

Norges offentlige utredninger NOU 2004: 13

En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Sammendrag

2.1 Innledning

Stortinget behandlet St.meld. nr.14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten 13. mai 2003. Stortinget vedtok å sende stortingsmeldingen tilbake til Regjeringen og ba samtidig Regjeringen utrede ulike modeller for én velferdstat, bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Som et ledd i oppfølgingen av Stortingets vedtak, oppnevnte Regjeringen 15. august 2003 et utredningsutvalg. Utvalget fikk i mandat å utrede ulike organisasjonsløsninger som kunne fremme de oppsatte mål for en samordnet arbeids- og velferdsforvaltning. Utvalget skulle både utrede og vurdere løsninger med en felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten i kommunal og statlig regi og modeller som var beskrevet nærmere i St.meld. nr. 14 (2002-2003).

Arbeids- og velferdsforvaltningen, representert ved Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, er en helt sentral del av dagens norske velferdsstat. Disse etatene ivaretar det offentlige ansvaret knyttet til inntektssikring, arbeid og sosiale tjenester og har en særskilt krevende rolle i å koble og avveie hensyn til verdiskaping og finansiering, mot fordelingspolitikk og sosial sikkerhet.

Velferdsstaten står i dag overfor klare utfordringer. Befolkningens alderssammensetning vil endre seg vesentlig i årene framover. I et lengre perspektiv vil forholdet mellom den yrkesaktive befolkningen og personer over 67 år endres slik at den yrkesaktive del av befolkningen får en sterkt økende forsørgingsbyrde. En øking av den eldre befolkningen, vil samtidig bety økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, og vil innebære et press på knappe arbeidskraftressurser. I tillegg er vi i dag i en situasjon der om lag 700000 personer i yrkesaktiv alder til enhver tid er midlertidig eller varig borte fra arbeidslivet samtidig som de mottar inntektsstønad fra det offentlige.

Skal de politiske målene for velferdspolitikken opprettholdes, kreves det endringer som møter denne utviklingen. Utvalget ser det å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid som den klart største utfordringen for både velferdspolitikken og for forvaltningen av denne. Dagens organisering reflekterer i stor grad tidligere tiders utfordringer, og er ikke innrettet mot dagens hovedutfordring som er å følge opp arbeidslinjen i velferdspolitikken.

Endringer i folks forventninger og roller representerer en annen hovedutfordring for dagens arbeids- og velferdsforvaltning. Forvaltningen vil i framtiden i økende grad møte kunnskapsrike og krevende brukere med klare forventninger om individuell og kompetent behandling. Å møte denne utfordringen krever at forvaltningen i større grad evner å være orientert mot brukerne samtidig som en klarer å formidle og holde fast ved den tosidige samfunnskontrakten som ligger i velferdsordningene. Tilbakemelding utvalget har fått fra brukerorganisasjoner og brukerrepresentanter peker entydig på at bedre samordning er nødvendig for å møte denne utfordringen. Dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen betyr både at mange brukere med utgangspunkt i samme behov må forholde seg til flere etater, og at mange brukere blir gående for lenge på passive stønader før de får tilbud om aktive tiltak. Dette gjelder først og fremst brukere som trenger hjelp fordi de ikke har arbeid, eller står i fare for å falle ut av arbeidslivet.

Utfordringene med å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid og få en mer brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning krever tiltak på en rekke områder, ikke minst knyttet til utformingen av virkemiddelapparatet, dvs. tjenestene og de økonomiske ytelsene. Men også endring og tilpasning av arbeidsmåter og organisering av forvaltningsapparatet er avgjørende for å kunne møte de utfordringene den samfunnsmessige utviklingen gir. Utvalget har i sitt arbeid hatt fokus på organisering og behovet for en organisasjonsreform av arbeids- og velferdsforvaltningen, men vil påpeke at dette bare er ett av flere grep som må tas for å møte velferdsstatens utfordringer.

2.2 Dagens arbeids- og velferdsforvaltning

Dagens spesialiserte arbeids- og velferdsforvaltning skriver seg tilbake til slutten av 1800-tallet. Tidligere ble det offentlige engasjementet utløst av at folk ble rammet av fattigdom. Mot 1900-tallet og ut over ble en rekke funksjoner løftet ut av fattigforsorgen, for å sikre alle samfunnsmedlemmer sosial trygghet. Etter hvert vokste det fram statlige etater og en kommunal sosialtjeneste. 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. De tre etatene forvalter ulike regelverk og har forskjellig ansvar og oppgaver. Etatene forvalter til sammen 255 mrd. kroner. Tjenestene omfatter over 16000 årsverk. Halvparten av befolkningen er til enhver tid brukere av en eller flere av etatene.

Aetat har ansvar for arbeidsformidling, og for kvalifisering av og ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Etaten er det operative organ for arbeidsmarkedspolitikken, og har en rekke virkemidler som skal understøtte målet om å få folk i arbeid, og der innsatsen overfor ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere er integrert.

Trygdeetaten forvalter stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken, og som dekker livsløpet fra vugge til grav. Etatens oppgaver er fordelt på tre hovedområder: arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester m.v. En rekke av disse ytelsene og tjenestene skal bl.a. gi trygghet og sikre velferd for personer som helt eller delvis mangler inntekt fra arbeid. Trygdeetaten har en rekke virkemidler for å understøtte arbeidet med å få brukere tilbake i arbeid.

Sosialtjenesten er et kommunalt ansvar og har som hovedformål å fremme økonomisk og sosial trygghet. Utvalget har konsentrert sin oppmerksomhet mot den delen av sosialtjenestens virksomhet som er knyttet til økonomisk sosialhjelp, og som kan sies å være det nedre sikkerhetsnettet med inntektssikring og annen bistand for personer som er uten tilstrekkelige midler å leve av, og/eller som har sosiale eller helsemessige problemer som hindrer dem i å skaffe seg egen/tilstrekkelig inntekt. Sosialtjenesten er ikke lovpålagt å ha arbeidsrettede tiltak, men har mange ulike oppfølgingstiltak, spesielt overfor brukere med sammensatte behov.

Trygderetten er et sentralt og uavhengig ankeorgan for både trygdeetaten og Aetat. Både trygderetten og de tre etatene/tjenestene er grundig beskrevet i **kap. 3** i utvalgets rapport.

2.3 Samarbeid og brukerretting i dagens forvaltning

Grenseflater, ansvarsdeling og spesialisering mellom etatene gjør det nødvendig med samarbeid mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. På mange måter kan en si at dagens organisering bygger på en samarbeidsdoktrine. Samarbeid skjer både på strategisk nivå (overordnet og på ledelsesnivå) og på enhetsnivå (saksbehandler/individnivå om enkeltbrukere), og er tuftet dels på politiske føringer, og dels på initiativ fra etatene selv. Formelle føringer for samarbeid er nedfelt i lover, forskrifter og sentrale rundskriv og retningslinjer. Ledelsene i statsetatene har også inngått samarbeidsavtaler. Forsøk på ulike områder er også en del av en sentral strategi for utvikling av samarbeidet.

Samarbeidet mellom etatene med utgangspunkt i et samarbeidsrundskriv fra de ansvarlige departementer (H-28/97) er evaluert av Telemarksforskning. Evalueringen viser at samarbeid mellom kommunene og de statlige tjenestene er utbredt, selv om ikke alle har etablert formelle fora eller formelle samarbeidsrutiner. Telemarksforskning konkluderer også med at samarbeidet bidrar til at brukere i mindre grad enn før, blir sendt på en unødvendig rundgang mellom etatene.

Det konkrete samarbeidet mellom etatene dekker et bredt felt av oppgaveområder og målgrupper, og endres over tid i tråd med politiske prioriteringer. For tiden er følgende områder spesielt aktuelle for samarbeid:

- Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv - samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat.
- Attføringsfeltet - samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat.
- Reaktivisering av uførepensjonister - samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat.
- Tiltaksplanen mot fattigdom - samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten.
- Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere - samarbeid mellom kommunene og Aetat.

Et viktig grep i samordningsbestrebelsene er forsøksvirksomheten. Det foregår samordningsforsøk 17 steder. I tillegg gir en rekke andre forsøk og samlokaliseringer nyttige erfaringer. Det gjelder f.eks. forsøksprogrammet «Helhetlige,

samordna tiltak» (tiltak.no) som er en oppfølging av Utjanningsmeldinga, samlokalisering i offentlige servicekontorer, og andre samlokaliseringer som skjer innen ordinære rammer tilskyndet av signaler fra daværende sosialminister og arbeids- og administrasjonsminister.

De tre arbeids- og velferdsetatene er også avhengige av samarbeid med andre aktører for å kunne gi brukerne et tilpasset tilbud. Blant offentlige aktører er helsetjenesten (inklusive private leger) særlig viktig for brukere med helserelaterte problemer, og i noen grad for sosialhjelpsmottakere. Utdanningssektoren er særlig viktig for arbeidssøkere, inklusive yrkeshemmede, sosialhjelpsmottakere og enslige forsørgere. Individuell plan (bl.a. nedfelt i lov om helsetjenester og sosialtjenesteloven) er et viktig redskap for samarbeid mellom sektorene. Arbeidsgivere er viktige samarbeidspartnere for å få personer med sykdoms- eller ledighetsproblem tilbake til arbeid, og som tilbydere av ulike arbeidsmarkedstiltak. Brukerorganisasjoner er viktige samarbeidspartnere i etatenes bestrebelser for brukerreting, og andre frivillige organisasjoner som medspillere i rusrelatert arbeid.

Arbeidet med brukerreting står sentralt i de tre arbeids- og velferdstjenestene. Brukerreting omfatter også brukermedvirkning. Grunnlaget for etatenes arbeid med brukerreting varierer. Lov om sosiale tjenester forutsetter medvirkning fra brukerne. Lovene som regulerer Aetat og trygdeetaten har ikke hatt slike konkrete bestemmelser, men forslag til ny lov om arbeidsmarkedstjenester foreslår å ta inn en slik bestemmelse.

Trygdeetatens verdigrunnlag for brukerreting er nedfelt i etatens verdibok, strategiplan og andre styringsdokumenter. Aetats verdigrunnlag er nedfelt i et servicedokument og en omdømmeplan som brukes aktivt for å sikre brukerreting av organisasjonen. Sosialtjenestens felles verdigrunnlag for brukerreting og brukermedvirkning er i første rekke forankret i sosialtjenesteloven med merknader og rundskriv, og i de profesjonelle sosialarbeidernes yrkesetiske grunnlagsdokument.

Samarbeid mellom etatene og arbeid med brukerreting er nærmere omtalt i **kapittel 3**.

2.4 Organisering og reformarbeid i andre land

En rekke land har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre større organisatoriske reformer på arbeids- og velferdsområdet. Utvalget har i **kap. 4** sett nærmere på de gjennomførte reformene i Storbritannia og Nederland, de vedtatte reformene Tyskland, og tidligere og planlagte reformer i Danmark. I tillegg er det gitt en kort omtale av organiseringen i Sverige, Finland og Australia.

Begrunnelsene og målsettingene for reformene av arbeids- og velferdsforvaltningen i de landene utvalget har gjennomgått har klare fellestrekk. Antall personer på sykdomsrelaterte ytelser har økt betydelig over tid, 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 den politiske handlefriheten. 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. Reformene i arbeids- og velferdsforvaltningen har også vært sterkt preget av arbeidet med å brukerrete og effektivisere offentlig sektor.

Tilnærmingen til problemene har mange likhetstrekk og er kjennetegnet av et stort reformtrykk. Det er blitt ført en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik som omfatter aktivisering av stadig bredere grupper av befolkningen utenfor arbeidslivet, utsatte grupper på arbeidsmarkedet er blitt en stadig viktigere målgruppe, nye aktiviserings- og arbeidsmarkedsprogrammer er utviklet og det er gjennomført endringer i de sosiale sikkerhetssystemene. Ytelser og tjenester har ofte hatt en ulik organisatorisk tilknytning, enten fordelt på ulike statlige myndigheter eller fordelt mellom stat og kommune. I flere land innebar arbeidet med aktivisering av sosialhjelpsmottakere at kommunene utviklet egne aktiviseringsprogrammer med klare paralleller til det statlige systemet for personer med arbeidsledighetstrygd. Forsøk på å få til et tettere samarbeid mellom stat og kommune ga små eller ingen resultater. Det ble dermed i mange land konkludert med at behovet for samordning av virkemidlene for brukere som hadde problemer med å skaffe seg eller beholde arbeid, best kunne løses gjennom organisatoriske reformer.

Det er mange likhetstrekk i de organisatoriske reformene som er gjennomført eller foreslått:

- For å sette nok tyngde bak reformene er det gjennomført endringer i departementsstrukturen, og ansvarsområdene som samordnes er i hovedsak samlet i ett departement.
- Det er etablert en førstelinjetjeneste med én felles dør og inngangsport til offentlige ytelser og tjenester for brukere i yrkesaktiv alder.

- Førstelinjen tilbyr integrerte kjernetjenester som formidling, aktiviseringstiltak og ytelser i jobbsentre som har et klart arbeidsrettet fokus i møtet med brukeren.
- Tjenester innenfor pensjons- og helseområdet inngår i de fleste tilfeller ikke i denne førstelinjens oppgaver.
- Ansvar for tjenester følger ansvar for inntektssikring.
- Økt bruk av konkurranse ifbm. leveranser av integrerings- og arbeidsmarkedstjenester.

Det er også forskjeller mellom landene:

- Selv om man har etablert en felles førstelinje, er den interne beslutningsmyndigheten ulikt organisert. I Storbritannia (stat), Danmark (kommune, unntatt arbeidsledighetstrygd) og Tyskland (stat eller kommune) er det samme forvaltningsorgan som treffer beslutninger om ytelser og tjenester for alle målgrupper. I Nederland er tjenestene i førstelinjen (formidling, avklaring) et samarbeid mellom to statlige organer og kommunen, mens tjenestetilbudet ellers følger av hvilke ytelser (statlige eller kommunale) brukeren har rett til.
- I Finland er det etablert et samarbeid mellom stat og kommune om en felles tjeneste for brukere som har behov for mer omfattende bistand og bistand fra flere, mens øvrige brukere betjenes som før.
- Arbeidsgivernes ansvar for sosiale sikkerhetsordningene for egne ansatte varierer. I Nederland er arbeidsgiverne pålagt et betydelig ansvar.

De spørsmål og problemstillinger som har vært reist knyttet til organiseringen av arbeids- velferdsforvaltningen i andre land er de samme som ved reformen i Norge. Den konkrete utformingen av organisasjonsmodellene og hvor langt man er kommet i arbeidet med samordning og en helhetlig organisering varierer. Dette må etter utvalgets oppfatning ses på bakgrunn av forhold som historiske tradisjoner, forvaltningssystemenes utforming og hva det politisk sett har vært mulig å få til. I Norge har man, i motsetning til i en del andre land, en lang tradisjon for å ha en aktiv arbeidsmarkedspolitikk som både omfatter arbeidsledige, yrkeshemmede og sosialhjelpsmottakere og samarbeid mellom de ulike aktørene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

2.5 Samfunnsmessige utviklingstrekk

Mange pågående samfunnsmessige utviklingstendenser representerer klare utfordringer for velferdspolitikken og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Den langsiktige demografiske utviklingen tilsier at det å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid vil være den største utfordringen i årene framover. Men også effektene av en tiltakende globalisering og internasjonal regionalisering (EU) og hensynet til offentlig oppgaveløsning og finansiering trekker i samme retning. Det er nødvendig å redusere inntektsoverføringene over de offentlige budsjettene til den yrkesaktive del av befolkningen, både for å unngå at skattegrunnlaget svekkes ved at bedrifter flytter til utlandet, og for å skape rom for økte pensjoner og en økende og stadig relativt sett dyrere tjenesteproduksjon. Dette setter velferdsstaten under press.

Endringer i folks forventninger og roller representerer en annen hovedutfordring for arbeids- og velferdsforvaltningen. Slike endringer gir seg utslag på to plan. For det første ved at velferdsforvaltningens brukere bl.a. som følge av et stadig høyere utdanningsnivå har større forventninger om individuell og kompetent behandling når de møter velferdsforvaltningen. For det andre ved at det har skjedd store endringer i familiestrukturen, i hvilke muligheter vi som pårørende og foresatte har til å ta omsorgsansvar utenfor den snevre kjernefamilien, og til hvilket omsorgsansvar vi forventer at det offentlige skal ta seg av. Endringer i folks forventninger og roller gir dermed arbeids- og velferdsforvaltningen utfordringer av både kvalitativ og kvantitativ art.

Dette er mye av bakgrunnen for at det de seinere årene har blitt rettet økt oppmerksomhet mot styring og organisering av offentlig virksomhet. Det er utviklet styrings- og organisasjonsformer som i større grad skal stimulere til økt kvalitet og omfang på tilbudet, og i større grad sette virksomhetene i stand til å innrette seg etter brukernes behov og tilbakemeldinger. Sentrale grep har vært fristilling av offentlig institusjoner, både organisatorisk og gjennom en mindre detaljert styring av den løpende virksomheten, og bruk av konkurranse som styringsvirkemiddel. Arbeids- og velferdsforvaltningen har vært med på denne utviklingen. Ved en omorganisering må en imidlertid nytte muligheten til å vurdere på nytt om de muligheter nye styrings- og organisasjonsformer gir, er utnyttet godt nok.

Den teknologiske utviklingen for arbeids- og velferdsforvaltningen representerer også en særskilt utfordring, men først og fremst økte muligheter. Virksomheten i de tre tjenestene hviler allerede i dag tungt på omfattende bruk av IKT-verktøy. Men utnyttelse av IKT som en ny vei til kontakt og interaktiv samhandling med brukerne står bare ved sin begynnelse. Når slike nye kontaktformer etableres på nye områder og tas i bruk av flere brukere, vil det gi helt nye rammebetingelser for en effektiv fysisk og geografisk organisering av forvaltningen. Arbeids- og

velferdsforvaltningens utfordring er å utnytte dette til brukernes beste, både direkte, og gjennom å frigjøre ressurser til arbeidet med direkte brukerkontakt.

Samfunnsmessige utviklingstrekk av betydning for arbeids- og velferdsforvaltningen er nærmere omtalt i **kap. 5**.

2.6 Målene for en organisasjonsreform

Regjeringen har satt opp tre sentrale mål for en organisasjonsreform:

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

Arbeid og velferd er nært knyttet til hverandre. Deltakelse i arbeidslivet for de som har mulighet for det, er vurdert som den beste måten å sikre velferd og gode levekår for den enkelte. Det er den beste garantien mot fattigdom og store sosiale forskjeller. Å få flere i arbeid og færre på trygd er også et grunnleggende virkemiddel for å kunne møte både det framtidige behovet for arbeidskraft og de finansielle utfordringene som velferdsstaten står overfor. Utvalget mener at det også er viktig å stimulere til annen form for aktivitet for de som ikke uten videre kan komme i arbeid. Langvarig passivitet vil i seg selv kunne resultere i en permanent svekket arbeidsevne.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skaper ikke arbeidsplasser, men kan legge til rette for at den enkelte skal kunne fungere i arbeidslivet. Arbeidsmarkedet er mer sammensatt enn tidligere, og stiller andre kvalifikasjonskrav. Ved vurdering av hvilke kvalifiseringstiltak som kan være hensiktsmessige, og ved tilretteleggende tiltak på arbeidsplassen, bør forvaltningen ha en profesjonell og god samhandling med arbeidsgiverne. Sett fra samfunnets side vil det uavhengig av den enkeltes egne ønsker, være et mål at alle så langt som mulig bruker de evnene de har i arbeid. Det vil kreve ulike strategier og tiltak for ulike brukergrupper. Det er viktig med en individuell og helhetlig tilnærming til den enkelte bruker, der alle aktuelle virkemidler blir vurdert. Fokus på arbeid og arbeidsmuligheter må settes så tidlig som mulig i en stønadsfase.

Brukerne, både enkeltpersoner og bedrifter, skal kunne møte en arbeids- og velferdsforvaltning som er gjennomsyret av respekt for den enkelte, som tar utgangspunkt i hans eller hennes situasjon, og lar behovene til den enkelte bruker i større grad styre både hvilke tjenester som gis og hvordan de gis. For en brukerrettet forvaltning er dette et mål i seg selv, men det vil samtidig øke sannsynligheten for å lykkes med å fremme arbeid framfor trygd. Brukermedvirkning både på individnivå og systemnivå er viktige verktøy for å oppnå god brukerreting og finne gode løsninger.

Utvalget ser på en samordning av arbeids- og velferdstjenestene og en helhetlig tilnærming til brukerne som avgjørende for å realisere en mer brukerrettet forvaltning. Hensynet til brukere med sammensatte tjenestebehov bør vektlegges spesielt. Sammensatte tjenestebehov skal møtes med et samordnet tjenestetilbud. God brukerreting tilsier også at rettssikkerheten og personvernet må ivaretas, bl.a. ved å gi muligheter for overprøving av forvaltningens vedtak i et uavhengig organ.

En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må ha oppmerksomhet rettet både mot at ressursene brukes på de rette tiltak og tjenester (formålseffektivitet) og på at de tjenestene en yter frambringes uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet). En formålseffektiv drift krever en klar definisjon av formålet, og nødvendig handlingsrom for lokale og individuelle tilpasninger i tjenestetilbudet. En kostnadseffektiv drift kan defineres som riktig kvalitet til lavest mulig kostnad. Overordnede beslutninger om hva som er riktig kvalitet på tjenestene bør være grunnleggende for styring av forvaltningens ressurser. En kostnadseffektiv drift setter videre krav til en helhetsvurdering, der alle konsekvenser av en gitt beslutning blir vurdert, også konsekvenser som skjer i forhold til andre etater eller tjenester.

Utvalget peker på at god formålseffektivitet er et viktig kriterium for valg av organisasjonsmodell. Dårlig formålseffektivitet vil kunne bety lav måloppnåelse; flere på trygd og misfornøyde brukere. Å arbeide formålseffektivt er vanskeligere enn å arbeide kostnadseffektivt. Det setter krav til mest mulig entydige og minst mulig motstridende mål.

Målene for en organisasjonsreform er nærmere drøftet i **kap. 6**.

2.7 Reformbehovet

Utvalget ser det å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid som en hovedutfordring for arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp, er derfor også et hovedmål for endringer i denne politikken. Etter utvalgets syn reflekteres dette ikke i tilstrekkelig grad i dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Organisering er et virkemiddel for å oppnå mål. Dagens organisering er i for stor grad preget av en historisk bakgrunn med en annen avveining mellom politiske mål og hensyn, og med andre rammebetingelser enn i dag. Det er derfor et klart reformbehov knyttet til å etablere en organisering av forvaltningsapparatet som kan forfølge arbeidslinjen i velferdspolitikken mest mulig effektivt.

Selv om det er stor gjennomstrømmning i arbeidsmarkedet, og de fleste som går på ulike ytelser kommer tilbake i arbeid av seg selv, er det på mange områder en bekymringsfullt svak måloppnåelse når det gjelder arbeidslinjen. Over 700000 personer i yrkesaktiv alder er til en hver tid midlertidig eller mer varig borte fra arbeidslivet samtidig som de mottar inntektstøtte fra det offentlige. Bekymringen gjelder særlig det store antall personer sykdomsrelaterte ytelser.

Etter utvalgets syn er lange og sammensatte stønadsforløp og sen innsats av aktive arbeidsrettede tiltak en viktig medvirkende årsak til svak måloppnåelse. Utvalget mener at dagens oppdelte organisering har bidratt til dette. Det skyldes først og fremst at etatene hver for seg har et ufullstendig ansvar, ufullstendig kompetanse og ufullstendig tilgang på aktuelle tjenester og tiltak tatt i betraktning av at alle de tre arbeids- og velferdsetatene har brukere som har vansker med å komme i arbeid eller forbli i arbeid. Aktive tiltak har effekt for tilbakevending til arbeid, men krever i svært mange tilfelle beslutninger og virkemidler som ligger innenfor flere etaters ansvarsområder. Samarbeid mellom etatene bøter på dette, men de dokumenterte resultater til nå viser at problemene på langt nær er løst.

Ønsket om bedre brukerretting har vært et utgangspunkt for å vurdere behovet for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er vanskelig å måle måloppnåelse for brukerretting. Brukerundersøkelser som måler brukertilfredshet kan bare gi en grov indikasjon på i hvilken grad det arbeides brukerrettet. Utvalget legger stor vekt på den tilbakemelding som er mottatt fra brukerorganisasjonene og brukerrepresentanter om reformbehov. Disse peker entydig på bedre samordning som et klart brukerbehov. Som svakheter ved dagens organisering pekes det på at den er for spesialisert og derfor skaper rundgang mellom etatene, og at samarbeidet er utilstrekkelig. Blant sine ønsker framhever brukerne særlig en organisering hvor brukeren kan gå inn gjennom én dør, og gjerne ha en fast saksbehandler som følger opp brukeren.

Dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen betyr at mange brukere med utgangspunkt i samme behov, må forholde seg til flere etater, samtidig eller over tid. Dette gjelder først og fremst brukere som trenger hjelp fordi de ikke har arbeid, eller står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Denne organiseringen har bidratt til at en del brukere i skjæringsfeltet mellom de tre etatene, ikke er blitt fanget opp i tilstrekkelig grad, trass samarbeidsbestrebelse og justeringer i organiseringen. Det betydelige omfanget av langvarig stønadsbruk indikerer også at innelåsing på passive stønader kan være et større problem enn rundganger. Gitt den vekt det legges på arbeidslinjen i velferdspolitikken, mener utvalget at det i seg selv betyr at den samlede arbeids- og velferdsforvaltning ikke er organisert i henhold til viktige brukergruppers behov.

Utvalget finner at etatene generelt synes å arbeide effektivt og oppnå målene når det gjelder å ivareta inntektssikring. Utvalget har ikke grunnlag for å si at dagens organisering er lite brukerrettet i forhold til de store gruppene énetatsbrukere. Etter utvalgets syn bør det imidlertid være mulig å ivareta behovene til disse gruppene også i en arbeids- og velferdsforvaltning som i større grad er organisert opp mot de samordningsbehov som eksisterer for andre brukergrupper.

Sett under ett, synes det i all hovedsak å være tilstrekkelig tilgang på aktive tiltak som skal hjelpe brukerne med å komme tilbake til arbeid. Det er imidlertid behov for bedre målretting av tiltaksbruken overfor brukere som tiltakene har mest effekt for. Utvalget peker på at etatene hver for seg ikke har tilgang til det brede tiltaksspekteret som kreves for å ivareta arbeidslinjen. Utvalget peker også på at det mangler tiltak for personer som står langt fra arbeidsmarkedet.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har en viktig rolle som portvoktere til fellesskapets ressurser. Skal en lykkes med å ha et gjennomgående fokus på arbeidslinjen, må dette også reflekteres i hvordan portvokterrollen ivaretas. Utvalget mener at dagens oppdelte organisering kan bidra til at portvokterrollen utøves med ulikt utgangspunkt og for lite koordinert. Legene har en særlig viktig portvokterrolle, og også andre aktører utenfor etatenes kontroll påvirker innstrømming og utstrømming av brukere til etatene, og dermed etatenes mulighet til å oppnå arbeidslinjemålet.

Arbeidsgivere, arbeidstakerne og deres organisasjoner, men også helsevesenet og utdanningssektoren er sentrale både som premissgivere og samarbeidspartnere for arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget vil særlig understreke betydningen av å sikre kontaktflaten mellom arbeidslivet og arbeids- og velferdsforvaltningen, og ser at samarbeidet

mellom arbeidslivet og myndighetene i IA-arbeidet kan bidra til å nedkortere stønadstider og redusere innelåsing på stønader. Utvalget antar at problemene med lange stønadsforløp og sen innsats av aktive tiltak også forsterkes gjennom at de tre tjenestene i sitt samarbeid med disse andre aktørene opptrer for lite koordinert. Samhandlingen med viktige partnere utenfor forvaltningen selv, burde kunne forenkles og bedres dersom mål klargjøres og antall aktører reduseres.

Utvalget har ikke data som kan gi grunnlag for klare konklusjoner om effektiviseringspotensialet i etatene. Dagens organisering fører imidlertid til dobbeltarbeid og dobbeltkompetanse i etatene, en kontorstruktur som er lite kostnadseffektiv, og muligheter for kostnadsovervelting. At ansvaret for arbeids- og velferdstjenestene er delt mellom stat og kommune, forsterker problemet med kostnadsovervelting. I en mer samordnet organisasjon kan ressursene i dagens etater utnyttes på en måte som er bedre for brukerne, og som samtidig er mer effektiv. For øvrig er etatene dynamiske og endrer seg hele tiden. Arbeidet med å effektivisere driften foregår kontinuerlig. Utvalget ser også at det i en reorganisert etat vil ligge et betydelig potensial for effektivisering gjennom bruk av IKT, men at dette forutsetter både betydelige investeringer og at organiseringen skjer slik at personvernet ivaretas.

Utvalget konkluderer sin analyse med:

- Det er et klart reformbehov knyttet til målet om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd. Dagens organisering gir ikke tilstrekkelig kraft i arbeidet med å gjennomføre arbeidslinjen.
- Det er et klart reformbehov knyttet til brukerretting, først og fremst ved at dagens oppdeling av arbeids- og velferdsforvaltningen ikke reflekterer brukernes behov.
- Det ligger et potensial for effektivisering i en reorganisering av forvaltningen.

Reformbehovet er nærmere dokumentert og utdypet i **kap. 7**.

2.8 Krav og hensyn av betydning for organisering av offentlig virksomhet

Utvalget drøfter krav og hensyn av betydning for organisering av offentlig virksomhet i **kap. 8**.

Om offentlig ansvar

I de senere årene er de vestlige velferdsstater satt under et betydelig press som følge av de samfunnsmessige utviklingstrekk både nasjonalt og internasjonalt. Delvis som en følge av dette har det skjedd en revurdering av sider ved velferdsstatens organisering og virkemåte. Det er en voksende erkjennelse at formålet med offentlig ansvar også kan ivaretas gjennom ulike andre virkemidler som lovgivning, finansiering, avtaler, og nye former for offentlig eierskap og organisasjonsformer. Samtidig er det økende fokus på desentralisert beslutningsmyndighet og på ansvars- og oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Etter utvalgets mening endrer ikke dette hovedbegrunnelsene for at det offentlige skal ha et grunnleggende ansvar for arbeids- og velferdspolitikken. Derimot er det aktuelt å vurdere om det bør få betydning for hvordan det offentlige ansvaret bør ivaretas innenfor en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning. Utvalget legger til grunn for sitt arbeid at hva som skal være et offentlig ansvar på arbeids- og velferdsområdet ikke endres i forhold til dagens situasjon. Med offentlig ansvar forstås da at offentlige myndigheter har ansvar for at ytelser og tjenester er tilgjengelig for brukeren i form av mengde, kvalitet og tilgjengelighet (forsyningsansvar). I praksis dreier det seg om den aktivitet som det offentlige finansierer.

Oppgavefordeling mellom stat og kommune

Et grunnleggende spørsmål knyttet til organiseringen av offentlige oppgaveløsning er om det er det nasjonale politiske nivået, staten, eller om det er det lokale, ev. det regionale forvaltningsnivået som bør ha det politiske ansvaret for oppgavene. Norge er en enhetsstat der all politisk autoritet formelt sett er forankret i sentrale institusjoner. Stortinget delegerer myndighet til fylkeskommuner og kommuner gjennom alminnelig lovgivning. Samtidig er et lokalt demokratisk nivå med en selvstendig status innarbeidet gjennom en over 150 år lang tradisjon. Kommunene og fylkeskommunene er gjennom lovgivningen gitt en uavhengig stilling. De kan påta seg oppgaver som ikke er uttrykkelig forbudt i lov og har i utgangspunktet stor frihet til selv å bestemme hvordan lovpålagte oppgaver skal løses. Frihet i oppgaveløsningen er likevel begrenset av statlig styring og kontroll, varierende med de ulike oppgavene. Hva kommunalt politisk ansvar for offentlig oppgaveløsning innebærer, kan derfor ikke ses uavhengig av graden av statlig styring.

Den norske kommunemodellen har flere viktige trekk som er av betydning for vurderingen av oppgavefordelingen mellom stat og kommune:

- Kommunene har en bred oppgaveportefølje og utgjør en stor del av offentlig sektor.
- Alle kommuner har samme lovpålagte rammebetingelser og dermed de samme statspålagte oppgaver.
- Kommunestrukturen er fragmentert, med mange små kommuner.

I forbindelse med St.meld. nr. 31 (2000-2001) og oppfølging i St.meld. nr. 19 (2001-2002) har Stortinget drøftet oppgavefordelingen mellom stat og kommune på basis av overordnede verdier og hensyn. Det er bred politisk enighet om at de viktige verdier og hensyn er knyttet til frihetsaspektet, reelt demokrati inklusive innbyggernes mulighet for deltakelse i demokratiske prosesser, effektiv oppgaveløsning, samordning og brukerretting, rettsikkerhet, likhet og likeverdighet og nasjonaløkonomiske hensyn og andre mål som krever nasjonale løsninger. Ved vurdering av ansvars plasseringen for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, tar utvalget utgangspunkt i disse verdier og hensyn, og de retningslinjer for oppgavefordeling som Oppgavefordelingsutvalget trakk opp på basis av disse (NOU 2000: 22).

Verken opplisting av verdier og hensyn eller mer konkret formulerte retningslinjer gir klare og entydige svar på hvor ansvaret for en oppgave skal plasseres. For de fleste oppgaver vil flere enn ett hensyn måtte telle med. Oppgavefordelingen må derfor skje ut fra en samlet vurdering og sammenveining av de ulike verdier og hensyn og i mange tilfeller vil flere av retningslinjene derfor være relevante.

Slik utvalget ser det, fanger Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer opp tre sentrale dimensjoner; oppgaveløsning i forhold til geografisk nivå, organisering og styring i forhold til oppgavens karakter, og samordning av sammenhengende oppgaveområder. Med utgangspunkt i dette vektlegger utvalget tre hensyn som må ivaretas ved en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Mange av oppgavene i arbeids- og velferdsforvaltningen krever geografisk nærhet til brukerne.
- Arbeids- og velferdspolitikken skal ivareta nasjonale hensyn. Lokalpolitikk kan bidra med lokalkunnskap, men forskjeller etter lokalpolitiske valg er lite ønskelig.
- Arbeids- og velferdsforvaltningen krever samordning over et bredt felt av tjenester og ytelser. Samordningen må ta utgangspunkt i de viktigste samfunnsmessige mål og brukernes behov.

Tilknytningsform og styring

Organisering av offentlig virksomhet er i de senere årene viet betydelig oppmerksomhet. Mange trekk ved den samfunnsmessige utviklingen har medført press på offentlig virksomhet og gitt behov for nye og mer spesialiserte organisasjonsformer. Et grunnleggende synspunkt i dette arbeidet er at offentlige virksomheter ikke bør organiseres ut fra en felles mal, men tilpasses virksomhetens formål og oppgaver, særskilte rammebetingelser og de krav som stilles fra brukere og samfunnet for øvrig. Tilpasningen krever avklaring av grad av politiske styring versus fristilling og lokal handlefrihet, organisatorisk differensiering og bruk av eierstyring som virkemiddel. Sentralt er at valg av og nærmere utforming av tilknytningsform legger grunnlaget for hvordan en virksomhet kan styres av overordnet politisk nivå, samtidig som styringsform legger føringer for organisering. Tilknytningsformen bestemmer i stor grad hvordan den direkte og løpende styringen av virksomheten skal utøves, og den legger føringer for hvordan andre styringsvirkemidler som lovgivning og finansiering kan brukes.

Et hovedskille i styringssammenheng går mellom offentlige virksomheter som er organisert som en del av staten/kommunen, dvs. ordinær forvaltning, og forvaltningsbedrifter og andre virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter. Offentlige oppgaver hvor det ut fra et politisk styringsbehov ikke er nødvendig med statlig eierskap til oppgaveløsningen kan også styres gjennom inngåelse av kontrakter med eksterne, for eksempel private leverandører. Slik kontraktsstyring krever et klart skille mellom bestiller- og utførerfunksjon.

Utvalget mener at oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse som hovedregel bør organiseres nært politiske organer og i forvaltningsorganer. Myndighetsutøvelse er knyttet til statens og kommunenes rolle som regulerende myndighet, godkjenning myndighet og sanksjonsmyndighet m.v. Sentrale former for myndighetsutøvelse er generell og individuell normering, kontroll og sanksjonering. Normering innebærer fastlegging av rettigheter og plikter generelt ved forskrifter eller individuelt ved enkeltvedtak. Myndighetsutøvelse innebærer også bruk av offentlige midler, både i forhold til enkeltpersoner, virksomheter og organisasjoner.

En vesentlig del av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver medfører myndighetsutøvelse. Utvalget mener at denne delen av forvaltningen bør være organisert som ordinære forvaltningsorgan(er). Forvaltningsorganiseringens styrke er at den fremmer rettsikkerhet, rettsriktige avgjørelser og kvalitetssikring. Ved bruk av kontraktstyring med tjenesteleveranser fra andre, bør bestillerfunksjonen ses som en del av myndighetsutøvelsen.

Produksjon av tjenester vil ofte kreve andre organisasjonsformer og styringsmekanismer enn oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse. Organisasjonsformene bør være egnet til å håndtere raske omstillinger, fleksibilitet i oppgaveløsningen og nyskaping. For politiske myndigheter er styringsbehovet først og fremst knyttet til om ønsket mengde og kvalitet produseres til lavest mulig kostnad.

Kontraktsstyringens styrke er at den kan fremme kostnadseffektivitet. Dette skyldes både at en kan spille på organisasjoner med den tilstrekkelige fleksibilitet og omstillingsevne, og at konkurranse kan brukes som et virkemiddel for å få redusert kostnadene. En rekke forutsetninger, bl.a. knyttet til finansieringsform, må være på plass for at en ved kontraktsstyring skal oppnå tilstrekkelig styring, særlig i forhold til ønsket kvalitet. Utvalgets syn er at kontraktstyring bør tas i bruk dersom en kan oppnå god nok kontroll med levert mengde og kvalitet. En viktig forutsetning for at kontraktsstyring skal være effektivt er at det eksisterer flere potensielle leverandører slik at konkurranse kan etableres. Dersom dette ikke er mulig, kan også organisering av offentlig tjensteproduksjon i organisasjoner som er egne rettssubjekter være aktuelt framfor forvaltningsorganisering.

Kontraktstyring er allerede i bruk i stort omfang i Aetat. På oppdrag fra utvalget har Handelshøyskolen BI foretatt en utredning av hvilke deler av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver som egner seg for ekstern produksjon. I følge utredningen er potensialet for kontraktsstyring - utover de tjenester som i dag kjøpes eksternt - forholdsvis begrenset. Utredningen peker på at intensive arbeidsformidlingsoppgaver i større grad bør kunne utføres av eksterne leverandører, og at visse sider ved hjelpemiddelforvaltningen kan vurderes.

Etter utvalgets syn må en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning utnytte fordelene ved kontraktsstyring så langt som det finnes formålstjenlig. Vesentlige endringer i forhold til dagens situasjon vil kreve mer utredning og nærmere vurdering. Dette må være et løpende ansvar for de politisk ansvarlige og ledelsen i en ny organisasjon.

Kobling mellom rettigheter og plikter

Generelt er koblingen mellom ytelser, plikter og aktivitetskrav begrunnet med at enkeltindividet også har et eget ansvar for sin livssituasjon når det offentlige trer støttende til.

Utvalget legger vekt på anbefaling fra OECD om en tett organisatorisk samordning mellom ytelser og relaterte arbeidsrettede tjenester. De prinsipielle argumentene for dette er at det vil bidra til et sterkere arbeidsfokus i de sosiale velferdsordningene ved at flere kanaliseres mot arbeid, og færre mot varige livsoppholdsytelser. Det legger til rette for en mer effektiv gjennomføring av arbeidslinjen i velferdspolitikken.

Utvalget vil peke på at en tettere organisatorisk samordning også vil kunne være et viktig bidrag til bedre brukerretting. Stønadsstype og stønadsperiode kan tilpasses de aktiviteter og tjenester som det er aktuelt å gjennomføre. Ved at ytelses- og tjenestebehovet kan vurderes av en og samme enhet vil det samtidig være mindre aktuelt å henvise brukere med sammensatte behov til flere instanser. En tettere organisatorisk samordning vil også kunne bidra til kostnadseffektivitet.

En organisatorisk samling av beslutningsansvaret for både tjenesteyting og ytelsesforvaltningen kan imidlertid lett føre til at tjenesteytingen i for stor grad blir preget av forvaltningsmessige verdier og saksbehandling. Alternativt til at beslutningsansvaret legges til en og samme instans, kan det være mulig å ivareta et samordningsbehov på en effektiv måte gjennom kontraktstyring med en ekstern leverandør av tjenester, eller gjennom en effektiv eierstyring. Det er imidlertid grunn til å understreke at verken kontraktstyring eller eierstyring vil kunne ivareta alle hensyn som taler for en organisatorisk samordning, for eksempel kravet til god brukerretting ved at brukerne skal slippe å forholde seg til flere ulike instanser.

Etter utvalgets vurdering må det ved valg av organisasjonsform være en klar forutsetning at den nødvendige kobling mellom rettigheter og plikter kan ivaretas. Der det er ordninger med en sterk kobling bør det være et entydig ansvar for både rettighetsvedtak og for at oppfølging av forutsatte plikter blir utført.

Organisering og kostnadsoverveltning

En organisering som medfører at kostnader og brukere skyves over fra ordninger som gir inntektssikring på midlertidig basis til varige stønadsordninger, eller som medfører at brukere blir gående lenge på velferdsordninger som følge av at det ikke iverksettes nødvendige eller tilstrekkelige arbeidsrettede tiltak, bidrar ikke til å nå målet om flere i arbeid og færre på trygd. Kostnadsoverveltning mellom ulike instanser er en indikasjon på kasteballsproblemer på individnivå. Kostnadsoverveltning er særlig uheldig når det fører til at personer som har en viss arbeidsevne intakt ender i en varig stønadssituasjon.

Dersom kostnadsoverveltning skal unngås bør det etter utvalgets vurdering stilles følgende krav til organisering:

- Velferdsforvaltningen må organiseres med klare ansvarslinjer. Det finansielle ansvarsprinsippet må følges.
- En bør unngå finansieringsmåter som kan medføre overveltning fra harde (kommunale) budsjettammer til myke (statlige) budsjettammer, særlig der inngangsvilkårene for rett til stønad er skjønsmessige og ikke på en effektiv måte kan demme opp mot forsøk på overveltning.
- Ansvar for rammestyrte arbeidsrettede tiltak og tjenester og for relaterte rettighetsstyrte stønader krever sterk samordning og helhetsvurdering for at kostnadsoverveltning skal unngås.

Breddesammenheng eller spisset måltetthet i organiseringen

Etter utvalgets syn kan det ikke direkte ut fra tilgjengelig forskning og faglitteratur trekkes noen klar konklusjon om organisasjoner med entydige formål er mer formåls- og kostnadseffektive enn mer sammensatte organisasjoner.

Institusjonell beslutningsteori tilsier at det å etablere organisatoriske enheter av en viss størrelse med entydige formål på tvers av eksisterende etater, vil kunne gi store utfordringer. Forvaltningsteorien om oppdragsorienterte organisasjoner forsøker å gi svar på disse utfordringene. Det hevdes at oppdragsorienterte organisasjoner, dvs. organisasjoner med et tydelig hovedformål, kan fungere effektivt selv med komplekse mål, mangefasetterte oppgaver og mange oppdragsgivere og interessenter. Avgjørende vil imidlertid være at de formål en samler organiseringen om er innbyrdes forenlige og konsistente. I så fall kan en oppdragsorientert organisering skape et godt grunnlag for å etablere en felles oppfatning av hva som er det grunnleggende formålet med virksomheten. Et tydelig og samfunnsmessig viktig formål kan i seg selv virke motiverende på medarbeidere, og en slik organisering kan tiltrekke seg medarbeidere som har en egenmotivasjon for å jobbe med nettopp disse oppgavene. Prisen for å bygge opp organisasjonen rundt et tydelig formål og personlig motivasjon hos medarbeiderne, kan imidlertid være omstillingstregghet dersom formål og kurs skal justeres.

Samlet sett mener utvalget at det å finne fram til en organisering som gir tydelighet i oppdrag rundt det som nå er det viktigste, må tillegges stor vekt.

Rettsikkerhet

Utvalget har valgt å gå nærmere inn på to områder som er fundamentale for å sikre brukernes rettsikkerhet, og som på ulik måte blir påvirket av eller gir føringer for hvordan forvaltningen av velferdsordningene organiseres; Retten til å klage og få overprøvd et vedtak av et uhildet organ, og retten til personvern.

For å ivareta rettsikkerheten til brukerne på en best mulig måte i en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning, bør bl.a. følgende grunnleggende hensyn ivaretas:

- Organiseringen av klagebehandlingen bør skje på en måte som sikrer mest mulig uavhengighet mellom klageinstansen og vedtaksenheten.
- Klagebehandlingen må sikres en høy faglig kvalitet, og en mest mulig koordinert og helhetlig tilnærming på tvers av de ulike velferdsordningene. Klage- og ankesystemet bør være brukerrettet ved at det er lett tilgjengelig, og at avgjørelsene er lett forståelige. Kort saksbehandlingstid er også vesentlig for brukernes rettsikkerhet.
- Det må legges til rette for at erfaringsmaterialet fra klagebehandlingen kan brukes både i forhold til læring og utvikling, som grunnlag for tilsyn og kontroll, og som grunnlag for ev. å justere og korrigere praksis. Organiseringen av klage- og ankebehandlingen bør i størst mulig grad bidra til å sikre lik praksis og saksbehandling på tvers av geografiske og organisatoriske skillelinjer.
- Organisering, rutiner og systemer må sikre at personopplysninger holder en god kvalitet, og ikke kommer på avveie.

2.9 Krav til og premisser for valg av organisasjonsmodell

Utvalget har med bakgrunn i samfunnsmessige utfordringer, i målene som er satt for en organisasjonsreform, og i reformbehovet, lagt hovedvekten på følgende krav ved vurdering av mulige organisasjonsmodeller:

- Organiseringen må gi forsterket kraft i arbeidet med å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, og færre på trygd og sosialhjelp.

- Ny organisering må legge til rette for brukerretting og brukermedvirkning og sikre at brukere som har behov for ulike typer arbeids- og velferdstjenester og/eller -ytelser samtidig, får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.
- Ny organisering må legge til rette for å realisere effektivitetsgevinster.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har som mål både å sikre inntekt, hindre fattigdom og å stimulere til arbeid. Arbeid framfor trygd er den beste garantien mot fattigdom. Det setter krav til en organisering av forvaltningen som ser disse to målene i en slik sammenheng.

Samordning av arbeids- og velferdstjenestene og en helhetlig tilnærming til brukerne er en overordnet føring for valg av ny organisasjonsmodell. Dette gjelder både i forhold til enkeltpersoner, og i forhold til samhandling med arbeidslivet. Spesielt vil utvalget vektlegge at brukerne som har behov for hjelp knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne må sikres en samordnet og helhetlig avklaring av sitt behov, uten å måtte bekymre seg over hvordan forvaltningen er organisert.

Arbeids- og velferdsforvaltningen må organiseres slik at den sikrer formålseffektiv drift ved mest mulig klarhet og entydighet i målstruktur og ansvarsforhold. Organiseringen må ikke bidra til kostnadsoverveltning mellom organisasjoner eller forvaltningsnivåer. Organiseringen må videre legge til rette for å kunne drive mest mulig kostnadseffektivt. Utvalget mener at en organisering som gir mest mulig entydig formål og tydelighet i oppdrag rundt det som er den viktigste utfordringen; arbeid framfor trygd, vil kunne legge til rette for en mest mulig formåls- og kostnadseffektiv drift.

Arbeids- og velferdsforvaltningen må organiseres slik at det legges til rette for å etablere en god førstelinjetjeneste:

- Brukere som har behov for hjelp knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne, skal kunne forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt, og skal gjennom det sikres en helhetlig avklaring av sine behov, og få et samordnet tjenestetilbud.
- Brukerne må være sikret et kontaktpunkt som er geografisk, fysisk og kommunikasjonsmessig lett tilgjengelig.
- Alle brukergrupper skal sikres god service.
- Arbeidsgivere skal i sitt arbeid med å skape et inkluderende arbeidsliv kunne forholde seg til ett kontaktpunkt, og gjennom det sikres en helhetlig og samordnet bistand.

Utvalget legger til grunn at en helhetlig ledelse av en førstelinje som representerer et enhetlig og samlet ansvar for alle virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, er det avgjørende for å oppnå et samordnet tjenestetilbud til enkeltbrukere og arbeidsgivere. Men det er også viktig at en kan få til godt samarbeid med andre instanser, spesielt helsetjenesten og utdanningssektoren.

Utvalget legger til grunn at all form for myndighetsutøvelse, inklusive bestillerfunksjon i forhold til tjenesteleveranser, bør organiseres i forvaltningsorganer. Arbeids- og velferdspolitikken skal ivareta viktige nasjonale hensyn. Forvaltningen må organiseres slik at dette kan ivaretas på en god måte. Lokalpolitikk kan bidra med lokalkunnskap, men forskjeller etter lokalpolitiske valg er lite ønskelig.

I **kap. 9** redegjør utvalget nærmere for krav til og premisser for organisasjonsløsning.

2.10 Mulige organisasjonsmodeller

Valg av organisasjonsmodeller

I **kap. 9** beskriver og drøfter utvalget 4 ulike hovedmodeller. Modellene beskrives ut fra fem forhold som må avklares på nasjonalt politisk nivå; mål, oppgaver, hvilke politisk nivå som skal være ansvarlig, hvordan det nasjonale politiske styringsbehovet skal ivaretas inklusive statlige etaters tilknytningsform, og krav til førstelinjetjenesten.

Utvalgets analyse viser at reformbehovet først og fremst er knyttet til målet om flere i arbeid og færre på trygd. Det er på dette området at mange brukere i dag trenger bistand og oppfølging fra flere etater, at tilbudet i for liten grad er samordnet og at brukerne ikke får tilgang på de riktige tiltak raskt nok. En god samordning av de virkemidler som trengs for å gjennomføre arbeidslinjen i arbeids- og velferdspolitikken er derfor helt avgjørende for å nå målet om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp og for målet om brukerretting. Utvalget legger derfor vekt på å drøfte modeller som gir en organisatorisk samling og et helhetlig ansvar for virkemidler som er rettet mot brukere

som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som trenger hjelp pga. arbeidsløshet eller manglende arbeidsevne. Dette gir også en organisatorisk deling mellom de to store hovedformål velferdsforvaltningen skal ivareta; hjelp og inntektssikring som har med tilknytningen til arbeidslivet å gjøre og administreringen av de sterkt regelstyrte ordningene knyttet til pensjoner, familieytelser og helserefusjoner.

Om det politiske ansvaret skal plasseres sentralt eller lokalt vil være et avgjørende valg ved utforming av organisasjonsmodell, og må drøftes grundig. Utvalget velger derfor å konsentrere sin drøfting om fire hovedtyper av modeller:

- 2 modeller der ansvaret for de samlede oppgavene i hovedsak er fordelt på to organisasjoner, én som samler ansvaret for ytelser og tjenester knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, én med ansvar for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner.
 - Modell 1: statlig arbeidslinje
 - Modell 2: kommunal arbeidslinje
- 2 modeller hvor oppgavene samles i én organisasjon
 - Modell 3: statlig énetatsmodell
 - Modell 4: kommunemodell

I tillegg drøftes organisering basert på at staten har ansvar for inntektssikring og kommunene for tjenesteytingen, og organisering festet til et regionalt politisk ansvar.

Avgrensning av ansvarsområdet

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. Ved samling av ansvar på statens hånd legger utvalget til grunn at det er det kommunale ansvaret for den tradisjonelle sosialkontortjenesten som er aktuelt å vurdere. Ansvaret for pleie- og omsorgsoppgavene forblir i kommunene. Sentralt står da økonomisk sosialhjelp og tilhørende rådgivnings- og veiledningstjenester, men også noen andre oppgaver bl.a. knyttet til ansvar for midlertidig husvære og rusbrukere.

Modell 1: Statlig arbeidslinje

I en organisasjonsmodell basert på en statlig arbeidslinje vil oppgavene være fordelt på to etater, én etat for arbeid og inntekt og en pensjonsetat

Ansvarsområdet til etaten for arbeid og inntekt vil omfatte alle de ytelser og tjenester som er innrettet mot personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller som trenger hjelp som følge av arbeidsløshet eller manglende arbeidsevne på varig eller midlertidig basis. Dette vil omfatte alle Aetats oppgaver, og alle trygdeetatens arbeidsrettede tiltak og tjenester og relaterte ytelser. På ytelsesområdet omfatter dette, bl.a. dagpenger ved arbeidsledighet, attføringspenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad, uførepensjon og sykepenger, ytelser til enslige og etterlatte forsørgere og fødselspenger. På tjenesteområdet omfatter dette bl.a. formidling og kvalifisering av arbeidssøkere, Aetats tjenester mot arbeidsgiverne, oppfølging av sykemeldte, reaktivisering av uføretrygdede og arbeidet med intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Når det gjelder de kommunale oppgavene som det er aktuelt å vurdere inn i en etat for arbeid og inntekt, drøfter utvalget fire alternative varianter:

- Hele den tradisjonelle sosialkontortjenesten.
- Økonomisk sosialhjelp og medfølgende rådgivningstjenester.
- Ansvar for personer som er arbeidssøkere men ikke har rett til dagpenger.
- Kommunene beholder ansvaret som i dag.

De store oppgavene til pensjonsetaten vil være alderspensjon, barnetrygd, kontantstøtte, fødsels- og adopsjonsstønad, grunn og hjelpestønad, refusjon av helseutgifter og administrasjon av helserelaterte tjenester, og oppgave knyttet til fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag. Utvalget tar ikke stilling til plasseringen av ansvaret for tekniske hjelpemidler, men mener dette bør vurderes nærmere.

Organisasjonsmodellen bør kunne etableres uten at det er nødvendig å foreta vesentlige endringer i regelverk eller finansiering for oppgaver som i dag er statlige. Utvalget drøfter regelverkskonsekvenser av en statliggjøring av hele eller deler av den økonomiske sosialhjelpen.

Hovedmålet for *etaten for arbeid og inntekt* vil være å følge opp ansvaret for målet om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd.

Etatens direktorats- og styringsfunksjoner og oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse bør organiseres som et forvaltningsorgan. Store deler av tjenesteproduksjonen bør, som i Aetat i dag, kunne utføres av eksterne leverandører og kontraktsstyres. Om det er aktuelt å gå lenger vil bl.a. avhenge av om det kan etableres markeder med konkurranse. Spørsmålet om bruk av kontraktstyring og eksterne leverandører bør være til løpende vurdering både på politisk nivå og i etaten selv.

Etatene må selv ha stort handlingsrom til å fastsette organiseringen med utgangspunkt i politiske gitte mål, rammebetingelser og resultatkrav. Utvalget legger til grunn at etaten som et minimum organiseres med et organ/ledelse på sentralt nivå og med en desentralisert lokal førstelinjetjeneste. Klage- og ankebehandling bør kunne skje etter dagens mønster i trygdeetaten og Aetat, med to trinns intern klagebehandling og anke til Trygderetten.

Etaten vil kunne etablere en førstelinjetjeneste som oppfyller utvalgets krav til førstelinjetjenesten. Det vil være nødvendig med samarbeids- og samlokaliseringsløsninger med kommunen og ev. også med pensjonsetaten.

Hovedmålet for *pensjonsetaten* vil være å sikre effektiv og brukerrettet forvaltning av ytelser og helserefusjoner og iverksette pensjonspolitikken. Gjennomføringen av en pensjonsreform vil være en særskilt viktig oppgave for etaten i den første tiden.

Etaten bør organiseres som et forvaltningsorgan. På samme måte som for etaten for arbeid og inntekt, bør pensjonsetaten ha stor frihet til selv å fastsette organiseringen. For å sikre en forsvarlig klagebehandling må etaten være organisert med minst ett nivå som er overordnet det nivå der enkeltbeslutninger fattes. Trygderetten kan fortsatt fungere som ankeorgan for de ytelsene pensjonsetaten vil ha ansvar for.

Pensjonsetaten vil ha et førstelinjebehov som er annerledes enn for etaten for arbeid og inntekt, men den må være representert lokalt. Dette kan skje gjennom samarbeidsløsninger med kommunene eller etaten for arbeid eller inntekt.

Modell 2: Kommunal arbeidslinje

I en modell basert på en kommunal arbeidslinje vil alle oppgaver knyttet til arbeid og vurdering av arbeidsevne, bli overført til kommunene. De øvrige oppgavene forutsettes organisert i en statlig pensjonsetat på samme måte som i en statlig arbeidslinjemodell.

Hovedmålet for kommunene vil være å følge opp målet om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp. Kommunene må selv formulere de operative målene for sin del av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Overføring av en rekke sterkt regelstyrte og rettighetsorienterte ytelser og ansvaret for ivaretagelse av nasjonale hensyn i arbeidsmarkedspolitikken, vil kreve en betydelig statlig styring av kommunene. Utvalget forutsetter at regelverksutvikling med fastsettelse av forskrifter og generelle retningslinjer vil være et statlig ansvar i denne modellen. Utformingen av finansieringssystemet vil være avgjørende for hvordan en kommunal modell kan fungere, og drøftes derfor nærmere. For øvrig antar utvalget at et kommunalt ansvar ville kreve utvikling av nye styringsinstrumenter knyttet til kontroll og oppfølging.

Utvalget legger til grunn at overføring av oppgaver til kommunene må være basert på at kommunene selv skal ha stor frihet til å organisere oppgaveløsningen. Utvalget antar at det i denne modellen derfor vil bli valgt ulike organisasjonsløsninger avhengig av lokale behov og forutsetninger. Kommunene bør ha gode forutsetninger for å etablere en førstelinje som tilfredsstiller de krav utvalget har satt opp. Det må etableres et samarbeid med pensjonsetaten. Gitt de nasjonale oppgaver som kommunene vil ivareta i en slik modell, kan det være nødvendig at staten gir klare pålegg om, og eventuelt legger til rette for fellesløsninger bl.a. i forbindelse med drift og utvikling av IKT-systemer og et landsdekkende system for jobbformidling.

Kravene til nasjonal styring reiser spørsmål om behovet for en egen organisering av styringsfunksjonene på statlig nivå. Dersom ansvaret samles i et eget direktorat eller lignende, vil det også være aktuelt å inkludere det relevante ansvar som i dag ivaretas av Sosial- og helsedirektoratet.

Modell 3: Statlig énetatsmodell

Modellen samler ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver i én statlig etat. Det kan tenkes alternative avgrensinger i forhold til kommunenes ansvar på samme måte som i den statlige arbeidslinjemodellen.

Etaten kan organiseres etter samme mønster som for den statlige arbeidslinjemodellen; direktorats-, styringsfunksjoner og myndighetsutøvelse organiseres som et forvaltningsorgan. For tjenesteyting brukes kontraktsstyring og eksterne leverandører så langt som formålstjenlig. Etaten får stor frihet til selv å velge organisering, men etaten må som et minimum organiseres med to nivåer, for å sikre et forsvarlig klagebehandling kan ivaretas. Hovedtrekkene fra dagens klage- og ankesystem kan opprettholdes. Klage og ankesystemet for økonomisk sosialhjelp kan innpasses i dette. Etaten vil kunne etablere en førstelinje som møter de krav utvalget har stilt.

Finansieringen kan i all hovedsak bygge på dagens ordninger, men ved ev. hel eller delvis statliggjøring av økonomisk sosialhjelp vil det være aktuelt med regelverksendringer og overgang til finansiering gjennom overslagsbevilgning.

Modell 4: Kommunemodell

Modellen samler hele arbeids- og velferdsforvaltningens ansvarsområde hos kommunene. Det betyr at også de oppgavene som i den kommunale arbeidslinjemodellen er lagt til en statlig pensjonsetat, overføres til kommunene. Det gjelder ansvar for alderspensjon, familieytelser, helserefusjoner m.v.

Når det gjelder nærmere beskrivelse av modellen viser utvalget til omtalen av den kommunale arbeidslinjemodellen. Kommunene må ha stor frihet til selv å velge organisasjonsløsninger lokalt. Gitt karakteren av de meroppgavene kommunene får i denne modellen, forsterkes behovet for statlig styringsorganer på sentralt nivå og statlige krav om fellesløsninger på visse områder.

Modell der staten har ansvar for inntektssikring og kommunene for tjenesteyting

Staten vil i denne modellen ha ansvar for alle pensjons og stønadsordningene i folketrygden, ulike familieytelser og helserefusjoner. Modellen innebærer at økonomisk sosialhjelp blir et statlig ansvar. Kommunene vil overta det statlige ansvaret for arbeidsformidling, arbeidsmarkeds- og attføringstiltak, oppgaver knyttet til arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, oppfølging av sykemeldte og uføretrygdete m.v. Kommunene vil også kunne overta ansvaret for tekniske hjelpemidler.

Ansvaret for de statlige oppgavene ville mest hensiktsmessig kunne samles i en etat, organisert som et ordinært forvaltningsorgan. Kommunene må stå fritt i sin organisering, men staten vil måtte sette visse krav om fellesløsninger knyttet til nasjonal arbeidsformidling m.v.

Gjeldende finansiering av de statlige trygde og stønadsordningene ville kunne videreføres. Statlig ansvar for sosialhjelpen vil antakeligvis best kunne ivaretas ved økt standardisering av ordningen og overgang til finansiering ved overslagsbevilgning. Kommunenes virksomhet kan finansieres gjennom inntektssystemet for kommunene.

Regional modell

Med en regional modell menes en organisering hvor ansvar og beslutningsmyndighet er lagt til et demokratisk forankret forvaltningsnivå mellom stat og kommune. I Norge i dag er dette fylkeskommunen.

Det er fylkeskommunenes rolle i det regionale utviklingsarbeidet som kan være begrunnelse for å vurdere en regional modell. De av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver det kunne være aktuelt å overføre til et regionalt nivå, vil derfor være oppgavene knyttet til oppfølging av arbeidslinjen. Oppgavene knyttet til alderspensjoner, familieytelser og helserefusjoner må forbli på statlig nivå.

2.11 Utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler en ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen basert på modell 1: Statlig arbeidslinje.

En etat for arbeid og inntekt

Utvalget foreslår at hovedansvaret for de arbeidsrettede oppgavene samles i én statlig etat. De arbeidsrettede oppgavene omfatter en rekke tjenester og tiltak som arbeidsformidling, kvalifisering, attføring, reaktivisering av uføretrygdte, oppfølging av sykemeldte, innsats overfor enslige forsørgere og intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv. I tillegg inngår en rekke ytelser til livsopphold som dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger, midlertidig uførestønad, uførepensjon, attføringspenger, rehabiliteringspenger og overgangsstønad. Dette er alle stønader der tilknytning til arbeidslivet og vurdering av arbeids- og funksjonsevne står sentralt. Utvalget foreslår at det organiseres en ny forvaltningsenhet, en etat for arbeid og inntekt, som har ansvaret for alle disse arbeidsrettede oppgavene.

En etat for arbeid og inntekt vil ha oppgaver som spenner fra myndighetsutøvelse som vedtak om ytelser for enkeltpersoner til ren tjenesteproduksjon. Det forutsettes at myndighetsutøvelsen ivaretas av etaten som et ordinært forvaltningsorgan. Etaten må stå fritt i organisering av tiltak og tjenester herunder bruk av eksterne leverandører. Det forutsettes at det i etaten etableres et system for to trinns klagebehandling og ankebehandling med trygderetten som ankeinstans.

En etat for arbeid og inntekt skal samle tiltak og ytelser som fremmer arbeidslinjen. Det er en stor reform i forhold til i dag, hvor de arbeidsrettede oppgavene i hovedsak er delt på to etater og hvor kommunene også har et ansvar. Trygdeetaten har ansvaret for oppfølging av sykemeldte og reaktivisering av uføretrygdte, mens Aetat har ansvaret for de aktive arbeidsmarkedstiltakene og oppfølgingen av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. En samling av ansvaret vil gi større trykk i arbeidet med å realisere målene i arbeidslinjen, særlig ved å legge til rette for at arbeidsrettede tiltak kan bli satt i gang raskere i stønadsforløpet. En samling vil også kunne gi vesentlig bedre utnyttelse av etatens samlede ressurser og kompetanse og gi grunnlag for bedre samhandling med arbeidslivet. Dette er ikke minst viktig i forbindelse med arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, der partene i arbeidslivet er gitt et stort ansvar.

Det er vesentlig at det er et tydelig nasjonalt politisk ansvar for arbeidslinjen. Utvalget mener at en samling av tiltak og ytelser i én etat for arbeid og inntekt bør motsvares av en samling av det politiske ansvaret for de oppgavene som etaten skal ha ansvar for.

En etat for pensjoner

Utvalget foreslår at ansvaret for pensjonsytelser, familieytelser og helserefusjoner bør være statlig og organiseres som en egen etat. Oppgavene vil omfatte løpende pensjonsytelser som alderspensjon, barnepensjoner og krigspensjon, diverse familieytelser som barnetrygd, kontantstøtte, fødselsstønad og underholdsbidrag, og diverse helserefusjoner og andre administrative oppgaver i forbindelse med medisinsk behandling. Dette er sterkt regelstyrte og rettighetspregede ytelser og tjenester, der skjønnsutøvelse har forholdsvis liten betydning. Utvalget foreslår at disse organiseres i en ny egen forvaltningsenhet, en etat for pensjoner.

En etat for pensjoner vil forvalte et omfattende spekter av ytelser og oppgaver. De har som fellesnevner at de representerer administrering av rettigheter og regelstyrte ordninger, men mange av oppgavene er ellers lite relatert til hverandre. Etatens oppgaver bør gjennomgå med sikte på et mer enhetlig og sammenhengende ansvarsområde. Det vil spesielt være aktuelt å gjennomgå ordningene med helserefusjoner og vurdere regelverk og organisering av disse på nytt. Det forutsettes at det i etaten etableres et system for to trinns klagebehandling og ankebehandling med trygderetten som ankeinstans.

En etat for pensjoner vil ha som hovedansvar å ordne varige inntektsoverføringer knyttet til pensjons- og familieytelser. Arbeidet med den største pensjonsreformen etter innføringen av folketrygden er nå i gang. Dette vil være et omfattende og krevende arbeid. En effektiv iverksetting av en ny pensjonsordning og en brukerrettet oppfølging av pensjonspolitikken vil, ved siden av gjennomføring av arbeidslinjen, være den største utfordringen for arbeids- og velferdsforvaltningen framover. Utvalget mener at etablering av en pensjonsetat vil gi en målrettet organisering av oppgavene hvor etatens ledere og ansatte vil kunne ha sin oppmerksomhet rettet mot pensjonsreformen og de krav den setter.

Sosialhjelp og ny statlig arbeidssøkerstønad

Utvalget foreslår at kommunene beholder ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen og sosialkontorene etter sosialtjenesteloven og foreslår samtidig innføring av en ny statlig arbeidssøkerstønad. Kommunene vil dermed fortsatt ha ansvaret for det sosiale sikkerhetsnettet for dem som faller utenfor de regelstyrte og rettighetsbaserte inntektssikringsordningene. Utvalget legger avgjørende vekt på at den økonomiske sosialhjelpen er skjønnsbasert og nært knyttet til kommunenes øvrige sosiale tjenester og at en statlig overtagelse av sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom stat og kommuner. Det legges også vekt på at en full overføring av sosialhjelpen til en

etat for arbeid og inntekt vil innebære en forskyvning av oppgavene for etaten i retning av å håndtere sosiale problemer. Dette vil kunne vri kompetansebehovet og fokus bort fra arbeidsretting.

Utvalget mener det er ønskelig at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad fanger opp dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, dvs. arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Det er et problem at dagens sosialhjelp gir dårlige incentiver til arbeid fordi den er lite forutsigbar, ikke endelig tidsavgrenset og gir full avkorting mot inntekt. Etaten for arbeid og inntekt kan bedre gi et tilbud til dem uten dagpengerettigheter og raskere føre dem inn på et arbeidsrettet spor, hvis den disponerer en egen stønadsordning som fanger opp disse arbeidssøkerne. Det vises til egen utredning av en mulig variant av en arbeidssøkerstønad som er gjort for Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Brofoss m.fl., 2003). Utvalget anbefaler at det arbeides videre med å utforme en slik stønadsordning.

En ny arbeidssøkerstønad kan begrunnes med ønsket om bedre arbeidsretting av mange av dem som i dag mottar sosialhjelp og at den kommunale sosialtjenesten får bedre forutsetninger for å konsentrere seg om sosialt arbeid. Den kan inngå i en økonomisk ordning som gir bedre incentiver til arbeid og samtidig kobler stønaden til tiltak. Det vil være viktig å utrede nærmere vilkårssettingen for en slik stønad. På den ene siden vil det være ønskelig å fange opp de fleste som har arbeidsevne til å gå inn i inntektsgivende arbeid. På den andre siden må ikke ordningen svekke incentivene til å skaffe seg utdanning og arbeid på egen hånd.

Kommunene vil etter utvalgets opplegg fortsatt få et klart medansvar for å gjennomføre arbeidslinjen. Utvalget anbefaler at det samtidig med organisasjonsendringene bør komme en satsing på utviklingsarbeid i kommunene for å styrke innsatsen, spesielt i arbeidet med rehabilitering og for brukere med sammensatte behov. Utvalget mener kommunene også på andre områder har forutsetninger for å bidra positivt til realiseringen av arbeidslinjen. Kommunene er selv store arbeidsgivere og må som andre virksomheter bidra til å skape et inkluderende arbeidsliv. Kommunene har nærhet til det lokale næringsliv og det er ønskelig å utnytte kommunenes kompetanse og engasjement. Kommunene kan fortsatt være en viktig leverandør av arbeidsmarkedstiltak. Kommunene har gode forutsetninger for å mobilisere det sivile samfunn. Dette gjør det viktig å etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom en etat for arbeid og inntekt og kommunene.

Førstelinjetjenesten

Utvalgets foreslår en samling av de viktigste tiltak og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne i én etat for arbeid og inntekt. Det legger grunnlag for å etablere en førstelinjetjeneste der brukerne kan forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt som sikrer at de får en helhetlig avklaring og et samordnet arbeidsrettet tjenestetilbud. Etaten for arbeid og inntekt må ha ansvaret for sin egen førstelinjetjeneste hvor det vil inngå et meget bredt sett av virkemidler og målgrupper. Dette sikrer en kompetent førstelinje fokusert mot å avklare arbeidsevne, slik at brukere får den raskeste og beste introduksjonen til arbeidsmarkedet eller andre aktiviteter, og en rask avklaring av hva som er den mest riktige økonomiske ytelse. Det er særlig viktig for brukere med redusert arbeidsevne og behov for ytterligere tiltak. Viktigste målgrupper for denne førstelinjen vil være arbeidsledige, yrkeshemmede, sykemeldte, uføre, enslige forsørgere, ungdom som faller ut av skolen og har problemer med å etablere seg i arbeidsmarkedet, personer som står i fare for å bli utstøtt av arbeidslivet, eldre arbeidstakere som ønsker å trappe ned sin arbeidsinnsats og sosialhjelpsmottakere som kan bli aktuelle for arbeid.

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

Utvalget mener at også pensjonsetaten må ha ansvaret for at førstelinjeoppgavene blir tilfredsstillende løst. Etaten må selv utforme en førstelinje som er tilpasset oppgavene og som tar hensyn til de krav om tilgjengelighet og kompetanse som oppgavene setter. Utvalget antar at pensjonsetaten kan ivareta en stor del av sitt førstelinjebehov i samarbeid og samlokalisering med kommuner og etaten for arbeid og inntekt, og at det ikke vil være aktuelt å etablere en førstelinje med egne lokalkontorer spredt over landet. Det forutsettes at pensjonsetaten går nøye gjennom hvilket førstelinjebehov brukerne har som krever fysisk tilstedeværelse nært brukerne og hvordan etaten kan være representert gjennom andre. Trygdeetaten har i dag selv erfaring med å utføre oppgaver for andre, både på helserefusjonsområdet og når det gjelder oppgaver for skatteetaten. Dette gir et godt utgangspunkt for å utvikle gode og ryddige samarbeidsløsninger for de deler av pensjonsetatens førstelinjebehov som må ivaretas lokalt.

Utvalgets anbefaling står i sin helhet i **kap. 10**.

2.12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er stor usikkerhet forbundet med å anslå økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag til reform. Usikkerheten er knyttet både til beregninger av samfunnsøkonomiske effekter og omstillingskostnadene. Det er bl.a. vanskelig å rendyrke effektene av en organisatorisk endring. Andre rammebetingelser som arbeids- og velferdsforvaltningen arbeider under, for eksempel utformingen av stønader, regelverk, andre aktører, samarbeidspartnere og forholdene på arbeidsmarkedet, vil også være av betydning. Et ytterligere usikkerhetsmoment er at kostnads- og nytteberegninger må ta utgangspunkt i dagens organisering som det basisalternativet den foreslåtte organisasjonsmodellen vurderes opp mot. Dagens organisering er ikke statisk men vil også gjennom videreutvikling kunne bli mer formåls- og kostnadseffektiv.

Den faglige tilnærmingen til konsekvensvurderingen er en nytte-kostnadsanalyse hvor det legges vekt på økonomiske forhold som kan kvantifiseres. Som en illustrasjon av mulige samfunnsøkonomiske gevinster er det utført noen enkle beregninger som viser den samfunnsøkonomiske nytten av at 1 prosentpoeng flere yrkeshemmede kommer i arbeid etter avsluttet yrkesmessig attføring og at den gjennomsnittlige varigheten på et attføringsløp reduseres med 1 måned. En økning i måloppnåelsen på 1 prosentpoeng kan under visse forutsetninger gi en nyttegevinst på 100 millioner kr per år, eller en akkumulert nytte i nåverdi på ca 3,7 milliarder kr over en periode på 10 år. En organisering som medfører tidligere intervensjon og aktivisering vil også kunne føre til at flere sosialhjelpsmottakere kommer i arbeid. Tilsvarende beregninger kan gjøres for denne gruppen. En reduksjon i den samlede varigheten av et attføringsløp på 1 måned eller vel 2 pst. vil tilføre arbeidsmarkedet 1500 nye årsverk per år. Akkumulert over en periode på 10 år vil dette gi en neddiskontert nytteverdi på 2,9 milliarder kr. For brukere med sammensatte behov som krever et koordinert og helhetlig tilbud, vil unødning ventetid før tiltak settes inn og lange ventetider i overgangen mellom tiltak som forvaltes av ulike etater kunne medføre at stønadsforløpene blir lengre enn nødvendig. En slik «innelåsing» påfører brukerne ulempekostnader. For lange attføringsløp vil representere et inntektstap for brukere som alternativt kunne vært i arbeid. Videre er det forbundet med ubehag og velferdstap for den enkelte å bli sendt fram og tilbake mellom etatene og bli værende i systemet i lengre tid uten å få en avklaring på sin situasjon. En reduksjon i den gjennomsnittlige varigheten av et attføringsløp på 1 måned vil under gitte forutsetninger redusere ulempekostnadene for brukerne med 600 millioner kr over en periode på 10 år.

Utvalget mener at den foreslåtte organisasjonsmodellen vil gi en bedre formålseffektivitet i form av flere i arbeid og økt brukerretting. Det er ikke mulig å gi detaljerte anslag på slike effekter men regneeksemplene illustrerer at selv små forbedringer vil gi meget store besparelser for samfunnet og brukerne.

Etter utvalgets syn gir forslaget muligheter for en mer kostnadseffektiv drift. Slike beregninger vil måtte ta utgangspunkt i svært mange forutsetninger om den konkrete utformingen av organiseringen, og utvalget har derfor ikke funnet det formålstjenlig å gå nærmere inn på slike beregninger.

Gevinstene av en reform må veies opp mot de omstillingskostnadene som følger av reformen. Det er også stor usikkerhet knyttet til beregninger av omstillingskostnadene for reformen. I tillegg til usikkerheten knyttet til anslag for de enkelte kostnadselementene, vil reformkostnadene være sterkt avhengige av hvilket gjennomføringstempo det legges opp til og den konkrete utformingen av organisasjonsløsningen. Utvalget har pekt på de viktigste kostnadskomponentene som vil oppstå i forbindelse med omstillingen, og referert til erfaringstall fra omstillingene i ligningsforvaltningen og fra samordningsforsøkene. Utvalget har konkludert med at de mange usikkerhetsmomentene gjør det vanskelig å etablere godt begrunnede kvantitative anslag for reformkostnadene.

Alt i alt mener utvalget å ha sannsynliggjort at tross den usikkerhet som foreligger, vil selv marginale forbedringer i måloppnåelsen for den foreslåtte organisasjonsløsningen dekke relativt betydelige omstillingskostnader i løpet av kort tid.

Utvalget drøfter nærmere økonomiske og administrative konsekvenser i **kap. 11**.

**GRUNNLAG FOR HØRINGSUTTAELSE TIL
NOU 2004:13 "En ny arbeids- og velferdsforvaltning".**

Hovedmerknader

1. Det er et klart behov for en videre samordning av aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. En slik samordning må inkludere all økonomisk sosialhjelp, etter lov om sosiale tjenester. Bare på denne måten kan man sikre en mer helhetlig tjeneste for brukerne, og slik styrke arbeidslinja.
2. Rattsø-utvalgets forslag om opprette en ny organisasjon for pensjoner, familietelseter og helserefusjoner, støttes.
3. Forslaget om å etablere en ny, felles arbeids- og inntektsorganisasjon for å styrke arbeidslinja, støttes prinsipielt. Av like stor betydning som den organisatoriske endringen, er at alle som faller utenfor arbeidsmarkedet mottar en tilstrekkelig inntektssikring.

Andre merknader

4. Forslaget om samordning gjennom en felles førstelinje, fysisk samlokalisert, støttes.

Publikum bør møte en felles førstelinje, der de ansatte i arbeids- og inntekts- "etaten" er lokalisert. I størst mulig grad bør det finnes en felles førstelinje i hver kommune, eller i interkommunale servicekontor. Det vil være en fordel om også ansatte i den nye "pensjonsetaten" er lokalisert samme sted.

5. Den nye arbeids- og inntektsetaten må organiseres slik at det lokale og kommunalpolitiske engasjement sikres og styrkes, og at lokale virkemidler innen bl.a. arbeidsmarkedet, næringslivet, boligmarkedet og helse- og sosialtjenestene kan sees i sammenheng, og forsterke effekten av arbeidslinja.

Økonomisk oppgjør

6. Den nye etaten bør være kommunal. Enten den nye arbeids- og inntektsetaten blir kommunal eller statlig, må det foretas et økonomisk oppgjør. Det forutsettes at dette skjer gjennom to-sidige forhandlinger mellom staten og KS.

Utdypende merknader:

Helhet og arbeid

Hovedpoenget med den nye arbeids- og inntektsetaten må være at den omfatter all midlertidig inntektssikring, samtidig som den har et helhetlig ansvar for å bidra til å få flest mulig mennesker ut i inntektsgivende arbeid av ulike slag. Sosialhjelp, dagpenger, arbeidssøkerstønad, attføring, midlertidig uføretrygd osv. må sees i sammenheng, slik at "kasteball"-effekter reduseres eller elimineres, og slik at ikke systemer kan virke mot hverandre. Saksbehandlerne i arbeids- og inntektsetaten vil ha de helhetlige virkemidler som er nødvendige for å bidra til arbeidstreningstiltak, kurs, utplasseringer og andre muligheter for å få folk inn (igjen) i arbeidslivet. En slik samordnet arbeids- og inntektsetat bør kunne etablere gode samarbeidsrelasjoner til kommunens sosialtjeneste, hva enten dette gjelder boliger eller rustiltak, samt med kommunalt barnevern, helsetjenester osv.

Tviler på effekten av Rattsøs forslag

Det er grunn til å betvile at Rattsø-utvalgets hovedmodell for den nye organiseringa av aetat, trygdeetat og sosialtjeneste vil føre til de gevinster som man ønsker. Forslaget opprettholder et svært kompliserende skille mellom de som er i stand til å skaffe seg arbeid som hovedinntektskilde, og de som ikke gjør det. Det anslås at dette betyr at ca. halvparten av sosialklientene vil forbli et kommunalt ansvar, og at dette er de som krever mest bistand og faglig innsats. Det er samtidig denne gruppa som har det mest omfattende behovet for økonomisk hjelp, selv om sosialhjelpen i prinsippet er ment å være en kortvarig hjelp til selvhjelp. Forslaget om å innføre en arbeidssøkerstønad vil heller ikke bøte på dette problemet. Det er en meget stor risiko for at det her etableres en ny stigmatiseringseffekt overfor disse klientgruppene, og for de ansatte som skal arbeide med disse menneskene.

Lokalt engasjement må sikres

Uansett hvordan denne arbeids- og inntektsetaten plasseres – som kommunal eller statlig etat - må en sikre at det lokale og demokratisk baserte engasjementet for sosialpolitikken, og for å se ulike lokale virkemidler i sammenheng, ikke blir svekket. Det er av største betydning at den statistikken og de data som utvikles om velferdsutviklingen i den enkelte kommune, kan nyttiggjøres av kommunen til å gjennomføre en helhetlig og forebyggende planlegging, og til å iverksette helhetlige tiltak i lokalmiljøene. En reell styrking av arbeidslinja forutsetter nettopp en evne til å nyttiggjøre seg et sett lokale virkemidler i sammenheng, og utnytte lokale fortrinn og muligheter.

Mangelfull tenking

Rattsø-utvalgets innstilling representerer neppe den effektivisering av de offentlige velferdstjenestene som det var lagt opp til gjennom Stortingets behandling av St.mld. 14 (2002-2003) og forutsatt i utvalgets mandat. Forslaget om å utelate de kommunale sosialtjenestene fra samordningen svekker effekten av forslagene. Innstillingen svarer heller ikke opp behovet for en enhetlig politisk og administrativ ledelse for denne delen av velferdstjenestene. Administrativt kan behandlingen av supplerende ytelser komme til å bli langt mer arbeidskrevende enn i dag, kanskje også mer konfliktskapende. Spørsmålet om kostnadsoverveltning mellom stat og kommuner løses heller ikke.

Lokaldemokratiet viktig

Utvalget drøfter i liten grad effekten av sine forslag på lokaldemokratiets vilkår. Dette er overraskende. Det er grunn til å tro at et totalansvar lokalt for arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken kan virke svært stimulerende for det lokale engasjementet. I en periode der man verbalt hyller lokaldemokratiet, vil det være et paradoks om man på nytt får en sentraliserende løsning på en av velferdsstatens store utfordringer. Selv om det er tidlig å trekke bastante konklusjoner fra de forsøk på samordning som foreligger, er det grunn til å peke på at de mest positive effektene synes å komme der man går lengst i å samordne seg. De problemer som reises, av datamessig, peronvernmessig og administrativ art, er ikke større enn at de må kunne løses innenfor en og samme organisasjon.

Høringsbrev

Høringsinstanser

Deres ref

Vår ref
200401570

Dato
08.07.04

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

Ved kongelig resolusjon 15. august 2003 nedsatte regjeringen Bondevik II et utvalg til å utrede ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetatens og sosialtjenesten. Utvalget la fram sin utredning, NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning 29. juni i år. Utvalgets vurderinger og tilrådinger er oppsummert i kapittel 10 i utredningen.

Utredningen sendes med dette på høring, jf. vedlagte høringsliste. Høringsinstansene bes om å vurdere behovet for å forelegge utredningen for eventuelle underliggende instanser eller tilknyttede organisasjoner som ikke står på den vedlagte høringslisten. Hvis dette er aktuelt, kan en få tilsendt flere eksemplarer av utredningen og høringsbrevet ved å kontakte Sosialdepartementet på tlf. 22 24 86 62. Utredningen er også tilgjengelig på www.samordning.dep.no.

Høringsinstansene bes om å komme med merknader til utvalgets vurderinger og forslag. Det er ønskelig å få høringsinstansenes vurderinger av samtlige modeller som utvalget drøfter, herunder synspunkter på:

- hva som kan være hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom stat og kommune innenfor de ulike modeller
- målene for og organiseringen av førstelinjetjenesten.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding basert på Pensjonskommisjonens rapport, NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – bærekraftig pensjon for framtida, for Stortinget slik at den kan behandles i vårsesjonen 2005. Høringsinstansene bes også om, i vurderingen av de ulike organisasjonsløsningene som utvalget har drøftet, å ta høyde for at det samtidig skal gjennomføres en omfattende pensjonsreform.

Høringsuttalelsene må være Sosialdepartementet i hende **innen 1. november 2004**. Det bes om at høringsuttalelsene disposisjonsmessig knyttes til kapittelinnstillingen i utredningen. Høringsuttalelsene bes også sendt på e-post til elh@sos.dep.no.

Med hilsen

Lars Wilhelmsen e.f.
prosjektdirektør

Odd Helge Askevold
avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver
2. Liste over høringsinstansene