. Det har vært en utfordring å finne balansen mellom det å gi et godt tilbud i utkantkommunene og å få til en god faglig ressursbase i Orkdal.

#### **5.2.3 Organisering av førstelinjetjenesten i forsøkene**

En viktig problemstilling i forsøkene har vært hva som kan være en hensiktsmessig avgrensning av oppgaver i førstelinjetjenesten i en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Noen mener at førstelinjetjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen med fordel kan være en bred inngangsport til disse tjenestene, gjerne i et offentlig servicekontor. Andre me-

**Boks 5.1 Eksempler på at de nytter å samordne arbeids- og velferdsforvaltningen***Ola*

Ola er 25 år og har vært rusmisbruker i 9 år. Han har vært innlagt ved behandlingsinstitusjoner for rus og adferdsproblemer en rekke ganger, og har nå vært rusfri i vel et halvt år og fått oppfølging av psykiatri- og rustjenesten.

Ola har fullført grunnkurs og VK I i betongfag, men ikke påbegynt lærlingeperioden. Han har bare få måneders arbeidserfaring flere år tilbake og er uten et fast sted å bo. Han har fått avslag på rehabiliteringspenger og har levd på økonomisk sosialhjelp.

Etter et avklaringsmøte med Aetat, trygdekontoret, sosialkontoret og psykiatri- og rustjenesten, ble han søkt inn på jobbsøkerkurs med oppfølging. Han tok kurs i bruk av truck og anleggsmaskiner, noe som resulterte i praksisplass hos en entreprenør med rekrutteringsbehov. Fra sosialtjenesten fikk han hjelp med å skaffe seg egen bolig. Samtidig fikk han videre oppfølging fra Distriktpsikiatrisk senter, og det er avklart at han lider av ADHD som han får behandling for.

Ola har gjort en god jobb i praksisperioden og arbeidsgiver er åpen for å tilby fast jobb dersom Ola tar førerkort for lastebil kl. C slik at han kan kjøre stor dumper.

På grunn av god samordning i forsøket og samarbeid med helsetjenesten, har Ola nå gode utsikter til en fast jobb og et ordnet liv. Med en tradisjonell organisering ville Ola trolig ha anket avslaget på rehabilitering og fått avslag. Han ville trolig også fått avslag på attføring. Under søknadsbehandlingen ville han mottatt økonomisk sosialhjelp med vilkår om å melde seg på Aetat. Der ville han ikke fått innkalling før det var gått tre måneder og hans vanskelige helsesituasjon ville trolig medført at han ikke ville ha fått noen oppfølging med sikte på arbeid.

*Kari*

Kari hadde vært sykmeldt i et år på grunn av arbeidsrelatert sykdom og kunne ikke gå tilbake til sitt opprinnelige yrke. Hun hadde gått ut sykepengeperioden, men fylte ikke vilkårene for rehabiliteringspenger eller attføring. Hun ble derfor henvist fra trygdekontoret til sosialkontoret der det også avdekkes at hun har 3 millioner kroner i gjeld.

I felles avklaringsmøte i forsøket mellom Aetat, trygdekontoret og sosialkontoret ble det truffet følgende tiltak:

- Oppfølging fra økonomisk rådgiver med sikte på gjeldsordning
- Tilbud om avklaringskurs i Aetat
- Sosialkontoret sørger for stabil økonomi og støtte til reise slik at hun kan delta på kurset. Aetat betaler ut reisestøtte etteskuddsvis
- Hun får tett oppfølging, annenhver uke.

Etter avklaringskurset fikk Kari tilbud om jobb med lønnstilskudd og har nå fått fast arbeid.

Med vanlig organisering og saksgang ville Kari ha blitt henvist til sosialkontoret med ventetid på 6 til 8 uker før avklaringsamtale. Kari ville trolig ha blitt kasteball med ansvar for selv å ta problemene sine opp med øvrige instanser. I Aetat ville hun ikke blitt fulgt opp før etter tre måneder som vanlig arbeidssøker, og da ville det vært vanskelig å starte tiltak uten at sosialkontoret hadde ordnet opp i økonomien.

Trolig har Kari spart et år i saksbehandlingstid i forhold til en normal situasjon i denne kommunen. Denne ventetiden betyr for mange at de får tilleggsproblemer som gjør det vanskeligere å komme tilbake til arbeidslivet og en normal livssituasjon.

ner at det bør legges opp til en smalere førstelinje som har arbeid som hovedfokus og som har de nødvendige virkemidlene for å oppnå denne målsettingen.

Spørsmålet om bred eller smal førstelinjetjeneste dreier seg både om avgrensning mot øvrige og til dels tilstøtende kommunale tjenester og mot pensjoner/helserefusjoner. Erfaringen her er noe blandet. De fleste forsøkene i mindre kommuner

har gode erfaringer med brede mottak integrert i et offentlig servicekontor (OSK). Men i disse forsøkene er jobbsenterfunksjonen noe nedtonet. Problemet med de brede mottakene oppfattes som større i forsøk med større brukerunderlag som Skien, Verdal og Frogner bydel i Oslo. Det som særpreger disse forsøkene er at de har plassproblemer samtidig som øvrige kommunale tjenester og pensjoner/helserefusjoner er dominerende. I et



forsøk som i Saupstad, som ikke ligger til et OSK, oppfattes problemet med dominans av pensjons-spørsmål/helserefusjoner å være mindre.

Evalueringen gir ikke noe entydig svar på om førstelinjetjenesten i en ny arbeids- og velferdsforvaltning bør være smal eller bred. Evaluator konkluderer slik: «Det betyr at vi ikke kan si hvorvidt bredden i mottakenes tjenestetilbud i praksis skaper mer aktivitet, økt jobbsøking, bedre jobbsøking etc., eller til syvende og sist om det betyr noe for brukernes jobbsuksess.» Flere av de lokale prosjektene har nå gjort tilpasninger når det gjelder lokaler, logistikk og selvbetjeningsløsninger for å kunne kombinere en bred førstelinjetjeneste med fokus på arbeid og aktivitet.

En særlig utfordring har vært å yte gode arbeidsrettede tjenester i kommuner der Aetat i utgangspunktet ikke er til stede. Dette har vært løst både ved å utplassere representanter for Aetat på noen forsøkssteder og ved en ordning der Aetat er til stede enkelte dager og ved deltakelse i tverrfaglige team. I de forsøkene der Aetat har utplassert en eller flere representanter, har det vært påpekt at de lett mister kontakten med kompetansemiljøet i moderetaten og at de har for liten myndighet til å treffe beslutninger lokalt. I Dønna, der det praktiseres en besøksordning fra Aetat, er det noe uenighet om det er nødvendig at Aetats representant deltar fysisk i samarbeidsmøter eller om det er tilstrekkelig med telefonmøter.

#### 5.2.4 Utprøving av arbeidsmåter og verktøy

Et viktig formål med forsøkene har vært å prøve ut arbeidsmåter og verktøy som er uavhengig av organisasjonsmodell og som kan gi viktig erfaring når reformen skal gjennomføres.

For personer med problemer i forhold til arbeidsmarkedet over tid, er det avgjørende med en god kartlegging av arbeidsevne og problembelastning for å kunne iverksette de riktige tiltakene med sikte på arbeid. Høsten 2003 satte Sosial- og helsedirektoratet i gang et arbeid for å utvikle et kartleggingsverktøy for avklaring av arbeidsevne hos brukere av sosialtjenestens førstelinje. Verktøyet benevnes KIS (Kartlegging i sosialtjenesten). KIS er et støtteverktøy for at sosialtjenesten bedre skal kunne fokusere på og følge opp personer som står i fare for varig å miste tilknytning til arbeidsmarkedet. Erfaringene med KIS har vært gode, men noen påpeker at det kan være for arbeidsfokusert i forhold til brukere med noe større problemer. Parallelt med KIS har også Aetats arbeidsevnevurdering blitt brukt i forsøkene. Hovedutfordringen i det vi-

dere arbeidet vil være å utvikle felles verktøy og prosedyrer for kartlegging av arbeidsevne som kan fungere i en felles førstelinjetjeneste.

Individuelle planer/handlingsplaner er i bruk internt i etatene og i kommunene. Behovet for slike felles planer varierer imidlertid noe mellom etatene. Det er særlig sosialtjenesten som etterlyser økt bruk av slike planer. I følge evaluator gir statsetatene ofte uttrykk for at de er tilfredse med et såkalt «overgangen» samarbeid, mens sosialtjenesten etterlyser et mer omfattende og formalisert samarbeid.

Bruken av koordinator/kontaktperson er et viktig element i utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen i flere land. I forsøkene er det ingen som benytter betegnelsen koordinator. Derimot benyttes betegnelsen kontaktperson, som innebærer en løsere kobling mellom bruker og kontaktperson enn det som opprinnelig var intensjonen med en koordinator.

For å oppnå et samordnet og helhetlig tilbud til brukeren, er samarbeid med andre relaterte velferdstjenester ofte avgjørende. Evaluator peker på at muligheten for å utnytte eksterne ressurser effektivt bl.a. synes å avhenge av den kompetansen man har internt. Enkelte eksempler fra forsøkene tyder også på at en god utnyttelse av de eksterne ressursene forutsetter en viss grad av spesialisering internt.

Brukermedvirkning for å gi et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne er et av hovedmålene med å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Ut over det arbeidet som generelt skjer i etatene og kommunene på dette området, har dette blitt viet relativt liten ekstra oppmerksomhet i de fleste forsøkene. Brukermedvirkning og bruk av vilkår etter sosialtjenesteloven oppfattes av mange som lite forenlige hensyn, ved at tvang kan svekke brukerens motivasjon. Forsøket i Sagene har forsøkt å løse dette ved å etablere en bred tiltaksvifte. Prinsippet er da at man innskrenker brukerens frihet i forhold til *om* de skal gjøre noe, men utvider friheten (dvs. valgmulighetene) i forhold til *hva* de skal gjøre. På denne måten oppfatter man at vilkår og brukermedvirkning kan gå hånd i hånd.

#### 5.2.5 Brukernes erfaringer

En mer brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning har vært et viktig utgangspunkt også for Samordningsforsøkene. Det er foreløpig bare gjort en relativt begrenset brukerundersøkelse på noen av forsøksstedene. For å få sammenligningsdata er det derfor gjennomført en tilsvarende undersøkelse i et utvalg kommuner som ikke deltar i forsøk.

Brukerundersøkelsen har så langt vist at det er små forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommunene. Dette kan ha flere årsaker, bl.a. at utviklingsarbeid tar tid før det gir resultater og at brukerne i forsøkskommunene kan ha økt sine forventninger på bakgrunn av positiv profilering av forsøkene lokalt. Det kan ha medført at tilfredsheten ikke øker selv om det skjer forbedringer i tilbudet.

Til tross for den generelle konklusjonen om at forskjellene mellom forsøks- og sammenligningskommunene er små, finner evaluator likevel noen forskjeller. Forsøkene kommer godt ut i forhold til åpningstider og brukernes mulighet til å påvirke sin sak. Det samme gjelder å bistå brukerne med jobbsøking, samt avklarings- og oppfølgingssamtaler med brukerne. På den andre siden kommer forsøkene dårligere ut i forhold til at brukerne er mer misfornøyde med ventetiden og tiltakene de har deltatt på.

Det mest overraskende resultatet er imidlertid at brukerne i forsøkene har opplevd å føle seg som kasteballer i noe større grad enn brukerne i sammenligningskommunene. I enkelte av forsøkene der Aetat bare er til stede i begrenset grad, kan brukerne oppleve å føle seg som kasteballer mellom Aetat og det lokale forsøket. Noen kan oppleve å føle det samme mellom moderatene og forsøket, slik som forsøket i Moss. Til slutt antyder enkelte kommentarer fra brukerne at de kan oppleve å bli kasteball mellom ulike saksbehandlere internt i forsøket. Brukerne forventer å møte et helhetlig tjenesteapparat bak én dør og blir skuffet når dette ikke er tilfellet.

Et viktig formål med Samordningsforsøkene har også vært å forbedre tilbudet til brukere med behov for tverretattlig bistand (flerbrukere). Utgangspunktet for forsøksvirksomheten har bl.a. vært at tilbudet til denne gruppen ikke har vært godt nok. Det fins ikke data om tilfredsheten blant disse brukerne før forsøket startet. Som forventet viser imidlertid brukerundersøkelsen av samordningsforsøkene at denne gruppen brukere generelt sett er mindre fornøyd enn andre brukergrupper (enbrukere). Samtidig viser undersøkelsen at flerbrukerne i forsøkene relativt sett er noe mer fornøyd enn flerbrukerne i sammenligningskommunene. Flerbrukerne i forsøkene opplever at de får bedre informasjon og at de blir bedre behandlet av personalet. Det er også en tendens til at flerbrukerne i forsøkene i større grad enn i sammenligningskommunene, opplever å ha fått bedre hjelp til å finne eller komme tilbake i jobb.

I det videre forsøksarbeidet vil det bli lagt stor vekt på å følge opp brukernes synspunkter på en

systematisk måte med sikte på å finne løsninger som gir reelle forbedringer for alle grupper brukere.

### 5.3 Tiltaksforsøket

---

Tiltaksforsøket ble startet opp høsten 2000 og ble avsluttet i 2004. Opprinnelig omfattet forsøket 8 lokale prosjekter. Fra våren 2001 ble forsøket utvidet med fem prosjekter. Da ett av prosjektene var et samarbeid mellom fire kommuner, var i alt 16 kommuner deltakere i det nasjonale forsøket. Av disse var flere også med i Samordningsforsøket.

Hovedmålet med forsøket var å avklare om bedre utnyttelse av Aetats tjenester, samarbeid med det lokale næringsliv og økt kommunal innflytelse og oppfølging på tiltakssiden kunne føre flere sosialhjelpsmottakere ut i arbeidslivet og gjøre dem selvhjulpne. Et annet mål var å høste erfaringer som kan legges til grunn for utvikling av landsdekkende samarbeidsrutiner mellom Aetat lokal og sosialkontorene. Tiltakene i forsøket omfattet både kvalifisering, arbeids- og yrkespraksis og andre rehabiliterende tiltak med sikte på varig ordinært arbeid.

Et sentralt mål med støtten til de lokale prosjektene var at de skulle sørge for at flere av sosialtjenestens langtidsklienter fikk gjort seg nytte av Aetats virkemiddelapparat. På denne måten skulle prosjektene fremme samarbeidet mellom sosialtjeneste og Aetat. Samtidig er det ikke gitt at økt tilgang til Aetas midler fører til at sosialkontorene og Aetat får styrket sitt direkte «bilaterale» samarbeid. Det kan være at den økende kontakten går gjennom prosjektet.

Tiltaksforsøket er evaluert av Høyskolen i Oslo og evaluator mener at samarbeidet mellom kommunene og Aetat i de fleste prosjektene har fungert godt. I en del har det vært noe problemer i begynnelsen, men samarbeidet har her utviklet seg til det bedre. Aktørene har lagt stor vekt på å få til et godt samarbeid til det beste for deltakerne. I hovedsak har verken forskjellige finansieringsordninger, lover og regler eller organisasjonskultur representert noe problem for samarbeidet. Prosjektet har bidratt til at aktørene har fått en mer felles oppfatning av brukernes arbeidsevne og om de er formidlingsklare. Aktørene har fått større forståelse for hverandres vurdering av deltakere. De fleste prosjektene har et omfattende samarbeid med både det private næringslivet og kommunale virksomheter.

#### 5.4 Arbeidsmarkedssatsingen i Tiltaksplanen mot fattigdom – samarbeidserfaringer

Et av hovedtiltakene i *Tiltaksplanen mot fattigdom* (St.meld. nr. 6 (2002–2003)) er arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpmottakere. Hovedmålsettingene med satsingen på arbeidsmarkedstiltak er å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og hindre nyrekruttering av sosialhjelpmottakere, med særlig vekt på ungdom. Målgruppene er langtids sosialhjelpmottakere, ungdom mellom 20 og 24 år, enslige forsørgere og innvandrere og flyktninger. For den siste gruppen er det ikke et krav at de er sosialhjelpmottakere.

For 2003 ble det bevilget totalt 175 millioner kroner til gjennomføring av denne satsingen, hvorav 150 millioner kroner til tiltaksplasser og 25 millioner kroner til personellressurser. Tiltaksressursene ga rom for om lag 1 000 tiltaksplasser for sosialhjelpmottakere og om lag 300 tiltaksplasser for innvandrere. For 2003 ble 31 kommuner valgt ut til å omfattes av tiltakssatsingen. For 2004 ble satsingen utvidet med 14 kommuner og 346 plasser og for 2005 ytterligere 550 nye plasser, hvorav 340 er ordinære tiltaksplasser og 210 er tiltaksplasser for yrkeshemmede.

I utvelgelsen og oppfølgingen av tiltaksdeltakerne er det forutsatt et aktivt samarbeid mellom Aetat og den kommunale sosialtjenesten, og eventuelt andre offentlige instanser. Samarbeidet omfatter bl.a. drøftinger omkring mål for satsingen, kriterier for deltakelse, utforming og bruk av tiltak, og samtaler med og oppfølging av deltakere før og i tiltak og i jobb.

Sosialtjenesten er hovedinstans når det gjelder oppfølging av deltakerne i forhold til økonomi, helse- og sosialspørsmål. Aetat lokal er klar hovedinstans når det gjelder oppfølging av deltakerne i forhold til tiltak, kurs, arbeid og praksis – og når det gjelder kontakten med arbeidsgivere.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har gjort en underveisevaluering av satsingen, og konkluderer med at de fleste Aetat lokal rapporterte om problemer i startfasen, men alt tyder på at samarbeidet har gått seg til etter hvert de fleste steder. I Aetat vises det som oftest til at samarbeidet med sosialtjenesten er blitt tettere og mer strukturert, og at det er skapt personlige relasjoner mellom saksbehandlere i de to etatene. I noen kommuner viser man til at de var i gang før tiltakssatsingen ble startet. De aller fleste i sosialtjenesten mener også at samarbeidet er bedre eller intensivert.

Både i kommunene og i Aetat er det en sterk

oppslutning om tiltakssatsingen, men samtidig er man tydelig usikker på hvorvidt – eller i hvor stor grad – deltakerne vil bli selvforsørget. Det er enighet om at alternativet til tiltakssatsingen ofte vil være uføretrygd eller langvarig avhengighet av sosialhjelp. I den forbindelse er det mange som savner trygdekontoret i dette samarbeidet, særlig fordi man opplever at en del av deltakerne ikke lykkes verken i tiltak eller arbeidsliv. I flere kommuner som også deltar i Samordningsforsøket blir tiltaksarbeidet innlemmet i det allerede eksisterende samarbeidet. I disse tilfeller er saksbehandlere fra Aetat, sosialtjeneste og trygdekontor samlokalisert. Integrering av tiltakssatsing med Samordningsforsøket begrunnes med at målgruppene i stor grad er overlappende. Dette samarbeidet fungerer godt, og det sees på som en fordel at trygdeetaten kan trekkes inn i samarbeidet med tiltakssatsingen.

Evaluatør mener at tiltakssatsingen har medført at Aetat lokal har nærmet seg sosialtjenesten, og at etaten har vært villig til å senke terskelen i forhold til sine tradisjonelle målgrupper ved å godta de som ikke er «reelle arbeidssøkere» – eventuelt de som ennå ikke er «reelle arbeidssøkere». I sosialtjenesten har man fått større rom for å bruke sosialfaglige metoder i kombinasjon med et sterkere fokus på arbeidsrettede tiltak for disse målgruppene. Dette har medført at man i sosialtjenesten har utviklet måter å jobbe på med disse målgruppene som gjør at jobben blir mer interessant og at man har fått en opplevelse av mening og mål i jobben. Dessuten har tiltakssatsingen gitt involverte saksbehandlere i begge etatene økt status internt i egne etater, og den har gitt sosialtjenesten økt innflytelse overfor Aetat.

Arbeidsmarkedssatsingen har i stor grad dreid seg om å gjøre ting annerledes enn før. Dette går særlig på aspekter som økte muligheter for å arbeide med brukere i et lengre tidsperspektiv, økt systematikk og bedre samordning. Fordelen for sosialtjenesten med å ha Aetat med, er at samarbeid blir mer forpliktende og at brukerne får et hensiktsmessig tilbud tidligere. Samarbeidet gir også mer smidige overganger til andre tiltak, som yrkesrettet attføring. Det er særlig fleksibiliteten, systematikken i rutiner og nærheten mellom saksbehandlere i de to etatene som ser ut til å være viktige faktorer i tiltakssatsingen. Man bestreber seg på å få til en felles oppfatning om den enkelte brukeren og om hva som kan være løsningen. I arbeidet med brukerne er trekantsamtalen mellom brukeren og representanter fra statsetatene og kommunen et nytt metodisk element i samarbeidet.

## 5.5 Oppsummering

---

Hovedkonklusjonen en kan trekke fra forsøk og satsinger på dette området er at samarbeid og samlokalisering i seg selv kan gi gode resultater lokalt. Det er imidlertid avdekket betydelig behov for reform når det gjelder det formelle rammeverket for det lokale samarbeidet for eksempel når det gjelder personvern og IKT.

Det forsøks- og utviklingsarbeidet som er gjennomført over mange år når det gjelder samordning av arbeids- og velferdsforvaltningen gir ikke noe entydig svar på hvilken organisering som gir de beste resultatene. Erfaringene tyder også på at organiseringen i noen grad må tilpasses de lokale forhold ut fra sentralt gitte rammer.

I Samordningsforsøket er mye oppnådd gjennom samlokalisering og systematisk utviklingsarbeid lokalt. Dette har skapt muligheter for å ta raskere kontakt på tvers av etatene, og flerbrukerne har fått ett fysisk sted å forholde seg til («en dør»). Den viktigste effekten til nå synes å være at man ikke lenger har noen andre å henvise klientene til, og at man derfor *må* finne en løsning sammen.

Forsøkene har også avdekket at nedbygging av mange av barrierene for det lokale samarbeidet må

gjøres sentralt gjennom en bedre organisering og tilrettelegging. Spesielt oppleves det at det er et klart reformbehov knyttet til personvernloven og muligheten for innsyn i hverandres datasystemer. Den tredelte ledelsesstrukturen vi finner i mange forsøk, og som er et resultat av begrensninger som ligger i forvaltningsloven, oppleves ikke som noe stort problem i dag. Men mange peker på at dette er en «godværsmodell» som kan fungere i en forsøksammenheng, men som kan bli mer problematisk i en situasjon der en må foreta valg ut fra stramme prioriteringer.

Både samordningsforsøket og arbeidsmarkedssatsingen i Fattigdomsplanen har også avdekket at det på kort sikt er en stor utfordring å få en del av de aktuelle målgruppene over i det ordinære arbeidsmarkedet. På kort sikt lykkes man først og fremst med å få flere i aktivitet og tiltak. Bare den videre evalueringen vil vise hvor mange det er realistisk å få over i det ordinære arbeidsmarkedet.

I forbindelse med iverksettingen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning vil fortsatt systematisk forsøks- og utviklingsarbeid være viktig for å sikre at en oppnår de mål som er satt. Ikke minst vil det være viktig med en systematisk utprøving og evaluering av hva som skal til for å at flere kommer i arbeid og at utstøtingen fra arbeidslivet reduseres.

## 6 Mål for en organisatorisk reform

### 6.1 Innledning

---

Regjeringen legger til grunn følgende mål for arbeidet med en organisatorisk reform av arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Målene betyr at en ny organisering må gi større kraft til arbeidet med å få flere i arbeid, støtte opp under arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, og ha fokus på det hele mennesket og brukernes samlede behov. Den grundige og forskningsbaserte analysen som ble gjort i NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*, og som det er redegjort for i kapittel 3, understøtter at målene som Regjeringen har satt for reformen er helt sentrale dersom vi skal kunne møte de grunnleggende utfordringer for arbeids- og velferdspolitikken. For Regjeringen er helhetsperspektivet med reformen viktig. Ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen må forsterke arbeidet med å fremme sosial inkludering og redusere risikoen for marginalisering av utsatte grupper i samfunnet. Under punkt 6.2–6.4 utdypes målene i reformen nærmere.

Regjeringen tar nye grep i arbeids- og velferds politikken. Opprettelsen av et nytt Arbeids- og sosialdepartement fra 1. oktober 2004 er et ledd i Regjeringens mål om en helhetlig politikk for arbeidsmarked, arbeidsliv og levekår og sosial inkludering, arbeidsrettede ytelser, sosiale stønader og pensjoner.

En slik samling av ansvaret gir økt handlekraft til å gjennomføre Regjeringens hovedmål i arbeids- og velferdspolitikken som er et inkluderende samfunn og et inkluderende arbeidsliv med plass til alle. Dette målet betyr at det skal arbeides for å skape en bredere vei inn i arbeidslivet og en smale vei ut. Samtidig skal arbeids- og velferdspolitikken sikre økonomisk og sosial trygghet for enkeltmennesket, skape nye muligheter for mennesker

som har falt utenfor og legge til rette for aktivitet og deltakelse for alle.

Regjeringen ser en ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen som et sentralt virkemiddel for å nå disse målene. Regjeringen legger til grunn at både politikkkutforming og kontakten mellom det offentlige og den enkelte bruker skal ha det enkelte menneskes egenverdi som utgangspunkt. For Regjeringen er det viktig at alle skal ha den samme trygghet i forhold til arbeids- og velferdsordningene, uavhengig av økonomi, bosted og funksjonsevne. Det betyr at arbeids- og velferdsforvaltningen må betjene ulike brukergrupper, både enkeltpersoner og bedrifter med ulikt behov, slik at behovene til den enkelte bruker i større grad styrer hvilke tjenester som gis og hvordan de gis.

### 6.2 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad

---

Det er en nær sammenheng mellom arbeid og velferd. God bruk av arbeidskraft og gode muligheter for den enkelte til å delta i arbeidslivet er av avgjørende betydning for en vellykket arbeids- og velferdspolitikk.

Målet om flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad, er begrunnet både ut fra fellesskapets behov og ut fra den enkeltes behov. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Hvordan vi forvalter denne ressursen blir avgjørende for hvordan vi klarer å møte framtidens arbeids- og velferd utfordringer. Velferd skapes ikke av seg selv. Den finansierer heller ikke seg selv. Høy yrkesdeltakelse er derfor nødvendig for å få en best mulig balanse mellom samlet verdiskapning og de ressursene som settes inn i velferdstiltak og stønadsordninger.

Altfor mange mennesker står i dag utenfor arbeidslivet og er i større eller mindre grad avhengige av offentlige ytelser som følge av redusert arbeidsevne. Til enhver tid er rundt 700 000 personer enten midlertidig borte fra arbeidslivet, eller mer varig utenfor arbeidslivet, på grunn av problemer knyttet til sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer, samtidig som de mottar stønader fra

det offentlige. Flere i arbeid og aktivitet og færre som mottar stønader er helt grunnleggende, både av hensyn til behovet for arbeidskraft i framtiden, den framtidige finansiering av velferdsstaten og av hensyn til den enkelte. Det vises her til nærmere drøftinger i kapittel 3.

Regjeringen legger stor vekt på arbeid som verdi i seg selv. De fleste av oss har et grunnleggende ønske om i størst mulig grad å ta vare på seg selv og bidra til fellesskapet. Regjeringen ser derfor arbeid som den beste garantien mot fattigdom og store sosiale forskjeller. Arbeid gir sosial forankring, det gir mulighet for å bidra til fellesskapet, og det gir ikke minst mulighet for læring og realisering av egne evner.

Målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad betyr at flest mulig av de som har forutsetninger for det, kommer i arbeid på et nivå som de kan klare over tid. For noen kan ulike kombinasjoner av deltidsarbeid og trygd gi gode løsninger. I tillegg til å fokusere på arbeid som mål i arbeids- og velferdspolitikken er det også viktig å stimulere til tilrettelagt arbeid for de som ikke uten videre kan komme i ordinært arbeid. Blant dem som i perioder av ulike grunner er forhindret fra å delta i ordinært arbeidsliv, har mange behov for aktive tiltak og aktiv virksomhet. Slike virkemidler bidrar til inkludering og styrker mulighetene til ordinært arbeid på lenger sikt.

Det å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønader er en av våre største samfunnsutfordringer, og Regjeringen følger opp arbeidet på flere områder. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk der virkemidler skal bidra til at den enkelte kan få utnyttet sine evner og anlegg til produktivt arbeid til beste for seg selv og for samfunnet, står sentralt. I arbeidsmarkedspolitikken stilles det klare aktivitetskrav til den enkelte om kvalifisering og jobbsøking. Samhandlingen mellom bruker og forvaltning kjennetegnes av at det primære målet er overgang til arbeid. Jobbrettet bistand til den enkelte forutsetter aktive brukere og tett oppfølging fra forvaltningen. Det legges videre vekt på å gi bistand, kvalifisering og arbeidstrening for arbeidssøkere som ikke kommer i arbeid på egen hånd. I arbeidsmarkedspolitikken prioriteres et høyt antall tiltaksplasser for yrkeshemmede. Regelverket for de ulike tiltaksområder for utsatte grupper i arbeidslivet gjennomgås nå for å sikre at dette blir fleksibelt, målrettet og lettere kan tilpasses brukernes behov. Enkelte arbeidssøkere vil ha så omfattende yrkeshemminger at de ikke kan forventes å fungere i et ordinært arbeidsliv, selv med omfattende assistanse. Disse bør også ha et tilbud om aktivisering eller en varig tilpasset arbeidsplass.

Regjeringen følger opp og legger stor vekt på samarbeidet med partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv. Samarbeidet skal bidra til å redusere sykefraværet, få flere med redusert funksjonsevne i arbeid og hindre utstøting av eldre arbeidstakere. Myndighetenes rolle er å støtte opp om arbeidet gjennom ulike virkemidler. Både gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken og samarbeidet om et inkluderende arbeidsliv forutsetter god kontakt med arbeidsgivere og kunnskap om arbeidsmarkedet.

Arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikken skal bidra til å sikre forsvarlige forhold i arbeidslivet og til trygge tilsetningsforhold og meningsfylt arbeid for den enkelte.

Regjeringen har nylig lagt fram forslag til ny arbeidsmiljølov. Arbeidstilsynets organisering og strategi er også endret, slik at myndighetene i enda større grad fokuserer på forebygging av de helseplager som i størst grad fører til utstøting fra arbeidslivet (muskel/skjelettplager og psykiske lidelser). Disse grepene vil bl.a. bidra til å forebygge langvarig utstøting til trygdeordninger, gjennom sterkere krav til forebyggende helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i bedriftene. Med utgangspunkt i etatens respektive roller og ansvarsområder er det også under utvikling et økende samarbeid mellom Arbeidstilsynet og trygdeetaten i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv.

Regjeringen har nylig i et forslag til Stortinget skissert hovedlinjene i en ny pensjonsreform som belønner innsats i arbeidslivet ute eller i omsorgsfunksjon hjemme, og som samtidig sikrer en verdig alderdom. Når Stortinget har vedtatt hovedprinsippene i en ny pensjonsreform, vil Regjeringen komme tilbake med konkrete forslag til utforming av et nytt pensjonssystem.

Regjeringen viderefører og forsterker innsatsen i kampen mot fattigdom. Vedvarende lavinntekt og påfølgende levekårsproblemer er i stor grad knyttet til manglende eller liten tilknytning til arbeidslivet. Regjeringens hovedstrategi for å forebygge fattigdom og hjelpe personer ut av fattigdom er å gjøre flere i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid.

Vansker i forhold til arbeidsmarkedet vil for noen ha sammenheng med helsemessige og sosiale problemer. Regjeringens tiltaksplan mot fattigdom omfatter derfor et bredt spekter av tiltak, herunder tiltak for målretting av velferdsordningene, for å gjøre det mulig for flere å nyttiggjøre seg av arbeidsmarkedstiltak og komme i arbeid.

### 6.3 Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov

Regjeringen er opptatt av å sette brukernes behov i sentrum når ny arbeids- og velferdsforvaltning skal utformes. Offentlig sektor er til for brukerne og organiseringen av offentlig sektor må skje ut fra brukernes behov.

Å sette brukernes behov i sentrum betyr for Regjeringen et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid, og gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerreting. Å tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg derfor både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om service, respekt, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud. Dette gjelder også overfor arbeidsgiverne som er en sentral bruker av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Arbeids- og velferdsforvaltningen er ikke bare tjenesteleverandør og veileder overfor brukerne, men har også rollen som myndighetsutøver og «portvakt» til rettighetsordninger. Brukerens kompetanse om egen situasjon må sammenholdes med forvaltningens innsikt, for eksempel i forhold til krav og muligheter på arbeidsmarkedet og de lover og budsjetter forvaltningen er bundet av.

En arbeids- og velferdsforvaltning som setter brukernes behov i sentrum skal ha fokus på brukerreting både på individnivå og systemnivå. På systemnivå skal det være kontakt med ulike brukerorganisasjoner for å få drøftet og få innspill til ulike virkemidler, skape legitimitet og forståelse for de beslutninger som tas, og få tilbakemeldinger om forhold som ikke fungerer tilfredsstillende. På individnivå skal den enkelte bruker aktiviseres og ansvarliggjøres i forhold til egen situasjon. Videre skal forvaltningens ansatte samhandle med den enkelte for å finne fram til en best mulig løsning tilpasset de individuelle behov.

I større grad å tilpasse tjenestene til brukernes behov krever innsats på flere plan. For det første krever det ansatte i forvaltningen med faglig kompetanse og evne til å sette seg inn i den enkeltes situasjon. For det andre krever det et regelverk for tiltak og ytelser som gjør det mulig med individuell tilpassing, samtidig som de er effektive virkemidler i forhold til de samfunnsmessige mål. For det tredje må brukeren bidra aktivt selv. Det krever at

forvaltningen gir ham eller henne mulighet til det, og det krever at brukeren selv tar ansvar for sin egen situasjon og framtid.

Arbeidet med å tilpasse tjenestene til brukernes behov står sentralt i dagens tre arbeids- og velferdstjenester. Brukermedvirkning, i betydningen brukernes innflytelse på sin egen sak, er et grunnfestet prinsipp i dagens etater og har en sentral plass i metodebeskrivelser, styringsdokumenter, kvalitetssikringssystemer og i opplæringen av de ansatte. Brukermedvirkning inkluderes i dag i etatenes arbeid som en metodisk tilnærming på individnivå. På overordnet nivå praktiseres brukermedvirkning bl.a. gjennom sentrale og lokale brukerfora, brukerundersøkelser, og brukerpanel ved utvikling og testing av nye tjenester. God brukermedvirkning forutsetter delegerte fullmakter og godt faglig skjønn i forvaltningen.

Regjeringen legger til grunn at brukermedvirkning, både på system og individnivå, skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Mange av høringsinstansene la også stor vekt på dette og flere, spesielt brukerorganisasjonene, framhever at brukermedvirkning er en forutsetning for å oppnå en brukerreting forvaltning. Regjeringen vil foreslå at det i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen lovfestes en plikt som skal bidra til å sikre brukermedvirkningen i ny organisert forvaltning. Det vises i den forbindelse til Ot.prp. nr. 62 (2003–2004) *Om lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven)*, § 4 som ble vedtatt av Stortinget i desember 2004. § 4 lyder:

«Aetat skal sørge for at brukerrepresentanter blir hørt i forbindelse med planlegging og evaluering av Aetats tjenester».

Regjeringen mener det ikke er hensiktsmessig å lovfeste i detalj hvordan brukermedvirkningen skal sikres i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Det vises i den forbindelse til drøftingen i Innst. O. nr. 12 (2004–2005) jf. Ot.prp. nr. 62 (2003–2004). Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen bør på lik linje med argumentasjonen i ovennevnte dokumenter ha mulighet til å kunne videreutvikle en hensiktsmessig strategi for styrking av brukermedvirkning for de ulike områder. Regelverket bør også åpne for at det i tiden framover kan tas i bruk nye modeller for brukermedvirkning.

I St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* er selve brukerbegrepet i vesentlig grad brukt om enkeltindivider som er i kontakt med forvaltningen fordi de skal ha, eller kan være interessert i å motta, ytelser eller tjenester. Velferdstjenestene har imidlertid

også andre brukere, der arbeidsgivere er en viktig gruppe, mens andre som man samhandler med, som ulike behandlere eller kursarrangører, i de fleste tilfeller vil klassifiseres som leverandører eller samarbeidspartnere. Regjeringen legger her til grunn at brukerne er de som nyter godt av ytelser og tjenester, både enkeltpersoner og bedrifter. Det betyr at begrepet avgrenses mot ulike grupper av leverandører og mot at alle samfunnsborgere har et forhold til arbeids- og velferdsforvaltningen.

I en brukerrettet velferdsforvaltning står brukers møte med forvaltningen sentralt. Utformingen av førstelinjetjenesten skal gjøre at brukernes behov for hjelp og aktuelle muligheter videre skal bli identifisert tidligere og at tiltak skal kunne iverksettes raskere. Spesielt i forhold til å kunne nå målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, er det viktig at brukerne, som hver og en er forskjellige mennesker med sine unike behov, får individuelt tilpassede tiltak som gir størst mulig sjans til å kunne komme i arbeid – og til å kunne forbli der så lenge som mulig. Behovene til den enkelte bruker må i større grad styre hvilke tiltak som gis slik at sannsynligheten øker for at de offentlige hjelpetiltakene skal gi et godt resultat både for den enkelte og for samfunnet.

#### **6.4 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning**

Flere brukerorganisasjoner og sosialfaglige høringsinstanser er opptatt av at det så langt i reformarbeidet har vært lite fokus på de brukergrupper som ikke kan være i ordinært arbeidsliv, og de brukergrupper som har sammensatte og utvidede hjelpebehov herunder grupper med behov for sammensatte og koordinerte tjenester over tid.

For Regjeringen er det viktig å understreke at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal ivareta alle grupper brukere. For at dette aspektet skal komme tydelig fram i arbeidet med en organisatorisk reform av arbeids- og velferdsforvaltningen, setter Regjeringen et tydelig mål om at en skal ha en helhetlig forvaltning. Tjenester og oppgaver innen pensjons- og familieområdet skal også ivaretas i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Regjeringen legger videre til grunn at det i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen settes høye krav til at forvaltning og produksjon av arbeids- og velferdstjenestene skal skje på en mest mulig effektiv måte.

#### *Helhetlig*

Regjeringens mål er at alle som kan arbeide, skal få tilbud om arbeid eller arbeidsforberedende tiltak slik at flest mulig i yrkesaktiv alder kan forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Enkelte vil over kortere eller lengre tid av helsemessige grunner og andre forhold ikke kunne delta på arbeidsmarkedet. Det vil også være grupper i samfunnet som aldri kan komme inn i ordinært arbeidsliv, eller der målet om selvforsørgelse gjennom eget arbeid ligger langt fram.

Personer med ulike funksjonshemninger er en viktig gruppe som arbeids- og velferdsforvaltningen skal yte gode og helhetlige tjenester til. For Regjeringen er det viktig at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse på linje med andre samfunnsborgere. Alle skal i utgangspunktet ha like rettigheter og muligheter til å bestemme over eget liv og bli respektert for sine ønsker. Personer med nedsatt funksjonsevne er, og skal ha mulighet til å oppleve seg som, fullverdige borgere i det norske samfunn. Det skal derfor legges til rette for, bl.a. gjennom organiseringen av de offentlige tjenestene, at alle grupper i samfunnet skal få mulighet til å delta i det sosiale fellesskapet og få mulighet til å bruke sine evner og ressurser slik at de kan sikres et fullverdig liv.

Mange langtidsmottakere av sosialhjelp har sammensatte problemer, herunder somatiske og psykiske problemer, og problemer med misbruk av rusmidler. For mange av disse vil målet om selvforsørgelse gjennom eget arbeid ligge veldig langt fram. Regjeringen er derfor opptatt av at for denne gruppen må det legges bedre til rette for en sammenhengende behandlings- og tiltakskjede mellom rehabilitering, kvalifisering og arbeid. Etter Regjeringens oppfatning oppnås dette best ved fortsatt kommunalt ansvar for økonomisk sosialhjelp. En bevarer da mulighetene for tett samordning mot andre kommunale tjenester innen helse, rehabilitering, omsorg og bolig for denne brukergruppen. Samtidig er det viktig å få til et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom det kommunale og det statlige hjelpeapparatet slik at det offentlige hjelpeapparatets, det være seg stat eller kommune, helhetlige tilnærming til denne brukergruppen forsterkes. Regjeringens forslag til ny organisering av forvaltningen vil sikre dette. Helhetlige tjenestetilbud betyr videre at begge nivåers tjenester og tilbud skal vurderes, og at bruker ved behov skal få bistand til utarbeidelse og gjennomføring av en helhetlig, individuell plan som en form for sosial kontrakt.



En ny arbeids- og velferdsforvaltning skal vise respekt for menneskeverdet og fremme verdier som personlig ansvar og råderett over eget liv. Det er i den forbindelse viktig at forvaltningen har fokus på hele mennesket og tar totaliteten i brukers behov i betraktning. Dette krever gode og avklarte samarbeidsformer med andre tjenester og ytelser den enkelte bruker trenger for eksempel i forhold til det kommunale tjenesteapparat, helse-tjenesten og utdanningssektoren. Bistanden må innrettes slik at nødvendige tjenester kan tilbys parallelt, arbeidsrettede tiltak må kunne kombineres med bistand av helsemessig, sosial eller annen art. Individuell plan er et viktig redskap for samarbeid mellom sektorene. Det vises til nærmere omtale av forholdet til tilgrensede tjenesteområder i kapittel 7.

Regjeringens forsterkede fokus på en helhetlig arbeids- og velferdsreform kommer klart til uttrykk gjennom Regjeringens forslag til utforming av førstelinjetjenesten i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, og til forslaget om at det statlige ansvaret samles i en statlig etat. Det vises her til egne drøftinger i kapittel 7.

### *Effektiv*

Regjeringen legger til grunn at forvaltning og produksjon av arbeids- og velferdstjenestene skal skje på en mest mulig effektiv måte. En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må ha oppmerksomheten rettet både mot at ressursene brukes på de rette tiltak og tjenester (formålseffektivitet), og på at de tjenester en yter frambringes uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet). Det vises i den forbindelse til drøftingen av effektivitet i offentlig forvaltning i NOU 2004: 13.

En formålseffektiv drift krever en klar definisjon av formålet, og nødvendig handlingsrom for lokale og individuelle tilpasninger i tjenestetilbudet. En formålseffektiv drift krever at arbeids- og velferdsforvaltningen systematisk evaluerer bruken av tjenester og tiltak i forhold til hva som er målet med innsatsen. Dette er nødvendig for løpende å kunne korrigere ressursbruk og prioriteringer slik at aktiviteten innrettes på en mest mulig målrettet måte. Når Regjeringen går inn for at mer myndighet og ansvar skal delegeres til det laveste effektive nivået, er bruk av systematisk evaluering av virksomheten en del av strategien. For å sikre formålseffektivitet må forvaltningen utnytte den kunnskap som ligger i den del av organisasjonen som er nær brukerne. Arbeids- og velferdsforvaltningen må også ta et eget ansvar for at man gjennom forskning, utredning, utvikling og forsøk

stadig øker kunnskapen om hvilke tjenester, tiltak og arbeidsmetoder som gir effekter. Dette krever god kontakt og samarbeid med parter utenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, som for eksempel brukerorganisasjoner, arbeidslivets parter og forskningsmiljøer.

Regjeringen legger til grunn at organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen i størst mulig grad skal legge til rette for at alle aktuelle aktører kan samarbeide, slik at de ulike tiltakene som settes i verk rundt brukeren forsterker hverandre, og ikke virker i ulike retninger. For å sikre formålseffektivitet, må alle aktørene som påvirker et område arbeide mot det samme målet, og ulike tiltak og virkemidler som settes inn må ha en sammenheng som gjør at de forsterker hverandre, og ikke hindrer måloppnåelse.

Behandlingsapparatet har en viktig rolle både som portvoktere/premissgivere i forhold til å få færre på trygd, og som forvaltere av virkemidler for å bidra til at brukerne i minst mulig grad og i kortest mulig tid er fraværende fra arbeidslivet på grunn av sykdom. Arbeidsgiverne har en nøkkelrolle i å legge til rette for arbeidstakere med redusert arbeidsevne/helseproblemer. Ved rekruttering har arbeidsgiverne en betydelig arbeidskraftsressurs blant dem som har vært ute av arbeidslivet i en periode. Mange av disse har oppgradert sin kompetanse gjennom ulike former for utdanning. Både disse partene og andre aktuelle samfunnsaktører bør ha insentiver for å begrense antallet som kommer på trygd i stedet for arbeid.

En kostnadseffektiv drift kan defineres som riktig kvalitet til lavest mulig kostnad. En kostnadseffektiv drift av forvaltningen setter krav til en helhetsvurdering der konsekvenser av en gitt beslutning blir analysert og vurdert, også konsekvenser i forhold til andre offentlige instanser og tjenester. Forvaltningens ressurser er begrenset, og det er en styringsoppgave å sikre at disse blir prioritert riktig i forhold til de oppgaver som skal løses og de mål som er satt.

I den nye arbeids- og velferdsforvaltningen legges det opp til sterk politisk styring gjennom tydelige politiske prioriteringer/signaler og klare mål- og resultatkrav. Å følge opp målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad er en særskilt utfordring, og Regjeringen vil legge stor vekt på å gi den nye arbeids- og velferdsforvaltningen klare mål og resultatkrav på dette området. Å oppnå større formålseffektivitet er helt sentralt for reformen.

## 6.5 Krav til organisering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning

Som grunnlag for utformingen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning har det vært viktig for Regjeringen å tydelig identifisere og formulerer noen sentrale krav en ny arbeids- og velferdsforvaltning må møte. Etter Regjeringens syn kan disse kravene i stor grad utledes av den grundige gjennomgangen av reformbehovet som er gjort i St.meld. nr. 14. (2002–2003) og NOU 2004: 13, og ut fra de målene som Regjeringen har utformet for reformen.

Behovet for å få en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid er en av de største utfordringene velferdsstaten står overfor. Dagens tredeling av forvaltningen skaper behov for overføring av brukere som skal hjelpes til arbeid mellom etatene, og fare for at en del brukere i skjæringsfeltet mellom de tre etatene ikke blir fanget opp i tilstrekkelig grad. Et betydelig omfang av langvarig stønadsbruk indikerer at «innelåsing» i en stønadsform er et problem. Varig eller midlertidig reduksjon i funksjonsevne, familieforhold, bosituasjon og livsfase har innvirkning på hvordan brukeren vil kunne fungere både i forhold til arbeidslivet og i hverdagen. Det er derfor viktig at forvaltningen har fokus på den enkeltes helhetlige behov avhengig av livssituasjon. Regjeringen vil ut fra det som er nevnt over formulere følgende sentrale krav til organiseringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Ansvar for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne må samles i størst mulig grad
- Det må ikke skapes nye grensesnitt som gir nye koordineringsbehov og åpner for nye kasseballsituasjoner.
- Brukere som trenger det må raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud.
- Brukerne må få et tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.

En organisatorisk samling av ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne er, i følge NOU 2004: 13, avgjørende for å møte reformbehovet – fordi det knyttet til disse oppgavene er stort samordningsbehov for mange brukere. Med ansvar for de samlede oppgavene menes ansvar for alle de oppgaver Aetat og trygdeetaten har

i dag, og store deler av det ansvar kommunene har etter lov om sosiale tjenester. Arbeids- og velferdsforvaltningen må organiseres slik at en er sikker på at arbeidet med å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad får større kraft. Samtidig skal forvaltningen ivareta de brukergrupper som ikke kan være i arbeid.

Kravet om at brukerne raskt må få vurdert sine behov og få et samordnet tjenestetilbud vil stille arbeids- og velferdsforvaltningen overfor store utfordringer. Dette gjelder både i forhold til enkeltpersoner, og i forhold til samhandling med arbeidslivet. Det innebærer en samlet og samtidig vurdering av brukerens totale behov for ytelser, tiltak og tjenester, og planmessige, koordinerte «pakkeløsninger» til personer som trenger forskjellige former for bistand fra det offentlige – enten samtidig eller i sekvens. For å oppnå dette er det spesielt viktig at forvaltningen har den nødvendige kontaktflaten med og virkemidler i forhold til arbeidsgiver. Kompetanse og kunnskap om arbeidslivet og arbeidsgivers behov står derfor meget sentralt i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Det blir også viktig å ha gode kontaktflater mot de sentrale og viktige sektorene helse og utdanning.

Brukerne må få et lett tilgjengelig kontaktsted lokalt. Slik Regjeringen ser det, vil de kritiske kravene til en ny organisert arbeids- og velferdsforvaltning i stor grad måtte innfris gjennom organisering av førstelinjetjenesten. Krav sett fra brukernes ståsted må vektlegges sterkt. Også arbeidsgivere skal kunne forholde seg til ett kontaktsted. Det vises her til drøftingen og krav til utforming av førstelinjen i kapittel 7.

I tillegg til ovennevnte krav er det også viktig at arbeids- og velferdsforvaltningen organiseres slik at den sikrer en mest mulig formåls effektiv og kostnadseffektiv drift. En formåls effektiv drift vil bl.a. kreve en mest mulig klarhet og entydighet i målstruktur og ansvarsforhold og en organisasjonsform som ivaretar den nødvendige kopling mellom rettigheter og plikter for den enkelte bruker. Organiseringen skal også bidra til kostnadskontroll og dermed redusere risiko for kostnadsoverveltning. En kostnadseffektiv drift vil bl.a. kreve at stordriftsfordeler utnyttes, dobbeltarbeid unngås og at en utnytter effektivitetsgevinster som ligger i kontraktstyring og kjøp av tjenester fra eksterne leverandører som konkurrerer om oppdrag.

## 7 Regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning

### 7.1 Regjeringens forslag – i korte trekk

---

Regjeringen foreslår i det følgende en gjennomgripende endring av arbeids- og velferdsforvaltningen, men med en ansvarsdeling mellom stat og kommune som i dag. Regjeringen vil beholde økonomisk sosialhjelp som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse i kommunal regi. Etter Regjeringens syn er det klare grunner som taler for at det politiske ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken forblir nasjonalt, og for en fortsatt direkte nasjonal forankring av folketrygdens pensjons- og stønadssordninger.

Kommunene skal fortsatt være en viktig medspiller i arbeids- og velferdspolitikken og beholder sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester. Det foreslås å etablere en førstelinjetjeneste med lokale arbeids- og velferdskontorer som dekker alle kommuner. Disse skal være brukerens kontaktsted for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Førstelinjetjenesten vil bli etablert som et samarbeid mellom stat og kommune regulert i lokale avtaler. Dette skal sikre samarbeid og en helhetlig vurdering av tiltak som staten har ansvar for – også for personer som mottar økonomisk sosialhjelp. Det skal samtidig sikre bedre muligheter for å vurdere tjenester som kommunen rår over for personer som mottar statlige tjenester og ytelser.

Som et underlag for avtaleinngåelsen lokalt vil KS bli invitert til å inngå en rammeavtale. For å støtte opp under en avtalebasert prosess om etableringen, og for å markere at reformen forplikter både stat og kommune, foreslås at lokale avtaler og et minimum av samlokalisering gjøres obligatorisk med hjemmel i lov.

For å legge til rette for fleksible løsninger tilpasset lokale behov, foreslår Regjeringen at det skal legges lovmessig til rette for interkommunalt samarbeid om oppgaver etter sosialtjenesteloven, for at stat og kommune kan utføre visse oppgaver for hverandre der begge parter mener dette er hensiktsmessig, og for oppgavedifferensiering slik at det kan være mulig å gi større kommuner ansvar for arbeidsmarkedstiltak til visse brukergrupper.

Parallelt med den lovmessige tilretteleggingen, vil etableringen av en felles førstelinjetjeneste understøttes av en rekke tiltak som skal fremme felles holdninger og kultur og etablere en felles faglig plattform.

Regjeringen foreslår å legge ned dagens trykdeetat og Aetat og å bygge opp en ny statlig arbeids- og velferdsetat. Regjeringen mener at samling av det statlige ansvaret i én etat for arbeid og velferd er det organisatoriske grepet som best oppfyller de sentrale kravene til en ny organisering. Dette vil gi bedre muligheter for arbeidsrettet individuell oppfølging fra sykemelding til uførepensjonering, og en helhetlig vurdering av hvilke tiltak det vil være riktig å sette inn til enhver tid. Dagens to etater samarbeider begge med næringslivet, og en mer enhetlig håndtering vil både styrke arbeidet med å få og beholde flere i arbeid, og gjøre det enklere for arbeidsgivere ved at de kan forholde seg til en etat. Denne løsningen legger best til rette for å få etablert en felles førstelinjetjeneste med god tilgjengelighet, bred samordning uten unødige organisatoriske skiller og mulighet til å realisere effektiviseringsgevinster. Gjennom klare mål og resultatkrav og budsjettstyring vil Regjeringen sikre at etaten for arbeid og velferd har fokus på og prioriterer innsatsen med å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Regjeringen vil også gå igjennom helserefusjonsområdet med sikte på forenkling og bedre organisering, for å gi den nye statsetaten en oppgaveportefølje som legger til rette for fokus på kjerneoppgavene og arbeid spesielt.

Framfor å drøfte enkeltmodeller slik som i NOU 2004: 13, er det i det følgende – etter en innledende presentasjon av utredningsutvalgets forslag – valgt å drøfte ulike organisatoriske muligheter i tilknytning til det Regjeringen ser som de tre viktigste organisatoriske hovedvalg vi står overfor:

- Ansvarsdeling mellom kommune og stat (kapittel 7.3)
- Organiseringen på det statlige nivået (kapittel 7.4)
- Hvordan vi kan sikre en enhetlig førstelinje (kapittel 7.5).

Drøftingen tar utgangspunkt i Regjeringens mål for reformen og de sentrale krav som kan utledes av disse, jf. kapittel 6. Det gis også en mer inngående framstilling av Regjeringens forslag, ikke minst de som knytter an til etableringen av en ny førstelinjetjeneste.

## 7.2 Utredningsutvalgets forslag

For å få en grundig belysning av alternative framtidige organisasjonsmodeller nedsatte Regjeringen 15. august 2003 et utredningsutvalg med en tilhørende referansegruppe. I NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*, avlevert i juni 2004, valgte utvalget å ta som utgangspunkt for sin drøfting av organisasjonsmodeller om:

- det er stat eller kommune som skal ha ansvaret
- arbeids- og velferdsforvaltningen organiseres med én ansvarslinje for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne og én ansvarslinje for øvrige oppgaver, eller om alle oppgavene skal samles under et enhetlig ansvar.

Ved å kombinere disse dimensjonene skisserte utvalget fire hovedtyper av modeller som så ble grundig vurdert:

1. *Statlig arbeidslinje*: En modell der kommunene beholder noenlunde samme ansvar som i dag, men hvor ansvaret på statlig hold er fordelt på to nye statlige etater: Én etat som samler ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, og en etat for alderspensjon, familieytelser, helserelevante ytelser m.v.
2. *Kommunal arbeidslinje*: En modell der kommunene har ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, mens ansvaret for alderspensjon, familieytelser, helserefusjoner m.v. samles i én statlig etat på samme måte som i modell 1.
3. *Statlig enetatmodell*: En modell der ansvaret for de samlede oppgaver i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten samles i én statlig etat, dvs. en felles etat i statlig regi.
4. *Kommunemodell*: En modell der kommunene har ansvaret for de samlede oppgaver, dvs. overtar ansvaret for de oppgaver som i dag ligger i Aetat og trygdeetaten – dvs. en felles etat i kommunal regi.

Utvalget vurderte også en regional modell med en fylkeskommunal forankring av arbeids- og velferdsforvaltningen. Selv om utvalget så enkelte argumenter for en regionalt forankret løsning –

f.eks. at den kan gi bedre muligheter for samordning med næringspolitikken, og at den på enkelte områder vil innebære en mer effektiv organisering enn en kommunal forankring – pekte utvalget på at den har vesentlige svakheter. En regional modell vil bl.a. bidra til en fragmentering av ansvaret for arbeids- og velferdspolitikken, til nye samarbeidsflater mot kommunene, og den vil gi et vanskeligere utgangspunkt for å etablere en brukerrettet førstelinjetjeneste. Mange av de utfordringer som knytter an til en kommunal oppfølging av arbeidslinjen (se under), vil også være utfordringer med et regionalt politisk ansvar. Regjeringen deler utvalgets vurderinger av denne modellen, og ser ikke en regional forankring som et aktuelt utgangspunkt for en organisasjonsløsning.

I tillegg vurderte utvalget en modell med en statlig etat for inntektssikring (inklusive økonomisk sosialhjelp) og en kommunal etat for tjenesteyting. Utvalget avviste også denne modellen, bl.a. på grunn av utfordringer knyttet til etablering av en ny krevende grenseflate mellom stat og kommune, en svakere organisatorisk kobling mellom rettigheter og plikter, svekkede muligheter for samordnet og helhetlig oppfølging av brukerne, og kostnadskontroll og overveltningsproblematikk. Det vises til Regjeringens vurdering av disse spørsmålene senere i dette kapitlet.

Etter en samlet vurdering – og med utgangspunkt i sin analyse og vektning av ulike reformbehov- og mål – kom utvalget fram til at modell 1 (statlig arbeidslinje) er det beste organisatoriske svaret på de utfordringene vi står overfor. Utvalget mente det ikke var aktuelt å samle ansvaret for oppfølgingen av arbeidslinjen i kommunene. Utredningsutvalget anbefalte følgende modell:

- En statlig etat for arbeid og inntekt som samler virkemidlene knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. En slik etat ville ifølge utvalget innebære en organisatorisk samling av ansvaret for arbeidslinjen i velferdspolitikken, med brukere i yrkesaktiv alder og med ansvar for alle arbeidsrelaterte stønader og tjenester. Den vil videre sikre én dør og et helhetlig tjenestetilbud for de som trenger hjelp i forbindelse med arbeid og redusert arbeidsevne.
- Utvalget mente at etaten for arbeid og inntekt selv måtte utforme en førstelinjetjeneste og en kontorstruktur som tar hensyn til krav om tilgjengelighet, kompetanse og behov for samarbeid med andre instanser. Utvalget mente at etatens førstelinjetjeneste så langt som mulig måtte samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunen.

- Utvalget mente det var ønskelig at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad fanger opp dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, dvs. arbeidssøkere uten dagpengerettigheter, og at dette kunne oppnås hvis den disponerte en egen arbeidssøkerstønad. Utvalget anbefalte at det ble arbeidet videre med å utforme en slik stønadsordning.
- En statlig etat for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner som samler ansvaret for de sterkt rettighetspregende og regelstyrte ordningene. Utvalget mente at en målrettet organisering av disse oppgavene også kunne bidra til en effektiv gjennomføring av pensjonsreformen. Utvalget mente at pensjonsetaten selv måtte ta ansvaret for at førstelinjeoppgavene ble løst. Det antok at etaten kunne ivareta stor del av sitt førstelinjebehov i samarbeid og samlokalisering med kommunene og etaten for arbeid og inntekt, og at det ikke ville være aktuelt å etablere egne lokalkontorer.

Det vises til en nærmere presentasjon av utvalgets vurderinger i drøftingen av de enkelte hovedspørsmålene under.

Utredningsutvalget har på en grundig måte utredet og vurdert varianter av en felles etat, der en samorganiserer alle de tre aktuelle tjenesteområdene i enten en kommunal eller en statlig forvaltning. Slike modeller får liten støtte blant høringsinstansene til NOU 2004: 13. Det er knapt noen som støtter en fullstendig kommunal overtagelse av alle oppgavene, og bare noen få anbefaler en statlig enhetsforvaltning, dvs. en statlig overtagelse av sosialkontorenes oppgaver. Blant brukerorganisasjonene er det bare Velferdsalliansen som tydelig går inn for denne modellen. Det vises til nærmere omtale av høringsinstansenes syn under drøftingen av de organisatoriske hovedvalgene senere i dette kapittelet.

## 7.3 Forholdet mellom stat og kommune

### 7.3.1 Prinsipper og hensyn i forholdet stat/kommune

#### 7.3.1.1 Verdier og hensyn som vektlegges

Til grunn for Regjeringens vurdering av modell for den framtidige arbeids- og velferdsforvaltningen, ligger bl.a. en avveining av de generelle verdier og hensyn som angår forholdet mellom stat og kommune. Hvor i systemet en oppgave skal plasseres vil alltid baseres på en slik avveining. Et grunnleg-

gende prinsipp er imidlertid at staten har et overordnet ansvar for den samlede offentlige virksomheten. Kommunene har et lokalt selvstyre, men innenfor rammene av nasjonalstaten.

NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* identifiserte tre overordnede hovedhensyn: nasjonale mål, lokalt selvstyre og deltakelse, og hensynet til brukerne.

Et viktig nasjonalt mål er en forvaltning som sikrer rettsikkerhet. Rettsikkerhet handler bl.a. om prosedyreregler for fremgangsmåte i saksbehandling, og om at innbyggerne skal ha det de har krav på av rettigheter etter lovverket. Dersom forutsigbarhet og likebehandling er avgjørende for den enkeltes rettsikkerhet, er dette et argument for statlig ansvar.

Et annet viktig nasjonalt hensyn er at arbeids- og velferdssystemet skal tilby likeverdige tjenester over hele landet, uansett bosted, sosial bakgrunn og økonomisk evne. Statlig styring av kommunene har i stor grad vært knyttet til hensynet til likeverdige tjenester.

For å ivareta nasjonaløkonomiske styring er det også viktig at staten kan styre den samlede etterspørselen i økonomien.

I tillegg til slike nasjonale hensyn veier hensynet til det lokale selvstyret tungt. Dette grunnleggende vanligvis i de tre verdiene frihet, deltakelse, og effektivitet. Kommunesektoren skal ivareta lokalsamfunnets behov for å styre egen utvikling, og ha muligheten til å gjøre selvstendige politiske prioriteringer – samtidig som statens behov for å gjennomføre nasjonal politikk på lokalt nivå skal ivaretas. En forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati er politisk nærhet – dvs. at de som har ansvar for oppgaveløsningen er i tett kontakt med borgerne, og har mulighet til å tilpasse oppgaveløsningen til lokale ønsker og behov.

Et tredje overordnet hovedhensyn er å ivareta brukernes behov og ønsker på best mulig måte. Tilgjengelighet og sammenheng i tjenestene er to viktige aspekter ved brukerorientering som må vektlegges ved oppgavefordelingen.

Med utgangspunkt i disse hovedhensynene skisserte Regjeringen i St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* følgende prinsipper for oppgavefordelingen:

- Lokale og regionale folkevalgte organer bør ha ansvar for oppgaver som krever lokal- og regionalpolitisk skjønn
- Staten bør ha ansvar for standardiserte og regulerorienterte oppgaver og kontrolloppgaver
- Staten bør ha ansvar for oppgaver som krever

et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning

- Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå
- Endringer i oppgavefordelingen bør bidra til redusert byråkrati, med utgangspunkt i mål om forenkling, brukervennlighet og effektivitet.

Staten har ansvar for at samfunnets ressurser brukes på en effektiv og rasjonell måte. I denne sammenheng er samordning av tjenestetilbud vesentlig. Kommunenes brede oppgaveportefølje gir gode forutsetninger for å se ulike tjenesteområder i sammenheng, jf. St.prp. nr. 66 (2002–2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004*. På den andre siden har effektiviserende stordrift tradisjonelt vært et viktig argument for større enheter. Dette hensynet må imidlertid avveies mot behovet for nærhet når det gjelder tjenesteyting. I St.meld. nr. 19 (2001–2002) la Regjeringen til grunn at oppgaver som er rettet mot den enkelte innbygger, som hovedregel bør legges til det offentlige organet som er tettest på innbyggerne. Sentralt for avveiningen mellom nærhet og effektivitet vil være hvilke økonomiske og faglige forutsetninger et organ har for å løse oppgavene, og samsvaret mellom oppgavens og den aktuelle myndighetens geografiske nedslagsfelt.

### 7.3.1.2 Styringsprinsipper

#### Generalistkommunesystemet

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bygger i dag på et generalistkommunesystem, som innebærer at kommuner og fylkeskommuner har ansvar for det samme brede spekter av oppgaver uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur og andre kjennetegn. Systemet stiller krav til likhet og likeverdighet mellom kommuner. De samme kravene til statlig styring gjelder uavhengig av kommunenes funksjonsdyktighet. Regjeringen har i St.meld. nr. 19 (2001–2002) signalisert at den ønsker å myke opp dette systemet gjennom forsøk, og samtidig slått fast at flere oppgaver bør desentraliseres til kommunene.

Gjennom oppgavedifferensiering, hvor kommuner med ulike kjennetegn får ansvar for ulike oppgaver, kan en i større grad utnytte muligheter for stordriftsfordeler, tilrettelegge for mer fleksibel oppgaveløsning, og samle flere tjenester på ett forvaltningsnivå. Differensierte løsninger kan legge til rette for at oppgaver det ikke er hensiktsmessig at alle kommuner overtar, kan desentraliseres til noen større kommuner. Ulempene er bl.a. knyt-

tet til mindre oversiktighet for brukerne, til at noen kommuner får et snevrere virksomhetsområde enn andre, og en mer komplisert statlig styring av kommunesektoren. Ulempene kan begrenses når differensieringen begrenses til noen få kommuner og klart definerte oppgaver.

Regjeringen ser det nå som hensiktsmessig å gi en hjemmel som åpner for permanent differensiering når det gjelder arbeidsmarkedstiltak for grupper som kommunene i utgangspunktet har inntektssikringsansvaret for, slik at det ikke er nødvendig å ta i bruk Forsøksloven i disse tilfellene. Regjeringen mener videre det er hensiktsmessig å avgrense differensieringen til større kommuner, jf. nærmere omtale senere i kapitlet.

#### Styringsformer

Staten styrer kommunesektoren gjennom regler, økonomiske virkemidler, rapporteringskrav, samt mer pedagogiske virkemidler.

Plikter som pålegges kommunene må hjemles i lov. Disse kan omhandle prosedyrer, innhold eller krav til organisering. I Regjeringens retningslinjer for regelverk rettet mot kommunesektoren legges det til grunn at det er hensiktsmessig å styre kommunesektoren gjennom rammestyring, og at det ikke skal stilles særskilte krav til organisering, intern delegasjon, faglig kompetanse eller nye individuelle rettigheter uten at dette kan gis en tungtveiende begrunnelse, jf. bl.a. St.prp. nr. 66 (2002–2003).

Regjeringen legger vekt på at oppgavefordelingen skal følge det finansielle ansvarsprinsippet: den som har ansvaret for at en oppgave blir utført skal ha finansieringsansvaret for oppgaven. Regjeringens målsetting er videre at en størst mulig andel av overføringene til kommunene skal gis gjennom rammetilskudd. Bakgrunnen er ønsket om å sikre kommuner og fylkeskommuner størst mulig grad av frihet til å tilpasse tjenesteproduksjonen til lokalbefolkningens behov. Øremerkede tilskudd skal først og fremst forbeholdes viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase.

Staten styrer også gjennom rapporteringskrav. Det er et mål å få en mest mulig samordnet rapportering. Et viktig virkemiddel er KOSTRA (kommune-stat-rapportering). KOSTRA er et rapporteringssystem som gir informasjon om ressursbruk og resultater gjennom å si noe om produksjonsomfang og til en viss grad kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon.

Andre virkemidler er ulike former for informasjon og holdningspåvirkning. Utgangspunktet er at nasjonale myndigheter ønsker at kommunene

skal gi visse tilbud eller foreta visse politiske valg, uten at det stilles formelle krav til kommunene. Dette kan dreie seg om veiledningsmateriale som gir utfyllende opplysninger om hvordan kommunene skal gjennomføre lovpålagte oppgaver, eller materiale som kan være til hjelp når regjeringen ønsker at kommunene skal gjennomføre en viss type politikk.

### 7.3.2 Større kommunalt ansvar?

#### 7.3.2.1 Utredningsutvalgets og høringsinstansenes synspunkter

Utredningsutvalget så en rekke problemer knyttet til både en kommunal gjennomføring av hele eller deler av arbeidsmarkedspolitikken, og til et større kommunalt ansvar for de rettighetsbaserte og regelstyrte ytelsene etter folketrygden. Regjeringen deler her utvalgets synspunkter. Utvalget konkluderte i store trekk med at det er tungtveiende argumenter for dagens arbeidsdeling mellom stat og kommune på arbeids- og velferdsfeltet, og at denne burde legges til grunn ved en omorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Hovedtrekkene i utvalgets synspunkter framgår under avsnittet om Regjeringens vurdering under.

Blant høringsinstansene til NOU 2004: 13 er det knapt noen som går inn for en fullstendig kommunal modell med overføring av de oppgaver som ligger til dagens statsetater (kommunemodell). KS og majoriteten av kommunene ønsker et større kommunalt ansvar enn i dag, ved at kommunen overtar ansvaret for arbeidsrelaterte tjenester og ytelser (kommunal arbeidslinje), ev. med en ny arbeidssøkerstønad i kommunal regi. Et ikke ubetydelig mindretall blant kommunene (ca. 1/3 av de som har svart) ønsker imidlertid at staten skal tillegges et større ansvar enn i dag, ved å overføre en del av dagens kommunale ansvar for sosiale tjenester til staten.

Enkelte kommuner, som Oslo og Bergen, tar opp spørsmålet om oppgavedifferensiering og utvidet ansvar for større kommuner innenfor en hovedmodell med statlig arbeidslinje, eller at spørsmålet må vurderes i forhold til ny kommunestruktur. Fylkeskommunene ønsker gjennomgående å få utredet og vurdert en regional modell nærmere.

KS legger et demokratiperspektiv og et brukerperspektiv til grunn for en ønsket oppgave- og ansvarsoverføring fra stat til kommune. Det påpekes at det vil være kort vei fra politisk ledelse i kommunen til førstelinjetjenesten, og kortere vei fra brukerne til det politiske nivået. For brukerne vil kommunale modeller legge til rette for et felles førs-

telinjetilbud av tjenester som er tilstede i alle kommuner, noe som er av særlig betydning for brukere med svak tilknytning i arbeidslivet og behov for tettere og tverrfaglig oppfølging.

KS legger også vekt på samarbeidet med de viktigste lokale omgivelsene (brukerorganisasjoner, andre frivillige organisasjoner, næringsliv m.m.) og tilgrensende kommunale tjenester på bl.a. helse-, rehabiliterings-, integrerings- og boligområdene. Det framheves at dette samarbeidet blir vanskelig uten at det ledes av en sterk og aktiv lokal samordningskraft, og at det er vanskelig å se bedre alternativer enn kommunen som kan iverksette dette lokalt.

KS mener et samordningsperspektiv og et økonomiperspektiv taler for at en kommunal arbeidslinjemodell er den beste for en mer effektiv iverksetting av arbeidslinjen. Modellen vil legge velferdsoppgavene på lokalt nivå til kommunene og sikre at samme myndighet har ansvaret for tilbud på beslektede områder. KS tilrår at nåværende tjenester og ytelser fra trygdekontor, sosialkontor og Aetat som er relevante for iverksettingen av arbeidslinjen i velferdspolitikken bør samles i en kommunal arbeids- og velferdsforvaltning. Oppgaver som ikke krever utøvelse av lokalt skjønn, legges til en statlig Pensjonsetat.

#### 7.3.2.2 Regjeringens vurdering

Etter Regjeringens syn bør staten fortsatt ha ansvar både for folketrygdens inntektssikringsordninger og arbeidsmarkedspolitikken. Det vises til gjennomgangen og vurderingen i NOU 2004: 13, samt til den mer prinsipielle framstillingen av prinsipper og hensyn knyttet til forholdet mellom stat og kommune over. Under vil kort noen viktige momenter framheves.

#### Nasjonal forankring av trygder og pensjoner

Etter Regjeringens vurdering tilsier flere hensyn et fortsatt statlig ansvar for og administrasjon av ordninger som sikrer inntekt ved mangel på arbeid eller manglende arbeidsevne – og som i dag ivaretas av enten Aetat eller trygdeetaten (syke-, rehabiliterings- og attføringspenger, stønad til enslige forsørgere, uførestønader med mer):

- Folketrygdens rettighetspreg gjør at hensynet til likebehandling veier tungt, noe som kan tilsi at rammer og regelverk for de sentrale inntektssikringsordningene under folketrygden fortsatt bør være standardiserte og underlagt direkte kontroll fra Stortinget og Regjeringen. I dag ivaretas likebehandling gjennom nasjonale

kompetansetiltak, rutiner og retningslinjer og kontroll innad i statsetatene. Med en kommunal håndtering av slike ytelser ville det være behov for å etablere et nytt statlig kontrollapparat for å sikre likebehandling – noe som kan innebære en byråkratisering og økte administrative utgifter.

- Sterkt regelstyrte og rettighetsbaserte ordninger utløser ikke de sterke sidene ved et kommunalt ansvar. Kommunalt ansvar for rettighetsorienterte stønadsordninger vil vanskelig kunne innpasses i gjeldende finansieringssystem for kommunesektoren. Det tilsier øremerkede refusjonsordninger, som i sin tur gir kommunene få insentiver for å bidra med aktive tiltak for å redusere samfunnets kostnader til stønader og pensjoner. Dette måtte ev. kompenseres ved å innføre finansielle insentiver – for eksempel et system for delfinansiering av stønader og tjenester – som gir kommunene motivasjon for å velge aktiviserende tiltak. Regjeringen vil når den nye organisasjonen er på plass vurdere om det skal gjennomføres forsøk for å få prøvd slike løsninger.
- Den norske kommunestrukturen, med svært mange små kommuner, gir ikke tilstrekkelig økonomisk bærekraft til å kunne håndtere rettighetsbaserte ytelser innenfor et rammefinansieringssystem.
- En kommunal modell kan vanskelig kombineres med nødvendige tiltak for å sentralisere og effektivisere de deler av virksomheten som ikke krever direkte brukerkontakt. Dette gir et effektivitetstap, samtidig som det vil kunne redusere kvaliteten på saksbehandlingen.
- Folketrygden har på det aktuelle området et komplekst system av ytelser. Det er langt enklere og mer rasjonelt å opparbeide og vedlikeholde nødvendig kompetanse på kompliserte og omskiftelige stønadsordninger innen en enhetlig, nasjonal organisering, enn med flere hundre uavhengige enheter.

#### *En fortsatt nasjonal arbeidsmarkedspolitikk*

Også når det gjelder arbeidsmarkedspolitikken er det flere tungtveiende hensyn som tilsier et fortsatt statlig ansvar:

- Et større kommunalt ansvar vil gi Storting og regjering mindre innflytelse på arbeidsmarkedspolitikken, og det vil bli vanskeligere å sikre at denne understøtter nasjonale økonomiske hensyn. Raskt skiftende utfordringer i arbeidsmarkedet må møtes med nasjonale omprioriteringer. Gjennomføring av en effektiv motkon-

junkturpolitikk, hvor en også ser arbeidsmarkedspolitikken i sammenheng med det inntektspolitiske samarbeidet, ville kreve uforholdsmessig sterk detaljstyring av kommunene.

- For å sikre et velfungerende arbeidsmarked på tvers av kommunegrensene er det nødvendig å ha et godt overblikk over tilbudet av arbeidskraft og kunnskap om virksomhetenes etterspørsel på nasjonalt nivå. Dette sikres gjennom en nasjonal forvaltning. Arbeidsmarkeder og dermed også næringslivets behov går utover kommunegrensene. I en kommunal modell kan det oppstå en direkte interessekonflikt mellom kravet til mobilitet og den enkelte kommunes økonomiske interesser.
- Kommunene er ikke naturlige enheter i et arbeidsmarkedssammenheng. Selv lokale arbeidsmarkeder dekker vanligvis flere kommuner. Dette gir verken et godt utgangspunkt for rasjonell bruk av arbeidsmarkedstiltak eller for samhandling med næringslivet.
- I et stadig mer spesialisert arbeidsmarked vil det oppstå flaskehalser knyttet til spesialiserte yrkesfunksjoner. Slike utfordringer ivaretas ikke godt innenfor kommunale modeller. Det vil også være vanskeligere å ivareta behovet for nasjonale og regionale tiltak for spesielle brukergrupper – for eksempel tilrettelagt yrkesopplæring for grupper med spesielle funksjonshemninger.
- Arbeidsmarkedsfeltet er velegnet for effektivisering, kvalitetsheving og brukerrorettning gjennom utvikling av digitale tjenestetilbud og utnyttning av stordriftsfordeler. I en kommunal modell er det fare for utvikling av parallelle funksjoner på spesialiserte områder og innbyrdes ukoordinerte tilbud til brukerne.

#### *Om avgrensede kommunale ansvarsmodeller*

I den foreløpige diskusjonen rundt en arbeids- og velferdsreform er det også lansert organisatoriske løsninger med myndighetsoverføring til kommunene på mer avgrensede områder enn det som er vurdert over. En slik mer avgrenset løsning er kommunal overtagelse av de oppgaver Aetat i dag har innen arbeidsmarkedspolitikken, herunder forvaltning av ytelser som dagpenger og attføringspenger. Begrunnelsene for en slik modell vil i stor grad være de samme som for en mer omfattende kommunal arbeidslinje.

Motforestillingene som det er redegjort for foran vil også gjelde for en slik løsning. I tillegg vil den opprettholde og forsterke et organisatorisk



skille mellom ansvaret for arbeidsrettede virkemidler på den ene siden, og viktige sykdomsrelaterte stønader (syke- og rehabiliteringspenger, uførestønader) på den andre. Det er langs denne akse vi finner hovedstrømmen av personer som beveger seg fra arbeid og over i varig arbeidspassivitet. Etter Regjeringens oppfatning bør et av hovedmålene med den kommende reformen nettopp være å organisatorisk knytte disse ytelsene tettere sammen med aktive, arbeidsrettede virkemidler. En slik modell kan isteden bidra til å forlenge veien fra trygdepassivitet til arbeidsrettet aktivitet, og gi organisatoriske terskler mellom de som ivaretar rettigheter og plikter for de største brukergruppene. Det innføres i tillegg en ny samarbeidsflate mellom stat og kommune som vil være mer omfattende enn dagens.

En annen og enda mer begrenset myndighetsoverføring til kommunene vil være å beholde alle de sentrale inntektssikringsordningene på statlig hånd, mens de aktive, arbeidsrettede tiltakene forankres i kommunene. En slik modell ble vurdert i NOU 2004: 13, jf. omtale foran i kapittelet. Regjeringens vurdering er at de nasjonale arbeidsmarkedspolitiske hensynene som er anført over, vil ramme også en slik modell. Kommunene vil samtidig få svake insentiver til å redusere de statlige stønadsutgiftene. Problemet med kostnadsoverveltning vil bli forsterket i forhold til dagens organisering. I tillegg vil modellen innebære at en skiller ansvaret for inntektssikring fra ansvaret for tjenesteyting, og således svekker koblingen mellom rettigheter og plikter innen stønadsordningene.

### *Begrenset oppgavedifferensiering*

Foran i dette kapittelet ble det redegjort for Regjeringens politikk for mer differensierte former for ansvars- og oppgavedeling mellom kommune og stat, for eksempel knyttet opp mot kommunestørelse. Etter Regjeringens syn vil en del store kommuner med kompetanse og økonomisk bærekraft kunne ha forutsetninger for å ivareta visse oppgaver på det arbeidsmarkedspolitiske området. Det vil først og fremst gjelde ansvar for oppfølging og kvalifisering av personer som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Det er positive erfaringer med arbeidsrettet kommunal innsats for denne brukergruppen knyttet til Regjeringens fattigdomssatsning og til den spesielle satsningen på tiltak for langtidssosialhjelpsmottagere.

En begrenset oppgavedifferensiering innenfor arbeids- og velferdspolitikken vil ha som hensikt å bedre måloppnåelsen, dvs. få flere i arbeid og fær-

re på passive stønader, bl.a. gjennom effektiv bruk av administrative ressurser og målrettet bruk av tiltaksressurser. Samtidig vil det legges til rette for at kommuner som har forutsetninger for det kan spille en større rolle i gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken. Ved en avgrensning av målgruppen vil en kunne legges til rette for at samme instans både har ansvaret for økonomiske ytelser og ansvaret for tiltakene som kan gjøre mottagerne uavhengige av de samme ytelsene.

Det er i denne sammenheng viktig å understreke at den nye arbeids- og velferdsetaten vil ha ansvar for den samlede gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Overføring av ansvar og ressurser til kommunene må ses i sammenheng med de samlede mål og utfordringer for arbeidsmarkedspolitikken for de enkelte år. En slik overføring vil derfor også medføre et behov for å følge kommunenes tiltaksinnsats og resultatoppnåelse, og stille samme krav til kommunenes innsats som til statsetaten.

Regjeringen foreslår på denne bakgrunn at det etableres en lovhjemmel for oppgavedifferensiering, slik at det vil være mulig å gi kommuner større ansvar for arbeidsmarkedstiltak for personer der kommunen har inntektssikringsansvaret. Differensieringen vil avgrensnes til de største kommunene. En oppgavedifferensiering innenfor arbeidsmarkedspolitikken vil bl.a. kunne bygge på erfaringer fra oppgavedifferensieringsforsøket i fire bydeler i Oslo (jf. nærmere omtale i kapittel 5), bl.a. med hensyn til måloppnåelse og samhandlingen og samordningen med det nasjonale apparatet for iverksetting av arbeidsmarkedspolitikken for andre målgrupper. Oppgavedifferensiering vil ikke endre på kravet til et felles, lokalt arbeids- og velferdskontor, jf. nærmere omtale senere i dette kapittelet.

Overføringen av ressurser må ses i sammenheng med den totale budsjettammen for arbeidsmarkedspolitiske tiltak og de mål/prioriteringer som fastlegges ved behandlingen av statsbudsjettet. Departementet vil utforme retningslinjer og prosedyrer for et opplegg med oppgavedifferensiering, ev. i en egen forskrift, og tar sikte på at dette skal foreligge når den nye statsetaten blir etablert, dvs. fra annet halvår 2006. Kommunene vil deretter kunne søke om å få godkjent en modell med oppgavedifferensiering med sikte på iverksetting fra 2007. Regjeringen vil også – etter at den nye organisasjonen er på plass – vurdere om det skal gjennomføres forsøk med sikte på å fremme aktivisering gjennom kommunalt medfinansieringsansvar for inntektssikringsordninger og tjenester.

### 7.3.3 Større statlig ansvar – ansvar for økonomisk sosialhjelp

#### 7.3.3.1 Utredningsutvalgets og høringsinstansenes synspunkter

Et av de sentrale kravene Regjeringen stiller til en ny arbeids- og velferdsforvaltning er at den i størst mulig grad skal samle ansvaret for ytelser og tjenester rettet mot arbeid og redusert arbeidsevne. Etter lov om sosiale tjenester har kommunen i dag ansvaret for en viktig del av virkemidlene, bl.a. økonomisk sosialhjelp. Når det etter Regjeringens vurdering ikke er hensiktsmessig å samle de øvrige virkemidlene under kommunalt ansvar, er det nødvendig å vurdere om kommunale virkemidler bør overføres til staten.

I tilknytning til de to organisasjonsmodellene som samler arbeidsrettede virkemidler på statens hånd (statlig enetatsmodell, statlig arbeidslinje), vurderte utredningsutvalget fire varianter av ansvarsoverføring og avgrensning mot den kommunale sosialtjenesten:

- a) Et statlig helhetsansvar for den tradisjonelle sosialkontortjenesten.
- b. Ansvar for personer som har behov for økonomisk sosialhjelp og medfølgende tjenester etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven. I tillegg så man det som aktuelt å vurdere ansvaret etter § 4–5 om midlertidig husvære.
- c. Ansvar for personer som har behov for økonomisk sosialhjelp, som er arbeidssøkere og som er uten rett til dagpenger.
- d. Ansvarsdelingen mellom stat og kommune beholdes som i dag.

Når det gjelder variant a), var utvalgets generelle vurdering at ansvaret dels er knyttet nært opp til lokale politiske prioriteringer, at deler av sosialkontortjenestens virksomhet er nært knyttet opp til øvrig kommunalt tjenestetilbud, og at enkelte oppgaver er nært knyttet til og bør følge ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen. Med hensyn til variant c) vises til den senere vurderingen av forslaget om en ny arbeidssøkerstønad senere i dette kapitlet.

#### *Nærmere om variant b), statlig ansvar for økonomisk sosialhjelp*

Kommunene er tillagt ansvaret for økonomisk sosialhjelp til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Stønadene utgjør det nedre sikkerhetsnettet i velferdsordningene. Sosialtjenesten kan i særlige tilfeller, selv om de alminneli-

ge vilkårene ikke er oppfylt, gi økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Stønden skal utmåles på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering av den enkeltes faktiske behov. Stønden er en selvstendig ytelse, men skal gis med sikte på å gjøre stønadsmottakeren økonomisk selvhjulpen.

I NOU 2004: 13 pekes det på at målet om å gjøre den enkelte sosialhjelpsmottaker selvhjulpen sammenfaller med et av hovedmålene for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget viser til at kommunene i begrenset grad selv har virkemidler og tiltak som kan bidra til å få sosialhjelpsmottakere i arbeid, og at det er behov for en sterkere samordning av ansvaret for arbeidsmarkedstjenester og økonomisk sosialhjelp.

Utvalget konkluderer imidlertid med at kommunene fortsatt bør ha ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen. Det er særlig to vesentlige grunner til dette:

- Mange av sosialhjelpsmottakerne har behov for bistand som ikke er relatert til målet om arbeid, og mange vil ha behov for tiltak og tjenester som kommunene har et ansvar for, herunder råd og veiledning, bolig, rusomsorg, helsetjenester m.v. Utvalget har derfor lagt avgjørende vekt på at den økonomiske sosialhjelpen er skjønnsbasert og nært knyttet til kommunenes øvrige tjenester, og at en statlig overtagelse av sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom stat og kommune.
- En overføring av ansvaret for økonomisk sosialhjelp til en statlig etat som har som hovedformål å styrke arbeidslinjen, vil kunne vri fokuset og kompetansen i statsetaten bort fra den arbeidsrettede oppfølgingen.

#### *Høringsinstansenes syn*

I høringsrunden til NOU 2004: 13 gikk brukerorganisasjonene, organisasjonene i arbeidslivet, de to berørte statsetatene og Sosial- og helsedirektoratet, og de fleste fylkesmenn, direktorater og statlige tilsyn nær samtlige inn for samme eller et større statlig ansvar, men fortsatt med ulike varianter av arbeidsdeling mellom stat og kommune. Blant de som går inn for en utvidet statlig løsning er det en overvekt som foretrekker utvalgets anbefalte modell, hvor en arbeidssøkerstønad til en viss grad utvider det statlige ansvarsområdet til å omfatte oppfølgingen av sosialhjelpsmottagere som kan og bør arbeidsrettes. Flere – bl.a. Sosial- og helsedirektoratet, flere brukerorganisasjoner, kommuner og fylkesmenn – ønsker at det skal

innføres en arbeidssøkerstønad for alle arbeidsledige uten dagpengerettigheter, eller at den økonomiske sosialhjelpen skal inngå i en statlig etat for arbeid og inntekt.

### 7.3.2.2 Regjeringens vurdering

Regjeringen deler synspunktene i NOU 2004: 13 om at en ytterligere samling av arbeidsrettede virkemidler på statens hånd, og dermed muligheten for å etablere en statlig etat som dekker hele arbeids- og velferdsforvaltningen, først og fremst er et spørsmål om staten bør overta ansvaret for økonomisk sosialhjelp.

En stor andel av de som har sosialhjelp som livsoppholdsyttelse har et hjelpebehov utover stønadsbehovet. Mange har redusert arbeids- eller funksjonsevne på grunn av sosiale eller helsemessige problemer, og har ofte manglende formelle kvalifikasjoner og liten arbeidserfaring. En økende andel har sammensatte og langvarige hjelpebehov, bl.a. knyttet til rusmiddelproblemer, psykiske lidelser og boligproblematikk. Disse har behov for ulike typer tjenester og tiltak, i form av rehabilitering og behandling, boligtiltak, motivasjons- og mestringstiltak m.v., før de kan utnytte sin arbeidsevne og delta i ordinært eller tilrettelagt arbeid. Det vil ofte være behov for individuelt tilpassede opplegg og langvarig oppfølging av den enkelte.

Kommunene har et bredt spekter av oppgaver som er sentrale for å få til en helhetlig løsning for sosialhjelpsmottakere med sammensatte behov. Sosialtjenestens brukere har ofte, i tillegg til stønad til livsopphold, behov for råd og veiledning av sosial og økonomisk art, bistand til å skaffe bolig, helsetjenester m.v. Ved siden av ansvaret for sosialkontortjenesten, har kommunene ansvaret om sorgstjenester, helse-, rehabiliteringstjenester og integrering av nyankomne innvandrere.

De aller fleste sosialhjelpsmottakere har imidlertid et stønads- og hjelpebehov av kortere varighet. Det vil til enhver tid være personer som har behov for økonomisk bistand i en akutt krisesituasjon (nødhjelp), i en forbigående vanskelig livssituasjon, eller som midlertidig har behov for supplerende stønad til arbeidsinntekt eller en trygdeytelse for å dekke uforutsette utgifter. Det er derfor behov for et skjønnsbasert økonomisk sikkerhetsnett for å fange opp ulike behovssituasjoner som ikke omfattes av de mer generelle og rettighetsbaserte inntektssikringsordningene.

Regjeringen vil beholde økonomisk sosialhjelp som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse i kommunal regi. Et fortsatt kommunalt ansvar for den økonomiske sosialhjelpen vil bedre legge til

rette for en helhetlig og samordnet hjelpeinnsats for stønadmottakere med sammensatte behov. En statlig overtakelse av den økonomiske sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom en statlig etat og andre kommunale sosialtjenester, og nye samordningsflater i forhold til andre kommunale tjenester.

En kommunal forankring av den økonomiske sosialhjelpen sikrer at stønaden, sammen med andre eventuelle hjelpetiltak, gis ut fra kunnskap om lokale forhold. Gjennom sosialtjenestens kontakt med brukerne får de lokale myndighetene kunnskap som gir grunnlag for å vurdere hjelpetiltak opp mot forebyggende innsats, både på individnivå og i forhold til enkeltgrupper. En kommunal forankring opprettholder også muligheten for lokale politiske avveininger.

En ny, samordnet arbeids- og velferdsforvaltning der sosiale tjenester inngår i en felles førstelinjetjeneste, skal bidra til at personer som tar kontakt med hjelpeapparatet raskere får bistand til å komme i arbeid, eller tidligere får avklart sine rettigheter innenfor de mer generelle trygdeordningene. Dette vil bidra til at færre personer blir langvarig avhengig av økonomisk sosialhjelp som livsoppholdsyttelse. Sosialhjelpen skal fortsatt være en midlertidig ytelse i en vanskelig livssituasjon, og ikke et system for langvarig inntektssikring.

### 7.3.4 Spørsmålet om en ny arbeidssøkerstønad

I NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* ble det anbefalt at det arbeides videre med å utforme en statlig arbeidssøkerstønad med sikte på å fange opp de av dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, dvs. arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Utvalget påpeker at dagens sosialhjelp gir dårlige insentiver til arbeid, bl.a. fordi den ikke er endelig tidsavgrenset og fordi den gir full avkorting mot inntekt. I tillegg mente utvalget at en statlig etat med ansvar for arbeidsrettede tiltak ville være bedre i stand til å gi et tilbud til disse gruppene, og at den raskere og bedre kunne føre dem inn på et arbeidsrettet spor hvis den disponerer en egen stønadsordning som fanger dem opp.

Høringsinstansene til NOU 2004: 13 har delte syn på arbeidssøkerstønad. Organisasjonene i arbeidslivet støtter forslaget. Flere brukerorganisasjoner, som Velferdsalliansen og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), ønsker en mer vidtgående løsning (minsteinntekt eller dagpenger til alle arbeidssøkere). KS er i mot forslaget og er, sammen med mange sosialfaglige høringsinstan-

ser, bekymret for stigmatiseringseffekter og en vanskelig grenseoppgang mot sosialhjelp.

I NOU 2004: 13 ble det bare gitt en kort omtale av en arbeidssøkerstønad og rammene for en slik stønad ble i liten grad drøftet. Utvalget påpekte at det vil være viktig å utrede nærmere vilkårene for en slik stønad. Det er mange ulike argumenter og hensyn knyttet til en eventuell arbeidssøkerstønad og utformingen av den. Dette vil bli nærmere utredet. Det må i en slik utredning vurderes hvem som skal omfattes av en eventuell stønad, ytelsesnivå, vilkår, og tiltak og oppfølging av den enkelte mottaker. Virkningen på jobbsøking og yrkesdeltaking av en arbeidssøkerstønad må vurderes grundig, fordi en arbeidssøkerstønad også kan ha negative effekter på både yrkesdeltaking og jobbsøking. Det samme gjelder kostnader og mulige samfunnsøkonomiske gevinster. Størrelsen på de gruppene som vil kunne få rett til en slik ytelse, og kostnadene ved den, vil bl.a. avhenge av hvilke inngangsvilkår som settes, av den enkeltes mulighet til å tilpasse seg inngangsvilkårene og av kravene til egen innsats. Erfaringer fra regjeringens tiltaksplan mot fattigdom er at mange sosialhjelpsmottakere trenger mer kompetanse eller arbeidstrening for å komme i jobb. Det er likevel viktig at det fortsatt stilles strenge krav om aktivitet og arbeidssøking, for eksempel slik at det stilles som vilkår at vedkommende deltar på arbeidsmarkeds-tiltak eller lignende i regi av den nye arbeids- og velferdsetaten. Når personer deltar i arbeidsmarkeds-tiltak, mottar disse livsoppholdsytelse fra den etaten.

Regjeringen legger opp til et vesentlig tettere samarbeid mellom stat og kommune enn det som ble foreslått i NOU 2004: 13. Samarbeidet i en ny felles førstelinjetjeneste vil i større grad legge til rette for at bl.a. sosialhjelpsmottakere blir fulgt opp med sikte på arbeid, samt gi bedre muligheter for en systematisk oppfølging av de krav som skal stilles om å søke arbeid og delta på arbeidsrettede tiltak. Samarbeidet i førstelinjetjenesten gir også muligheter for felles utbetaling av stønader fra staten og kommunene slik det praktiseres enkelte steder allerede i dag, jf. for eksempel omtalen i kapittel 5 av forsøk i Løten kommune. Forslaget om én statlig etat og et forpliktende samarbeid mellom staten og kommunene i førstelinjetjenesten vil redusere problemer knyttet til at enkeltpersoner må forholde seg til flere etater. Dette kan redusere behovet for en arbeidssøkerstønad. Ut-satte grupper sosialhjelpsmottakere er allerede i dag høyt prioritert ved fordeling av arbeidsmarkeds-tiltak.

Regjeringen vil, som del av en generell virke-

middelgjennomgang, vurdere nærmere om det skal innføres en arbeidssøkerstønad og ev. andre aktuelle virkemidler. Som grunnlag for denne vurderingen er det behov for nærmere utredning og mer systematisk kunnskap. Det er særlig viktig med fokus på betingelser som kan fremme overgangen til arbeid, og på stønadsnivå og avgrensning av målgruppen. Bekymringer fra høringsinstanser om stigmatiserings- og marginaliserings-effekter på gruppene som fortsatt vil være henvist til økonomisk sosialhjelp må også vurderes nærmere. Erfaringer fra ulike forsøk knyttet til organisasjonsreformen og fra fattigdomssatsingen må også tas med i de vurderinger som skal gjøres. Regjeringen ser også et behov for å kartlegge nærmere økonomiske og administrative konsekvenser av ulike ordninger. Vurderingene vil inngå som et ledd i den samlede virkemiddelgjennomgangen i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. omtalen av dette i kapittel 1.

## 7.4 Organiseringen på det statlige nivået

### 7.4.1 Utredningsutvalgets og høringsinstansenes syn

Et hovedspørsmål i forbindelse med valg av en framtidig organisasjonsmodell er hvordan en best kan organisere det statlige ansvaret for arbeids- og velferdspolitikken: Alternativene er først og fremst enten en organisering basert på rendyrking av formål organisert i to atskilte etater, eller en bred oppgaveorganisering i én felles etat.

Et sentralt utgangspunkt i NOU 2004: 13 var at den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen ivaretar to hovedformål eller oppdrag – og derfor naturlig kan deles i to: De arbeidsrettede innsatsene på den ene siden, og forvaltning av sterkt regelstyrte og rettighetspregede ordninger uten sterk tilknytning til arbeid eller redusert arbeidsevne (pensjoner, familieytelser, helserefusjoner). Utvalget tilrådte en organisering av det statlige ansvaret i to etater innrettet mot hvert av hovedmålene. Det la stor vekt på en organisering som gir klart ansvar for og fokus på oppfølging av arbeidslinjen. Utvalget la bl.a. følgende til grunn for sin konklusjon:

- En modell med oppgaveorganisering rundt ett hovedformål vil gi klare ansvarsforhold og en tydelig organisering rundt viktige og sammenhengende formål. Den vil bidra til formålseffektivitet ved en organisatorisk samling av og konsentrasjon om de arbeidsrettede oppgavene.

En felles etat vil i dette perspektivet kunne svekke måloppnåelsen på grunn av den store bredden i forskjellige samfunnsoppdrag og oppgaver som samles under samme tak. Man vil kunne få konflikter mellom parallelle mål knyttet til svært ulike tjenesteområder som hver for seg er av stor viktighet.

- En stor etat med ansvar både for arbeidsretting og betydelige forvaltningsoppgaver vil, etter utvalgets oppfatning, lett bli preget av en forvaltningskultur som kan gi fare for faktisk nedprioritering av individuell oppfølging generelt, og bistand i retning av aktivitet og arbeid mer spesielt.
- Samordningsbehovet er særlig knyttet til de arbeidsrettede virkemidlene og brukere som trenger arbeidsrettet bistand. Det er primært disse som etter utvalgets vurdering er utsatt for både kasteballs- og innelåsingsproblematikk ved utydelig og overlappende ansvar, og som utvalget derfor tar sikte på å ivareta gjennom sitt forslag til ansvarsmodell.
- En organisering rundt et hovedformål gir et godt grunnlag for politisk styring. Med en felles, stor etat vil det politiske nivået stilles overfor en mindre gjennomsliktig organisasjon enn med to etater med mer rendyrkede formål.

Flere høringsinstanser som anbefalte fortsatt statlig hovedansvar for arbeidsrettede virkemidler, argumenterer for en oppdeling i to statlige etater. Det gjelder bl.a. Næringslivets hovedorganisasjon, Aetat, Sosial- og helsedirektoratet og Akademikerne. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) ønsker også en todeling, men der en etat for arbeid og inntekt får et bredere ansvarsområde som inkluderer livsløpsperspektivet og all «operativ» oppfølging overfor en bredere brukergruppe (funksjonshemmede barn, overgang fra utdanning til arbeid, hjelpemidler, grunn- og hjelpestønad m.v.). Flere av brukerorganisasjonene understreker at det må legges til grunn en bred forståelse av hva arbeidslinjen i velferdspolitikken innebærer, uten at de eksplisitt tar stilling til modellvalg. Landsorganisasjonen tilrår én samlet statlig etat, likeså Velferdsalliansen som ønsker en samlet etat for alle dagens arbeids- og velferdstjenester. Rikstrygdeverket går inn for en statlig divisjonalisert énetatsmodell.

I debatten rundt dette temaet er det også pekt på at en fokusert, arbeidsrettet organisasjon lettere kan tilpasse seg arbeidsmarkedspolitikkenes dynamiske karakter og behov for raske kurskorrigeringer. Det er også pekt på at det kan være vanskelig å forene kvalitet og spisskompetanse med en bred

oppgaveportefølje i førstelinjetjenesten. Avgrensning av etatens oppgavespekter kan være en forutsetning for at generalister i en mottaksfunksjon og faste koordinatorene med ansvar for å følge opp den enkelte bruker har tilstrekkelig oversikt og kunnskap til å utføre jobben på en kompetent måte.

#### 7.4.2 Regjeringens vurdering

Regjeringens vurdering av hvordan det statlige ansvaret bør organiseres tar utgangspunkt i målene for reformen og de sentrale krav til organisering som er utledet av disse, jf. kapittel 6. Selv om det er flere forhold som kan trekke i retning av den modellen for statlig organisering som ble anbefalt i NOU 2004: 13, foreslår Regjeringen etter en samlet vurdering å legge ned dagens trygdeetat og Aetat og å bygge opp én ny statlig etat.

Både en organisering i en og i to etater slik den er skissert i NOU 2004: 13 vil samle ansvaret for virkemidlene knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Etter Regjeringens syn vil det være mulig med en forsterket oppfølging av målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, uavhengig av den statlige organiseringen bak en felles førstelinjetjeneste. Fokus på og innsats mot arbeid og for et inkluderende arbeidsliv kan sikres gjennom klare mål og resultatkrav som gir mulighet for tett oppfølging. Gjennom budsjettstyring og oppfølging kan en sikre prioritering av ressursene mot de viktigste oppgavene. Regjeringen har gjennom opprettelsen av Arbeids- og sosialdepartement valgt å samle det politiske ansvaret for hele politikkområdet, og på den måten lagt til rette for en slik politisk styring.

Avgjørende bør da være hvilken organisering som legger best til rette for å få etablert en felles førstelinjetjeneste med god tilgjengelighet og bred samordning uten unødige organisatoriske skiller. Selv om utredningsutvalget konkluderer med to statlige etater, peker det også på at organisering i en etat vil ha fordeler ved at det gir en sterkere samling av virkemidler og legger til rette for en enkel førstelinjetjeneste. Regjeringen legger vesentlig større vekt på å få etablert en felles førstelinjetjeneste som er brukerens inngangsdør til alle tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen, enn det utredningsutvalget synes å ha gjort. En felles statlig etat vil gjøre det enklere å etablere en fullt integrert førstelinjetjeneste med klare og enhetlige ansvarsforhold på det statlige ansvarsområdet. Førstelinjetjenesten vil bli et samarbeid mellom to parter – og ikke tre. Det vil være formelt ukomplisert at statlige ansatte arbeider over et stort tjenesteområde. Dermed legges til rette for

den effektive ressursutnyttelsen som er nødvendig for å kunne etablere et nett av arbeids- og velferdskontorer med tilstrekkelig geografisk spredning. Det vil være enklere og mer kostnadseffektivt å tilpasse ressurser og kompetanse til bosetting, befolkningsunderlag og kommunegrenser innenfor en énetatsmodell enn i en modell med to etater.

Et delt statlig ansvar kan også medføre at unødige mange spørsmål som burde vært avklart på direktoratsnivå, må løftes opp på departementsnivå. Dette kan gjelde saksområder som har berøringspunkter til begge etater og som det er viktig at etatene samarbeider om (eks. IKT-løsninger, personvern, opplæring, felles grunndata m.v.).

Etter Regjeringens syn er det også – sett fra et brukerperspektiv – større sammenheng mellom enkelte av oppgavene knyttet til de to hovedformålene for arbeids- og velferdsforvaltningen enn det utvalget legger til grunn. Noen brukere, ikke minst blant mennesker med nedsatt funksjonsevne, har behov knyttet til arbeidsretting, livsfaseproblematikk og helserelaterte problemer som vil kreve tjenester og oppfølging fra begge de statsetatene som utvalget foreslo.

Regjeringen legger også vekt på at en samlet løsning vil legge til rette for:

- færre grensesnitt og gråsoner mellom etater, og derved færre potensielle konfliktsoner.
- medarbeidere i førstelinjetjenesten som må overskue hele det tjenestespekteret brukeren har behov for, og ikke begrense seg til «egne» virkemidler
- å kunne utvikle en mer samlet strategi for utvikling av holdninger, kompetanse, ledelse og arbeidsmetodikk.
- en enklere samordning av viktige gjennomgående mål- og resultatkrav, styringssignaler og prioriteringer.
- at andre aktører både innen nærings- og arbeidslivet og innen offentlig sektor har en statlig instans å forholde seg til.
- at arbeidsgivere blir trukket inn i et helhetlig samarbeid for å finne gode løsninger både for arbeidsgivere, arbeidstakere og personer utenfor arbeidsmarkedet.

En statlig etat legger etter Regjeringens oppfatning også bedre til rette for effektiviseringsgevinster, bl.a. gjennom stordriftsfordeler knyttet til enhetlige løsninger på en lang rekke administrative områder som personalforvaltning, kompetanseutvikling, lønns- og regnskapssystemer, utbetalingsfunksjoner, kontrollarbeid og revisjon, og med henhold til grunnlagsdata og statistikk. Den vil

også kunne legge til rette for en samordnet IKT-plattform når det gjelder arkitektur og sikkerhet, for samlet prioritering og koordinering av drift, utvikling og brukerstøtte, for felles løsninger for registerdata og tilgang til historiske data, og felles personvern- og sikkerhetsløsninger. En slik modell vil i tillegg kunne gjøre selve gjennomføringsfasen enklere ved at en unngår en arbeidskrevende og risikofylt oppdeling av trykdeetaten og en grenseoppgang av ansvarsområder.

Innenfor en slik ny organisatorisk ramme legger Regjeringen avgjørende vekt på at den arbeidslinjen for arbeids- og velferdspolitikken som det har vært stor politisk enighet om de siste 10–15 årene skal styrkes, både innen den nye statsetaten og i den nye førstelinjetjenesten med kommunene. Tydelig politisk styring kombinert med en utvikling av mål- og resultatindikatorer rettet mot målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad vil stå sentralt. Det vises også til den senere omtalen av arbeidsrettede krav til og føringer for den nye førstelinjetjenesten.

Regjeringen legger også til grunn at den nye etaten for arbeid og velferd legger til rette for å styrke forholdet til arbeidsgiver og næringsliv. Etaten skal betjene både tilbuds- og etterspørselsiden i arbeidsmarkedet. God kontakt med de som etterspør arbeidskraft er en forutsetning for effektiv betjening av arbeidssøkerne, og mer spesielt for å sikre innpassing av grupper med stort bistandsbehov. Dette vil også være en forutsetning ved en organisering som utvider arbeidsmarkedspolitikken virkeområde og der siktemålet er at flere skal tidligere inn i arbeidsrettede prosesser.

Arbeidsmarkedspolitikken møter ofte raskt skiftende og uforutsette utfordringer. Lokale og næringsmessige utfordringer oppstår ofte brått og uventet. Regjeringen legger til grunn at etaten for arbeid og velferd blir en fleksibel etat som evner å kunne omstille seg raskt når omstendigheter og rammebetingelser endres. Dette forutsetter en betydelig handlefrihet for etaten knyttet til organisering og tjenesteyting.

Den nye etaten vil de nærmeste årene få en vesentlig oppgave med å håndtere den kommende pensjonsreformen, parallelt med gjennomføringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Det er Regjeringens klare mål at pensjonsreformen over tid skal legge til rette for kostnadseffektive driftsløsninger og for enkle og brukerrettede pensjonstjenester som i liten grad krever ressurser i førstelinjen. Dette vil gi etaten – og førstelinjetjenestene spesielt – et godt grunnlag for å kunne prioritere de arbeidsrettede oppgavene, målet om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, og

oppfølging av brukere med sammensatte bistandsbehov.

Etter folketrygdlovens kapittel 5 gis det stønad til ulike typer helsetjenester for å kompensere medlemmers nødvendige utgifter. Stønadene utbetales enten direkte til den enkelte på grunnlag av framlagt krav, eller direkte til behandler, leverandør eller tjenesteyter dersom det er etablert direkte oppgjør mellom denne og trygden. Dette er tjenester som binder opp mye ressurser i dagens lokale trygdekontor. De vil, uten spesielle grep, utgjøre en stor andel av førstelinjekontakten med brukerne innen en ny samlet førstelinjetjeneste.

NOU 2004: 14 peker på at det

«kan være store effektivitetsgevinster å hente både for brukerne og forvaltningen ved en annen ordning av helserefusjonene. Utvalget foreslår at regelverket går gjennom med sikte på forenkling, og at det også vurderes om refusjonene kan ivaretas av andre enn pensjonsetaten. Utvalget viser til at det er helseregionene som i dag har ansvaret for finansiering av syke-transport og transport av helsepersonell, mens det er inngått avtale med trygdeetaten om kjøp av oppgjørstjenester.»

Selv om det er arbeidet mye med regelverks- og rutineforenkling, automatisering og sentralisering/regionalisering av disse oppgavene, er det etter Regjeringens oppfatning et behov for å gå gjennom oppgaveporteføljen for å legge til rette for fokus på kjerneoppgavene i den nye statlige etaten, og arbeid spesielt. Forsøksvirksomheten lokalt har reist spørsmålet om stor bredde i tjenestetilbudet i førstelinjetjenesten gjør det vanskelig å ha tilstrekkelig fokus på de arbeidsrettede oppgavene og på brukere med sammensatte behov. Regjeringen vil derfor sette i gang et arbeid med å vurdere regelverk og forvaltningsansvar på helserefusjonsområdet. Siktemålet er forenkling og bedre organisering med henblikk på en effektiv og fokusert førstelinjetjeneste, samtidig som disse oppgavene skal ivaretas på en brukervennlig måte. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om dette på en egnet måte.

## 7.5 Førstelinjetjenesten: et enhetlig møte med brukeren

Med utgangspunkt i et fortsatt skille mellom kommunens og statens ansvar og oppgaver, legger Regjeringen her fram forslag om en ny plattform for lokal samhandling mellom stat og kommune på arbeids- og velferdsfeltet. Regjeringen legger opp til at brukerne skal møte en helhetlig førstelin-

jetjeneste i form av lokale *arbeids- og velferdskontorer*. Disse kontorene skal være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester, og de skal oppleves av brukerne som en samlet enhet. Det enkelte arbeids- og velferdskontor skal være brukerens fysiske, lokale kontaktsted i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det.

Denne nye førstelinjetjenesten skal samlet håndtere en omfattende portefølje av samfunnsoppdrag og arbeidsoppgaver. Den utgjør det offentlige apparatet for å få flere i arbeid og færre på stønader. Den skal ivareta tjenester til brukergrupper med ulike problemer og behov, eks. rusmisbrukere, mennesker med psykiske problemer og mennesker i alle aldre med funksjonshemminger. Den skal ivareta oppgaver overfor pensjonister og innen familieområdet, og ivareta sosiale oppgaver, bl.a. bistå mennesker til å overvinne en vanskelig livssituasjon, motvirke fattigdom og bistå grupper til aktivitet og deltagelse. Den skal samarbeide med og sikre en mer enhetlig håndtering overfor næringslivet med henblikk på å få og beholde flere i arbeid.

Den nye førstelinjetjenesten skal sørge for all nødvendig koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for. Den skal ha resultatansvar og vedtaksmyndighet for å kunne utløse de virkemidlene som er nødvendige for å møte den enkelte brukerens situasjon.

### 7.5.1 Utredningsutvalgets og høringsinstansenes syn

Utvalget mente at forslaget om en etat for arbeid og inntekt med oppgaver relatert til arbeid og redusert arbeidsevne, la grunnlag for en førstelinjetjeneste som sikrer helhetlig avklaring og et samordnet, arbeidsrettet tjenestetilbud. Utvalget la til grunn at etaten skulle ha ansvaret for utformingen av eget førstelinjetilbud, men at den så langt som mulig måtte samlokaliseres med kommunenes sosialtjeneste. Den foreslåtte Pensjonsetaten skulle også selv vurdere og ta ansvar for at førstelinjeoppgavene ble tilfredsstillende løst. Utvalget antok at en stor del av denne etatens førstelinjebehov kunne ivaretas gjennom gode telefon- og IKT-løsninger, og gjennom samarbeid med kommunene og etaten for arbeid og inntekt – dvs. at disse kunne påta seg oppgaver for Pensjonsetaten.

Generelt er det blant høringsinstansene et klart flertall for – som en minimumsløsning – ett felles samlokalisert kontaktpunkt lokalt som en inn-

gangsport mot et bredt servicetilbud som omfatter samtlige av arbeids- og velferdsetatens brukere. Flere høringsinstanser peker på at utvalgets skisse er utydelig og lite forpliktende med hensyn til samlokalisering og samarbeid, og at det er behov for sterkere føringer gjennom bl.a. lovregulering av samarbeid og klare avtaler.

Utover dette er høringsuttalelsene sprikende når det gjelder førstelinjetjenesten, og det er vanskelig å trekke ut noen hovedtendenser. Dels synes dette å reflektere ulik forståelse av hva som menes med en førstelinjetjeneste. En del uttalelser er for eksempel uklare når det gjelder samordningsdybden – dvs. om man omtaler et felles førstetomottak, eller om førstelinjetjenesten også skal forstås som felles avklarings- og oppfølgingstjenester.

Dels følger synspunktene på førstelinjetjenesten til en viss grad de mer generelle synspunktene på og kravene til selve organisasjonsløsningen. Aetat, NHO, Bedriftsforbundet og Akademikerne går inn for en førstelinjetjeneste med et klart og entydig fokus på arbeid. Fra arbeidsgiverhold trekkes de positive erfaringene fra IA-arbeidet fram, og spesielt at man har forholdt seg til ett kontaktpunkt og fått helhetlig og samordnet bistand. Blant de som ønsker en statlig enetatsmodell legges det oftere vekt på en bred, samordnet førstelinjetjeneste med breddekompetanse. En del kommuner, og primært mindre kommuner, ønsker en enda bredere offentlig servicekontormodell organisert som del av en organisasjonsmodell med en statlig eller kommunal arbeidslinje.

Flere – bl.a. mange brukerorganisasjoner – ønsker en bred, integrert og samordnet førstelinjetjeneste, og noen angir at den bør ha en felles ledelse. Enkelte instanser understreker også at førstelinjetjenesten må legge til rette for samarbeid med andre tjenesteytere innen bl.a. helse-, utdannings- og boligsektorene. Rikstrygdeverket ønsker et felles velferdskontor mellom stat og kommune under ledelse av den statlige etaten, og der staten forvalter økonomisk sosialhjelp på vegne av kommunen. Sosial- og helsedirektoratet går inn for en mer forpliktende felles førstelinjetjeneste med en avtalefestet samlokalisering mellom en etat for arbeid og inntekt og den kommunale sosialtjenesten. FFO ønsker en enhetlig og fullt integrert førstelinjetjeneste – organisert som Velferdskontorer i kommunene basert på et «varig samarbeidsprosjekt» mellom en bred, arbeidsrettet statlig etat og kommunene – der brukeren kan henvende seg til samme sted uavhengig av både tjenestebehov og livssituasjon. Man ønsker også

andre tjenesteytende instanser som helsetjenester og skolerelaterte tjenester representert.

Datatilsynet antyder på sin side at det neppe er tilrådelig med en bred, felles førstelinjetjeneste der medarbeiderne får tilgang på store mengder sensitiv informasjon om enkeltpersoner.

En del instanser – bl.a. Rikstrygdeverket og FFO – peker på at brukere med sammensatte tjenestebehov må få en fast koordinator eller kontaktperson i førstelinjen. Flere understreker også betydningen av å bruke individuelle planer som verktøy.

Når det gjelder grad av lokal tilstedeværelse er bl.a. Sosial- og helsedirektoratet, brukerorganisasjoner og kommuner opptatt av at arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha en desentralisert struktur. Noen understreker viktigheten av tilstedeværelse i hver kommune. En del instanser, bl.a. mange av brukerorganisasjonene, er i tillegg opptatt av kompetanse som en kritisk faktor for en velfungerende førstelinjetjeneste.

### 7.5.2 Utgangspunktet: et delt og et felles ansvar

Regjeringen legger til grunn for utformingen av en ny og helhetlig førstelinjetjeneste at den skal bygge på dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Dette betyr også at kommunene vil ha et fortsatt viktig medansvar for å få flere i arbeid og færre på stønad.

En felles førstelinjetjeneste vil derfor innebære et forpliktende samarbeid og en samlokalisering mellom likeverdige instanser. Med utgangspunkt i tydelig ansvarsdeling er utfordringen å sikre et lokalt partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende.

Utgangspunktet er at mange års politiske signaler, utprøvinger og satsninger på å forbedre samarbeidet rundt den enkelte bruker så langt ikke har gitt tilfredsstillende resultater. For å sikre den enkelte bruker samordnet service, er det etter Regjeringens oppfatning derfor nødvendig å introdusere en rekke samtidige framstøt på flere fronter. I det følgende skisseres derfor tiltak som:

- stiller langt tydeligere krav til stat og kommunene
- legger til rette for et fast regulert og avtalebasert samarbeid mellom stat og kommune
- gir tydeligere, lovforankrede forpliktelser
- støtter opp under og legger til rette for lokale samordningsbestrebelse
- bygger ned eksisterende barrierer mellom stat og kommune



### 7.5.3 Krav til en ny førstelinjetjeneste

#### 7.5.3.1 Hva er «førstelinjetjenesten»?

I debatten om en ny arbeids- og velferdsforvaltning er begrepet «førstelinjetjeneste» blitt brukt i ulike betydninger. Regjeringen legger i det følgende til grunn en bred definisjon av hva førstelinjetjenesten er: den omfatter ikke bare tjenester som ligger til en front eller et mottak, men også tjenester som er knyttet til hele den brukerrettede prosessen med behovsavklaring, veiledning, planlegging, vedtak om tjenester og ytelser og oppfølging. Gjennom den nye samordnede førstelinjetjenesten skal brukerne sikres helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud.

Med dette utgangspunktet kan oppgaver i førstelinjetjenesten grovt deles i på den ene siden helt enkle og til dels regelstyrte oppgaver som krever minimalt med skjønn, og på den andre siden mer komplekse oppgaver:

- a. Informasjon og enklere veiledning, bistand til arbeidssøking, mottak og registrering av søknader, sørge for at helt enkle og regelstyrte forvaltningsvedtak blir fattet (enten fatte vedtak eller kvalitetssikre søknad, videresende og være brukerens kontakt mot søknadsbehandlingen).
- b. Avklare/sørge for avklaring av arbeidsevne og mer komplekse bistandsbehov, utarbeide handlingsplan/individuell plan, fatte eller sørge for at vedtak blir fattet, utløse virkemidler, oppfølging av bruker, formidling av arbeidssøkere og formidlingsbistand til arbeidsgivere, bedriftskontakt.

Det enkelte lokale arbeids- og velferdskontor vil være brukerens fysiske, lokale kontaktsted. Det skal i utgangspunktet finnes i alle kommuner, men det vil være mulig med interkommunale løsninger der man lokalt ønsker en slik modell. Det skal som et minimum omfatte kommunens oppgaver knyttet til å yte økonomisk sosialhjelp (se senere i dette kapitlet) – dvs. både de enkle og komplekse oppgavene knyttet til dette stønadsområdet. Arbeids- og velferdskontorene vil alltid gjennom bemanning på stedet også dekke statlige oppgaver av type a) over, men i varierende grad oppgaver av type b). En sentral forutsetning er at de ressurser som skal stå til disposisjon for den enkelte bruker, ikke er avhengig av den faktiske bemanning i hans eller hennes lokalkontor. Kontoret skal være en inngangsdør til alle de oppgaver som skal ivaretas av den nye statsetaten. Nødvendige ressurser for å ivareta de mer komplekse og kompetansekreven- de oppgavene skal kunne hentes inn fra andre tje-

neststeder ut fra brukers behov, bl.a. ved bruk av kontordagsordninger og ambulerende personell.

Regjeringen legger vekt på at tjenestene i framtiden i større grad baseres på den enkelte brukers behov. Det blir vesentlig med stor grad av personlig veiledning og tett oppfølging. Dette stiller store krav til medarbeiderne i førstelinjetjenesten i form av beslutningsmulighet nær brukeren, gode serviceholdninger og høy kompetanse.

Den fysiske førstelinjetjenesten er og vil i økende grad bli supplert og avlastet av andre kontaktformer og møteplasser. Forvaltningen skal være tilgjengelig på flere måter: over internett, telefon eller post, samtidig som brukere som ønsker å motta tjenester ved personlig frammøte må kunne få anledning til det.

Spesielt ved enklere henvendelser og tjenestebehov vil telefonisk kontakt kunne være tilstrekkelig. Forsøk i trygdeetaten med et felles telefonisk kundesenter for Nordland viste at nær 3 av 4 trygdefaglige henvendelser ble besvart og avsluttet med denne ene formen for kontakt.

I tillegg tar nettløsninger i økende grad over når det gjelder bl.a. informasjonsutveksling og tjenester. Allerede et halvt år etter oppstart av den nye selvbetjeningsløsningen i Aetat registrerte hele 50 prosent av nye arbeidssøkere seg over internett. Over en halv million nordmenn har bestilt Europeisk helsetrygdekort over trygdeetaten.no og gjennom trygdeetatens servicetelefon.

Regjeringen legger til grunn at en ny, framtidig rettet statsetat satser aktivt på å videreutvikle nye elektroniske tjenester og kanaler. Regjeringens mål om at informasjonsteknologi skal brukes til å effektivisere offentlig forvaltning og tilby nye og bedre tjenester til borgere og bedrifter, vil være et viktig element i utviklingen av den nye statlige etaten og den nye førstelinjetjenesten. Morgendagens brukere vil kreve større grad av individuelle løsninger samt en enkel og rask tilgang til tjenestene.

Ved siden av de åpenbare fordelene for brukerne, vil en gjennomgående gevinst ved nettjenester og mer bruk av telefonisk informasjon, veiledning og rådgivning være rasjonell utnyttelse av personellressursene, og derved frigjøring av medarbeidere til avklaring og oppfølging av brukere med større bistandsbehov. Dette vil bl.a. legge til rette for at alle brukere med behov for langvarig og samordnet bistand kan få en individuell plan og en kontaktperson/en koordinator.

Den nye statsetaten skal, i samarbeid med kommunene, legge opp en offensiv strategi på dette området. Dette vil i sin tur og over tid gi stadig

nye forutsetninger for utforming av arbeids- og velferdskontorene.

### 7.5.3.2 Krav til førstelinjetjenesten

Regjeringen vil legge stor vekt på å sette tydelige krav til førstelinjetjenesten. Kravene bør utformes på en slik måte at de kan legges til grunn for oppfølging av måloppnåelse og effekter av de organisatoriske endringene.

Det er særlig fem krav som vil være vesentlige for den nye førstelinjetjenesten:

- Alle brukere – både enkeltpersoner og bedrifter – skal få ett lett fysisk tilgjengelig arbeids- og velferdskontor som de kan henvende seg til, og kunne gi grunnleggende opplysninger kun ett sted. Det lokale arbeids- og velferdskontoret skal være et kontaktsted for alle aktuelle arbeids- og velferdstjenester.
- Flere brukere skal tidligere enn i dag inn i aktive, arbeidsrettede prosesser, og brukere med arbeidsevne skal raskest mulig komme i arbeid. Grunnleggende for reformen er at en klarer å møte utfordringen knyttet til å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønader.
- Brukere som trenger det skal få en rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud. Helhetlig avklaring innebærer at både statens og kommunens kompetanse om nødvendig skal trekkes inn og at avklaringen gis et samlet uttrykk. Helhetlig tjenestetilbud betyr at både statens og kommunens tjenester og tilbud skal vurderes, og at bruker ved behov raskt skal få bistand til utarbeidelse og gjennomføring av *en* helhetlig, individuell plan.
- Brukerne skal få likeverdig, individuelt tilpasset service og tilbud uavhengig av bosted og hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som er lokalisert i det lokale arbeids- og velferdskontoret. Det samlede systemet skal stå til rådighet for den enkelte brukeren.
- Bruker skal møte en praktisk utforming av kontoret, teknologiske løsninger og en faglig metodikk som inviterer til brukermedvirkning, som setter fokus på muligheter og arbeidsrettede tilbud, og som bidrar til aktiv deltagelse, selvstendigjøring og ansvarliggjøring av den enkelte. Det enkelte kontor skal være utformet og arbeide slik at brukeren opplever at arbeids- og velferdsforvaltningen evner å prioritere individuell og tett oppfølging.

Regjeringen legger videre til grunn at brukere som har behov for enklere tjenester, for eksempel bistand til jobbsøking og formidling til det ordinære

arbeidsmarkedet, skal ha et minst like godt tilbud innen den nye førstelinjetjenesten som i dag. Tjenester til brukere med enkle behov skal løses effektivt og kvalitetssikkert uten at de fortrenger innsatsen for brukere som har behov for flere tjenester og større grad av oppfølging.

Disse kravene har implikasjoner for hvordan førstelinjen utformes, for samhandlingen mellom kommuner og statsetat, og for innholdet i tjenestene.

For å sikre en brukerrettet og effektiv gjennomføring av politikken, og for å innfri kravene over, er det samtidig viktig å understreke at en ny, samordnet førstelinjetjeneste må balansere en rekke hensyn og krav som ikke nødvendigvis trekker i samme retning. Det gjelder bl.a.:

- Prioritering av arbeidsrettet oppfølging av brukere versus kompetent ivaretagelse av mange samlokaliserte tjenestetyper og oppgaver
- Tilgjengelighet og nærhet til brukerne versus effektiv ressursutnyttelse, stordriftsfordeler og tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i brukershåndteringen
- Likeverdighet i service og tjenestetilbud versus nødvendig lokalt handlingsrom og mer skjønnsbasert og individuelt tilpasset service.
- Frihet for henholdsvis stat og kommune innenfor sitt samfunnsoppdrag til å prioritere hvordan målene skal nås, versus behovet for å etablere strukturer som sikrer brukeren samordnet service.

Balansen mellom de ovennevnte hensyn tilsier at sentrale myndigheter ikke bør detaljregulere den konkrete utformingen av en ny førstelinjetjeneste. Statsetaten og kommunene skal gis stor handlefrihet til selv å finne fram til konkrete løsninger, slik at de sammen med bl.a. lokale brukerorganisasjoner og arbeidslivsparter kan tilpasse førstelinjetjenesten til lokale forhold, behov og utfordringer.

Men for å sikre samordnet service, er det etter Regjeringens oppfatning vesentlig å legge nye rammer for samhandlingen. Under foreslås en rekke tiltak og virkemidler som til sammen vil gi en ny plattform for etablering av en felles førstelinjetjeneste, og som skal bidra at brukere som trenger det faktisk får en helhetlig behovsavklaring, et helhetlig tjenestetilbud og tidlige, arbeidsrettede tiltak.

### 7.5.4 Samarbeidsavtaler og lovbestemte minimumskrav

Førstelinjetjenesten i en ny arbeids- og velferdsforvaltning skal baseres på et fast regulert og forpliktende samarbeid mellom stat og kommune.

Fundamentet for samarbeidet vil være lokale samarbeidsavtaler mellom den enkelte kommune og den statlige etaten. Som underlag for avtaleinngåelsen lokalt, vil KS bli invitert til å inngå en rammeavtale med staten. Gjennom avtalen vil Regjeringen søke å få etablert et felles rammeverk for de lokale avtalene. Avtalen med KS vil være det viktigste instrumentet for å gi felles styringssignaler til statsetaten og de enkelte kommuner om etableringen av førstelinjetjenesten.

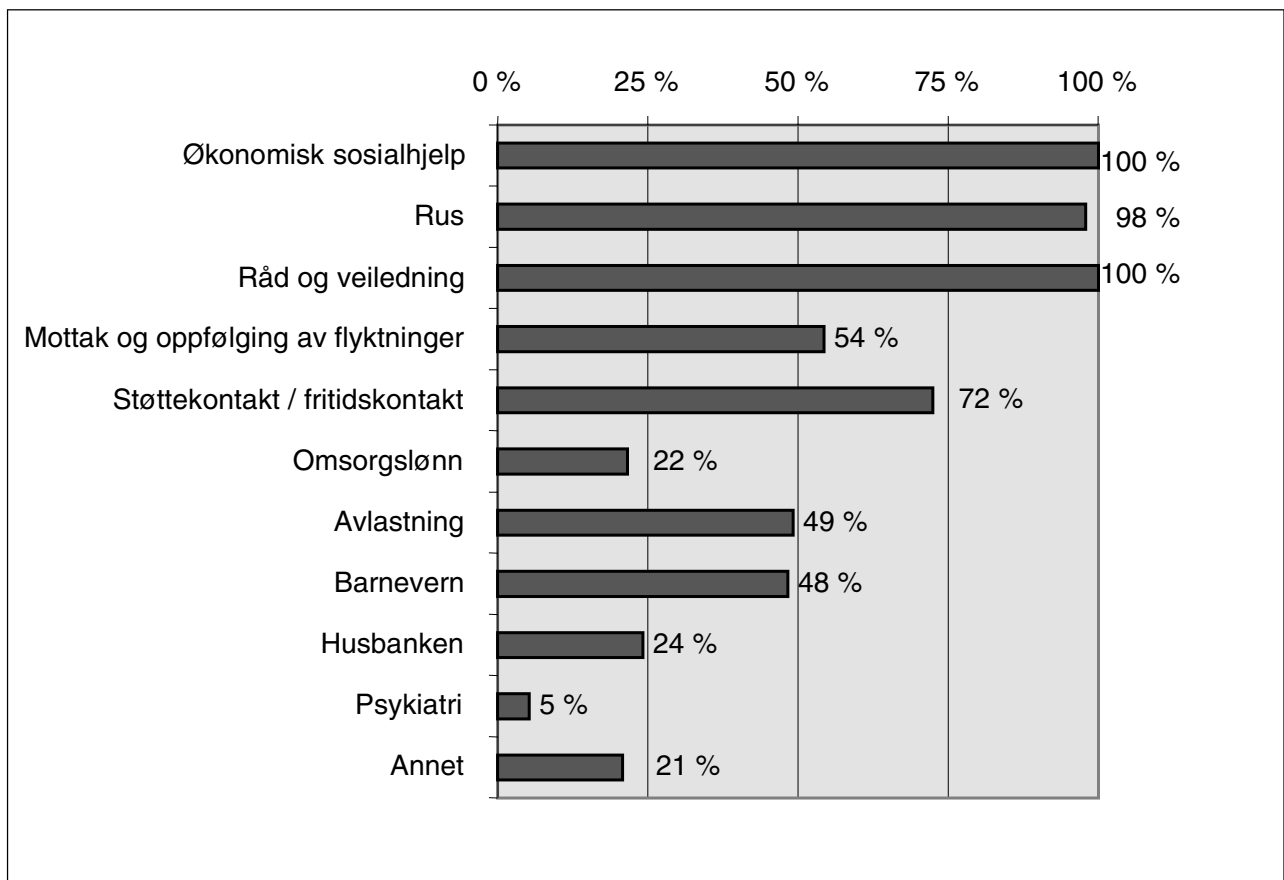
For å støtte opp under den avtalebaserte prosessen med kommunene, og for å sikre én dør inn til alle tjenestene og en felles førstelinjetjeneste over hele landet, er det etter Regjeringens syn nødvendig med lovregulering som sikrer at visse minimumskrav blir ivaretatt. Regjeringen foreslår derfor at lokale samarbeidsavtaler og samlokalisering mellom statsetaten og kommunen gjøres obligatoriske med hjemmel i lov. Dette vil på en ryddig måte markere at dette er en reform som forplikter både staten og kommunene. Det skal samtidig legges til rette for stor lokal fleksibilitet slik at løsninger kan tilpasses lokale forhold og dermed sikre lokalt eierskap.

Lovverket har i stadig mindre grad stilt krav til

kommunens organisering av sosialtjenestene. Kommunene har i dag stor organisatorisk frihet. Flexibiliteten er ikke bare organisatorisk: det er også i betydelig grad overlatt til kommunene å konkretisere oppgavene som følger av ansvaret for sosiale tjenester. Dette har gitt store variasjoner i den kommunale organiseringen og i hvilke tjenesteområder hvert enkelt sosialkontor arbeider med.

Figur 7.1 viser at et krav om obligatorisk samlokalisering nødvendigvis må ta utgangspunkt i en angivelse av et minimum av kommunale oppgaver som skal samlokaliseres med den statlige etaten. Angivelsen bør representere et ukontroversielt minimumskrav. Regjeringen foreslår at den obligatoriske minimumsforpliktelsen skal være samlokalisering av den statlige representasjonen i kommunen og kommunens administrative apparat for forvaltning av økonomisk sosialhjelp.

Regjeringen ser det ikke som hensiktsmessig å lovfeste inngåelse av samarbeidsavtaler mellom statsetaten og kommunen på tilstøtende kommunale tjenesteområder. Det legges til grunn at heller ikke samlokalisering med andre relevante kommunale og fylkeskommunale tjenester skal lovreguleres. Rammeavtalen med KS må baseres på at



Figur 7.1 Tjenesteområder i sosialkontorene. Andel kommuner (pst.) hvor tjenesteområdet er inkludert i sosialkontoret.

Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

ingen av partene ensidig skal kunne presse fram en samlokalisering utover det obligatoriske minimum, men den bør definere og anbefale andre kommunale, arbeidsrettede tjenester som også kan være aktuelle for samlokalisering. Det er viktig for mange brukere at tjenester som skal bistå i retning av selvhjelpenhet, inkludering og arbeid, faglig og geografisk knyttes nært opp til de lokale arbeids- og velferdskontorene. Det vil være et viktig kommunalt ansvar å sikre dette lokalt. Fra sentralt hold vil det legges opp til at flere av samordningsgrepenes som omtales senere, skal favne flere kommunale instanser.

### 7.5.5 Taushetsplikt og samarbeid i en fremtidig arbeids- og velferdsforvaltning

I NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* påpekes at arbeids- og velferdsforvaltningen håndterer en stor mengde opplysninger om personlige forhold, og at brukerne må kunne ha tillit til at opplysningene ikke spres til uvedkommende og ikke brukes til andre formål enn de er avgitt for. Samtidig understrekes at det er viktig både for etatene og brukerne å sikre et effektivt samarbeid. Flere instanser kan ha sammenfallende informasjonsbehov og brukerne kan være tjent med en mer effektiv og hensiktsmessig innhenting og utveksling av informasjon.

Utredningsutvalget påpeker at en utvidet tilgang til opplysninger på mer generell basis, ut over det den enkelte instans/etat i dag har adgang til, vil gi merinformasjon eller overskuddsinformasjon som kan reise spørsmål om forvaltningens habilitet. Det påpekes videre at det kan stilles spørsmål ved samtykke som rettslig grunnlag for videreformidling hvis tjenestemottakeren ikke har alternative valg når det gjelder informasjonsbehandlingen.

Utvalget oppsummerer med at det

«er behov for at lovgivningen gjennomgås med henblikk på å vurdere om eksisterende barrierer for utveksling av informasjon og opplysninger mellom forvaltninger kan fjernes eller dempes, samtidig som hensynet til personvernet og brukernes rettssikkerhet ivaretas».

Etter utvalgets oppfatning er det behov for en annen plattform for samhandling i lovverket enn den dagens lovgivning representerer.

I NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helse-tjenestene* (Bernt-utvalget) foreslås det en felles

harmonisert lov om sosial- og helsetjenester i kommunene. Bakgrunnen er behovet for en enhetlig og samordnet organisasjonsstruktur og et bedre grunnlag for å etablere samordnede og helhetlige tilbud til den enkelte tjenestemottaker. I utvalgets lovforslag foreslås en endret plattform for taushetsplikt. Gjeldende regelverk foreslås oppmyket ved at det gis adgang til å utveksle opplysninger på tvers av profesjonsgrensene og at det ikke opereres med skiller mellom instansene. Det presiseres som helt nødvendig at det etableres et system av felles bestemmelser om taushetsplikt for alle som yter sosial- og helsetjenester i kommunen.

Bernt-utvalget understreker at prinsippet om å bevare taushet om personlige forhold skal stå sentralt i sosial- og helsetjenesten. Personidentifiserbar informasjon underlagt taushetsplikt skal ikke røpes der det strengt tatt ikke er nødvendig. Samtidig understrekes det at det er viktig at taushetsplikten ikke på en unødvendig måte hindrer samarbeid mellom instanser om behandling og oppfølging av den enkelte, i den grad det er i tjenestemottakerens interesse.

Arbeids- og sosialdepartementet har fått utarbeidet en juridisk betenkning om taushetsplikt og videreformidling i en framtidig arbeids- og velferdsforvaltning, som tar utgangspunkt i den juridiske plattform for taushetsplikt som er skissert i NOU 2004: 18.<sup>1</sup>

I betenkningen legges det til grunn at utgangspunktet må være at enhver som arbeider eller utfører en tjeneste for en arbeids- og velferdsforvaltning, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til noens personlige forhold som han eller hun blir kjent med i forbindelse med tjenesten eller arbeidet. Samtykke skal være hovedprinsippet for opphevelse av taushetsplikten, men anses imidlertid ikke å være tilstrekkelig til å ivareta interessen til tjenestemottaker og tjenesteyter. Det må etableres et alternativt rettslig grunnlag for videreformidling av ellers taushetsbelagte opplysninger for å gi muligheter for samarbeid om et samordnet tjenestetilbud. Et grunnleggende element i et slikt alternativt rettslig grunnlag må være at det ikke skal videreformidles opplysninger til andre tjenesteytere innenfor en instans eller til andre personer eller andre instanser, uten at opplysningene om tjenestemottakeren er nødvendige for at tjenesteyter skal få utført sine arbeidsoppgaver. Avgrensning av videreformidling kan gjøres på grunnlag av en klar beskrivelse av formålet med informasjonsformidlingen. Dette kan formuleres slik at opplysningen kan gis til samarbeidende personell innenfor en arbeids- og velferdsforvaltning,

<sup>1</sup> Betenkningen er utarbeidet av ammannensis dr. juris. Alice Kjellevold ved Universitetet i Stavanger

men bare når det er nødvendig av hensyn til utredning og gjennomføring av tjenestetilbudet.

I utredningen understrekes at det må være mulig å motsette seg slik kommunikasjon. Dette kan formuleres slik at adgangen til videreformidling til samarbeidende personell likevel ikke gjelder dersom en må anta at tjenestemottakeren ville motsette seg slik kommunikasjon. En slik motstand må respekteres, med de konsekvenser det kan ha for tjenestetilbudet.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med lovproposisjon med de nødvendige lovforslag som etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning krever, og vil der vurdere nærmere behovet for lovendring for å legge bedre til rette for effektivt samarbeid og ivaretagelse av personvern og taushetsplikt.

### 7.5.6 Samordningsgrep for en felles statlig og kommunal førstelinje

En organisatorisk reform og et nytt lovgrunnlag er ikke alene nok til å sikre flere i arbeid og aktivitet og færre på stønader, brukerorientering og mer helhetlige og samordnede tjenester. Parallelt er det etter Regjeringens oppfatning nødvendig med en rekke andre framstøt for å fremme felles holdninger og kultur på tvers av tjenesteområdene, og for å etablere en felles faglig plattform. Under skisseres en rekke tiltak og virkemidler som skal bidra til at

- det etableres felles mål og en felles målforståelse
- det etableres forståelse hos alle for at man har et felles ansvar
- samarbeidet blir langt tettere, og at en unngår at samarbeidsflatene blir konfliktflater.

#### 7.5.6.1 Samarbeidsarenaer på ledernivå

Godt samarbeid på ledernivå vil være avgjørende for å lokalt kunne gjennomføre felles kompetanseutvikling, harmonisere rutiner, prosedyrer og metodeverktøy, og generelt nærme seg en enhetlig lokal målstruktur og felles ansvar for måloppnåelse.

En oppfordring om etablering av samarbeidsfora på ledelsesnivå ble i 1997 gitt i rundskriv H-28/97. Erfaringene har vist at rundskrivets bestemmelser om samarbeidets form og innhold dels ikke etterlevs, og dels etterlevs på varierende måte. Sammen med lokale avtaler vil imidlertid slike fora mellom de lokale etatsledelsene kunne være en viktig og synlig byggestein i forbindelse med en reform. Departementet vil derfor ta initia-

tiv til et samarbeid med KS for å vurdere forsterkede føringer på slike samarbeidsfora, og om det bør gis klarere uttrykk for hvilke rolle det forventes at de skal spille.

#### 7.5.6.2 Felles lederutvikling

Skal en reform lykkes, må nødvendigvis ledere og lederutvikling på alle nivåer vies stor oppmerksomhet. Dette understrekes av erfaringene fra de pågående samordningsforsøkene. Lederne må evne å forankre og innlemme visjoner, mål og strategier i organisasjonen, og føre an i de holdnings- og kulturendringene som må ledsage de strukturelle endringene.

I forbindelse med en kommende reform vil det derfor lanseres en felles satsning på lederskap som et ledd i omstillingsarbeidet for å styrke både statlige og kommunale lederes vilje og evne til å utvikle serviceorienterte, endringsdyktige og effektive samarbeidende organisasjoner generelt, og i førstelinjetjenesten spesielt.

#### 7.5.6.3 Felles kompetansebygging

Kulturforskjeller framholdes som en vesentlig barriere mot reell samordning i en framtidig førstelinje. En viktig innfallsvinkel for å møte denne utfordringen vil være felles kompetansebygging innenfor rammen av en ny organisering. Dette vil også være vesentlig for å motvirke kasteballs- og innlåsingsproblemer og for at en ny førstelinjetjeneste skal kunne gi et arbeidsrettet tilbud til flere enn i dag.

Departementet ønsker derfor å legge opp til kommune- og statsovergrepene kompetanse- og fagutviklingsprogrammer hvor man tar utgangspunkt i bl.a. felles arbeidsprosesser (eks. intervju og veiledning, skjønnsutøvelse og oppfølging) og felles/samstemt metodikk (se under). Slike programmer skal iverksettes som ledd i forberedelse til velferdsreformen, og følges opp som en del av selve implementeringsprosessen. Ett element i en satsning på kompetanse kan være etablering av undervisnings- eller universitetssosialkontor for å øke kompetansen på sosialkontorene med sikte på integrasjon i en helhetlig førstelinjetjeneste. Også utdanningsløp på høyskolenivå vil bli vurdert. Kommunene ved KS vil trekkes aktivt med for å utvikle felles strategier på dette området.

#### 7.5.6.4 Felles metodiske verktøy

Et viktig sammenbindende element vil være utvikling av felles eller kompletterende metodiske verk-

tøy, der et brukerorientert perspektiv og metoder for brukermedvirkning vil være et felles fundament. Det skal generelt legges vekt på at arbeidsmetoder og strukturerte verktøy skal ha arbeid og aktivitet som fokus og mål, og innretningen og innholdet må preges av dette. Gjennom de lokale samordningsforsøkene er det allerede satt i gang et erfaringsarbeid med utvikling av felles verktøy som det vil bygges videre på (jf. kapittel 5).

Et spørsmål som reiser seg i denne forbindelse, er i hvilken grad det er riktig å tilstrebe en ensartet praksis for arbeidet i førstelinjetjenestene rundt i landet. Departementets vurdering er at det med basis i store lokale frihetsgrader allikevel bør tilstrebes å utvikle felles, landsdekkende redskaper og metoder – ikke minst for å legge et bedre grunnlag for likebehandling, etterprøvbarhet, kvalitetsutvikling og kvalitetssikring.

#### *Behovsavklaring*

Felles eller mer ensartet behovsavklaring kan være vesentlig for felles forståelse av brukers behov og ressurser, motvirke kasteballproblemer, og bidra til at bruker ikke legger fram sin sak mer enn en gang. Utvikling av omforente kartleggingsverktøy vil derfor være særlig viktig framover.

I statsetatene og i sosialtjenestene er det i dag i bruk og under utvikling en rekke kartleggingsredskaper tilpasset ulike grupper og formål. Trygdeetatene er gjennom arbeidet med inkluderende arbeidsliv involvert i utvikling av redskaper for funksjonskartlegging. Aetat har en «grunnmetode» for kartlegging og vurdering som bl.a. er knyttet opp mot enkeltvedtak og IT-systemet, i tillegg til ulike supplerende redskaper. I kommunenes sosialtjenester har Sosial- og helsedirektoratet systematisk prøvet ut et nytt redskap for arbeidsrettet behovskartlegging som skal motivere, bevisstgjøre og ansvarliggjøre brukerne (KIS). Dette siste legger bl.a. grunnlag for å differensiere brukergruppen med tanke på hvem som vil kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettede tjenester.

Som en viktig brekkstang for integrasjon mellom stat og kommune, vil det derfor bli satt i gang en utviklingsprosess for felles eller mer ensartede systemer for behovsavklaring og innhenting og bruk av relevant informasjon for aktuelle brukere. Det vil legges spesielt vekt på utvikling av egnede funksjons- og arbeidsrettede kartleggingsredskaper.

#### *Brukermedvirkning*

Den nye førstelinjetjenesten skal legge til rette for både individbasert og systembasert brukermedvirkning. På systemnivået skal det legges opp til et felles, lokalt samarbeid med brukerorganisasjonene. Dagens statsetater har i økende grad etablert fora for brukermedvirkning på systemnivået, både på sentralt og lokalt hold. Departementet vil arbeide for at det på alle nivåer sikres tidlig og aktiv medvirkning fra brukerne både under og etter den kommende reformen, og spesielt at det – der det er praktisk mulig – etableres felles brukerfora knyttet til den lokale førstelinjen. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å legge sterke føringer på organiseringen av slike lokale medvirkningsarenaer. Dette må også ses i sammenheng med bl.a. oppfølgingen av spørsmålet om kommunale medvirkningsarenaer eller kommunale råd for funksjonshemmede, jf. St.meld. nr. 40 (2002–2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer og Innst. S. nr. 162 (2003–2004).

#### *Individuell plan som sosial kontrakt*

Individuelle planer skal styrke brukermedvirkningen på individnivå. De skal bidra til at tjenestemottager får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud. De skal også bidra til systematikk og kontinuitet i tjenesteytingen, avklare ansvarsforhold og etablere en form for sosial/borgerkontrakt som synliggjør rettigheter og plikter i forholdet mellom den enkelte og de som yter bistand. Samtidig skal de være et verktøy for samordning mellom sektorer og faggrupper.

Regjeringen ønsker å legge økt vekt på bruk av individuelle planer for personer med behov for koordinerte tjenester. I forbindelse med reformen er det derfor behov for et tverrsektorielt, faglig utviklingsarbeid med sikte på omforente faglige redskaper for individuell planlegging, og ev. spesielt utviklede planopplegg for enkelte grupper/funksjoner. Et viktig mål vil være å gjøre den daglige oppfølgingen av brukere med sammensatte behov enklere og mer systematisk. Det er samtidig vesentlig å unngå unødig byråkratisering og administrasjon. En tettere organisatorisk samordning og samlokalisering vil på sin side bedre rammebetingelsene for utvikling av individuelle planer.

I tillegg til dette faglige utviklingsarbeidet, er det også nødvendig å vurdere juridiske grep som kan styrke den tverrgående planleggingen rundt brukere med mer omfattende behov. I dag er plikt og rett til individuelle planer for brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester forank-

ret i lovverket på helse- og sosialsidene. Kartlegginger antyder at det gjennomgående utvikles få slike planer innen den enkelte sektor, uavhengig av målgruppe – og svært få på tvers av sektorene.

Regjeringen vil derfor gjennomgå lovverket på dette området med henblikk på å nærmere vurdere

- lovforankring i alle relevante lovverk for å sikre planer som beveger seg på tvers av sektorer og nivåer
- en eventuell sterkere plikt til samarbeid om og samordning av individuelle planer i lovverkene, ev. en plikt til felles plan som kan fungere bindende for tjenesteyterne der det er nødvendig med samarbeid på tvers.
- eventuelle presiseringer av hvem som skal ha individuelle planer

Denne gjennomgangen vil bl.a. ses i sammenheng med oppfølgingen av NOU 2000: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*.

#### *Kontaktperson/koordinator*

Kontinuitet og tillit er nøkkelfaktorer i meningsfull samhandling mellom bruker og tjenesteyter. En *koordinator* som samordner aktiviteter og tjenesteytere, og som er brukerens rådgiver og veileder i hele eller deler av forløpet, blir fra mange hold pekt ut som en metode for å oppnå en helhetlig oppfølging av brukeren – og for å redusere muligheten for ansvarsfraskrivelse og kasteballproblemer.

Både internasjonale og norske erfaringer (se kapittel 5) antyder imidlertid at slike koordinatorordninger – og også en mer begrenset rolle som *kontaktperson* inn mot det offentlige apparatet gjennom deler av eller hele oppfølgingsprosessen – har vist seg problematisk å gjennomføre i praksis. Flere av forsøksprosjektene rundt om i landet har møtt store utfordringer med en slik metodikk. Dette kan ha sammenheng med at rollen er upresist definert, at målgruppen ikke er presist nok definert, og at rollen er meget ressurs- og kompetansekrevende. Med et svært bredt tjenestespekter kan det være vanskelig å ha generalistoversikt. Det ligger begrensninger i hvor langt en klarer å strekke seg utover eget fagfelt.

Det enkle prinsippet bør imidlertid være at det ikke er brukeren, men tjenesteapparatet selv som hele tiden må kunne samle trådene. Departementet legger til grunn at de brukere som har en tverrgående individuell plan, også skal bistås gjennom en tydelig koordinator innen arbeids- og velferdsforvaltningen. Det vil bli arbeidet videre sammen

med kommunene for å vurdere hvilke krav som bør stilles til førstelinjetjenesten på dette området, og for å sikre nødvendig fagutvikling.

#### *7.5.6.5 Forsøks- og utviklingsarbeid på tvers av forvaltningsnivåene*

For å sikre kontinuerlige impulser og kritiske blikk utenfra under reformgjennomføringen – og for å trekke lærdom av erfaringer underveis – vil det utvikles en samlet FoU-satsing hvor bl.a. følgende elementer er aktuelle:

- Systematiske utviklingsprosjekter der en gjennom ekstra innsats stimulerer til utprøving av metoder og arbeidsmåter
- Et systematisk opplegg for erfaringsinnhenting-, analyse- og spredning
- En idébank som legger til rette for direkte kontakt og læring mellom lokale instanser
- Fagutvikling knyttet til utvikling av en ny førstelinje, med bistand fra fagmiljøer
- Et helhetlig evalueringsopplegg som ikke bare undersøker effekter, men som også fotfølger reformen underveis, og som makter å løfte fram eksempler på vellykkede lokale løsninger.

#### *7.5.6.6 Tverrgående rutiner og prosedyrer*

Selv med et stort lokalt handlingsrom for å kunne nå målene med reformen, kan det være nødvendig å formalisere deler av samhandlingen for å kvalitetssikre håndteringen av brukerne og sikre mot bl.a. revirtendenser og overveltings- og kasteballproblemer mellom de lokale partene. I forbindelse med implementeringen av reformen vil derfor søkelyset bl.a. rettes mot to områder hvor det er nødvendig med et utviklingsarbeid:

- Gjennomgang og vurdering av de arenaer for konkret samhandling om og med felles brukere i førstelinjetjenesten som en har i dag (basisgrupper, team, ansvarsgrupper, attføringsutvalg m.v.). I lys av de nye organisatoriske rammebetingelsene bør disse vurderes med sikte på forbedret brukermedvirkning, tettere samvirke mellom kommune- og statsansatte og mulig rasjonalisering og effektivisering.
- Kontaktformer i de faser av arbeidet der det formelle myndighetsansvaret skifter. Her vil retningslinjer og rutiner (håndbøker/veiledere) kunne utvikles med basis i bl.a. de omfattende erfaringene fra samhandlingen mellom Aetat og trygdeetaten, og fra senere års fellessatsninger mellom Aetat og sosialtjenestene.

#### 7.5.6.7 Resultatmål, indikatorer og rapportering på tvers

Departementet vil legge opp til tydelig politisk styring av den nye statlige etaten for å sikre at den har fokus på hovedutfordringene og målene for reformen. I dag har den enkelte etat utviklet til dels avanserte instrumenter for målstyring og oppfølging av virksomheten gjennom bl.a. indikatorsett for aktivitet og måloppnåelse. Svært få av disse måleinstrumentene beveger seg imidlertid på tvers av sektorgrensene. Samtidig vil slike indikatorer i stor grad styre lokale prioriteringer og adferd.

Det er derfor departementets ambisjon at det skal etableres et helhetlig rapporteringssystem som omfatter sosialtjenester og den nye statsstaten, hvor man bl.a. får fram resultater og effekter av den samlede innsatsen i den nye førstelinjetjenesten. Systemet bør gjøre det mulig å sammenligne innsatsen på tvers av de lokale arbeids- og velferdskontorerne. Det vil arbeides med sikte på å utvikle felles omforente mål mellom den nye statsstaten og de aktuelle kommunale tjenestene gjennom samarbeid og dialog. Det vil være nødvendig med en gjennomgang av eksisterende sektormål og resultatindikatorer for å sikre at aktørene trekker i samme retning. I dette arbeidet vil det særlig fokuseres på slutteffektene av innsatsen, og spesielt målet om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønader. Det skal utvikles bedre systemer for raskt å få fram strømningsdata som følger brukerne på tvers av stønader og tjenester.

#### 7.5.6.8 IKT

Bruk av IKT i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen baseres på Regjeringens mål for IT-politikken, og skal bidra til å effektivisere offentlig sektor og samtidig tilby nye og bedre tjenester til brukerne.

For å oppnå de mål som er satt for reformen, er det helt vesentlig at den nye statsstaten og sosialtjenesten utvikler IKT-løsninger som legger til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester som understøtter de behov brukerne har for nye arbeidsprosesser. Dette gjelder både selvbetjeningsløsninger som retter seg direkte mot sluttbruker og interne saksbehandlingsløsninger. Når en skal håndtere et meget bredt tjenestespekter på en enhetlig måte på tvers av geografi og den enkelte saksbehandlers kompetanse, er en helt avhengig av at kontroller, retningslinjer og rutiner er bygget inn i IKT-løsningene. Denne plattformen må etableres for en ny statlig etat og for en ny felles

førstelinjetjeneste som skal tilfredsstillende de kravene som er angitt over.

Pågående samordningsforsøk og et forprosjekt som er gjennomført på IKT-området viser at en ny arbeids- og velferdsforvaltning vil forutsette betydelige endringer i dagens IKT-systemer, både for å gi et bedre tilbud til brukerne og for å understøtte effektiv saksbehandling. Over tid må det for eksempel utvikles IKT-løsninger som sikrer at brukerne ikke behøver å gi samme informasjon flere ganger, og som gir saksbehandler oversikt over relevante deler av brukerens tidligere og nåværende kontakt med statlig og kommunal arbeids- og velferdsforvaltning.

Departementet legger opp til at endringene skal gjennomføres på en mest mulig kontrollert måte i to faser: en basisplattform for IKT-løsninger som skal være tilgjengelig ved etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, og en mer fullverdig og integrert IKT-løsning i form av et felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Basisplattformen omfatter løsninger som må realiseres for at en reorganisert velferdsforvaltning skal kunne yte en samordnet og helhetlig service overfor brukerne. Den skal sikre både saksbehandlere og brukere minst like god funksjonalitet og servicenivå sammenlignet med dagens løsninger, samtidig som gjeldende krav til sikkerhet skal opprettholdes minst på dagens nivå. Tiltakene som ligger i basisplattformen vil være nødvendige også for en langsiktig og mer integrert løsning.

Basisplattformen innebærer at alle eksisterende saksbehandlersystemer (Aetats, trygdeetatens og kommunale systemer der dette er mulig) i prinsippet skal gjøres tilgjengelig på en arbeidsstasjon for saksbehandlerne i den felles førstelinjetjenesten. Den omfatter videre samordning av administrative IKT-løsninger som felles kontor/brukerstøtte, intranett, e-post og lignende. Det vil vurderes en viss videreutvikling av eksisterende saksbehandlingssystemer med sikte på å få flere raskt inn i aktive, arbeidsrettede prosesser. Det kan i tillegg være aktuelt å foreta relativt enkle IKT-tilpasninger som kan gi arbeidsgiver helhetlige løsninger når det gjelder IA- og sykefraværsarbeid, ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak og rekruttering av arbeidskraft. Basisplattformen omfatter infrastruktur og grunnleggende IKT-tjenester som ventelig vil kunne nyttiggjøres også i en langsiktig løsning. Som del av basisplattformen skal det også vektlegges sikkerhetsløsninger m.v. som ivaretar personvern hensyn på en betryggende måte.



Et viktig element i utviklingen av IKT-løsninger for en ny arbeids- og velferdsforvaltning vil være å legge til rette for innføring av en sentralisert driftsmodell på de områder dette ikke allerede er innført. Arbeidet med dette vil skje parallelt med utvikling av en basisplattform. Dette vil gi den nye statlige etaten en felles teknologisk plattform og det beste grunnlaget for å kunne realisere fremtidig funksjonalitet og integrasjon mellom fagsystemer.

Samordning i forhold til det mangfold av IKT-løsninger som sosialtjenesten i kommunene benytter utgjør en spesiell utfordring, bl.a. når det gjelder muligheter for å etablere grensesnitt mellom statlige og kommunale fagsystemer slik at informasjon om brukere kan sammenstilles på tvers av systemene.

En langsiktig løsning med utvikling av mer integrerte systemer vil være krevende, og må gjennomføres som en trinnvis prosess hvor løsningene blir gradvis mer integrert i henhold til en streng prioritering. Arbeidet med en strategi for langsiktig løsning vil starte parallelt med utviklingen av basisplattformen. En fullstendig og integrert IKT-løsning vil bidra til en enda bedre realisering av målene for reformen.

Utvikling av IKT-løsninger for en ny arbeids- og velferdsforvaltning må også ses i sammenheng med at det samtidig skal gjennomføres en pensjonsreform med store IKT-messige implikasjoner. Det vil utvikles en felles strategi for IKT-gjennomføringen i de to reformene.

Utviklingen av IKT-systemene i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal skje i tråd med overordnede rammer og en helhetlig IKT-strategi for offentlig sektor med hensyn til:

- Elektroniske, brukerorienterte tjenester, for eksempel «Min Side»
- Elektronisk arkitektur
- Bruk av persondata
- Digital signatur (PKI)

### **7.5.7 Nærmere om utforming av førstelinjetjenesten**

De langt fleste steder i landet vil det være grunnlag for å etablere arbeids- og velferdskontorer med en bemanning på stedet som har bredde og kompetanse til løpende å håndtere hele tjenestespekteret, herunder de mer komplekse statlige oppgavene. For å gi de lokale kreftene handlingsrom til å finne hensiktsmessige løsninger, er det imidlertid viktig med et lovgrunnlag som er såpass fleksibelt at det ikke hindrer fornuftige lokale tilpasninger. Regjeringen vil derfor foreslå at det lovmessig legges til

rette for at stat og kommune i noen tilfelle kan utføre myndighetsoppgaver for hverandre, for interkommunalt samarbeid, og for differensiert oppgaveløsning mellom kommune og stat når det gjelder arbeidsmarkedstiltak.

Når det gjelder muligheten for differensiert oppgaveløsning, vises det til omtale tidligere i kapittelet.

#### *7.5.7.1 Lokal fleksibilitet*

##### *Mulighet for at stat og kommune kan utføre oppgaver for hverandre*

Utgangspunktet for etablering av en samordnet førstelinjetjeneste skal være en tydelig ansvars- og arbeidsdeling mellom stat og kommune. Det er samtidig behov for fleksibilitet som kan sikre smidige og kostnadseffektive lokale løsninger. Dette skal særlig imøtekomme to viktige hensyn: For det første viser erfaringene fra forsøksvirksomheten at det er vesentlig å legge til rette for fleksibel bruk av personell i en felles front/mottakstjeneste. For det andre tilsier hensynene til effektiv ressursutnyttelse, stordriftsfordeler og ikke minst tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i brukeropfølgingen, at kommunalt ansatte bør kunne ivareta enkle oppgaver på vegne av staten. Dette vil bl.a. være aktuelt i små kommuner, og medfører at det legges til rette for at mange statlige tjenester er tilgjengelige flere steder enn i dag.

Statlig og kommunalt ansatte vil – basert på lokale avtaler, og innen rammene av personvernlovgivningen – ha mulighet for å gi brukerne informasjon, veiledning og veivisning, og også forestå enkle saksforberedelser på hverandres oppgaveområder. Regjeringen vil i tillegg foreslå at det etableres et lovgrunnlag som i noen tilfelle gjør det mulig for stat og kommune å utføre myndighetsoppgaver for hverandre, der begge parter mener at dette er den mest hensiktsmessige løsningen lokalt. Dette vil ha samme karakter som delegasjon av kompetanse innen én organisasjon, og innebære at statlig- og kommunalt ansatte skal kunne fatte enkle vedtak etter forvaltningsloven på hverandres ansvarsområder. Den som overfører myndighet vil beholde det juridiske, økonomiske og resultatmessige ansvaret, vil kunne gi instruksjoner om oppgaveløsningen, og vil ha et ansvar for opplæring og oppfølging av de som utfører tjenesten. Selv om enighet mellom kommunen og statsetaten om delegasjon av myndighet skal ligge til grunn, vil beslutningen være ensidig i den forstand at den må foretas av kompetent organ i henholdsvis stat eller kommune. Ettersom ansvaret følger den

myndighet som er tillagt oppgaven i henhold til lov eller budsjett, skal beslutningen om delegasjon av myndighet til enhver tid kunne endres eller trekkes tilbake.

Adgangen til å delegere myndighet skal legges bedre til rette for fleksible løsninger når det gjelder helt enkle, regelstyrte og lite skjønnsbaserte vedtak som ikke innebærer mulighet for at stat eller kommune velter ansvar eller kostnader over på den annen part. Dette vil for eksempel kunne omfatte reiseoppgjør som håndteres av dagens trygdekontorer, mens for eksempel håndteringen av stønads- og inntektssikringsordningene under folketrygden ikke vil kunne delegeres til kommunene. Det skal samtidig holdes fast ved prinsippet om at det lokale kontoret skal være en fullverdig inngangsportale til alle nødvendige tjenester – også de statlige.

Fullmakten til delegasjon fra staten til kommunen legges til departementet, med mulighet for videre delegasjon til etaten for arbeid og velferd. Ved delegasjon fra stat til kommune, må kommunens ansvar for å dekke statlige oppgaver framgå av den lokale samarbeidsavtalen, der også statsetatsens plikter må klargjøres. Avtalen må samtidig omfatte ivaretagelsen av de mer komplekse statlige oppgavene, slik at kommunens innbyggere samlet sett får et fullverdig tilbud. I tillegg vil det være nødvendig med en egen kontrakt som ytterligere spesifiserer delegasjonsoppgavene og som fastsetter kommunens økonomiske kompensasjon for arbeidet.

#### *Interkommunale løsninger*

For å ytterligere sikre lokal fleksibilitet, og for å kunne utnytte ressursene effektivt bl.a. i små kommuner med kort reistid til nabokommuner, vil det være ønskelig å ha mulighet for å kunne etablere et interkommunalt kontor – dvs. et felles kontor for flere kommuner. Dette vil kreve at det blir mulig å etablere interkommunalt samarbeid om oppgaver som er tillagt kommunen etter lov om sosiale tjenester, bl.a. økonomisk sosialhjelp. Et slikt kontor bør dekke både enkle og komplekse oppgaver for alle deltagende kommuner. Det vil i tillegg kunne fungere som «moderkontor» for filialer i små kommuner hvor det er aktuelt at kommunen gjennom sosialtjenesten ivaretar enkle statlige oppgaver (se over).

Kommuneloven § 27 åpner for samarbeid mellom kommuner knyttet til drift og organisering, men oppgaver som omhandler myndighetsutøvelse faller utenfor. Dersom det imidlertid hjemles adgang til interkommunalt samarbeid om offentli-

ge myndighetsoppgaver knyttet til sosialtjenesteloven, går dette foran kommunelovens begrensning i adgangen til interkommunalt samarbeid.

Regjeringen vil derfor etablere en hjemmel i særlovgivningen som åpner for interkommunalt samarbeid om myndighetsoppgaver knyttet til oppgaver etter lov om sosiale tjenester, bl.a. økonomisk sosialhjelp. Dette vil gi grunnlag for å invitere kommuner til å etablere en interkommunal sosialtjeneste med sikte på et regionalt arbeids- og velferdskontor.

#### *7.5.7.2 Forholdet til tilgrensende tjenestoområder*

Regjeringens forslag innebærer at kommunene beholder dagens ansvar og oppgaver, og at kommune og stat skal samarbeide om en samlokalisert og enhetlig førstelinjetjeneste. Det innebærer også at de nye arbeids- og velferdskontorene får en rekke viktige samarbeidsflater mot andre tjenestoområder – ikke minst de som er forankret på kommunalt nivå.

NOU 2004: 13 vurderte en rekke kommunale tjenestoområder i et samorganiserings- og samordningsperspektiv, hvorav flere er forankret i sosialtjenesteloven. Det gjaldt bl.a. midlertidig husvære, bostøtten som administreres av kommunene og Husbanken, støttekontaktvirksomhet og tiltakene overfor rusmisbrukere. Både disse og andre tilliggende kommunale tjenester kan være vesentlige for å hjelpe mennesker inn mot større egenmestring, deltagelse og arbeid. For eksempel vil tiltak i regi av barnevernstjenestene i kommunene, som kan omfatte ungdom opp til de fyller 23 år, ofte kreve koordinert innsats på tvers av sektorgrensene. Familier som er i kontakt med eller mottar tiltak fra barnevernet er i mange tilfeller også i kontakt med andre tjenester. Det er sammenheng mellom barnefattigdom og forsørgere med svak tilknytning til arbeidslivet. Overgangen mellom barnevern og andre tjenester kan være en kritisk fase for mange, og krever ofte tett samarbeid for å sikre helhetlige opplegg som bl.a. ivaretar behov for bolig, utdanning og arbeid.

Også omsorgstjenester kan være relevante i et samordningsperspektiv, ved at de har målgrupper som mottar statlige trygdetjenester i form av stønader og hjelpemidler. I tillegg vil allmenlegene både ha en rolle i forhold til innvilgelse av sykdomsbaserte ytelser fra folketrygden, og som viktige innspillere i forhold til rehabiliterings- og attføringsprosesser.

I forhold til målsettinger om aktivitet, deltagelse og arbeid, vil ikke minst rehabiliteringsvirksom-

heten generelt, og hjelpemiddelfeltet mer spesielt være viktige. På det siste området er det behov for et tett samarbeid mellom stat og kommune, fordi de statlige hjelpemiddelsentralene under dagens trygdeetat har en viktig funksjon som støttespiller for kommunenes virksomhet på feltet. Kommunenes rehabiliteringsarbeid, som er forankret i helseoververket, forutsetter et planlagt sektorovergripende samarbeid, og har som siktemål å «oppnå best moglege funksjons- og meistringsevne, sjølvstende og deltaking sosialt og i samfunnet» (St.meld. nr. 21 (1998–1999) *Ansvar og meistring*). Rehabilitering vil ofte være noe som går foran eller som foregår parallelt med arbeidsrettede prosesser. Regjeringen forventer at den nye førstelinjetjenesten i større grad enn i dag makter å sikre et helhetlig og sammenhengende tilbud ved å knytte sammen disse prosessene, bl.a. ved en mer systematisk bruk av verktøyet individuell plan. Den kommunale, koordinerende enheten for rehabilitering vil være et viktig samarbeidspunkt for de lokale arbeids- og velferdskontorene.

Kommunene har også et helhetlig og koordinerende ansvar for integrering av flyktninger og innvandrere. Introduksjonsloven av 4. juli 2003 nr. 80 gir den enkelte kommune plikt til å tilrettelegge introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere som har rett til det. Dette forutsetter et meget tett samarbeid med den nye statlige etaten, ikke minst i forhold til målet om arbeid.

En viktig grunn til at mange oppgaver er forankret på det kommunale nivået, er nettopp det lokale potensialet for å avstemme og koordinere tjenesteområder som bør ses i sammenheng. Regjeringen vil derfor understreke at koordinering mot de ovennevnte tjenesteområdene vil inngå i kommunenes ordinære oppgaver, og være en meget vesentlig del av det kommunale bidraget til å nå målene for reformen.

På det fylkeskommunale nivået vil både skoleverket generelt og Oppfølgingstjenesten spesielt i mange tilfeller være en viktig samarbeidspartner, bl.a. for å sikre en god overgang mellom skole og arbeid for elever med spesielle bistandsbehov. Erfaringer viser også at instanser knyttet til næringsutvikling og jobbskaping med fordel kan samlokaliseres eller knyttes nærmere til det arbeidsrettede tjenesteapparatet.

Også andre statlig forankrede tjenester vil være avhengige av et nært samarbeid med en ny arbeids- og velferdsforvaltning for å sikre et helhetlig og koordinert opplegg for den enkelte bruker. Et eksempel er kriminalomsorgen, som ivaretar en brukergruppe som ofte vil ha behov for en

tverrsektoriell, individuell plan, og som ofte vil ha spesielle bistandsbehov i forhold til arbeid.

Det er særlig de tjenester og ordninger som er rettet mot å gjøre personer selvhjulpne og/eller som er viktige i arbeidsrettede prosesser, som bør vurderes i forhold til en tilknytning til lokale arbeids- og velferdskontorer. Det er her viktig med lokale vurderinger, og at løsninger baseres på enighet mellom statsetat og kommune.

Regjeringen foreslår ikke å lovforankre samlokalisering med andre kommunale tjenester, men vil i forbindelse med en rammeavtale med KS bidra til å identifisere og anbefale arbeidsrettede tjenesteområder som kan være aktuelle for en samlokalisering. Regjeringen vil koordinere denne prosessen med oppfølgingen av NOU 2000: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*.

Regjeringen ser det som viktig at samlokalisering generelt må bidra til å sette fokus på arbeid og arbeidsmuligheter hos brukere, både når det gjelder informasjon, veiledning, bruk av økonomiske virkemidler og fysisk utforming. Et nærmere samarbeid mellom en rekke tjenesteområder skal ikke svekke, men styrke fokuset på arbeid som hovedmål for en større andel av tjenestenes brukere.

Etablering av en felles lokal førstelinjetjeneste for arbeids- og velferdstjenestene, som beskrevet i denne proposisjonen, vil i seg selv legge et bedre grunnlag for koordinering og samarbeid med kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester. Samlokalisering virker til at arbeids- og velferdsforvaltningen får en tydeligere adresse også for andre tjenesteytere.

### 7.5.8 Støttefunksjoner for førstelinjetjenesten

Hensynene til effektiv ressursutnyttelse og tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen tilsier at en rekke funksjoner innen statsetaten som ikke krever brukernærhet ivaretas gjennom regional spesialisering og oppgavedeling, eller håndteres av landsdekkende enheter. Den effektivitetsgevinsten man oppnår kommer brukerne til gode på flere måter: Gjennom bedre kvalitet og raskere håndtering, og ikke minst ved å frigjøre ressurser til den vesentligste oppgaven: brukeroppfølging i førstelinjen.

I tillegg vil det som i dag være nødvendig med spesialiserte kompetansemiljøer på regionalt eller nasjonalt nivå som både fungerer som ressursentre for førstelinjetjenesten og som gir spesialiserte tjenester direkte til brukere. Eksempler er dagens fylkesvise arbeidsrådgivningskontorer, arbeids-

livssentre og hjelpemiddelsentraler, samt andre spesialenheter som for eksempel Senter for yrkesrettet attføring. I forbindelse med implementeringen av reformen vil disse statlige kompetansemiljøene gjennomgås og vurderes bl.a. med henblikk på tilgjengelighet og faglige synergieffekter.

Departementet legger til grunn at brukeren uansett skal kunne ha sin kontakt med forvaltningen via sitt lokale kontor. Hovedregelen skal videre være at slik spesialistkompetanse hentes inn til førstelinjetjenesten og brukeren, og ikke omvendt. Organiseringen må være slik at en bygger på det forhold og den kunnskap som er etablert mellom bruker og medarbeidere i den lokale førstelinjetjenesten.

## 7.6 Klage- og ankesystemet

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen må ha et betryggende system for klage- og ankebehandling. Retten til overprøving av forvaltningsvedtak som brukeren ikke er tilfreds med, er en grunnleggende rettsikkerhetsgaranti. Klagemuligheter og mulighet til overprøving fra uavhengige instanser er en viktig forutsetning for en brukerrettet forvaltning. I en ny arbeids- og velferdsforvaltning skal brukeren føle seg sikker på at hensynene til personvern og rettsikkerhet er fullt ut ivaretatt. Det må etableres effektive klage- og ankeprosedyrer med kortest mulig saksbehandlingstider.

Organiseringen av dagens klage- og ankesystem i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten er nærmere beskrevet i kapittel 2. Etter regjeringens syn vil dette systemet kunne ivareta sentrale rettsikkerhets- og brukerhensyn også i en reorganisert forvaltning. Regjeringen vil derfor foreslå at hovedtrekkene ved dagens klage- og ankeordninger inntil videre videreføres i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Dette innebærer en arbeids- og velferdsforvaltning som ved etableringen vil være organisert med et klage- og ankesystem som følger et tosporet system, et system for den statlige arbeids- og velferdsetaten og et annet system for den kommunale sosialtjenesten:

I vedtak som gjelder sosialtjenestesaker vil fylkesmannen fortsatt være overordnet klageinstans. Fylkesmannen skal kunne prøve alle sider ved vedtaket, men kommunens frie skjønn kan bare overprøves dersom fylkesmannens finner at skjønnet er åpenbart urimelig. Ordinær domstolsbehandling vil ev. være neste ledd.

I vedtak som gjelder saker etter folketrygdloven er i dag fylkestyngdekantoret overordnet kla-

geinstans i saker der trygdekantoret har avgjørelsesmyndighet, og Aetat klage- og ankekantore i Kristiansand er overordnet klageinstans for vedtak fattet av Aetat lokal.

Etter Regjeringens syn vil det i en felles statlig arbeids- og velferdsetat være lite hensiktsmessig å videreføre klagebehandlingen slik den nå er organisert i Aetat og trygdeetaten. Det vil i så fall bety en type organisering av klagebehandling i saker der trygdekantoret i dag har vedtaksmyndighet og en annen organisering av klagebehandling i saker der Aetat lokal i dag vedtaksmyndighet. En mer ensartet organisering kan bl.a. bidra til kompetanseutvikling på feltet og en mer effektiv saksbehandling, og dermed ivareta en enhetlig klagebehandling. Regjeringen tar derfor sikte på å få etablert et felles og enhetlig system for klagebehandling i den nye statsetaten.

Dette må ses i sammenheng med organiseringen av mellomnivået (regionale organer, fylkesorganer) i den nye statsetaten, og valg av løsning må skje i samråd med ny etatsledelse.

Ved etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning vil Trygderetten være ankeinstans for avgjørelser fattet av den nye statsetaten, tilsvarende det som i dag gjelder på Aetats og trygdeetatens saksområder. Ved klage til overordnet instans og ved anke til Trygderetten, skal alle sider av saken kunne prøves, inkludert skjønnsutøvelsen. Avgjørelsene i Trygderetten kan overprøves av lagmannsretten.

For å ivareta intensjonene om helhetlig brukertilnærming og en felles førstelinjetjeneste mellom stat og kommune vil departementet vurdere å sette i gang en særskilt utredning av et framtidig klage- og ankesystem i en reformert og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning. Dette vil være et langsiktig og mer grunnleggende arbeid der målet bør være et klage- og ankesystem som bygger på mest mulig felles prinsipper og som er organisert på en mer enhetlig måte enn dagens system. En omlegging i denne retning er bl.a. lansert av Trygderetten i tilknytning til arbeidet med NOU 2004: 13 og i den påfølgende høringsrunden. Hovedelementene i Trygderettens forslag er å etablere et felles klage- og ankesystem for ordninger som omfattes av den framtidige arbeids- og velferdsforvaltning (det statlige arbeids- og velferdsområdet og den tradisjonelle sosialkontortjenesten der den økonomiske sosialhjelpen er sentral). Dette skal bestå av robuste klageorganer på regionnivå, med solid tverrfaglig kompetanse og reell uavhengighet i forhold til de organer som overprøves, og en sentral ankeinstans. Trygderetten foreslår også at ankeinstansen får formell status som domstol.

Trygderettens forslag vil utfordre etablerte prinsipper for utformingen av dagens klage- og ankesystem i forvaltningen, og forslaget illustrerer bare en av flere mulige løsninger på utformingen av et framtidrettet klage- og ankesystem for arbeids- og velferdsforvaltningen. En vurdering av mulige endringer på området må også ses i sammenheng med oppfølgingen av forslag i NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*.

## 7.7 Organiseringen på direktoratsnivået

---

Et sentralt formål med etableringen av det nye Arbeids- og sosialdepartementet i 2004 var å kunne utvikle en helhetlig og sammenhengende politikk på arbeids- og velferdsområdene. Regjeringen foreslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning vil legge til rette for en mer samlet og koordinert gjennomføring av politikken i førstelinjetjenesten. Også organiseringen av funksjonene i de sentrale gjennomførende leddene – direktoratene – må vurderes med det samme formålet for øye.

Arbeids- og velferdsforvaltningen på sentralt hold er i dag spredt på 3 direktorater: Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedirektoratet og Aetat arbeidsdirektoratet. Det vises til kapittel 2 for en nærmere beskrivelse.

Det følger av forslaget om en ny statlig arbeids- og velferdsetat som tar opp i seg oppgaver fra da-

gens Aetat og trygdeetat, at dagens Rikstrygdeverk og Aetat arbeidsdirektorat nedlegges som sådan, og at den nye etaten får ansvar for de direktoratsfunksjoner som følger av etatens oppgaveportefølje.

Behovet for å understøtte tett lokalt samvirke mellom stat og kommune i en ny førstelinjetjeneste, kan peke i retning av at også de statlige direktoratsfunksjonene for hele arbeids- og velferdsforvaltningens ansvarsområde burde dekket av samme organisasjon. Etter Regjeringens syn veier imidlertid hensynet til den interne kommunale samordningen tyngre. Direktoratfunksjonene for den kommunale sosialkontortjenesten bør som i dag organiseres sammen med direktoratsfunksjonene for kommunenes helseoppgaver og øvrige velferds- og sosialoppgaver. Det vil også være lite hensiktsmessig å plassere kommunale ansvarsområder inn i et direktorat med et linjeansvar for en stor statlig organisasjon. Regjeringen vil derfor beholde de aktuelle direktoratsfunksjonene for sosialtjenesten i kommunene i Sosial- og helsedirektoratet.

For at det sentrale statlige nivået skal kunne opptre koordinert og samlet, krever en slik løsning et tett samarbeid mellom den nye statsetaten og Sosial- og helsedirektoratet. Regjeringen vil bl.a. sikre dette gjennom den politiske styringen fra departementsnivået, noe det er lagt til rette for gjennom etableringen av Arbeids- og sosialdepartementet.

## 8 Økonomiske konsekvenser

### 8.1 Innledning

I dette kapitlet foretas en nærmere vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger, administrative effektiviseringsgevinster samt kostnader knyttet til gjennomføring av reformen.

I NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* ble det foretatt flere analyser og beregninger for å få fram et samlet og relevant tallmateriale om samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader ved en organisasjonsreform. Også i St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* ble det foretatt en vurdering av økonomiske konsekvenser. Mye av analysene/beregningene i disse to dokumentene bygger på en rapport fra Møreforskning<sup>1</sup> utarbeidet til St.meld. nr. 14 (2002–2003), og som til arbeidet med utvalgsutredningen ble utvidet og bearbeidet med data fra andre omstillingsprosjekter (særlig ligningsetaten).

Det kan skilles mellom tre typer av økonomiske konsekvenser: Samfunnsøkonomiske effekter/gevinster av bedre måloppnåelse, ikke varige gjennomføringskostnader («omstillingskostnader»), og effektiviseringsgevinster forstått som reduserte kostnader ved å produsere gitt volum og kvalitet når en ser bort fra de ikke varige gjennomføringskostnadene.

Disse tre måtene å vurdere økonomiske konsekvenser på er i varierende grad drøftet og omtalt både i stortingsmeldingen og i utvalgsutredningen. Mye av drøftingene er i form av regneeksemplene basert på visse forutsetninger om måloppnåelse, og vurderinger av kostnader og gevinster knyttet til andre større statlige omstillinger som er gjennomført den senere tid. Generelt er beregningene og analysene som er foretatt i de to dokumentene beheftet med usikkerhet, der resultatene hviler tungt på de forutsetninger om måloppnåelse som er valgt.

Etter Regjeringens vurdering gir materialet som utredningsutvalget bygger på et brukbart grunnlag til å vurdere de samfunnsøkonomiske ge-

vinster av reformen. Ytterligere samfunnsøkonomiske analyser vil, med den usikkerhet som ligger i forutsetningene, vanskelig kunne gi noe mer presis eller sikker kunnskap. I dette kapitlet legger Regjeringen derfor utredningsutvalgets illustrative beregninger til grunn for sine vurderinger og konklusjoner omkring de samfunnsøkonomiske effektene.

Regneeksemplene viser at selv med mindre forbedringer i måloppnåelsen, vil en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen kunne ha betydelig samfunnsøkonomisk nytteverdi.

Verken stortingsmeldingen eller utredningsutvalget konkretiserer administrative effektiviseringsgevinster i særlig grad, men begge påpeker at en organisasjonsreform vil ha et effektiviseringspotensial.

Etter Regjeringens vurdering har anslagene på gjennomføringskostnader i St.meld. nr. 14 (2002–2003) og i NOU 2004: 13 noe begrenset relevans, bl.a. fordi de er knyttet opp til en annen organisasjonsmodell enn den som foreslås her, og fordi det i liten grad er gjort anslag på de enkelte kostnadselementene som inngår i reformen. I stortingsmeldingen er gjennomføringskostnadene vurdert primært med henvisning til kostnadsbildet ved andre nylig gjennomførte offentlige reformer. På dette grunnlag kom en fram til at gjennomføringskostnadene varierte mellom 3 og 10 prosent av driftsbudsjettet, avhengig av omfanget på reformen. I utvalgsutredningen er det benyttet opplysninger om omstillingskostnadene ved omorganisering av ligningsforvaltningen supplert med kostnadsinformasjon fra de lokale samordningsforsøkene.

For å få et bedre og mer relevant bilde av gjennomføringskostnadene ved reformen er det identifisert ulike kostnadselementer som inngår i Regjeringens forslag til organisasjonsløsning, og beregnet ekstra ressursbehov i omstillingsfasen ved denne modellen sett i forhold til dagens økonomiske rammer. Det er også gjort nærmere vurderinger av mulige administrative effektiviseringsgevinster ved den foreslåtte organisasjonsmodellen.

Det samlede materialet viser at selv små forbedringer i måloppnåelsen ved en organisasjonsre-

<sup>1</sup> Hervik, A, Bremnes, H. og Ohr, F. (2002). *Økonomiske analyser av SATS-reformen*. Hervik, A. (2004) *Beregning av reformkostnader for SATS*. Møreforskning.

form vil kunne dekke inn relativt betydelige gjennomføringskostnader. Regjeringens foreslåtte organisasjonsmodell synes også å ha et klart effektiviseringspotensial på lengre sikt.

Som nevnt er anslagene usikre. Regjeringen vil legge stor vekt på å analysere usikkerheten i forutsetninger og anslag, og å sikre god oppfølging av og kontroll med kostnadsutviklingen. Det vil som ledd i gjennomføringen av reformen løpende bli arbeidet med å få fram et best mulig underlagsmateriale for budsjetteringen av reformen. Stortinget vil bli orientert om dette i forbindelse med regjeringens forslag i de årlige budsjettproposisjonene.

## 8.2 Samfunnsøkonomiske virkninger og effektiviseringsmuligheter

De samfunnsøkonomiske effektene er knyttet til hvor effektiv den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil være til å realisere målene for reformen, og særlig målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønader.

Som understreket av utredningsutvalget er det vanskelig å reddykke de samfunnsøkonomiske gevinstene av en organisasjonsreform. Andre rammebetingelser som arbeids- og velferdsforvaltningen arbeider under, vil også være av betydning. Dagens organisering, som nytte- og kostnadsberegninger av Regjeringens foreslåtte modell må sammenlignes med, har dessuten et forbedringspotensial i forhold til de gitte mål for reformen som vil redusere nettogevinsten ved den foreslåtte organisasjonsløsningen dersom dette potensialet blir realisert.

En bedre samordnet og mer integrert innsats innenfor de velferdsordninger som i dag administreres av de to statlige etatene og sosialtjenesten kan ha mange samfunnsøkonomiske gevinster. Tettere oppfølging av stønadsmottakere og iverksetting av nødvendige arbeidsrettede tiltak til rett tid kan bidra til kortere stønadperiode og til at mottakerne i mindre grad vil være avhengige av passive ytelser. En samordnet innsats kan bidra til en mer målrettet bruk av felles virkemidler. En forsterket og enda tettere oppfølging i sykepengefasen kan antas å medføre trygdeøkonomisk gevinst ved at overgangen til ytelser som uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenge og attføringspenge reduseres.

Analysene av reformbehovet i kapittel 3 gir un-

derlag for å legge til grunn at organisatoriske grep vil bidra til å få flere i arbeid og redusere den gjennomsnittlige varigheten i stønadsforløpene.

Utredningsutvalget har med utgangspunkt i materialet fra Møreforskning og forløpsdata fra Frischsenteret<sup>2</sup> beregnet nyttegevinst ved henholdsvis:

- a. Gjennom bedre organisering å forbedre måloppnåelsen med ett prosentpoeng i andelen som kommer tilbake i jobb innen ett år etter at første attføringsprosess er avsluttet (en økning fra 45 til 46 prosent.) Nyttgevinsten av en omorganisering med slik forbedret måloppnåelse er 100 millioner kroner per år under visse forutsetninger, og 1 milliard kroner om 10 år dersom forbedringen i måloppnåelsen holder seg konstant. Med en realrente på 7 prosent gir det en akkumulert nytte med nåverdi på ca. 3,7 milliarder kroner.
- b. Gjennom bedre organisering å redusere den gjennomsnittlige varigheten i stønadsforløp som avsluttes med overgang til arbeid etter yrkesmessig attføring med 1 måned. Dvs. en reduksjon på drøyt 2 prosent fra et gjennomsnittlig stønadsforløp i overkant av 3,5 år. Dette er beregnet å gi en årlig samfunnsøkonomisk gevinst på 400 millioner kroner under visse forutsetninger, eller en akkumulert nytte med nåverdi på nærmere 3 milliarder kroner.

De mulige økonomiske virkningene ved en organisasjonsreform kan også illustreres i form av reduserte tilgangsrater for de sykdomsrelaterte trygdeytelsene (sykepenge, rehabiliterings- og attføringspenge, tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon).

Dersom tilgangsratene reduseres simultant for de aktuelle stønadsordningene med ca. 5 prosent (2004-tilgangstall, eksklusiv sykepenge), kan den årlige budsjettvirkningen for nevnte ordninger anslås til nær 1 milliard kroner, som vil kunne dobles med en reduksjon i tilgangsratene på 10 prosent. På kort sikt vil en simultan effekt være lite realistisk. Det kan forventes at redusert tilgang først vil slå ut på korttidsytelsene og etter hvert forplante seg til uførepensjon. Det er neppe heller grunn til å anta at utgiftene både til uførepensjon og mer aktive ordninger som attføringspenge skal gå ned parallelt.

Utredningsutvalget har også vurdert reduksjon i ulempekostnader for brukerne ved en bedre samordning av arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget peker på to typer av ulempekostnader:

- a. Unødig lange ventetider før tiltak settes i verk og i overgangen mellom tiltak som forvaltes av

<sup>2</sup> Fevang, E., Røed, K., Westlie, L. og Zhang, T. (2004). *Veier inn i, rundt i og ut av det norske trygde- og sosialtjenestesystemet*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomiske forskning.

de to statsetatene/sosialtjenesten, fører til inntektstap for brukerne ved at inntekt av arbeid ligger høyere enn ytelse som gis under yrkesmessig attføring, rehabilitering eller som økonomisk sosialhjelp. En reduksjon i gjennomsnittlig varighet av stønadsforløp på 1 måned eller vel 2 prosent ved en bedre organisering vil innebære en reduksjon i disse ulempekostnadene på 80 millioner kroner per år under visse forutsetninger, eller drøyt 600 millioner kroner regnet i nåverdi dersom reduksjonen holdes konstant over en periode.

- b. Et velferdstap for brukere ved å bli sendt fram og tilbake mellom de statlige etatene og mellom disse og sosialtjenesten, uten å få en avklaring på sin situasjon. Utredningsutvalget foretok ikke konkrete beregninger av dette. Med Regjeringens forslag til organisasjonsløsning vil denne type velferdstap bli redusert som følge av at førstelinjetjenesten skal gi brukerne ett fysisk kontaktsted på kommunenivå for arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Etablering av felles arbeids- og velferdskontorer vil bl.a. bety en mer desentralisert tilgang til Aetatstjenester. En ny førstelinjetjeneste sammen med en mer offensiv bruk av bl.a. nett-tjenester, telefonisk informasjon, kontakt, veiledning og rådgivning vil bety reduserte reisekostnader og tidsbruk på reiser for brukerne.

Beregningene foran er illustrasjoner som viser at selv små forbedringer i måloppnåelsen på disse to punktene gir stor samfunnsøkonomisk nytteverdi. Hvor mye måloppnåelsen vil kunne forbedres ved Regjeringens foreslåtte organisasjonsløsning er vanskelig å anslå.

I NOU 2004: 13 ble det pekt på at en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen ville ha et betydelig potensial for kostnadseffektiv drift. Utredningsutvalget peker på flere mulighetsområder for økt administrativ effektivitet på lengre sikt gjennom organisatoriske grep, herunder redusert dobbeltarbeid og dobbeltkompetanse, endringer i kontorstruktur og utnyttelse av stordriftsfordeler. De to statsetatene og sosialtjenesten utfører i dag et betydelig dobbeltarbeid, bl.a. ved å innhente og registrere samme type informasjon fra samme bruker flere ganger. De har en betydelig dobbeltkompetanse på ytelsesforvaltning og saksbehandling i forhold til brukere som trenger arbeidsrettet bistand. De har en lite effektiv kontorstruktur der sosialtjenesten og trygdeetaten er tilstede med hvert sitt kontor i samtlige kommuner, mens Aetat er tilstede i ca. 150 av kommunene. Det er klare stordriftsfordeler i forhold til en rekke administra-

tive funksjoner. Utredningsutvalget har ikke foretatt beregninger av effektiviseringsgevinster, fordi dette ville kreve konkrete forutsetninger om utformingen av organiseringen utover det utvalget har gjort.

Sammenlignet med utredningsutvalgets forslag om to statlige etater vil Regjeringens forslag om en felles statlig etat trolig kunne øke potensialet for kostnadseffektivitet ytterligere på flere av disse områdene. Det gjelder dobbeltarbeid, og særlig i forhold til kontorstruktur og stordriftsfordeler. Det vil være enklere og mer kostnadsbesparende å etablere en helhetlig og samordnet førstelinjetjeneste for hele det statlige ansvarsområdet sammenlignet med utredningsutvalgets forslag, bl.a. når det gjelder husleieutgifter, administrasjon og tekniske løsninger. En felles statlig etat muliggjør også kostnadseffektiv ressursdisponering ved sentralisering av vedtak og forvaltning som ikke trenger direkte brukerkontakt, og en desentralisering av tjenesteyting som trenger nær brukerkontakt. Det er grunn til å understreke at dette dreier seg om mulige administrative effektiviseringsgevinster på lengre sikt som følge av at det gjøres nødvendige satsinger i gjennomføringsfasen i kompetanse, ledelse, utstyr og lokaler m.v.

Vurderinger som er foretatt på etatsnivå, viser at ved å organisere det statlige ansvaret i en felles etat på direktorats- og fylkesnivå vil en kunne oppnå effektiviseringsgevinster når det gjelder ledelse, stab- og støttefunksjoner. Tilsvarende gjelder på steder der Aetat og trygdeetaten er tilstede med egne kontorer. Med et felles førstelinjekontor vil det være naturlig å planlegge ledelse, merkantile funksjoner og bemanning ut fra det totale behovet. I mindre kommuner vil løsning av nødvendige minimumsoppgaver via kommunen, ev. i kombinasjon med ambulering, kunne redusere investeringsbehov og driftskostnader. Det vil kunne oppnås arealeffektivisering sammenlignet med nåværende organisering bl.a. som følge av effektivisering av administrative støttefunksjoner. Overgang til mer digitaliserte tjenester og kanaler koblet opp mot en felles arbeids- og velferdsforvaltning vil kunne representere store gevinster i forhold til dagens kontorstruktur.

Det vil være beheftet med stor usikkerhet å anslå de samlede administrative effektiviseringsgevinstene av nevnte tiltak. Gevinstene vil komme gradvis over en del tid etter at en har foretatt de nødvendige investeringer, bl.a. etablering av en ny basisplattform for IKT i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Men etter omstillingsperiodens utløp og den nye arbeids- og velferdsforvaltningen forutset-



ningsvis er fullt ut operativ, bør det ikke være urimelig å anta at de årlige administrative effektiviseringsgevinstene etter hvert vil kunne komme opp i 3–5 prosent av driftsbudsjettet. Mulighetene for å oppnå dette bygger på en rekke forutsetninger og krav til hvordan den statlige etaten i samarbeid med kommunene organiserer og innretter virksomheten for å ivareta målene for reformen, jf. kapittel 7, og at reformen ellers gjennomføres raskt og på en kontrollert måte. De kortsiktede gjennomføringskostnadene er omtalt i avsnittet nedenfor.

### 8.3 Gjennomførings-/ omstillingskostnader

#### 8.3.1 Generelt om forutsetninger og beregninger

Beregningene legger til grunn en tidsplan for iverksetting av reformen som er beskrevet i kapittel 9, og at etablering av en samlokalisert felles førstelinjetjeneste som omfatter alle kommuner vil måtte skje over en viss tid. Beregningene forutsetter at produksjon og servicenivå i gjennomføringsfasen skal opprettholdes minst på dagens nivå.

Det vil påløpe kostnader både for staten og kommunene, og på ulike nivåer i den statlige etaten. Men hovedtyngden av kostnadene vil ligge i etableringen av den nye førstelinjetjenesten. De krav som er stilt til utformingen av førstelinjetjenesten og hvordan denne er definert, jf. kapittel 7, er viktige premisser for beregningene.

Det er ikke gjort vurderinger av kostnadsdelingen mellom stat og kommune. Regjeringen legger til grunn at staten skal bære kostnadene dersom kommunene får utgifter knyttet til flytting for å oppnå det nye kravet til minimumsløsning. Dersom kommunene derimot ønsker å ta inn øvrige deler av sitt tjenestetilbud i den felles førstelinjetjenesten, må de selv dekke utgiftene til dette. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmål om kostnadsdeling i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

I beregningene har en med utgangspunkt i nåværende antall samlokaliserte enheter og kjente planer for nye samlokaliseringer lagt til grunn at det ved utgangen av 2006 vil være samlokaliserte kontorenheter i ca. 100 kommuner. Det er videre gjort beregninger med utgangspunkt i to alternative tempoplaner for etablering av førstelinjetjenesten: At samlokalisering lokalt skal være gjennomført i full skala i løpet av tre år fra tidspunktet for etablering av den nye statlige etaten, og med et

alternativt gjennomføringstempo på fem år. Beregningene tyder på at forskjellene på de to alternativene vil være nokså marginale. Dette har sammenheng med at noen kostnader vil øke ved et lengre implementeringsperspektiv, mens andre elementer vil falle rimeligere ut. Men effektiviseringsgevinstene ved reformen vil kunne komme tidligere ved en kort implementeringsfase. Som det framgår av kapittel 9 tar Regjeringen sikte på en rask, men forsvarlig gjennomføring av reformen.

Selv om vurderingene av omstillingskostnader bygger på mer realistiske forutsetninger og går lenger i konkretisering enn det som er gjort i St.meld. nr. 14 (2002–2003) og i NOU 2004: 13, er de likevel beheftet med stor usikkerhet. Usikkerheten har dels sammenheng med kompleksiteten i kostnadsbildet der både statlig og kommunal forvaltning er berørt. Dels skyldes usikkerheten at enkelte av kostnadselementene på nåværende tidspunkt er vanskelig å beregne, fordi visse sider ved organiseringen ikke er avklart i detalj. Som nevnt i kapittel 7 legger regjeringen til grunn at den nye ledelsen for den statlige etaten skal ha store frihetsgrader når det gjelder hvordan etaten skal organiseres internt. Mer sikre anslag kan derfor først utarbeides når det finnes mer detaljerte planer for bl.a. organisasjonsstruktur, geografisk lokalisering av kontorenheter og den konkrete utformingen av førstelinjetjenesten i den enkelte kommune. På denne bakgrunn må beregningene anses som grove kostnadsanslag som må bearbeides ytterligere.

#### 8.3.2 Nærmere om de enkelte kostnadselementene

Omstillingskostnadene kan inndeles i to hovedgrupper: Kostnader knyttet til tilpasning/ utvikling på IKT – området og kostnader knyttet til organisatoriske endringer.

##### *Gjennomføringskostnader IKT*

Som nevnt i kapittel 7 vil en ny arbeids- og velferdsforvaltning forutsette betydelige endringer i dagens IKT-systemer. Mesteparten av kostnadene ved dette er knyttet til etableringen av den nye førstelinjetjenesten over hele landet. Regjeringen tar sikte på å gjennomføre endringene i to faser: En basisplattform for IKT-løsninger som skal være avklart og delvis implementert ved etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, og en mer langsiktig og integrert løsning for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Basisplattformen omfatter løsninger som må realiseres for at en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning skal kunne yte en samordnet og helhetlig service overfor brukerne. Det vil være en plattform som ivaretar nødvendig informasjonsutveksling i de lokale arbeids- og velferdskontorene. Samtidig åpner løsningen også for mulige tilpasninger og endringer i IKT-systemene med sikte på å kunne ivareta kravene som stilles til førstelinjetjenesten, bl.a. når det gjelder samordning og et klart arbeidsrettet fokus. Tiltakene som ligger i basisplattformen vil være nødvendige også for en langsiktig og mer integrert løsning. Kostnadene ved å etablere basisplattformen vil påløpe over tid, etter hvert som det etableres nye lokale arbeids- og velferdskontorer.

Kostnadene ved gjennomføring av basisplattformen for IKT-løsningen er bl.a. knyttet til følgende elementer:

- Innføring av en sentralisert driftsmodell på statlige områder der dette ikke allerede er innført. Dette vil gi den nye statlige etaten en felles teknologisk plattform og det beste grunnlaget for å kunne realisere framtidig funksjonalitet og integrasjon mellom fagsystemer.
- Tilgjengeliggjøring av alle eksisterende fagsystemer (Aetat, trygdeetatens og kommunenes systemer) på en arbeidsstasjon for saksbehandlerne i den felles førstelinjetjenesten – uten vesentlig restrukturering eller samordning av systemene i statsetaten eller mot kommunene.
- Etablering av en enkel og skreddersydd applikasjon som skal vise nøkkelinformasjon om brukerne hentet fra fagsystemene i førstelinjetjenesten.
- Administrativ støtte i førstelinjetjenesten. Alle saksbehandlere, både kommunalt og statlig ansatte, skal ha tilgang til og kunne jobbe på sentrale løsninger for kontorstøtte, elektronisk samhandling og nødvendige administrative systemer.
- Utstyr og systemanskaffelser. I basisløsningen kan det være aktuelt med investeringer bl.a. til videokonferanseutstyr for å gi førstelinjetjenesten i mindre kommuner tilgang til spesialkompetanse utenfra, og til anskaffelse av IKT-baserte koorneringsløsninger på de største førstelinjekontorene.
- Etablere løsninger og tilpasninger som ivaretar samhandling og kommunikasjon mellom statlig og kommunalt ansatte i førstelinjetjenesten. Det må også etableres sikkerhetsløsninger m.v. som ivaretar personvern hensyn på en betryggende måte.
- Utrede og videreutvikle dagens IKT-løsninger for å sikre helhetlig og målrettet oppfølging av brukere som i dag mottar tjenester fra flere etater, og utrede en strategi og legge planer for implementering av en fullverdig (integrert) langsiktig IKT-løsning.

Kostnadene ved gjennomføring av elementene som inngår i basisIKT-løsningen kan grovt anslås til i underkant av 1 milliard kroner. Av dette vil 500–600 millioner kroner være implementeringskostnader i forbindelse med etablering av førstelinjetjenesten i alle kommuner. Utgiftene vil være fordelt over flere år. I dette anslaget er det ikke tatt hensyn til ev. kostnader på IKT-siden ved en mulig omstrukturering av de fylkesvise eller regionale nivåene i den statlige etaten. Det må understrekes at anslagene er svært usikre, bl.a. i forhold til kommunale tilpasninger og behov for ytterligere funksjonalitet som understøtter en felles førstelinjetjeneste og som ennå ikke er avdekket.

Utvikling og implementering av en mer fullverdig og integrert IKT-løsning for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil være krevende og må trolig gjennomføres som en trinnvis prosess hvor løsningene blir gradvis mer integrert i henhold til en streng prioritering. Ev. kostnader ved en langsiktig løsning gir merutgifter utover sannsynlige utviklingskostnader innenfor dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, vil bl.a. avhenge av utbyggings- og utviklingsmuligheter m.v. i eksisterende systemer. En videreutvikling av dagens systemer antas å kunne redusere kostnadene vesentlig sammenlignet med etablering av nye systemløsninger.

Departementet vil legge stor vekt på å få på plass ekstern kvalitetssikring av den samlede IKT satsningen, bl.a. for å sikre konseptvalg, kostnadsanslag og styringsopplegg.

#### *Gjennomføringskostnader ved organisatoriske endringer*

Kostnadene ved gjennomføring av de organisatoriske endringene vil særlig være knyttet til:

- Planleggings- og utredningsarbeid
- Tjenesteutvikling i en ny arbeids- og velferdsforvaltning, inkl. følgeforskning og evaluering
- Opplæring og kompetanseutvikling inkl. kulturbygging
- Markedsføring av og informasjon om ny organisering
- Lokaler og personell

- Kompensasjon for produktivitetstap i beslutnings- og gjennomføringsfasen

Nedenfor er det kort gjort rede for hva som inngår i de ulike elementene. Det er lagt til grunn at alle kontorer som ikke allerede er samlokalisert må reetableres på ny lokasjon.

#### *Planleggings- og utredningsarbeid m.v.*

Det er nødvendig å ha et apparat som skal forberede og gjennomføre omstillingen både på departementsnivå, direktoratsnivå, på fylkesnivå og i den enkelte kommune

En tar bl.a. sikte på å opprette en sentral interimsorganisasjon som skal virke fram til den nye statsetaten er formelt etablert, utvikle støttefunksjoner på fylkesnivå til lokale kontoretableringer og støtte til kommunene i omstillingsprosessen. Viktige oppgaver vil bl.a. være å utarbeide konkrete planer for etablering av en samlokalisert førstelinjetjeneste over hele landet, utvikle standarder for service- og tjenestenivå som skal være tilstede på det enkelte kontaktsted lokalt, og avklare den statlige organiseringen på fylkes-/regionalt nivå.

#### *Tjenesteutvikling m.v. i førstelinjetjenesten*

For å innfri kravene som stilles til førstelinjetjenesten og sikre effektiv samordning, er det nødvendig med en grunnleggende gjennomgang av arbeidsmetodikk og virkemiddelbruk i den samlede arbeids- og velferdsforvaltningen. Som ledd i denne gjennomgangen vil det påløpe kostnader ved en rekke tiltak:

- Utvikle en helhetlig og felles arbeidsmetodikk i tråd med overordnede mål og føringer for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen
- Utvikle jobbfokus/arbeidsretting av tjenester og i kontakten med brukerne
- Utvikle felles prosess- og rutinebeskrivelser i førstelinjetjenesten, bl.a. for å sikre kvalitet i tjenesteytingen
- Videreutvikle metoder og verktøy for helhetlige tjenesteforløp
- Vurdere balansen mellom oppgaveløsning knyttet til det fysiske kontaktstedet vs. behovet for virtuelle møtepunkter
- Utvikle et felles etatsinternt regelverk
- Etablere fora for brukermedvirkning på systemnivå og metodikk for brukerkontakt

Disse tiltakene er nærmere omtalt i kapittel 7.

Det vil videre være behov for å etablere en målrettet forsøksvirksomhet for å utvikle førstelin-

jetjenesten innenfor den organisatoriske rammen som Regjeringen nå har valgt. Følgeforskning og evaluering er også viktig for å ivareta behovet for dokumentasjon, systematisk kvalitetsutvikling og kunnskapsoppsummeringer slik at tjenesteytingen kan skje på basis av sikker kunnskap.

#### *Opplæring og kompetanseutvikling inkl. kulturbygging*

Reformen berører ca. 16 000 ansatte som arbeider i virksomheter med ulik kultur og som har ulikt utdanningsnivå og ulike erfaringer m.v. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil stille nye og felles krav til medarbeidernes kompetanse. Det vil være spesielle utfordringer knyttet til etablering av den nye førstelinjetjenesten. Satsingen på kompetanse og kulturbygging er en kritisk faktor for å gjennomføre en vellykket reform.

Viktige elementer i denne satsningen vil være lederutvikling, kompetanse- og kulturkartlegging i nåværende etater og av kompetansebehov i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, kompetanseutvikling på ulike fagområder for å sikre god og målrettet oppfølging av brukerne m.v. Mye av kunnskapsoppbyggingen vil måtte skje gjennom bl.a. bruk av e-læring og lokale samlinger. Satsingen omfatter også systematisk bruk av kryssbe- manning/hospitering som er en effektiv form for kompetanseheving. Det vises til nærmere omtale av kompetansebygging m.v. i kapittel 7.

#### *Markedsføring av og informasjon om ny organisering m.v.*

Reformen vil berøre hele Norges befolkning, i tillegg til de ansatte i den nye statlige organisasjonen og i den felles førstelinjetjenesten. Det vil bl.a. være behov for å utvikle nytt profilprogram, nyopptrykk av papirbasert materiale, intern og ekstern informasjon om ny organisering.

#### *Lokaler og personell*

Dette innebærer bl.a. utgifter til etablering av en samlokalisert førstelinjetjeneste over hele landet, og omfatter investeringer i nye lokaler, anskaffelse av utstyr i de nye kontorene, etablering av selvbetjeningssoner, tomgangsleie og flyttekostnader på ulike nivåer i organisasjonen m.v. Det er også medregnet kostnader til samlokalisering av de to statlige etatene på fylkes-/regionnivå. Det er ellers ikke tatt hensyn til mulige kostnader ved ev. organisatoriske endringer på dette nivået. Heller ikke utgifter knyttet til ev. endring av arbeidslivssentre,

hjelpemiddelsentraler eller brukerrettede spesialenheter i Aetat er vurdert.

Etablering av Call-senter som skal gi svar på/avklare faglige policyspørsmål vil være et viktig tiltak som i begynnelsen kan i møtekomme behovet for trygghet og informasjon blant de ansatte, og som etter hvert kan bidra til en felles faglig forståelse og innretning av arbeidet, spesielt i førstelinjetjenesten.

Det vil også være viktig å etablere regionale kundesentre for eksterne brukere og samarbeidspartnere, som erstatning for sentralbord og som skal fungere som førstelinjetjeneste på telefon og e-post. Erfaringer viser at dette vil øke tilgjengeligheten til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester, øke servicenivået på telefon i førstelinjetjenesten, øke brukernes tilfredshet i møte med de ansatte over telefon, og legge til rette for å utnytte ressursene mer effektivt.

#### *Kompensasjon for produktivitetstap i beslutnings- og gjennomføringsfasen.*

Det forutsettes at dagens produksjon og tjenesteyting skal opprettholdes minst på dagens nivå i gjennomføringsfasen. Behovet for kompensasjon for produktivitetstap er særlig knyttet til fravær i forbindelse med kurs, informasjonsmøter og kompetansebygging m.v.

En del av de samlede gjennomføringskostnadene vil være i form av engangsinvesteringer og

engangsutgifter, mens andre deler vil representere tunge satsinger over flere år. De kostnadsmessig tunge løftene vil særlig være knyttet til kompetanseutvikling og kulturbygging, den fysiske etableringen av førstelinjetjenesten inkl. tomgangsleie, og tiltak for å opprettholde produksjon og service i beslutnings- og gjennomføringsfasen.

Et grovt og foreløpig anslag indikerer samlede gjennomføringskostnader knyttet til organisatoriske endringer på omkring 2 milliarder kroner. Utgiftene vil være fordelt over flere år.

Samlet utgjør kostnadene til en basis IKT-plattform og organisatoriske omstillingskostnader, med den usikkerhet som ligger i forutsetninger og anslag, nærmere 3 milliarder kroner. Det er da ikke vurdert om det vil bli merkostnader ved en langsiktig, fullverdig IKT-løsning. Det er heller ikke tatt hensyn til kostnader ved en ev. omstrukturering av det fylkesvise/regionale nivået i den statlige etaten utover samlokalisering. Videre er det i anslagene ikke tatt høyde for at samlokalisering ev. kan skje gjennom utnytting av eksisterende lokaliteter eller ved interkommunalt samarbeid, som kan bety lavere kostnader.

Regjeringen vil understreke at omstillingskostnadene, både på IKT-området og ved de organisatoriske tiltakene, vil være helt nødvendige investeringer for å kunne ta ut de potensielle effektiviseringsgevinstene og for å sikre at reformen skal kunne gi samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

## 9 Gjennomføring av reformen

### 9.1 Innledning

En organisasjonsreform med etablering av en ny statlig etat for arbeid og velferd og en felles førstelinjetjeneste basert på samarbeid mellom stat og kommune vil være en stor og krevende organisasjonsendring. Reformen vil direkte berøre rundt 16 000 ansatte som årlig forvalter ca. 265 milliarder kroner og betjener om lag halvparten av befolkningen. Samordningen vil være en av de største og mest gjennomgripende forvaltningsreformene som er gjennomført i offentlig sektor i Norge.

For å oppnå snarlige og vesentlige resultater i forhold til målene som er satt for reformen er det avgjørende å sikre en effektiv og betryggende gjennomføring. Sentralt i gjennomføringsarbeidet vil være å legge til rette for gode prosesser som sikrer at målene med organisasjonsendringene hele tiden er i fokus, samtidig som den løpende driften ivaretas på en tilfredsstillende måte.

I dette kapitlet skisserer Regjeringen hovedpunktene i en samlet strategi for gjennomføring av reformen. Strategien har fokus på planleggings- og gjennomføringsaktiviteter fram til tidspunktet for den formelle etableringen av en ny statlig etat, men legger også visse føringer for det som skal skje den første tiden etterpå. Sentrale elementer i gjennomføringsstrategien er bl.a. avklaring av nødvendig lovgrunnlag, etablering av en statlig etat, utvikling av samarbeidet mellom stat og kommune, utforming og etablering av førstelinjetjenesten og organisering av selve gjennomføringsprosessen, inklusive samarbeidet med ansatte og brukere.

Regjeringen vil også vurdere regelverk og forvaltningsansvar for helserefusjoner m.v. som i dag administreres av trygdeetaten. Regjeringen vil videre vurdere å sette i gang en særskilt utredning av et framtidig klage- og ankesystem for en reorganisert og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning.

Gjennomføringen må håndtere to særskilte utfordringer:

- Sammen med kommunene å etablere en ny og samordnet førstelinjetjeneste, bestående av et arbeids- og velferdskontor i hver kommune.

Dette skal skje bl.a. gjennom å utvikle et hensiktsmessig lovgrunnlag for samarbeid og samlokalisering, inngå avtaler og legge til rette for ulike samordnings- og samarbeidstiltak som kan bidra til at arbeids- og velferdskontoret blir brukerens kontaktsted for hele tjenestespekteret.

- Etablere en helt ny statlig etat som tar opp i seg nåværende trygdeetat og Aetat. Denne etaten må både kunne forholde seg til et dynamisk arbeidsmarked og samtidig håndtere tunge og krevende forvaltningsoppgaver. I omorganiseringsfasen må den også kunne håndtere gjennomføring av en pensjonsreform, samtidig med at løpende produksjon og service skal ivaretas på en tilfredsstillende måte.

### 9.2 Viktige forutsetninger for å lykkes

Skal en lykkes med en målrettet og effektiv gjennomføring av reformen er det nødvendig å ha fokus på og iverksette tiltak også på andre områder enn det som dreier seg om formell organisasjonsstruktur. Regjeringen ser følgende områder som særlig viktige:

- Legge opp til en styrings- og ledelsesfilosofi der beslutninger i størst mulig grad fattes nær brukeren.
- Etablere en felles bevissthet hos alle berørte ledere og ansatte om formålet med organisasjonsendringene.
- Bygge en felles kultur på tvers av gamle organisasjonsenheter som støtter opp under reformens mål og bidrar til å bygge det nye fellesskapet.
- Utvikle ny kompetanse og sørge for nødvendig opplæring både som ledd i å endre og bygge en felles kultur, og for å imøtekomme behovene til ansatte som vil få nye arbeidsoppgaver som krever annen eller supplerende kompetanse.
- Utvikle arbeidsmetoder og IKT-løsninger som understøtter en helhetlig arbeidsprosess.
- At det legges stor vekt på åpenhet, kommunikasjon og medvirkning i forhold til de ansatte og deres organisasjoner.

- At brukerne og brukerorganisasjonene trekkes med i omstillingsarbeidet.

Regjeringen vil understreke betydningen av å ha god kontakt med de ansatte og deres organisasjoner, og med brukere og brukerorganisasjoner underveis i arbeidet. Avtaleverket gir et godt og omforent verktøy for samarbeidet med arbeidstakerorganisasjonene. Synspunkt og vurderinger fra brukerorganisasjonene er ikke minst viktig ved utformingen av førstelinjetjenesten og grensesnittet mellom bruker, forvaltning og tjenesteytere.

I tillegg vil Regjeringen påpeke betydningen av tidlig avklaring av roller og ansvar mellom de impliserte parter i gjennomføringsprosessen. Dette er nærmere omtalt bak i dette kapitlet.

### 9.3 Tidsplan for iverksetting og gjennomføringsprosess

#### *Tidsplan for iverksetting*

Regjeringen tar sikte på en rask, men forsvarlig iverksetting. Dette er ikke minst viktig for å sikre motivasjon og målrettethet hos ledelse og ansatte i statsetatene og kommunene.

Behandlingen i Stortinget av stortingsproposisjonen vil danne grunnlaget for planleggingen av organisasjonsendringene. Dersom Stortinget avklarer valg av organisasjonsmodell våren 2005, tar Regjeringen sikte på å legge fram forslag til nødvendige lovendringer ved årsskiftet 2005/2006, slik at den formelle etableringen av en ny, felles statlig etat kan skje fra annet halvår 2006.

#### *Nødvendige lovendringer og harmonisering av avtaler*

Nødvendige lovendringer omfatter bl.a. å etablere lovgrunnlag for en felles statlig etat, lovgrunnlag for utforming av en felles førstelinjetjeneste basert på samarbeid mellom stat og kommune, bestemmelser om klage- og ankebehandling og ev. personvern.

Dagens lovgivning som hjemler virksomheten til Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten (sysselsettingsloven, folketrygdloven og sosialtjenesteloven) har i varierende grad bestemmelser om tjenestenes organisering og hvordan saker skal behandles. Aetat har i dag frihet til å organisere seg selv ut fra brukernes behov og tilgjengelige administrative ressurser. Stortinget sluttet seg til dette prinsippet senest ved behandling av ny arbeidsmarkedslov. Folketrygdloven har bestemmelser om at det skal være et trygdekontor i hver kommu-

ne, et fylkestyrgdekontor og en hjelpemiddelsen-  
tral i hvert fylke, og at folketrygden sentralt skal administreres av Rikstrygdeverket.

Kommuner og statlige etater skal ha stor frihet til å organisere tjenestene for å sikre høy formålseffektivitet, og mulighet for tilpasning til lokale forhold. I overensstemmelse med dette vil Regjeringen legge opp til at omfanget av organisatoriske bestemmelser i lov og forskrift for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen begrenses til et nødvendig minimum.

For å ivareta viktige rettsikkerhetshensyn legges det til grunn en to-trinns klagebehandling og ankebehandling som nå. Det vil bli vurdert å etablere et felles og enhetlig system for klagebehandling for vedtak som fattes på statsetatens ansvarsområde.

Regjeringen vil vurdere nærmere behovet for lovendring for å legge bedre til rette for effektivt samarbeid og ivaretagelse av personvern og taushetsplikt. Førstelinjetjenesten vil ha ansatte med både statlig og kommunalt ansettelsesforhold. Dette gir en utfordring for praktiseringen av personalpolitikken fordi staten og kommunal sektor har forskjellige lov- og avtaleverk på dette området. Departementet er derfor innstilt på å samarbeide tett med hovedorganisasjonene med sikte på å finne fram til gode praktiske løsninger når det gjelder anvendelsen av lov- og avtaleverket. Hensikten må være å finne smidige løsninger som resulterer i en god samlet personalpolitikk.

#### *Gjennomføringsprosess*

Gjennomføringsstrategien vil legge grunnlag for planlegging av de foreslåtte organisasjonsendringene som skal starte opp straks denne proposisjonen er fremlagt.

Departementet legger stor vekt på snarest mulig å få på plass en leder for den statlige etaten, og vil starte ansettelsesprosessen så snart Stortinget har behandlet saken. Departementet tar sikte på å peke ut etatsleder som fram til etableringen av den nye etaten, skal lede en interimsorganisasjon med ansvar for planlegging og gjennomføring av oppgaver som ikke naturlig tilligger departementet.

Det vil bli lagt opp til et tett samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner om gjennomføringen. Det vil bli holdt nær kontakt med KS og de enkelte kommuner om dette. Det vil bli etablert en omstillingsavtale/medbestemmelsesavtale mellom departementet og berørte tjenestemannsorganisasjoner. På politisk plan vil det bli lagt opp til god kontakt med hovedsammenslutningene i arbeidslivet. Arbeidslivspolitisk råd vil være et egnet forum

for dette. Regjeringen vil understreke at ingen tilsatte skal sies opp i forbindelse med gjennomføringen av organisasjonsreformen, men for noen kan det bli tale om å bytte arbeidssted. Regjeringen forutsetter også at effektiviseringsgevinstene ved omorganiseringen i hovedsak hentes ut gjennom bedre service, økt oppfølging og økt måloppnåelse.

Departementet legger ellers vekt på at den nye etaten fra iverksettingstidspunktet skal framstå med ett direktorat, og med mest mulig integrerte administrative og faglige funksjoner. Samtidig skal også brukerne møte en ny etat med én ledelse og en helhetlig service. Samlokaliseringen både på sentralt, lokalt og regionalt nivå vil imidlertid måtte ta noe lengre tid.

IKT-området representerer spesielle utfordringer i en omorganisering. For å møte disse utfordringene i forkant, utarbeides det en strategi og plan for etablering av en basis IKT-plattform. Det tas sikte på at en felles første basisplattform for IKT-løsninger i en ny statlig etat og i en felles førstelinjetjeneste skal være tilgjengelig fra 1. januar 2007.

For at en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning skal nå de oppsatte mål, er det av stor betydning at den har den nødvendige kompetanse. Regjeringens forslag til organisasjonsreform vil medføre kompetansemessige utfordringer og behov bl.a. for:

- breddekompetanse i en felles førstelinjetjeneste
- kompetanse som gjør økt desentralisering av oppgaver mulig
- kompetanse for økt bruk av skjønn, for eksempel til vurdering av arbeidsevne
- samhandlings- og veiledningskompetanse
- kompetanse om arbeidslivets behov.

Departementet vil møte disse utfordringene gjennom systematisk kompetansekartlegging og målrettet satsning på å utvikle kompetansefremmende tiltak i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Det dreier seg om tiltak både på kort sikt og om en mer langsiktig kompetansebyggende satsning rettet mot de som allerede er ansatt og i forhold til rekruttering av nye medarbeidere.

Etablering av en fullt ut operativ førstelinjetjeneste vil måtte skje over tid. Det må bl.a. etableres hensiktsmessig kontorstruktur, det må etableres rutiner og systemer for faglig og administrativt samarbeid, den tekniske infrastrukturen må tilpasses, det må satses på lederutvikling, oppbygging av nødvendig kompetanse og en felles organisasjonskultur. Selv om det nødvendigvis vil ta en del tid før alt dette er på plass i landets kommuner, er

det Regjeringens mål å få til en rask etablering av førstelinjetjenesten.

Per 31. desember 2004 er de to statsetatene og sosialtjenesten samlokalisert i 52 kommuner. 11 av disse har ikke felles mottak og i 4 kommuner omfatter samlokaliseringen kun mottaket. I tillegg har knapt 100 kommuner samlokaliseringssløsninger mellom to av de involverte etatene. Med utgangspunkt i kjente planer m.v. for samlokalisering, forventes at ca. 90 kommuner vil ha samlokaliseringssløsninger mellom de to involverte statsetatene og sosialtjenesten innen medio 2006. Dette innebærer at nesten halvparten av kommunene på dette tidspunktet vil kunne være dekket av samlokaliseringssløsninger i en eller annen form. Regjeringen vil legge opp til en forsering av antall samlokaliseringer fram mot etableringstidspunktet for den nye statsetaten der dette er hensiktsmessig.

Tidsperspektivet for videre samlokalisering og etablering av nye arbeids- og velferdskontorer i den enkelte kommune vil bl.a. måtte bero på lokale forhold som utløp av nåværende husleieavtaler, tilgang på hensiktsmessige kontorlokaler for samlokalisering m.v., og må vurderes opp mot samlede kostnader og nytteverdi. Regjeringen tar sikte på at førstelinjetjenesten i det alt vesentlige skal være samlokalisert over hele landet innen 2010. Når lederen for den nye statsetaten er på plass, vil det bli utarbeidet en framdrifts- og utrulleringsplan for førstelinjetjenesten i samarbeid med kommunene.

#### *Parallell gjennomføring av en organisasjonsreform og en pensjonsreform*

Gjennomføring av en organisasjonsreform vil i tid kunne falle sammen med forberedelse og gjennomføring av en ny pensjonsreform. Den samme etaten vil ha et vesentlig ansvar for gjennomføringen av begge reformene. Samlet sett vil dette utgjøre en stor utfordring for etaten, både ressursmessig og på kompetansesiden. Regjeringen vil legge stor vekt på å minimalisere gjennomføringsrisiko gjennom å planlegge og gjennomføre reformene sett i sammenheng.

#### *Videre arbeid med reformen*

Når Stortinget har avklart valg av organisasjonsmodell, vil det bli lagt mer detaljerte planer for gjennomføringen. Departementet tar sikte på å etablere et gjennomføringsprosjekt for omorganiseringen og de ulike aktiviteter og tiltak som det er aktuelt å sette i gang for å støtte opp under de organisatoriske endringene. Noen av oppgavene, som for eksempel overordnet planlegging, kvali-

tetsikring, kostnadskontroll og arbeidet med nødvendige lovforslag, må ivaretas av departementet. De mer konkrete gjennomføringsoppgavene vil, inntil en ny statsetat formelt er etablert, så langt som mulig bli lagt til en interimorganisasjon under ledelse av framtidig etatsleder. Det kan være aktuelt at planleggingen av enkelte av disse oppgavene startes opp i regi av departementet. Det vil raskt bli tatt initiativ til å fremforhandle en rammeavtale med KS som kan være retningsgivende for lokale avtaler om samarbeid og samlokalisering. En slik avtale bør være klar innen den nye statlige etaten er etablert.

#### **9.4 Ressursbehov for 2005 til forberedelse og planlegging av reformen.**

Det foreslås 7 millioner kroner for 2005 til forberedelse og planlegging av reformen under nytt kapittel 604 Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Bevilgningene under kapittel 620 Utredningsvirksomhet, forskning m.v., post 21 og kapittel 2600 Trygdeetaten, post 01 Driftsutgifter foreslås redusert med henholdsvis 4,4 millioner kroner og 2,6 millioner kroner. Til sammen reduseres bevilgningene med 7 millioner kroner.

Hoveddelen av utgiftene er knyttet til etablering av en interimorganisasjon som skal ha an-

svar for de mer konkrete gjennomføringsoppgavene inntil ny statsetat formelt er etablert, og til en mindre styrking av Arbeids- og sosialdepartementet for å ivareta gjennomføringsoppgaver som naturlig tilligger departementet. Interimorganisasjonen vil bli etablert så snart ny etatsleder er på plass. Det er i tillegg budsjettert med utgifter til ekstern ekspertbistand og til ulike aktiviteter av forberedende karakter knyttet til oppgaver som det bør arbeides med så snart Stortinget har behandlet saken.

Interimorganisasjonens behov for særskilte fullmakter i forhold til eksisterende etater vil bli vurdert nærmere. Regjeringen vil, dersom det er behov for det, komme tilbake til Stortinget med nødvendige forslag om dette.

Behov for tilførsel av ekstra ressurser for 2005 til implementering av nødvendige tilpasninger i IKT-systemene vil bli vurdert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2005.

Arbeids- og sosialdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om ny arbeids- og velferdsforvaltning.

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om ny arbeids- og velferdsforvaltning i samsvar med et vedlagt forslag.

---



## Forslag til vedtak om ny arbeids- og velferdsforvaltning

### I

I statsbudsjettet for 2005 gjøres følgende endringer:

#### Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
604		Ny arbeids- og velferdsforvaltning	
	21	Spesielle driftsutgifter, bevilges med .....	7 000 000
620		Utredningsvirksomhet, forskning m.v.	
	21	Spesielle driftsutgifter, reduseres med .....	4 400 000
		fra kr 83 900 000 til kr 79 500 000	
2600		Trygdeetaten	
	01	Driftsutgifter, reduseres med .....	2 600 000
		fra kr 4 954 000 000 til kr 4 951 400 000	

**Vedlegg 1****Inviterte høringsinstanser og mottatte hørings svar****Inviterte høringsinstanser**

Aetat Arbeidsdirektoratet  
 Akademikerne  
 Arbeidsforskningsinstituttet  
 Arbeidsgiverforeningen NAVO  
 Arbeidsmiljøsentret  
 Arbeidssamvirkenes Landsforening  
 Bedriftsforbundet  
 Bransjeforeningen Attføringsbedriftene  
 Bemannings- og rekrutteringsbransjens forening  
 Datatilsynet  
 Den norske Advokatforening  
 Den Norske Kreftforening  
 Departementene  
 Direktoratet for arbeidstilsynet  
 FAFO  
 Finansforbundet  
 Finansnæringens arbeidsgiverforening  
 Finansnæringens Hovedorganisasjon  
 Forum for arbeid med bistand  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 Fylkeskommunene  
 Fylkesmennene  
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon  
 Handelshøyskolen BI  
 Høgskolen i Agder  
 Høgskolen i Oslo  
 Høgskolen i Nord-Trøndelag  
 Høgskolen i Tromsø  
 Innvandrernes Landsorganisasjon  
 Kirkens Bymisjon  
 Kommunene  
 Kommunenes Sentralforbund  
 Konkurransetilsynet  
 Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene  
 Landslaget for offentlige pensjonister  
 Landsorganisasjonen i Norge  
 Landsrådet for arbeid til yrkeshemmede  
 Landsrådet for Norske barne- og ungdomsorganisasjoner  
 Ligestillingsombudet  
 Ligestillingsrådet  
 Ligestillingssenteret  
 Mangfold i arbeidslivet

Norges Bank  
 Norges Bondelag  
 Norges Fiskarlag  
 Norges Handelshøyskole  
 Norges Kvinne- og Familieforbund  
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)  
 Norsk Attføringsforum  
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag  
 Norsk Helse- og sosiallederlag  
 Norsk Omskoleringsforbund  
 Norsk Pensjonistforbund  
 NOVA  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Organisasjon mot offentlig diskriminering  
 Riksrevisjonen  
 Rikstrygdeverket  
 Rådet for psykisk helse  
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner  
 Seniorforum for attføring  
 Seniorsaken Norge  
 Senter for seniorpolitikk  
 Senter mot etnisk diskriminering  
 Sivilombudsmannen  
 Skattedirektoratet  
 Sosial- og helsedirektoratet  
 Statens arbeidsmiljøinstitutt  
 Statens eldreråd  
 Statens råd for funksjonshemmede  
 Statens seniorråd  
 Statistisk sentralbyrå  
 Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning  
 Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning  
 Telemarksforskning  
 Trygderetten  
 Universitetet i Bergen  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Tromsø  
 Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon  
 Utlendingsdirektoratet  
 Velferdsalliansen  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

**Mottatte høringsvar**

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 Krefthforeningen  
 Landslaget for offentlige pensjonister  
 Norges Blindforbund  
 Norges Handikapforbund  
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede  
 Norsk Pensjonistforbund  
 Rådet for psykisk helse  
 Senter for seniorpolitikk  
 Senter mot etnisk diskriminering  
 Statens råd for funksjonshemmede  
 Statens seniorråd  
 Velferdsalliansen  
 Akademikerne  
 Arbeidsgiverforeningen  
 NAVO  
 Bedriftsforbundet  
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund  
 Aetat  
 Rikstrygdeverket  
 Sosial- og helsedirektoratet  
 Barne- og familiedepartementet  
 Kommunal- og regionaldepartementet  
 Justis- og politidepartementet  
 Moderniseringsdepartementet  
 Nærings- og handelsdepartementet  
 Utdannings- og forskningsdepartementet  
 Høgskolen i Nord-Trøndelag  
 Statistisk sentralbyrå  
 Arbeidssamvirkenes Landsforening  
 Attføringsbedriftene  
 Datatilsynet  
 De selvstendige kommunale pensjonskasser  
 Den norske lægeförening  
 Direktorat for arbeidstilsynet  
 Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere  
 Forum for Offentlige ServiceKontor  
 Fylkesmannen i Aust-Agder  
 Fylkesmannen i Buskerud  
 Fylkesmannen i Finnmark  
 Fylkesmannen i Hedmark  
 Fylkesmannen i Nordland  
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag  
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
 Fylkesmannen i Rogaland  
 Fylkesmannen i Sogn og Fjordane  
 Fylkesmannen i Troms  
 Fylkesmannen i Vest-Agder  
 Fylkesmannen i Vestfold

Fylkesmannen i Østfold  
 Hørselshemmedes Landsforbund  
 Norsk fysioterapeutforbund  
 Norsk Ergoterapeutforbund  
 Norsk Helse- og Sosiallederlag  
 Norsk Psykologforening  
 Landsforeningen for hjerte- og lungesyke  
 Luftfartstilsynet  
 Skattedirektoratet  
 Sosiallederne  
 Statens helsetilsyn  
 Statens Pensjonskasse  
 Trygderetten  
 Vestlandske Blindforbund  
 Kommunenes Sentralforbund  
 Kommunens Sentralforbund Sør-Trøndelag  
 Akershus fylkeskommune  
 Aust-Agder fylkeskommune  
 Hordaland fylkeskommune  
 Nordland fylkeskommune  
 Oppland fylkeskommune  
 Sogn og Fjordane fylkeskommune  
 Sør-Trøndelag fylkeskommune  
 Telemark fylkeskommune  
 Vestfold fylkeskommune  
 Østfold fylkeskommune  
 Alta kommune  
 Andebu kommune  
 Aremark kommune  
 Arendal kommune  
 Asker kommune  
 Askim kommune  
 Bamble kommune  
 Bergen kommune  
 Bø kommune  
 Bærum kommune  
 Drammen kommune  
 Drangedal kommune  
 Dønna kommune  
 Eide kommune  
 Eidsberg kommune  
 Eidskog kommune  
 Eidsvoll kommune  
 Elverum kommune  
 Enebakk kommune  
 Fedje kommune  
 Felles uttalelse (*Aetat og trygdeetat i Sør-Trøndelag og Trondheim kommune*)  
 Flakstad kommune  
 Fitjar kommune  
 Fredrikstad kommune  
 Frogn kommune  
 Frøland kommune  
 Grimstad kommune  
 Grue kommune

Hemne kommune  
Herøy kommune  
Holmestrand kommune  
Hornindal kommune  
Høylandet kommune  
Jevnaker kommune  
Klepp kommune  
Klæbu kommune  
Kongsberg kommune  
Kongsvinger kommune  
Kristiansand kommune  
Kvinnherad kommune  
Kvæfjord kommune  
Larvik kommune  
Lier kommune  
Lierne kommune  
Lindås kommune  
Lund kommune  
Luster kommune  
Lyngdal kommune  
Lødingen kommune  
Løten kommune  
Mandal kommune  
Masfjorden kommune  
Melhus kommune  
Meråker kommune  
Midtre Namdal region (*Kommunene i Overhalla, Namdalseid, Flatanger, Fosnes og Namsos*)  
Moss kommune  
Målselv kommune  
Namdalseid kommune  
Narvik kommune  
Nesodden kommune  
Nissedal kommune  
Nittedal kommune  
Nord-Aurdal kommune  
Nord-Fron kommune  
Nøtterøy kommune  
Oppegård kommune  
Oppdal kommune  
Orkdal kommune  
Os kommune  
Oslo kommune  
Osterøy kommune  
Porsgrunn kommune  
Radøy kommune  
Rana kommune  
Randaberg kommune  
Re kommune  
Rennebu kommune  
Rindal kommune  
Ringsaker kommune  
Rissa kommune  
Risør kommune  
Rygge kommune  
Røros kommune  
Røyrvik kommune  
Sandnes kommune  
Sarpsborg kommune  
Sauherad kommune  
Sel kommune  
Siljan kommune  
Skien kommune  
Skiptvet kommune  
Skjåk kommune  
Snillfjord kommune  
Sogndal kommune  
Spydeberg kommune  
Stange kommune  
Stavanger kommune  
Steinkjer kommune  
Stjørdal kommune  
Stryn kommune  
Sunndal kommune  
Sveio kommune  
Sykkylven kommune  
Sømna kommune  
Sør-Odal kommune  
Sør-Varanger kommune  
Time kommune  
Tromsø kommune  
Trondheim kommune  
Trøgstad kommune  
Tvedestrand kommune  
Tønsberg kommune  
Ulstein kommune  
Vadsø kommune  
Vaksdal kommune  
Vegårshei kommune  
Vennesla kommune  
Verdal kommune  
Verran kommune  
Vikna kommune  
Volda kommune  
Voss kommune  
Våler kommune  
Øksnes kommune  
Østre Slidre kommune  
Øvre Eiker kommune  
Åfjord kommune  
Ålesund kommune

---

---