



NOU 2004 : 13 - En ny arbeids- og velferdforvaltning - Kommunal uttalelse

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Lyngdal kommunestyre	28.10.2004	091/04
Lyngdal kommunestyre	25.11.2004	094/04

Journalposter

- 0 S NOU 2004 : 13 - En ny arbeids- og velferdforvaltning - Kommunal uttalelse
- 1 I Ny arbeids- og velferdsforvaltning - Om samordning av Aetats. trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver - høring
- 2 S Ny arbeids- og velferdsforvaltning - Om samordning av Aetats. trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver - høringsutvalg
- 3 U Ny arbeids- og velferdsforvaltning - Om samordning av Aetats. trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver – høringsutvalg

Det kongelige Sosialdepartement

Arne Lervik

Endelig vedtak i saken fattes av kommunestyret.

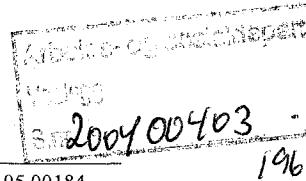
SAKSORIENTERING

Formannskapet vedtok følgende i sak 172/04:

”Formannskapet vedtar å be styringsgruppen for SATS-prosjektet i Lyngdal v/helse- og sosialsjef Arne Lervik om å framskaffe et forslag til kommunal uttalelse vedr. NOU : 13. Forslaget skal behandles på kommunestyremøte 28.10.04.”

Aktuelle dokumenter er tidligere sendt til kommunestyrets medlemmer. Utredningen er tilgjengelig på: www.samordning.dep.no.

Forslag til kommunal uttalelse er vedlagt saken, eller vil evnt. bli utdelt i forkant av kommunestyrets møte.



VURDERING

Saken legges på dette grunnlag fram for kommunestyret til behandling.

Lyngdal kommunestyres behandling 28.10.2004:

Forslag til høringsuttalelse ble framlagt på møte.

Følgende forslag ble enstemmeig vedtatt:

Kommunestyre vedtar å utsette saken. Administrasjonen anmodes å oversende en administrativ uttalelse innen høringsfristen. Kommunestyret tar saken opp til behandling på neste møte den 25.11.04.

Lyngdal kommunestyres vedtak 28.10.2004:

Kommunestyre vedtar å utsette saken. Administrasjonen anmodes å oversende en administrativ uttalelse innen høringsfristen. Kommunestyret tar saken opp til behandling på neste møte den 25.11.04.

Lyngdal kommunestyres behandling 25.11.04:

Følgende forslag ble enstemmig vedtatt:

Kommunestyret vedtar å slutte seg til det framlagte forslaget til kommunal uttalelse.

Lyngdal kommunestyres vedtak 25.11.04:

Kommunestyret vedtar å slutte seg til det framlagte forslaget til kommunal uttalelse.

Hans Kr. Trægde
Rådmann

Høringsuttalelse til NOU 2004:13. En ny arbeids- og velferdsforvaltning fra Lyngdal kommune.

Vi vil med dette avgi høringsuttalelse til ovennevnte NOU.
Vår uttalelse gjenspeiler også innspill gitt av våre samarbeidspartnere fra Aetat og Trygdekontoret i vårt SATSprosjekt

Bakgrunn for uttalelsen:

Lyngdal kommune er etablert sentralt i Vest-Agder og har 7100 innbyggere, et variert næringsliv og velfungerende organisasjonsliv. Viktige statlige og kommunale aktører er etablert i rimelig nærhet til hverandre. Kommunens politiske og administrative ledelse ønsker ved ulike virkemidler å videreutvikle kommunen til beste for innbyggerne.

Som et ledd i dette meldte vi vår interesse i utviklingen av bedre samordning mellom Aetat, Trygdekontor og Sosialkontor (SATS). Dette også sett i sammenheng med utvikling av Offentlig servicekontor (OSK)

Samarbeidsavtale ble etablert og prosjektplan utarbeidet september 2002. Søknad ble sendt AAD som innvilget kr 300.000,- i støtte til prosjektet med Lyngdal kommune som prosjekteier.

Prosjektet ble organisert med styrings- og prosjektgruppe, og konsulent ble engasjert fram til sept. 2003.

Styringsgruppen har bestått av:

Fylkestyret v/ Sverre Sørensen, Fylkesarbeidskontoret v/Hilde Høyenes, Fylkesmannen v/ Arvid Moen, Lyngdal kommune v/ ordfører Hans Fredrik Grøvan.

Prosjektgruppa har bestått av lederne for de samarbeidende etater samt helse- og sosialsjefen som prosjektleder.

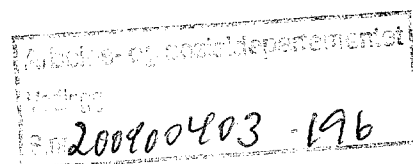
Mål for prosjektet var og er:

- Sikre arbeidssøkere gjennom et effektivt samordnet tjenestetilbud, muligheter for raskt å orientere seg mot arbeidsmarkedet.
- Utrede et brukerorientert og tverrforvaltningsvis samordnet tjenestetilbud fra de tre "velferdsetatene" i Lyngdal.

De sentrale elementene er altså: **brukerorientering, arbeidslinja og samordning.**

Oppsummering av våre erfaringer:

1. veldig positivt med felles fokus for de to statsetater og kommunens sosialtjeneste
2. kunnskap om hverandres kultur, virkemidler og rammebetingelser var viktig
3. brukerne kom raskere til avklaring og var aktivt med i prosess. Dette gav gevinst både for bruker og tjenestene.
4. Tiltaket har latt seg gjennomføre uten vesentlig endrede rammebetingelser. På tross av dette anbefaler vi en samlokalisering av de tre velferdstjenestene som et minimum.



Primært anbefales en sammenslått velferdsetat hvor sosialtjenesten inngår. Dette for å oppnå ytterligere resultater ut over det som samordning kan skape.

5. Viktig å ta vare på restarbeidsoppgavene i de ulike etatene. F.eks at 85 % av Aetats kunder ikke trenger samordnet innsats. Tilsvarende gjelder for de andre to tjenestene også. Den samordna innsatsen er viktig men ikke altoverskyggende. Restarbeidsoppgavene ved kontorene skal også sikres løst.

Våre anbefalinger i forhold til høringsutkastet.

Det foregår i dag en omfattende forsøksvirksomhet innen dette feltet. Uheldigvis har disse forsøkene kommet for kort til at utvalget har kunnet dra vesentlig nytte av dem. Foreløpige tilbakemeldinger fra samordningsforsøkene er at samorganisering hvor både Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten deltar, gir best resultat. Dette er også erfaringen i vårt forsøk.

Framtidas arbeids- og velferdsforvaltning vil etter all sannsynlighet bli bestemt på grunnlag av utvalgets utredning. Det er derfor viktig at man foretar en organisering som tåler tidens tann og som kan ta opp i seg framtidas utfordringer. Ny organisering må ikke være en barriere for nødvendige justeringer uten nytt omfattende utredningsarbeid. På dette grunnlag har det etter vårt syn vært ønskelig at utvalget i sine anbefalinger hadde fulgt opp sine egne analyser med å gå lenger i reell samorganisering. Mye tyder på at en organisering etter kommunemodell jf. KS vil være mest fleksibel også i forhold til fremtidige utfordringer. Det er i samspillet mellom arbeidslinja og en samordnet ytelsesforvaltning vi ser de største gevinstene for brukerne og som også vil gi størst effektiviseringsgevinst.

Vi vil også peke på et tredje argument for organisatoriske reformer. Samordningsforsøkene synes å ha følgende erfaringer når det gjelder felles organisering:

- Raskere overgang til arbeid, skole eller arbeidskvalifisering.
- Kortere passive stønadsforløp
- Brukerne har en instans å forholde seg til, slipper "rundgangen" mellom dem og får en samordnet og helhetlig saksbehandling.

Etter vår oppfatning er disse erfaringene i seg sjøl et viktig argument for å foreta omfattende organisasjonsendringer.

Med god vilje lar samordning seg gjennomføre på grunnplanet. Vi ser at brukerne profiterer på slik samordning. Vi ber om at forholdene blir lagt ennå bedre til rette for slik grasrottilnærming. I så måte gir KS klart anvisning på et mer positivt syn på kommunen som sentral velferdsforvalter..

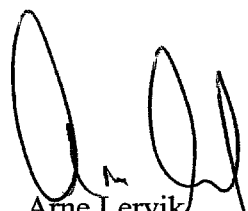
Konklusjoner.

- Utredningen gir et godt og gjennomarbeid grunnlagsmateriale å fatte beslutninger på.
- Selv om kommunemodell kunne vært bedre utredet, bør det nå være tilstrekkelig utredningsgrunnlag for beslutning. KS sitt kommentarhefte til Rattsøutvalget (SATS PÅ KOMMUNENE) gir verdifullt bidrag til avklaringen.
- Det er viktig at det nå foretas omorganiseringer som er rettet mot framtidas behov og som gir rom for nødvendige justeringer.
- Utvalget og vi som høringsinstans anbefaler en felles førstelinje med klare ansvarsforhold og med hovedfokus på arbeid.

- Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste bør samles i en ny etat med en divisjon/enhet for arbeid og inntekt og en divisjon/ enhet for pensjoner. Alternativt kan pensjonsdelen med de oppgaver utvalget anbefaler skilles ut som egen etat.
- Det anbefales sterkt at både økonomisk sosialhjelp og sosialtjenesten bli en del av arbeids- og inntektsdivisjonen. (alternativt etaten)
- Kommunene bør ha driftsansvar for ny etat. Dette ut i fra kommunens nærhet til brukerne og på bakgrunn av erfaringer gjort i forsøkene.

Lyngdal kommune

Hans Fredrik Grøvan
ordfører



Arne Lervik
Helse og sosialsjef

Oppsummeringer gjort av **Svein Lohndal**
Distriktsarbeidssjef

"Erfaringer:

At alle tre etatene samlet seg om at det var arbeidslinjen vi skulle jobbe etter har vært svært positivt for prosjektet. Selv om resultatene fra teamene pr. i dag ikke kan tallfestes tyder mye på at det er funnet sted en økt motivasjon til aktivitet/arbeid for de som har vært tatt opp i teamene.

At brukerne må innordne seg en arena hvor alle tre etatene er representert samtidig gjør noe med atferden hos bruker. Med tre etater tilstede som fokuserer på muligheter og med arbeidslinjen i bunn velger de fleste brukere en konstruktiv holdning til å planlegge mot aktivitet/arbeid. Vi erfarer også at med tre etater tilstede får handlingsplanen et mer målrettet og oppnåelig innhold. Mye tyder på at de brukerne som har vært med i SATS prosjektet har hatt en høyere egenaktivitet enn de ellers ville ha hatt.

Vi er oppmerksom på at prosjektet har krevd mye ressursbruk. Målgruppen for prosjektet har vært brukere som benytter minst to av etatene. Det har vist seg gjennom arbeidet at de brukerne som har vært med i prosjektet har hatt stort bistandsbehov.

Vi erfarer at bruk av Aetats tiltaksplasser har vært et av de viktigste kriteriene for å lykkes med aktivitet/arbeid. Tiltak som ofte benyttes er "lav-terskel" tiltak. Dette har resultert i at Aetat Lyngdal nå går til innkjøp av et Arbeidsmarkeds kurs som har fått tittelen Arbeidsforberedende kurs med arbeidspraksis, oppstart i slutten av november 2004.

Forholdet til kommunen:

Uavhengig av hvilken modell som velges vil et tett samspill mellom kommunen og Aetat være svært viktig for å arbeidsrette brukere.

Aetat har med seg det nasjonale arbeidsmarkedet med dets mobilitet og dynamikk på tvers av kommunegrensene, mens kommunen deltar i første rekke i kraft av den enkelte innbygger og bruker.

I prosjektet har samspillet med alle tre etatene og med brukeren i sentrum vært avgjørende i kartlegging og avklaringsfasen. Samarbeidet her har gitt rasjonelle avklaringer og tilhørende handlingsplaner for å komme videre, samt at en tett kobling mellom rettigheter, plikter og aktivitetskrav synes å fremme raskere overgang til aktivitet/arbeid.

Prosjektet som læringsarena:

Arbeidet med prosjektet har involvert tre saksbehandlere samt leder for hver av de tre etatene. Vi har hatt anledning og brukt tid på bygging av team og felles kultur. Alle tre etatene har gitt tilstrekkelige fullmakter til medlemmene av teamene slik at de kan utarbeide handlingsplan i møtet med bruker. Resultatene av dette er at vi som etat har fått større kunnskap og forståelse av samarbeidsetatene. Dette kommer også saksbehandlerne til gode i det daglige arbeidet.

Avslutningsvis:

Det er viktig å ha med seg det gjennomgående behovsmønster for den enkelte bruker. Det viser seg at svært mange brukere er 1 etatsbruker av enten Aetat, trygd eller sosialkontor. For dem som er registrert under 12 måneder viser undersøkelser at så mye som 85 % av brukerne er av denne kategori, mens de resterende er 2 etatsbrukere (13 %) og 3 etatsbrukere (2 %) - i følge eget prosjekt foretatt ved Frishsenteret i Oslo. I lys av dette vil en full samordning av 1. linjen kunne føre til at unødige mange brukere blir involvert i en prosess hvor alle tre etatene er representert. Ser en for seg at alle på en eller annen måte er arbeidssøker er det viktig at Aetat og arbeidslinjen kommer inn, også for dem som i utgangspunktet kun søker sosialhjelp.

Et sentralt spørsmål i en videre organisering er hvordan vi ivaretar brukerne individuelt. Vi vet at mange kun er bruker av en etat i en kort overgangsfase, mens vi også har brukere med sammensatt behov og større behov for fleretatskompetanse for å komme i aktivitet/arbeid. "En dør" kan være en måte, men hva fører denne døren inn til... Vi er tjent med en hensiktsmessig organisering som er med på å sikre ulikt bistandsbehov ut fra hva bruker etterspør."

**Nils Olav Dunsæd, trygdesjef
Lyngdal trygdekontor**

"Lyngdal Kommune var tidlig ute med å etablere forpliktende samarbeid med "lokal stat" I omtrent ett år har trygdekontoret, aetat og sosialetaten jobbet sammen i enkeltsaker hvor det er behov for to eller flere etater samtidig.

Vi er ikke samlokalisert i front. Vi har etablert ett felles "bakland" Vi har tre team med saksbehandlere fra alle etatene. De møtes jevnlig til samtale med medlemmer som er kalt inn til møte.

Vi har alt gjort oss mange erfaringer som burde være nyttige innspill i arbeidet med en ny velferdsetat.

Det er ingen tvil om at samarbeidet er nyttig og positivt. Vi oppnår større aktivitet med fokus på å få medlemmet ut i yrkesaktivitet. Det er også enklere å avklare for medlemmet hva velferdsetatene kan bidra med. Vi har også gjennom samarbeidet fått mer kunnskap om de andre etatene, hvilke virkemidler og mål de har. Det fører til større forståelse for hverandres arbeid. Dette reduserer faren for at medlemmet blir "kasteball" i systemet.

Vår erfaring er altså at en annen organisering har ført til bedre løsninger for medlemmet. Hvordan kan vi oppnå enda bedre resultat? Selv med tett samarbeid er det hindringer, det er regelhindringer i forhold til hvilke tiltak og ytelser som kan nyttes samtidig. Dessuten er det ressurskrevende med tre saksbehandlere på ett medlem. Det vil ikke være aktuelt under vanlige omstendigheter. Dersom etatsveggene fjernes, er ikke problemet borte. Det vil være veldig ressurskrevende å gi bruker riktig veiledning innenfor velferdsordningen, flere personer må fortsatt være engasjert i forskjellige deler av "velferdspakken"

Håper satsmeldingen fører til en radikal og dyptgripende endring, hvor hensynet til organisering, maktfordeling mellom kommune og stat m.v. vil vike for målsetningen om en mest mulig effektiv forvaltning som har brukerens behov om å komme i inntektsgivende arbeid i fokus. Dagens system er nemlig ikke godt nok."

[SOSIALDEPARTEMENTET]

Opprettet 01.01.2002 - Nedlagt 30.09.2004

Nynorsk Sámeigiella Normalvisning
Innholdsfortegnelse Forrige Neste Lignende dokumenter

Kapittel 10

Utvalgets anbefalinger**10.1 Mål for en organisasjonsreform**

Utvalget tar de politiske målene for reform av arbeids- og velferdsforvaltningen som gitt: Flere i arbeid og aktiv virksomhet - færre på trygd og sosialhjelp, og en mer brukerrettet og effektiv forvaltning.

Målene betyr at reformen skal styrke arbeidslinjen og brukerrettingen i velferdspolitikken. For utvalget betyr arbeidslinjen at arbeid heller enn trygd skal være målet for alle med arbeidsevne, både av hensyn til den enkelte og samfunnet. Det er i dag vel 700000 personer i yrkesaktiv alder som mottar offentlige stønader. Det er ønskelig å føre mange av disse fra en passiv stønadstilværelse til arbeid eller annen meningsfull aktivitet. Målet er at flest mulig skal kunne ha inntektsgivende arbeid. Målet kan ikke nås uten en mer brukerrettet forvaltning der den enkeltes forutsetninger og behov er utgangspunktet for tjenestetilbudet.

Arbeidslinjen favner alle i yrkesaktiv alder. Den inkluderer funksjonshemmede og andre med redusert eller liten arbeidsevne som skal sikres inntekt og bistand til aktiv virksomhet. Det sentrale er at alle skal få vurdert sin arbeidsevne og gis mulighet til tilpasset aktivitet, helst inntektsgivende arbeid.

Arbeids- og velferdsforvaltningen omfatter også store ordninger for inntektsoverføring som i liten grad er knyttet til manglende arbeidsinntekt, som pensjoner, familieytelser og helserefusjoner. Utvalget legger vekt på at det sikres effektiv og brukerrettet forvaltning av disse ytelsene, og spesielt at organiseringen sikrer god iverksetting og oppfølging av en kommende pensjonsreform.

10.2 Samfunnsmessige utfordringer

Utvalget slår fast at arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor store utfordringer. Det er en betydelig økonomisk oppgave å finansiere dagens velferdsstat. Høy yrkesaktivitet er en forutsetning for velferd og levestandard på norsk nivå. Veksten i passive ytelser, spesielt ytelser knyttet til langtidsykemeldte og uføre, utfordrer det økonomiske fundamentet for velferdsstaten. Dette gjelder særlig fordi veksten i antall eldre vil legge beslag på stor offentlig innsats i form av omsorgsoppgaver og pensjonsforpliktelser. Samtidig er velferdsstaten under press fordi høyere mobilitet av bedrifter og personer virker i retning av harmonisering av skattesystemer og velferdspolitikkk mellom landene.

Arbeids- og velferdsforvaltningen må også omstille seg til endrede holdninger og behov i befolkningen. Familiestrukturen er under endring, med flere enslige, men også med flere toinntektsfamilier. Arbeid er blitt viktigere for sosialt liv og er et gode for den enkelte. Behovene varierer mellom grupper og for den enkelte over livsløpet. Forventningene øker til at det offentlige ivaretar befolkningens behov på stadig nye og flere områder. Mangfoldigheten i behov krever varierte virkemidler tilpasset den enkeltes forutsetninger. En arbeids- og velferdsforvaltning som ennå preges av en forvaltningskultur, må i større grad orientere seg mot brukerne. Denne brukerorienteringen er særlig viktig med økte ambisjoner om å bidra til at flere kommer i arbeid.

Disse utfordringene gir en ytterligere begrunnelse for fornyet styrke i arbeidslinjen.

10.3 Reformbehov

Utvalget finner at det sentrale reformbehovet er at dagens organisering ikke i tilstrekkelig grad er innrettet mot å gjennomføre arbeidslinjen i velferdspolitikken. Det er mangelfull organisering for å håndtere utstøting fra arbeidslivet, langtidsarbeidsledighet og de med redusert arbeidsevne. Dagens oppsplitting av organiseringen samler ikke ansvar for virkemidler i tråd med brukernes behov. Mange brukere gis derfor ikke rask og god nok oppfølging til tilpasset arbeid. Det gir innelåsing på passive stønader, lange stønadsforløp og forsinket innsats av arbeidsrettede tiltak. Det er nødvendig med en reform som setter tydeligere og tidligere fokus på arbeid, både av hensyn til målsettingen om flere i arbeid og aktiv virksomhet og av hensyn til brukernes krav om rask avklaring av arbeidsevne og tilbud om aktivitet, tiltak eller arbeid. I tillegg gir organiseringen lite effektiv ressursbruk ved dobbeltarbeid og dobbelkompetanse.

Reformbehovet innebærer at det er ønskelig å samle de viktigste virkemidlene som er rettet mot arbeid og redusert arbeidsevne under et klart politisk og organisatorisk ansvar. En slik organisering for arbeidslinjen vil også styrke gjennomføringen av tiltaksplanen mot fattigdom og avtalen om et inkluderende arbeidsliv. En bedre organisering av arbeidsrettingen kan ikke vurderes isolert, men må også ses opp mot behov og krav knyttet til andre oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen.

10.4 Samling av ansvar for arbeidslinjen

Arbeids- og velferdsforvaltningen har mange og forskjelligartede oppgaver. Slik utvalget har avgrenset ansvarsområdet, kan hovedoppgavene naturlig deles i to:

1. Ansvar for tjenester og økonomiske ytelser knyttet til arbeidsledighet, utstøting av arbeidslivet og redusert arbeidsevne.
2. Ansvar for alderspensjoner, familieytelser, helserefusjoner og andre inntektsoverføringsordninger.

I tillegg har arbeids- og velferdsforvaltningen ansvar for et sosialt sikkerhetsnett for dem som faller utenfor de rettighetsbaserte stønadsordningene. Dette ansvaret har kommunene i dag. En betydelig del av dette ansvaret er overlappende med ansvaret knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Det gjelder for eksempel tilståelse av økonomisk sosialhjelp til personer i yrkesaktiv alder som ikke har tilstrekkelig inntekt fra arbeid eller trygd.

Den viktigste svakheten i dagens organisering er oppsplittingen av ansvaret for arbeidsrettingen. Utvalget konsentrerer seg følgelig om løsningsmodeller som best mulig samler ansvaret for de arbeidsrettede virkemidlene. Det må innebære at alle brukere i yrkesaktiv alder som trenger det får vurdert sin arbeidsevne og behov for tiltak av kun én etat. Generelt mener utvalget at organisering rundt hovedoppgaver gir det beste grunnlag for politisk styring, klare ansvarsforhold, rekruttering av kompetanse og motivering av organisasjonen.

10.5 Forslag om en statlig 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, tidsbegrenset uførestønad, uførepensjon, attføringspenger, rehabiliteringspenger og overgangsønad. 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. Det vises til presentasjonen av en slik organisasjonsløsning for en statlig arbeidslinje i kap. 9.4.1.

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, enslige forsørgere på overgangsstønad og reaktivisering av uføretrygdede, 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 etatenes 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.

Utvalget viser til at arbeidsmarkedspolitikken før 1960 var kommunal og med arbeidsformidling drevet av kommunale tiltaksnemnder. Arbeidsmarkedspolitikken ble overtatt av staten for å samordne innsatsen med den økonomiske politikken og for å utforme et nasjonalt system for arbeidsformidling, kvalifisering og økonomiske ytelser. Dimensjoneringen av den statlige arbeidsmarkedspolitiske innsatsen er fortsatt en viktig del av den økonomiske politikken. Samtidig er de viktigste oppgavene i arbeidsmarkedspolitikken i dag mindre relatert til konjunktursvingninger og den økonomiske politikken og mer orientert mot strukturelle problemer knyttet til langtidsledighet og redusert arbeidsevne enn tidligere. I større grad må arbeidsmarkedspolitikken nå rette søkelyset mot grupper som står utenfor eller står svakt i arbeidsmarkedet. Dette innebærer en utvikling fra standardiserte tiltak til en mer individuell tilpasning av tiltak for den enkelte bruker for å oppnå bedre resultater. Den økte administrative skjønnsutøvelsen representerer politiske styringsutfordringer, hvor den kommunale nærhet mellom politikere, ansatte og brukere kunne være en fordel. Innsatsen i forhold til utsatte grupper krever høy kompetanse, bredde i virkemidlene og muligheter til å utnytte et nasjonalt arbeidsmarked. Utvalget legger til grunn at oppfølgingen av arbeidslinjen må være et nasjonalt anliggende, og anbefaler at staten har ansvaret.

En etat for arbeid og inntekt vil ha ansvaret for sterkt regelstyrte og rettighetsorienterte ytelser som dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger og uførepensjon. Staten vil uansett måtte sørge for finansieringen av disse omfattende offentlige stønadsordningene. De positive sidene ved kommunalt ansvar for oppgaveløsning er i stor grad knyttet til at oppgavene kan rammefinansieres, slik at kommunene får handlefrihet til lokale prioriteringer og tilpasninger. Med dagens regelverk ville et kommunalt ansvar for sterkt regelstyrte ordninger kreve finansiering gjennom øremerkede refusjonsordninger. Det ville innebære at kommunene fattet beslutninger om tildeling av ytelser på grunnlag av et statlig fastsatt regelverk og finansiert av staten. Utvalget finner det uheldig å innføre økonomiske ordninger som bryter med det finansielle ansvarsprinsipp om at ansvar for finansiering må følge beslutninger med bevilgningskonsekvenser. Det ville også være uheldig å gjøre kommunene til et rent administrativt organ for statlig regulerte ytelser.

Utvalget har diskutert om arbeidsmarkedstiltakene kan skilles fra de økonomiske ytelsene og flyttes tilbake til kommunene. Det kan argumenteres for at lokalpolitisk kunnskap og skjønn vil være til nytte for individrettede skjønnsbaserte tjenester. Det er imidlertid et hovedpoeng i arbeidslinjen at raskere og bedre arbeidsretting av tiltakene skal begrense antall mottakere av passive økonomiske ytelser. Utvalget legger avgjørende vekt på at ansvaret for tiltak og ytelser må holdes samlet, og mener at en oppsplitting av ansvaret vil svekke arbeidslinjen.

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.

10.6 Forslag om en statlig pensjonsetat

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 oppgavene organiseres i en ny egen forvaltningsenhet, en etat for pensjoner. Det vises til den detaljerte diskusjon av en slik etat i **kap. 9.4.3** og spesielt til oversikten over oppgaver og ansvar i **tabell 9.1**.

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 iversetning 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.

10.7 Forslag om fortsatt kommunalt ansvar for det sosiale sikkerhetsnettet, og forslag om innføring av en 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 tjenester, og at en statlig overtakelse 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 erkjenner at statlig overtakelse av sosialhjelpen har fordeler sett ut fra mål om konsekvent gjennomføring av arbeidslinjen. Sosialhjelpsmottakere som bør hjelpes til inntektsgivende arbeid er en betydelig utfordring for arbeidslinjen og representerer et argument for at sosialhjelpen gjøres statlig og inngår i virkemidlene til etaten for arbeid og inntekt. Det ville ha gitt en enda større samling av de arbeidsrettede oppgaver og en mer samlet førstelinje. Man ville også unngå at noen brukere må forholde seg til to etater samtidig og kan bli kasseballer mellom sosialkontorene og en statlig etat for arbeid og inntekt.

Utvalget mener det er ønskelig at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad fanger opp dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, det vil si arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Det er et problem at dagens sosialhjelp gir dårlige insentiver 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 i innsatsen for mange av dem som i dag mottar sosialhjelp og at kommunenes sosialtjenester får bedre forutsetninger for å konsentrere seg om sitt arbeid. De kan inngå i en økonomisk ordning som gir bedre insentiver 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 insentivene til å skaffe seg utdanning og arbeid på egen hånd.

Selv med en arbeidssøkerstønad vil det gjenstå et betydelig behov for støtte til livsopphold for mange som kommunene må ivareta. Utvalgets forslag innebærer derfor at det må være et tett samarbeid mellom etaten for arbeid og inntekt og kommunene. Kommunene vil ha ansvar for en rekke tjenester knyttet til for eksempel helse, rehabilitering, rusomsorg, bolig og barnehageplass, som kan være vesentlig for muligheten til å ta arbeid, og som mange brukere av den statlige etaten vil kunne ha behov for. Uten innføring av en arbeidssøkerstønad, må kommunene fortsatt stå for inntektssikringen av mange arbeidssøkere. Kommunene vil derfor 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. I tillegg har kommunene bedre forutsetninger for å mobilisere det sivile samfunn. Også dette gjør det viktig å etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom en etat for arbeid og inntekt og kommunene.

10.8 Forslag om førstelinjetjenesten

Utvalget 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 arbeidslivet, 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. Utvalget mener at etatens førstelinjetjeneste så langt som mulig må samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunen. Etaten bør kunne ha tilstedeværelse i de fleste kommuner, men ha samarbeid med flere kommuner der brukergrunnlaget tilsier at det er den beste løsningen. Det er gjennom tidligere og pågående forsøksvirksomhet høstet verdifulle erfaringer om hvordan en kan legge til rette for et tett samarbeid basert på samlokalisering. Forsøks- og utviklingsarbeidet gir erfaringer om praktisk organisering, arbeidsmåter og behov for utveksling og utvikling av kompetanse. Samarbeidet har støtt på utfordringer knyttet til delegering av fullmakter og ivaretagelse av personvern. Utvalget vil peke på behovet for å endre lovgivningen slik at en så langt som mulig legger til rette for utveksling av informasjon og opplysninger som er nødvendig for å gi brukeren et helhetlig tjenestetilbud, samtidig som personvern- og rettsikkerhetshensyn ivaretas, jf. omtalen i kap. 7.

Muligheten for tilgang til IKT- systemer over etatsgrensene er også begrenset av dagens lovgivning. Økt bruk av felles IKT- systemer innebærer et stort potensial for innhenting og behandling av informasjon. Dette er det sterkt ønskelig å kunne utnytte bedre. I tillegg til å gå gjennom eksisterende lovgivning vil derfor utvalget foreslå at det etableres et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune om utvikling og utforming av IKT-systemer på området.

Pensjonsetaten må selv ha ansvaret for at førstelinjeoppgavene blir tilfredsstillende løst. Førstelinjetjenesten må tilpasses behovene til pensjonsetatens brukere og de krav til 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 spredd 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 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.

Utvalget legger til grunn at en vesentlig del av pensjonsetatens førstelinjebehov med informasjon og veiledning for mange brukere best kan ivaretas med gode telefon- og IKT-løsninger. Tilgjengelighet på telefonen og kompetent betjening av telefonhenvendelser samt enkel tilgang og rask besvarelse via nettet vil være avgjørende.

I dag er en stor del av brukerkontakten, og dermed ressursbruken i trygdekantorene, knyttet til håndtering av helserefusjoner. Det kan være store effektivitetsgevinster å hente både for brukerne og forvaltningen ved en annen ordning av helserefusjonene. Utvalget foreslår at regelverket går gjennom med sikte på forenkling, og at det også vurderes om refusjonene kan ivaretas av andre enn pensjonsetaten. Utvalget viser til at det er helseregionene som i dag har ansvaret for finansieringen av syketransport og transport av helsepersonell, mens det er inngått avtaler med trygdeetaten om kjøp av oppgjørstjenester.

Som et ledd i gjennomføringen av en reform i tråd med utvalgets forslag, bør det på nasjonalt politisk plan inngås et samarbeid med sikte på å legge til rette for etablering av en samlokalisert førstelinjetjeneste mellom etat for arbeid og inntekt og det kommunale sosialkontor og et samarbeid som ivaretar pensjonsetatens behov. En start på dette arbeidet bør være å inngå en rammeavtale mellom stat og kommunesektor v/Kommunenes Sentralforbund, som kan gi retningslinjer for arbeidet på lokalt plan.

I en del kommuner er det etablert offentlige servicekontorer hvor Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten inngår. Offentlige servicekontorer er i de fleste kommuner utformet for å være en felles inngangsport til offentlige tjenester i kommunen med vekt på informasjon, veiledning og enklere tjenester. De har også som formål å samordne og samlokalisere et betydelig bredere spekter av tjenester enn de som omfattes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Etaten for arbeid og inntekt bør, i samråd med kommunene og pensjonsetaten, selv vurdere om det er aktuelt med etablering av en førstelinje i eller i tilknytning til et offentlig servicekontor. Forutsetningen må være at slik samorganisering støtter opp under førstelinjetjenestens mulighet til å jobbe målrettet mot brukere som trenger hjelp i forbindelse med arbeid eller redusert arbeidsevne.

10.9 Utvalgets vurdering av en felles etat

I mandatet er utvalget spesielt bedt om å vurdere en felles etat både i statlig og kommunal regi, og det vises til drøftingen av modeller med helhetlig ansvar i **kap. 9.5**. Som det framgår foran, anbefaler ikke utvalget modeller med et helhetlig ansvar i én organisasjon, men foreslår én statlig etat for arbeid og inntekt og én statlig etat for pensjoner. Videre foreslås at kommunene beholder ansvaret for det sosiale sikkerhetsnettet for dem som faller utenfor rettighetsbaserte ordninger.

Utvalget mener det ikke er aktuelt at ansvaret for oppfølgingen av arbeidslinjen samles i kommunene, jf. omtalen foran under forslaget om en statlig etat for arbeid og inntekt. Det er derfor, etter utvalgets syn, heller ikke aktuelt å legge et helhetlig ansvar for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver til kommunene.

Utvalget erkjenner at en samling av ansvaret i en felles statlig etat vil ha sine fordeler. Dette ville gi sterkere samling av virkemidler og tjenester, og det vil kunne gi administrative samordningsgevinster og en enkel felles førstelinje. For å oppnå en slik samling måtte ansvaret for store deler av kommunenes sosialkontortjeneste overføres til den statlige etaten. En slik etat ville likevel ikke kunne samle ansvaret for alle relevante virkemidler, og spesielt vil det gjenstå et behov for samarbeid med kommunene om tjenester som er viktige for tungt belastede brukergrupper. Samtidig ville også en slik etat samle ansvar og oppgaver som i liten grad trenger samordning.

Utvalget mener at forslaget om en etat for arbeid og inntekt, en etat for pensjoner og kommunalt ansvar for det sosiale sikkerhetsnettet gir bedre grunnlag for å realisere dagens målsettinger for arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalgets forslag gir tydelige politiske ansvarslinjer for de store hovedoppgavene som skal ivaretas: tiltak og ytelser for arbeidsledige og personer med redusert arbeidsevne, pensjoner og andre inntektsoverføringer, og også for det sosiale sikkerhetsnettet for dem som faller utenfor rettighetsbaserte ordninger. Spesielt vil utvalgets forslag gi bedre og mer entydig fokus på arbeidslinjen og den yrkesaktive befolkning i en egen etat for arbeid og inntekt med en egen førstelinje. De ulike etatene kan spesialisere seg på sine oppgaver, og rekruttere og motivere medarbeidere med den riktige kompetansen.

Utvalget har spesielt vurdert en organisasjonsmodell med en felles ledelse og en felles førstelinje, men hvor de to hovedoppgavene knyttet til arbeid og pensjoner er organisert i egne divisjoner. Utvalget finner at en slik organisering i liten grad avhjelper svakhetene knyttet til organisering rundt flere ulike hovedformål og at utføringen av de arbeidsrettede oppgavene kan svekkes ved at forvaltningsoppgavene dominerer.

10.10 Utvalgets forslag til regelverksendringer

Utvalget har identifisert behov for regelverksendringer på tre områder.

For det første vil utformingen av offentlige stønadsordninger ha stor betydning for hvordan en organisasjonsmessig reform vil virke. Utvalget anbefaler en løsning med en egen etat for arbeid og inntekt og hvor kommunene beholder ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen. For å samle virkemidler og brukere i arbeidslinjen anbefaler utvalget at det innføres en stønad for arbeidssøkere uten rett til dagpenger som disponeres av etaten for arbeid og inntekt. Det må arbeides videre med utforming av vilkårsettingen i en slik stønad på grunnlag av den utredning som allerede er gjort for Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

For det andre ser utvalget at dagens utforming av lovgivningen som skal sikre personvern og rettsikkerhet kan være utformet på en måte som setter unødige hindringer for et samarbeid mellom offentlige etater til brukerens beste. Utvalget vil derfor foreslå at lovverket gjennomgås med sikte på å legge til rette for utveksling av informasjon og opplysninger som er nødvendige for å gi brukerne en helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud, samtidig som personvern- og rettsikkerhetshensyn ivaretas.

For det tredje har utvalget registrert at behandling av saker og direkte henvendelser fra enkeltbrukere på helseområdet, utgjør en betydelig del av det daglige arbeidet ved trygdekontorene. Det ligger i utvalgets forslag at ansvaret for disse helserefusjonene inntil videre legges til pensjonsetaten. Utvalget foreslår at regelverket, særlig på syketransportområdet, gjennomgås med sikte på forenkling, og at en også vurderer om det kan finnes en bedre organisering av statens finansieringsansvar innenfor helsetjenesteområdet.
