



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE

Strategi- og utviklingsavdelinga

Arkivsak 200305288-3
Arkivnr. 021
Saksh. Torgersen, Matti, Mathisen, Gudrun

Saksgang	Møtedato
Opplærings- og helseutvalet	21.10.2004
Fylkesutvalet	28.10.2004

NOU 2004: 13: EN NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING. FRÅSEGN

SAMANDRAG

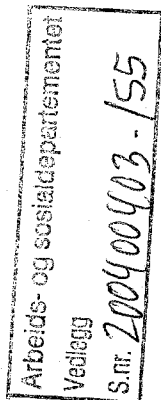
I mai 2003 handsama Stortinget St.meld. nr.14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Stortinget vedtok å senda meldinga tilbake og ba Regjeringa utgreia ulike modellar for ein velferdsetat, sett saman av noverande Aetat, trygdeetat og sosialtenesta. På dette grunnlaget sette regjeringa ned eit utval med mandat å utgreia ulike organisasjonsløyser for å fremja måla for ei samordna arbeids- og velferdsforvaltning. Utvalet la i juni 2004 fram "NOU 200: 13: En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver". Sosialdepartementet har sendt den på høyring med frist 1.11.2004.

Utvalet tilrår ei ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltinga basert på ein modell dei har kalla statleg arbeidslinje. Denne vil bestå av to statlege etatar. For det første ein etat for arbeid og inntekt som har ansvar for dei arbeidslivsretta tiltak og tenester, samt ytingar til livsopphald. Vidare ein etat for pensjonar som skal forvalte løpande pensjonsytingar, familieytingar og diverse helserefusjonar og andre administrative oppgåver i samband med medisinsk behandling. Utvalet gjer framlegg om at kommunane fortsett skal ha ansvar for økonomisk sosialhjelp og sosialkontora etter sosialtenestelova.

Utvalet gjer også framlegg om ein ny statleg arbeidssøkjjarstønad. Denne skal kunne gå til dei sosialhjelpemottakarane som kan ta arbeid, men som ikkje har dagpengerettar eller som behov for arbeidsretta tiltak.

FORSLAG TIL INNSTILLING

- 1 Fylkesutvalet vil peike på at det er eit stort behov for ei betre samordning og betre brukarretting av tenestene innanfor velferdsforvaltinga i Noreg. Dagens organisering har vore eit stort problem i arbeidet med å gjennomføre arbeidslina. Dette gjer det naudsynt å få raskt på plass ei betre organisering av forvaltinga innan dette området.
- 2 Fylkesutvalet er samd med utvalet i at velferdsforvaltinga bør organiserast i ein etat for arbeid og inntekt, og i ein organisasjon for pensjonar. Vidare bør kommunane fortsett ha ansvar for

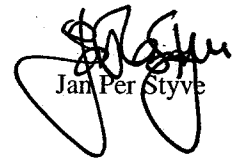


økonomisk sosialhjelp. Fylkesutvalet vil her særleg leggje vekt på at samordningsproblema er størst innanfor dei arbeidsretta tenestene og tiltaka. Danning av ein gigantorganisasjon vil kunne skape store interne samordningsproblem. Fylkesutvalet er samd i at ein ny statleg arbeidssøkjjarstønad kan lette overgang til arbeid for dei som er utan dagpengerettar, og støtter dette framlegget.

- 3 Fylkesutvalet meiner omtalen av "regional modell" er utilstrekkeleg og dels feilaktig. Framtidig organisering av arbeidsmarknadspolitikken bør ta utgangspunkt i tydelegare regionale arbeidsmarknadsstrategiar tilpassa lokale og regionale forhold. Spesielt dersom vi frametter får større og sterkare regionar med eit auka samfunnsansvar, bør det vurderast om fleire av verkemidla i arbeidsmarknadspolitikken bør overførast til eit regionalt folkevald nivå.
- 4 Ei utlokalisering av statlege arbeidsplassar er viktig for å få ei meir balansert utvikling i heile landet. Fylkesutvalet vil peike på at både ein etat for arbeid og inntekt og ein etat for pensjonar godt kan heilt eller delvis lokaliserast utanom Oslo- området.



Paul M. Nilsen



Jan Per Styve

FYLKESRÅDMANNEN, 31.08.2004:

I mai 2003 handsama Stortinget St.meld. nr.14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Stortinget vedtok å senda meldinga tilbake og ba Regjeringa utgreia ulike modellar for éin velferdsetat, sett saman av noverande Aetat, trygdeetat og sosialtenesta.

I august 2003 sette regjeringa ned eit utval leia av Jørn Rattsø, med mandat å utgreia ulike organisasjonsløyser for å fremja måla for ei samordna arbeids- og velferdsforvaltning. Utvalet la i juni 2004 fram "NOU 200: 13: En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver". Frist for høyringa er 1.11.2004. Utgreiinga er tilgjengeleg på www.samordning.dep.no.

Høyringsinstansane vert bedne om å vurdere samtlege modellar, herunder hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom stat og kommune, og måla for og organiseringa av førstelinetenesta. Regjeringa vil leggja fram ei melding basert på Pensjonskommisjonen, NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – bærekraftig pensjon for framtida, for handsaming i Stortinget våren 2005. Høyringsinstansane vert bedne om å ta høgde for at det skal gjennomførast ei omfattande pensjonsreform.

Noverande arbeids- og velferdsforvaltning

Aetat, trygdeetaten og sosialtenesta utgjer ein sentral del av velferdsstaten og ivaretar det offentlege ansvaret knytt til inntektssikring, arbeid og sosiale tenester.

Aetat har ansvar for arbeidsformidling, og for kvalifisering av og ytingar til ordinære arbeidssøkjjarar og yrkeshemma.

Trygdeetaten forvaltar stønader for personar i og utanfor arbeidsstyrken, i livsløpet frå vogge til grav. Sosialtenesta er kommunalt ansvar og har som hovudføremål å fremje økonomisk og sosial tryggleik.

Samarbeid mellom kommunane og dei statlege tenestene er vanleg, og brukarane vert i mindre grad sendt på unødvendig rundgang mellom etatane. Samordningsforsøk, andre forsøk og samlokaliseringar i offentlege servicekontor gir nyttige erfaringar. For å kunne gi brukarane tilpassa tilbod er dei tre arbeids- og velferdsetatane avhengige av samarbeid med andre aktørar som helsetenesta, utdanningssektoren, arbeidsgjevarar og brukarorganisasjonar. Arbeidet med brukarretting står sentralt.

Samfunnsmessige utviklingstrekk

Velferdsstaten står overfor klare utfordringar på sikt. Den yrkesaktive delen av befolkninga vil få sterkt aukande forsørgingsbyrde. Ein auke av den eldre befolkninga vil bety auka etterspurnad etter helse- og omsorgstenester og press på knappe arbeidskraftressursar. Om lag 700 000 personar i yrkesaktiv alder er til ei kvar tid mellombels eller varig borte frå arbeidslivet og mottar inntektsstønad frå det offentlege.

Den største utfordringa er å bringe større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid. Dagens organisering reflekterer tidlegare tiders utfordringar og er i følgje utvalet ikkje innretta mot hovudutfordringa som er å følgje opp arbeidslina i velferdspolitikken.

Forvaltninga vil i aukande grad møte kunnskapsrike og krevjande brukarar som forventar individuell og kompetent behandling. Forvaltninga må i større grad vera orientert mot brukarane og samstundes formidle og halde fast ved den tosidige samfunnskontrakten i velferdsordningane.

Måla for ei organisasjonsreform

Regjeringa har satt opp tre sentrale mål for organisasjonsreforma:

- Fleire i arbeid og aktiv verksemd - færre på trygd og sosialhjelp
- Ei brukarretta velferdsforvaltning
- Ei effektiv velferdsforvaltning

Samordning av arbeids- og velferdstenestene og heilskapleg tilnærming til brukarane er avgjerande for å realisera ei meir brukarretta forvaltning. Ei effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må retta merksemda

mot at ressursane vert brukt på rette tiltak og tenester (formålseffektivitet) og at tenestene vert produsert utan unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet).

Reformbehovet

På mange område er det ottefull låg måloppnåing når det gjeld arbeidslina, særleg det store talet personar med sjukdomsrelaterte ytingar. Ein medverkande årsak er lange og samansette stønadsforløp og sein innsats av aktive arbeidsretta tiltak. Utvalet meiner at noverande oppdelte organisering har medverke til dette. Betre samordning er eit klart brukarbehov.

Arbeids- og velferdsforvaltinga har ei rolle som portvoktarar til fellesskapet sine ressursar. Utvalet meiner at den oppdelte organiseringa kan bidra til at portvoktarrolla vert utøvd med ulikt utgangspunkt og for lite koordinert.

Utvalet konkluderer:

- Det er eit klart reformbehov knytt til målet om fleire i arbeid og aktiv verksemd og færre på trygd. Noverande organisering gir ikkje tilstrekkeleg kraft i arbeidet med å gjennomføra arbeidslina.
- Det er eit klart reformbehov knytt til brukarretting, først og fremst ved at noverande oppdeling av arbeids- og velferdsforvaltinga ikkje reflekterer brukarane sine behov.
- Det er eit potensial for effektivisering i ei reorganisering av forvaltinga.

Krav og omsyn som er viktige for organisering av offentleg verksemd

Tre omsyn må ivaretakast ved ei reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltinga:

- Mange av oppgåvene i arbeids- og velferdsforvaltinga krev geografisk nærleik til brukarane.
- Arbeids- og velferdspolitikken skal ivareta nasjonale omsyn. Lokalpolitikk kan medverke med lokalkunnskap, men skilnader etter lokalpolitiske val er lite ønskeleg.
- Arbeids- og velferdsforvaltinga krev samordning over eit breitt felt av tenester og ytingar. Samordninga må ta utgangspunkt i dei viktigaste samfunnsmessige måla og brukarane sine behov.

Krav og premisser for val av organisasjonsmodell

Utvalet har lagt hovudvekta på følgjande krav ved vurdering av moglege organisasjonsmodellar:

- Organiseringa må gje styrka kraft i arbeidet med å få fleire i arbeid og aktiv verksemd, og færre på trygd og sosialhjelp.
- Ny organisering må leggje til rette for brukarretting og brukarmedverknad og sikre at brukarar som har behov for ulike typar av arbeids- og velferdstenester og/eller ytingar samstundes, må få eit heilskapleg og samordna tenestetilbod.
- Ny organisering må leggje til rette for å realisere effektivitetsvinstar.

Moglege organisasjonsformer

Utvalet har kome fram til fire hovudtypar av modellar. I to av desse er ansvaret i hovudsak fordelte på to organisasjonar, ein som samlar ansvaret for ytingar og tenester knytt til arbeid og redusert arbeidsemne, og ein med ansvar for pensjonar, familieytingar og helserefusjonar. I dei to neste av desse er oppgåvene samla i ein organisasjon.

Modell 1. Statleg arbeidslina. Det er her gjort framlegg om at oppgåvene vert fordelte på to etatar, ein etat for arbeid og inntekt, og ein pensjonsetat. Etaten for arbeid og inntekt vil omfatte alle dei ytingane og tenestene som er innretta mot personar som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller som treng hjelp som følge av arbeidsløyse eller manglande arbeidsevne på varig eller mellombels basis. Pensjonsetaten vil i denne modellen få ansvaret for ei rekkje rettighetsbaserte pensjonar og stønader.

Når det gjeld dei oppgåvene kommunane har i dag (sosialkontortenensta), drøfter utvalet fire alternative variantar. Det er at denne etaten får ansvar for heile den tradisjonelle sosialkontortenensta, at den får ansvar for økonomisk sosialhjelp og medfølgjande rådgjevingsteneste, at den får ansvar for personar som er arbeidssøkjjarar, men ikkje har rett til dagpengar, og at kommunane fortsett har ansvaret som i dag.

Modell 2: Kommunal arbeidslinje. Alle oppgåver knytt til arbeid og vurdering av arbeidsevne blir overført til kommunane. Dei andre oppgåvene blir føresetta organisert i ein statleg pensjonsetat (jf. modell 1).

Modell 3. Statleg ènetatsmodell. Her er alt ansvar for arbeids- og velferdsforvaltinga samla i ein statleg etat.

Modell 4. Kommunemodell. Heile arbeids- og velferdsforvaltinga blir samla hos kommunane.

Utvalet har i tillegg kort vurdert ein modell der staten har ansvar for inntektssikring og kommunane for tenesteytinga. Dette inneber at kommunane vil overta det statlege ansvaret for arbeidsformidling, arbeidsmarknads- og attføringstiltak, oppgåver knytt til arbeidet med eit inkluderande arbeidsliv, oppfølging av sjukmeldte og uføretrygda osv. Økonomisk sosialhjelp vil i denne modellen bli lagt til den statlege etaten for inntektssikring.

Utvalet har også sett på ein regional modell der fylkeskommunane får ansvar for oppgåver knytt til oppfølging av arbeidslina. Oppgåver knytt til alderspensjon, familieytingar og helserefusjonar blir på eit statleg nivå. Utvalet framhever to grunnar til å organisere arbeids- og velferdsforvaltinga opp mot eit regionalpolitisk nivå:

- Det regionale utviklingsarbeidet har fokus på næringsutvikling og verdiskaping. Ein kan ved eit regionalpolitisk ansvar kunne styrkje koplinga opp mot arbeidslivet sine behov og jobbskaping og betre samordninga med næringspolitikken.
- Få større politisk nærleik til oppgåvene enn ved eit statleg ansvar.

Utvalet vil likevel ikkje rå til ein regional modell, då dei meiner det vil føre til ei oppsplitting av velferdsforvaltinga. Vidare at det vil vere naudsynt å vere til stades lokalt, og dermed blir arbeids- og velferdsforvaltinga delt på tre forvaltingsnivå. Vidare faller ikkje fylkesinndelinga nødvendigvis saman med regionale arbeidsmarknader og i følgje utvalet har fylkeskommunen som demokratisk organ mindre legitimitet enn stat og kommune. Fylkeskommunen har også i lita grad erfaring med individretta ordningar.

Utvalet sine tilrådingar

Utvalet tilrår ei ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltinga basert på modell 1: Statleg arbeidslinje. Denne består av ein etat for arbeid og inntekt som vert organisert som forvaltingsorgan. Dei arbeidsretta oppgåvene omfattar ei rekkje tenester og tiltak som arbeidsformidling, kvalifisering, attføring, reaktivisering av uføretrygda, oppfølging av sjukmeldte, innsats ovanfor einslege forsørgjarar og inkluderande arbeidsliv. I tillegg inngår ei rekkje ytingar til livsopphald som dagpengar ved arbeidsløyse, sjukepengar, mellombels uførestønad, uførepensjon, attføringspengar, rehabiliteringspengar og overgangsstønad.

I dag er desse oppgåvene delt mellom trygdeetaten som har ansvar for sjukemeldte og reaktivisering av uføretrygda, mens Aetat har ansvar for dei aktive arbeidsmarknadstiltaka og oppfølginga av ordinære og yrkeshemma arbeidssøkkjarar.

Ein etat for pensjonar vert organisert som eigen statleg etat. Etaten vil forvalte løpande pensjonsytingar som alderspensjon, barnepensjonar og krigspensjon, diverse familieytingar som barnetrygd, kontantstøtte, fødselsstønad og underhaldingsbidrag, og diverse helserefusjonar og andre administrative oppgåver i samband med medisinsk behandling. Dette er oppgåver som er sterkt regelstyrte og rettsbaserte ytingar og tenester der det er liten grad av skjønnsutøving. Det vert for tida arbeid med den største pensjonsreforma etter innføringa av Folketrygda, noko som er eit omfattande og krevjande arbeid.

Sosialhjelp: Utvalet gjer framlegg om at kommunane fortsett skal ha ansvar for økonomisk sosialhjelp og sosialkontora etter sosialtenestelova. Kommunane vil dermed fortsett ha ansvar for det sosiale tryggingssettet til dei som fell utanfor den regelstyrte og rettsbaserte inntektssikringa. Utvalet legg her vekt på at økonomisk sosialhjelp er skjønnsbasert og nært knytt til kommunane sine andre sosiale

tenester, og at ei statleg overtaking av sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringar mellom stat og kommunar.

Utvalet gjer også framlegg om ein ny statleg arbeidssøkjjarstønad. Denne skal kunne gå til dei sosialhjelpemottakarane som kan ta arbeid, men som ikkje har dagpengerettar eller behov for arbeidsretta tiltak. Dagens sosialhjelp gir liten motivasjon til å ta arbeid, av di den er lite forutsigbar, ikkje er tidsavgrensa og gir full avkorting mot arbeid. Etaten for arbeid og inntekt kan i følge utvalet gi eit tilbod til dei utan dagpengerettar og raskare føre dei inn i arbeid.

Det vil med denne modellen fortsett vere behov for eit samarbeid mellom etatane, først og fremst mellom etaten for arbeid og inntekt, og sosialtenesta i kommunane. Dette kan gjerast ved at førstelina i etaten så langt som mogleg må samlokalisierast med sosialtenesta i kommunane. Etaten bør difor vere til stades i dei aller fleste kommunar.

Utvalet meiner den føreslåtte organisasjonsmodellen vil gje ein betre måleffektivitet i høve av at fleire kjem i arbeid og det blir auka brukarretting.

Fylkesrådmannen sine vurderingar

Manglande samordning innan sosial- og velferdsforvaltninga har lenge vore eit stort problem, og sektoren er etter mi meining overmoden for ein reform. Det er likevel ikkje sikkert at samordninga blir betre av å organisere heile arbeids- og velferdsforvaltninga inn i ein etat. Dette vil bli ein gigantorganisasjon som truleg vil få store interne samordningsproblem. Hovudproblemet innan velferdssystemet finn vi først og fremst mellom alle dei arbeidsretta ordningane, og spesielt innanfor førstelina ovanfor personar som av ulike grunnar ikkje har eller har vanskar med å behalde inntektsnivåande arbeid. Eg er difor samd med utvalet i at det er grunn til å skilje forvaltninga av dei sterkt regelorienterte ordningane knytt til pensjonar og andre typar av inntektsstønader frå dei arbeidsretta ordningane.

Etat for pensjonar bør ut i frå prinsippet om at regelbaserte ordningar skal forvaltast av staten, bli organisert som eit statleg forvaltingsorgan.

Eg er samd i at det ikkje er naturleg å leggje ansvaret for arbeidslivsbaserte ordningar til kommunane slik kommunestrukturen er i dag.

Eg er ikkje heilt samd med utvalet sine synspunkt når det gjeld det regionale nivået. For det første har fylkeskommunane gjennom sitt ansvar for vidaregåande opplæring ei sentral rolle når det gjeld arbeidsmarknadspolitikken. Dette er ikkje omtala i utgreiinga. For det andre argumenterer utvalet med at ansvaret for arbeids- og velferdspolitikken vil bli fordelt på tre forvaltningsnivå ved eit regionalt ansvar, grunna behovet for ei lokalt basert førstelineteneste. Vidare hevdar utvalet at eit regionalt politisk ansvar ikkje er eit godt utgangspunkt for ei brukarretta førstelineteneste med lokal tilstadeværing. Her blander utvalet etter mitt skjønn omgrepa forvaltningsnivå med lokale og regionale kontor. Vidare kan eg ikkje sjå at det er noen motsetnad mellom ei brukarretta førstelineteneste og eit regionalpolitisk ansvar, slik det er i dag t.d. innan tannhelsetenesta. Eg vil også peike på at både Aetat og trygdeetaten har ein regional organisering i dag.

Utvalet argumenterer også med at fylkeskommunen ikkje har erfaring med individretta ordningar. Både fylkeskommunen sine oppgåver innan vidaregåande opplæring, tannhelsetenesta og det tidlegare ansvaret for helse- og sosialtenester viser at dette ikkje er rett.

Spørsmålet om fylkeskommunane bør få eit større ansvar for arbeids- og velferdssektoren er først og fremst eit spørsmål om sektoren bør ha regional folkevald styring. Utvalet er inne på dette, men argumenterer for at arbeids- og velferdsforvaltninga er eit område som har mange rettsbaserte ytingar og at det difor vil vere problem med å sikre likebehandling. Eg meiner dette bare er delvis rett. Arbeidsløysetrygd er ei rettsbasert yting, men kvalifisering, yrkesrettlegging og dels også attføring er derimot gjenstand for stor grad av lokalt skjønn, og heng nært saman med rolla til fylkeskommunen innan regional utvikling og næringsutvikling. Slike tiltak kan baserast på ein regional tilpassa arbeidsmarknadspolitikk i staden for sentraliserte statlege føringar. Det er neppe aktuelt no å overføre

ansvaret for heile arbeidslivsforvaltinga til fylkeskommunane. Spesielt dersom vi frametter får større og sterkare regionar med eit auka samfunnsansvar, bør det vurderast om fleire av verkemidla i arbeidsmarknadspolitikken bør overførast til eit regionalt folkevald nivå. Eg vil samstundes presisere at Aetat i Hordaland inngår i dag i fylkeskommunen sitt partnerskap, og at vi har eit godt samarbeid med Aetat i Hordaland.

Eg meiner det vil vere fornuftig slik utvalet gjer framlegg om, å fortsett plassere ansvaret for sosialkontortenesta i kommunane. Dette gir rett nok ei stor utfordring i høve til eit koordinert tilbod til brukarane. Dette problemet vil likevel bli mindre enn i dag ved innføring av ein ny statleg arbeidssøkjjarstønad. Det blir særleg viktig å få til ei samlokalisering av førstelinetenesta og eit godt samarbeid mellom den nye etaten og den kommunale sosialtenesta.

Vi har gong på gong sett at omorganiseringar av statlege etatar medfører ei sentralisering og konsentrasjon av arbeidsplassar i Oslo-området. Frå 2000-2003 ser vi at talet på statlege arbeidsplassar (helse og undervising unnateke) auka med 3356, mens det i same periode var ei reduksjon på 343 for tilsvarende stillingar på Vestlandet samla. Ei utlokalisering av statlege arbeidsplassar er viktig for å få ei meir balansert utvikling i heile landet. Eg meiner difor at det bør arbeidast for å få plassert hovudkontoret til ein av dei statlege etatane til Hordland, kor det vil vere mogleg å finne like kompetent arbeidskraft som i Oslo-området. Eventuelt kan delar av etatane bli vurdert flytta ut.