

Arbeids- og sosialdepartement
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 200400403	Dok.nr.: 80
Arkivkode: 416,9	Dato: 01.11.04
Avd.: SAP	Saksbeh.:
U.off.:	

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

NHO takker for anledningen til å gi høringsuttalelse til innstillingen: "En ny arbeids- og velferdsforvaltning."

Hovedsvakheten ved dagens organisering er at den ikke gir mulighet til å samle ressurser og virkemidler slik at en med full styrke kan få flere i arbeid og samtidig redusere avgangen fra arbeidslivet og tilstrømmingen til stønadsordningene.

NHO mener at en organisering med to nye statlige etater slik utvalget foreslår, en arbeidsetat og en pensjonsetat, vil styrke arbeidslinjen. En klar politisk styring og klare ansvarsforhold kan ivaretas i arbeidsmarkedspolitikken. Samtidig vil en statlig etat for pensjon best kunne ivareta oppgavene knyttet til å tilstå og utbetale ytelser, og følge opp pensjonsreformen. En styrking av arbeidslinjen står og faller på om utvalgets forslag følges opp.

NHO mener at en ny organisering må følges opp med en politisk reorganisering for hele arbeids- og velferdsfeltet. Ansvar for introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger må legges til den nye arbeidsetaten.

NHO støtter forslaget om innføring av en ny statlig arbeidssøkerstønad. For sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, men ikke har rett til dagpenger, kan en slik stønad virke normaliserende og hjelpe i jakten på å skaffe seg en jobb.

Dersom den foreslåtte modellen ikke gjennomføres, mener NHO at dagens organisering supplert med tettere samarbeid mellom etatene vil være bedre enn modeller der kommunene har ansvaret for arbeidslinjen eller alt samles i en stor etat. Kommunemodellen eller storetatsmodellen vil være et stort tilbakeskritt i forhold til dagens organisering. Kommunemodellen vil bety at man oppgir full sysselsetting som nasjonalt mål. Storetatsmodellen vil bety høyere kostnader og lavere effektivitet i arbeids- og velferdspolitikken.

Arbeidet med å forebygge sykefravær og uførepensjonering er svært viktig. NHO savner imidlertid en nærmere beskrivelse av betydningen av å forebygge på arbeidsplassen og hvordan en sam-

ordning av statlige etater og sosialtjenesten kan bistå virksomhetene i dette arbeidet. Også alle former for bedriftsintern attføring er det viktig å styrke. NHO mener at all rehabilitering må skje i et tettere samarbeid inn mot virksomhetene.

I en ny organisering bør svakheter med dagens system styrkes:

- ✓ Virkemidler av betydning for den enkeltes arbeidsevne må samles og gjøres mer fleksible.
- ✓ Virkemidler rettet mot virksomhetene må gi lettere tilgjengelighet og utløses raskere.
- ✓ "Gråsoner" mellom trygdeetat og Aetat må klargjøres slik at personer kan komme i gang med kvalifiseringstiltak tidlig.
- ✓ "Flaskehalser" mellom etatene og de kommunale sosialkontorene må fjernes slik at ventetiden for å få avgjort en sak blir kortere.
- ✓ Uenighet mellom etatene om hvem som har muligheter på arbeidsmarkedet i forhold til attføringstiltak må avklares raskt.

To statlige etater – rendyrket innretting mot arbeid og pensjon (modell 1)

Organiseringen på arbeids- og velferdsområdet som foreslått i modell 1 er 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.

Arbeidsetaten skal bidra til et bedre funksjonerende arbeidsmarkedet for arbeidssøkere og arbeidsgivere. Arbeidssøkere omfatter de som er på vei fra en jobb til en annen, de som har mistet sitt arbeid, flyktninger og personer med helsemessige begrensninger som trenger kvalifisering til annet arbeid. Behovene til arbeidsetatens kunder vil variere med endringer i arbeidsmarkedet. I denne modellen vil muligheten for en sentral koordinering av arbeidsmarkedspolitikken ivaretas. Tjenester og ytelser som skal motvirke utstøting og få flere i arbeid samles i en etat.

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. Utvalget peker også på at forvaltningen må møte brukere på andre nivåer enn gjennom en lokal førstelinjetjeneste. Særlig i arbeidet med et inkluderende arbeidsliv må arbeidsgivere kunne forholde seg til ett kontaktpunkt for å sikre en helhetlig og samordnet bistand. 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. NHO er enig i dette forslaget. Det viktigste er ikke om denne tjenesten ligger i alle kommuner, men hvordan denne tjenesten fungerer. Dersom det vurderes som formålstjenlig bør de nye etatene kunne samarbeide om førstelinjetjenesten.

For å kunne bistå arbeidssøkere og personer som holder på å falle ut av arbeidslivet er det viktig at arbeidsetaten har god kontakt med arbeidsgiverne. En slik kontakt er en forutsetning for et godt fungerende arbeidsmarked, og hvor vellykket arbeidet med å skape et inkluderende arbeidsliv blir. Aetat har lang og bred erfaring med bedriftskontakt. Erfaringene fra opprettelsen av Trygdeetatens

arbeidslivssentre der IA-bedrifter får en fast kontaktperson, har vært gode. I arbeidet med å forebygge fravær fra arbeidslivet er det viktig at personer som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet får hjelp til å komme i gang med relevant arbeid/kvalifisering til annet arbeid så raskt som mulig. Når tilrettelegging på eksisterende arbeidsplass ikke er mulig, må yrkesrettet attføring iverksettes. Dette må skje langt tidligere enn hva som har vært praksis til nå. Ved at bedriftene har en kontaktperson som kan sikre fremdrift i slike saker øker mulighetene for å lykkes med arbeidslinjen. En ny arbeidsetat vil kunne ivareta og videreutvikle denne funksjonen.

Utvalget foreslår innføring av en statlig arbeidssøkerstønad som kan gis personer som mottar sosialhjelp 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 gode. NHO støtter forslaget om en arbeidssøkerstønad. Et slikt tillegg til dagpengeordningen vil trolig virke normaliserende og gjøre det lettere for den enkelte i letingen etter arbeid. Forslaget bør utredes nærmere slik at utformingen gir insentiver til arbeid. Introduksjonsloven som omfatter introduksjonsstønad og introduksjonsprogram for flyktninger er et eksempel på hvordan dette kan gjøres.

En viktig forutsetning for å lykkes med arbeidssøkerstønaden er at etaten har en tett oppfølging av den enkelte arbeidssøker. Samarbeidet mellom det tradisjonelle kommunale sosialkontoret og arbeidsetaten må være betydelig tettere enn i dag slik at flest mulig sosialhjelpsmottakere blir sluset over til arbeidsetaten så raskt som mulig. Sosialhjelp skal som forutsatt være livshjelp i akutte situasjoner og kun brukes for kortere perioder. Å være i arbeid er det viktigste virkemiddel for å komme ut av situasjonen der sosialhjelp behøves. Samtidig må vi erkjenne at sosialkontorene må gi hjelp over lengre tid i forhold til de som har store vansker med å komme over i arbeidsmarkedet.

NHO støtter utvalgets vurdering av at en tilbakeføring av arbeidsmarkedstiltakene til kommunene ikke er ønskelig. En oppsplitting av ansvaret for tiltak og ytelser vil svekke arbeidslinjen. Lokalpolitisk kunnskap og skjønn vil ikke kompensere for denne ulempen. I denne sammenheng mener NHO også at ansvaret for introduksjonsordningen for flyktninger bør overføres fra kommunene til den nye arbeidsetaten.

Offentlige myndigheter kan løse sine oppgaver gjennom kontraktsstyring med eksterne leverandører. Dette kan bidra til å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling og målene for tjenesteproduksjonen. Resultatet kan være bedre kvalitet i tjenesteproduksjonen og bedre ressursutnyttelse. NHO er enig i utvalgets syn på at kontraktsstyring bør tas i bruk så langt som det er formålstjenlig, men ikke så langt at det går på bekostning av bestillers kompetanse. I utgangspunktet kan kontraktsstyring gjennomføres på de områder hvor en kan oppnå god nok kontroll av kvalitet og mengde samtidig som det eksisterer flere potensielle leverandører av en tjeneste slik at konkurranse kan etableres. For å kunne sammenligne og nytte godt av erfaringsoverføring er det viktig at det blir gjort en fortløpende vurdering av nye områder for kontraktsstyring.

NHO 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. I forslaget til ny pensjonsordning er et sentralt element innføring av fleksibel pensjoneringsalder der pensjonen blir høyere desto lenger man står i arbeid. Pensjonsetaten skal dermed også gi individuelle råd og beregne alternative løsninger før den enkelte velger å gå av med pensjon. Dette arbeidet vil blant annet kreve betydelig opprusting av kompetanse, kommunikasjon direkte med brukere og gjennom media.

Perioden med overgangsregler varer frem til 2055-2065. Frem til da må de ansatte samtidig kunne det gamle regelverket, det nye regelverket og overgangsordningene. Utfordringen med å gjennomføre en pensjonsreform kan best møtes ved å etablere en statlig etat der hovedoppgavene er knyttet opp mot pensjon.

Full sysselsetting og høy yrkesdeltakelse er nasjonale mål – ansvaret for arbeidslinjen er derfor et statlig anliggende (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 ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken er derfor et statlig anliggende. Dette ansvaret kan etter NHOs syn ikke delegeres. Følgelig kan ikke kommunene ha ansvaret for arbeidslinjen, herunder arbeidsmarkedstiltakene.

NHO syn gjelder uavhengig av hvordan kommune-Norge ser ut. Generelt støtter NHO en utvikling mot større kommuner og interkommunalt samarbeid etter hva som i hvert enkelt tilfelle gir mest effektivitet. 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.

NHO støtter utvalgets vurdering av at et kommunalt ansvar for politikken 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. Men all erfaring viser at den mest effektive arbeidsmarkedspolitikken er den hvor stønadsordninger og tiltak gjensidig støtter hverandre. OECD gir sterk støtte til denne såkalte integrerte arbeidsmarkedsmodellen. Atskillelse av ansvaret for stønader fra ansvaret for tiltak vil undergrave arbeidslinjen. 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 NHO er særdeles uheldig når det gjelder utfordringene på arbeidsmarkedet. Dersom 430 kommuner skal være aktører i dette vil det nærmest bli umulig å styre arbeidsmarkedspolitikken. 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. Når man prøver å skape et felles arbeidsmarked i Europa vil det være et paradoks dersom Norge går motsatt vei og velger en modell med utgangspunkt i kommunene. Den danske modellen hviler ifølge utvalget på en rekke forutsetninger som gjør den irrelevant for norske forhold.

Med kommunen som utgangspunkt blir det svært vanskelig å forholde seg til regionale og konjunkturbestemte endringer i arbeidsmarkedet. Eksempelvis vil det være langt fra enkelt å flytte penger til arbeidsmarkedstiltak til en region som har behov for det, når det skal kuttes i mange kommunale budsjetter i helt andre regioner. NHO mener en organisering der kommunene har ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken ikke bygger opp under målet om å få flere i arbeid og færre på trygd, og NHO støtter derfor ikke disse modellene.

En statlig storetat – store styringsutfordringer (modell 3)

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

”En dør inn” brukes som argument av de som ønsker en slik etat. NHO er imidlertid mer opptatt av porten ut igjen slik at den enkelte bruker kommer i arbeid. En statlig storetat vil ha åpenbare styringsutfordringer og må prioritere mellom flere ulike mål samtidig. Med en storetat vil det oppstå etater innenfor etaten. Etter mye ressursbruk og konflikter vil en etter hvert komme tilbake til nåsituasjonen. Samtidig vil arbeidslinjen ha blitt svekket. 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 NHO støtter derfor ikke denne modellen.

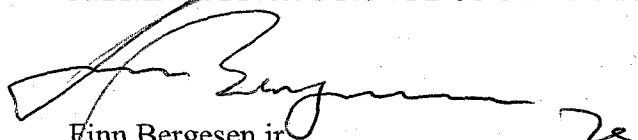
Etaten vil ha en svært heterogen brukergruppe som spenner fra personer med behov for mye bistand, både ytelser og tjenester for å komme i arbeid, til mottakere av barnetrygd, kontantstøtte og refusjon fra helsevesenet. En storetat vil etter NHOs syn gir redusert effektivitet, gi en dårligere brukertilpasning og få færre tilbake til arbeid.

Det vil være stor mulighet for at det oppstår køproblemer i en slik modell. Brukere med vidt forskjellige behov vil stå i samme kø – arbeidssøkere, personer som ønsker hjelp fra hjelpemiddel-sentralen for å få høreapparat og de som skal ha refusjon for en drosjeregning. Etter NHOs 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. Nøkkelen for å løse slike saker må være å gripe fatt i dem raskt og at etatene samarbeider godt i hver enkelt sak. Det er imidlertid ikke foretatt en kartlegging av hvor utbredt dette problemet er, noe som er en svakhet ved selve utredningen av modellvalg.

Pensjonsetaten og arbeidsetaten vil jobbe på forskjellige måter. Arbeidsoppgavene i pensjons-etaten vil være rettighetsstyrt, mens arbeidsoppgavene i arbeidsetaten vil i større grad være mål-styrt. Det vil bli konfliktfylt å håndtere to så ulike sett av arbeidsoppgaver i samme etat. Derfor må arbeidsoppgavene som relaterer seg til arbeid og til pensjon henføres til hver sin etat.

Med vennlig hilsen
NÆRINGS- og LIVETS HOVEDORGANISASJON



Finn Bergesen jr.
Adm. direktør