Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 200400403	Dok.nr: 59
Arkivkode: 416,9	Dato: 28.10.04
Avd.: SAP	Saksbeh.:
U.off.:	

Det kongelige sosialdepartement
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Attføringsbedriftene

Adresse	Essendropsgt. 6 0368 Oslo Postboks 5473 Majorstua 0305 Oslo
Telefon	23 08 86 50
Telefaks	23 08 86 59
Web	www.attforingsbedriftene.no
Org.nr.	971 492 821 MVA

Oslo 27. oktober 2004

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

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene takker for anledningen til å gi høringsuttalelse til innstillingen: "En ny arbeids- og velferdsforvatning."

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene støtter hovedtrekkene i utvalgets beskrivelse av reformbehovet og forslaget til organisasjonsmodell. Reformbehovet er særlig knyttet opp til mangelfull organisering for å håndtere utstøting fra arbeidslivet, langtidsarbeidsledighet og de med redusert arbeidsevne. Vi mener at en organisering med to nye statlige etater, en arbeidsetat og en pensjonsetat, vil være et skritt i riktig retning mot å nå målene om å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, samt færre på trygd og sosialhjelp. I en slik modell kan arbeidslinjen best styrkes. En klar politisk styring og klare ansvarsforhold er viktig i arbeidsmarkedspolitikken. Samtidig vil en statlig etat for pensjon, snarere enn en kommunal organisering, best kunne ivareta oppgavene med gjennomføringen av pensjonsreformen.

Vår vurdering er at utvalgets forslag til organisering er den klart beste av de foreslåtte modellene. Dersom modellen ikke gjennomføres, vil dagens organisering supplert med bedre samarbeid mellom etatene være å foretrekke fremfor modeller der kommunene har ansvaret for arbeidslinjen eller alt samles i en stor etat. For oss er det vanskelig å se at 250 kommuner med mindre enn 5000 innbyggere kan fremme arbeidslinja på nasjonalt plan bedre enn utvalgets modellforslag. Vi er redd at en slik kommunemodell, som overraskende mange politikere og innflytelsesrike interesseorganisasjoner er sjarmert av, neppe vil makte å ha tilstrekkelig nasjonalt fokus på arbeidslinja.

Storetats- og kommunemodellen vil bety en veldig konsentrasjon av makt, myndighet og økonomiske ressurser hos et fåtall mennesker i lokalsamfunnet. Det er urovekkende. Med dagens sterke politiske føringer om desentralisering av myndighet og økte frihetsgrader lokalt (Aetat lokal) er vi dessuten engstelig for at slike modeller vil føre til alvorlige former for forskjellsbehandling av viktige velferdsgoder.

Nedenfor vil vi komme nærmere inn på forslaget om den nye arbeidssøkerstønaden. Her vil vi bare kort nevne at oppslutningen om Rattsøutvalgets innstilling på mange måter vil stå og falle på hvordan arbeidssøkerstønaden utformes. Hvis den utformes med høy terskel, vil

argumentasjonen om A og B-lag stå sterkere. Om denne derimot utformes med en langt lavere terskel enn dagens vilkår for å være arbeidssøker/yrkeshemmet etter kap 11 i Folketrygden, vil man nå frem til de rette målgruppene og et viktig poeng med reformen trer dermed tydeligere fram.

Utvalget diskuterer i hovedsak følgende fire modeller:

	Ansvaret for arbeidslinjen: Stat	Kommune
Delt løsning	*Modell 1:* Jobbetat og pensjonsetat	*Modell 2:* Kommunal jobbetat og statlig pensjonsetat
Stor etat	*Modell 3:* Statlig storetat	*Modell 4:* Kommunal storetat

Modell 1 er utvalgets forslag til ny organisering på arbeids- og velferdsområdet. Denne modellen kan kort beskrives slik:

1. 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 blant annet dagpenger ved arbeidsledighet, attføringspenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad, uførepensjon og sykepenger, ytelser til enslige og etterlatte forsørgere og fødselspenger. På tjenesteområdet omfatter dette blant annet formidling og kvalifisering av arbeidssøkere, Aetats tjenester mot arbeidsgiverne, oppfølging av sykemeldte, reaktivisering av uføretrygdede og arbeidet med intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

2. Ansvaret for sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid foreslås flyttet fra kommunene til den nye jobbetaten. Resten av den kommunale sosialkontortjenesten foreslås uendret.

3. Ansvarsområdet for pensjonsetaten vil være alderspensjon, barnetrygd, kontantstøtte, fødsels- og adopsjonsstønad, grunn og hjelpestønad, refusjon av helseutgifter og administrasjon av helserelaterte tjenester og oppgaver knyttet til fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag.

<u>To statlige etater – rendyrket fokus på arbeid og pensjon (modell 1)</u>

Organiseringen på arbeids- og velferdsområdet som foreslått i modell 1 virker etter vårt syn fornuftig. Befolkningen deler seg naturlig i to grupper, de som er og de som ikke er i yrkesaktiv alder. Trygdeetatens to store brukergrupper, 630.000 alderspensjonister og 600.000 mottakere av barnetrygd, faller naturlig utenfor en arbeidsetat. Andre store brukergrupper som

uførepensjonister (om lag 300.000 personer) og de som mottar sykepenger, er imidlertid i yrkesaktiv alder og burde så langt det lar seg gjøre være i arbeid.

Som utvalget peker på er det for å oppnå resultater i forhold til arbeidslinjen at reformbehovet særlig er til stede. Den foreslåtte organisasjonsmodellen vil etter bransjeforeningen Attføringsbedriftenes oppfatning også bidra til å holde fokus og virkemidler mot personer i og utenfor yrkesaktiv alder. Det er svært positivt at Arbeidsetaten skal få ansvaret også for de uføretrygdede. Dermed løser man kanskje det spillet Aetat i dag driver med å skyve yrkeshemmede mot trygd framfor å tilby gode attføringsløsninger.

Arbeidsetaten skal bidra til å klarere arbeidsmarkedet mellom kundegruppene arbeidssøkere og arbeidsgivere. Arbeidssøkere som har mistet sitt arbeid og personer med helsemessige begrensninger trenger ofte ny kvalifisering for å få annet arbeid. Behovene til arbeidsetatens kunder vil variere med endringer i arbeidsmarkedet. Det kan være vanskelig å finne arbeid til enkelte grupper av brukere og det kan være vanskelig å finne personer med riktig kompetanse til bedriftene. I denne modellen vil muligheten for en sentral koordinering av arbeidsmarkedspolitikken ivaretas.

En godt fungerende førstelinjetjeneste er avgjørende for å nå målene for en organisasjonsreform. Førstelinjetjenesten må ifølge utvalget oppfylle visse krav. For eksempel må brukere som har behov for hjelp knyttet til arbeid og/eller arbeidsrelaterte aktiviteter kunne forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt som er lett tilgjengelig. Gjennom det skal brukerne sikres en helhetlig avklaring av sine behov og få et samordnet tjenestetilbud. Pensjonsetatens førstelinjebehov er annerledes, og må ifølge lov om folketrygd være representert i alle kommuner.

Etter utvalgets forslag står arbeidsetaten fritt til å organisere en desentralisert lokal førstelinjetjeneste dersom kravene til tjenesten er oppfylt. Vi er usikre på om dette er et godt forslag. Det er sannsynligvis viktig for å få oppslutning fra distriktene at den nye Arbeidsetaten er til stede i alle/de fleste av landets kommuner. Skal vi ha en offensiv arbeidslinje som gjennomsyrer all offentlig velferdsforvaltning, må den nok kontor/personellmessig være tilstede over hele landet. I store og små kommuner må den samlokaliseres med det kommunale sosialkontoret. Dette må lovfestes og ikke være opp til byråkratiske tilfeldigheter. Ute i distriktene vil arbeidsgivere- og takere, samt kommuner og bedrifter ha behov for en nær og personlig kontakt med en så viktig arbeids- og velferdsaktør som den nye Arbeidsetaten vil bli. Næringspolitisk vil slike kontorer også kunne ha stor betydning.

Utvalget foreslår innføring av en statlig arbeidssøkerstønad til sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid men som ikke oppfyller kravene til dagpenger. Som utvalget peker på er det et problem at dagens sosialhjelp gir dårlige insentiver til arbeid fordi den er lite forutsigbar, ikke endelig tidsavgrenset og gir full avkorting mot inntekt. Erfaringer fra forsøksprosjekter er visstnok gode. Vi støtter forslaget om en arbeidssøkerstønad. En viktig forutsetning for å lykkes er imidlertid at terskelen inn til en slik stønad må settes så vidt lavt at kommunene/sosialkontoret får reell hjelp fra arbeidsetaten sine ressurser i bestrebelsene med å få sosialklienter med store hjelpebehov over i arbeidsrelaterte tiltak/arbeid. I dag kan det enkelte lokale arbeidskontor avvise "vanskelige" sosialklienter. Slikt gjøres systematisk fordi jo mindre tilknytningen er til arbeidslivet, jo tyngre er det å hjelpe vedkommende. Slikt krever mye ressurser og vil ikke minst virke negativt inn på formidlingsmåltallene fra departementet. Med en høy terskel får ikke denne stønaden noen effekt for virkelig å få personer med store bistandsbehov inn i arbeidsmarkedet. Dessuten vil kommunene sitte tilbake med utgiftene og

må selv etablere egne kostbare arbeidsrettede tiltak som de ikke får kompensasjon for fra staten. Vi mener derfor at det må forskriftsfestes hvilke kriterier som må legges til grunn for at en person kan få denne stønaden. Videre at aktuelle kriterier kun bør være alder, ruspåvirkning og/eller ingen motivasjon til å arbeide. Med slike faste klare kriterier får sosialetaten/kommunene sterke incentiver til aktivt å arbeide for å motivere klientene til å forsøke seg i arbeidslivet gjennom avrusning, motivasjonskurs, behandling mv..

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene støtter også utvalgets vurdering av at en overføring av arbeidsmarkedstiltakene til kommunene ikke er ønskelig. En oppsplitting av ansvaret for tiltak og ytelser vil svekke arbeidslinjen. Det bør derfor bevilges vesentlig mer midler over statsbudsjettets kap 1594 slik at den nye etaten kan overta finansieringen av de kommunale tiltaksvirksomhetene som allerede er i virksomhet. Slik vil man kunne lette mulighetene til å få gjennomført denne viktige reformen.

Videre mener vi at reformen er avhengig av at det settes av langt mer midler til forsøksvirksomhet innen bruk av arbeidsrelaterte innsatser overfor personer med et aktivt rusproblem. I dag er det spredte erfaringer både i inn- og utland som viser at aktive rusmisbrukere faktisk er i stand til å arbeide på visse betingelser, og at slik aktivitet er med på å stimulere til videre rehabilitering. Dette punktet vil være et område man burde satse sterkere på gjennom forsøksmidler. Vi tror det er nødvendig med særskilte midler fordi erfaring viser at det er vanskelig å drive slik forsøksvirksomhet med ordinære tiltaksmidler fra en Aetat som stort sett styres etter formidlingsresultater målt opp mot antall kroner lagt inn i hvert tiltak.

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene er usikre og til en viss grad også skeptiske til effektene av sterkere grad av kontraktstyring i en ny Arbeidsetat. Allerede i dag forhindres yrkeshemmede i å komme inn på arbeidsmarkedstiltak fordi formidlingsmålene vanskelig kan nås dersom vedkommende har omfattende yrkeshemminger. Her må man i alle fall nøye tenke gjennom hvilke områder som kan være aktuelle for eventuell kontraktstyring slik at man bl.a. ikke får slike uheldige negative effekter.

Vi er imidlertid noe engstelige på et punkt. En så vidt stor og tung etat som den nye jobbetaten vil bli, må ha virkemidler og myndighet til bl.a. å gjennomføre den rådende arbeidsmarkedspolitikken. Allerede i dag ser vi imidlertid tendenser til at Aetat med betydelig mindre ressurser og myndighet enn den sannsynlige nye jobbetaten kan opptre eneveldig og ensidig f.eks. uten alltid å gå inn i reelle og gjensidig forpliktende dialoger med tiltaksarrangørene som skal utføre tjenestene for etaten. Bransjeforeningen Attføringsbedriftene i SBL (NHO) antar at den nye etaten må få til et annet system for bestilling av tjenester og kontroll enn i dag. Videre antas det at man i fremtiden etablerer systemer som følger anbudsregler der man også vektlegger kvalitet og ikke bare pris som i dag. Innenfor skjermet sektor må det videre etableres systemer som i større grad enn i dag etablerer gjensidig forpliktende avtaler mellom tiltaksarrangørene og etaten. "

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene er enig i utvalgets syn hva gjelder etablering av en pensjonsetat. Ifølge forslaget vil en ny etat for pensjoner ha som hovedansvar å ordne varige inntektsoverføringer knyttet til pensjons- og familieytelser. Arbeidet med å iverksette ny pensjonsordning med en brukerrettet oppfølging av pensjonspolitikken vil være et omfattende og krevende arbeid. Utfordringen med å gjennomføre en pensjonsreform kan best møtes ved å etablere en statlig etat der hovedfokus er knyttet opp mot pensjon.

Kommune modellene Modell 2 og 4

I modell 2 og 4 vil kommunene ha hovedansvaret for arbeidslinjen. Det betyr at alle oppgaver knyttet til arbeid og vurdering av arbeidsevne blir overført til kommunene. Full sysselsetting og høy yrkesdeltakelse er viktige nasjonale mål og vi mener derfor at ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken må være et statlig anliggende. Dette ansvaret kan etter vårt syn ikke delegeres. Følgelig kan ikke kommunene ha ansvaret for arbeidslinjen, herunder arbeidsmarkedstiltakene.

Behovet for en etat som har oversikt og kunnskap om arbeidsmarkedet utover kommunegrensene er helt avgjørende for et godt funksjonerende arbeidsmarked og for å fremme mobilitet på arbeidsmarkedet. Bedrifter søker kompetente arbeidstakere i større regionale markeder og arbeidssøkere tar ofte arbeid på kryss av kommunegrenser for å få brukt sin kompetanse. Selv om kommuner kan samarbeide blir en slik organisering for snever og statisk.

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene støtter utvalgets vurdering om at et kommunalt ansvar for dette politikkområdet er uheldig ut fra hvordan sterkt regelstyrte og rettighetsorienterte ytelser finansieres. Ansvaret for finansieringen av offentlige stønadsordninger som dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger og uførepensjon vil falle på staten. Med dagens regelverk vil et kommunalt ansvar for regelstyrte ordninger kreve finansiering gjennom øremerkede refusjonsordninger. Kommunene vil fatte beslutninger om tildeling av ytelser på grunnlag av et statlig fastsatt regelverk finansiert av staten. Dette bryter med det finansielle ansvarsprinsipp om at ansvar for finansiering må følge ansvar for beslutninger med bevilgningskonsekvenser.

All erfaring med kommunale tjenester viser at tilbudene til brukerne lett blir ulik. Dette mener vi er særdeles uheldig når det gjelder utfordringene på arbeidsmarkedet. Dersom 430 kommuner skal være aktører i dette vil det nærmest bli umulig å styre arbeidsmarkeds-politikken. Det vil også være vanskelig å utnytte de stordriftsfordeler som Aetat har i dag. Alt annet likt vil en slik modell bli dyrere og mindre effektiv. Det er et paradoks at når man prøver å skape et felles arbeidsmarked i Europa så vil vi i Norge gå motsatt vei om vi velger en modell med utgangspunkt kommunen. Sammenligning med det danske systemet med store kommuner og små avstander ser vi som lite relevant.

En statlig storetat – store styringsutfordringer (modell 3)

I modell 3 vil det være én statlig etat for de samlede oppgaver til Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

En slik "superetat" vil ha åpenbare styringsutfordringer og må prioritere mellom flere ulike mål samtidig. Arbeidslinjen kan lett drukne i arbeidet med å gjennomføre pensjonsreformen. En slik etat vil gå glipp av fordelene ved å ha en spisset arbeidsmarkedsetat, og vi støtter derfor ikke denne modellen. En slik organisering vil etter vårt syn ikke være riktig i forhold til å realisere effektivitetsgevinster og gi den beste brukertilpasning.

Det vil være stor mulighet for at det oppstår køproblemer med en slik modell. Brukere med vidt forskjellige behov vil stå i samme kø – arbeidssøkere, personer som ønsker hjelp fra hjelpemiddelsentralen for å få høreapparat og de som skal ha refusjon for en drosjeregning.

Etter vårt syn er det viktig at ikke alle spørsmålene organiseres inn i samme etat, fordi det lett kan føre til at mer komplekse og sammensatte tilfeller blir en salderingspost.

Noen personer blir i dag kasteballer mellom etater. Det er ofte personer med komplekse problemer som vanskelig kan klargjøres i innslusingsporten til etaten. Å opprette en etat løser ikke dette problemet. De samme personene kan i en stor etat lett bli kasteballer mellom de ulike kontorene. Fokus og samarbeid må være nøkkelen for å løse slike saker. Det er imidlertid ikke foretatt en kartlegging av hvor utbredt dette problemet er, noe som er en svakhet ved selve utredningen av modellvalg.

Bransjeforeningen Attføringsbedriftene vil understreke betydningen av at organiseringen av de to nye etatene må styres ut fra hva som er formålstjenlig, og ikke om dagens Aetat eller trygdeetat skal overta noen oppgaver. Hovedhensikten må være å opprette to nye etater som støtter opp under arbeidslinjen.

Til slutt vil vi påpeke at forskning er viktig. I utredningens henvisning fra internasjonale erfaringer (kap 4) er det slående hvor lite faktiske resultater/effektmåling fra andre land man kan vise til. Vi foreslår at det parallelt med denne svært dyre og omfattende reformen i Norge må iverksettes et omfattende forskningsprogram. Forskningsrådet bør kobles inn og man bør benytte ulike former for følgeevaluering, samt kvalitative- og kvantitative målinger som går over en årrekke. En slik reform vil være historisk, da må den også dokumenteres skikkelig.

Med hilsen

Johan Martin Leikvoll
Direktør i bransjeforeningen
Attføringsbedriftene