NOU Norges offentlige utredninger **2004: 13**

En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. august 2003.
Avgitt til Sosialdepartementet 29. juni 2004.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2004

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0781-9

Sats/trykk: GCS allkopi, Oslo

Til Sosialdepartementet

Ved kongelig resolusjon 15. august 2003 ble det nedsatt et utvalg for å utrede ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Utvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo 29. juni 2004

Jørn Rattsø
leder

Ann-Helén Bay
Tom Colbjørnsen
Arnhild Danielsen

Kåre Hagen
Alf Erling Risa
Gunvor Strømsheim

Lars Wilhelmsen
sekretariatsleder
Odd Helge Askevold
Bjørn Christensen
Kari Haugstvedt
Elin Høifoss
Per Magne Pedersen
Åse Rellsve
Gudrun Vik

Innhold

1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid ... 9
1.1 Bakgrunn og mandat ... 9
1.2 Utvalgets sammensetning ... 10
1.3 Referansegruppen ... 10
1.4 Utvalgets arbeid ... 11
1.4.1 Utvalgsmøter ... 11
1.4.2 Møter med referansegruppen ... 11
1.4.3 Medvirkning fra andre ... 11
1.5 Begrepsbruk ... 12

2 Sammendrag ... 13
2.1 Innledning ... 13
2.2 Dagens arbeids- og velferdsforvaltning ... 14
2.3 Samarbeid og brukerretting i dagens forvaltning ... 14
2.4 Organisering og reformarbeid i andre land ... 15
2.5 Samfunnsmessige utviklingstrekk ... 16
2.6 Målene for en organisasjonsreform ... 17
2.7 Reformbehovet ... 17
2.8 Krav og hensyn av betydning for organisering av offentlig virksomhet . 19
2.9 Krav til og premisser for valg av organisasjonsmodell ... 23
2.10 Mulige organisasjonsmodeller ... 23
2.11 Utvalgets anbefalinger ... 26
2.12 Økonomiske og administrative konsekvenser ... 28

3 Beskrivelse av dagens arbeids- og velferdsforvaltning ... 30
3.1 Innledning ... 30
3.2 Trygdeetaten ... 33
3.2.1 Lovgrunnlag og formål ... 33
3.2.2 Ansvar, oppgaver og finansiering ... 33
3.2.3 Etatens brukere ... 40
3.2.4 Organisering ... 41
3.2.5 Ansatte, kompetanse og bruk av administrative ressurser ... 43
3.2.6 Klage- og ankebehandling ... 44
3.3 Aetat ... 45
3.3.1 Lovgrunnlag og formål ... 45
3.3.2 Ansvar, oppgaver og finansiering ... 45
3.3.3 Aetats brukere ... 51
3.3.4 Organisering ... 51
3.3.5 Ansatte, kompetanse og bruk av administrative ressurser ... 53
3.3.6 Klage og ankebehandling ... 54
3.4 Sosialtjenesten ... 54
3.4.1 Lovgrunnlag og formål ... 54
3.4.2 Ansvar, oppgaver og finansiering ... 54
3.4.3 Sosialtjenestens brukere ... 59
3.4.4 Organisering ... 60
3.4.5 Ansatte, kompetanse og bruk av administrative ressurser ... 61
3.4.6 Klage og ankebehandling ... 62
3.5 Felles brukere ... 62
3.6 Samarbeid mellom etatene ... 64
3.6.1 Innledning ... 64
3.6.2 Nærmere om samarbeid på strategisk plan ... 64
3.6.3 Nærmere om samarbeid på individ/ saksbehandlernivå - Konkrete samarbeidsformer ... 68
3.6.4 Samlokalisering og forsøk ... 69
3.7 Etatenes samarbeid med andre aktører ... 72
3.7.1 Offentlige aktører ... 72
3.7.2 Samarbeid med private instanser ... 75
3.8 Brukerretting ... 77
3.8.1 Bakgrunn ... 77
3.8.2 Brukerretting på system/ organisasjonsnivå ... 77
3.8.3 Brukerretting på individnivå/ brukernivå ... 80
3.9 Bruk av IKT-verktøy ... 81
3.10 Trygderetten ... 83

4 Organiseringen av arbeids- og velferdstjenestene i andre land ... 85
4.1 Innledning ... 85
4.2 Danmark ... 86
4.2.1 Utviklingstrekk i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen ... 86
4.2.2 Dagens struktur og oppgaveløsning .. 86
4.2.3 Aktuelle reformer i arbeids- og velferdspolitikken ... 88
4.2.4 Regjeringens forslag til reform ... 90
4.2.5 Oppsummering ... 91
4.3 Sverige ... 91

4.4 Storbritannia ... 93
4.4.1 Bakgrunnen for reformene i velferdsforvaltningen i Storbritannia . 93
4.4.2 Hovedtrekkene i reformene ... 93
4.4.3 Nærmere om ONE-forsøkene ... 94
4.4.4 Erfaringer med ONE-forsøkene ... 96
4.4.5 Nærmere om Jobcentre Plus ... 97
4.4.6 Erfaringene med Jobcentre Plus ... 98
4.5 Nederland ... 98
4.5.1 Bakgrunnen for reformene av velferdsforvaltningen ... 98
4.5.2 Reformpolitikken ... 99
4.5.3 Nærmere om stønadsordningene ... 100
4.5.4 Ansvaret for administreringen av stønader og arbeidsmarkedstiltak etter reformen ... 101
4.5.5 Erfaringene med reformen ... 102
4.5.6 Oppsummering ... 103
4.6 Tyskland ... 103
4.6.1 Dagens struktur og oppgaveløsning .. 103
4.6.2 Bakgrunnen for reformene i Tyskland ... 104
4.6.3 Hovedtrekkene i reformkommisjonens forslag ... 104
4.6.4 Nærmere om reformkommisjonens forslag ... 105
4.6.5 Samordning av arbeidsledighetstrygd og sosialhjelp for arbeidsdyktige ... 106
4.6.6 Iverksetting av reformene etter framleggingen av kommisjonsrapporten ... 106
4.7 Andre land ... 107
4.7.1 Australia ... 107
4.7.2 Finland ... 109
4.8 Oppsummering ... 110

5 Samfunnsmessige utviklingstrekk 112
5.1 Innledning ... 112
5.2 Velferdssektorens omgivelser ... 112
5.2.1 Generelle samfunnsmessige utviklingstrekk ... 112
5.2.2 Arbeids- og næringsliv ... 115
5.2.3 Befolkning og brukere ... 117
5.3 Velferdssektorens indre rammebetingelser ... 118
5.3.1 Politiske og institusjonelle forhold ... 118
5.3.2 Teknologi og kompetanse ... 121
5.4 Oppsummering ... 122

6 Målene for en organisasjonsreform ... 124
6.1 Innledning ... 124
6.2 Velferdsstaten ... 124
6.2.1 Velferdsstatens basis ... 124
6.2.2 Den norske velferdsmodellen ... 126
6.2.3 Velferdsstatens utfordringer og målene for en organisasjonsreform ... 126
6.3 Utvalgets drøfting og utdyping av målene for en organisatorisk reform . 127
6.3.1 Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp ... 127
6.3.2 En brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning ... 131
6.3.3 En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning ... 135
6.3.4 Sammenheng mellom de tre hovedmålene ... 137

7 Reformbehovet ... 138
7.1 Innledning ... 138
7.2 Flere i arbeid, færre på trygd ... 140
7.2.1 Yrkesdeltakelse, arbeidsledighet og bruk av stønadsordninger - Omfang og varighet ... 140
7.2.2 Lange og sammensatte stønadskarrierer ... 144
7.2.3 Bruk av aktive tiltak og effekter av tiltaksinnsatsen ... 150
7.2.4 Oppsummering ... 156
7.3 En brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning ... 157
7.3.1 Tilbakemelding fra brukerne ... 158
7.3.2 Brukere som får tjenester fra én eller flere etater ... 163
7.3.3 Brukernes rundgang mellom etatene 168
7.3.4 Oppsummering ... 171
7.4 Betydningen av organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen ... 172
7.4.1 Organisering og målrealisering ... 172
7.4.1.1 Etatenes formål og mål ... 172
7.4.1.2 Etatenes innsats for å nå målet om flere i arbeid ... 173
7.4.1.3 Måloppnåelse på inntektssikring... 182
7.4.1.4 Behov for endringer i regler for personvern og taushetsplikt ... 183
7.4.1.5 Etatenes omgivelser ... 184
7.4.2 Organisasjonsmessig effektivitet ... 187
7.4.3 Oppsummering ... 191
7.5 Utvalgets vurdering ... 192

8 Krav og hensyn knyttet til organisering av offentlig virksomhet ... 196
8.1 Om offentlig ansvar for sentrale velferdsoppgaver ... 196
8.2 Hvem bør ha det politiske ansvaret – stat eller kommune. ... 198
8.2.1 Lokalforvaltningens rettslige status ... 198
8.2.2 Den norske kommunemodellen ... 199
8.2.3 Statlig styring av kommunesektoren . 201

8.2.4 Hensyn og verdier som bør ligge til grunn for oppgavefordelingen 203
8.2.5 Retningslinjer for ansvarsdelingen mellom stat og kommune 205
8.2.6 Utvalgets vurdering 206
8.3 Tilknytningsform og styring. Organisering av politisk eierskap 207
8.3.1 Innledning 207
8.3.2 Nærmere om ulike tilknytningsformer 208
8.3.3 Kontraktstyring 212
8.3.4 Finansiering og organisering 213
8.3.5 Hvilke oppgaver bør organiseres som en del av forvaltningen? 214
8.3.6 Forutsetninger for bruk av kontraktsstyring 216
8.3.7 Forutsetninger og muligheter for endring i organisering og styring av velferdsforvaltningen 219
8.3.8 Utvalgets vurdering av organisering og styring av offentlig ansvar 220
8.4 Andre hensyn 220
8.4.1 Kobling mellom rettigheter og plikter 220
8.4.2 Organisering, ansvarsforhold og kostnadsoverveltning 225
8.4.3 Breddesammenheng eller spisset målretthet i organiseringen? 230
8.4.4 Rettssikkerhet 232

9 Drøfting av mulige organisasjonsmodeller 237
9.1 Innledning 237
9.2 Krav til og premisser for en framtidig organisasjonsmodell for arbeids- og velferdsforvaltningen 237
9.3 Mulige organisasjonsmodeller 240
9.3.1 Innledning 240
9.4 Modeller hvor ansvaret for oppgavene er fordelt på to organisasjoner 243
9.4.1 Modell 1: Statlig arbeidslinje (modell 1) 243
9.4.1.1 Beskrivelse av en etat for arbeid og inntekt 243
9.4.1.2 Drøfting av en etat for arbeid og inntekt 245
9.4.1.3 Beskrivelse av en etat for pensjoner .. 255
9.4.1.4 Drøfting av en etat for pensjoner 256
9.4.2 Modell 2: Kommunal arbeidslinje 259
9.4.2.1 Beskrivelse av kommunalt ansvar for arbeidslinjen. 259
9.4.2.2 Drøfting av kommunalt ansvar for arbeidslinjen 260
9.5 Modeller som samler alle oppgavene i én organisasjon 271
9.5.1 Modell 3: Statlig énetatsmodell 271
9.5.1.1 Beskrivelse av modellen 271
9.5.1.2 Drøfting av modellen 272
9.5.2 Modell 4: Kommunemodell 276
9.5.2.1 Beskrivelse av modellen 276
9.5.2.2 Drøfting av modellen 276
9.6 Øvrige modeller 278
9.6.1 Regional modell 278
9.6.2 Statlig etat for inntektssikring og kommunal etat for tjenesteyting 280

10 Utvalgets anbefalinger 283
10.1 Mål for en organisasjonsreform 283
10.2 Samfunnsmessige utfordringer 283
10.3 Reformbehov 283
10.4 Samling av ansvar for arbeidslinjen ... 284
10.5 Forslag om en statlig etat for arbeid og inntekt 284
10.6 Forslag om en statlig pensjonsetat 285
10.7 Forslag om fortsatt kommunalt ansvar for det sosiale sikkerhetsnettet, og forslag om innføring av en ny statlig arbeidssøkerstønad 286
10.8 Forslag om førstelinjetjenesten 287
10.9 Utvalgets vurdering av en felles etat . 288
10.10 Utvalgets forslag til regelverksendringer 288

11 Økonomiske og administrative konsekvenser 290
11.1 Innledning 290
11.2 Samfunnsøkonomiske effekter 290
11.2.1 Flere i arbeid og færre på trygd 290
11.2.2 En brukerrettet velferdsforvaltning ... 291
11.2.3 En effektiv velferdsforvaltning 292
11.3 Omstillingskostnader 293
11.4 Vurdering av samfunnsøkonomisk nytte mot kostnader 296

Referanseliste 297

Vedlegg
1 Dagens fordeling av ansvar og oppgaver mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten 303

Kapittel 1
Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Bakgrunn og mandat

Den 13. mai 2003 behandlet Stortinget stortingsmelding nr. 14 (2002–2003) om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Stortinget vedtok å sende meldingen tilbake til Regjeringen og ba samtidig Regjeringen utrede ulike modeller for én velferdsetat, bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Ved kongelig resolusjon av 15. august 2003 oppnevnte regjeringen et utvalg til å utrede ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Utvalget ble gitt følgende mandat:

1. Målene for organisasjonsreform av velferdsforvaltningen er
   - flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
   - en brukerrettet velferdsforvaltning
   - en effektiv velferdsforvaltning

   Videre bør et viktig hensyn være i hvilken grad brukere med sammensatte tjenestebehov kan få et godt og samordnet tjenestetilbud. Et annet hensyn ved vurdering av organisasjonsmodell er i hvilken grad den bidrar til klarhet og entydighet i målstruktur og ansvarsforhold. Med utgangspunkt i fremstillingen i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) «Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten» og Innst. S. nr. 198 (2002-2003) skal utvalget drøfte og utdype målene, ulike prinsipper og hensyn som skal legges til grunn, og drøfte hvordan de bør vektlegges/prioriteres og hvilke mer konkretiserte krav til organisasjonsløsninger som kan avledes av dem.
2. Utvalget skal utrede og vurdere ulike organisasjonsløsninger som kan fremme de oppsatte mål. Utvalget skal utrede løsninger med én felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten – både i statlig og kommunal regi. Utvalget skal også vurdere øvrige modeller som er beskrevet nærmere i St.meld. nr. 14 og eventuelt andre modeller. Modellene skal vurderes opp mot mål og utvalgets konkretiserte krav til organisasjonsløsninger. Organisasjonsløsninger som er særlig målrettet mot arbeid og som gir gode løsninger for fleretatsbrukere må gis en grundig vurdering.
3. Utvalget skal gi en mer utførlig beskrivelse av de mest relevante organisasjonsløsningene, og legge særlig vekt på å beskrive krav til og utforming av førstelinjetjenesten. Også forholdet til andre sentrale tjenesteytere som bl.a. helsetjenestene og utdanningssektoren skal beskrives. Som ledd i dette skal utvalget gi en prinsipiell vurdering av hva som bør være sentralt fastsatte krav til utforming og organisering, og hva som bør overlates til en ny reorganisert velferdsforvaltning å bestemme.
4. Grensedragningen mellom statlig og kommunalt ansvar står sentralt ved valg av organisasjonsløsning. Utvalget skal redegjøre for dagens ansvarsdeling på velferdsfeltet og drøfte endringer opp mot sentrale forvaltningsmessige prinsipper knyttet til forholdet mellom stat/kommune, slik som rettssikkerhet, likeverd i tjenestetilbudet og lokalpolitisk skjønn.
5. Utvalget skal drøfte konsekvensene av hel eller delvis statliggjøring av den kommunale sosialtjenesten for kommunens arbeidsfelt og betydning som forvaltningsnivå. I drøftingen av mer statliggjøring, herunder av en ev inkorporering av økonomisk sosialhjelp i et rettighetsbasert og likebehandlingsorientert statlig velferdssystem, skal det også legges vekt på hvilke konsekvenser dette vil kunne få for lokale behovstilpasninger, kostnadsutvikling og nødvendig samordning mellom stat og gjenværende kommunale tjenester med sikte på å gi brukere av sammensatte behov et helhetlig tjenestetilbud. Også ev. styringsproblemer og – muligheter ved stor(e) dominerende statlig (e) etat(er) skal omtales nærmere. Videre skal utvalget ved alternativet med et sterkere kommunalt ansvar, drøfte kommunens forutsetninger og kapasitet til å kunne forvalte en stor mengde arbeidsrettede tjenester, et omfattende rettighetsorientert regelverk med bl.a. strenge krav til likebehandling, og mulighetene for å kunne gjennomføre en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk. Konsekvensene av et økt kommunalt ansvar bør også belyses ut i fra

mulighetene for justeringer i regelverket som øker det kommunale handlingsrommet og ansvar for utforming av tjenester og ytelser.

6. Modellene som er aktuelle å utrede/vurdere, vil i ulik grad ha konsekvenser for og være godt tilpasset til regelverket for ytelser og tjenester. Dersom utvalget ser regelverkskonsekvenser av vesentlig betydning skal disse drøftes og utvalget skal peke på hvilke områder det vil være nødvendig og/eller hensiktsmessig med endringer og hvilke veivalg en står overfor. Utvalget skal ikke utrede konkrete regelverksendringer av ulike organisasjonsløsninger.
7. I St.meld. nr. 14 (2002-2003) er det etablert et kunnskapsgrunnlag for vurdering av ulike organisasjonsløsninger. Utvalget kan ta utgangspunkt i dette, men skal på eget grunnlag vurdere behovet for supplerende underlagsmateriale, bl.a. om erfaringene fra gjennomførte og pågående forsøk.
8. Utvalget skal utrede de økonomiske konsekvensene, og særlig de direkte omstillingskostnadene og langsiktige effektiviseringsmuligheter av hver enkelt organisasjonsløsning som vurderes. Minst ett alternativ skal baseres på uendret ressursbruk. Utvalget skal videre drøfte de samlede økonomiske virkningene av alternative organisasjonsløsninger i et mer langsiktig perspektiv.
9. Utvalget skal avholde møter med og be om skriftlige innspill fra en referansegruppe som er oppnevnt av Sosialdepartementet.
10. Utvalget skal avslutte arbeidet innen 30. juni 2004.

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget fikk følgende sammensetning:
- Professor Jørn Rattsø, Trondheim – leder
- Forskningsleder Ann-Helén Bay, Bærum
- Professor Tom Colbjørnsen, Bergen
- Rådmann Arnhild Danielsen, Holmestrand
- Seniorforsker (nå førsteamanuensis) Kåre Hagen, Oslo
- Professor Alf Erling Risa, Bergen
- Seniorrådgiver Gunvor Strømsheim, Oslo

Sekretariat for utvalget ble lagt til Sosialdepartementet ved prosjektsekretariatet for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sekretariatet har bestått av prosjektdirektør Lars Wilhelmsen, Odd Helge Askevold, Bjørn Christensen, Kari Haugstvedt, Elin Høifoss, Per Magne Pedersen, Åse Rellsve og Gudrun Vik.

1.3 Referansegruppen

Samme dag som utvalget ble nedsatt, inviterte sosialminister Ingjerd Schou utvalgte brukerorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner, berørte etater og berørte departementer med i referansegruppen som, i tråd med punkt 9 i mandatet, skulle tilknyttes utvalget. Da utvalget kom sammen, vedtok det følgende mandat for referansegruppen:

> «Referansegruppen er oppnevnt av sosialministeren. På invitasjon fra utvalget skal referansegruppen gi innspill til utvalgets arbeid, skriftlig og i møter. Gruppen vil bli invitert til å gi synspunkter på mulige organisasjonsmodeller før utvalget trekker sine endelige konklusjoner. Referansegruppen kan også gi skriftlige innspill på eget initiativ. Møter i referansegruppen ledes av utvalgsleder. Utvalget deltar på møtene.»

Alle, med unntak av Fellesorganisasjonen for funksjonshemmede (FFO), tok imot sosialministerens invitasjon til å delta i referansegruppen, og referansegruppen har bestått av:
- Kjell Mo, Den Norske Kreftforening
- Marit Nybø, Kirkens Bymisjon
- Anne Naiyoma Sankei, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
- Eli Langset, Mangfold i arbeidslivet
- Arild Daleng, Norsk Pensjonistforbund
- Akhenaton de Leon, Organisasjon mot offentlig diskriminering
- Katrine Røren, Rådet for psykisk helse
- Gunnar Buvik, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
- Anny Skarstein, senere Tor Stafsnes, Statens råd for funksjonshemmede
- Gudrun Sigurdardottir, Statens seniorråd
- Mette Janson, Seniorsaken Norge
- Leiv Mørkved, Velferdsalliansen
- Per Gunnar Olsen, Landsorganisasjonen
- Nina Sandborg Stephensen, Akademikerne
- Jorunn Solgaard, Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon
- Tore Eugen Kvalheim, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Geir Riise, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Gudny Sperrud, Arbeidsgiverforeningen NAVO
- Wenche Buskop Eikens, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Stein Rudaa, Kommunenes Sentralforbund
- Bjørg Månum Andersson, Oslo kommune
- Ingrid Bjørkum, Fylkesmennene

- Thorgeir Hernes, Aetat,
- Arild Sundberg, Trygdeetaten
- Per Knudsen, Trygderetten
- Per Inge Langeng, Sosial- og helsedirektoratet
- Grete Jarnæs, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Liv Solveig Korsvik, Barne- og familiedepartementet
- Lars Fjell Hansson, Finansdepartementet
- Inger Lise Vestby, Helsedepartementet
- Hans Øyvind Hvidsten, Kommunal- og regiondepartementet
- Astri Hildrum, Utdannings- og forskningsdepartementet

FFO fikk tilsendt kopi av alle utsendelser fra utvalget til Referansegruppen, og organisasjonen ga utvalget et foreløpig innspill datert 9. januar 2004 og oversendte den 14. juni 2004 «FFOs SATS-rapport».

1.4 Utvalgets arbeid

1.4.1 Utvalgsmøter

Utvalget hadde sitt første møte den 29. august 2003 og sitt siste møte 18. juni 2004. Utvalget har i alt hatt 8 møter, hvorav 2 todagers møter. Det har i tilknytning til utvalgsmøtene vært arrangert separate møter med representanter for ledelsen i Aetat, trygdeetaten og Kommunenes Sentralforbund. Utvalget har også invitert fagpersoner utenfor utvalget til å holde innlegg om utvalgte temaer av særskilt interesse for utvalgets arbeid.

1.4.2 Møter med referansegruppen

Utvalget har hatt 3 møter med referansegruppen. Forut for *det første møtet* ba utvalget om skriftlige innspill på følgende spørsmål:

- Ut fra eget ståsted og erfaringer, hvilke styrker og hvilke svakheter kjennetegner dagens organisasjonsmodell (en statlig Aetat, en statlig trygdeetat og kommunal sosialtjeneste)?
- En ny organisering av velferdsforvaltningen skal fremme de oppsatte målene for reformen om flere i arbeid, styrket brukerretting og effektivitet. Med dette som utgangspunkt - hva er de viktigste kravene som bør stilles til en ny velferdsforvaltning?
- Gitt en samordnet førstelinje/ett kontaktpunkt lokalt: Hva er de viktigste funksjoner som må ivaretas her?
- Utvalget skal vurdere tre hovedmodeller for organisering av de oppgaver som Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i dag utfører; en statlig hovedmodell, en kommunal og en hvor ansvaret er delt mellom stat og kommune. Hvilke argumenter bør det legges særlig vekt på i valget mellom de ulike modeller, og hvordan ser man for seg den mest egnede modell? Spesielt, dersom ansvaret skal deles mellom stat og kommune, hvilke hovedoppgaver bør legges til hhv. stat og kommune?
- Eventuelt andre innspill til utvalgets arbeid med utredning av ulike organisasjonsmodeller.

En oppsummering av referansegruppens svar på spørsmålene dannet utgangspunktet for det første møtet hvor svarene ble utdypet og diskutert.

I forkant av *det andre møtet* fikk medlemmene tilsendt utvalgets utkast til beskrivelse av reformbehovet (jf. kap. 7), og dette var hovedtemaet på møtet. Utvalgets utkast til beskrivelse av dagens arbeids- og velferdsforvaltning (kap. 3), samfunnsmessige utviklingstrekk (kap. 5) og målene for organisasjonsreformen (kap. 6) var også utsendt på forhånd. 21 medlemmer kommenterte utkastene i møtet og 9 benyttet seg av muligheten til å gi skriftlige innspill i etterkant av møtet.

Til *det tredje og siste møtet* sendte utvalget ut et drøftingsnotat om mulige organisasjonsmodeller for en samordnet arbeids- og velferdsforvaltning, og Referansegruppens medlemmer ble bedt om å komme med synspunkter på

- hvilke organisasjonsmodeller utvalget burde drøfte
- sterke og svake sider ved modellene og
- hvilke modeller som bidrar mest til at målene for reformen nås

I den påfølgende debatten tok 19 medlemmer ordet og 11 sendte skriftlige innspill etter møtet.

1.4.3 Medvirkning fra andre

Utvalget har under arbeidet bedt om og mottatt skriftlige innspill fra Aetat, Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedepartementet, Kommunenes Sentralforbund, Trygderetten og Norsk helse- og Sosialledelag.

Fra eksterne forskningsinstitusjoner har utvalget fått utført følgende utredninger:

– Agenda	Arbeidet med modernisering av arbeidsmarkedsetaten i Tyskland
– Handelshøyskolen BI:	Kontraktstyring og konkurranseutsetting i tilknytning til SATS-reformen
– NOVA:	Hva kan vi lære av Danmark
– Frischsenteret:	Veier inn i, rundt i og ut av det norske trygde- og sosialhjelpsystemet

1.5 Begrepsbruk

– I rapporten vil utvalget bruke «arbeids- og velferdsforvaltningen» som et samlebegrep for forvaltningen av ytelser og tjenester innen arbeid, trygd og sosiale tjenester. Mer presist omfatter det de oppgaver som i dag ivaretas av Aetat, trygdeetaten og den tradisjonelle sosialkontortjenesten. I kap. 3 og kap. 9 redegjør utvalget nærmere for avgrensningen av sosialtjenesten.
– Videre vil dagens Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten kunne benevnes «dagens etater» eller «etatene» selv om sosialtjenestene ikke er noen etat i vanlig forstand.
– Begrepet «arbeidslinjen» bruker utvalget som et samlebegrep på bestrebelser som gjøres for å nå målet om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp. Dvs. alt som gjøres for å få folk ut av en passiv tilværelse og inn i aktivitet og inntektsgivende arbeid.

Kapittel 2
Sammendrag

2.1 Innledning

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

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

Velferdsstaten står i dag overfor klare utfordringer. Befolkningens alderssammensetning vil endre seg vesentlig i årene framover. I et lengre perspektiv vil forholdet mellom den yrkesaktive befolkningen og personer over 67 år endres slik at den yrkesaktive del av befolkningen får en sterkt økende forsørgingsbyrde. En øking av den eldre befolkningen, vil samtidig bety økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, og vil innebære et press på knappe arbeidskraftressurser. I tillegg er vi i dag i en situasjon der om lag 700 000 personer i yrkesaktiv alder til enhver tid er midlertidig eller varig borte fra arbeidslivet samtidig som de mottar inntektsstønad fra det offentlige.

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

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

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

2.2 Dagens arbeids- og velferdsforvaltning

Dagens spesialiserte arbeids- og velferdsforvaltning skriver seg tilbake til slutten av 1800-tallet. Tidligere ble det offentlige engasjementet utløst av at folk ble rammet av fattigdom. Mot 1900-tallet og ut over ble en rekke funksjoner løftet ut av fattigforsorgen, for å sikre alle samfunnsmedlemmer sosial trygghet. Etter hvert vokste det fram statlige etater og en kommunal sosialtjeneste. Over tid ble stadig flere grupper løftet ut av sosialtjenesten og over til rettighetsfestede ytelser og tiltak.

Forvaltningen av ytelser og tjenester innen arbeid, trygd og sosiale tjenester er i dag organisert i tre etater/tjenester. De tre etatene forvalter ulike regelverk og har forskjellig ansvar og oppgaver. Etatene forvalter til sammen 255 mrd. kroner. Tjenestene omfatter over 16 000 årsverk. Halvparten av befolkningen er til enhver tid brukere av en eller flere av etatene.

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

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

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

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

2.3 Samarbeid og brukerretting i dagens forvaltning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Organisering og reformarbeid i andre land

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

Begrunnelsene og målsettingene for reformene av arbeids- og velferdsforvaltningen i de landene utvalget har gjennomgått har klare fellestrekk. Antall personer på sykdomsrelaterte ytelser har økt betydelig over tid, også i perioder med økt sysselsetting, synkende ledighet og mangel på arbeidskraft. Dette har ført til et betydelig press på de offentlige utgiftene og redusert den politiske handlefriheten. Målsettingen for reformene har vært å snu denne utviklingen ved å mobilisere større deler av befolkningen i yrkesaktiv alder, øke arbeidskrafttilbudet og sysselsettingen og derved redusere de offentlige utgiftene. Betydningen av arbeid som det viktigste virkemidlet for å forhindre fattigdom og sosial ekskludering har også stått sentralt. Reformene i arbeids- og velferdsforvaltningen har også vært sterkt preget av arbeidet med å brukerrette og effektivisere offentlig sektor.

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

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

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

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

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

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

2.5 Samfunnsmessige utviklingstrekk

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

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

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

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

Den teknologiske utviklingen for arbeids- og velferdsforvaltningen representerer også en særskilt utfordring, men først og fremst økte muligheter. Virksomheten i de tre tjenestene hviler allerede i dag tungt på omfattende bruk av IKT-verktøy. Men utnyttelse av IKT som en ny vei til kon-

takt og interaktiv samhandling med brukerne står bare ved sin begynnelse. Når slike nye kontaktformer etableres på nye områder og tas i bruk av flere brukere, vil det gi helt nye rammebetingelser for en effektiv fysisk og geografisk organisering av forvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningens utfordring er å utnytte dette til brukernes beste, både direkte, og gjennom å frigjøre ressurser til arbeidet med direkte brukerkontakt.

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

2.6 Målene for en organisasjonsreform

Regjeringen har satt opp tre sentrale mål for en organisasjonsreform:

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

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

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

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

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

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

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

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

2.7 Reformbehovet

Utvalget ser det å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid som en hovedutfordring for arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Flere i

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

Selv om det er stor gjennomstrømming i arbeidsmarkedet, og de fleste som går på ulike ytelser kommer tilbake i arbeid av seg selv, er det på mange områder en bekymringsfullt svak måloppnåelse når det gjelder arbeidslinjen. Over 700 000 personer i yrkesaktiv alder er til en hver tid midlertidig eller mer varig borte fra arbeidslivet samtidig som de mottar inntektstøtte fra det offentlige. Bekymringen gjelder særlig det store antall personer sykdomsrelaterte ytelser.

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

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

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

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

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

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

Arbeidsgivere, arbeidstakerne og deres organisasjoner, men også helsevesenet og utdannings-

sektoren er sentrale både som premissgivere og samarbeidspartnere for arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget vil særlig understreke betydningen av å sikre kontaktflaten mellom arbeidslivet og arbeids- og velferdsforvaltningen, og ser at samarbeidet mellom arbeidslivet og myndighetene i IA-arbeidet kan bidra til å nedkortere stønadstider og redusere innelåsing på stønader. Utvalget antar at problemene med lange stønadsforløp og sen innsats av aktive tiltak også forsterkes gjennom at de tre tjenestene i sitt samarbeid med disse andre aktørene opptrer for lite koordinert. Samhandlingen med viktige partnere utenfor forvaltningen selv, burde kunne forenkles og bedres dersom mål klargjøres og antall aktører reduseres.

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

Utvalget konkluderer sin analyse med:

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

Reformbehovet er nærmere dokumentert og utdypet i kap. 7.

2.8 Krav og hensyn av betydning for organisering av offentlig virksomhet

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

Om offentlig ansvar

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

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

Oppgavefordeling mellom stat og kommune

Et grunnleggende spørsmål knyttet til organiseringen av offentlige oppgaveløsning er om det er det nasjonale politiske nivået, staten, eller om det er det lokale, ev. det regionale forvaltningsnivået som bør ha det politiske ansvaret for oppgavene. Norge er en enhetsstat der all politisk autoritet formelt sett er forankret i sentrale institusjoner. Stortinget delegerer myndighet til fylkeskommuner og kommuner gjennom alminnelig lovgivning. Samtidig er et lokalt demokratisk nivå med en selvstendig status innarbeidet gjennom en over 150 år lang tradisjon. Kommunene og fylkeskommunene er gjennom lovgivningen gitt en uavhengig stilling. De kan påta seg oppgaver som ikke er utrykkelig for-

budt i lov og har i utgangspunktet stor frihet til selv å bestemme hvordan lovpålagte oppgaver skal løses. Frihet i oppgaveløsningen er likevel begrenset av statlig styring og kontroll, varierende med de ulike oppgavene. Hva kommunalt politisk ansvar for offentlig oppgaveløsning innebærer, kan derfor ikke ses uavhengig av graden av statlig styring.

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

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

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

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

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

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

Tilknytningsform og styring

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

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

Utvalget mener at oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse som hovedregel bør organiseres nært politiske organer og i forvaltningsorganer. Myndighetsutøvelse er knyttet til statens og kommunenes rolle som regulerende myndighet, godkjenningsmyndighet og sanksjonsmyndighet

m.v. Sentrale former for myndighetsutøvelse er generell og individuell normering, kontroll og sanksjonering. Normering innebærer fastlegging av rettigheter og plikter generelt ved forskrifter eller individuelt ved enkeltvedtak. Myndighetsutøvelse innebærer også bruk av offentlige midler, både i forhold til enkeltpersoner, virksomheter og organisasjoner.

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

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

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

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

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

Kobling mellom rettigheter og plikter

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

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

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

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

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

både rettighetsvedtak og for at oppfølging av forutsatte plikter blir utført.

Organisering og kostnadsoverveltning

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

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

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

Breddesammenheng eller spisset målrettethet i organiseringen

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

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

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

Rettssikkerhet

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

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

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

personopplysninger holder en god kvalitet, og ikke kommer på avveie.

2.9 Krav til og premisser for valg av organisasjonsmodell

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

- Organiseringen må gi forsterket kraft i arbeidet med å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, og færre på trygd og sosialhjelp.
- Ny organisering må legge til rette for brukerretting og brukermedvirkning og sikre at brukere som har behov for ulike typer arbeids- og velferdstjenester og/eller -ytelser samtidig, får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.
- Ny organisering må legge til rette for å realisere effektivitetsgevinster.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.10 Mulige organisasjonsmodeller

Valg av organisasjonsmodeller

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

Utvalgets analyse viser at reformbehovet først og fremst er knyttet til målet om flere i arbeid og færre på trygd. Det er på dette området at mange brukere i dag trenger bistand og oppfølging fra flere etater, at tilbudet i for liten grad er samordnet og at brukerne ikke får tilgang på de riktige tiltak raskt nok. En god samordning av de virkemidler som trengs for å gjennomføre arbeidslinjen i arbeids- og velferdspolitikken er derfor helt avgjø-

rende for å nå målet om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp og for målet om brukerretting. Utvalget legger derfor vekt på å drøfte modeller som gir en organisatorisk samling og et helhetlig ansvar for virkemidler som er rettet mot brukere som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som trenger hjelp pga. arbeidsløshet eller manglende arbeidsevne. Dette gir også en organisatorisk deling mellom de to store hovedformål velferdsforvaltningen skal ivareta; hjelp og inntektssikring som har med tilknytningen til arbeidslivet å gjøre og administreringen av de sterkt regelstyrte ordningene knyttet til pensjoner, familieytelser og helserefusjoner.

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

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

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

Avgrensing av ansvarsområdet

Med ansvar for de samlede oppgavene menes ansvar for alle de oppgaver Aetat og trygdeetaten har i dag, og store deler av det ansvar kommunene har etter lov om sosiale tjenester. Ved samling av ansvar på statens hånd legger utvalget til grunn at det er det kommunale ansvaret for den tradisjonelle sosialkontortjenesten som er aktuelt å vurdere. Ansvaret for pleie- og omsorgsoppgavene forblir i kommunene. Sentralt står da økonomisk sosialhjelp og tilhørende rådgivnings- og veiledningstjenester, men også noen andre oppgaver bl.a. knyttet til ansvar for midlertidig husvære og rusbrukere.

Modell 1: Statlig arbeidslinje

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

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

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

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

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

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

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

Etatens direktorats- og styringsfunksjoner og oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse bør organiseres som et forvaltningsorgan. Store deler av tjenesteproduksjonen bør, som i Aetat i dag, kunne

utføres av eksterne leverandører og kontraktsstyres. Om det er aktuelt å gå lenger vil bl.a. avhenge av om det kan etableres markeder med konkurranse. Spørsmålet om bruk av kontraktstyring og eksterne leverandører bør være til løpende vurdering både på politisk nivå og i etaten selv.

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

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

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

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

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

Modell 2: Kommunal arbeidslinje

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

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

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

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

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

Modell 3: Statlig énetatsmodell

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

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

ten vil kunne etablere en førstelinje som møter de krav utvalget har stilt.

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

Modell 4: Kommunemodell

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

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

Modell der staten har ansvar for inntektssikring og kommunene for tjenesteyting

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

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

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

Regional modell

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

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

2.11 Utvalgets anbefalinger

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

En etat for arbeid og inntekt

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

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

En etat for arbeid og inntekt skal samle tiltak og ytelser som fremmer arbeidslinjen. Det er en stor reform i forhold til i dag, hvor de arbeidsrette-

de oppgavene i hovedsak er delt på to etater og hvor kommunene også har et ansvar. Trygdeetaten har ansvaret for oppfølging av sykemeldte og reaktivisering av 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.

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

En etat for pensjoner

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

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

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

Sosialhjelp og ny statlig arbeidssøkerstønad

Utvalget foreslår at kommunene beholder ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen og sosialkontorene etter sosialtjenesteloven og foreslår samtidig innføring av en ny statlig arbeidssøkerstønad. Kommunene vil dermed fortsatt ha ansvaret for det sosiale sikkerhetsnettet for dem som faller utenfor de regelstyrte og rettighetsbaserte inntektssikringsordningene. Utvalget legger avgjørende vekt på at den økonomiske sosialhjelpen er skjønnsbasert og nært knyttet til kommunenes øvrige sosiale tjenester og at en statlig overtagelse av sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom stat og kommuner. Det legges også vekt på at en full overføring av sosialhjelpen til en etat for arbeid og inntekt vil innebære en forskyvning av oppgavene for etaten i retning av å håndtere sosiale problemer. Dette vil kunne vri kompetansebehovet og fokus bort fra arbeidsretting.

Utvalget mener det er ønskelig at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad fanger opp dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, dvs. arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Det er et problem at dagens sosialhjelp gir dårlige 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 av mange av dem som i dag mottar sosialhjelp og at den kommunale sosialtjenesten får bedre forutsetninger for å kon-

sentrere seg om sosialt 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 vilkårsettingen 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.

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

Førstelinjetjenesten

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

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

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

Utvalgets anbefaling står i sin helhet i kap. 10.

2.12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er stor usikkerhet forbundet med å anslå økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag til reform. Usikkerheten er knyttet både til beregninger av samfunnsøkonomiske effekter og omstillingskostnadene. Det er bl.a. vanskelig å rendyrke effektene av en organisatorisk endring. Andre rammebetingelser som arbeids- og velferdsforvaltningen arbeider under, for eksempel utformingen av stønader, regelverk, andre aktører, samarbeidspartnere og forholdene på arbeidsmarkedet, vil også være av betydning. Et ytterligere usikkerhetsmoment er at kostnads- og nytteberegninger må ta utgangspunkt i dagens or-

ganisering som det basisalternativet den foreslåtte organisasjonsmodellen vurderes opp mot. Dagens organisering er ikke statisk men vil også gjennom videreutvikling kunne bli mer formåls- og kostnadseffektiv.

Den faglige tilnærmingen til konsekvensvurderingen er en nytte-kostnadsanalyse hvor det legges vekt på økonomiske forhold som kan kvantifiseres. Som en illustrasjon av mulige samfunnsøkonomiske gevinster er det utført noen enkle beregninger som viser den samfunnsøkonomiske nytten av at 1 prosentpoeng flere yrkeshemmede kommer i arbeid etter avsluttet yrkesmessig attføring og at den gjennomsnittlige varigheten på et attføringsløp reduseres med 1 måned. En økning i måloppnåelsen på 1 prosentpoeng kan under visse forutsetninger gi en nyttegevinst på 100 millioner kr per år, eller en akkumulert nytte i nåverdi på ca 3,7 milliarder kr over en periode på 10 år. En organisering som medfører tidligere intervensjon og aktivisering vil også kunne føre til at flere sosialhjelpsmottakere kommer i arbeid. Tilsvarende beregninger kan gjøres for denne gruppen. En reduksjon i den samlede varigheten av et attføringsløp på 1 måned eller vel 2 pst. vil tilføre arbeidsmarkedet 1 500 nye årsverk per år. Akkumulert over en periode på 10 år vil dette gi en neddiskontert nytteverdi på 2,9 milliarder kr. For brukere med sammensatte behov som krever et koordinert og helhetlig tilbud, vil unøding ventetid før tiltak settes inn og lange ventetider i overgangen mellom tiltak som forvaltes av ulike etater kunne medføre at stønadsforløpene blir lengre enn nødvendig. En slik «innelåsing» påfører brukerne ulempekostnader. For lange attføringsløp vil representere et inntektstap for brukere som alternativt kunne vært i arbeid. Videre er det forbundet med ubehag og velferdstap for den enkelte å bli sendt fram og tilbake mellom etatene og bli værende i systemet i lengre tid uten å få en avklaring på sin situasjon. En reduksjon i den gjennomsnittlige varigheten av et attføringsløp på 1 måned vil under gitte forutsetninger redusere ulempekostnadene for brukerne med 600 millioner kr over en periode på 10 år.

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

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

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

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

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

Kapittel 3
Beskrivelse av dagens arbeids- og velferdsforvaltning

3.1 Innledning

Oversikt over utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen

Dagens spesialiserte arbeids- og velferdsforvaltning skriver seg tilbake til slutten av 1800-tallet. Tidligere ble det offentlige engasjement utløst av at folk ble rammet av fattigdom. Mot 1900-tallet og ut over ble en rekke funksjoner løftet ut av fattigforsorgen, for å sikre den enkelte sosial trygghet. Etter hvert vokste det fram statlige etater og en kommunal sosialtjeneste med vekt på spesialisering og rettighetsfesting av økonomiske ytelser og tiltak. Ansvar ble overført fra lekfolk til spesialiserte funksjonærer og profesjoner. Over tid ble stadig flere grupper løftet ut av sosialtjenesten og over til rettighetsfestede ytelser og tiltak.

Forvaltningen av ytelser og tjenester innen arbeid, trygd og sosiale tjenester er i dag organisert i tre etater/tjenester. Som resultat av spesialiseringen forvalter de tre etatene ulike regelverk og har forskjellig ansvar og oppgaver. Aetat har ansvar for arbeidsformidling, og kvalifisering av og ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Trygdeetaten forvalter en rekke stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken, og som dekker livsløpet fra vugge til grav. Etaten forvalter også tjenester for at den enkelte skal kunne forsørge seg selv, samt helserefusjoner til helsepersonell og enkeltbrukere, m.v. Trygdeetaten har de senere årene i økende grad også blitt en direkte tjenesteleverandør overfor ulike brukergrupper. Den kommunale sosialtjenesten er det nedre sosiale sikkerhetsnettet med et vidt ansvar som spenner fra generell forebygging til økonomisk og tjenestemessig bistand til enkeltpersoner.

I løpet av 1980-tallet økte antallet arbeidsledige og brukere av sosialkontoret sterkt. En stor del av de arbeidsledige var ungdom i alderen 16-19 år som ikke fikk plass på videregående skole. Dette satte Aetat og utdanningssystemet under et stort press, og førte først til etableringen av en ungdomsgaranti, og senere til reformering og rettighetsfesting av tilbud om en plass i videregående skole.

Et betydelig antall personer uten trygderettigheter og med svak arbeidsevne, falt etter hvert ut av arbeidsstyrken og ble langvarige sosialhjelpsmottakere. De ble i liten grad fanget opp av de øvrige tjenestene. Videre utvikling ut over på 1990-tallet førte etter hvert til økt press på trygdesystemet på grunn av økt sykefravær og økt antall uførepensjonister. Denne utviklingen satte arbeids- og velferdstjenestene under press, og økte behovet for og kravet om bedre samordning av innsatsen mot de brukerne[1] som hadde behov for tjenester fra flere instanser.

I løpet av 1980- og 1990-tallet ble arbeidslinjen i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken utformet for å møte de aktuelle utfordringene. Strategien ble utviklet i NOU 1992: 26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting for 1990-årene, og fremmet for Stortinget bl.a. i St.meld. nr. 39 (1991-1992) Attføringsmeldingen, og i St.meld. nr. 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen. Attføringsmeldingen la til grunn at arbeidslinjen skulle være det grunnleggende prinsippet i arbeidet med yrkesrettet attføring, og i 1994 kom attføringsreformen som samlet yrkesrettet attføring i Aetat, og dermed samlet tjenester til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede i én etat. Det såkalte samarbeidsrundskrivet for arbeids- og velferdsetatene kom i 1997. Rundskrivet gir retningslinjer for samarbeidet om personer som har behov for samordnet bistand fra sosialtjenesten, trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten, og ev. andre instanser. I 1999 ble Sandmanutvalget nedsatt for å forklare utviklingen og finne tiltak som kunne redusere sykmelding og uførepensjonering. I kjølvannet av Sandmanutvalgets utredning ble bl.a. kravet til utprøving av attføring før uførepensjonering forsterket, det ble satt i gang reaktivisering av uførepensjonister, og Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv mellom regjeringen og partene i arbeidslivet ble inngått.

[1] Brukerbegrepet er drøftet nærmere i kap. 6. Det generelle brukerbegrepet i kap. 3 omfatter dem som henvender seg til etatene. Når antall/andel oppgis, er brukerne avgrenset til å gjelde dem som er blitt registrert med/fått et vedtak om en ytelse eller tjeneste.

Alle de tre arbeids- og velferdstjenestene har ansvar for brukere som faller utenfor arbeidsmarkedet av ulike årsaker. En del er felles brukere. Arbeidslinjen førte til at et betydelig antall brukere kom inn i området mellom arbeid, trygd og sosiale tjenester. På 1990-tallet og fram til nå har tett samarbeid mellom etatene vært en viktig del av strategien for å nå målet om flere i arbeid.

En har også sett en viss grad av økt rettighetsfesting for å sikre brukerne tjenester. Oppfølgingen av Rehabiliteringsmeldingen (St.meld. nr. 21 (1998-1999)) har resultert i en tydeliggjøring av helsetjenestens ansvar og rettighetsfesting av individuelle planer. Fra og med 01.01.04 er tilsvarende rettighetsfesting innført i lov om sosiale tjenester. Forslag til ny lov om arbeidsmarkedstjenester (St.meld. nr. 19 (2003-2004) inneholder forslag om en rett for arbeidssøkere til å få vurdert sitt behov for tjenester fra Aetat.

I løpet av de siste årene er det også skjedd en dreining i arbeidsmarkedspolitikken i retning av å legge enda større vekt på yrkeshemmede og arbeidssøkere med spesielle hindringer for å komme i arbeid. Bl.a. er sosialhjelpsmottakere nevnt som en prioritert gruppe for Aetat, i tillegg til øvrige prioriterte grupper som langtidsledige, ungdom og innvandrere.

Disse strategiene er nærmere omtalt i St.meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, og vil bli noe nærmere omtalt utover i dette kapitlet.

Oppsummering av trygdeetatens, Aetats og sosialtjenestens ansvar og oppgaver, og større endringer det siste tiåret

Trygdeetaten har et meget bredt spekter av oppgaver fordelt på tre hovedområder: arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester. Hovedtyngden av ytelsene er sterkt rettighetsstyrte. Rettighetene er knyttet til bestemte kriterier der alder, helse og redusert arbeidsevne pga. helseproblemer står særlig sentralt. En del av ytelsene er varige eller langvarige (alderspensjon, uførepensjon, barnetrygd). Andre ytelser, som sykepenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførepensjon og overgangsstønad til etterlatte og enslige forsørgere, er av midlertidig art. Det er et mål at disse brukerne skal tilbake til arbeid, og det er knyttet visse krav om aktivitet til ytelsen. Trygdeetaten har en rekke virkemidler for å understøtte innsatsen med å få brukere tilbake i arbeid, f.eks. knyttet til Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, kjøp av helsetjenester og hjelpemidler, og utdanning og motivasjonskurs for enslige forsørgere. Ved vurdering av krav om helserelaterte ytelser utøves det ofte en stor grad av faglig skjønn, mens dette i liten grad skjer når det eksempelvis gjelder mange ytelser innen området familie og pensjon. Når det er klarlagt at vilkårene for helserelaterte ytelser er oppfylt, er det imidlertid lite rom for skjønn.

I de siste årene har kravene til trygdeetatens oppgaveløsning endret seg vesentlig, blant annet som følge av økt vekt på forebygging, nye tiltak for å støtte opp under arbeidslinjen, krav om bedret brukerservice, nye IKT-løsninger, og krav til økt kostnadseffektivitet.

Trygdeetaten har siden begynnelsen på 1990-tallet også fått en rekke oppgaver som stiller andre krav til kompetanse, arbeidsformer og organisering enn de mer tradisjonelle oppgavene knyttet til rettighetsforvaltning. Eksempler på slike oppgaver er:

- Hjelpemiddelformidling (1994/1995).
- Fastsettelse og innkreving av barnebidrag (1992).
- Bistand i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv (2001).
- Oppgaver i forbindelse med fastlegeordningen m.v. (2001).
- Kjøp av helsetjenester i utlandet (2001).
- Nytt bidragsregelverk (2003).

Trygdeetaten er blitt tilført ekstra ressurser for å ivareta de nye oppgavene. Til sammen er det blitt over 1000 flere årsverk i trygdeetaten som følge av nye oppgaver knyttet til hjelpemiddelformidling, inkluderende arbeidsliv og nye bidragsregler.

I tillegg til at trygdeetaten er tilført nye oppgaver, er det iverksatt flere omfattende endringer i eksisterende ordninger, til dels for å støtte opp under arbeidslinjen.

Aetat opererer i et arbeidsmarked der etaten er formidler mellom arbeidsgivere og ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Etaten er det operative organ for arbeidsmarkedspolitikken, og har en rekke virkemidler som skal understøtte målet om å få folk i arbeid, og der innsatsen overfor ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere er integrert. Tiltakene skal også bidra til å redusere vakansperioder for ledige stillinger, og dempe ulempene ved ledighet for den enkelte. Aetats ytelser og tjenester er, med enkelte unntak, midlertidige, med klart avgrenset varighet, og med aktivitetsplikt knyttet til mottak av ytelser.

Dagpenger og attføringspenger er rettighetsbestemte ytelser. Nivået på arbeidsmarkedstiltak for ordinære arbeidssøkere og medfølgende ytelse, er dimensjonert etter ledighetsnivået og ram-

mefinansiert. Aetat utøver også varierende grad av skjønn, der innvilgelse av attføring og inntak på ordinære arbeidsmarkedstiltak innebærer stor grad av skjønn, mens innvilgelse av dagpenger innebærer mindre grad av skjønn. Aetat er en stor kjøper av tjenester fra andre aktører til kvalifisering og avklaring av arbeidssøkerne.

Aetat har gjenomgått store omstillinger det siste tiåret både når det gjelder oppgaver, bruk av ny teknologi, organisering og bemanning. De mest sentrale endringene av betydning for Aetats oppgaver er:

- Attføringsreformen. Samling av ansvar for yrkesrettet attføring og etablering av arbeidslivstjenesten (1994).
- Oppmyking av bestemmelsene om utleie av arbeidskraft og adgangen til å drive privat arbeidsformidling (2000).
- Bedriftsrettede, betalingsbaserte rekrutteringstjenester (Aetat bedrift) etableres som eget virksomhetsområde, og avvikles samme år (2001).
- Skjerpet krav til attføring. Reaktivisering av uførepensjonister (2001).
- Overføring av Arbeidslivstjenesten til trygdeetaten (2001).
- Aetat går fra tre til to forvaltningsnivåer. Fylkesarbeidskontorene avvikles (2003).
- Yrkesrettet attføring samles i Aetat. Vedtaksmyndigheten for folketrygdlovens § 11-5 overføres fra trygdeetaten til Aetat (2004).

Kommunene er pålagt ansvaret for å yte sosiale tjenester. *Sosialtjenesten* er en svært sammensatt tjeneste som omfatter forebygging av sosiale problemer, opplysning, råd og veiledning, en rekke tjenester som omfatter pleie, omsorg, institusjonsplassering, midlertidig husvære og særlige tiltak overfor rusmiddelmisbrukere, samt økonomisk stønad/sosialhjelp. Utvalget konsentrerer sin oppmerksomhet mot den delen av virksomheten som er knyttet til økonomisk sosialhjelp, og som utgjør det nedre sikkerhetsnettet med inntektssikring og annen bistand for personer som er uten tilstrekkelig inntekt å leve av, som er uten arbeid eller rettighetsbestemte ytelser, og/eller som har sosiale eller helsemessige problemer som hindrer dem i å skaffe seg egen/tilstrekkelig inntekt. Økonomisk sosialhjelp er imidlertid en subsidiær ytelse som først skal ytes når andre tiltak har vært utprøvd. Den økonomiske sosialhjelpen er basert på en individuell rett, men loven gir rom for stor grad av skjønn. Sosialtjenesten er ikke lovpålagt å ha arbeidsrettede tiltak, men har mange ulike oppfølgingstiltak, spesielt overfor brukere med sammensatte behov. Halvparten av kommunene har også etablert egne arbeidsrettede tiltak. Sosialtjenesten kan stille vilkår om aktivitet ved tildeling av sosialhjelp, bl.a. at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen. På grunn av at sosialtjenesten har begrenset tilgang på aktive tiltak, fordrer vilkårssettingen et samarbeid med de to andre etatene. Sosialtjenesten er også pålagt å samarbeide med andre for å løse sine lovpålagte oppgaver.

Det er skjedd en betydelig utvikling i sosialtjenesten i det siste tiåret, men den er ikke like godt dokumentert som i statsetatene. Det har også skjedd endringer i lov- og regelverk som har hatt stor betydning for sosialtjenesten i kommunene:

- HVPU-reformen (1991).
- Gjeldsordningsloven med vekt på økonomisk rådgivning (1993).
- Sosialtjenesteloven med større kommunalt ansvar for rusmiddelmisbrukere og mulighet for å pålegge arbeid for sosialhjelpen (1993).
- Veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk sosialhjelp (2001).
- Introduksjonsloven for nyankomne innvandrere (2003).
- Rett til individuell plan i sosialtjenesteloven (2004).

De tre arbeids- og velferdstjenestene omfatter over 16 000 årsverk, forvalter 245 milliarder kr i stønader, og har ca. halvparten av befolkningen som

Tabell 3.1 Nøkkeltall for trygdeetaten, Aetat og sosialkontortjenesten. 2002/2003

År 2002/2003	Årsverk[1] ca.	Stønadsutbetaling i mrd.kr.	Brukere i antall tusen
Trygdeetaten	7 400	220,6	2 100
Aetat	3 200	20,4	450
Sosialkontortjenesten	5 800	4,2[2]	129[3]

[1] Tall for årsverk gjelder 2002.
[2] Netto utbetalte stønader.
[3] Data for 2002.

Kilde: RTV, Aetat Arbeidsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet og Statens sentrale tjenestemannsregister.

brukere. Tabell 3.1 viser nøkkeltall for de tre tjenestene for årsverk, midler til stønader og brukere i 2002 og 2003.

3.2 Trygdeetaten

3.2.1 Lovgrunnlag og formål

Lov om folketrygd er den viktigste og mest omfattende av de lovene trygdeetaten forvalter. Den har også bestemmelser om organisering av etaten. Folketrygden ble innført fra 1.1.1967. Loven er senere blitt endret og utvidet, og gjennomgikk på 1990-tallet en større omredigering fram til någjeldende lov, som ble vedtatt med virkning fra 1.5.1997.

Folketrygdloven har tre formål:

1. Gi trygghet og sikre velferd for personer som helt eller delvis mangler inntekt fra arbeid.
2. Bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer.
3. Bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig til daglig.

I tillegg til folketrygden forvalter trygdeetaten hele, eller deler av en rekke andre lover:

- Lov om barnetrygd, innført fra 1. oktober 1946, (ny lov fra 2003).
- Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre, innført fra 1. august 1998.
- Lov om barn og foreldre (barnelova) av 8. april 1981 (fastsettelse av farskap, ansvar for bidragsforskudd, fastsettelse og innkreving av barnebidrag og ektefellebidrag). Nye bidragsregler i kraft fra 1. oktober 2003.
- Lov om spesialisthelsetjenesten av 2. juli 1999 (offentlige poliklinikker, privatpraktiserende spesialister og syketransport).
- Kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 (fastlegeordningen).
- Lover om krigspensjonering av 13. desember 1946.
- Lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser av 6. juli 1957.
- Lov om yrkesskadetrygd av 12. desember 1958[2].

Trygdeetaten har videre hatt ansvar for administrasjon og utbetaling av avtalefestet pensjon fra 1989. Etter en forsøks- og innføringsfase har trygdeetaten fra 1994 hatt ansvar for formidling og forvaltning av hjelpemidler, med en egen hjelpemiddelsentral i hvert fylke.

Etaten har også en viktig rolle i forbindelse med oppfølging av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) som kom i stand mellom partene i arbeidslivet og regjeringen høsten 2001. Etaten er tillagt ansvaret for å koordinere myndighetenes bistand til virksomheter som inngår samarbeidsavtale med trygdeetaten og får status som inkluderende arbeidslivsvirksomheter (IA-virksomheter).

Trygdeetatens formål er å bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet, og å sikre enkeltmenneskers rettigheter til stønader og tjenester etter folketrygdloven og de andre ordningene trygdeetaten forvalter.

3.2.2 Ansvar, oppgaver og finansiering

Ansvar

Trygdeetatens ansvar er å gjennomføre trygdepolitikken og å sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene. Forvaltning av ytelser til livsopphold er etatens hovedoppgave. Etaten forvalter videre sosiale ytelser som skal kompensere for merutgifter ved ulike livssituasjoner. Trygdeetaten har også ansvar for tjenester til enkeltpersoner med sikte på å gjøre brukeren mest mulig selvhjulpen, og til virksomheter for å støtte opp om arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv. I de tilfeller foreldrene ikke kommer til enighet, har trygdeetaten ansvaret for å fastsette og innkreve barnebidrag, og etaten forskutterer også underholdsbidrag. Endelig har etaten ansvar for å finansiere visse helsetjenester, forvalte og tildele hjelpemidler, div. registeransvar m.v.

Ansvarsområdene til etaten er bredt sammensatt. Forvaltningen av ytelser er i stor grad regelstyrt, og arbeidet kjennetegnes av at saksbehandler innhenter nødvendige opplysninger for å vurdere den enkeltes rett opp mot en omfattende rundskrivsmengde med detaljerte retningslinjer. Rundskrivene har de siste årene hatt mindre fokus på detaljerte bestemmelser, og i større grad lagt vekt på å gi saksbehandler et grunnlag for å bruke faglig skjønn i det enkelte tilfelle. Skjønnsutøvelsen gjelder i stor grad tildeling av ytelser, mens

[2] Etter dagens ordning ytes økonomisk kompensasjon ved yrkesskader og yrkessykdommer både fra folketrygden og fra forsikringsselskapene (lov om yrkesskadeforsikring). Denne kompensasjonen kommer i tillegg til det som dekkes av folketrygdens ordinære stønadssystem. Yrkesskadeutvalget (Kjønstadutvalget – NOU 2004: 3) har hatt som oppgave å vurdere disse ulike ordningene. En ev. endring av dagens yrkesskadeordning vil over tid innebære administrative konsekvenser for trygdeetaten.

utmålingen er klart definert og gir lite rom for skjønn.

Etaten har fått økt ansvar for tjenester som skal gjøre brukerne mer selvhjulpne. Disse er også i all vesentlig grad rettighetsfestet, men har større innslag av skjønn i vurderingen av om vilkårene for å få tildelt tjenesten er oppfylt.

Hjelpemiddelformidlingen er et tverrsektorielt ansvar mellom hjelpemiddelsentral (stat) og kommune. Hjelpemiddelsentralen har det overordnede og koordinerende ansvar for formidling av hjelpemidler og er en andrelinjetjeneste. Hjelpemiddelsentralene har rådgivnings- og veiledningsfunksjon overfor skole- og helsetjenesten i kommunen og andre samarbeidspartnere. Sentralene har i tillegg ansvar for tolkehjelp til døve og sterkt hørselshemmede, og de har et forvaltningsansvar for hjelpemidler finansiert av folketrygden.

De stønader og tjenester som trygdeetaten har ansvar for, er nærmere omtalt i St.meld. nr. 14 (2002-2003). Beskrivelsen nedenfor er en kombinasjon av oppsummering av dette, og supplering med ytterligere opplysninger. Noen områder, som hjelpemiddelforvaltning, alderspensjon, bidragsområdet og stønad til enslige forsørgere var i liten grad omtalt i stortingsmeldingen, og har derfor fått en noe større omtale her.

Oppgaver

Trygdeetatens ytelser og tjenester kan grupperes innen følgende tre hovedområder:
- Arbeid og rehabilitering.
- Familie og pensjon.
- Helsetjenester.

På området *Arbeid og rehabilitering* er hovedformålet å hjelpe brukerne tilbake til arbeid og sikre bedre livskvalitet på livets øvrige arenaer som hjem, skole, fritid, osv.. Samtidig har trygdeetaten gjennom IA-arbeidet en viktig oppgave med forebygging av sykmeldinger. På området *Familie og pensjon* er hovedformålet å gi økonomiske ytelser til brukergrupper der en ikke forutsetter yrkesdeltakelse (barn og eldre). På området *Helsetjenester* er hovedformålet å kompensere for utgifter til helsetjenester for enkeltbrukere, samt utbetale refusjon til behandlere og andre tjenesteytere. Denne grupperingen er ikke helt konsekvent. Fødselspenger og stønad til enslige forsørgere hører med under området Familie og pensjon. Fødselspenger gis på grunnlag av yrkesaktivitet, og har som mål å legge til rette for å kombinere reproduksjon med yrkesdeltakelse. Stønad til enslige forsørgere har bl.a. selvforsørgelse ved eget arbeid som mål.

Økonomiske ytelser

Arbeid og rehabilitering:

Innenfor området arbeid og rehabilitering fatter trygdeetaten vedtak og har ansvar for å kontrollere at vilkårene i lov og forskrift er oppfylt for følgende økonomiske ytelser:
- Sykepenger.
- Rehabiliteringspenger.
- Tidsbegrenset uførestønad fra 1. januar 2004.
- Varig uførepensjon.
- Grunnstønad og hjelpestønad.

Sykepenger og rehabiliteringspenger er ytelser ved midlertidig fravær fra arbeidslivet på grunn av helsesvikt. Tidsbegrenset uførestønad skal gis hvis sykdommen er varig, men der det er noe usikkerhet knyttet til framtidig funksjonsevne. Uførepensjon er kompensasjon for varig arbeidsuførhet. Grunnstønad og hjelpestønad gir økonomisk kompensasjon for definerte ekstrautgifter på grunn av sykdom, skade eller medfødt funksjonshemming.

Ved prøving av vilkårene for tildeling av ytelsene utøves det en del skjønn i forbindelse med innvilgelse av rehabiliteringspenger, og i enda større grad ved grunnstønad, hjelpestønad, tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Det medisinske skjønnet som utøves, gjøres av brukerens egen lege, supplert ved uttalelser/undersøkelser av andre, som trygdeetatens egne rådgivende leger, eller spesialist. Saksbehandler legger i stor grad legens konklusjoner til grunn som faktaopplysninger ved tildelingen, spesielt i den første fasen i en sykepengeperiode.

Stortinget har vedtatt nye regler ved sykmelding som trer i kraft fra 1. juli 2004. Den sykmeldte skal være i arbeidsrettet aktivitet, og arbeidsgiver skal utarbeide en oppfølgingsplan for å få den sykmeldte raskest mulig tilbake i arbeid. Dette vil påvirke så vel ansvaret til arbeidsgiver og arbeidstaker, som legens rolle i arbeidet med sykmelding. Disse endringene vil føre til at man i større grad enn i dag vil måtte utøve skjønn når det vurderes om vilkårene for tildeling av sykepenger er tilstede.

Beregning av ytelsene er sterkt lovregulert, og gir ikke særlig rom for skjønn. Det er imidlertid rom for vurderinger knyttet til for eksempel virkningstidspunkt og uføretidspunkt.

For å gjøre vedtak om sykepenger er det lite behov for kontakt med brukeren. Den vesentlige kontakten tidlig i sykmeldingsperioden, skal være mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Når nye krav til aktivitet er innført, vil trygdeetaten i større grad måtte følge opp at det faktisk skjer slik aktivi-

tet. Behovet for kontakt mellom bruker og trygdeetat øker ved søknad om rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. For grunnstønad, hjelpestønad og uførepensjon er det i enda større grad nødvendig med utstrakt kontakt både med den personen det gjelder, og samhandling med andre instanser. Når en person tilstås tidsbegrenset uførestønad, skal det være tett oppfølging i hele stønadsperioden. Det skal lages en individuell plan og brukeren skal følges opp med tanke på tilbakeføring til arbeidet.

Vurdering og vedtak om tildeling av ytelsen er i liten grad automatisert. Beregning og utmåling av ytelsen og utbetaling skjer imidlertid i stor grad maskinelt.

For alle de aktuelle stønadene er det et mål at mottakeren skal komme tilbake i jobb. I tillegg til vedtak og utbetaling, har trygdeetaten derfor et ansvar for å følge opp den enkelte stønadsmottaker og stimulere til arbeidsaktivitet og tilbakeføring til arbeid der dette er mulig. Oppfølgingen gjelder bl.a. bruk av trygdeetatens aktive virkemidler. Når det gjelder IA-virksomheter, er etatens bistand i større grad rettet inn mot virksomheten og ikke bare den enkelte stønadsmottaker. Målet er å finne løsninger på arbeidsplassen, og det offentliges innsats skal understøtte arbeidsgivers og arbeidstakers eget ansvar.

Uførepensjon er i utgangspunktet kompensasjon for varig arbeidsuførhet, men også her er det et mål at mottakeren skal komme i arbeid på heltid eller deltid dersom den enkelte får mulighet til det. Fra 1.1.2004 er det satt i verk en ordning med tidsavgrenset uførepensjon.

Familie og pensjon:
Innenfor området familie og pensjon fatter trygdeetaten vedtak og har ansvar for å kontrollere at vilkårene i lov og forskrift er oppfylt for følgende økonomiske ytelser:

- Alderspensjon.
- Ytelser til gjenlevende (ektefelle og barn).
- Stønad til enslige forsørgere, herunder overgangsstønad, utdanningsstønad og stønad til barnetilsyn.
- Fødsels- og adopsjonspenger, engangsstønad ved fødsel og svangerskapspenger.
- Barnetrygd.
- Kontantstøtte.
- Barnebidrag/bidragsforskudd.

Begrepet «familieytelser» dekker flere ytelser med ulike inngangsvilkår og ulike formål. Felles for ytelsene er imidlertid at retten til ytelsen utløses som følge av at brukeren forsørger barn. Dette innebærer at svært mange brukere mottar to eller flere familieytelser samtidig.

Barnetrygd, kontantstøtte og alderspensjon gis til alle som oppfyller visse klart definerte inngangsvilkår. Dette innebærer at det er lite bruk av skjønn både ved vurdering av inngangsvilkår/ tildeling og utmåling av stønad. Beregning og utbetaling av ytelsene er i stor grad maskinell, men det er manuell behandling fram til vedtak om tildeling fattes. Unntaket er barnetrygd, der saksbehandlingen fullt ut er automatisert i vel halvparten av sakene. Samhandling med brukeren skjer på ulike måter, og er mest aktuell når det er behov for informasjon og å skaffe fram relevante opplysninger til bruk i saken ved søknad, og ved endringer i løpende ytelser.

Dagens rutiner for alderspensjon forutsetter forholdsvis mange manuelle operasjoner på alle steg i saksbehandlingsprosessen. Trygdekontoret sender ut informasjon, og bistår med veiledning, bl.a. i spørsmål som gjelder samordning av offentlig tjenestepensjon, og utfylling av kravskjema.

Før vedtak kan fattes, må det innhentes ytterligere informasjon som er nødvendig, for eksempel i saker der brukeren har vært bosatt utenfor Norge, eller har ektefelle med egen inntekt. Trygdekontoret må også vurdere om det foreligger rett til forsørgingstillegg for ektefelle og/eller barn. Grunnlagsdata registreres så i trygdeetatens saksbehandlersystem. Beregning og produksjon av pensjonsbrev foretas sentralt i pensjonsberegningssystemet, men trygdekontoret må kontrollere at pensjonsbrevet er korrekt, og iverksette utbetaling. I saker der det skal framsettes krav om pensjon fra annet land som Norge har avtale med, er trygdekontorets vedtak midlertidig i påvente av vedtaket fra det andre landet.

Ytelser som stønad til enslige forsørgere og gjenlevende ektefelle, bidragsforskudd, alderspensjon mellom 67 og 69 år og forsørgingstillegg i pensjoner forutsetter inntektsprøving der skjønn i noen grad utøves både ved tildeling og utmåling (selektive ytelser). Det forutsettes stor grad av manuell saksbehandling og mer behov for kontakt mellom saksbehandler og den enkelte bruker enn det som gjelder for de universelle ytelsene. Innhenting av relevant informasjon fra brukere og andre, særlig for å kunne foreta prøving mot inntekt, er i mange tilfeller komplisert og arbeidskrevende.

Det samme gjelder i økende grad på utenlandsområdet. Pensjon, barnetrygd og kontantstøtte er eksempler på ytelser som er eksportable etter EØS-avtalen, og innhenting/verifisering av informasjon, samt kontrolltiltak, er langt mer krevende

enn tilfellet er for ytelser som utbetales i Norge. Både saksmengde og kompleksiteten ved innhenting av informasjon på disse områdene vil trolig øke etter EU-utvidelsen 1. mai 2004. Etter innføring av nye regler, har også arbeidet med bidrag, der en av partene bor i utlandet, blitt mer krevende.

Brukergruppen med de mest sammensatte behovene på familieområdet er enslige forsørgere og gjenlevende ektefeller. For disse gruppene har trygdeetaten hovedfokus på å hjelpe den enkelte til å bli selvforsørget gjennom utdanning og/eller arbeid. Utdanningsstønad, stønad til barnetilsyn og overgangsstønad skal understøtte dette målet.

Det er forholdsvis stor grad av manuell behandling både ved tildeling og utmåling av disse ytelsene, og stor grad av aktiv brukermedvirkning i saksbehandlingsprosessen.

Trygdeetaten administrerer helt eller delvis noen mindre pensjonsordninger til spesielle grupper. Dette gjelder krigspensjon, samt pensjonsordningene for fiskere, skogbrukere og sjøfolk. Trygdeetaten har også oppgaver knyttet til beregning, utbetaling og etteroppgjør for ordningen med Avtalefestet pensjon med statstilskudd (AFP).

Pensjonskommisjonen la fram sitt forslag til ny pensjonsordning i januar 2004. En pensjonsreform vil få stor betydning for forvaltningen av pensjonsområdet. I kommisjonens rapport pkt. 13.7, «Administrative konsekvenser» står det bl.a. at «Det ligger betydelige oppgaver knyttet til selve implementeringen av pensjonsreformen. På IT-siden vil det være nødvendig å utvikle nye IT-løsninger som kan håndtere det nye regelverket, og overgangsregler mellom det eksisterende og det nye regelverket. På kompetansesiden vil det være nødvendig å gjennomføre en omfattende opplæring av trygdeetatens ansatte, slik at de mestrer både det gamle regelverket, det nye regelverket og overgangsordninger. Det vil også være nødvendig med et omfattende informasjonsarbeide mot en rekke forskjellige målgrupper, for å sikre en god forståelse av selve reformen og hva den vil bety for den enkelte. Perioden med overgangsregler vil kunne gjelde fram mot 2055-2065.»

Overgangsreglene vil medføre at trygdeetaten i realiteten vil gå fra å administrere dagens ordning med alderspensjon i folketrygden til å administrere det som framstår som tre ulike ordninger, avhengig av hvilken aldersgruppe man befinner seg i. Et helt sentralt element i pensjonskommisjonens rapport er forslaget om fleksibel pensjoneringsalder der man får høyere pensjon desto lenger man står i arbeid. Dette vil medføre en markant økning i behovet for individuell rådgivning og beregning av alternative løsninger før den enkelte velger å gå av med pensjon. Denne perioden vil strekke seg fra de siste årene før tidligste aktuelle pensjonsalder (62 år) og i perioden fra 62 år og til 70 år ev. senere.

Helsetjenester:
Folketrygden spiller en betydelig rolle i finansieringen av helsetjenester. Mesteparten av midlene utbetales direkte til behandlere, leverandører og tjenesteytere. I tillegg kommer utbetalinger til enkeltbrukere, for eksempel i form av reiseoppgjør og refusjon av egenandeler i forbindelse med frikortordningen.

Folketrygdens finansieringsansvar innenfor helsetjenesteområdet omfatter blant annet refusjon for legehjelp, psykologhjelp, fysioterapi, tannlegebehandling, behandling i offentlig poliklinikk, laboratorier og røntgeninstitutt, legemidler og syketransport.

Dette er et område med et omfattende og komplisert regelverk som stadig endres.

Det er i de senere år gjennomført store reformer på helsetjenesteområdet:
- Fastlegereformen.
- Fritt sykehusvalg og individuelle frister for behandling.
- Kjøp av helsetjenester innenlands og i utlandet.
- Oppretting av regionale helseforetak.
- Omlegging av legemiddelforvaltningen.
- Økt innsats på tannhelseområdet.
- Innføring av ny egenandelsordning.

Reformene har skapt sterke aktører på sektoren, og har medført større krav til inntjening enn tidligere. Særlig på legemiddelområdet er det en tendens i retning av at stønad fra det offentlige i større grad vurderes på individuelt grunnlag, eller rettes inn mot spesifikke grupper. Egenandelsordningene er i utgangspunktet universelle, men det gjøres unntak for å skjerme enten storbrukere eller grupper i samfunnet med svak økonomi. Resultatet av dette er et stadig mer komplisert regelverk og et økende antall enkeltsaker.

Finansieringsansvaret for syketransport ble overført fra trygdeetaten til regionale helseforetak fra 1. januar 2004, jf. Ot.prp. nr. 66 (2002-2003).De regionale helseforetakene har inngått avtaler med Rikstrygdeverket om kjøp av oppgjørstjenester. I tillegg skal Rikstrygdeverket ha direktoratsfunksjon på syketransportområdet.

Forvaltningen av helsetjenesteområdet omfatter både saksbehandling av krav fra enkeltbrukere, behandlere og andre tjenesteytere. Etatens hovedoppgave er å sørge for at kravene er i samsvar

med fastsatte takster, og at tjenesten som refunderes, er medisinsk nødvendig.

Behandling av saker til enkeltbrukere på helsetjenesteområdet utgjør en betydelig del av det daglige arbeidet ved trygdekontorene. De største områdene regnet i antall saker er refusjon av egenandeler (frikortordningen), reiseoppgjør for syketransport, tannbehandling og legemiddelsaker. Saksbehandlingen er i dag i liten grad automatisert. Opplysninger registreres manuelt, mens enkelte beregninger skjer maskinelt. Prøving av om vilkårene for ytelsene er til stede, gjøres ved manuell behandling av saksbehandler. Antall søknader om stønad til tannbehandling og legemidler på blå resept som ikke er omfattet av blåreseptordningen, er sterkt økende. Sakene er kompliserte og krever både medisinsk, farmasøytisk og juridisk kompetanse. Det pågår et arbeid med forenkling og brukermedvirkning.

Behandlere og tjenesteytere (leger, tannleger, fysioterapeuter, psykologer, apotek, poliklinikker og laboratorier, og røntgeninstitutter med videre) kan inngå avtale med trygdekontoret om direkte oppgjør. Stønaden fra folketrygden blir da utbetalt til behandleren i stedet for til den enkelte bruker av helsetjenesten. Mye av arbeidet med kontroll av at vilkår i lov og forskrift er oppfylt, skjer i IT-baserte kontrollprogrammer. Elektronisk kontroll er i ferd med å bli innført for stadig flere grupper.

Tjenester med vedtaksbehandling

Arbeid og rehabilitering:

For at personer som mottar ytelser på arbeids- og rehabiliteringsområdet ikke skal falle ut av arbeidslivet, skal trygdeetaten følge opp den enkelte bruker individuelt med veiledning og med bruk av virkemidler som etaten disponerer. Utløsing av virkemidlene/tiltakene skjer i samarbeid med brukerne:

- Aktiv sykmelding, dvs. sykepenger under aktivisering og arbeidstrening hos egen arbeidsgiver.
- Tilretteleggingstilskudd til arbeidsgiver i forbindelse med konkrete tiltak.
- Kjøp av helsetjenester.
- Andre økonomiske virkemidler f.eks. tilskudd til bedriftshelsetjenesten/reisetilskott/ hjelpemidler/arbeidsplassvurdering ved fysioterapeut/fritak for arbeidsgiverperiode/ og så videre.
- Utarbeiding av individuell oppfølgingsplan og oppfølging av alle som får tidsbegrenset uførestønad.
- Reaktivisering av uførepensjonister: Motiveringssamtaler/vedtak om «frys» av uførepensjon/lavere gradering (under 50 pst.).
- Grunnstønad til transport.
- Hjelpemiddeltildeling (inkludert bil og tolk for hørselshemmede og døvblinde).

Noen av tiltakene, som for eksempel tilretteleggingstilskuddet og tilskudd til bedriftshelsetjenesten, er forbeholdt IA-bedrifter.

Tilretteleggingstilskudd, tilskudd til bedriftshelsetjenesten og kjøp av helsetjenester er begrensede tiltak som har faste rammer. De andre tiltakene er rettighetsfestet og finansiert som overslagsbevilgning, men da med et vesentlig vilkår at formålet er å komme tilbake i arbeid.

Sakene forutsetter i stor grad manuell behandling, og det brukes i stor grad skjønn.

Alle som får tidsbegrenset uførestønad skal ha en individuell oppfølgingsplan som skal utarbeides i samarbeid mellom brukeren og kontaktpersonen på trygdekontoret. Brukeren skal følges opp i hele stønadsperioden. Reaktivisering av uførepensjonister krever i stor grad personlige møter og samråd med bruker. Behovet for kontakt vil ellers variere. Noe av forarbeidet for vedtak, for eksempel om tilretteleggingstilskudd, gjøres i en dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, med arbeidslivssenteret som rådgiver, og forutsetter liten grad av personlig møte med trygdekontoret. Samhandling med bruker foregår ellers både skriftlig, ved telefonkontakt og ved personlig møte. En del av arbeidet knyttet til vedtak forutsetter innhenting av opplysninger fra andre aktører, for eksempel ulike behandlere.

Hjelpemiddelsentralene gjør vedtak om tildeling av hensiktsmessige hjelpemidler til å løse praktiske problemer for funksjonshemmede i dagliglivet eller i arbeid. Kommunene har ansvar for helse og rehabilitering for alle sine innbyggere, og hjelpemiddelformidling er en del av dette ansvaret. Hjelpemiddelsentralene er en andrelinjetjeneste og har et overordnet ansvar for formidling av hjelpemidler. De yter faglig bistand til brukere dersom fagfolkene i kommunene ikke har nok kunnskap. Kontakt med brukerne skjer i hovedsak gjennom samarbeid med skole- eller helsetjenesten i kommunen, der brukeren og fagpersonen fra kommunen kommer til hjelpemiddelsentralen for utredning og/eller utprøving av ulike løsninger, ev. at personer fra hjelpemiddelsentralen reiser ut. Etter at hensiktsmessig hjelpemiddel er valgt, fremmes det en søknad om dette. Hjelpemiddelsentralen behandler søknaden og gjør vedtak om tildeling.

Familie- og pensjonsområdet:
For enslige forsørgere og gjenlevende ektefeller skal trygdeetaten ha fokus på å hjelpe brukeren til å bli selvforsørget. I tillegg til å fatte vedtak om innvilgelse av rettighetsbaserte ytelser, skal trygdeetaten følge opp den enkelte bruker individuelt ved oppfølging, bistand og veiledning. De viktigste virkemidlene som benyttes i dette arbeidet, er informasjon om rettigheter som stønadsmottaker, arbeidsformidling (Aetat) og/eller motivasjon/veiledning om utdanning. Motivasjonskurs er også et viktig virkemiddel i oppfølgingen. Brukermedvirkningsordningen for enslige forsørgere har som formål å gi brukerne et sosialt nettverk, og gi støtte som offentlige kontorer ikke kan tilby.

I tillegg til de ulike trygdeytelsene, har trygdeetaten også ansvar for å fastsette, endre og kreve inn underholdsbidrag, samt fastsette farskap. Bidrag er i utgangspunktet et privatrettslig anliggende mellom to parter, og den viktigste oppgaven til trygdeetaten er derfor å veilede partene til å inngå en privat avtale. I de tilfellene der dette likevel ikke lykkes, har trygdeetaten ansvar for å fatte vedtak om bidrag. De nye reglene for barnebidrag og bidragsforskudd som trådte i kraft 1. oktober 2003, har medført at behandlingen av hver enkelt sak er blitt mer tidkrevende og komplisert enn tidligere.

Behandlingen av bidragssaker forutsetter stor grad av manuell behandling. Det er behov for personlig kontakt for å gi råd, og i saker med høyt konfliktnivå er det ofte behov for individuell veiledning.

Helsetjenester:
Trygdeetaten har en administrativ rolle innenfor fastlegeordningen. Etaten har ansvaret for å tildele fastlege og oppdatere lege-personregisteret i forbindelse med bytte av lege, inn- og utflytting til/fra kommunen, nye pasienter, nyfødte, døde og innbyggere som fyller 16 år.

Tjenester uten vedtaksbehandling
Arbeid og rehabilitering:
Trygdeetaten har et rehabiliteringsperspektiv på dette området, og samarbeider med ulike faggrupper og enheter – tverrfaglig og tverretatlig - for at den enkelte bruker skal kunne utvikle en best mulig funksjons- og mestringsevne, selvstendighet og deltakelse i samfunnet. Når det gjelder samarbeid med Aetat og sosialtjenesten vises det til kap. 3.6 Samarbeid mellom etatene.

Det er skjedd en fokusforskyvning innenfor arbeids- og rehabiliteringsområdet, der den individuelle oppfølgingen for å ivareta intensjonen med stønadsordningene vektlegges mer enn tidligere, da det primære var å fatte vedtak om å innvilge rettighetsbaserte ytelser og virkemidler. Etaten ivaretar rollen både som forvalter av ytelser og tjenester, og rollen som veileder og hjelper for å sikre at det handlingsrommet som finnes, utnyttes til beste for den enkelte og for samfunnet.

Hjelpemiddelsentralene er ressurs- og kompetansesentre som gir individuell veiledning til rundt 160 000 brukere årlig, og de gir opplæring til fagpersoner i kommuner og fylkeskommuner slik at disse kan ivareta sin førstelinjerolle. Trygdeetaten har også landsdekkende enheter, dvs. et tredjelinjenivå for spesielle hjelpemidler, for eksempel IKT-hjelpemidler og hjelpemidler til døvblinde. I tillegg til å være ressurssentre, har hjelpemiddelsentralene et materialadministrativt ansvar, med innkjøp, lagerhold, gjenbruk, montering, reparasjon, tilpasninger og kassasjon/utrangering m.v. av hjelpemidler.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA) kom i stand høsten 2001. Med dette fikk trygdeetaten en ny rolle for å bidra til et mer inkluderende arbeidsliv. Etaten har i den sammenheng fått en koordinerende rolle på myndighetssiden når det gjelder forebyggende innsats i virksomhetene/arbeidslivet både når det gjelder generelle tiltak, og tiltak overfor enkeltpersoner. For å ivareta dette ansvaret er det opprettet et arbeidslivssenter i hvert fylke. Disse samarbeider tett med trygdekontor og hjelpemiddelsentral for å sikre både individ- og systemperspektivet. Fra å være en etat som jobber overfor enkeltpersoner som allerede mottar ytelser, tilbyr trygdeetaten nå også tjenester til virksomhetene med sikte på å forebygge sykmelding, å hindre frafall fra arbeidslivet og å skape rom for arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Med IA-avtalen settes fokus på arbeidsplassen som arena for fraværsforebyggende arbeid og på den enkeltes muligheter gjennom økt bruk av funksjonsvurderinger.

Arbeidslivssentrene i hvert fylke skal bistå virksomhetene med støtte og veiledning til den innsatsen som skjer på arbeidsplassen. Arbeidslivssentrene skal også fungere som en kompetansebank. De virksomheter som har inngått avtale med arbeidslivssentrene om å bli IA-virksomhet får blant annet en egen fast kontaktperson i arbeidslivssenteret. Kontaktpersonen skal i hovedsak gi veiledning og være koordinator på systemnivå, men kan også gå inn i enkeltsaker ved behov. Videre skal kontaktpersonen sørge for koordinering av bistand fra andre offentlige etater dersom det er behov for det, slik at virksomhetene ikke

trenger å forholde seg til mer enn én etat når det gjelder innsats for et mer inkluderende arbeidsliv.

Arbeidslivssenteret, trygdekontoret og hjelpemiddelsentralen skal samordne sine tjenester til IA-virksomheter gjennom å arbeide i team. Bedriftens kontaktperson i arbeidslivssenteret koordinerer arbeidet i teamet. Ansvaret for oppfølging av den enkelte sykmeldte ligger i hovedsak i trygdekontoret uavhengig av om den sykmeldte arbeider i en IA-bedrift eller ikke.

Når det gjelder økonomiske virkemidler tilknyttet ansatte i IA-virksomhetene, vises det til beskrivelsen under oversikten over tjenester med vedtak.

Familie- og pensjon:
Fordi underholdsbidrag i utgangspunktet er et privatrettslig anliggende, er trygdeetatens hovedmål på området å veilede brukeren til å inngå privat avtale i stedet for offentlig fastsettelse av bidrag. Denne rollen ble definert langt tydeligere enn før gjennom bidragsreformen som trådte i kraft 1. oktober 2003. Dette har medført en vesentlig øking av personer som ønsker veiledning i forbindelse med inngåelse av private avtaler spesielt og de nye reglene generelt. Antall private avtaler har økt markant gjennom overgang til nye regler kombinert med innføring av gebyr for offentlig fastsettelse av bidrag, men fortsatt blir bidragene fastsatt av trygdeetaten i de fleste sakene.

På pensjonsområdet gir trygdekontorene generell informasjon til befolkningen om beregning av framtidig pensjon, og utfører også en såkalt serviceberegning som viser hvilken pensjon den enkelte kan forvente under gitte forutsetninger.

Andre oppgaver
I tillegg til de tre hovedområdene av oppgaver og tjenester har trygdeetaten ansvar for følgende systemrettede tjenester:
- Administrasjon av arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret.
- Utveksling av samordningsmeldinger – dels maskinelt, dels manuelt – med leverandørene av tjenestepensjon. Utlevering av saksopplysninger til forsikringsselskap, pensjonsinstitusjoner m.v.
- Administrering av trygdeavtaler med andre land.

Kjøp av tjenester
Bortsett fra lagerhold knyttet til tekniske hjelpemidler og enkelte tjenester på hjelpemiddelområdet foregår det lite egenproduksjon av konkrete tjenester i trygdeetaten.

Tjenesteproduksjon ved oppfølging av sykmeldte blir i stor grad levert av andre:
- Kjøp av helsetjenester innenfor avtaler med behandlere som inngås av det enkelte fylkestrygdekontor.
- Ulike rehabiliterings- og opptreningstiltak kjøpes av andre.

Gjennom ordningen «Kjøp av helsetjenester for sykmeldte» har trygdeetaten mulighet til å kjøpe operasjon/utredning til personer som er sykmeldt (eller mottar rehabiliteringspenger) for å få personer raskere tilbake i arbeid enn om de skulle stå i ordinær behandlingskø. Tjenestene kjøpes innenlands både fra offentlige helseforetak og fra private.

I tråd med St.prp. nr. 1 (2002-2003) har Rikstrygdeverket startet arbeidet med å inngå avtaler med de Regionale helseforetakene om å disponere plasser ved opptreningsinstitusjoner og helsesportsentra. Målet er å få et tilbud som fører til at flere personer som er midlertidig ute av arbeidslivet kan komme tilbake i arbeid.

Etaten kjøper legeerklæringer og andre utredninger som er nødvendige som grunnlagsdokumentasjon for selve saksbehandlingen.

På hjelpemiddelområdet utfører etaten imidlertid i økende grad oppgaver i egen regi. På bakgrunn av et tidligere forsøk («Mer effektiv hjelpemiddelformidling») får etaten nå årlig overført budsjettmidler fra stønadsbudsjettet til driftsbudsjettet, slik at en kan drive mer av vedlikehold/reparasjon/tilrettelegging og transport av hjelpemidler i egen regi. Siktemålet er å øke gjenbruk av hjelpemidler.

Ved utdanning/kvalifisering av enslige forsørgere benyttes i vesentlig grad det ordinære utdanningssystemet. I noen tilfeller har det likevel vært gjennomført spesialtiltak, for eksempel egne klasser for enslige forsørgere i videregående skole, og også motivasjonskurs finansiert av trygdeetaten. Etaten fikk i 2003 øremerkede budsjettmidler til å prøve ut og etablere motivasjonskurs i egen regi, i stedet for å kjøpe disse hos private arrangører. Fra og med 2004 arrangerer etaten motivasjonskursene selv.

Oppfølging og kontroll
Den som setter fram et krav eller mottar en ytelse har en løpende plikt til å underrette trygdekontoret om endringer i forhold som kan være avgjørende enten for retten til å få ytelsen, eller for ytelsens størrelse. Trygdeetaten kan også følge opp ved å innkalle brukeren til ny samtale, eller innhente nye helseopplysninger. Videre foretas det årlige kon-

troller av inntekt og det er krav om å levere årlige egenerklæring for de områdene der det er et vilkår at man har aleneomsorg for barn. Trygdeetaten innhenter også årlige «leveattester» fra pensjonister bosatt i utlandet.

Krav fra behandlere og andre som yter tjenester for trygdens regning kontrolleres av egne oppgjørskontor med spesiell kompetanse på kontroll. For å forbedre og effektivisere arbeidet er det også utviklet egne elektroniske kontrollprogrammer for behandleroppgjør.

Informasjon fra brukeren og/eller fra ulike kontrolltiltak kan føre til endret vedtak, stopp i ytelse, etterbetaling eller tilbakekrevingskrav, og ev. vurdering av straffbare forhold.

Trygdeetaten arbeider systematisk med å forebygge og avdekke trygdemisbruk, og det er etablert rutiner for videre utredning av opplysninger om mulig trygdemisbruk som mottas fra andre offentlige myndigheter, og fra privatpersoner. For å styrke arbeidet med å avdekke trygdemisbruk er det opprettet egne trygdemisbruksteam, organisert i seks regioner. Teamene bistår etaten i vanskelige saker, og i saker der det foreligger mistanke om systematisk eller organisert trygdemisbruk.

Finansiering

Tildeling og utbetaling av stønader og tjenester fra trygdeetaten skjer i all vesentlig grad ut fra lovfestede rettigheter, og finansieringen skjer ved at det gis en overslagsbevilgning i statsbudsjettet. Unntatt fra dette er noen av virkemidlene som benyttes for å få den enkelte bruker tilbake til arbeid, der tildelingen er rammestyrt. I 2003 utbetalte trygdeetaten i alt ca. 220 milliarder kroner, jf. tabell 3.2.

De administrative utgiftene for trygdeetaten er rammestyrt via en egen post i statsbudsjettet. Administrasjonsbudsjettet for 2004 er på i overkant av 4,9 milliarder kroner.

Tabell 3.2 Utbetalte pensjoner og stønader fra Trygdeetaten, 2003

Stønadsordning	Utbetalt beløp 2003 (hele millioner)
Alderspensjon	77 339
Avtalefestet pensjon	3 427
Uførepensjon inkl. yrkesskadetrygd	39 581
Sykepenger, inkl. kap. 9	29 121
Rehabiliteringspenger mm.	8 284
Grunnstønad og hjelpestønad	2 929
Tilskudd til anskaffelse av bil	821
Helsetjenester	20 730
Tekniske hjelpemidler ekskl. bil	3 446
Gjenlevende ektefelle og fam.pleier	2 306
Barnepensjon (2002-tall)	294
Overgangsstønad til enslig mor eller far	2 126
Stønad til barnetilsyn og utdanning	772
Krigspensjon	940
Fødsels- og adopsjonspenger	8 704
Engangsstøtte ved fødsel og adopsjon	418
Kontantstøtte	2 992
Barnetrygd	14 691
Bidragsforskudd	1 531
Gravferdsstønad	104
Sum utbetalt 2003	220 566

Kilde: Rikstrygdeverket

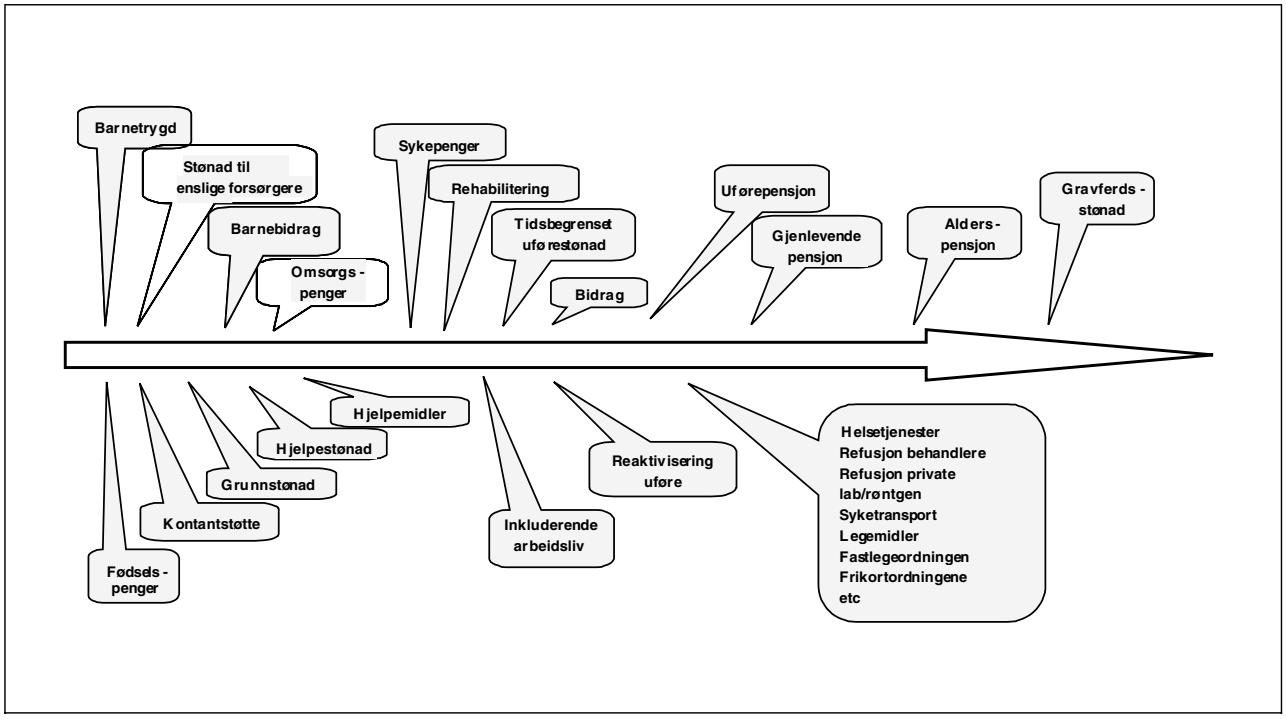
3.2.3 Etatens brukere

Trygdeetatens tjenester har stor betydning for mange enkeltmennesker; ca. 1,3 millioner mennesker har trygd som sin viktigste inntektskilde, i underkant av 2 millioner mottar løpende ytelse fra trygdeetaten og etaten behandler årlig mer enn 6 millioner saker.

I løpet av livet får så godt som alle innbyggere i Norge behov for bistand fra trygdeetaten. Figur 3.1 illustrerer noen av de behov som kan oppstå som følge av endret livssituasjon for den enkelte.

Figur 3.2 viser omfanget av ulike brukergrupper i trygdeetaten. Utvikling i brukergrupper og stønadsområder omtales i kap. 7.

På grunn av det store antallet alderspensjonister står denne gruppen for et stort antall henvendelser til trygdeetaten. Trygdeetaten gir også informasjon om forventet framtidig pensjon for den



Figur 3.1 Når livet endrer seg – trygdeetatens oppgaver

enkelte og generell informasjon om endringer i grunnbeløp, pensjonsopptjening etc. til hele befolkningen.

I oversikten over antall brukere er ikke helsetjenesteområdet regnet med. På helseområdet var det mer enn 1,2 mill. brukere i 2003. Tallet er basert på antall personer som har innlevert minst ett krav om helsetjenester i løpet av året.Anslagsvis 60-70 pst. av de som oppsøker trygdekontoret, kommer for å få refusjon for helsetjenester, - dvs. refusjon av egenandeler (frikortordningen), tannbehandling, legemidler, reiseoppgjør for syketransport m.v. I tolvmånedersperioden fra juli 2002 til juni 2003 kom det inn 2,1 millioner nye søknader til trygdekontorene på helsetjenesteområdet. De aller fleste av disse søknadene er enkle og lite tidkrevende å behandle, men volumet medfører at arbeidsmengden er betydelig.

Aktiv oppfølging av sykemeldte forutsetter tidlig kontakt. I tillegg til disse er brukere under rehabilitering, brukere på tidsbegrenset uførestønad og familier med funksjonshemmede og kronisk syke barn de brukergruppene som har størst behov for tett samhandling og løpende dialog med saksbehandlere på trygdekontoret. For brukere med mer langvarige helseproblem skjer samhandling med brukeren over lengre tid, uavhengig av hvilken stønad vedkommende har. Også for enslige forsørgere vil det være utstrakt samhandling med trygdekontoret.

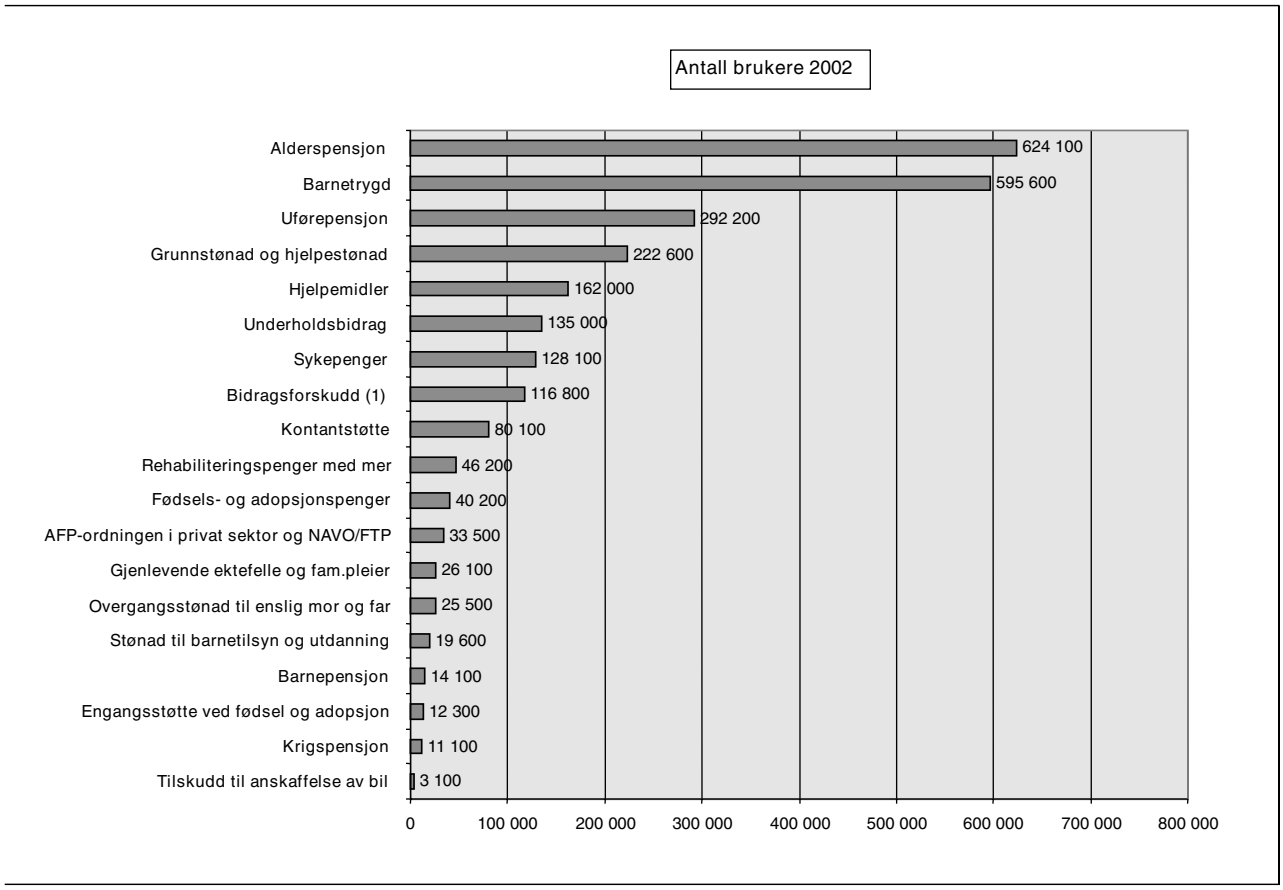
Når det gjelder barnebidrag, er trygdeetatens mål å veilede brukerne slik at de inngår privat avtale i stedet for offentlig fastsettelse av bidrag. Trygdeetaten kommer i mange tilfeller i en «meglerrolle». Dette stiller andre krav til samhandlingen med brukerne enn på de andre områdene. Saksbehandleren skal bistå begge parter, og må opptre på en slik måte at det ikke kan reises tvil om hans/hennes upartiskhet.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv har gitt trygdeetaten en rolle der arbeidsgivere og arbeidstakere er brukere av etaten. I 2004 arbeider vel halvparten av landets arbeidstakere i en inkluderende arbeidslivsvirksomhet. Om lag 6000 virksomheter har undertegnet samarbeidsavtale.

3.2.4 Organisering

Trygdeetaten er organisert som en forvaltningsvirksomhet, med fullmakter direkte fra politisk nivå. Sosialdepartementet har etatsstyringsansvaret, og har ansvaret for de fleste fagområdene. Trygdeetaten forvalter videre ordninger som styres fra Helsedepartementet og fra Barne- og familiedepartementet.

Lov om folketrygd regulerer organiseringen av etaten i tre formelle nivåer, og bestemmer at det skal være egne enheter i hver kommune og hvert fylke. Loven gir Rikstrygdeverket, som ledes av trygdedirektøren, fullmakt til å delegere vedtaksmyndighet til andre enheter i etaten, uten at det er



Figur 3.2 Antall brukere fordelt på stønadsområder

[1] Tallet for underholdsbidrag er antall mottakere, mens det tallet som er oppgitt for bidragsforskudd er det antall barn som det ble utbetalt forskudd for (helt eller delvis) Det er betydelig overlapp mellom disse to kategoriene.

Kilde: Rikstrygdeverket

gitt noen begrensning på dette. Trygdedirektøren styrer organiseringen av etaten innenfor disse rammene, og innenfor de styringssignaler og instrukser som gis fra departementet. Trygdeetaten har ikke noe eget styre, og trygdedirektøren rapporterer direkte til departementet.

Trygdeetatens tre formelle nivåer er:

- Rikstrygdeverket, som har den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten.
- 19 fylkestrygdekontor, som har det overordnede ansvaret for trygdekontorene i hvert fylke. Fylkesnivået inkluderer i hvert fylke også en hjelpemiddelsentral, som er organisert som en avdeling på fylkestrygdekontoret, og et arbeidslivssenter, som er en kompetanseenhet for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, og som er direkte underlagt fylkestrygdedirektøren. Fylkestrygdekontoret har beslutningsmyndighet på noen områder, der vedtak om uførepensjon er det vesentligste.
- 464[3] trygdekontor, ett i hver kommune, i tillegg til at de store byene har flere bydelstrygdekontor. Trygdekontorene har beslutningsmyndighet overfor enkeltpersoner, med enkelte unntak, som vedtak om uførepensjon. I disse sakene foretar trygdekontoret full forberedende saksbehandling, og gir sin innstilling på hvilke vedtak som bør treffes.

I tillegg finnes det to enheter med særskilte oppgaver:

- Folketrygdkontoret for utenlandssaker (FFU) er spesialkontor for behandling av trygdesaker til personer bosatt i utlandet eller med rettigheter i utlandet.
- Trygdeetatens innkrevingssentral (TI) i Kirkenes har ansvar for innkreving og utbetaling av underholdsbidrag.

Trygdeetaten har valgt å organisere flere av de oppgavene som ikke forutsetter samme grad av direkte brukernærhet i én eller et fåtall enheter. Noen oppgaver er lagt til landsdekkende enheter,

[3] Gjelder per 1. januar 2004. Tallet endres i 2004 som følge av bydelsendringer i Stavanger og Trondheim.

mens enkelte funksjoner er organisert i en enhet per fylke. Det siste gjelder for eksempel for fastlegeoppgaver og utbetaling og kontroll av oppgjør til leger og behandlere. Det er opprettet egne legemiddelkontorer som behandler legemiddelsakene. Etaten har også fem regionale kontorer med farmasøytisk og medisinsk kompetanse som fatter vedtak i de mest krevende sakene. Fylkestrygdekontorene har ellers innenfor gitte rammer store frihetsgrader til å fordele oppgaver mellom trygdekontorene innen sitt fylke. Innenfor det administrative området er det etablert en felles lønns- og regnskapssentral i Leikanger.

Utvikling framover

Rikstrygdeverkets ledelse og etatens tjenestemannsorganisasjoner inngikk sommeren 2003 en omfattende utviklingsavtale som beskriver hovedretning og grunnleggende veivalg i det videre arbeidet med en brukerrettet trygdeetat. Avtalen slår fast viktigheten av å frigjøre ressurser til etatens fortsatte arbeid med kvalitetsutvikling. Etaten legger vekt på at medarbeiderne som møter brukere skal kunne trekke på ulike ressurs- og kompetansesentre i oppgaveløsningen sammen med brukeren:

- Trygdekontorene skal være etatens møtepunkt med brukerne, mens de overordnede nivåer i stigende grad skal ha en mer tilretteleggende og utviklende rolle og bidra til kompetanse- og kvalitetsutvikling.
- En del trygdekontorer vil bli forsterket og tillagt utvidede funksjoner. Disse ressurssentraene skal gi veiledning og støtte til tilhørende trygdekontorer.
- Økt samarbeid og oppgaveløsning på tvers av enheter innad i fylkene. Etablering av et kundesenter i Nordland der alle enhetene har felles telefonnummer og en felles e-postadresse er eksempel på dette.
- Økt samarbeid og oppgaveløsning på tvers av fylkesgrenser. Etaten prøver nå ut en løsning med en felles enhet for tre fylkers behandling av klage- og ankesaker. Samtidig utprøves forskjellige former for avlastning av Rikstrygdeverket i oppgaver som gjelder lagmannsrettssaker, rundskriv m.v. I forlengelsen av dette vurderer trygdeetaten å gi fylkestrygdekontorene ulikt oppgaveinnhold og ulike roller.
- Økt samarbeid med andre etater.

Etaten har i de senere år besluttet å samle oppgaver som ikke forutsetter publikumsnærhet i enheter som dekker flere fylker eller hele landet: Eksempler på dette er:

- Trygdemisbruk.
- Lønn og driftsregnskap.
- Arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret.
- Direkte oppgjør til behandlere og tjenesteytere.

Trygdeetaten bruker betydelige ressurser på utvikling av IKT-området. Internett brukes aktivt i forbindelse med veiledning og informasjon. Teknologien ligger nå til rette for at det kan lages gode brukerløsninger som gjør at den enkelte bruker kan samhandle med etaten og følge sin sak via Internett, men det vil kreve til dels store investeringer og tilpasninger i forbindelse med interaksjon mellom fagsystemene og Internett. Det vises ellers til kap. 3.9 som beskriver IKT-løsningene.

3.2.5 Ansatte, kompetanse og bruk av administrative ressurser

Ansatte

I 2002 utgjorde antall ansatte i trygdeetaten ca 7 400 årsverk. Disse var fordelt med

- ca. 5 000 årsverk på trygdekontornivå
- ca. 700 årsverk i fylkestrygdekontorene, ca. 800 årsverk i hjelpemiddelsentralene og ca. 200 i arbeidslivssentrene (økt til 420 i 2003), ca. 240 årsverk i Folketrygdkontoret for utenlandssaker og Trygdeetatens innkrevingssentral
- ca. 520 årsverk i Rikstrygdeverket

Ved utgangen av 2002 var 55 pst. av etatens medarbeidere over 45 år, og 37,5 pst. var over 50 år.

Kompetanse

Ifølge Statens sentrale tjenestemannsregister har trygdeetaten relativt færre ansatte med godkjent høyere utdanning enn i staten for øvrig. I 2001 hadde 27 pst. høyere utdanning fra universitet/høgskole.

Trygdeetaten har imidlertid gjennomført etter- og videreutdanning på høgskole- og universitetsnivå i større omfang enn andre statsorganisasjoner. Mer enn 1400 medarbeidere har fullført 20-vekttallsstudier, og ved utgangen av 2003 vil det være avlagt ca. 4000 eksamener i 10- og 15-studiepoengsmoduler ved høgskolene. Den relativt høye gjennomsnittsalderen øker imidlertid behovet for nyrekruttering i årene som kommer. Satsingen på etter- og videreutdanning på høyere nivå, den generelle nyrekrutteringen og rekrutteringen som er gjennomført for de nye arbeidslivssentrene, bidrar til å øke utdanningsnivået.

Tabell 3.3 Årsverk fordelt på arbeidsområde, 2002

Hovedområde	*Andel årsverk*
Administrasjon	13 %
Fagutvikling, forskning og utredning	2 %
IKT – utvikling og vedlikehold	8 %
Helseaksen (inkluderende arbeidsliv, sykepenger, oppfølging av sykmeldte, rehabiliteringspenger, uførepensjon, yrkesskade)	26,5 %
Familieytelser (inkl. bidrag), alderspensjon og etterlattepensjoner	17 %
Helsetjenester	14 %
Hjelpemiddelforvaltning, samt bil, grunnstønad og hjelpestønad	15 %
Bidragsinnkreving (TI)	1,5 %
Utenlandssaker (FFU+TK)	2,5 %
A/A-register	0,5 %
Sum	100 %

Kilde: Rikstrygdeverket

Etaten har omfattende interne fagopplærings- og fagutviklingsprogrammer, og et egenutviklet lederutviklingsprogram som er tilpasset trygdeetatens behov. Hovedtyngden av opplæringen skjer imidlertid som erfaringsbasert læring og «skulder-til-skulder»-opplæring. Det er også utviklet flere elektroniske lærepakker for å få erfaring med e-læring.

Bruk av administrative ressurser

Rikstrygdeverket har anslått hvordan de faste årsverkene i etaten fordeler seg på ulike områder, jf. tabell 3.3. Det er mye usikkerhet knyttet til tallene, og de bygger på en del områder på gamle tall.

Tallene er anslått for 2002, og for inkluderende arbeidsliv er derfor bare ansatte i oppstartsåret tatt med, mens andelen vil være økt fra 2003. Bidragsområdet er et administrativt stort og komplekst område, med nytt regelverk fra oktober 2003. Dette området legger i dag beslag på 8-10 pst. av årsverkene i etaten.

3.2.6 Klage- og ankebehandling

Alle vedtak kan som hovedregel klages til overordnet organ. Klagen går først til den enheten som har gjort vedtaket. Der vurderes saken på nytt, ev. hentes det inn nye opplysninger, og vedtaket endres dersom det er grunnlag for det. Opprettholdes vedtaket, går saken videre til klageinstansen, som foretar en helt ny vurdering av alle sider av saken.

Fylkestrygdekontoret er klageinstans i saker der trygdekontoret har avgjørelsesmyndighet. Rikstrygdeverket er klageinstans for vedtak gjort av hjelpemiddelsentralene, Folketrygdkontoret for utenlandssaker og Trygdeetatens innkrevingssentral. Saker om sykepenger i arbeidsgiverperioden behandles av en egen ankenemnd.

Når det foreligger vedtak i klagesaker etter folketrygdloven og barnetrygdloven, kan disse som hovedregel ankes inn for Trygderetten for ytterligere overprøving, jf. beskrivelse av Trygderetten i kap. 3.10. Det er da klageinstansen, det organ som har behandlet klagen, som er ankemotpart. Andre saksområder, der kontantstøtte og fastsettelse og innkreving av bidrag er de viktigste, kan ikke ankes til Trygderetten. Den som ønsker prøving av vedtak i klagesaker på disse områdene er henvist til behandling i de ordinære domstolene.

Vedtak i uførepensjonssaker som fattes av fylkestrygdekontoret, kan ikke påklages, men kan ankes direkte inn for Trygderetten. Anken vurderes først av trygdekontoret, som gir en begrunnet innstilling til fylkestrygdekontoret om hvor vidt vedtaket bør endres, eller fastholdes. Fylkestrygdekontoret behandler så saken, og dersom det ikke er grunn for å endre vedtaket, går saken videre til Trygderetten med fylkestrygdekontoret som ankemotpart.

Utviklingen i trygdeetaten går i retning av å legge klage- og ankebehandlingen som i dag skjer ved hvert fylkestrygdekontor, til regionale organer. Et prøveprosjekt har vært etablert i fylkene Hedmark, Oppland og Sør-Trøndelag.

Både ved klage til overordnet organ, og ved anke til Trygderetten, kan alle sider av saken prøves, inkludert skjønnsutøvelsen. Trygderetten kan ikke omgjøre et vedtak til ugunst for den som har anket saken.

3.3 Aetat

3.3.1 Lovgrunnlag og formål

Den nåværende Sysselsettingsloven av 1947 gir det lovmessige grunnlaget for en landsdekkende offentlig arbeidsmarkedsetat og arbeidsmarkedspolitikkens innretning. Loven har regler om organisering av arbeidsmarkedsetaten, dens hovedoppgaver og virkemidler samt saksbehandlingsregler. Dette er nærmere omtalt i St.meld. nr. 14 (2002-2003). Videre forvalter Aetat folketrygdloven «Kap. 4 Dagpenger under arbeidsløshet» og «Kap. 11 Ytelser under yrkesrettet attføring». Kap. 11 har tidligere vært delt mellom Aetat og trygdeetaten. Trygdeetaten har hatt ansvaret for § 11-5 Sykdom, skade eller lyte - nedsatt inntektsevne, mens Aetat har hatt ansvaret for § 11-6 Nødvendige og hensiktsmessige tiltak, som begge fra 1.7.2004 forvaltes av Aetat. I tillegg forvalter Aetat ordningen med rett til ventelønn i hht. tjenestemannsloven, og permitteringsloven, og oppgaver etter arbeidsmiljøloven § 56 A, og utlendingsforskriften.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet et forslag til ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester (Ot.prp. nr. 62 (2003-2004)). Loven skal erstatte sysselsettingsloven. Bakgrunnen for lovforslaget er at det er behov for en fullstendig revisjon av sysselsettingsloven fordi den på flere områder er lite tidsmessig, og fordi en har ønsket å styrke brukernes stilling når det gjelder både rettssikkerhet og innflytelse. De mest vesentlige punktene i denne sammenheng er:

- Det innføres, med visse unntak og presiseringer, en rett til å få sitt behov for arbeidsmarkedstjenester vurdert.
- Det innføres en bestemmelse som legger til rette for at brukerne gis medvirkning ved planlegging og evaluering av Aetats tjenester.

Det er tatt hensyn til at forslagene lett skal kunne tilpasses eventuelle lovendringer som følge av samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

Hovedmålet for arbeidsmarkedspolitikken er å legge til rette for et godt fungerende arbeidsmarked, kjennetegnet bl.a. ved at arbeidssøkere kommer i arbeid som er tilpasset deres kompetanse og preferanser, og at arbeidsgivere får kompetent arbeidskraft raskt og effektivt. Et effektivt arbeidsmarked skal medvirke til høy yrkesdeltakelse og gi mulighet for innpassing av ungdom, langtidsledige, innvandrere og andre grupper som har problemer med å komme inn i eller står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet.

3.3.2 Ansvar, oppgaver og finansiering

Ansvar

Aetat har ansvar for den operative gjennomføringen av regjeringens arbeidsmarkedspolitikk. Aetat skal gjennom å sikre god tilgang på relevant informasjon til aktørene, bidra til et mest mulig selvregulerende arbeidsmarked. På områder der markedet ikke gir tilfredsstillende løsninger skal Aetat være et aktivt virkemiddel. Aetat skal

- bistå arbeidssøkere med å få jobb
- bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft
- forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet

Aktuelle endringer i arbeidsmarkedspolitikken

Gjennom de siste par årene er Aetats innretning endret i flere omganger. Arbeidsmarkedspolitikken, slik den er skissert i St.meld. nr.19 (2003-2004) «Et velfungerende arbeidsmarked», kjennetegnes ved at virkemiddelbruken i betydelig større grad enn tidligere er rettet mot de gruppene som er mest utsatt på arbeidsmarkedet og som har det største bistandsbehovet.

For det første er Aetats rolle tydeliggjort ved at det nå er et klarere fokus på arbeidssøkerne. Virksomheten overfor arbeidsgiverne ses i større grad som et virkemiddel for å kunne bistå arbeidssøkerne. Dette innebærer en dreining bort fra en innretting der Aetat la lik vekt på service og tilbud til arbeidssøkere og arbeidsgivere. Det betyr også at avklaring, veiledning og oppfølging av den enkelte er en primæroppgave. Det stilles også strengere krav til egenaktivitet hos arbeidssøkerne kombinert med aktiv bruk av reglene om geografisk og yrkesmessig mobilitet. Samtidig opprettholder Aetat sin kontakt med arbeidsgiverne. Dette er avgjørende for å gjennomføre en effektiv og målrettet tiltaks- og formidlingsinnsats, og for å sikre Aetats kompetanse om arbeidsmarkedet.

For det andre prioriteres og differensieres det klarere innenfor den sterkt sammensatte gruppen som arbeidssøkerne samlet sett representerer. Aetat skal i større grad enn før ta konsekvensen av at et stort flertall av de ledige finner arbeid på egen hånd og kommer tilbake i arbeid etter relativt kort tid. Andre har behov for enklere tiltak som dagpenger eller markedsinformasjon. For disse er Aetats tilbud rettet mot egenaktivitet med sikte på å komme tilbake i arbeid så raskt som mulig. Dette har også konsekvenser for etatens bruk av arbeidsmarkedstiltak. Etaten tar som hovedregel ikke i bruk tiltak for arbeidssøkere som med stor sannsynlighet kan komme i arbeid gjennom målrettet egenaktivitet. Etter en periode på tre-fire måneder

trappes oppfølgingen av de ledige opp gjennom tilbud om jobbklubb eller andre aktivitets- og motivasjonsfremmende tiltak. Først etter ledighetsperioder opp mot seks måneder vil Aetat ordinært øke tiltaksbruken, for eksempel i form av kompetansehevende tiltak av lengre varighet. Tiltaksintensiteten (målt som forholdet mellom antall personer på arbeidsmarkedstiltak og summen av antall helt ledige og personer på tiltak) er falt drastisk fra 1990-årene hvor den lå omtrent på 30 pst., til et nivå på vel 10 pst. de seneste årene.

Denne innrettingen innebærer at Aetat er tilbakeholdne med å gripe inn i arbeidsmarkedet når markedet fungerer. En viktig strategi er derfor å legge til rette for arbeidssøkere og arbeidsgivere gjennom IKT-baserte informasjons- og selvbetjeningsløsninger.

Strategien innebærer en arbeidsretting av velferdspolitikken og krever at det kan gis et helhetlig tilbud til flere utsatte grupper med klare krav til aktivitet og fokus på arbeid. Dette forutsetter et utstrakt og mer dyptgående samarbeid med andre etater, spesielt trygdeetaten og kommunene/sosialtjenesten.

Statsbudsjettet for 2004 innebar et ytterligere skjerpet fokus på grupper som står i fare for å bli varig utstøtt fra arbeidsmarkedet. Myndigheten til å fatte vedtak om yrkesrettet attføring samles i Aetat fra 1.7.2004. Fra 1.1.2004 er det innført en lovfestet plikt til å vurdere yrkesrettet attføring så tidlig som mulig i sykepengeperioden når bedriftsinterne tiltak er forsøkt men ikke fører fram, og senest ved utløpet av sykepengeperioden. Videre er det innført en plikt til, så tidlig som mulig, å foreta en tilsvarende vurdering for personer på rehabiliteringspenger dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører fram, eller når vedkommende ikke har et arbeidsforhold. Alternativt skal det skje en vurdering etter 6 mnd. på rehabiliteringspenger.

Oppgaver

Sentrale oppgaver er å
- innhente informasjon om arbeidsmarkedet
- gi informasjon til arbeidssøkere og arbeidsgivere om arbeidsmarkedet
- veilede brukerne
- formidle og kvalifisere arbeidssøkere til ledige stillinger
- bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling
- organisere og gjennomføre arbeidsmarkedstiltak og forvalte ytelser etter folketrygdlovens kapitler 4 og 11 (dagpenger under arbeidsløshet og ytelser under yrkesrettet attføring)
- forvalte ytelser i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak
- forvalte ytelser ihht. tjenestemannslovens § 13 nr. 6 (ordningen med rett til ventelønn for statsansatte etter oppsigelse)
- forvalte ytelser i henhold til permitteringsloven

Med hjemmel i gjeldende sysselsettingslov er det gitt forskrifter om arbeidsmarkedstiltak for både ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Hensikten med arbeidsmarkedstiltakene er å bedre arbeidssøkernes mulighet til å komme i arbeid gjennom kvalifisering, arbeidserfaring og bedring av arbeidsevnen.

Arbeidsmarkedstiltakene kan deles inn i følgende hovedgrupper:
- Lønnstilskudd.
- Arbeidspraksis.
- Opplæring.
- Midlertidig sysselsetting.
- Arbeid med bistand.
- Bedriftsintern opplæring.
- Tiltak i arbeidsmarkedsbedrifter.
- Varig tilrettelagt arbeid.

Over tid har det vært en klar nedtoning av skillet mellom tjenestetilbudet til ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Tiltakene er regulert i en forskrift og målgruppene for de ulike tiltakene er vidt definert. Enkelte tiltak er imidlertid forbeholdt yrkeshemmede. Dette har sammenheng med at de ofte har behov for mer omfattende bistand.

Kvalifisering gjennom det ordinære eller private utdanningssystemet er det største tiltaket for yrkeshemmede arbeidssøkere. Adgangen til å ta utdanning med stønad fra folketrygden er med få unntak forbeholdt yrkeshemmede. Arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede skjer i stor grad innenfor rammen av skjermede virksomheter, dvs. virksomheter som er etablert med det formål å tilby avklaring, arbeidstrening eller kvalifisering av yrkeshemmede og som er eid av kommunale, fylkeskommunale eller ideelle organisasjoner. Varig tilrettelagt arbeid kan også tilbys personer som har, eller i nær framtid forventes å få, uførepensjon.

Mens arbeidssøkerne kan ha rett til folketrygdytelser, foreligger ingen tilsvarende rett til arbeidsmarkedstiltak. I utkastet til ny «Lov om arbeidsmarkedstjenester» er det foreslått å innføre en rett for arbeidssøkerne til å få vurdert sine behov for arbeidsmarkedstjenester. Dette innebærer ikke at rettigheten til arbeidsmarkedstiltak lovfestes, men er en styrking av den formelle karakter av de vurderingene som allerede gjøres.

Alle økonomiske ytelser og en del tjenester krever vedtaksbehandling. En del av tjenestene uten vedtaksbehandling kan dels være forberedende aktiviteter for å kunne fatte et vedtak. Aetat yter imidlertid også tjenester til arbeidssøkere hvor tjenesten ikke er en del av forberedelsene for å fatte vedtak. Enhver som ønsker det, kan la seg registrere hos Aetat som arbeidssøker. Det gjelder f.eks. arbeidstakere som ønsker å skifte jobb, studenter og skoleelever.

Økonomiske ytelser
Økonomiske ytelser med vedtaksbehandling omfatter
- dagpenger ved arbeidsledighet
- attføringspenger (ytelser til livsopphold)
- attføringsstønader (tilleggsytelser)
- stønad for personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak
- stønad til personer som har brukt opp sine dagpengerettigheter (ventestønad)
- ventelønn (lønn for statsansatte som er oppsagt)
- mobilitetsfremmende stønader
- ettergivelse av krav
- saker etter gjeldsordningsloven

Tilståelse og utmåling av ytelser styres gjennom en kombinasjon av lover og forskrifter med utfyllende retningslinjer.

Dagpenger under arbeidsløshet og attføringspenger er midler til livsopphold og består av en basisytelse og ev. tillegg for barn. Forvaltningen av disse ytelsene er i stor grad underlagt sentral regelverksstyring når det gjelder å fastsette nivået på ytelsene, mens inngangsvilkårene og reglene for tildeling og opprettholdelse av retten til dagpenger i varierende grad innebærer bruk av skjønn. Flere sentrale lov- og forskriftsbestemmelser forutsetter skjønnsanvendelse. For dagpenger gjelder det blant annet å definere innholdet i begrepet «reell arbeidssøker», definere innholdet i det å ha «rimelig grunn» til å slutte i et arbeid, eller takke nei til et aktuelt arbeid (om arbeidet er å anse som «høvelig»).

Grunnlaget for å beregne nivået på ytelsene, enten dette er dagpenger eller attføringspenger, gir lite rom for skjønn. Dersom attføringssøkeren bare har tapt en del av sin inntektsevne, ytes det graderte attføringspenger. Avklaring av i hvilken grad vedkommende utnytter sine inntektsmuligheter, baseres på sterkt skjønnsmessige vurderinger. Ved omfattende fravær under gjennomføring av yrkesrettet attføring skal det vurderes om fortsatt deltakelse i tiltaket er hensiktsmessig. Dette er sterkt skjønnspregede avgjørelser.

Førstegangsvedtak om dagpenger og attføringspenger forutsetter direktekontakt og møte med brukeren. Oppfølging og justering av ytelsene er i hovedsak automatisert gjennom bruk av postale eller elektroniske meldekort der mottakeren gir nødvendige opplysninger for vedlikehold, endring i eller opphør av ytelsen.

Attføringsstønader er midler til hel eller delvis kompensasjon for ekstrautgifter ifm. gjennomføring av tiltak under yrkesrettet attføring. Enkelte av attføringsstønadene er gjenstand for skjønn basert på vurderinger av behovet for stønadene, mens nivået på ytelsene i stor grad er basert på faste satser. Økonomiske vedtak på dette området krever brukerkontakt både ved førstegangsinnvilgelse og ved endringer i beregningsgrunnlaget for ytelsen. Attføringsstønad benyttes også til kjøp av utdanningsplasser for yrkeshemmede når kjøp av en utdanningsplass vurderes som mer hensiktsmessig enn å bruke en plass i det offentlige utdanningssystemet.

Stønad til personer som deltar på ordinære arbeidsmarkedstiltak, er en skattefri ytelse til livsopphold som gis personer uten dagpengerettigheter eller der hvor dagpengegrunnlaget er lavere enn stønaden. I tillegg gis det stønad for ekstrautgifter som påløper ved deltakelse på tiltak. Disse ytelsene er basert på faste satser. Ventestønad er en ytelse til personer som har brukt opp sine dagpengerettigheter, men som kan tilstås fortsatt stønad hvis de fyller visse vilkår. Beregningen av ytelsen krever brukerkontakt.

Ventelønn fastsettes på grunnlag av tidligere inntekt og ansiennitet. Det er lite innslag av skjønn.

Tjenester med vedtaksbehandling
Tjenester med vedtaksbehandling omfatter:
- Tilståelse av arbeidsmarkedstiltak mv. rettet mot ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere (lønnstilskudd, arbeidspraksis, opplæring, midlertidig sysselsettingstiltak, varig tilrettelagt arbeid, arbeidsmarkedsbedrifter og arbeid med bistand).
- Tilståelse av arbeidsmarkedstiltak rettet mot arbeidsgivere (bedriftsintern opplæring og driftstilskudd).

Arbeidsmarkedstjenestene styres gjennom en kombinasjon av forskrifter med utfyllende retningslinjer fra Aetat Arbeidsdirektoratet, og ved gitte budsjettrammer supplert med prioriteringssignaler, mål- og resultatstyring og lokalt skjønn. Det er utstrakt adgang for Aetat lokal til å foreta

omdisponeringer mellom ulike typer arbeidsmarkedstiltak og muligheter for tilpasninger innenfor tiltaksregelverket.

Ved tildeling av ordinære arbeidsmarkedstiltak og ved vurdering av behov for attføringsbistand, er det stort spillerom for utøvelse av lokalt skjønn. Hvem som skal tas inn i et arbeidsmarkedstiltak, og dermed hvem som får slike ytelser, og hvem som får basisytelser under utdanning som ledd i yrkesrettet attføring, er skjønnsmessige avgjørelser og krever personlig kontakt med brukerne.

Aetat skal vurdere om attføring er nødvendig og hensiktsmessig for å komme i arbeid, og hva som kan anses som høvelig arbeid. Dette er skjønnsmessige vurderinger basert på individuelle forhold som søkerens bakgrunn, yrkesønsker, motivasjon og muligheter på arbeidsmarkedet. Den samme vurderingen av behov gjelder for ordinære arbeidsmarkedstiltak, men her er tildelingen basert på en forutsetning om prioritering mellom ulike arbeidssøkergrupper (for eksempel skal ungdomsgarantien innfris, og utsatte grupper og langtidsledige prioriteres ved inntak på arbeidsmarkedstiltak).

Bistand til yrkeshemmede uten rettigheter til attføringsytelser eller bistand til andre arbeidssøkere med behov for kvalifisering, tildeles også på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering.

Tilståelse av støtte til bedriftsintern opplæring er av skjønnsmessig art og krever brukerkontakt. Utbetaling av ytelsen krever omfattende dokumentasjon og brukerkontakt. Fastsettelse av driftstilskudd til arbeidsgivere for å kompensere for merutgifter i forbindelse med utplassering av tiltaksdeltakere, er basert på faste satser. Selve vedtaket om tiltaksplass krever brukerkontakt.

Tjenester uten vedtaksbehandling

Tjenester uten vedtaksbehandling omfatter:

- Registrering av arbeidssøkere og ledige stillinger.
- Bistand til kompetansekartlegging.
- Informasjon om ledige stillinger til arbeidssøkere.
- Informasjon om rettigheter og plikter som arbeidssøker.
- Veiledning om yrkes- og utdanningsmuligheter.
- Bistand til utarbeidelse av handlingsplan.
- Vurdering/utredning av aktuelle tiltaksdeltakere.
- Oppfølging av arbeidssøkere og personer på tiltak.
- Formidling og tilvisning av arbeidssøkere til ledige stillinger.
- Bedrifts- og bransjekontakt.
- Informasjon om tilgjengelig arbeidskraft til arbeidsgivere.
- Formidlingsbistand til arbeidsgivere.
- VikarNett, et nettbasert tilbud til kommuner for formidling og administrasjon av vikarer innen helse- og omsorgstjenestene.
- Informasjon og oppfølging ved såkalte masseoppsigelser.

Alle arbeidssøkere kan i dag benytte nettstedet aetat.no til registrering av CV, søk etter ledige stillinger, tester som understøtter yrkes- og utdanningsvalg, mv. Arbeidsgivere betjenes i form av tilbud om stillingsregistrering på aetat.no eller i internasjonale databaser og søk etter arbeidskraft. Videre gis det informasjon om Aetat og Aetats virkemidler.

Ved registrering av arbeidssøkere hos Aetat gis det informasjon om arbeidsmarkedet og ledige stillinger, samt rettigheter og plikter arbeidssøkerne har. Kompetansekartlegging inngår som en del av registreringssamtalen.

Veiledningstjenester er i hovedsak rettet mot registrerte arbeidssøkere og personer under yrkesmessig attføring. Veiledningstjenester gis i forbindelse med behovskartlegging, utarbeidelse av handlingsplaner og tilrettelegging. Informasjons- og veiledningstjenester gis ofte ved direkte frammøte ved Aetat, men suppleres i økende grad gjennom tilrettelegging av informasjon og interaktive programmer på etatens nettsider, jf. omtale nedenfor.

Alle yrkeshemmede eller arbeidssøkere som har behov for kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak, skal få tilbud om handlingsplan. Handlingsplanen er søkerens plan med oversikt over hvilke tiltak som skal settes i verk, for at vedkommende skal bli i stand til å skaffe seg arbeid. Planen vurderes ikke som en formell avtale, men kan bli fulgt opp av enkeltvedtak som utløser økonomiske virkemidler og nye vedtak, dersom forholdene krever at planen må revideres. Beslutninger om hvem som skal ha oppfølging og tilrettelegging er basert på skjønn hvor Aetat lokal har et stort handlingsrom.

Oppfølgingen av arbeidssøkere er i stor grad rutinisert, dels ut fra ledighetsperiodens varighet, dels ut fra skjønnsmessige vurderinger av bistandsbehov. I noen grad er også oppfølgingen et virkemiddel i arbeidet med å forebygge og avdekke misbruk av ytelser. Kravene til egenaktivitet er skjerpet og det kreves at arbeidssøkeren kan dokumentere bl.a. jobbsøkingsaktiviteter. Manglende aktivitet kan være et grunnlag for avstengning. Tjenesten krever personlig kontakt.

Tjenester som registrering, veiledning, infor-

masjon, behovskartlegging, avklaring, utarbeidelse av handlingsplaner mv. krever personlig kontakt med brukeren.

Aetat yter tjenester til arbeidsgivere i form av registrering av ledige stillinger både i norske og internasjonale databaser, og gjennom direkte formidlingsbistand ved tilmeldte oppdrag. Disse tjenestene forutsetter brukerkontakt og innebærer skjønn ved utvelgelse av arbeidskraft. Bedrifts- og bransjekontakt er en sentral forutsetning for både arbeidet med formidling, utforming av kvalifiseringstilbud, og som et ledd i tiltaksgjennomføringen. Dette forutsetter oftest personlig brukerkontakt.

Andre tjenester

Aetat utfører bl.a. følgende andre tjenester:

- Arbeidskraftberedskap.
- Administrere jobbskapingsprosjekter, etablerersentra og andre prosjekter.
- Statistikkproduksjon, arbeidsmarkedsanalyser, og informasjon til allmennheten.

Kjøp av tjenester

Aetat kjøper de fleste tjenester knyttet til arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) og annen kvalifisering av arbeidssøkere. AMO-kurs kjøpes både av private leverandører og det offentlige skoleverket og innkjøpene foretas etter lov om offentlige anskaffelser. Aetat lokal avgjør på bakgrunn av arbeidssøkernes kvalifikasjoner og ønsker, og arbeidsmarkedets behov, hvilke kurs som skal kjøpes inn. Som et ledd i kvalitetssikringen av innkjøpene er det i alle kontrakter tatt inn bestemmelser om underveis- og sluttevalueringer. Videre gir kursdeltakerne en evaluering av gjennomføringen av de ulike sidene ved kurset.

Avklaringstjenester for yrkeshemmede dekkes ved at tjenesten ytes av Aetat arbeidsrådgivning i fylket eller Aetat senter for yrkesmessig attføring etter henvisning fra Aetat lokal, ved kjøp av tjenester fra institusjonaliserte tiltak (for eksempel Arbeidsmarkedsbedrifter) eller ved kjøp fra andre.

Omfanget av andre kjøpte tjenester for personer under yrkesmessig attføring eller i varig tilrettelagt arbeid er stort. Dette gjelder tjenester innenfor rammen av det som kalles skjermet virksomhet, dvs. virksomheter som er etablert med formål å tilby avklaring, arbeidstrening eller kvalifisering av yrkeshemmede. Det samme gjelder ordningen med varig tilrettelagt arbeid i arbeidssamvirker for personer som har, eller i nær framtid ventes å få innvilget, uførepensjon. I noen grad gis også formidlingsbistand i disse tiltakene, spesielt gjelder det arbeidsmarkedsbedriftene og Arbeid med bistand. Tiltakene er i hovedsak organisert som aksjeselskaper med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet. Prisene for tjenestene er fastsatt sentralt, og midlene gis i form av en driftsstøtte, mens omfanget er gjenstand for en viss grad av lokal vurdering. Innenfor varig tilrettelagt arbeid er det imidlertid satt i gang forsøk med funksjonsvurderinger og differensierte satser for driftsstøtte til tiltaksarrangørene. På dette området eksisterer gjennomgående lite konkurranse selv om det lokalt kan være et mindre antall tilbydere av de samme tjenestene, og hvor omfanget av kjøp i noen grad styres av Aetat lokals vurdering av resultater og kvalitet. Regelverket hjemler sanksjoner fra Aetats side dersom kvaliteten ikke vurderes som tilfredsstillende, dels ved å redusere tilskuddet og i ytterste konsekvens avvikle tilbudet.

Det pågår også forsøk med kjøp av formidlingsrettede arbeidssøkertjenester (KAT-prosjektet), forsøk med bonus for formidling av arbeidssøkere med ventelønn (VALS-prosjektet) og forsøk med jobbklubb med bonusordninger.

Bakgrunnen for KAT- og VALS-prosjektene er å etablere en prøveordning med konkurranse om arbeidsformidling av personer som krever ekstra tilrettelegging og oppfølging i arbeidsmarkedet. Formålet med forsøket er å få flere langtidsledige og yrkeshemmede ut i jobb gjennom kjøp av formidlingstjenester. Dette skal forsøkes oppnådd ved å gi tjenesteleverandørene mulighet for å konkurrere om å levere tjenester til arbeidssøkere som har behov for ekstra formidlingsbistand. Disse arbeidssøkerne vil således kunne velge mellom flere tilbydere. Aetat fatter vedtak om behovet for tjenesten, og leverandøren utarbeider så i samarbeid med arbeidssøkeren en handlingsplan som oversendes Aetat for godkjenning. Leverandøren mottar den avtalte prisen i form av en grunnpris ved inntak på tiltaket, og en resultatavhengig bonus.

Innrettingen av de to prosjektene er forholdsvis lik, men VALS-prosjektet har en annen målgruppe, og i dette forsøket gis Aetat en bonus for tilrettelegging for formidling.

Formålet med forsøket med jobbklubb med bonusordning er å få verifisert om andelen som kommer i jobb etter deltakelse på jobbklubb, øker når deler av betalingen til leverandøren er resultatbasert. Resultatmålet er hvorvidt arbeidssøkeren kommer i fast eller midlertidig arbeid.

Oppfølging og kontroll

De som mottar dagpenger under arbeidsløshet og ytelser under yrkesrettet attføring, er forpliktet til å sende melding om status hver 14. dag. Dette

gjøres enten postalt eller i stigende grad gjennom elektroniske meldekort. Dette danner grunnlag for oppdatering av dataregistrene og utbetaling av ytelsene, og er også et ledd i å forebygge feilutbetalinger. For de fleste personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak, føres det frammøtelister enten av arbeidsgivere eller av tiltaksarrangører. Som et ledd i arbeidet med å avdekke misbruk av ytelser, kobles ulike registre mot Aetats registre for å sjekke ut om vilkårene for tilståelse av økonomisk støtte er tilstede. Aetat sender også forespørsler til arbeidsgivere om omfanget av arbeid utført av delvis permitterte, som et ledd i å sjekke ut samsvaret mellom de opplysninger arbeidssøkerne gir til Aetat, og faktisk antall arbeidede timer. Videre mottar Aetat opplysninger fra andre offentlige organer om mulig misbruk, og avdekker ellers misbrukssaker på eget initiativ.

For å kunne motta dagpenger må arbeidssøkerne være disponible for arbeidsmarkedet og villig til å søke på de stillinger Aetat tilviser, eller ta imot tilbud om arbeid som Aetat anser som høvelig. Videre er det et krav at arbeidssøkerne deltar på de arbeidsmarkedstiltak Aetat gir tilbud om. Oppfølging og kontroll for å sikre at arbeidssøkerne oppfyller kravene til disponibilitet og geografisk og yrkesmessig mobilitet, foretas gjennom rutinemessige innkallinger til samtaler ved Aetat lokal, ved tilvisninger til ledige stillinger og ved tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Videre kontrolleres deltakernes frammøte på arbeidsmarkedstiltak gjennom rapporter fra tiltaksarrangørene til Aetat, både som et grunnlag for utbetaling av stønader og som et grunnlag for bortvisning eller utestengning og stans av ytelser.

Dersom arbeidssøkerne ikke oppfyller de kravene som stilles, vil det kunne føre til trekk i kursstønad, bortvisning fra kurs, midlertidig eller permanent avstengning fra ytelsene, mens misbrukssaker i de fleste tilfeller straffeforfølges og straffes med fengsel eller bøter.

Finansiering

Tildelingen av dagpengeytelsene til ordinære arbeidssøkere og ytelsene under yrkesrettet attføring er rettighetsstyrt og finansieres ved en overslagsbevilgning i statsbudsjettet.

Arbeidsmarkedstiltakene er utviklet og dimensjonert ut fra arbeidsmarkedets behov og arbeidssøkernes behov for tjenester. Bevilgningene til arbeidsmarkedstiltakene er gjenstand for løpende vurderinger for raskt å kunne tilpasses ledighetsnivået og innrettingen til situasjonen og utviklingen på arbeidsmarkedet. Nivået på arbeidsmarkedstiltakene er styrt av rammebevilgninger. Dette innebærer også at det ikke er knyttet rettigheter til deltakelse på arbeidsmarkedstiltak.

Rammefinansieringen er et styringsvirkemiddel for å tilpasse tiltaksomfanget til konjunkturene, mens departementets tildelingsbrev styrer innretningen av politikken, oppgaver, prioriteringer etc. Aetat må være forberedt på å øke eller redusere både tiltaksomfang og størrelsen på administrasjonen på kort varsel.

Finansieringen av de administrative driftsutgiftene for Aetat skjer som rammebevilgning via en egen post i statsbudsjettet, og med tillegg av øremerkede midler til større utstyrsanskaffelser og vedlikehold.

Aetat hadde i 2003 et samlet budsjett for arbeidsmarkedstiltak og egen administrasjon på om lag 26,8 milliarder kroner, jf. tabell 3.4. Av dette utgjorde midler til egen administrasjon vel 7 pst., økonomiske ytelser til livsopphold (dagpenger, ventelønn og attføringspenger) 70 pst., og midler

Tabell 3.4 Forbruk av midler i Aetat 2003. Tall i millioner kroner.

Arbeidsmarkedstiltak totalt	*4 365*
Ordinære arbeidsmarkedstiltak	*1 699*
Lønnstilskudd	400
Arbeidspraksis	233
Arbeidsmarkedsopplæring	914
Bedriftsintern opplæring	25
Andre tiltak	127
Attføringstiltak	*2 666*
Sysselsettingstiltak	93
Lønnstilskudd	181
Arbeid med bistand	193
Arbeidspraksis i skjermet virksomhet	387
Tiltak i Arbeidsmarkedsbedrifter (eks. fase 3)	833
Varig tilrettelagt arbeid (inkl. fase 3)	818
Andre tiltak	161
Stønader	*20 415*
Attføringspenger	7 198
Attføringsstønader	1 678
Dagpenger under arbeidsløshet	11 105
Ventelønn	434
Aetats administrasjon	*1 973*
Totalt	*26 753*

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet

Tabell 3.5 Antall arbeidssøkere ved Aetat i løpet av året, og antall etter arbeidssøkerstatus 2001-2003

	2001	2002	2003
Arbeidssøkere i alt[1]	396 603	399 993	447 082
Helt ledige	267 516	296 954	334 879
Delvis sysselsatte	143 413	146 434	168 918
Ordinære tiltaksdeltakere	40 008	37 721	56 222
Ordinære arbeidssøkere i alt[2]	302 358	318 913	359 678
Yrkeshemmede	98 257	102 745	113 856

[1] Inkl. «Andre ordinære arbeidssøkere» (jobbskiftere, arbeidssøkere under utdanning m.v.)
[2] Ekskl. «Andre ordinære arbeidssøkere»
Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet

til arbeidsmarkedstiltak for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere ca. 23 pst.

Både som et ledd i styringen av etaten og for å fremme økt effektivitet i gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken, er detigangsatt forsøk med resultat- og aktivitetsbasert finansiering for enkelte av Aetats tjenester.Gjennom forsøk med stykkprisfinansiering av antall avklaringer av yrkeshemmede, søker en å øke antallet avklaringer og kutte ventetiden for den enkelte. Gjennom forsøket med bonus for rask behandling av dagpengesøknader, søker en å korte ned tiden fra arbeidssøkeren fremmer søknad om dagpenger til det fattes vedtak om ytelsen. Gjennom forsøket med bonus for effektiv utnyttelse av tiltaksmidler til yrkeshemmede, søker en å øke antallet som kommer i arbeid eller egenfinansiert utdanning.

3.3.3 Aetats brukere

Brukerne av Aetats tjenester omfatter ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere og arbeidsgivere.

Tabell 3.5 viser at det i løpet av 2003 var om lag 447.000 arbeidssøkere registrert som brukere av Aetat. Aetat har i tillegg mange uregistrerte brukere som får informasjon gjennom Aetat lokal og over aetat.no. Det foreligger ikke oversikt over antall arbeidsgivere/virksomheter som ble betjent av Aetat.

Sammenlignet med strømningstallene i tabell 3.5 viser beholdningstallene i tabell 3.6 at det er en betydelig gjennomstrømning av arbeidssøkere. Tabell 3.6 viser at det i gjennomsnitt pr. måned i 2003 var i underkant av 230 000 registrerte i Aetat.

3.3.4 Organisering

Aetat er organisert som en forvaltningsvirksomhet og iverksetter den offentlige arbeidsmarkedspolitikken under styring av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Aetat har ikke noe eget styre, og arbeidsdirektøren rapporterer direkte til departementet. Departementet gir nærmere forskrifter for etatens virksomhet og fastsetter i de årlige tildelingsbrevene nærmere retningslinjer for virksomheten gjennom mål og prioriteringer.

Tabell 3.6: Arbeidssøkere fordelt på status. Årsgjennomsnitt 2002 og 2003.
Endring i absolutte tall og i prosent

	2002	2003	Endring	Endring i prosent
Helt ledige	75 200	92 631	17 430	23
Delvis sysselsatte	35 590	41 409	5 819	16
Ordinære tiltaksdeltakere	9 285	14 309	5 024	54
Andre arbeidssøkere	1 818	2 752	934	51
Yrkeshemmede	72 444	77 645	5 201	7
I alt	194 337	228 745	34 408	18

Kilde: Aetat arbeidsdirektoratet

Aetat innførte ny organisering 1.1.2003. Etaten har nå to nivåer:

- Aetat Arbeidsdirektoratet, som har den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten.
- 153 Aetat lokal (samt ca 30 kontorer med begrenset åpningstid) som er delegert ansvar for løpende gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken. Ordningen med et fylkeskontor i hvert fylke er erstattet med et hovedkontor som i tillegg til å være et operativt Aetat lokal, også har det faglige og administrative ansvaret for virksomheten i fylket.

I tillegg til de to forvaltningsnivåene er det etablert flere interne spesialtjenester underlagt Aetat Arbeidsdirektoratet:

- Aetat ventelønnsseksjon (Oslo) administrerer ventelønnsordningen som utbetales til tjenestemenn i staten som blir arbeidsledige.
- Aetat lønnssentral (Steinkjer) drifter etatens lønningssystem og yter brukerstøtte til brukerne av lønns-, personal- og økonomisystemene.
- Aetat drift- og brukerstøtte (Steinkjer) tar imot, registrerer og løser/videreformidler problemer, spørsmål og feilmeldinger om alle elementer i IT-infrastrukturen og Aetats saksbehandlingssystemer.
- Aetat dagpengekontroll (Oslo) avdekker og forebygger misbruk av dagpenger og ytelser under yrkesrettet attføring.
- Aetat servicesenter (Mo i Rana) gir service til arbeids- og utdanningssøkere og arbeidsgivere via telefon, registrerer ledige stillinger på aetat.no, har ansvaret for meldekortsystemet og aetat.no, samt brukerstøtte for Aetats saksbehandlersystem.
- Aetat klage- og ankekontoret (Kristiansand) behandler klage- og ankesaker innenfor dagpengeordningen, yrkesmessig attføring og ettergivelse av tilbakebetalingskrav på avgjørelser knyttet til dagpenger, attføring og andre ytelser.

Videre er det etablert følgende brukerrettede spesialtjenester:

- Aetat arbeidsrådgivning finnes i alle fylker og er underlagt hovedkontoret. Det bistår Aetat lokal med spesialkompetanse i innsatsen for arbeidssøkere som opplever spesielle hindringer og avgrensninger i forbindelse med arbeid og utdanning.
- Aetat intro gir utvidet bistand til arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn og bistår Aetat for øvrig med kompetansespredning. Tjenesten er lokalisert i Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand og underlagt hovedkontoret i de respektive fylkene.
- Aetat senter for yrkesmessig attføring (Oslo) gir service til arbeidssøkere med redusert funksjonsevne. Senteret arbeider også med utvikling og utprøving av metoder for yrkesrettet attføring. Tjenesten er underlagt Arbeidsdirektoratet.

EURES (European Employment Service) er en del av EUs internasjonale arbeidsformidlingsnettverk. Gjennom EØS-avtalen er Aetat med i dette samarbeidet. Oppgavene er informasjon, registrering og oppfølging både av norske arbeidssøkere som ønsker å søke jobb i EØS, og av stillinger som arbeidsgivere i EØS-området lyser ut.

Oppgaver som tidligere ble utført av fylkeskontorene, og som nå ikke er lagt til hovedkontoret, er enten sentralisert til landsdekkende enheter eller delegert til Aetat lokalt.

Fylkesarbeidssjefene, som leder hovedkontorene, er delegert fullmakter til å bestemme hvordan virksomheten i fylkene skal organiseres, med unntak for opprettelse og nedleggelse av enheter, som bestemmes i Aetat Arbeidsdirektoratet etter forslag fra hovedkontorene. Gjennomgangen av Aetats organisering lokalt har medført at fylkene har organisert seg noe forskjellig. En relativt entydig utvikling er å samle forvaltningsmessige oppgaver knyttet til behandling av søknader om dagpenger, attføringspenger og økonomi knyttet til arbeidsmarkedstiltakene i regionale (fylkesvise) enheter. Dette innebærer at Aetat lokal tar imot søknader om dagpenger og gir informasjon om rettigheter og plikter, mens en regional enhet sørger for å fatte vedtak og for videre oppfølging. Ofte er slike løsninger koblet opp mot etablering av regionale eller fylkesvise «callsentra» som besvarer henvendelser om økonomi. Også oppgaver ved kjøp av arbeidsmarkedstiltak mv. kan i økende grad forventes å bli samlet i regionale enheter. Noen fylker har valgt å regionalisere arbeidet med tjenesteyting ved at veiledning, oppfølging, utarbeidelse av handlingsplaner, beslutninger om tiltaksbruk, arbeidsgiverkontakt og formidlingsbistand til arbeidsgivere er samlet i færre enheter enn før.

3.3.5 Ansatte, kompetanse og bruk av administrative ressurser

Ansatte

Antall ansatte varierer over tid og endres raskt som følge av utviklingen på arbeidsmarkedet og dimensjoneringen arbeidsmarkedspolitikken.

I 2002 utgjorde antall ansatte i Aetat ca. 3 200 årsverk. Disse var fordelt med ca.

- 2 550 ved Aetat lokal
- 230 ved Aetat Arbeidsdirektoratet
- 150 ved interne spesialenheter
- 250 ved brukerrettede spesialtjenester

Turnover blant de ansatte er også i noen grad konjunkturavhengig, og var forholdsvis lav i 2003, ca. 9 pst.

Kompetanse

73 pst. av de ansatte har ulike former for utdanning utover grunnutdanning. Per mars 2004 hadde 36 pst. utdanning fra høyskole eller universitet. Behovet for intern kompetansebygging endres ofte og krever stor grad av fleksibilitet i den interne kompetanseutviklingen.Etaten gjennomførte i 2003 en omfattende internopplæring. Det ble gjennomført i alt 167 samlinger med 2 454 deltakere. Samlingene har stor fokus på ferdighetstrening og arrangeres lokalt for å sikre felles teamforståelse og etablere prosesser for videreutvikling. En stor men avtakende andel (ca 20 pst.) av opplæringen var knyttet til opplæring i interne driftssystemer som følge av innføringen av nytt saksbehandlersystem. I økende grad har det vært lagt vekt på å styrke den enkeltes veiledningskompetanse og ferdighet knyttet til skjønnsutøvelse.

Bruk av administrative ressurser

Høsten 2003 ble det gjennomført en ressursbruksundersøkelse ved et utvalg av Aetat lokal, blant annet med sikte på å kunne estimere det samlede personellbehovet i etaten, jf. tabell 3.7.

I 2003 ble om lag 45 pst. av de totale personellressursene anvendt på generelle arbeidssøkerrelaterte arbeidsoppgaver. 29 pst. ble brukt på oppgaver relatert til yrkeshemmede arbeidssøkere, mens om lag 7 pst. ble brukt på virksomhetsområder som omfatter arbeidsgiver. Tilnærmet 19 pst. ble anvendt på administrasjonsoppgaver og interne opplæringsaktiviteter.

Tabell 3.7 Ressursbruk ved Aetat lokal 2003

Ressursbruksområde	Estimerte årsverk på landsbasis	Pst. andel personellressurser
Arbeidssøkere		
Førstegangssamtalen	371	15
Oppfølging av ordinære arbeidssøkere, ekskl. tiltaksdeltakere	247	10
Veiledning og oppfølging av ordinære tiltaksdeltakere	195	8
Saksbehandling dagpenger og individstønad	308	12
Arbeidsgivere		
Formidlingsrettet bistand til arbeidsgivere og arbeidssøkere	188	7
Yrkeshemmede		
Avklaring og oppfølging av yrkeshemmede, ekskl. tiltaksdeltakere	327	13
Oppfølging av yrkeshemmede tiltaksdeltakere	200	8
Saksbehandling attføringsytelser	208	8
Administrasjon		
Administrasjon og internservice	386	15
Interne opplæringsaktiviteter	104	4
Sum personellressurser	2 533	100

Kilde: Aetat Arbeidsdirektoratet

3.3.6 Klage og ankebehandling

Alle enkeltvedtak om økonomiske ytelser fattes av Aetat lokal og kan påklages. Klagene kan knytte seg både til utmålingen av ytelsene, skjønnsmessige vurderinger av retten til ytelsene (for eksempel vedtak om bortfall av ytelser som dagpenger og attføringspenger, behov for attføringsstønader), og klager på Aetats vurderinger av hvilke tiltak som vurderes å være hensiktsmessige i forbindelse med yrkesrettet attføring. Tjenester med vedtaksbehandling anses ikke som vedtak etter forvaltningsloven og kan følgelig ikke påklages.

Som den instans som har fattet vedtaket, er Aetat lokal første klageinstans. Dersom Aetat lokal ikke omgjør sitt vedtak, kan arbeidssøkeren påklage saken til Aetat klage- og ankekontoret, som er andre klageinstans. Avgjørelser i saker om dagpenger og yrkesrettet attføring kan påklages til Trygderetten og klage- og ankekontoret er da ankemotpart i slike saker.

Videre har Aetat klage- og ankekontoret følgende oppgaver knyttet til økonomisk ytelser med vedtak:

- Vurdere påtale i forbindelse med misbruk av økonomiske midler som Aetat administrerer eller fører tilsyn med.
- Behandle klager over vedtak om tilståelse av saksomkostninger når Aetat har fattet vedtak som førsteinstans. (Når Aetat klage- og ankekontoret har fattet vedtaket i første omgang er det Aetat Arbeidsdirektoratet som er klageinstans).
- Ta del i gjeldsordningssaker overfor namsmyndighetene ved spørsmål om kjæremål iht. gjeldsordningsloven.

De saker som er omtalt krever utstrakt bruk av skjønn både ved Aetat lokal og ved Aetat klage- og ankekontoret, og er ofte svært kompliserte saker. I de aller fleste tilfeller krever eller forutsetter saksbehandlingen brukerkontakt i første instans.

3.4 Sosialtjenesten

3.4.1 Lovgrunnlag og formål

Lov om sosiale tjenester m.v. (lov av 13.12.1991 nr. 81) er lovgrunnlaget for sosialtjenesten. Den har som formål (§ 1-1):

a) Å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.
b) Å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

Lov om sosiale tjenester m.v. gjelder i utgangspunktet alle som oppholder seg i riket. Gjennom forskrift er virkeområdet innskrenket til å gjelde alle med lovlig opphold. Gjennom forskrift er også rettighetene innskrenket for personer som ikke er norske statsborgere, og som ikke har bopel i Norge.

3.4.2 Ansvar, oppgaver og finansiering

Utvalget konsentrerer omtalen av sosialtjenesten til den tradisjonelle sosialkontortjenesten der den økonomiske sosialhjelpen er sentral. Pleie- og omsorgsdelen av sosialtjenesten omtales bare i begrenset grad.

Kommunene er pålagt ansvaret for ytelser og tjenester etter lov om sosiale tjenester. Loven pålegger kommunene både mer generelle oppgaver og visse individrettede tjenester og ytelser. Det er i betydelig grad overlatt til kommunene å konkretisere oppgavene som følger av ansvaret for sosiale tjenester. Det gjelder både med hensyn til valg av hjelpeform, og tjenestenes nærmere innhold og kvalitet.

Oppgaver

Lov om sosiale tjenester regulerer et sett av tjenester og ytelser som innvilges den som trenger det, for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Sosialtjenesten kan betraktes som det siste sikkerhetsnettet innenfor våre velferdsordninger.

I loven står rehabiliteringsperspektivet sentralt, og følger også delvis av sosialtjenestelovens selvhjelpsbestemmelse. Dette har sosialtjenesten felles med både trygdekontoret og Aetat som har rehabilitering som sentralt mål for sine brukere.

Økonomiske ytelser

Lov om sosiale tjenester skiller mellom tre stønadsformer:

Omsorgslønn (§ 4-2)

Kommunene har plikt til å ha en ordning med omsorgslønn til dem som har særlig tyngende omsorgsarbeid, men den enkelte har ikke noe rettskrav på omsorgslønn. Ordningen gjelder både gifte og andre frivillige omsorgsytere uten omsorgsplikt og foreldre som har omsorgsplikt for sine mindreårige barn. Kommunenes økonomiske ram-

me er styrende for tildeling. Ordningen overlapper i noen grad hjelpestønad som ytes fra folketrygden, og kommunen kan ta hensyn til hjelpestønaden ved tildeling og utmåling av omsorgslønnen.

Stønad til livsopphold (§ 5-1)
Den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. Kommunene fastsetter stønadene, men Sosialdepartementet har gitt veiledende retningslinjer om stønadsnivået.

Stønad i særlige tilfeller (§ 5-2)
Sosialtjenesten kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 5-1 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

Den økonomiske sosialhjelpen har en todelt karakter; den skal sikre økonomisk og sosial trygghet, men den skal også bidra til å gjøre brukeren selvhjulpen. Loven har en subsidiær karakter da det forutsettes at alle andre muligheter til å skaffe seg livsopphold, er utprøvd. I forskriften til loven understrekes særlig at mulighetene for arbeid må utredes grundig. Likeledes skal de som har krav på trygdeytelser, utnytte disse før sosialhjelp kan gis.

Sosialtjenesten har anledning til å stille vilkår knyttet til stønad (lov om sosiale tjenester § 5–3). Man skiller vanligvis mellom forvaltningsvilkår knyttet til saksbehandlingen og vilkår i forbindelse med det sosialfaglige rehabiliteringsarbeidet. Bruk av vilkår i rehabiliteringsøyemed forutsetter at det er mulig å gjennomføre det aktuelle tiltaket som vilkåret er rettet mot. Dersom vilkåret ikke følges opp, har sosialtjenesten anledning til å iverksette sanksjoner, dog skal rene nødrettsbetraktninger tas hensyn til.

Sosial- og helsedirektoratet har undersøkt bruken av vilkår[4]. De fleste sosialkontorer bruker vilkår i forbindelse med behandling av søknader om økonomisk stønad. Aktuelle vilkår her er for eksempel å framskaffe dokumentasjon eller melde seg arbeidsledig. Det er færre som bruker vilkår knyttet til sosial rehabilitering. Rundt en fjerdedel av sosialkontorene bruker vilkår i stort omfang på dette området, rundt halvparten bruker slike vilkår i noen grad, mens rundt 30 pst. ikke bruker eller bare i begrenset grad bruker vilkår på dette området. (Sosial- og helsedirektoratet, 2004)

Det er enda færre sosialkontorer som bruker vilkår knyttet til arbeid for sosialhjelp. Mer enn to tredjedeler av sosialkontorene bruker ikke dette virkemiddelet eller bare i begrenset utstrekning. En undersøkelse av bruken av arbeid for sosialhjelp i bydelene i Oslo (Kjørstad, 2002) viste at praksis på dette området varierte sterkt. Dette skyldtes bl.a. at sosialarbeiderne har stor frihet i sin fagutøvelse og at mange sosialarbeidere tar avstand fra arbeidsplikt på prinsipielt grunnlag. Det blir også argumentert med at de ressurssterke kan skaffe seg jobb uten at det blir stilt vilkår, mens de ressurssvake trenger en annen type oppfølging før deltakelse i arbeidslivet er aktuelt.

Loven gir imidlertid ingen direkte veiledning om hvordan sosialtjenesten skal forholde seg, dersom en stønadsmottaker nekter å oppfylle vilkår. Det klare utgangspunkt er likevel at stønaden helt eller delvis faller bort dersom vilkåret ikke oppfylles. En beslutning om reduksjon eller stans av stønaden må fattes i form av enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen.

Ut fra alminnelige nødrettsbetraktninger kan en søker som befinner seg i en nødssituasjon, ha krav på hjelp selv om lovlig satte vilkår brytes uten rimelig grunn. I slike tilfeller vil det imidlertid dreie seg om ren nødhjelp.

Bruk av skjønn i sosialtjenesten
Vedtak etter lov om sosiale tjenester fattes etter en individuell vurdering i hver enkelt sak. Den bistand som ytes er i stor grad basert på den enkelte saksbehandlers faglige skjønn. Det er i liten grad utviklet en faglig standard for skjønnsutøvelse.

Standardisering av saksbehandlingen og redusert bruk av skjønn skjer i hovedsak ut fra effektiviseringshensyn og et ønske om større grad av rettighetsorientering av sosialhjelpen, dvs. at brukeren skal ha større forutsigbarhet når det gjelder utfallet av sin sak og at saksbehandlingen skal være basert på kjente kriterier.

Det er opp til kommunene å fatte vedtak om hvilke beslutninger som skal delegeres til administrasjonen og til hvilken del av kommunens virksomhet (etat). En kartlegging i 2002 viser at flertallet av kommuner - 6 av 10 kommuner - har fordelt fullmakt til å fatte vedtak om ytelser etter lov om sosiale tjenester mellom administrasjon og folkevalgte klientutvalg. Klientutvalgenes myndighet er vanligvis begrenset til behandling av mer prinsipielle saker og klager over enkeltvedtak fattet av

[4] Spørreskjema sendt til kommunene fra Sosial- og helsedirektoratet via Fylkesmannsembetene, våren 2004. 278 lokale tjenester (kommuner og bydelskontorer) fra 15 fylker. Dvs. om lag 2 av 3 lokalkontorer har svart. Svarene er bearbeidet av Sosial- og helsedirektoratet, og datert 10.05.2004.

administrasjonen. Noen klientutvalg behandler også saker etter § 5.2 (tilleggsytelser).

Den sterke økningen i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp ut over i 1980-årene medførte at det i praksis ble umulig for politikerne å følge opp enkeltsaker, og vedtaksmyndigheten ble etter hvert i stor grad overlatt til fagfolkene. For å sikre den nødvendige politiske styringen over dette feltet, utviklet derfor kommunene nye styringsmidler, bl.a. lokale retningslinjer for stønadsutmåling.

Sosialdepartementet tok i 2001 i bruk hjemmelen i sosialtjenesteloven til å fastsette veiledende sentrale retningslinjer om stønadsnivået. Rundskrivet er datert i februar og allerede i august hadde en tredjedel av kommunene vedtatt å følge de statlige normene og 40 pst. hadde endring av normene til vurdering eller behandling. (Knoff, 2001) En kartlegging i 2002 viste at 7 av 10 kommuner fulgte de statlige normene eller lå over disse. Det vises til nærmere drøfting i kap. 8.

I saker der det fattes vedtak om ytelser (økonomisk sosialhjelp og omsorgslønn) griper standardisert og skjønnsbasert saksbehandling i hverandre. Sosialtjenesteloven forutsetter individuell prøving av hver sak. I dette ligger at det ikke er anledning for kommunene til å standardisere ytelsene fullt ut. Det er likevel sterke innslag av standardisering gjennom bruk av lokale og sentrale veiledende retningslinjer for stønadsnivået. Forskning viser at enklere saker er gjenstand for høyere grad av standardisering enn mer komplekse saker (Hanssen, 1998).

Brukerkontakten varierer sterkt fra engangsbrukere som får råd og veiledning over telefon, til brukere med sammensatte og kompliserte problemer som følges tett opp gjennom hyppig personlig kontakt over flere år. Tabell 3.8 viser de vanligste kontaktformene mellom brukere og sosialtjenesten når det gjelder økonomiske ytelser.

Tjenester med vedtaksbehandling

Sosialkontorene har et bredt oppgavespekter og sosialarbeiderne skal vurdere behov og yte hjelp til mennesker som er i en vanskelig livssituasjon. I tillegg til å fatte vedtak om ytelser skal de gi råd og veiledning og fatte vedtak om tildeling av ulike tjenester. I arbeidet med brukere med økonomiske problemer vil sosialarbeideren både ha en rolle som rådgiver og som forvalter.

De sosiale tjenester det enkelte individ vil kunne ha et rettslig krav på er regulert i lovens § 4-1–4-5. Bestemmelsene omfatter følgende tjenester:

- Praktisk bistand og opplæring pga. sykdom, funksjonshemming, alder eller andre årsaker.
- Støttekontakt pga. funksjonshemming, alder eller sosiale problemer.
- Avlastningstiltak pga. tyngende omsorgsarbeid.
- Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester.

Tabell 3.9 viser grad av skjønnsbasert saksbehandling i saker om tjenester som krever vedtak. Se nærmere omtale om bruk av skjønn under omtalen av økonomiske ytelser.

Tabell 3.10 viser de vanligste kontaktformene mellom brukere og sosialtjenesten etter type tjeneste.

Kommunene vil også kunne yte tjenester de ikke har et lovpålagt ansvar for.

Den oppgaven sosialtjenesten de senere årene i stadig større grad har vektlagt, er tiltaksarbeid. Dette tilsvarer det arbeidet vi finner på attføring, kurs, praksisplass, tiltak osv. i Aetat. I mellomstore og store kommuner er denne virksomheten ofte organisert i egen tiltaksavdeling/team. Men det er også utstrakt grad av tiltaksfokus i små kommuner som jobber etter en generalisttilnærming. Tiltaksarbeidet er ikke direkte regulert i lov om sosiale tjenester, men kan knyttes an til lovens subsidiære karakter, selvhjelpsprinsippet, vilkårsbestemmelsen og til sosialtjenestens iverksetter- og koordineringsansvar.

Kommunene har ikke et formelt ansvar for alternative sysselsettings- og aktiviseringstiltak for grupper der ordinært arbeid ikke er aktuelt. De fleste kommuner har likevel påtatt seg et driftsansvar for varig tilrettelagt arbeid (vernet arbeid) til utsatte grupper, med full eller delvis statlig finansiering. Målgruppen omfatter blant andre psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser. Kommunene driver i varierende grad også aktiviseringstiltak og fritidstiltak for disse målgruppene. Staten har i senere år brukt øremerkede midler for å stimulere kommunene til å utvikle slike tiltak. Kommunene har ellers i varierende grad tatt initiativ til å utvikle aktiviseringstiltak for arbeidsledig ungdom med sammensatte, ofte ikke-diagnostiserte behov.

Tjenester uten vedtaksbehandling:

- Informasjon, råd og veiledning.
- Bistand til anskaffelse av midlertidig bolig mv.
- Råd, veiledning og tiltak for å hjelpe den enkelte til å komme bort fra rusmiddelmisbruk.
- Utarbeidelse av individuell plan.

Informasjon, råd og veiledning er en sentral del av sosialt arbeid som har som mål å hjelpe individer

Tabell 3.8 De vanligste kontaktformer mellom brukere og sosialtjenesten etter type ytelse

§	*Type ytelse*	*Type kontakt med bruker*	*Merknad*
§ 4-2	Omsorgslønn	Kontantstøtte til søker Alltid i samråd med bruker etter direkte oppmøte. Ofte hjemmebesøk.	
§5–1	Økonomisk sosialhjelp til livsopphold	Nye brukere: I hovedsak personlig møte med sosialtjenesten.	I all hovedsak overført direkte til konto, i noen tilfeller sjekk/anvisning.
		Behov over 3 mnd: Det første møte er personlig kontakt med sosialtjenesten som vist over, dernest mest over telefon. Om vedkommende er i tiltak, er det en kontinuerlig oppfølging av brukeren med oppmøte.	
		Langvarig støtte: Telefon/brev, en sjelden gang oppmøte.	Personer som har varig lav trygdeytelse, lav arbeidsinntekt eller personer som verken har rettigheter i trygd eller anses aktuelle for arbeid og/eller utdanning, i hovedsak fremmedspråklige og rusmisbrukere, uten a-m-tiltak.
		Der mottakeren av økonomisk sosialhjelp deltar i tiltak, er under attføring mv., har sosialtjenesten ofte en systematisk og tett oppfølging.	
§ 5-2	Økonomisk sosialhjelp til andre utgifter	Innvilges tidvis overfor nye brukere for å «rydde» i økonomien, samt tidvis overfor brukere som har vært i systemet over tid og har et særlig behov for ekstra ytelser. Bestemmelsen anvendes relativt sjelden. Alltid i samråd med bruker etter direkte brukerkontakt.	Denne bestemmelsen har kommet noe mer til anvendelse der det er et nært samarbeid med Aetat. Det er flere eksempler på at Aetat dekker kurs/tiltaksplass mv, og sosialtjenesten dekker ekstrautgifter knyttet til tilbudet.

Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

eller grupper til å forbedre eller gjenopprette sine evner til å fungere som selvstendige sosiale aktører i samfunnet, og til å skape gunstige samfunnsmessige rammevilkår for å oppnå dette.

Nye brukere møter vanligvis sosialkontortjenesten først gjennom en enhet for mottak/avklaring. Her kartlegges brukerens behov, det gis råd og veiledning med utgangspunkt i Lov om sosiale tjenester § 4–1. Har brukeren rett på hjelp, fattes vedtak om dette.

Kartleggingen og avklaringen kan skje over telefon, men i all hovedsak foregår denne kontakten i direkte møte med sosialtjenesten. I saker som betraktes som «enkle», gjerne der det er snakk om kortvarig hjelpebehov, er det imidlertid ikke uvanlig at kartleggingssamtalen og avklaringen foretas telefonisk eller pr. brev.

En stor andel av brukerne som henvender seg til sosialtjenesten har behov for bistand fra Aetat eller trygdekontoret. Sosialtjenesten informerer om dette og initierer kontakt. I en del tilfeller tar det tid før den aktuelle søker får bistand fra Aetat og/eller trygdekontoret og i påvente av dette, plikter ofte sosialtjenesten å yte hjelp.

Brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har etter 1. januar 2004 rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren. Sosialtjenesten i kom-

Tabell 3.9 Grad av standardisert/skjønnsbasert saksbehandling av tjenester som krever vedtak

§	*Type tjeneste*	*Grad av standardisert saksbehandling*	*Grad av skjønnsmessig saksbehandling*
§ 4–2, pkt	Avlastningstiltak	I noen grad automatisert ved at kommunene har utarbeidet interne «kjøreregler» for saksbehandlingen. Kommunene står forholdsvis fritt i å avgjøre type avlastningstiltak.	Høy grad av samhandling med bruker, faglig skjønnsutøvelse vil derfor ha relativt betydelig innvirkning på utfallet av saken
	Hjemmehjelp	Høy grad av standardisering.	
	Støttekontakt	Lav grad av standardisering.	Høy grad av samhandling med bruker, faglig skjønnsutøvelse vil derfor ha relativt betydelig innvirkning på utfallet av saken.
§ 6-1 (§ 4–2)	Institusjonsbehandling - rus	Bestemte kriterier som må være oppfylt før innsøking institusjon. Disse kriteriene er nedfelt i kap. 6 i lov om sosiale tjenester.	Høy grad av samhandling med bruker, faglig skjønnsutøvelse vil derfor ha relativt betydelig innvirkning på utfallet av saken.

Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

Tabell 3.10 De vanligste kontaktformer mellom brukere og sosialtjenesten etter type tjeneste

§	*Type tjeneste*	*Type kontakt med bruker*	*Merknad*
§ 4–2	Avlastningstiltak	Hyppige hjemmebesøk.	Ofte har kommunene selv tiltak.
	Hjemmehjelp, praktisk bistand og opplæring	Alltid hjemmebesøk.	
	Støttekontakt	Personlig møte med bruker, ofte flere samtaler og hjemmebesøk.	
§ 6 - 1	Institusjonsbehandling - rus	Nært samarbeid med bruker og institusjon, mange samtaler mellom sosialtjenesten og bruker, ofte flere møter med institusjon, behandlende lege o.a. aktuelle i forkant av oppholdet. Regelmessig kontakt under oppholdet og tett oppfølging etter oppholdet: Hjemmebesøk, besøk på ulike tiltak, bohjelp, økonomisk rådgivning mv.	

Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

munen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.

Andre oppgaver

De mer generelle oppgavene etter sosialtjenesteloven omfatter (§ 3-1 og 3-3):

- Forebyggende virksomhet.
- Samarbeid med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse de oppgaver kommunen er pålagt.
- Samarbeid med frivillige organisasjoner.
- Medvirke til å skaffe bolig til grupper som ikke selv klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet.

Den forebyggende virksomheten kan ha ulike karakter og være rettet mot hele befolkningen eller særskilte grupper. De generelle tiltakene dreier seg i stor grad om å bidra til å legge til rette for gode lokalsamfunn der færrest mulig faller utenfor. Dette kan oppnås gjennom sosialtjenestens

deltakelse i planprosessene i kommunen, men også ved drift av eller økonomisk støtte til generelle velferdstiltak som ungdomsklubber, idrettsaktivtiter og eldresentre. I noen tilfeller praktiseres nærmiljø- eller samfunnsarbeid i lokalsamfunn (eksempelvis bomiljøtiltak).

Sosialtjenesten driver også forebygging overfor grupper som har stor risiko for å utvikle problemer, og igangsetter tiltak for å forhindre videreutvikling av allerede oppståtte problemer. Et eksempel her kan være tiltak for å forhindre nyrekruttering av misbrukere gjennom oppsøkende virksomhet i rusbelastede ungdomsmiljøer. Et annet tiltak er å forhindre at unge, nye søkere blir værende som passive mottakere i stønadssystemet.

Sosialtjenesten har en viktig rolle som premissgiver for det arbeid andre etater gjør som støtter opp under sosialtjenestelovens formål. Det vil blant annet kunne dreie seg om å rapportere om behov for ulike typer tiltak som andre er ansvarlige for, og å samarbeide om innholdet i disse.

Sosialtjenesten har en plikt til å vurdere om det er behov for å samarbeide med andre. Dette gjelder både innenfor kommunen og i andre, for eksempel Aetat og trygdeetaten.

Kjøp av tjenester

Sosialtjenesten har liten tradisjon for kjøp av tjenester, unntatt pleie- og omsorgstjenester i form av institusjonsplasser fra frivillige organisasjoner og som nå også kjøper slike plasser fra kommersielle aktører. Dette gjelder primært sykehjem, hjemlet i Lov om helsetjenesten i kommunene. Innenfor rusomsorgen er det mange private aktører som driver institusjoner og som i dag har etablert avtaler med helseforetakene (jf. rusreformene). En kartlegging Sosial- og helsedirektoratet har gjort, viser at rundt halvparten av kommunene kjøper tjenester i varierende omfang.

Oppfølging og kontroll

Sosialtjenesten arbeider aktivt for å unngå misbruk av økonomisk sosialhjelp. Den viktigste oppfølgingen skjer ved innhenting og kontroll av inntekts- og formuesopplysninger i forbindelse med søknadsbehandling. En del sosialkontorer har også innført kontrollrutiner ut over det som skjer ved den ordinære saksbehandlingen.

Fylkesmennene opplyser at det finnes lite systematisk kunnskap om misbruk av økonomisk sosialhjelp. De vanligste formene for misbruk synes å være mottak av økonomisk sosialhjelp uten å oppgi arbeids- eller trygdeinntekt og ulike former for å «skjule» formuen ved at den plasseres hos andre eller på fiktive konti.

Finansiering

Sosialtjenesten finansieres i all hovedsak gjennom rammetilskuddet fra staten og kommunenes frie inntekter. Innenfor pleie- og omsorgstjenestene, særlig i institusjon, kommer brukerbetalingen i tillegg.

Driftsutgiftene ved sosialkontorene, inkludert utgifter til ulike tiltak, budsjetteres i kommunebudsjettene på linje med andre utgifter. Når det gjelder utgiftene til økonomisk sosialhjelp har kommunen i realiteten plikt til å yte stønad uavhengig av budsjettsituasjonen når lovens vilkår for rett til stønad til livsopphold er oppfylt, dvs. når søkeren «ikke kan sørge for sitt livsopphold». I departementets rundskriv til kommunene går det fram at kommunene plikter å framskaffe midler til sosialhjelp.

Tabell 3.11 viser samlede netto driftsutgifter til drift, tiltak og stønader ved sosialkontorene som i 2003 var 7,4 milliarder kroner. Det ble betalt ut om lag 4,2 milliarder kroner i økonomisk sosialhjelp i 2003.

3.4.3 Sosialtjenestens brukere

Sosialtjenestens brukere omfatter personer som har behov for økonomisk sosialhjelp og personer med ulike andre hjelpebehov, blant annet brukere som trenger råd og veiledning av sosial og økonomisk art, bistand med å komme i arbeid, bistand til å skaffe bolig, praktisk assistanse i hjemmet, avlastning på grunn av omsorgsoppgaver og personer med problemer med rus og kriminalitet.

I løpet av 2002 mottok om lag 129 000 personer

Tabell 3.11 Kommunenes netto driftsutgifter til sosialkontortjenestene i 2003 (i tusen kroner, og i prosent av totale utgifter)

Økonomisk sosialhjelp	4 224	57 pst.
Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	2 015	27 pst.
Tilbud til personer med rusproblemer	621	8 pst.
Kommunale sysselsettingstiltak	562	8 pst.
Sum	7 422	100 pst.

Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

sosialhjelp. I siste halvdel av 1990-tallet gikk antall sosialhjelpsmottakere ned, mens det har vært en svak økning fra 2000. De aller fleste sosialhjelpsmottakere har et stønads- og hjelpebehov av kortere varighet. I 2002 var det om lag 44 100 langtidsmottakere, dvs. personer som mottok sosialhjelp sammenhengende i mer enn seks måneder. Dette tilsvarer 34 pst. av alle sosialhjelpsmottakere. Bare om lag 15 pst. av langtidsmottakerne er i ordinær jobb.

Undersøkelser viser at sosialhjelp er en viktig inntektskilde for ikke-vestlige innvandrerhusholdninger. I 1997 var andelen ikke-vestlige innvandrere som mottok sosialhjelp, fem ganger høyere enn i resten av befolkningen. Over halvparten er langtidsmottakere av sosialhjelp. Enslige unge menn med svak eller liten tilknytning til arbeidslivet er også overrepresentert i gruppen langtidsmottakere. Langtidsmottakere mangler ofte både formelle kvalifikasjoner og arbeidslivserfaring. Utdanningsnivået blant sosialhjelpsmottakere er betydelig lavere enn i befolkningen for øvrig. I 1997 hadde kun 6 pst. av sosialhjelpsmottakerne høyskole/universitetsutdanning, mot 21 pst. i befolkningen.

Flere studier på 1990-tallet konkluderer med at sosialhjelpsmottakere har større fysiske og psykiske helseproblemer enn befolkningen generelt. En del har også betydelige problemer knyttet til rusmiddelmisbruk, ofte koblet med psykiske og helsemessige følgetilstander.

Det foreligger lite opplysninger som viser antall brukere av sosialkontorene som ikke mottar økonomisk sosialhjelp og hvilke tjenester de mottar.

3.4.4 Organisering

Kommunene står relativt fritt til å organisere arbeidet med disse oppgavene. Lov om sosial omsorg medførte at det ble opprettet sosialkontorer i de fleste kommuner ut over på 1960- og 70-tallet. De hadde oppgaver både innenfor pleie- og omsorg og oppgaver knyttet til økonomisk sosialhjelp med tilhørende tjenester. Da kommunene midt på 1980-tallet fikk ansvar for en større del av helsetjenestene, ble de samlede helse- og sosialtjenestene organisert i en felles etat som i mange kommuner ble delt i et sosialkontor, en enhet for pleie- og omsorg og en helsedel. Innenfor sosialkontortjenestene har det skjedd en ytterligere spesialisering som i litt større kommuner deler virksomheten i minimum tre enheter; økonomisk sosialhjelp, tiltaksarbeid og rus.

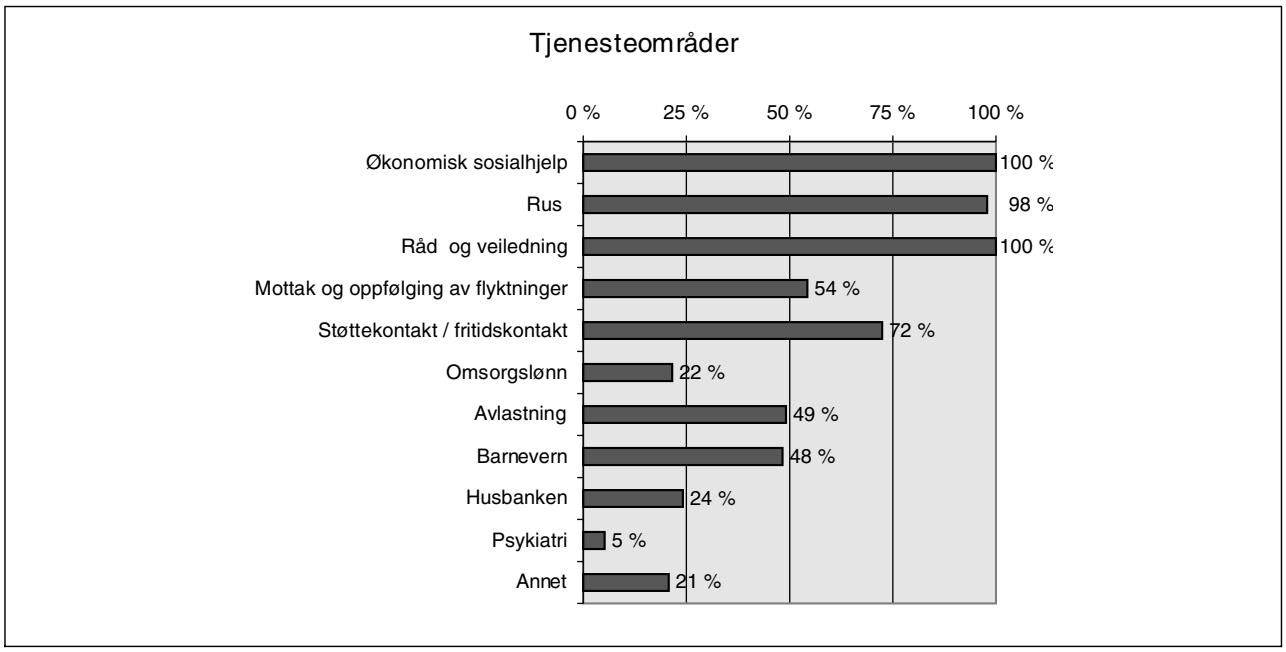
Generelt har større kommuner en høyere spesialiseringsgrad enn små kommuner. I små kommuner arbeider den enkelte ansatte som generalister med et bredt og variert ansvarsområde. I enkeltsaker innebærer generalisttilnærmingen at en og samme saksbehandler forvalter flere lovverk, for eksempel både bestemmelser som regulerer økonomisk sosialhjelp, hjemmehjelp, bistand etter barnevernloven mv.

Sosialtjenestene i større kommuner har til dels gått svært langt i spesialisering og kan omfatte følgende enheter:

- *Mottak/avklaring* av nye søkere, herunder råd/veiledning etter lov om sosiale tjenester.
- *Økonomisk bistand* etter lov om sosiale tjenester.
- *Rustjenester* etter lov om sosiale tjenester, herunder rådgivningstjenester, innsøking i institusjon, oppfølging under og etter institusjonsopphold, koordinering og gjennomføring av legemiddelassistert rehabilitering.
- *Tjenester etter kap. 4* som støttekontakt, avlastningstiltak, institusjonsplass, praktisk bistand og opplæring mv. I en rekke kommuner er dette lagt til pleie- og omsorgsetaten og/eller enhet for rehabilitering.
- *Tiltaksarbeid.*
- *Bolig*: Forvaltning av kommunal boligmasse og husbankens regelverk, boligsosialt arbeid og egne botiltak.
- *Flyktninger/innvandrere/asylsøkere:* En del kommuner har organisert tjenester til denne målgruppen i egen enhet.
- *Psykiatri:* Ganske mange kommuner har etablert egne enheter for denne målgruppen, eksempelvis dagsentre. En del kommuner har integrerte tjenester til målgruppen. Dette gjelder primært pleie- og omsorgstjenesten. Noen få kommuner har lagt enheten under sosialtjenesten, enda færre under kulturetaten.
- *Oppfølging/arbeidsrettede tiltak:* En rekke sosialtjenester har egen oppfølgingstjeneste for brukere som har behov for langvarig kontakt med tjenesten. Denne brukergruppen har ikke nødvendigvis rusrelaterte problemer, men kan for eksempel ha problemer med tilknytning til arbeidsmarkedet, begrensede ressurser i eget nettverk og trenger ofte råd og veiledning knyttet til økonomi og hverdagsliv.

Om lag 20 pst. av kommunene er selvstendige eiere av arbeidsmarkedsbedrifter, mens 44 pst. er medeiere.

Lov om sosiale tjenester favner personer i alle aldersgrupper. Figur 3.3 gir oversikt over hvilke



Figur 3.3 Tjenesteområder ved sosialkontorene
Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

tjenesteområder hvert enkelt sosialkontor arbeider med. Praktisk talt alle har økonomisk sosialhjelp og rus, samt råd og veiledning blant sine tjenesteområder. Tre av fire har støttekontakt/fritidskontakt, og rundt halvparten har mottak og oppfølging av flyktninger, avlastning og barnevern.

Tidligere var barnevernet ofte organisert sammen med sosialkontoret. Nå skal det i hver kommune være en administrasjon for barneverntjenester med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven. I mange kommuner er derfor barnevernet skilt ut fra sosialkontoret. I halvparten av kommunene består barnevernsadministrasjonen av ett årsverk eller mindre. I disse kommunene er barnevernet vanligvis knyttet nært organisatorisk til sosialtjenesten.

3.4.5 Ansatte, kompetanse og bruk av administrative ressurser

Sosialkontortjenesten i kommunene hadde i 2002 om lag 5 800 stillinger. Tjenesten hadde i perioden 1.10.2001–1.10.2002 en turnover på 13,6 pst.[5] 40 pst. av de ansatte var 45 år og eldre. 25,6 pst. var 50 år og eldre.

Lov om sosiale tjenester inneholder ingen krav til fagutdanning hos de ansatte i sosialtjenesten. Det er dermed opp til kommunen å vurdere hvilken kompetanse disse skal ha. Ved utgangen av år 2000 hadde vel 50 pst. sosialfaglig utdanning. Av disse var 42 pst. sosionomer. 14 pst. hadde annen universitets- og høyskoleutdanning, 22 pst. hadde kontor- eller merkantil utdanning og de resterende 14 pst. hadde annen utdanning.

Figur 3.4 gir oversikt over antall årsverk i sosialtjenesten. I underkant av halvparten av kommunene har mellom 0 og 4 årsverk, 22 pst. har mellom 5 og 9 årsverk og 16 pst. mellom 10 og 19 årsverk.

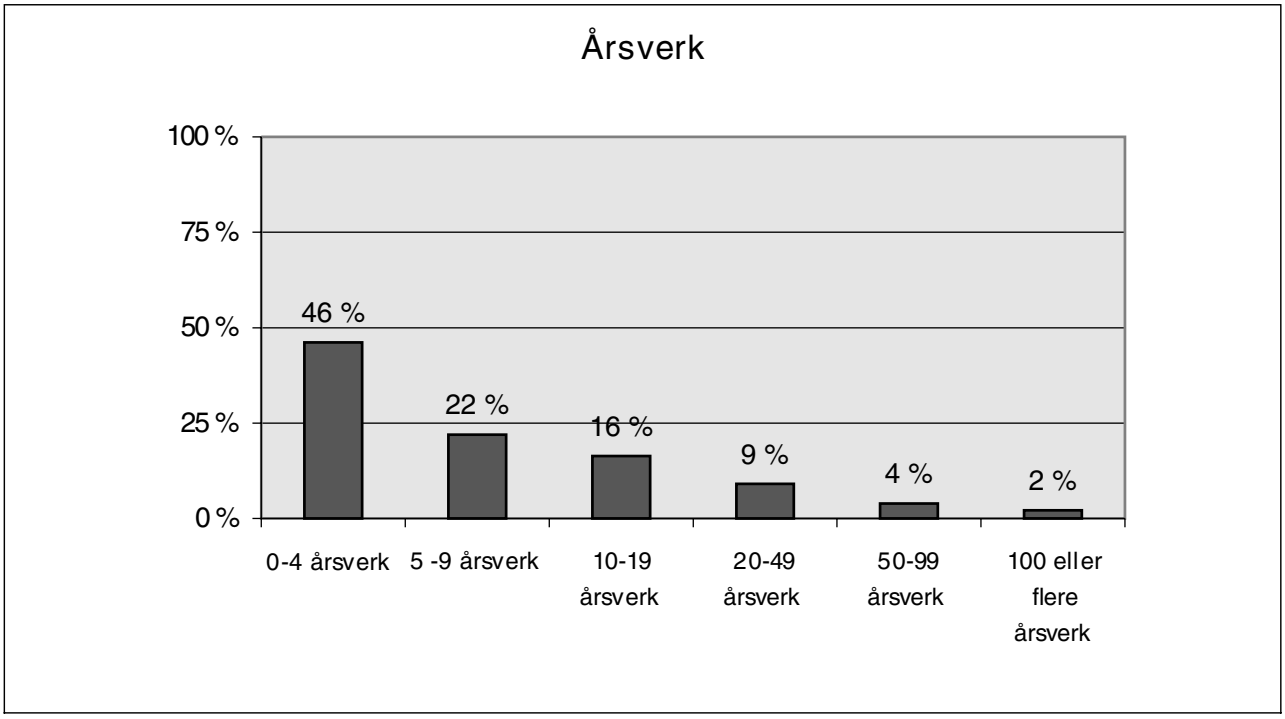
Det finnes ikke systematisk kunnskap om sosialkontorenes bruk av arbeidstid eller ressurser på ulike arbeidsoppgaver. En oversikt over sosialarbeidernes bruk av arbeidstid ved to sosialkontorer i Bergen kan imidlertid gi en pekepinn. Tabell 3.12 viser at en hoveddel av tiden blir brukt til kontakt med brukere, forvaltningsarbeid og møter. Rundt 8 pst. av tiden blir brukt til tverretatlig samarbeid.

Tabell 3.12 Sosialkuratorenes arbeidstidsbruk ved to sosialkontorer i Bergen

Aktivitet	*Pst. av registrert tid*
Kontakt med brukere	22.6 %
Forvaltningsarbeid	27.1 %
Tiltaksarbeid	13.3 %
Møter	18.1 %
Opplæring/veiledning	5.3 %
Annet	13.6 %
Sum arbeidstid	100.0 %
- herav tverretatlig samarbeid	8.2 %

Kilde: Helgøy og Ravneberg, 2003

[5] I perioden 1.20.2001-1.10.2002 var turnover for kommunesektoren generelt 12 pst.



Figur 3.4 Fordeling av kommuner etter antall årsverk ved sosialkontoret
Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

3.4.6 Klage og ankebehandling

En klage over vedtak skal sendes sosialtjenesten som skal behandle saken på nytt. I noen kommuner kan denne klagebehandlingen være lagt til egne folkevalgte klientutvalg. Dersom kommunen ikke gir klager medhold, skal kommunen sende saken til fylkesmannen for behandling. Fylkesmannen kan prøve alle sider ved vedtaket unntatt kommunens frie skjønn. Skjønnet kan bare overprøves dersom fylkesmannen finner at skjønnet er åpenbart urimelig. I behandlingen av klager knyttet til stønadsnivået for økonomisk sosialhjelp, vil satsene staten har gitt i sine veiledende retningslinjer, ha betydning for det nivået fylkesmannen sammenligner med, når fylkesmannen skal vurdere om kommunene har utvist et åpenbart urimelig skjønn.

3.5 Felles brukere

Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten har alle et ansvar for personer som har problemer med å komme i arbeid. Dette gjør at de har viktige grenseflater og et betydelig omfang felles brukere som de må samhandle om. Antall felles brukere har økt over tid.

En brukerorientert tilnærming basert på en individuell vurdering av behov for et helhetlig tjenestetilbud til brukeren, betyr at flere blir felles brukere. Dette forsterker behovet for samhandling og samarbeid mellom etatene. Rehabilitering er en helhetlig prosess som forutsetter tverretatlig og tverrfaglig samhandling, jf. St.meld. nr. 21 (1998-1999) Rehabiliteringsmeldingen. Lovfesting av individuelle planer i helselovgivningen og i lov om sosiale tjenester er uttrykk for en brukerrettet og helhetlig arbeidsmetodikk. Samarbeid mellom de tre arbeids- og velferdsetater står sentralt, men helsetjenesten, utdanningssektoren, andre deler av det kommunale velferdstilbudet, arbeidsgivere og frivillige organisasjoner er også sentrale samarbeidsparter om arbeids- og velferdsforvaltningens felles brukere. Samarbeidet mellom ulike aktører omtales nærmere senere i kap. 3.

I dette avsnittet tas det sikte på å belyse forhold som gir felles brukere, og gi et kort omriss av omfanget av felles brukere av etatene. Det er i hovedsak to grunner til at enkelte brukere må henvende seg til flere av etatene på samme tid.

For det første kan brukere ha rett til ytelser og trenge tjenester som er forvaltet av ulike etater. En del mottakere av trygd og sosialhjelp må henvende seg til Aetat for å bli registret som arbeidsledig eller yrkeshemmet og få de tjenestene som er knyttet til dette. I 2001 var vel 36 000 (28 pst.) av sosialhjelpsmottakerne registrert som arbeidssøkere. Flyktninger har, med få unntak, økonomisk sosialhjelp som inntekt den første fasen etter bosetting, samtidig som mange også er registrert som arbeidssøkere hos Aetat. Innføring av intro-

duksjonsstønaden har bl.a. som målsetting å unngå bruk av økonomisk sosialhjelp til flyktninger.

For det andre har noen trygdemottakere økonomiske vansker som gjør at de trenger supplerende økonomisk sosialhjelp i tillegg til kontantytelser fra trygdeetaten eller Aetat. Det kan være fordi de bare har opparbeidet rett til lave trygdeytelser eller fordi de har problemer med boutgifter eller andre utgifter. Blant om lag 129 000 sosialhjelpsmottakere i 2002 hadde over halvparten supplerende økonomisk sosialhjelp. Vel 61 000 av disse var trygdemottakere som fikk slik supplerende hjelp. Dette utgjør nesten halvparten av alle sosialhjelpsmottakerne, men en liten andel av de mange trygdemottakerne. De største gruppene trygdemottakere som får supplerende sosialhjelp, er enslige forsørgere med overgangsstønad og uførepensjonister, mens det er relativt få mottakere av sykepenger, etterlattepensjon, alderspensjon eller dagpenger som får supplerende stønad fra sosialkontoret.

En del brukere trenger også tjenester som forvaltes av andre instanser, f.eks. i kommunen. Det kan være helsetjenester, behandling for rusmiddelmisbruk, barnehager, utdanning, bolig, m.v. Slike brukere mangler en dokumentasjon for.

Over tid vil det være mange som kan motta ulike ytelser og tjenester fra flere etater, uten at de nødvendigvis har behov for samordning, f.eks. ytelser knyttet til livsløpet, slik som overgang fra yrkesaktivitet til pensjon. Det kan innebære overganger mellom ulike familiefaser, slik som ved giftermål eller dødsfall. De overgangene som vies særlig oppmerksomhet i denne rapporten, gjelder personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å delta i inntektsgivende arbeid. Her peker mottakere av helserelaterte stønader seg ut: sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon. Attføringspenger og attføringstiltak forvaltes av Aetat, men de andre ytelsene forvaltes av trygdeetaten. Gjennom et sykdomsrelatert stønadsforløp vil brukerne således komme i kontakt med minst to statlige etater.

Mottakere av sosialhjelp trenger også ofte bistand fra flere. St.meld. nr. 14 benyttet data for å belyse omfanget av samtidige, felles brukere av de tre etatene. Nye analyser som belyser stønadsforløp over tid, basert på registerdata fra perioden 1993-2000 (Fevang mfl., 2004) viser at det store flertall (85 pst.) av vel 2,4 mill påbegynte og avsluttede stønads forløp i perioden 1993-2000 forholdt seg bare til én etat. De resterende 15 pst. (365 000) omfattet kombinasjoner av to eller tre etater. Omfanget av fleretatsbruk øker med varighet i forløpene. Det er særlig personer som starter sitt stønadsforløp med sosialhjelp som forholder seg til flere etater.

Eksempler på felles brukere

Mange kommuner har et stort antall unge sosialhjelpsmottakere. Erfaringsvis har disse ofte sammensatte problemer som gjør at det er behov for tjenester fra flere etater. Dette bekreftes av fylkesmennenes beskrivelse av en typisk fleretatsbruker fra sosialtjenesten. De beskriver en bruker med omfattende problemer knyttet til rus, psykiske problemer, lite utdanning og arbeidserfaring, boligproblemer, manglende nettverk, og med særlige behov knyttet til helse og behandling (Sosial- og helsedirektoratet, 2004).

Et typisk tilfelle kan være en person mellom 25-30 år med lav utdanning og tilfeldig/begrenset yrkeserfaring. Vedkommende fungerer dårlig i det daglige, har ingen struktur på dagen, og begrenset sosialt nettverk. Legeopplysninger beskriver gjerne en person med en blanding av psykososiale/psykiske problemer. Ikke alle har sykdom som gir rett til stønad fra trygden, men enkelte kvalifiserer for slike ytelser.

Personen kan i begynnelsen ha behov for et lavterskeltilbud der målet er å gjøre vedkommende i stand til å begynne i tiltak i regi av Aetat. Kommunen/sosialkontoret tilbyr i enkelte tilfeller tiltak der personen gjennom oppfølging fra kommunen får hjelp til å få struktur i hverdagen, eks. det å møte opp til faste avtaler og enkel jobbtrening/aktivisering. Disse tiltakene kan enkelte ganger kombineres med oppfølging/behandling hos lege/psykolog etc. Mange av disse brukerne krever tett oppfølging over tid før de blir i stand til å starte i arbeidsrettede tiltak fra Aetat. Risikoen for tilbakefall er relativt stor, resultatet er avhenging av koordinert innsats fra de involverte etatene og den enkelte bruker.

Et annet eksempel på behov for tjenester fra flere etater kan være i forbindelse med sykmelding/oppfølging av sykmeldte. Det finnes flere eksempler der hjemmesituasjonen er avgjørende/medvirkende årsak til at personen er sykmeldt. Hjemmesituasjonen kan være belastende i form av omsorg for syke barn eller pleietrengende foreldre, og sammen med kravene i jobben blir totalbelastningen så stor at vedkommende blir sykmeldt. Tiltak/tilrettelegging på arbeidsplassen vil ofte ikke være tilstrekkelig for å få til løsning i saken. Det kan være nødvendig å involvere kommunen/sosialetaten slik at bruker får avlastning for omsorgsoppgavene i hjemmet.

Brukernes mottak av tjenester og ytelser fra flere etater er gitt en grundigere dokumentasjon i kap. 7.

3.6 Samarbeid mellom etatene

3.6.1 Innledning

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

Samarbeidet mellom etatene med utgangspunkt i samarbeidsrundskrivet i kommunene (Rundskriv H-28/97) er tidligere evaluert av Telemarksforsking (Bergsgard mfl., 2000). I forbindelse med Sosialdepartementets arbeid med St.meld. nr. 14 (2002-2003) foretok Telemarksforsking en oppsummering av forskning, evaluering og erfaringer med samarbeid (Møller og Bergsgard, 2002). Disse rapportene var en del av grunnlagsmaterialet til St.meld. nr. 14 sin omtale av samarbeidet mellom etatene, samt forhold som skaper vansker i samarbeidet. Det pekes på forhold som ikke fungerer tilfredsstillende, og som kan medføre kostnadsovervelting og at brukere blir såkalte «kasteballer», dvs. at personer sendes mellom etatene flere ganger, uten at en finner løsninger for den enkelte. Utvalget drøfter problemstillinger knyttet til kasteballer og kostnadsovervelting nærmere i kap. 7.

3.6.2 Nærmere om samarbeid på strategisk plan

Det varierer i hvilken grad og hvordan samarbeid mellom arbeids- og velferdstjenestene er regulert i de enkelte særlover. Sosialtjenesteloven går lengst i direkte å regulere samordning/samarbeid mellom tjenestene. Loven § 3-2, pålegger sosialtjenesten et særlig ansvar for å samordne tjenester til personer som har behov for bistand fra flere instanser. Folketrygdloven § 25-10 pålegger trygdeetaten å gi sosialtjenesten bistand for å løse enkeltsaker. Sysselsettingsloven har ingen slike påbud, men i forslag til ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) foreslår regjeringen å ta inn et påbud om at Aetat skal samarbeide med andre når dette kan bidra til å løse de oppgavene som etaten er pålagt, samt en ny paragraf tilsvarende folketrygdlovens påbud om bistand til sosialtjenesten i enkeltsaker.

Samarbeidet mellom Aetat og trygdeetaten er i stor grad styrt av at begge etatene forvalter hver sine deler av folketrygdloven. Trygdeetatens ansvar er bl.a. rettet mot å motvirke utstøting på den enkelte arbeidsplass, mens Aetats hovedoppgave er å bidra til at de som står utenfor arbeidslivet kan få høvelig arbeid. Loven innebærer at en bruker kan ha et stønadsforløp som starter i trygdeetaten med sykepenger og rehabiliteringspenger, fører videre til Aetat med søknad om yrkesrettet attføring, og som kan føre tilbake til trygdeetaten med søknad om uførepensjon. Fra 1.7.2004 legges vedtaksmyndigheten ved søknad om attføring til Aetat. Selv om loven har samlet vedtaksmyndigheten for yrkesrettet attføring til én etat, vil arbeidsdelingen mellom de to etatene i henhold til loven fortsatt innebære et stort behov for samarbeid mellom etatene både på strategisk nivå og på individnivå, fordi attføring er en del av et stønadsforløp som kan omfatte både sykepenger/rehabiliteringspenger, og senere vurdering av uførepensjon. Behovet for bedre koordinering og felles bruk av virkemidler vil derfor fortsatt være til stede.

Behovet for samarbeid på strategisk nivå i de to etatene har ført til utarbeidelsen av en ny sentral samarbeidsavtale mellom trygdeetaten og Aetat, der etatene særlig sikter mot følgende:

- Få flere personer i arbeid og færre på trygd.
- Gi en helhetlig avklaring av brukerens behov og en effektiv, forutsigbar og smidig oppfølging.
- Sikre tidlig inngripen og tiltak til personer som får problemer i et arbeidsforhold.
- Redusere saksbehandlings- og ventetider.

Samarbeidet på strategisk nivå omfatter også regelmessige møter mellom trygdedirektøren og arbeidsdirektøren om felles utfordringer og felles brukergrupper. Videre er det etablert samarbeid om operasjonalisering av departementenes tildelingsbrev. I utformingen av retningslinjer for virksomheten (Aetats «Programnotat» og trygdeetatens årlige dokument «Prioriteringer og retningslinjer») søker direktoratenes ledelse å finne fram

til felles formuleringer av strategier og utfordringer på felles innsatsområder.

I helsetjenesten har pasienter som trenger langvarige og koordinerte helsetjenester, rett til å få utarbeidet en individuell plan (IP). Det er utarbeidet en forskrift om individuelle planer med veileder. En tilsvarende rett er innført etter sosialtjenesteloven. Bruken av utarbeidet veileder vil bli evaluert og oppdatert iht. lovendringen i sosialtjenesteloven. Dette er lovverk som forutsetter samarbeid mellom flere instanser. Erfaringene med individuell plan er foreløpig ikke evaluert, og det finnes derfor ingen oversikt over hvordan planene fungerer overfor brukerne. Hovedinntrykket er at det er kommunene som tar hovedansvaret og initiativet til å etablere en individuell plan, men for å få til et samarbeid om IP mellom ulike etater er det viktig med forankring på systemnivå i de aktuelle etatene (Thommesen mfl., 2003). Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlige rehabilitering (SKUR) følger arbeidet med IP i kommunene. SKUR sendte i årsskiftet 2003/2004 ut et spørreskjema til alle landets kommuner for å få oppdatert kunnskap om bruken av individuelle planer. 311 kommuner besvarte skjemaet. Foreløpige resultater viser at over 90 pst. har tatt i bruk individuelle planer. Over halvparten har laget skriftlige prosedyrer for arbeidet med planene og man kan henvende seg på ett sted for å få individuell plan. Om lag halvparten har opprettet en koordinerende instans for habilitering og rehabilitering. Om lag 90 pst. av kommunene opplyser at de oppnevner personlig koordinator i forbindelse med individuell plan. Spesialisthelsetjenesten er den viktigste samarbeidspartneren, deretter følger trygdeetaten og hjelpemiddelsentralen, og deretter Aetat. Grupper som særlig gis individuelle planer blant arbeids- og velferdsforvaltningens brukere er personer med rusproblemer, psykiske lidelser, psykisk utviklingshemmede og funksjonshemmede. (Thommesen, 2004)

Hjelpemiddelsentralene innførte en ordning i 2002 med at individuelle planer kan erstatte ordinære hjelpemiddelsøknader. De brukerne som har benyttet seg av ordningen opplever å få en mer aktiv innflytelse og en bedre oversikt over hvilke fagfolk som har ansvar for de forskjellige tjenestene. Det har også forenklet prosessen med å få hjelpemidler.

Alle etatene forvalter taushetsbelagte opplysninger som omfattes av bestemmelser om personvern. Disse bestemmelsene pålegger samarbeid, og gir også visse beskrankninger for samarbeid basert på utveksling av opplysninger. Bestemmelser som omhandler taushetsplikt og personvern finnes i dag både i lover som gjelder generelt for arbeids- og velferdsetatene (for eksempel personopplysningsloven og forvaltningsloven), og i særlovgivningen (folketrygdloven, sysselsettingsloven og sosialtjenesteloven). Lovgivningen regulerer informasjonsinnhenting og informasjonsutveksling mellom etatene. Det gis adgang til kun å innhente informasjon i det omfang som er nødvendig for at etaten skal kunne ivareta sine oppgaver og informasjonsutveksling mellom etatene skjer med utgangspunkt i enkeltsaker. Felles for mulighetene til slik innhenting/utlevering er bl.a. at hvert enkelt tilfelle må vurderes konkret. Utveksling av informasjon krever samtykke fra den enkelte bruker. Det er krav om at samtykke skal være «informert», noe som igjen stiller krav til saksbehandleres opplysnings- og informasjonsplikt. Etatenes muligheter til å gi tilgang til hverandres IKT-systemer, sammenfaller med adgangen til å utveksle informasjon i særlovgivningen. For mange grunnleggende personopplysninger er informasjonsbehovet sammenfallende, noe som innebærer at slike opplysninger i dag registreres flere ganger.

Arbeidet med å forebygge og avdekke misbruk av ulike velferdsordninger er en sentral oppgave både for de statlige etatene og sosialtjenesten. I flere av de gjennomførte og planlagte reformene av arbeids- og velferdsforvaltningen som er omtalt i kapittel 3, har en av begrunnelsene vært mulighetene for å redusere omfanget av misbruk. I kap. 7.4 vurderes nærmere behovet for endring knyttet til reglene for personvern og taushetsplikt.

Ønsket om og behovet for økt samarbeid mellom de tre arbeids- og velferdstjenestene i løpet av 1990-tallet førte til at samarbeidsrundskrivet H-28/97 ble utarbeidet i forbindelse med oppfølgingen av Velferdsmeldingen. Rundskrivet gir retningslinjer for samarbeidet om personer som har behov for samordnet bistand fra flere instanser for å komme i utdanning eller arbeid, eller for å gjennomføre aktiviteter som kan fremme overgang til utdanning eller arbeid. Det skal blant annet etableres et tverretatlig samarbeidsforum på ledelsesnivå mellom helse- og sosialtjenesten, trygdeetaten, Aetat og eventuelle andre etater og tjenester. Forumet skal ikke behandle enkeltsaker, men skal utvikle samarbeidsrutiner, bidra til klarering av ansvar, og sørge for samordnet hjelp til brukerne.

Telemarksforskings evaluering av samarbeidsrundskrivet (Bergsgard mfl., 2000) viste at ikke alle kommuner hadde etablert et tverretatlig forum som retningslinjene tilsa. Imidlertid hadde mange kommuner samarbeid om den felles målgruppen i andre fora på ledelsesnivå.

I de aller fleste fylker er det utarbeidet en samarbeidsavtale mellom fylkestrygdekontoret, Aetat og fylkesmannen. Avtalene gir føringer for samarbeidet lokalt mellom de tre arbeids- og velferdsetatene, og peker ofte på konkrete områder som det forventes at de lokale leddene samarbeider om. Det forventes blant annet at det skal foreligge en samarbeidsavtale mellom de to statsetatene og kommunen lokalt. I de to fylkene som rapporteringen fra Sosial- og helsedirektoratet er basert på, var det henholdsvis 50 og 100 pst som hadde samarbeidsavtaler. Telemarksforskings evaluering av samarbeidsrundskriv H-28/97 viste at om lag 50 pst. av kommunene som var med i undersøkelsen, hadde formaliserte samarbeidsrutiner mellom sosialtjenesten og Aetat. Telemarksforsking konkluderte bl.a. med at samarbeidet hadde ført til at brukerne i mindre grad enn før, blir sendt på en unødvendig rundgang mellom etatene (Møller og Bergsgard, 2002).

Sosial- og helsedirektoratet har undersøkt sosialtjenestens samarbeid med andre. Det framgår at rundt halvparten av sosialkontorene har mye samarbeid med Aetat, trygdekontoret og helsetjenesten, mens 5 pst. har lite samarbeid. Om lag halvparten av kontorene har et formelt, avtalefestet samarbeid på ledernivå med Aetat. Om lag 40 pst. har avtaler med trygdeetaten, og 30 pst. med helsetjenesten. (Sosial- og helsedirektoratet, 2004)

På hjelpemiddelområdet har kommunene et hovedansvar og ivaretar den viktigste koordinerende rollen i rehabiliteringsarbeidet, herunder å avdekke innbyggernes behov for hjelpemidler. Med forankring i lover og forskrifter som regulerer området, inngås det rammeavtaler for samarbeid mellom kommuner og fylkestrygdekontor.

Aetat peker på at systemmessig samarbeid lokalt mellom Aetat og sosialtjenesten kan dreie seg om felles oppfølging av spesifikke søkergrupper, utarbeiding av samarbeidsmodeller og rutiner for å finne fram til brukere som det er aktuelt å gi et samordnet tilbud, samt sikre lik praksis og gjensidige forventninger.

I henhold til Sosial- og helsedirektoratets rapportering om sosialtjenesten er ledelsens strategi som oftest forankret i samarbeidsavtalene. Avtalene dreier seg ofte om å lage arenaer for samarbeidet, følge opp prinsipielle spørsmål, samt stå for evaluering og oppfølging av selve samarbeidsavtalen. Eksempler på erfaringer med samarbeidsstrategier på ledelsesnivå har vært spesialisering av funksjoner, f.eks. opprettelse av stilling som tiltakskonsulent, bruk av formelle samarbeidsavtaler, faste samarbeidsmøter, gjensidig hospitering, og bruk av kommunens rådmann som representant i møter for å gi legitimitet i samarbeid med ledelsen i de øvrige etatene.

Fra departementsnivå er forsøk også brukt som strategi for å utvikle samarbeid mellom arbeids- og velferdsetatene. St.meld. nr. 14, kap. 3.7, omtalte både tidligere og pågående prosjekter. Aktuelle pågående prosjekter er forsøk med offentlige servicekontor (OSK) og referansekommuner innen moderniseringsarbeidet i regi av AAD, og prosjektene «Helhetlige, samordna tiltak» (tiltaksforsøket) og «Samordningsforsøket» (tidligere «SATS i OSK»-prosjektene»), jf. omtale bak i dette kapitlet.

Samarbeidet mellom etatene/tjenestene omfatter et bredt felt av etatenes oppgaveområder og målgrupper, jf. også beskrivelse i St.meld. nr. 14 (2002-2003). De fem politisk prioriterte områdene omtalt nedenfor, er spesielt aktuelle for samarbeid. På attføringsområdet (pkt. 5) er det ved behandlingen av statsbudsjettet for 2004 vedtatt endringer, jf. tidligere omtale. Over tid kan fokus for samarbeidet endres i tråd med endringer av politikken.

1. Intensjonsavtalen om at mer inkluderende arbeidsliv - samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat.

Trygdeetaten og Aetat skal samarbeide aktivt for å nå de arbeidsmarkedspolitiske og velferdspolitiske målsettingene om et mer inkluderende arbeidsliv. De to etatene har sammen ansvar for å motvirke utestenging og utstøting fra arbeidslivet. Trygdeetatens hovedoppgave er å bidra til å motvirke utstøting på den enkelte arbeidsplass, mens Aetats hovedoppgave er å bidra til at de som står utenfor arbeidslivet kan få høvelig arbeid. Dagens situasjon er til dels preget av lange stønadsforløp før aktive tiltak settes inn. En viktig hensikt med IA-avtalen er å få fokus på arbeidsplassen som arena for forebygging og sykefraværsoppfølging, og for attføring der bedriftsinterne tiltak er uttømt eller ikke er mulig. IA-arbeidet ble evaluert høsten 2003 av ECON (Dahler, 2003) og FAFO (Drøpping og Midtsundstad, 2003). Den partssammensatte evalueringsgruppen for IA-avtalen konkluderer med at det er lite trolig at målet om 20 pst reduksjon i sykefraværet innenfor avtaleperioden på fire år, kan nås[6]. Tall fra NHOs IA-virksomheter viser imidlertid en nedgang i det legemeldte sykefraværet for flere bransjer når avtalen har virket en tid. Evalueringsgruppen konkluderer med at «IA-

[6] Notat fra en partssammensatt evalueringsgruppe for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, datert 27. oktober 2003.

begrepet» har fått gjennomslag, og er optimistisk med tanke på at IA-konseptet kan virke over tid. Den ser det imidlertid som viktig å forsterke fokus på arbeidsplassen som viktigste arena for å forebygge sykefravær. Evalueringsgruppen er mindre optimistisk når det gjelder målet om å få flere med redusert funksjonsevne i arbeid.

Partene i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble i desember 2003 enige om at avtalen skal videreføres (Næringslivets Hovedorganisasjon, 2003). Som forutsetninger for forlengelsen legger partene blant annet til grunn at fokus på arbeidsplassen må forsterkes og at det aktivitets- og arbeidsrettede fokuset må styrkes. På denne bakgrunn er det vedtatt en rekke endringer i sykepengereglene. Gjennom den nye samarbeidsavtalen mellom Aetat og trygdeetaten høsten 2003, understrekes det at de to etatene må bruke hverandres kompetanse og se helhet i virkemidler på tvers av etatsgrensene.

2. Attføringsfeltet - samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat.

Fra 1. juli 2004 er vedtaksmyndigheten for attføring samlet i Aetat. Det innebærer at Aetat skal vurdere både det medisinske inngangvilkåret, og om attføring er hensiktsmessig og nødvendig for å komme i arbeid. Fra 1. januar 2004 er det innført en lovfestet plikt til å vurdere attføring så tidlig som mulig etter bedriftsinterne tiltak er forsøkt, og senest ved utløpet av sykepengeperioden, samt å foreta en ny, tilsvarende vurdering etter seks måneder med rehabiliteringspenger. Dette innebærer at Aetat må tidligere inn i sykdomsforløpet. En tidligere inngripen forutsetter større grad av parallelle innsatser enn dagens ordning og forutsetter et nært samarbeid med trygdeetaten. Etatene vil bl.a. samarbeide om kompetanse- og informasjonsoverføring mellom de to etatene og utarbeide indikatorer for måloppnåelse.

3. Reaktivisering av uførepensjonister – samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat.

Med utgangspunkt i Revidert nasjonalbudsjett 2000 er det opprettet et nært samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat for reaktivisering av uførepensjonister kalt «Tilbake til arbeid». Trygdeetaten har gjennomgått et stort antall uføresaker og innkalt personer til samtale. Trygdeetaten har noen virkemidler for personer som ønsker å prøve ut muligheten for å komme tilbake til arbeid. Et av de viktigste virkemidlene er muligheten til å «fryse» retten til uførepensjonen i tre år, mens tilbakeføring til arbeid prøves ut. Uførepensjonister som ønsker å komme tilbake til arbeid skal få samme bistand fra Aetat som andre yrkeshemmede.

Fra kontakten med uførepensjonistene startet høsten 2001 og til utgangen av 2003 har trygdeetaten hatt kontakt med nesten 20 000 uførepensjonister. Av disse har over 8 500 gitt uttrykk for at de ønsker å forsøke å komme tilbake til arbeid eller øke arbeidsinnsatsen. Over 4 000 har forsøkt seg i arbeid eller trappet opp arbeidet, men ikke alle har hatt/har så høy inntekt at uførepensjonen reduseres. Av de rundt 8 500 som ønsker å komme tilbake til arbeid/øke arbeidsinnsatsen er det ca 4 000 som har hatt/har behov for bistand fra Aetat for å komme videre.

4. Tiltaksplanen mot fattigdom - samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten.

Satsingen omfatter 31 kommuner valgt ut etter antall og andel deltakere i aktuelle målgrupper (langtids sosialhjelpsmottakere, enslige forsørgere og ungdom 20-24 år). Alle fylker bortsett fra Akershus er representert. Det er bevilget kr. 175 mill. til Aetats tiltakssatsing. Aetat og sosialetaten samarbeider tett om gjennomføringen. Samarbeidet er formalisert gjennom skriftlige samarbeidsavtaler. Sosialtjenesten foretar en vurdering i første hånd, og samarbeider med Aetat om utvelgelse av kandidater, avklaring, oppfølging og tiltaksgjennomføring. Oppfølgingen av den enkelte avtales fra sak til sak. Aetat og tiltaksarrangør følger opp deltakerne i jobbrelaterte spørsmål, mens sosialetaten følger opp forhold som ligger utenom jobb.

5. Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere - samarbeid kommunen og Aetat.

Introduksjonsloven trådte i kraft som en frivillig ordning for kommunene fra 1. september 2003. Fra 1. september 2004 blir ordningen obligatorisk. Loven legger grunnlag for tettere og mer forpliktende samarbeid mellom Aetat og kommunene på dette området. Et eget rundskriv regulerer samarbeidet, herunder regler for samordning av ytelser, og beskriver ansvar og forpliktelser. Aetat skal gi generell informasjon om arbeidsmarkedet og sine virkemidler, samt formidle erfaringer om handlingsplaner og veiledningsmetodikk. Overfor den enkelte skal Aetat:

- Delta i samarbeid for deltakere som kan vurderes i arbeid.
- Gi informasjon og veiledning om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter.

- Ved behov delta i kartlegging av kompetanse og utarbeide handlingsplaner.
- Formidle deltakere til arbeid og/eller vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak.
- Vurdere behovet for ytterligere bistand fra Aetat i sluttfasen av programmet.

3.6.3 Nærmere om samarbeid på individ/ saksbehandlernivå - Konkrete samarbeidsformer

Telefonkontakt, samarbeidsmøter på saksbehandlernivå, utforming av planer, informasjon av felles brukere, bruk av forsøk og samordning av rutiner overfor den enkelte synes å være hovedformene i samarbeidet på individ/saksbehandlernivå.

Trygdeetatens og Aetats felles saksbehandlingsrundskriv for samarbeid om enkeltbrukere er et sentralt verktøy for det operative samarbeidet på individnivå. Rundskrivet omfatter bl.a. den såkalte forhåndskontakten som er et virkemiddel for å sikre samforståelse og tilstrekkelig opplysning ved oversendelse av saker mellom etatene, og på denne måten unngå «kasteballer», dvs. unødvendige rundganger for bruker. Forhåndskontakt skjer gjennom basisgruppemøter, saksbehandlermøter eller via telefon.

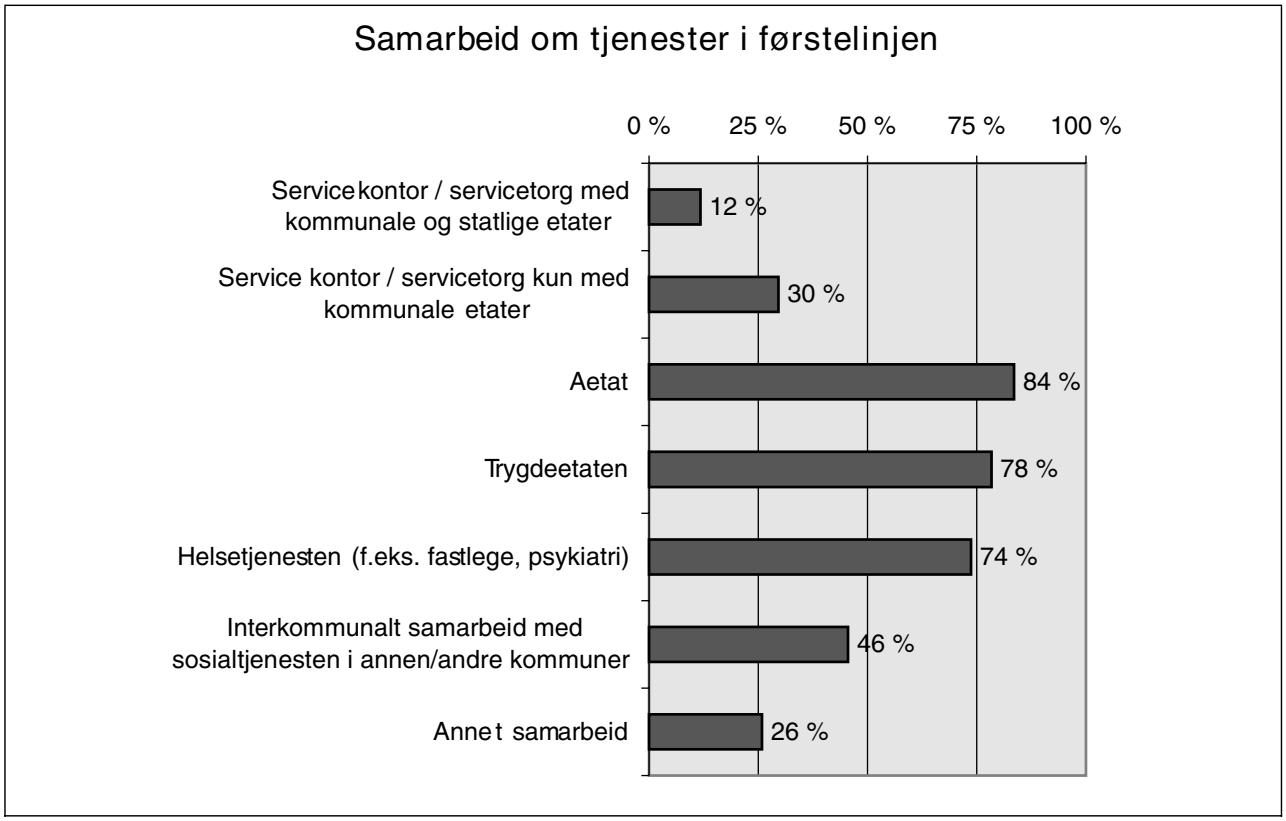
Ordningen med basismøter er relativt hyppig brukt i krevende saker. Basisgruppene er regulert i folketrygdloven, og den eneste lovregulerte samarbeidsformen knyttet til rehabilitering av enkeltpersoner, og skal bidra til bedre og raskere oppfølging av langtidssyke. Dette er i hovedsak et møtested mellom trygdeetaten, Aetat og lege (eventuelt supplert med sosialetat) i behandling av saker som krever tverretatlig bistand og vurdering. Basismøtene som tverretatlige og tverrfaglige samarbeidsgrupper for oppfølging av sykmeldte og yrkeshemmede er evaluert, med positivt resultat. Ordningen ble vurdert til å være et hensiktmessig verktøy for oppfølging, selv om evalueringen ikke entydig kunne påvise at sykmeldte ble fanget opp i en tidlig fase (Vedi og Øverli, 1998). Basismøtene er imidlertid relativt ressurskrevende og det har derfor utviklet seg praksis med å bruke mindre omfattende tverrfaglige møter som bygger på samme intensjon, et eksempel er det som betegnes for «trekantsamtaler». Her møtes bruker, trygdeetat og Aetat. Trekantsamtaler brukes gjerne der hvor trygdekontoret ser at videre attføring hos egen arbeidsgiver ikke er hensiktsmessig, eller der hvor det er behov for eksterne virkemidler for å beholde arbeidet. Aetat kan også ta initiativ til trekantsamtaler i situasjoner hvor en person er på yrkesrettet attføring, men hvor dette ikke fungerer etter hensikten.

Trygdeetaten har organisert sitt samarbeid med IA-virksomheter gjennom en samhandlingsmodell der kontaktpersonen i trygdeetatens arbeidslivssenter har en koordineringsrolle. Denne modellen kan også suppleres med Aetat, slik at Aetat trekkes inn i samhandlingen for å sikre tidlig intervensjon ved behov for Aetats tjenester. For IA-virksomheter vil denne kontakten inn mot virksomheten føre til at saken løses på arbeidsplassen før det blir aktuelt med basismøte. Basismøter vil fortsatt ha sin funksjon i saker som ikke kan løses på arbeidsplassen eller overfor ansatte som jobber i «ikke IA-virksomheter».

Samarbeidet mellom de to statlige etatene og sosialtjenesten er i mindre grad enn forholdet mellom Aetat og trygdeetaten, regulert gjennom rettighetsordninger. Samarbeidet hviler derfor i større grad på avtaler og skjønnsbaserte løsninger. I undersøkelsen utført av Sosial- og helsedirektoratet om sosialtjenestens omfang av samarbeid med Aetat, trygdeetaten og helsetjenesten viste det seg at 50-70 pst. av samhandlingen hviler på uformelt samarbeid (Sosial- og helsedirektoratet, 2004). Trekantsamtaler og individuelle handlingsplaner nevnes som andre eksempler på samarbeidsformer. Mange kommuner har også etablert former for samarbeidsprosjekter med Aetat, sosialtjeneste og trygdeetat.

Fagfolk på hjelpemiddelsentralene har brukerkonsultasjoner for å kartlegge og utrede brukers funksjon som grunnlag for utprøving og tilpasning av hjelpemidler når kommunene mangler kompetanse. Rådgivning og veiledning i brukersaker foregår både på hjelpemiddelsentralen og i brukers lokalmiljø eller på arbeidsplassen.

Sosialtjenesten kan organisere ansvarsgruppemøter rundt den enkelte bruker av tjenesten. Gruppene består av saksbehandlere/ressurspersoner med konkrete oppgaver overfor brukere med særlig behov for bistand fra flere instanser. Sosialtjenesten kan også utforme tiltaksplaner i samarbeid med bruker uten at det er opprettet ansvarsgrupper. Dersom det er behov for avklaringer fra andre etater/instanser, trekkes disse inn. Tiltaksplanverktøyet er ikke lovhjemlet, men gir mulighet til å avtale handlinger mellom brukere og sosialtjenesten, og mellom sosialtjenesten, bruker og andre etater. Fra 2004 har sosialtjenesten i individuell plan fått et nytt verktøy. Dette fordrer samarbeid med andre etater når det er behov for andre typer tiltak enn dem sosialtjenesten selv har til rådighet.



Figur 3.5 Sosialtjenestens samarbeid om tjenester i førstelinjen
Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

Figur 3.5 viser at mer enn åtte av ti sosialtjenester samarbeider med Aetat og trygdeetaten, og tre av fire med helsetjenesten. Det er også et betydelig interkommunalt samarbeid med nesten halvparten av kommunene.

Samarbeid om avklaring eller kartlegging skjer flere steder med lokale arbeidsmarkedsbedrifter. Når det gjelder samarbeid/samordning av rutiner, er det en utstrakt grad av samordning/kombinasjon av statlige og kommunale ytelser, og utbetaling av ytelser.

3.6.4 Samlokalisering og forsøk

Regjeringen har en tosporet strategi for samlokalisering som omfatter samlokalisering som del av den ordinære virksomheten, og forsøk som er godkjent og finansiert fra sentralt hold.

Sosialministeren og arbeidsministeren sendte sommeren 2003 et brev til sine underliggende etater Rikstrygdeverket og Aetat, med kopi til kommunene, for å signalisere at det pågående arbeidet med samarbeid, samordning og samlokalisering innen ordinære rammer ikke skulle stoppe opp i påvente av videre utredning om ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, men at samarbeidet skulle videreføres og forsterkes.

Offentlige servicekontorer (OSK) der både statlige og kommunale tjenester er representert, skal fungere som brukerrettede inngangsportaler til offentlig forvaltning på tvers av etater. Mens forarbeidene hadde pågått siden begynnelsen på 1990-tallet, ble OSK etablert som et prosjekt i 2001, og avsluttet i 2003. Statskonsult har hatt ansvar for prosjektarbeidet, og rapporterte i sin statusrapport juni 2003 at det var etablert 65 offentlige servicekontorer, og konkrete planer om 85 nye (Statskonsult, 2003). Det er stor variasjon i arbeidet med servicekontor og mange er fortsatt i oppstartfasen. I Statskonsults undersøkelse rapporterer servicekontorene om positive erfaringer. Brukerne blir tatt vel imot, de får utført tjenester raskere og enklere, og får god oppfølging. Det rapporteres også at enkelte kontorer løser 80-90 pst av henvendelsene i servicekontoret. De fleste kontorer ferdigbehandler under halvparten av henvendelsene. Resten blir kanalisert til riktig fagetat. Bare ett av fire servicekontorer hadde utført en brukerundersøkelse, slik at dokumentasjonen av brukernes erfaringer og tilfredshet med tjenesten er noe begrenset. Servicekontorene har både generalister og spesialister. Det kan gi mulige effektiviseringsgevinster ved at fagetatenes spesialister avlastes, og dermed får bedre tid til å konsentrere seg om de mer kompli-

serte sakene, men det er ikke dokumentert at dette faktisk skjer. De største utfordringene servicekontorene ser framover, er å utvide den statlige deltakelsen, videreutvikle tilbudet, styrke samarbeid mellom servicekontoret og fagetatene, og sikre opplæring og gode IT-løsninger.

Trygdeetaten har siden høsten 2001 hatt et eget prosjekt i forbindelse med deltakelse fra trygdeetaten i offentlig servicekontor (OSK) og senere i såkalte SATS i OSK-prosjekter. Pr. 1. juni 2003 deltok trygdeetaten i 46 OSK-prosjekter, hvorav 39 har etablert en felles førstelinje, og 19 der trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten er til stede. Trygdeetatens syn er at etablering av et OSK ofte legger et godt grunnlag for en felles førstelinje gjennom arbeid med organisering, kompetanse og kulturbygging.

Aetat har siden våren 2001 deltatt i OSK-prosjektet ledet av Statskonsult. Aetat deltar i 19 OSK sammen med trygdeetat og sosialetat. Samlokalisering varierer fra deltakelse med alle servicetilbud, stedlig representant fra Aetat, eller tjenester i form av nettoppkopling eller informasjonsmateriell. Samarbeid i OSK er kommet i stand der forholdene har ligget til rette, for eksempel ved flytting til nye lokaler. Fra Aetat Arbeidsdirektoratets side er forsøkene ansett som interessante, men Aetat har det siste året prioritert arbeidet med samordningsreformen (Aetat, trygd, sosial) framfor ulike andre OSK-modeller.

Mange kommuner er svært interesserte i å etablere offentlige servicekontorer. Et stort antall kommuner har også etablert kommunale servicekontorer. I juni 2003 omfattet dette hele 121 kontorer, dvs. vel 1 av 4 kommuner. 60 av kommunene som planlegger nye kontorer, ønsker å opprette et kommunalt servicekontor (Statskonsult, 2003).

I Sosial- og helsedirektoratets undersøkelse i 2004 er bare 13 av sosialtjenestene i dag samlokalisert/samordnet med både trygd og Aetat, noen flere er samlokalisert med trygd, mens 41 (15 pst.) sier at de har forpliktende planer om samordning og samlokalisering med de to statsetatene. 1 av 6 sosialtjenester er samlokalisert med den kommunale helsetjenesten (Sosial- og helsedirektoratet, 2004).

Regjeringen har iverksatt to programmer med prosjekter som retter seg mot samarbeidet mellom de tre etatene lokalt:

- Helhetlige, samordna tiltak (tiltak.no).
- Samordningsprosjektet (Tidligere SATS i OSK).

Prosjektene tar utgangspunkt i tre mål for en samordnet arbeids- og velferdsforvaltning: flere i arbeid og aktivitet, og færre på trygd, bedre brukerretting og en mer effektiv forvaltning. Gjennom forsøksvirksomheten tas det sikte på både å prøve ut elementer av mulige organisasjonsmodeller for en samordnet arbeids- og velferdsforvaltning, samt felles arbeidsmetoder og verktøy.

I tillegg har Oslo kommune fått innvilget søknad om forsøk med å overta ansvar for arbeidsmarkedstiltak overfor langtidsmottakere av sosialhjelp som en del av Kommunal- og regionaldepartementets forsøk med oppgavedifferensiering mellom kommunene. Forsøket skal foregå i to bydeler.

Forsøksprogrammet «Helhetlige, samordna tiltak» ble iverksatt som ledd i oppfølging av Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-1999)). Det er blitt opprettet samarbeidsprosjekter mellom Aetat og sosialtjenesten i 13 kommuner. Fra og med 2003 er trygdekontorene invitert til å bli med i forsøkene. Målsettingen var å gi kommunene et helhetlig ansvar for få flere sosialhjelpsmottakere i arbeid. Forsøksprogrammet evalueres av Høgskolen i Oslo. Et arbeidsnotat[7] fra evalueringen høsten 2003 etter tre år med forsøk, konkluderer med at målsettingen om arbeid er for ambisiøs for en del av deltakerne i prosjektet i overskuelig framtid. Prosjektene har derfor justert målet om arbeid for prosjektdeltakerne. Det pekes videre på at erfaringer med samarbeid synes å gi best opplevd praktisk resultat og samarbeidsklima når det inngås forpliktende, langsiktige og formaliserte avtaler mellom de tre etatene. Når det gjelder samarbeid med andre aktører pekes det på at omsorgs- og helsetjenestene i liten grad er aktører i samarbeidet, at brukere med sammensatte og diffuse lidelser har lite systematisk kontakt med fastlege, samt at frivillige i liten grad blir aktivisert i tiltakene (Innvær mfl., 2003).

På oppdrag fra utvalget har Sosial- og helsedirektoratet oppsummert erfaringer med sentrale elementer i «Helhetlige, samordna tiltak»[8]. Her framgår det at prosjektenes virkemidler i brukermedvirkningen spenner over kartlegging av brukernes arbeidsevne og behov for tiltak, individuelle planer, og representasjon av brukere i prosjektenes styringsgruppe. Alle prosjektene som har rapportert, anvender vilkår. Enkelte peker på at kombinasjon av vilkår og bruk av andre positive økonomiske insentiver virker best. Det er imidlertid også problemer med hvordan bruk av vilkår påvirker samarbeidet med brukeren. Prosjektene har gode erfaringer med systematisk kartlegging av behov. Det er opprettet kommunale tiltak med lav terskel for avklaring, utprøving og kvalifise-

[7] Arbeidsnotatet skal inngå i sluttrapporten fra prosjektet.
[8] Brev fra Sosial- og helsedirektoratet, datert 17.3.2004. 6 prosjekter har rapportert om sine erfaringer.

ring. Det framheves at slike tiltak er godt tilpasset mange av brukernes mestrings- og arbeidsevne. Det rapporteres at særlig brukere med rusmiddelmisbruk og psykiske problemer ikke ser ut til å dra nytte av de arbeidsrettede tiltakene. Det har ikke vært mulig å få noe anslag på hvor stor denne gruppen kan være. I rapporteringen anslås det at gruppen som har avbrutt tiltak, kan ligge mellom 1 av 5 og 1 av 3. Ett delprosjekt er basert på et interkommunalt samarbeid mellom fire kommuner som rapporterer om positive erfaringer med samarbeid om tiltaksarbeid i sosialsektoren.

Samordningsprosjektet omfatter 17 kommuner. Det er en videreutvikling av forsøksprogrammet «SATS i OSK» hvor en skulle prøve ut en felles førstelinje for de tre etatene innenfor rammen av offentlige servicekontorer. Samordningsprosjektet er under evaluering av Telemarksforsking. En statusrapport fra en forundersøkelse er lagt fram for utvalget i mars 2004 (Møller og Flermoen, 2004). På undersøkelsestidspunktet var 11 av 13 forsøk kommet i gang, og de igangsatte prosjektene hadde relativt kort erfaring. Evaluator har derfor primært sett på organisasjonsmodeller som er benyttet, hvilke oppgaver og ansvarsfordeling som er valgt, og hvilke metoder som brukes for å forbedre samhandlingen.

Prosjektene har hatt stor frihet til å organisere seg, og organiseringen varierer. Prosjektene er organisert etter tre hovedmodeller: 1) tverretatlige team ved siden av moderetatene, som er den vanligste, 2) moderetatene er samlokalisert og supplert med tverretatlige team, og 3) etatene er samorganisert etter nye organisasjonsprinsipper. Mottaket er også organisert på ulike måter, der noen har felles mottak, andre har mottak i moderetatene som henviser til prosjektet, mens ett er en hybrid av de to hovedløsningene. Aetat har lokalkontor i halvparten av forsøkene. I de øvrige varierer løsningen mellom faste saksbehandlere på utlån, og ulike «besøksordninger».

Et resultat som klart viser seg allerede tidlig i prosjektet, er at mulighetene til å «kaste ball» mellom etatene reduseres. Brukerne blir oppfattet som et felles ansvar, og det er ingen andre å skyve krevende brukere over til. Det er for tidlig å si om flere brukere kommer i arbeid eller ikke. Utviklingen på arbeidsmarkedet oppleves som den største barrieren, både når det gjelder tilbudet av ledige jobber og det at dagens arbeidsmarked stiller krav som mange av brukerne vil ha problemer med å oppfylle. Prosjektinformantene er imidlertid sikre på at den måten de er organisert og arbeider på, legger bedre til rette for at flere kan komme i jobb. Når det gjelder effektivitet pekes det på at fysisk nærhet gjør saksbehandlingen enklere, men det går også betydelige administrative ressurser med til å behandle sakene med møter og avbrytelser. Likevel oppleves det at det er et potensial for å øke effektiviteten, bl.a. gjennom bedre informasjonstilgang, endringer i metoder og rutiner, og gjensidig læring mellom ansatte. Integrasjon av datasystemer sees også som en mulighet for bedre effektivitet. Både utveksling av informasjon, en fragmentert ledelse og legalitetsforhold rundt samtykkeerklæringer er forhold som skaper spesielle utfordringer for prosjektene.

Erfaringene har vist at mange saker kan løses i mottaket, noe som gir brukerne et bedre tilbud, og som gir «faglandet» eller «baklandet» rom for å arbeide med de vanskeligere sakene. Plassering av erfarne saksbehandlere i mottaket har også gitt rom for å løse flere saker i mottak. Flere av prosjektene har utformet og prøvet ut et kartleggingsskjema. Evaluator peker på dette som en mulighet til å effektivisere saksbehandlingsprosessen og ressursbruken, men at forsøkene hittil har hatt blandete erfaringer med hvor godt skjemaene fungerer.

Når det gjelder brukerperspektivet og brukerretting viser evaluator til at det er konsensus om at dette er positivt, men at det hersker forvirring og til en viss grad uenighet og uklarhet både om innholdet i begrepene som brukes, og hva brukerperspektiv og brukerretting er. Prosjektene har også benyttet ulike typer fora med brukerrepresentanter. Med et par unntak, synes brukermedvirkning ikke å ha hatt vesentlig innflytelse på utformingen av forsøkene. Flere av prosjektene praktiserer ordningen med personlig koordinator. Dette reiser imidlertid problemstillinger rundt ansvar når koordinatoren fatter den reelle beslutningen, mens den formelt blir fattet av en annen saksbehandler.

Servicekontoret i Sagene bydel, Oslo er et eksempel på hvordan en kommune har organisert tiltaksarbeid overfor sosialhjelpsmottakere. Servicekontoret startet som et forsøk i 1996. Det er organisert som en egen enhet i bydelen, for å bistå bydelens sosialhjelpsmottakere med motivasjon, kvalifisering etc. for å komme i arbeid. Sosialkontoret er henvisende instans. Servicekontoret samarbeider med det lokale arbeidskontoret som bidrar med tiltaksmidler, men uten noe organisatorisk samordning. Servicekontoret deltar også i forsøksprogrammet «Helhetlige, samordna tiltak» og i Kommunal- og regionaldepartements forsøk med oppgavedifferensiering. Tilbudet ved senteret bygger på veiledning, kompetansekartlegging, jobbklubb med arbeidspraksis, AMO-kurs, norskopplæring med praksis, og tilpassede tilbud til yrkes-

hemmede. En sentral brikke i Servicesentrets arbeid er at alle som henvises raskt, skal få et aktivt tilbud. En del som har andre inntektsgivende aktiviteter, faller fra på dette tidspunktet. Erfaringene viser at et raskt tilbud om aktivitet, vilkårssetting og systematisk oppfølging gir resultater mht. å få sosialhjelpsmottakere i arbeid (Rytter, 2003). Servicesenteret har årlig gitt et tilbud til 1 av 3 sosialhjelpsmottakere. En oppfølgingsundersøkelse i samarbeid med Statistisk sentralbyrå viser at disse brukerne hvert år fra 1997 har økt sin gjennomsnittlige inntekt i perioden. Det har også vært en økning i bruk av trygdeutbetalinger. Den gjennomsnittlige utbetaling av sosialhjelp til gruppen er redusert (Rytter, 2004).

3.7 Etatenes samarbeid med andre aktører

3.7.1 Offentlige aktører

De tre arbeids- og velferdstjenestene er avhengige av samarbeid med andre aktører, dels for å kunne gi et tilpasset tilbud til sine brukere, og dels fordi den enkelte bruker trenger tilbud fra andre tjenester for å kunne dra nytte av de tre tjenestenes tilbud. Blant offentlige aktører er helsetjenesten og utdanningssektoren særlig aktuelle.

St.meld. nr. 14 (2002-2003), kap. 3.5 og 3.6 beskriver de tre etatenes samarbeidsflater mot helsetjenesten og utdanningssektoren, og etatenes rapportering av erfaringer med samarbeid med helsetjenesten. Det framgår at de tre etatene har erfart at helsetjenestens prioriteringer ikke uten videre faller sammen med de tre arbeids- og velferdstjenestenes prioriteringer, og at de er usikre på hva helsetjenesten kan forventes å bidra med når det gjelder rehabilitering av arbeidstakere med helseproblemer. Lange ventetider og mangel på behandlingstilbud nevnes, samt at helsetjenestenes tilbud til personer med psykiske lidelser og muskel- og skjelettplager ikke synes å ha økt i samme grad som økningen i diagnosegruppene.

Helsetjenesten

Helsetjenesten har ansvar for forebygging, behandling og oppfølging av personer med helseproblemer. Den er forpliktet til å delta i tverrfaglig samarbeid, og har et selvstendig ansvar for koordinering av ulike tiltak knyttet til medisinsk rehabilitering for den enkelte. En stor andel av trygdeetatens, Aetats og sosialtjenestens brukere har helseproblemer som er et hinder for å komme i arbeid. Helsetjenestens deltakelse er derfor ofte avgjørende for et helhetlig tilbud til personer med sammensatte problemer, og for å nå målet om at flere skal komme i arbeid. Kommunene har ansvar for både kommunehelsetjenesten og sosialtjenesten.

Etter kommunehelsetjenesteloven skal landets kommuner i tillegg til ansvaret for å behandle sykdom, fremme folkehelse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold.

Gjennom kommunehelsetjenesteloven er kommunene tillagt ansvar for primærhelsetjenesten, mens staten gjennom spesialisthelsetjenesteloven har ansvar for spesialisttjenesten. Sistnevnte er organisert innenfor regionale helseforetak. Både kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten omfatter offentlige og private tjenesteytere. Helsetjenester som utføres av private tjenesteytere, er regulert gjennom offentlige avtaler.

Retten til helsetjenester er i stor grad ivaretatt av behandlingsapparatet, men trygdeetaten har en rolle med å legge forholdene til rette for at pasienter skal kunne få tilgang til nødvendige helsetjenester. Dette for å forbygge langvarig sykdom og uførepensjon.

Den lovfestede retten til fritt sykehusvalg og individuelle frister for behandling, danner grunnlag for rask og effektiv behandling. Siden 2001 har trygdeetaten hatt ansvar for kjøp av helsetjenester innenlands og i utlandet. Fra 2004 er dette ansvaret videreført i pasientrettighetsloven. Når helsetjenesten har gitt pasienten en dato for behandling, og denne ikke kan overholdes, kan pasienten henvende seg til trygdeetaten. Etaten er da ansvarlig for å framskaffe behandling i inn- og utland. I denne rollen har trygdeetaten også et ansvar for å inngå avtaler med behandlingsinstitusjoner i inn- og utland.

Brukernes krav på støtte i forbindelse med behandling forvaltes av trygdeetaten. I de fleste tilfeller refunderes krav, ut over mulig refusjon av egenandeler, direkte til behandlere og tjenesteytere. Etaten har på dette området en veiledning- og rådgivningsrolle overfor brukerne og helsetjenesten, og de skal ha kontroll med oppgjørene og følge opp saker om feilutbetaling og misbruk. Trygdeetaten har opprettet tre takstutvalg som behandler saker som avviker i bruk av normaltariffen.

De regionale helseforetakene og kommunehelsetjenesten har til dels stor grad av frihet til selv å utforme tjenestetilbudet både innholdsmessig og når det gjelder organisering. Samarbeidet mellom helsetjenesten og Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten er i noen grad formalisert, jf. omtale foran,

blant annet har trygdeetaten samarbeidsavtaler på hjelpemiddelområdet med nær sagt alle landets kommuner. Helsetjenesten kan være representert i lokale samarbeidsfora på ledernivå eller delta i et formalisert arbeid rundt enkeltpersoner, f.eks. i basisgrupper. Mye samarbeid skjer imidlertid uformelt på saksbehandlernivå.

Legene er en viktig premissleverandør, særlig til trygdeetaten ifm. sykmelding, søknad om rehabiliteringspenger og uførepensjon, og for Aetat ifm. søknad om yrkesrettet attføring. Legene gir viktige innspill i enkeltsaker når det gjelder de medisinske inngangsvilkårene. I tråd med den vekt som legges på aktivitet og tidlig avklaring må saksbehandler, også i samhandling med kontaktpersoner fra et arbeidslivssenter, utfordre både arbeidsgiver/arbeidstaker samt lege for å se på muligheter og ikke bare passiv sykmelding. Legene fungerer i realiteten som en portvokter ved fordeling av offentlige ytelser. Jf. omtale av legenes rolle foran i dette kapitlet og nærmere omtale av portvokterrollen i kap. 7. Ordningen med fastleger er ment å skulle øke mulighetene for mer helhetlig pasientbehandling, og gi kontinuitet for mennesker med kroniske lidelser. Helsetilsynet rapporterer at det fortsatt er utfordringer når det gjelder fastlegene som koordinerende instans og deltakelse i tverrfaglige team (Helsetilsynet, 2003). Fastlegene har også en sentral rolle i arbeidet med rusmiddelmisbrukere, spesielt knyttet til henvisning til institusjon og i oppfølgingen av legemiddelassistert rehabilitering.

Rikstrygdeverket arbeider med å inngå avtaler med de regionale helseforetakene om å disponere plasser ved opptreningsinstitusjoner og helsesportsentra. Dette med sikte på at disse plassene skal brukes til funksjonsvurderinger og behandling/opptrening slik at flere personer kan komme tilbake til arbeid.

Det ble i 2001 utarbeidet to forskrifter på rehabiliteringsområdet som er hjemlet i helselovgivningen: en ny rehabiliteringsforskrift som tydeliggjør hvilket ansvar helsetjenesten skal ha innenfor rehabiliteringsområdet og forskrift om individuelle planer. Forskriften om individuelle planer hjemlet i helselovgivningen ble iverksatt 1. juli 2001.

Formålet med forskriften om individuelle planer er blant annet å sørge for at pasienten får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, å styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og pasient og mellom tjenesteytere og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåene. Den individuelle planen er et overordnet plandokument, som langt på vei forutsetter at de enkelte etater/tjenesteytere har en egen behandlings-/oppfølgingsplan for pasienten/brukeren. Denne overordnede individuelle planen skal således være et virkemiddel for å sikre at tjenestene pasienten/brukeren får fra ulike tjenesteytere samordnes, at tjenestene blir vurdert i en sammenheng, og at det er den enkeltes behov som er utgangspunkt for ytelsen av tjenesten.

Helsetjenesten har ansvar for at den enkelte som trenger rehabilitering får en individuell plan, men det kan være noe uklart hvilken instans som skal ha koordinatorrollen og hvem som skal ta initiativ til at en individuell plan blir utformet. Et helhetlig tjenestetilbud betyr at det inneholder alle de tjenester en bruker har behov for.

For sosialtjenestens vedkommende er rett til en individuell plan nå nedfelt i sosialtjenesteloven. I Oslo har to bydeler i et forsøk prøvd ut en felles mal for individuelle planer. Samtlige bydeler, Aetat lokal og trygdekontorene i Oslo er tilskrevet og bedt om å benytte denne felles malen.

Trygdeetaten og Aetat har imidlertid ikke fått en tilsvarende plikt til å utarbeide individuelle planer. Trygdeetaten benytter individuelle planer som et brukerrettet tiltak for å møte enkelte brukergrupper. På hjelpemiddelområdet har trygdeetaten benyttet individuelle planer aktivt siden 2002. I forslaget til lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) foreslår regjeringen en rett for den enkelte til å få vurdert sitt behov for tjenester og en plikt for Aetat til å samarbeide med andre når dette kan bidra til å løse de oppgavene som etaten er pålagt.

Aetat benytter individuelle handlingsplaner som et sentralt verktøy i etatens innsats for yrkeshemmede og langtidsledige. Den enkeltes plan utarbeides i samspill mellom Aetat og brukeren, og ligger som en integrert del av etatens IT-baserte saksbehandlingsløsning. Handlingsplan for yrkeshemmede danner grunnlag for vedtak etter folketrygdloven § 11-6. Tverretatlig samarbeid om felles handlingsplaner synes å ha kommet godt i gang mellom Aetat og enkeltinstanser. Samarbeidet med sosialtjenesten har særlig vært konsentrert om langtids sosialhjelpsmottakere gjennom Tiltaksplanen mot fattigdom, med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten om elever som slutter underveis i videregående opplæring, og i forbindelse med introduksjonsordningen for flyktninger.

Hjelpemiddelområdet (utenom hjelpemidler på arbeidsplass) er hovedsakelig et samarbeid mellom kommunene og trygdeetatens hjelpemiddelsentraler. Hjelpemidler skal løse brukernes praktiske problemer i hjem, skole, arbeid og fritid, og inngå som en del av en plan for den enkelte bruker.

Hjelpemiddelsentralene og kommunene (helsetjenesten, pleie- og omsorg, og også utdanningssektoren) samarbeider om disse oppgavene ut fra inngåtte samarbeidsavtaler som bygger på lovbestemt arbeidsdeling mellom 1. og 2. linje. Kommunen utgjør 1. linjen, mens hjelpemiddelsentralene har et overordnet og koordinerende ansvar for hjelpemidler i sitt fylke, og er 2. linjetjeneste.

I den senere tid er arbeidsdelingen mellom 1. og 2. linjen tid myket opp. Trygdeetaten etablerer nå løsninger hvor det for barn med funksjonshemming oppnevnes en personlig kontaktperson ved hjelpemiddelsentralen. Foreldrene kan ta direkte kontakt med hjelpemiddelsentralen, utenom kommunens førstelinjetjeneste, og få iverksatt tiltak i samarbeid med kontaktpersonen. For brukere som ikke er barn, vil den enkelte få tildelt en fullmakt (brukerpass) som innebærer definerte rettigheter innen utprøving av nytt utstyr, fornying av hjelpemiddel og reparasjon/teknisk service. I tillegg gis også disse brukerne tilbud om personlig kontaktperson med koordineringsansvar i saker hvor brukeren ønsker faglig assistanse eller ytelse fra trygdeetaten.

Samarbeid med spesialisthelsetjenesten er også spesielt aktuelt for brukere med sammensatte behov.

Så langt utvalget har brakt i erfaring, er det ikke utført egne evalueringer av det generelle samarbeidet mellom de tre etatene, og helsetjenesten og utdanningssektoren med spesiell relevans for å si noe om samarbeidet overfor personer som trenger bistand fra flere instanser for å komme i arbeid. Telemarksforskings evaluering av samarbeidsrundskrivet H-28/97 viste imidlertid at det var vanskelig å få helsetjenesten til å delta i samarbeidsforumet (Bergsgard mfl., 2000).

Utdanningssektoren

Det er en klar sammenheng mellom det å inneha en grunnleggende kompetanseplattform og en god integrasjon i arbeidslivet. Mange stønadsmottakere har behov for grunnleggende utdanning og/eller økt kompetanse for å forbedre sine muligheter på arbeidsmarkedet. Halvparten av de arbeidsledige har ikke fullført videregående opplæring. Arbeidsledigheten er høyest blant personer med grunnskole og 1-2-årig videregående skole. Arbeidsledigheten er også høy blant unge i alderen 20-24 år, og mange av disse har heller ikke fullført videregående skole. Mange av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere vil ha behov for betydelig bistand, både motivasjon og veiledning, tilpasset undervisning, og oppfølging. Et godt samspill mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningssektoren er en forutsetning for å få dette til.

Kvalifiserende tiltak og utdanning er viktig for mobilitet i arbeidsmarkedet og kan være en sentral faktor ved omstilling. Viktige samarbeids- og grenseflater finner vi mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningssystemet representert ved offentlige institusjoner på videregående nivå, private opplæringstilbydere og fylkeskommunens oppfølgingstjeneste. Videregående opplæring i det offentlige skoleverket er særlig viktig fordi den gir formell kompetanse, noe de aktuelle brukergruppene har behov for og nytte av.

Samarbeid med utdanningssektoren er viktig for Aetats arbeid overfor både ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Aetat kjøper opplæringstjenester fra det offentlige skoleverket. Videre deltar et stort antall attføringsmottakere i ordinær utdanning både i videregående opplæring og på høgre nivå. Jf. omtale foran i kap. 3.

Å hindre frafall er en stor utfordring for videregående opplæring. Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten skal sikre tilbud om utdanning eller arbeid til ungdom som står i fare for å slutte i løpet av utdanningsløpet fra grunnskole til videregående opplæring, eller i løpet av videregående opplæring. Overfor unge som av ulike grunner ikke går i videregående opplæring, samarbeider derfor Aetat med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. Sosialtjenesten kan også være en partner i dette samarbeidet.

Aetat og utdanningssektoren har et delt ansvar for yrkesveiledning. Dette er et samarbeidsfelt for de to tjenestene, bl.a. om IKT-baserte veiledningstjenester, og gjensidig utveksling av informasjon om yrker, arbeidsmarked og utdanning. På veiledningsfeltet skjer det også et samarbeid om EU-relatert utdanningsveiledning.

Arbeidsledige og yrkeshemmede trenger tilbud som er godt tilpasset egne behov, eksempelvis gjennom blant modultilpassede kurs, fleksible oppstartingstidspunkter og løpende inntak. Utdannings- og opplæringstilbudet, særlig i de ordinære utdanningsinstitusjonene, er ofte sterkt tilbudsstyrt, og har som regel bestemte tider for inntak. Aetat har gjennomført enkelte forsøksprosjekter i samarbeid med fylkeskommunen (bl.a. Fleksibel arbeidsmarkedsopplæring med løpende opptak) for å utvikle egnede, fleksible kursmodeller. For yrkeshemmede har Aetat, for å få dekket behovet for fleksible tilbud, benyttet kjøp fra private leverandører. Utdanningssektoren arbeider også med å bedre fleksibiliteten i tilbudet, og dette har vært

en hovedmålsetting bak Kompetansereformen og Kvalitetsreformen i høyere utdanning.

For trygdeetaten er utdanningssektoren spesielt aktuell som samarbeidspartner i etatens innsats overfor enslige forsørgere som ønsker yrkesutdanning. Det foregår et utstrakt samarbeid i den sammenheng.

Utdanningssektoren er også en aktuell samarbeidspartner overfor en rekke av sosialtjenestens brukere med ufullført grunnskole og mangel på yrkesutdanning. Sosial- og helsedirektoratet viser, på grunnlag av svar fra 278 lokale sosialtjenester, at bare 14 pst. opplyser å ha mye samarbeid med utdanningssektoren, mens vel halvparten har noe samarbeid. Samarbeidet er i liten grad avtalefestet.

Arbeidsplassen er viktig for forebygging av sykefravær, og er også en sentral arena for kompetanseutvikling og forebygging av marginalisering i arbeidslivet. Samarbeid mellom virksomhetene og utdanningssektoren er derfor også en viktig brikke i dette bildet. Kompetansereformens Kompetanseutviklingsprogram (KUP) har gjennomført over 600 prosjekter med om lag 50 000 deltakere i fleksibel arbeidslivsbasert opplæring med fokus på arbeidsplassen som læringsarena[9].

For å gi en god opplæring til arbeids- og velferdsforvaltningens brukere, kan det være behov for spesialisttjenester som kan avdekke spesielle behov. Dette gjelder for eksempel tilbud til brukere med lese-, skrive-, og regnevansker. Undersøkelser har bl.a. vist at lese- og skrivevansker er overrepresentert blant arbeidsledige i forhold til den voksne befolkningen generelt. Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT) er derfor en aktuell samarbeidspartner. Flere sosialtjenester opplyser at de har et samarbeid med PPT (Sosial- og helsedirektoratet, 2004). Tjenesten retter seg imidlertid primært mot barn og unge, og deres foreldre. En undersøkelse av tilbud til arbeidssøkere med lese- og skrivevansker (Flermoen, 2003) viste at voksne kommer nederst på PPTs prioriteringsliste. Tidligere og samtidige undersøkelser bekrefter dette bildet, og at voksne i liten grad får spesialpedagogiske tilbud (St.meld. nr. 23 (1997-98), Alnes og Veddegjærde, 2000 og Læringssenteret, 2003). Læringssenterets tilstandsrapport om PP-tjenesten i 2003 tyder ikke på at arbeidsprofilen har endret seg over de siste 10 årene.

Kompetansereformen har gitt voksne muligheter til å få vurdert sin realkompetanse ved opptak til undervisningsinstitusjoner. Vurdering av realkompetanse er et særlig viktig verktøy for innvandrere som har utdanning og yrkeserfaring som norsk utdanningssektor og norske arbeidsgivere ikke er godt kjent med. Utvidelse av retten til realkompetansevurdering vil øke samarbeidsfeltet mellom utdanningssektoren og arbeids- og velferdstjenestene ytterligere. Retten til realkompetansevurdering/yrkesprøving ble i 2003 utvidet til alle voksne, uavhengig av om målet er arbeid eller utdanning. Samtidig ble ansvaret for utgifter til realkompetansevurdering delt. For voksne med rett til videregående opplæring (født før 1978[10]) dekker fylkeskommunen utgiftene til realkompetansevurdering/yrkesprøving. For arbeidssøkere uten rett til videregående opplæring dekker Aetat utgiftene. Kommunene dekker utgiftene for voksne som henvises fra kommunale instanser.

3.7.2 Samarbeid med private instanser

Arbeidsgivere

Arbeidslivet selv er en viktig bruker av tjenestene fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Mange av de som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, vil ikke kunne fortsette i sitt nåværende arbeid, men vil trenge en ny jobb, eventuelt i en annen bedrift. Andre vil kunne fortsette i samme virksomhet, men i en bedre tilrettelagt jobb. Arbeidet for å få ned sykefraværet og hindre utstøting, krever derfor et tett samarbeid mellom virksomheten, den ansatte, trygdekontor, lege og Aetat.

Arbeidsgivere er derfor viktige brukere av trygdeetatens og Aetats tjenester, og både organiseringen og tjenestetilbudet i de statlige etatene er derfor av interesse for arbeidsgiversiden. Arbeidsgiverne er samtidig viktige samarbeidsaktører for de to etatene. Det gjelder arbeidsgivere i både privat og offentlig virksomhet.

For sosialtjenesten vil arbeidsgivere være en sentral samarbeidspartner der tjenesten har opprettet egne enheter for å få sosialhjelpsmottakere i arbeid. Erfaringsmessig bruker sosialtjenesten ofte kommunal arbeidsgiver som samarbeidspartner. I materialet fra Sosial- og helsedirektoratet opplyser 1 av 3 at de har noe samarbeid med næringslivet, og at dette samarbeidet skjer uformelt på saksbehandlernivå (Sosial- og helsedirektoratet, 2004).

Arbeidsgiver er en viktig aktør for å oppnå målene i arbeidet med inkluderende arbeidsliv. Det gjelder alle tre målsettingene i Intensjonsavtalen

[9] Informasjon fra Utdannings- og forskningsdepartementet, 30.04.2004.

[10] I St.meld. nr. 30 (2003-2004) foreslår en å vurdere om denne aldersgrensen for voksnes rett til videregående opplæring skal endres.

om et mer inkluderende arbeidsliv: å få ned sykefraværet, få flere med redusert arbeidsevne inn i arbeid, og få flere til å stå i arbeid lengre. I dette arbeidet er både trygdeetaten og Aetat avhengige av et godt samarbeid med arbeidsgiverne og med hverandre. Per 1. februar 2004 hadde trygdeetaten inngått avtale med ca. 6000 inkluderende arbeidslivsvirksomheter som til sammen omfattet 52 pst. av landets arbeidstakere.

Samarbeidet mellom Aetat og trygdeetaten er regulert i en avtale. Overfor partene i arbeidslivet avklares samarbeidsspørsmål på strategisk nivå i koordineringsgruppen, hvor staten, herunder trygdeetaten, og partene i arbeidslivet deltar.

Trygdeetaten har ikke noe formalisert samarbeid med arbeidsgivere om enslige forsørgere som mangler arbeidserfaring, men enkelte trygdekontorer har i forbindelse med motivasjonskurs, skaffet praksisplasser hos arbeidsgivere.

For øvrig er arbeidsgiver en sentral samarbeidspartner når det gjelder tilpasning av arbeidsplass og bruk av hjelpemidler for funksjonshemmede, enten det gjelder personer som allerede er ansatt, eller ved nyrekruttering.

For Aetats vedkommende gir kontakten med arbeidsgiverne viktig informasjon om endringer i arbeidslivet og arbeidslivets kompetansebehov. Denne type informasjon gir avgjørende premisser for så vel formidling av arbeidsledige, som for planlegging og gjennomføring av kompetansetiltak. Kontaktflaten med arbeidsgiverne har mange former, som bedriftsbesøk, jobbmesser, ulike former for samarbeidsmøter mv.

Aetat inngår også rekrutteringssamarbeid med arbeidsgivere til prosjekter av stor samfunnsmessig betydning, f.eks. rekruttering av kvalifisert arbeidskraft til Hydroutbyggingen i Møre og Romsdal, utbyggingen av Snøhvitfeltet i Finnmark og gassfeltet Ormen Lange utenfor kysten av Møre og Romsdal. Et spesielt område for samarbeid gjelder rekruttering av arbeidskraft fra utlandet. Aetat administrerte i perioden 1998-2003 et eget prosjekt for språkopplæring og formidling av utenlandsk helsepersonell til norske arbeidsgivere. Prosjektet sikret at over 1 800 leger, tannleger, sykepleiere og hjelpepleiere fikk språkopplæring og arbeidskontrakt i Norge. Innsatsen ble avsluttet som eget prosjekt ved årsskiftet 2003/2004. Aetat bistår imidlertid fortsatt ved rekruttering fra utlandet gjennom European Employment Services (EURES).

Sommeren 2000 ble det gitt adgang til å drive privat arbeidsformidling og bestemmelsene om utleie av arbeidskraft ble oppmyket. Et relativt nytt samarbeidsfelt for Aetat er derfor samarbeidet med private som driver utleie og formidling av arbeidskraft. For disse aktørene er det aktuelt å finne kandidater til sine oppdrag blant registrerte arbeidssøkere i Aetat. Slike aktører mottar samme service fra Aetat som ordinære arbeidsgivere. Etter Aetats vurdering gir dette et bredere jobbtilbud til Aetats brukere. Aetat formidler også arbeidssøkere til rekrutteringsbyråer som selv mottar rekrutteringsoppdrag fra andre arbeidsgivere. Overfor formidlingsaktører som ønsker mer omfattende bistand enn Aetat kan levere, vil Aetat gi informasjon om relevante aktører i markedet. Aetat har ikke anledning til å anbefale spesielle aktører pga. sin rolle som en nøytral og upartisk aktør på arbeidsmarkedet. Aetat kan imidlertid inngå i et samarbeid mellom den valgte aktør og oppdragsgiver med sikte på å ivareta arbeidsmarkedspolitikk, f.eks. om formidling av arbeidssøkere registrert hos Aetat. Det er også aktuelt å gi private formidlere og utleiere av arbeidskraft tilgang til Aetats register over arbeidssøkere.

Arbeidsgivere er også sentrale aktører i opplæring og arbeidstrening for arbeidssøkere og yrkeshemmede. God kontakt med og et godt samarbeidsforhold til arbeidsgiverne er derfor en forutsetning for at Aetat kan gjøre en god jobb overfor svake arbeidssøkere, som er en gruppe med økt prioritet i Aetats arbeid.

Fra mars 2004 integreres cv-basen i aetat.no og arbeidssøkerbasen i etatens interne saksbehandlingssystem (Arena). Dette representerer en betydelig utvidelse av tjenestetilbudet til arbeidsgivere.

Leger

Det gjennomføres jevnlige møter mellom Den norske lægeforening og Rikstrygdverket. I 2004 skal det utarbeides og gjennomføres et felles utviklingsprogram. Programmet vil fokusere på roller og oppgaveforståelse. Dette med utgangspunkt i den videreførte samarbeidsavtalen om inkluderende arbeidsliv og den fokus på aktivitet framfor passiv sykmelding som følger av partenes «erklæring».

Frivillige organisasjoner

Arbeids- og velferdsforvaltningens samarbeid med frivillige organisasjoner skjer langs to hoveddimensjoner. I etatenes bestrebelser for brukerretting skjer det et samarbeid på systemnivå, der organisasjonene deltar i brukerfora/brukerpaneler eller lignende for å gi innspill til bedre tilpasning av etatenes tjenester, jf. nærmere omtale nedenfor og i kap. 7.

For øvrig er arbeids- og velferdsforvaltningens samarbeid med ulike organisasjoner i all hovedsak basert på at organisasjonene leverer tjenester til etatene. Dette er nærmere omtalt tidligere i kap. 3, under omtalen av hver enkelt etat/tjeneste. I Sosial- og helsedirektoratets undersøkelse av sosialkontorene opplyses det at 2 av 5 kontorer som har svart, har en del uformelt samarbeid på saksbehandlernivå med frivillige organisasjoner, mest i forbindelse med rusmiddelarbeidet (Sosial- og helsedirektoratet 2004).

3.8 Brukerretting

3.8.1 Bakgrunn

Arbeidet med brukerretting står sentralt hos trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten. Brukerretting omfatter også brukermedvirkning. Etatene har redegjort for sitt arbeid med brukerretting overfor utvalget. Kap. 7 omtaler brukerretting nærmere i relasjon til reformbehovet.

Bakgrunnen for etatenes arbeid med brukerretting varierer. Mens Sosial- og helsedirektoratet viser til lovverket for sosialkontortjenestens del, har lovene som regulerer Aetat og trygdeetaten ikke slike konkrete bestemmelser. Forslag til ny lov om arbeidsmarkedstjenester foreslår imidlertid at Aetat skal sørge for at brukerrepresentanter blir hørt ifm. planlegging og evalulering av Aetats tjenester.

Brukermedvirkning er nedfelt som en dimensjon ved kvalitet, og som et eget innsatsområde i Nasjonal strategi for kvalitet i sosial- og helsetjenestene, jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004) Sosialdepartementet. I følge denne strategien er det god kvalitet på en tjeneste dersom brukerens erfaringer og synspunkter påvirker tjenestene.

Kommunenes Sentralforbund (KS) har iverksatt ulike prosjekter for å fremme brukerretting i det kommunale tjenestetilbudet, herunder kommunenettverkene for fornyelse og effektivisering (effektiviseringsnettverk) som er et samarbeidsprosjekt mellom Regjeringen og KS, og som omfatter 200-250 kommuner. Også sosialkontorer deltar i effektivitetsnettverk. Dette er nærmere omtalt i kap. 7. På bakgrunn av at arbeidet med brukerretting er et ansvar for den enkelte kommune, er det vanskeligere å skaffe seg oversikt over dette arbeidet, enn arbeidet med brukerretting som foregår i de statlige etatene. Utvalget har derfor begrenset oversikt over omfang og innretning på den brukerrettede innsatsen i kommunene.

Trygdeetaten viser til at brukerne, i henhold til tidligere brukerundersøkelser, har vært minst fornøyd med etatens svartider. På slutten av 90-tallet ble det satt i gang prosjekter for å redusere svartidene, der en konkluderte med at samhandling og dialog som utløser brukernes eget ansvar og initiativ, er det viktigste virkemiddel for korte svartider. På dette grunnlag ble begrepet «Aktiv brukermedvirkning – fra behandling til samhandling» tatt i bruk. Brukermedvirkning har etter hvert fått en større plass for å sikre god kvalitet i hele etatens oppgaveløsning.

Trygdeetaten legger stor vekt på aktiv brukermedvirkning, som defineres som

- aktiv samhandling med og ansvarliggjøring av brukerne
- bedre avklaring av roller og forventninger
- å gi brukerne mulighet til innsyn, ansvar og oppfølging av egen sak

Aetat har, etter attføringsreformen i 1994, der yrkesrettet attføring ble overført til etaten, lagt vekt på brukermedvirkning i arbeidet med attføringssøkerne. Tilnærmingen, kalt «aktørperspektivet» krever brukerens aktivitet i utarbeiding av en egen plan. Metoden har møtt kritikk for å stille for store krav til brukerne, men en evaluering fra 1997 viste også at en stor andel attføringssøkere dro nytte av aktivitetskravet, jf. St.meld. nr.14 (2002-2003).

Godt fornøyde brukere er et overordnet servicemål for Aetat. Etatens service bygger på tre hovedpilarer:

- Respekt (være imøtekommende, vennlig, høflig, lyttende, ta den enkelte på alvor).
- Kunnskap (om arbeidsmarked, yrker, utdanning, inntektssikring, oppfølging etc.).
- Tilgjengelighet (lett tilgjengelige kontorer, telefoni, og aetat.no).

Kjernen i de tre etatenes arbeid med brukerretting, i hht. rapporteringen til utvalget, er å ta utgangspunkt i og hensyn til brukernes behov og ønsker, og gi brukerne anledning til medvirkning. Begrepet «brukerretting» slik det vil bli brukt i dette kapitlet, omfatter derfor også «brukermedvirkning», men begrepet «brukermedvirkning» kan også bli brukt separat. Utvalget drøfter brukerretting og definisjon av brukerretting i kap. 6.

3.8.2 Brukerretting på system/ organisasjonsnivå

Verdigrunnlag og strategi

Etatenes verdigrunnlag for brukerretting danner utgangspunkt for deres arbeid med brukerretting. Trygdeetatens brukerretting er nedfelt i etatens

verdibok, strategiplan og andre styringsdokumenter. Brukerretting er basert på respekt for det enkelte menneske og tar utgangspunkt i at det er brukeren selv som har best kunnskap om egen situasjon. I tillegg er rettsikkerhet, personvern og likeverdig behandling også grunnleggende verdier i arbeidet.

Trygdeetatens strategi for videre arbeid betegnes som en fyrtårnstrategi. Fyrtårnene er trygdekontor som ligger langt framme i god brukerservice, kvalitet i saksbehandlingen, og korte svartider. Hensikten er at fyrtårnstrategien skal bidra til bedre brukertilfredshet og brukermedvirkning. Målet er at alle fylker innen utgangen av 2004 skal opp på nivå med de beste.

Aetats verdigrunnlag er nedfelt i et servicedokument og en omdømmeplan som brukes aktivt for å sikre brukerretting av organisasjonen. En viktig oppgave for Aetat er å være et redskap for arbeidssøkerne. Godt fornøyde brukere er et overordnet servicemål, og det er utarbeidet resultatindikatorer for brukertilfredshet. Omdømmeplanen skal bidra til å tydeliggjøre Aetats oppgave og rolle, gi en felles forståelse av hvilket budskap Aetat skal kommunisere utad, hvilke mål etaten skal strekke seg etter og hvilke utfordringer den står overfor.

Aetats strategi for arbeid med brukerretting bygger på fire hovedspor: økt tilgjengelighet, aktive brukerfora, systematiske brukerundersøkelser, og et individbasert medvirknings- og aktørperspektiv.

Sosialtjenestens felles verdigrunnlag for brukerretting og brukermedvirkning er i første rekke forankret i sosialtjenesteloven med merknader og rundskriv, og i de profesjonelle sosialarbeidernes yrkesetiske grunnlagsdokument. Regelverket gir uttrykk for to hovedhensyn: 1) at det «legges stor vekt på hva klienten mener» og 2) «samarbeid med klienten så langt dette er mulig, og ellers åpenhet» og at dette skjer «på alle stadier i prosessen». Sosialarbeidernes yrkesetiske grunnlagsdokument legger i tillegg vekt på begreper som verdighet, respekt, selvbestemmelse og livsverdier, samt at sosialarbeiderne skal «bidra til å styrke den enkeltes mulighet for mestring og kontroll over eget liv».

Rapportering fra Sosial- og helsedirektoratet viser også at noen kommuner har etablert generelle etiske retningslinjer. Med disse tar en sikte på f.eks. å skape en bedre forståelse av holdninger og etiske verdier, og dermed styrke innbyggernes tillit til kommunens administrasjon og politikk. Andre kommuner har etablert overordnete målsettinger for ansatte i kommunens velferdstjeneste som framhever helhetlig og samordnet saksbehandling, og at brukermedvirkning skal ivaretas i møte med enkeltindividene. Slike målsettinger kan f.eks. være nedfelt i virksomhetsplaner på sosialtjenestens område.

Forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler gjelder for alle etatene, og ivaretar forvaltningsmessige rettigheter og plikter overfor den enkelte i forbindelse med søknader om arbeids- og velferdstjenester og økonomiske ytelser. Ved å regulere etatenes behandling av enkeltvedtak tar bestemmelsene i forvaltningsloven sikte på å sikre likebehandling av saker, personvern for bruker, tilstrekkelig opplysning av saker og klageadgang på en måte som kan understøtte brukerretting og brukermedvirkning. Særlovene har også bestemmelser som tar sikte på å sikre personvernet. Jf. kap. 7 om taushet og personvern. I systemet for ankebehandling ligger det også nedfelt viktige verdier knyttet til uavhengig overprøving av forvaltningens vedtak.

Tiltak på system/organisasjonsnivå

Tiltak på system-/organisasjonsnivå for å sikre brukerretting gjennomføres på alle de tre tjenesteområdene. Tiltakene synes å falle i fire hovedgrupper:

- Regelverksreform.
- Fast/saksrettet kontakt og samarbeid med brukerorganisasjonene.
- Systematisk tilbakemelding gjennom brukerpaneler og brukerundersøkelser.
- Arbeid med kompetanse og kultur.

Aetat viser til arbeidet med regelverksreform for å styrke brukerperspektivet, herunder forslag til en ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester som bl.a. tar sikte på å øke brukernes rettssikkerhet og innflytelse, jf. omtale foran i kap. 3. Et forenklet tiltaksregelverk iverksatt 01.01.02, er gjort mer informativt for brukerne og administrativt enklere. Aetat konkluderer med at dette har gitt mulighet til å bruke mer ressurser i direkte møte med brukerne. Erfaringer med forenklingen av tiltaksregelverket vil bli evaluert i løpet av 2004.

Både trygdeetaten og Aetat legger stor vekt på kontakt og samarbeid med brukerorganisasjonene både på lokalt og sentralt nivå. Trygdeetaten har trukket inn brukerorganisasjonene i utvikling av retningslinjer for brukersamhandling i trygdeetaten. Organisasjonene er representert i brukerutvalg i Rikstrygdeverket, på fylkestrygdekontorene, i hjelpemiddelsentralene og i enkelte trygdekontor. De deltar også i økende grad i viktige utvik-

lingsprosesser, for eksempel i prosjektet «Aktiv brukermedvirkning på hjelpemiddelområdet».

Aetat har opprettet et brukerforum på sentralt nivå der arbeidsdirektøren møter brukerorganisasjoner for gjensidig informasjonsutveksling, og for å få tilbakemelding på Aetats service og innspill til utvikling av nye servicetilbud. Partene i arbeidslivet er representert i Aetats faste råd. Det er etablert en rekke faste møte- og brukerfora mellom Aetat og brukerorganisasjonene både på fylkes- og lokalnivå, enkelte steder i samarbeid med trygdeetaten. Foraene er bl.a. trukket inn i arbeid med utvikling av lokale serviceerklæringer for Aetat.

Rapporteringen om kommunene kan tyde på at kommunene i mindre grad benytter faste fora i møte med brukerne. En forespørsel til to fylkesmannsembeter viste at bare et fåtall kommuner hadde opprettet brukerråd eller liknende organer, og da gjerne knyttet til psykisk helse eller oppfølging av enslige forsørgere. Den nye undersøkelsen fra Sosial- og helsedirektoratet viser at 1 av 6 oppgir å ha opprettet egne arenaer for møter med brukere utenom den ordinære saksbehandlingen, mens 1 av 5 har innført egne prosedyrer ut over ordinært regelverk for å ivareta brukermedvirkning i saksbehandlingen (Sosial- og helsedirektoratet, 2004).

Systematisk tilbakemelding gjennom brukerpaneler og brukerundersøkelser benyttes i utstrakt grad av trygdeetaten og Aetat. Trygdeetaten foretar regelmessige brukerundersøkelser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og bruker tilbakemeldingene til å bedre tjenestetilbudet. Etaten har hatt et brukerpanel for å få tilbakemelding på etatens standardbrev, og klager på saksbehandling og andre forhold ved trygdekontorene blir brukt for å bedre brukerrettingen.

Aetat har utviklet, og vil videreutvikle, programmer for brukermedvirkning i tjenesteutvikling og serviceproduksjon. Det benyttes i stadig større grad brukerpaneler under utviklingen av etatens tilbud. Det er bl.a. etablert egne fora for brukerinvolvering i forbindelse med utviklingen av Aetats selvbetjeningsprosjekt og aetat.no.

Aetat gjennomfører også systematiske undersøkelser i egen regi for å kartlegge brukernes erfaringer og syn på etatens service: to årlige spørreundersøkelser mot arbeidssøkere og én årlig undersøkelse mot arbeidsgivere.[11] Undersøkelsene gir Aetat grunnlag for å sammenligne brukernes syn på likeartede enheter rundt om i landet, og over tid. Tilbakemelding fra deltakere ved sluttevaluering og underveisevaluering av arbeidsmarkedstiltak, jf. kap. 3.3, gir også viktige innspill til brukerretting av service og tjenester.

Sosial- og helsedirektoratets rapportering om sosialtjenesten indikerer at systematisk bruk av tilbakemelding synes å være relativt lite utbredt i kommunene. Med unntak av Norsk Gallups store nasjonale undersøkelser og delundersøkelser av sosialtjenesten, synes egne brukerundersøkelser til nå å ha vært lite brukt. I Sosial- og helsedirektoratets undersøkelse har bare vel 10 pst. av sosialtjenestene systematiske brukerundersøkelser, mens 1 av 3 utfører tidvise undersøkelser, og mer en halvparten har ikke gjennomført brukerundersøkelser (Sosial- og helsedirektoratet, 2004). Andre undersøkelser har vist at kommunene i liten grad systematiserer klager med sikte på å få informasjon om svakheter i tjenestene (Brandtzæg og Møller, 2004).

Kommunenettverkene for fornyelse og effektivisering, jf. omtale innledningsvis, hadde i 2003 gjennomgang av sosialtjenesten som et satsingsområde, og dette har omfattet 35 kommuner/bydeler i nettverk. Gjennom samarbeid med Diaforsk er verktøy for brukerdialog utviklet gjennom et aktivt samarbeid med brukerne. Et felles trekk for alle nettverkene er at brukerne gir konkrete tilbakemeldinger på forslag til forbedringer.

Kompetanseheving og kulturendring er i de fleste tilfeller en forutsetning for bedre brukerretting. Trygdeetaten tar utgangspunkt i at arbeidet med brukerretting krever dyptgripende kulturendring i en etat som tidligere har vært preget av skriftlig enveiskommunikasjon og mer ensidig regelverksforvaltning. Trygdeetaten har derfor brukerretting på dagsorden i en rekke fora for å sikre forankring og oppfølging av arbeidet på alle nivåer i etaten.

Sosial- og helsedirektoratet viser til at personell i mange kommuner har deltatt på kurs og opplæringsdager for å sikre tilrettelegging av gode tiltaksplaner, rehabiliteringsplaner og individuelle planer.

Aetat rapporterer at etaten satser på opplæring i veiledningsmetodikk og skjønnsutøvelse som skal bidra til aktiv brukermedvirkning, og at dette arbeidet blir videreført framover.

Nye selvbetjeningsløsninger for arbeidssøkerne og arbeidsgiverne på aetat.no i 2004 innebærer også at sentrale deler av Aetats tjenester blir tilgjengelige, og dermed gir bedre service til brukerne.

[11] Aetat Arbeidsdirektoratet utformer spørsmål og analyserer svar. Den tekniske gjennomføringen med innhenting av data fra arbeidssøkere og arbeidsgivere foretas av en ekstern oppdragstaker.

3.8.3 Brukerretting på individnivå/ brukernivå

Arbeidet med brukerretting på systemnivå bidrar til å forsterke etatenes brukerretting på individnivå. På individnivå synes disse hovedgruppene av tiltak å peke seg ut:

- Metodikk og verktøy for brukeraktivitet/medvirkning.
- Serviceerklæringer/serviceavtaler, informasjon og personlig rådgiving.
- Tilgjengelighet.

Verktøy for brukeraktivitet - medvirkning

Trygdeetaten tar utgangspunkt i at god brukermedvirkning bygger på at brukeren selv har best kunnskap om egen situasjon. Trygdeetatens saksbehandlere skal legge til rette for at brukeren ut fra egne forutsetninger kan være aktiv i egen sak fra første dag. Dette krever god samhandling mellom den enkelte bruker og trygdekontoret, og etaten har satset på å utvikle samtalen som verktøy for å få en bedre dialog mellom brukeren og saksbehandleren.

Trygdeetaten har også utviklet andre tiltak og verktøy for brukeraktivitet, samt muligheter til å bidra mer i egen sak, f.eks. publikumsmottak som legger til rette for brukeraktivitet, tilbakemelding fra den enkelte gjennom et forenklet skjema for hvordan servicen på trygdekontoret oppleves, og brukerundersøkelser av trygdekontoret.

Aetats aktørperspektiv ble utviklet allerede tidlig på 90-tallet, og er senere videreutviklet, bl.a. ved introduksjon av den såkalte LØFT-metodikken som fokuserer på framtid og løsninger, framfor fortid og årsaksforklaringer. Aktørperspektivet innebærer at brukerens aktive deltakelse står sentralt i arbeidet med å lage handlingsplaner. Brukeren skal bistås til selv å få oversikt over mulighetene og til å foreta valg på grunnlag av yrkesrettede virkemidler og mål.

Alle arbeids- og velferdstjenestene trekker den enkelte bruker med i å utarbeide sin egen plan. I motsetning til brukerne av trygdeetaten og Aetat, har enkelte av sosialtjenestens brukere en lovfestet rett til tiltaksplaner. Dette gjelder gravide rusmiddelmisbrukere som holdes i institusjon mot sin vilje, og rusmiddelmisbrukere som starter opp med legemiddelassistert rehabilitering. En rett til individuell plan er blitt lovfestet i sosialtjenesteloven med virkning fra 01.01.04. Det vil gi personer med sammensatte behov som trenger koordinerte tjenester fra flere instanser, rett til å få utarbeidet en individuell plan. I forslag til ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester foreslås det også å lovfeste brukernes rett til vurdering og medvirkning.

Serviceerklæringer, informasjon og personlig rådgiving

I 1997 utarbeidet trygdeetaten sin første serviceerklæring. Formålet med erklæringen var å avklare forventninger om servicenivå og svartider mellom etaten og brukerne. I løpet av 2000 var alle enheter i trygdeetaten serviceerklært. I 2002 gikk etaten ett skritt videre og gjorde det mulig for brukerne av utvalgte trygdekontor å inngå individuelle serviceavtaler. I serviceavtalen blir man enige om en arbeidsfordeling mellom saksbehandler og bruker som gir brukeren mulighet til å innhente den dokumentasjonen som trygdekontoret trenger for å behandle kravet. Trygdekontoret forplikter seg til å behandle søknaden innen et gitt antall dager eller uker etter at dokumentasjonen er mottatt. Avtalene har gjort det mulig for brukere å få svar på dagen og gitt vesentlig kortere svartider på de saksområder de er tatt i bruk. Trygdeetaten vil også tilby brukere som har behov for koordinering av etatsinterne tjenester og/eller behov for samarbeid om/samordning av andre tjenester fra trygdeetaten, en personlig rådgiver på trygdekontoret.

Aetat tilbyr også lokale serviceerklæringer. Erklæringen skal tydeliggjøre etatens forpliktelse overfor den enkelte, og brukeren skal få konkret informasjon om hvilken service som kan forventes fra Aetat, og hvilke rettigheter og plikter den enkelte har. Innenfor en felles ramme er det de lokale enhetene som har fullmakt til å utforme erklæringene. Det føres ikke sentralt register over lokale serviceerklæringer.

Flere kommuner har også utarbeidet serviceerklæringer og lignende for å informere om sine tjenester og hvilken standard brukerne kan forvente. I Sosial- og helsedirektoratets materiale hadde 1 av 6 sosialtjenester egne serviceerklæringer for tjenesten (Sosial- og helsedirektoratet, 2004).

Alle tjenestene legger vekt på god og lett tilgjengelig informasjon som et viktig tiltak i brukerrettingen, og IKT blir et stadig viktigere medium for informasjon. Aetat har kommet langt i å utvikle nettbaserte tjenester på formidlingsområdet. Både trygdeetaten og Aetat har utviklet egne hjemmesider der informasjon om etatenes tjenester kan hentes ut. Trygdeetaten har egne sider på tekst-tv og prøver ut en egen servicetelefon i Nordland. Også mange kommuner har utviklet egne hjemmesider på Internett der det finnes informasjon om sosialtjenesten og hvem i kommunen som kan kontak-

tes. Det vises til avsnitt nedenfor for nærmere gjennomgang av etatenes IKT-arbeid.

Trygdeetaten rapporterer om forbedring av tilgjengelighet på trygdekontorene for funksjonshemmede, muligheter for hjemmebesøk og timeavtaler utenom åpningstid. Aetat tilstreber brukerretting og tilgjengelighet gjennom den fysiske utformingen av etatens kontorer, slik at de stimulerer til brukernes egenaktivitet og til et mest mulig likeverdig møte. Etaten legger også vekt på selvbetjeningsløsninger og virtuelle tjenester for å sikre maksimal tilgjengelighet og bedre effektivitet.

Fra kommunene gis andre eksempler på tiltak på individnivå i kommunene, f.eks. nettverksarbeid som metode, som enkelte kommuner har utviklet. I samråd med brukeren samler en brukerens private og offentlige nettverk for få et mer helhetlig bilde av situasjonen, og for å kunne gi mer helhetlig hjelp. Pårørendegrupper er et liknende eksempel. Hjemmebesøk er også brukt for å gi et bedre bilde av den helhetlige livssituasjonen til brukere. Denne arbeidsformen er særlig i bruk i mindre kommuner.

3.9 Bruk av IKT-verktøy

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er verktøy som i utgangspunktet fyller følgende sentrale funksjoner:

- Gir brukeren et verktøy for å hente informasjon fra og kommunisere elektronisk med forvaltningen, uavhengig av tid og sted (brukerens selvbetjening).
- Er et støtteverktøy for saksbehandlere.
- Ivaretar håndtering og lagring av store informasjonsmengder, og utfører kompliserte beregningsfunksjoner.
- Er et styringsverktøy og gir ledelsesinformasjon.

Dagens situasjon på IKT-området innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen er preget av fagsystemer og internettportaler som er bygget opp i hver enkelt tjeneste, for å kunne fungere som et hensiktsmessig verktøy for de oppgavene som den aktuelle tjenesten har ansvar for å gjennomføre.

Som forberedelse til en organisasjonsreform med samordning av de tre tjenestene, har en prosjektgruppe med deltakere fra de involverte partene foretatt en kartlegging av nåsituasjonen på IKT-området, samtidig som de har utredet alternative strategier for hvordan en på kort sikt kan få etablert en felles IKT-løsning for en koordinering av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Beskrivelsen nedenfor bygger i stor grad på dette kartleggingsarbeidet.

I både trygdeetaten og Aetat er det en rekke pågående prosjekter innenfor IT-området. Det utprøves også løsning med kundesenter, og trygdeetaten har etablert et felles kundesenter i Bodø som betjener alle enhetene i Nordland fylke når det gjelder telefon og e-post. Kommunene rapporterer om planlagt og pågående arbeid for å utvikle IKT-løsningene for sosialtjenesten. Endringene søker å bidra til å åpne nye muligheter for kommunikasjon mellom forvaltningen, brukere og samarbeidspartnere, og gir grunnlag for en mer brukerrettet, kvalitativ og effektiv oppgaveløsning.

Informasjonssikkerhet og hensyn til personvern

Arbeids- og velferdsforvaltningen behandler store mengder opplysninger om personlige forhold, og både trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten er underlagt særlover som setter spesielle krav for å sikre den enkeltes personvern. Det skal sikres at personopplysninger ikke spres unødig, og tilgang begrenses til de som har tjenestelige behov. Personopplysninger skal heller ikke brukes til andre formål enn de er avgitt for. Det settes videre krav til kvaliteten på den informasjonen som lagres, og dataene må sikres mot utilsiktet eller ulovlig endring.

Både trygdeetaten og Aetat har etablert systemer for informasjonssikkerhet som går på tekniske og fysiske, så vel som på personellmessige forhold. De to statsetatene har fastsatt sin egen policy på nødvendig sikkerhetsnivå for tekniske løsninger, vurdert ut fra hvilke type opplysninger de håndterer. For kommunenes sosialtjeneste finnes ulike løsninger, men den tekniske sikkerheten er i stor grad ivaretatt ved terminalservere, brannmurer og sikre soner, i tillegg til applikasjonssikkerheten.

Internett: Elektronisk samhandling med brukere og samarbeidsparter

Trygdeetaten og Aetat har egne nettsteder som publiserer informasjon beregnet på både brukere og samarbeidspartnere. Generell informasjon om etatene og de ulike ordningene de har ansvar for, nyheter, lover og regler, statistikk, adresser og kontaktinformasjon m.v. er tilgjengelig på begge portalene.

Trygdeportalen (www.trygdeetaten.no) gir i tillegg mulighet for enkel utfylling av søknader som deretter skrives ut av bruker og sendes inn. Totalt

er over 100 skjemaer tilgjengelige. Det er også utviklet enklere veiednings- og beregningskalkulatorer, f.eks. på bidragsområdet. Serviceberegning av framtidig alderspensjon kan bestilles over nettet. For samarbeidspartnere (arbeidsgivere) er en mer avansert løsning for elektronisk innrapportering tilgjengelig. Autentisering skjer ved hjelp av brukernavn og passord. Trygdeportalen har lenker til lokale sider for de enkelte fylkene.

Aetats brukerportal (www.aetat.no) har et tjenestetilbud som går fra enkel publisering av informasjon og dokumenter, til avansert funksjonalitet for både arbeidssøkere og arbeidsgivere. En egen stillingsdatabase og en egen CV-base gir arbeidsgivere og arbeidssøkere et enkelt selvbetjeningsverktøy til både å registrere ledige stillinger/egen CV, og muligheter til å søke informasjon. Arbeidsledige kan bruke nettet til å sende meldekort elektronisk i stedet for i posten. Aetat har våren 2004 utvidet selvbetjeningsløsningene på Internett, herunder integrasjon med saksbehandlingssystemet i tilknytning til arbeidssøker- og arbeidsgiverprosesser.

Informasjon om *sosialtjenesten* finnes på den enkelte kommunes hjemmeside. En kartlegging som ble utført av Statskonsult høsten 2003 viste at syv av ti kommuner har informasjon om sosiale tjenester på hjemmesidene. Når det gjelder ulike former for interaktivitet, er det 13 pst. som har skjemaer som kan lastes ned, og 2 pst. gir mulighet for å fylle ut og sende skjemaene via hjemmesidene. 10 pst. av kommunene gir muligheten for å stille spørsmål via hjemmesidene.

Statskonsult har utviklet en standard måte (LivsIT) å få informasjon fra hele den offentlige sektor til å komme sammen i kommunale portaler. Informasjonen er knyttet til en bestemt livssituasjon som en innbygger kan befinne seg i. I LivsIT finner man informasjon fra stat, fylkeskommune og kommune samlet på ett sted. Mellom 20 og 30 kommuner har LivsIT-tjenester på nettet.

Fagsystemer

Trygdeetaten har en stor rekke saksbehandlingssystemer med Infotrygd som det mest sentrale, sammen med den nyutviklede bidragsløsningen og det sentrale folketrygdsystemet (DSF) for pensjonsberegning. Systemløsningene spenner fra saksbehandling i folketrygden og bidragsregelverket, til administrasjon av hjelpemidler, døvetolker og førerhunder på hjelpemiddelsentralene.

I og med det store regelverksområdet og omfanget av utbetalinger, er det utviklet store og komplekse statistikksystemer for intern oppfølging, men også for rapportering til Statistisk Sentralbyrå og til ulike departementer. Systemporteføljen består av om lag 110 forskjellige systemer.

Etaten har etablert en løsning for automatisert saksbehandling som bygger på elektronisk samhandling med eksterne samarbeidspartnere, i denne omgang legene. Sykemelding og legeerklæring kan overføres direkte til elektronisk journal/arkiv, og saksinformasjon oppdateres automatisk hvis alle forutsetninger er oppfylt. Avvik må behandles manuelt.

Videre har etaten utviklet tilgangssystemer som gjør at man kan tilby adgang til systemene gjennom profilstyrte tilganger, også til andre enn etatens egne ansatte, slik at andre kan se deler av etatens informasjon i aktuelle saker.

Aetats saksbehandling går i all hovedsak gjennom Arena, som er et nyutviklet system som ble innført i løpet av 2001 og 2002. Arena er et moderne saksbehandlingsverktøy med integrert funksjonalitet som blant annet er basert på en regelverksmotor og komponenter for arbeidsflyt. Meldekortsystemet erstattes i løpet av 2004 med et nyutviklet system. Det pågår nyutvikling og utvidelser av eksisterende selvbetjeningsløsninger.

Den kommunale *sosialtjenesten* bruker ulike fagsystem. Webcenter Unique Oskar har en dominerende andel på 45 pst. blant fagsystemene i sosialtjenesten, og benyttes av majoriteten av de større kommunene. Mindre kommuner benytter oftere Socio, et system som brukes av ca. 33 pst. De resterende kommunene bruker andre leverandører eller egenutviklede systemer. Det må antas at en rekke kommuner har utviklet lokale tilpasninger og tillegg til standardløsningene, og det er også verd å merke seg at ett av ti sosialkontor ikke benytter noe IT-basert fagsystem.

Kontorstøtte

Alle tjenestene baserer seg i stor grad på standard kontorstøttesystemer. Både de to statsetatene og majoriteten av de største kommunene har Microsoft Office som kontorstøtteplattform.

Fra kommuner med offentlig servicekontor har det vært etterlyst en felles løsning på kalenderfunksjonen for å kunne legge inn timebestilling m.v. Trygdeetaten og Aetat har i dag ulike løsninger. Aetat vil oppgradere sitt system i 2004, og sørger da for at det skal ta hensyn til trygdeetatens løsninger. Omtrent 2 av 3 kommuner oppgir å benytte Microsoft Outlook / Exchange som e-post og kalendersystem, hvilket er sammenfallende med hva trygdeetaten benytter.

Teknisk infrastruktur

Trygdeetaten har en utstrakt bruk av såkalt klient/tjenerteknologi, der noe prosessering skjer lokalt på den enkelte PC, mens noe skjer sentralt på server. Hovedtyngden av data lagres sentralt, men kontorstøttedokumenter o.a. lagres i noen grad lokalt. Det betyr at etaten har såkalte «tykke klienter», der de lokale PCene er i stand til å kjøre noen prosesser og har lagringsfunksjon. Trygdeetaten har ikke endelig tatt stilling til om en infrastruktur basert på «tykke klienter» skal videreføres når dagens lokale arbeidsstasjoner og servere er modne for utskiftning/oppgradering i løpet av noen få år.

Det er en utstrakt elektronisk samhandling og utveksling av informasjon med eksterne, som ulike behandlere, apotek, laboratorier, sykehus, ortopediverksted, arbeidsgivere m.m. Bruk av elektronisk signatur og PKI (Public Key Infrastructure) er en del av disse løsningene.

Etaten vil gå over til et såkalt MPLS-basert nettverk innen første kvartal 2005, en teknologi som i tillegg til bedre ytelse, driftssikkerhet og fleksibilitet bl.a. vil gi nye muligheter for sikker kommunikasjon.

Aetat har rendyrket en løsning hvor det kun er «tynne klienter» lokalt. Disse er koblet opp mot en sentral terminalserver hvor de får tilgang til alle applikasjoner og tjenester. Når de planlagte endringene i Aetat er gjennomført, vil det bli en helt sentralisert driftsmodell, der all lagring og prosessering, både for fagapplikasjoner og kontorstøtte skjer sentralt. De lokale serverne kan da avvikles. Etaten har ca. 4 000 tynne klienter. I tillegg er det ca. 1 000 PCer som er satt opp i et eget publikumsnett, ca. 190 lokale servere og ca. 130 sentrale servere.

Aetat har en betydelig samhandling og utveksling av informasjon mot flere eksterne offentlige og private virksomheter. I tillegg er det etablert løsninger som kan brukes av Aetats kunder. For å ivareta sikkerheten knyttet til elektronisk samhandling, er det etablert sikkerhetsløsninger knyttet både til infrastruktur, datakommunikasjon og applikasjoner.

Aetat vil innføre et nytt MPLS-basert nettverk innen sommeren 2004.

Majoriteten av de større kommunene har en *sosialtjeneste* med eget Microsoft-nettverk atskilt fra kommunen, med PCer knyttet til en lokal fil/print server. De har primært manuelle grensesnitt, og nesten 6 av 10 sosialkontorer sender papirlister til økonomifunksjonen i kommunen for utbetaling av stønad.

Bruk av IKT ved samlokalisering og i forsøksprosjekter med en samordnet tjeneste

Ved tilrettelegging av IKT for forsøksvirksomheten har saksbehandlerne hatt en PC for hver etat der de skal ha tilgang til et fagsystem. På arbeidsplassen er det brukt en «switchboks», dvs. en egen boks med bryter som gjør at man kan koble seg fra den ene PCen til den andre, slik at flere PCer kan benytte felles tastatur, mus og skjerm. I hvilken grad den enkelte har tilgang til de ulike systemene styres ved autorisasjons- og tilgangskontroll i den enkelte etat.

Denne løsningen fungerer midlertidig, men er lite ideell. Behov om endringer som er meldt fra de ulike forsøkene, vil imidlertid kreve betydelige investeringer, og prosjektgruppen som utreder alternative strategier for en IKT-løsning for en samordnet arbeids- og velferdsforvaltning, har anbefalt at videre utviklingsarbeid bør avvente til det er tatt beslutning om framtidig organisasjonsmodell.

Trygdeetaten har utviklet en egen applikasjonsløsning for offentlige servicekontor, der mindre sensitive opplysninger fra etatens systemer kan synliggjøres for ansatte i andre etater. Løsningen krever i dag at saksbehandleren er tilknyttet trygdeetatens infrastruktur. Det gjennomføres også forsøk i to kommuner med utbetaling av økonomisk sosialhjelp gjennom trygdeetatens IKT-løsninger.

3.10 Trygderetten

Trygderetten ble opprettet ved lov om anke til Trygderetten av 16. desember 1966. Formålet med etableringen var å fremme rettssikkerheten på trygde- og pensjonsområdet ved å sikre en kompetent og uavhengig overprøving av vedtak på dette området.

Trygderetten er et uavhengig forvaltningsorgan. Den er ikke en del av det alminnelige domstolsapparatet, men virker i realiteten som en domstol innenfor sitt område. Trygderetten er som forvaltningsorgan underlagt Sosialdepartementet, men i den enkelte sak kan Trygderetten ikke instrueres av noe annet organ om avgjørelsen. Domstolsbehandling av Trygderettens avgjørelser skal skje ved lagmannsretten som første instans. I denne sammenheng kan det sies at Trygderetten innenfor sitt område trer i tingrettens sted.

Lov om anke til Trygderetten regulerer inngående både organisering, saksforberedelse og selve ankebehandlingen.

Et særpreg ved Trygderetten er dens tverrfag-

lighet. I tillegg til juridiske rettsmedlemmer (dommere) har Trygderetten faste medisinske og attføringskyndige dommere som deltar i avgjørelsen av den enkelte sak som krever medisinsk eller attføringskyndig kompetanse. De er meddommere i den enkelte sak, og ikke bare sakkyndige som gir en uttalelse til den rett som avgjør saken. Trygderettens bemanning utgjør i alt ca. 70 årsverk, inklusiv administrativt personale.

Vedtak etter folketrygdloven, lov om barnetrygd, krigspensjoneringslovene, forskjellige pensjonsordninger og samordningsloven kan ankes inn for Trygderetten. Det betyr at de sentrale stønadsområdene som administreres av trygdeetaten og Aetat (med enkelte unntak), er omfattet av anke til Trygderetten.

Mange av saksbehandlingsreglene for Trygderetten er de samme som for vanlig rettergang, men et viktig unntak er at saksbehandlingen i all hovedsak er skriftlig. Trygderetten har en del særpreg som gjør at den representerer et enklere og lettere tilgjengelig tilbud enn de vanlige domstolene. I stikkord nevnes følgende:

- Lite formaliteter når det gjelder å framsette og utforme ankeerklæring.
- Man har krav på veiledning fra forvaltningen i denne forbindelse.
- Ankebehandlingen forutsetter ikke bistand fra advokat.
- Trygderetten har særskilt undersøkelsesplikt og kan gå utover partenes påstander hvis det er i favør av den ankende part.
- Trygderetten kan prøve alle sider ved saken, inkludert forvaltningens skjønnsutøvelse, og fatter som hovedregel en realitetsavgjørelse i saken.
- Det er ingen gebyr eller grense for «tvistegjenstandens» verdi ved ankebehandlingen.
- Trygderetten kan ikke omgjøre til ugunst for den ankende part.
- Saksbehandlingstiden er kortere enn i domstolene.

Gratis ankebehandling, og det forholdet at Trygderetten ikke kan omgjøre et vedtak til ugunst for brukeren, gjør at det ikke medfører noen risiko for brukeren å anke.

Saksmengden har de siste årene variert rundt et antall på 6 000 anker pr. år. Saker vedrørende uførepensjon dominerer, og utgjør om lag 50 pst. av totalt antall saker. Trygderetten mottar årlig i overkant av 200 anker fra Aetat.

Kjennelsene fra Trygderetten er generelt tillagt vekt som rettskilde. Et av Trygderettens hovedmål er å «avsi kjennelser som er retningsgivende for trygdeforvaltningen og andre rettsanvendere innenfor trygde- og pensjonsrettens område». Selv om Trygderetten ikke har instruksjonsmyndighet over forvaltningsorganene, har kjennelsene betydning for endring av praktisering av gjeldende lover og regler. Trygderetten publiserer sammendrag av kjennelser som anses å ha prinsipiell interesse, i en egen internavis.

Kapittel 4
Organiseringen av arbeids- og velferdstjenestene i andre land

4.1 Innledning

Det siste 10-året har vært preget av store endringer i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Høy ledighet og et stadig økende antall personer på passive ytelser har medført et sterkt press på de offentlige budsjettene og redusert den økonomiske handlefriheten. Samtidig står man overfor en framtidig befolkningsutvikling som innebærer en sterkt økende forsørgingsbyrde for den yrkesaktive delen av befolkningen og et press på arbeidskraftressursene. I OECD og EU-området har dette medført økt fokus på tiltak som kan fremme økonomisk vekst og sysselsetting, redusere arbeidsledigheten og øke yrkesdeltakelsen.

Med utgangspunkt i erfaringer fra medlemslandene og egne analyser, utarbeidet OECD i 1994 et bredt sett av politikkanbefalinger for å øke sysselsettingen, føre en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk og derved redusere arbeidsledigheten. (OECD, 1994). Etter hvert ble det satt økt fokus på utformingen av og effektiviteten i arbeidsmarkedspolitikken (OECD, 1996).

I EU ble «European Employment Strategy» lansert i 1997 og senere revidert i 2002. Strategiene blir fulgt opp med «Employment Guidelines» som revideres med jevne mellomrom og innholder anbefalinger og veiledninger til de enkelte medlemslandene om hvilke områder som bør prioriteres.

Både OECD og EU følger jevnlig opp medlemslandene med gjennomganger av den politikken som føres, og gir anbefalinger om hvilke endringer som bør foretas.

Utviklingen i arbeidsmarkedspolitikken kjennetegnes av en styrking av arbeidslinjen og er karakterisert ved bl.a. følgende kjennetegn:

- deregulering av markedet for arbeidsformidling og arbeidsutleie
- økt vekt på effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen gjennom konkurranseutsetting og privatisering av større deler av tjenesteproduksjonen og økt bruk av bestiller-utfører-modeller
- en bredere anlagt arbeidsmarkedspolitikk som vektlegger aktivisering av grupper som tidligere ble viet liten eller ingen oppmerksomhet (funksjonshemmede, yrkeshemmede, sykemeldte, mottakere av uførestønad, enslige forsørgere, m.m.)
- økt fokus på uformingen av de sosiale forsikringsordningene (oftest kjennetegnet ved innstramminger i nivå på ytelsene, varighet, inngangsvilkår) og skattepolitikken slik at det gis sterkere insentiver til å skaffe seg og beholde arbeid og derved unngå arbeidsledighets-, inaktivitets- og fattigdomsfeller («making work pay»)
- økt innslag av behovsprøvde framfor mer generelle sosiale forsikringsordninger
- tettere kobling mellom rettigheter og plikter («something for something»)
- tettere oppfølging av arbeidssøkerne
- økt fokus på betydningen av andre tilgrensende politikkområder av betydning for å øke yrkesdeltakelsen (helse- og familiepolitikken)
- tiltak for å øke den yrkesaktive perioden
- økt koordinering av økonomiske politikk, sysselsettingspolitikk og sosialpolitikk
- desentralisering og modernisering

Utvidelsen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken til å omfatte flere grupper enn de tradisjonelt ledige har ført til et behov for å integrere flere politikkområder. Særlig gjelder dette arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken, men også helse- og familiepolitikken. Dermed er det oppstått et behov for en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette har også ført til økt oppmerksomhet omkring lokal innflytelse og styring. Behovet for en mer koordinert arbeidsmarkeds- og velferdspolitikk har medført at det i en del land har vært satset på å finne lokale løsninger på lokale problemer og behov, gjennom koordinering og tilpassing av aktuelle politikkområder lokalt og med deltakelse fra lokalsamfunn og næringsliv i utformingen av virkemidlene. OECD har nedsatt en egen gruppe, OECDs Co-operative Action Programme on Local Economic og Employment Development (LEED), og har pekt på at institusjonelle reformer i arbeidsmarkedspolitikken i mange land ikke bare har hatt som formål å øke effektiviteten, men også å styrke den lokale innflytelse (OECD, 2003).

Når det gjelder organisatoriske løsninger innenfor arbeidsmarkedspolitikken har OECDs klare anbefaling (OECD, 1994 og OECD, 2001a) vært at det offentliges ansvar best ivaretas ved en full integrering av tjenester og ytelser, dvs. at kjernetjenestene formidling, tilståelse av ytelser og uttak av deltakere til arbeidsmarkedsprogrammer ivaretas av én og samme organisasjon. Begrunnelsen har vært at:

- en tett koordinering av tjenester og ytelser er nødvendig for å teste ut arbeidssøkernes disponibilitet på en effektiv måte og dermed vilkårene for tilståelse av ytelser
- en tett koordinering av formidling og aktive arbeidsmarkedsprogrammer er nødvendig for å sikre at de arbeidsledige kan tilegne seg de kvalifikasjoner som trengs for å kunne dekke ledige stillinger
- en tett koordinering av ytelser og henvisning til aktive arbeidsmarkedstiltak er nødvendig for å unngå langtidsavhengighet av ytelser og deltakelse på tiltak kun med det formål å opparbeide seg nye rettigheter til ytelser

En rekke land har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre større organisatoriske reformer i arbeids- og velferdspolitikken. Utvalget har valgt å gi en nærmere omtale av gjennomførte reformer i Storbritannia og Nederland, de vedtatte reformene i Tyskland og de planlagte reformene i Danmark. I tillegg gis det en kort omtale av organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen i Sverige, Finland og Australia. Denne gjennomgangen gir en oversikt over problembeskrivelse, hvilke drivkrefter som har vært de viktigste for reformene og hvilke løsninger som er valgt.

4.2 Danmark[1]

4.2.1 Utviklingstrekk i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen

Koordineringsproblemer innenfor og mellom sosialforvaltningen og arbeidsmarkedsforvaltningen i Danmark har vært på den politiske dagsorden en rekke ganger. Siktemålet har vært å få et helhetlig og koordinert system for alle grupper arbeidssøkere, uavhengig av type stønad, med kommunene som det viktigste lokale forvaltningsorganet. Man har imidlertid ikke klart å få slått de statlige arbeidsmarkedstjenestene og dagpengeytelsene sammen med ytelsene og tjenestene i den kommunale sosialforvaltningen. Partene i arbeidslivet har ønsket å bevare et statlig system med sterk partsstyring. Etter en periode med betydelige koordineringsproblemer mellom de to forvaltningsnivåene, forsøkte man på 1990-tallet gradvis å redusere problemene ved å skape to systemer som var innbyrdes uavhengige. Kommunene har etter hvert blitt tilført vesentlige oppgaver innenfor arbeidsmarkedspolitikken og fikk rett til å utføre arbeidsformidling, ta kontakt med bedrifter for å skaffe arbeidsplasser, gi tilbud om subsidierte og vernede arbeidsplasser, iverksette yrkesmessig attføring og å gi tilbud om arbeidsmarkedstiltak for brukere som ikke hadde rett til dagpenger. Det har dermed utviklet seg to parallelle forvatningssystemer med forholdsvis like virkemidler.

I løpet av 1990-årene ble det langt sterkere politisk fokus på å redusere strukturelle problemer på arbeidsmarkedet og å bruke aktivisering som virkemiddel for å redusere arbeidsledigheten. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken og den aktive sosialpolitikken har således nærmet seg hverandre stadig mer. Den sterke innflytelsen partene i arbeidslivet har hatt på arbeidsmarkedspolitikken er også blitt etterlignet av det sosiale systemet, om enn i mindre omfang. Samarbeidet mellom de to systemene er i praksis forholdsvis begrenset.

4.2.2 Dagens struktur og oppgaveløsning

Danmark er i likhet med Norge en enhetsstat inndelt i statlig og kommunal administrasjon. Den statlige administrasjonen består av sentrale, regionale og lokale forvaltninger, mens den kommunale består av kommuner og fylkeskommuner. Danmark er inndelt i 15 regionale statsforvaltningsområder, 4 fylkeskommuner og 271 kommuner.

Den sentrale forvaltningen

De tre viktigste departementene på politikkfeltet er Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Flyktninge, Indvandrere og Integrasjon (Integrasjonsministeriet) og Social- og Ligestillingsministeriet (Socialministeriet).

Beskæftigelsesministeriets ansvarsområde omfatter dagpengeytelsene, yrkesmessig attføring, sykepenger, førtidspensjon, arbeidsformidling, etablering av subsidierte arbeidsplasser og ar-

[1] Øverby, E. (2004) Hva kan vi lære av Danmark? - Desentralisering, new public management og nettverkstyring i dansk velferdsforvaltning. NOVA.
Winter, S.C. Forvaltningen av velferdspolitikken i Danmark. Vedlegg til St.meld. nr. 14 (2002-2003) Den danske regjering (2004) Det nye Danmark - en enkel offentlig sekktor tæt på borgeren.

beidsmarkedspolitiske tiltak rettet mot dagpengemottakere og sosialhjelpsmottakere.

Fire styrer/direktorater hører inn under departementet, hvorav de to mest sentrale i denne sammenheng er:

1. Arbeidsmarkedsstyret

Arbeidsmarkedsstyret har det overordnede nasjonale ansvaret for forvaltningen av alle aktive tiltak for arbeidsledige og bedrifter, herunder formidling, veiledning og aktivisering av personer med og uten dagpengerettigheter. Det operative ansvaret er delt mellom kommunene og den statlige Arbeidsformidlingen (AF).

2. Arbeidsdirektoratet

Arbeidsdirektoratet har det overordnede tilsynet med ytelser til arbeidsledige. Også her er det operative ansvaret delt mellom kommune og stat. Kommunene administrerer ytelser til arbeidsledige uten dagpengerettigheter, mens utbetaling til arbeidsledige med dagpengerettigheter administreres av private arbeidsledighetskasser (a-kasser). Disse er etablert i tilknytning til fagforeninger eller grupper av fagforeninger.

De to øvrige styrene er Arbeidstilsynet og Arbeidsskadestyret.

Integrasjonsministeriet har ansvaret for den sentrale forvaltningen av arbeidet med flyktninger, innvandrere og asylsøkere så lenge disse er deltakere på et treårig introduksjonsprogram. Deretter overføres det overordnede ansvaret for målgruppen til Beskæftigelsesministeriet. Det operative ansvaret ivaretas av kommunene. Det finnes ingen regional eller lokal statsforvaltning.

Socialministeriet ivaretar den sentrale forvaltningen av alders-, etterlatte- og uførepensjon. Det finnes ingen regional eller lokal statsforvaltning og det operative ansvaret ivaretas av kommuner og fylkeskommuner.

I 2001 ble ansvaret for de fleste områder av arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken for personer i yrkesaktiv alder samlet i Beskæftigelsesministeriet. Med unntak av uførepensjonen står Socialministeriet i hovedsak igjen med ytelser overfor grupper som ikke forventes å komme i arbeid.

Den regionale og lokale forvaltningen

Kommunene er sentrale iverksettingsorganer for alle tre departementer. Innenfor arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken er fylkeskommunens oppgaver begrenset til drift av attføringsinstitusjoner og varig tilrettelagte arbeidsplasser, tildeling av relativt dyre hjelpemidler til funksjonshemmede og betaling for ytelser fra allmennpraktiserende leger og spesialister. Videre har fylkeskommunene ansvaret for medisinsk rehabilitering.

Kommunene er ansvarlig for en rekke oppgaver innenfor arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken. Innenfor Beskæftigelsesministeriets ansvarsområde ivaretar kommunene utbetaling av diverse økonomiske stønader og aktiviserings- og kvalifiseringsprogrammer (sosialhjelp, sykepenger, fødselspenger, yrkesrettet attføring, arbeidsmarkedsprogrammer og formidling for personer uten dagpengerettigheter samt etablering av ulike subsidierte arbeidsplasser for personer med begrenset arbeidsevne).

På Socialministeriets område er kommunene ansvarlig for administreringen av overføringer som alderpensjon og barnetrygd, og tildeling og utbetaling av uførepensjon. Videre har kommunene ulike oppgaver innenfor bl.a. barnevern, rus, psykiatri og gir ulike tilbud til funksjonshemmede.

I forhold til Integrasjonsministeriet ivaretar kommunene utbetaling av integrasjonsytelser til flyktninger og innvandrere, språkopplæring og aktivisering med sikte på integrering på arbeidsmarkedet.

Kommunene har organisert seg noe ulikt. En undersøkelse fra 2000 viste at knapt halvparten av kommunene hadde en enhetlig sosialforvaltning. Det innebærer at uførepensjon, sosialhjelp og aktiviseringstiltak administreres av samme forvaltningsorgan. I de øvrige kommunene hørte aktiviseringsområdet inn under forskjellige forvaltninger eller fellesforvaltninger. Mange kommuner har etablert en separat arbeidsmarkeds-/aktiviserings-/sysselsettingsavdeling innen sosialforvaltningen. Over tid har det skjedd en viss spesialisering i takt med at kommunene har fått ansvaret for en mer heterogen gruppe brukere og virkemiddelporteføljen har økt.

Arbeidsformidlingen (AF) har en særegen ledelsesstruktur. Den regionale aktiviseringspolitikken, med bl.a. prioritering av målgrupper og virkemidler, utformes av regionale råd, ett for hver fylkeskommune. Dette er et korporativt råd der partene i arbeidslivet er representert sammen med representanter fra kommunene og fylkeskommunen. Partsrepresentasjonen er begrunnet i et ønske om å få partene til å forplikte seg i forhold til implementeringen av arbeidsmarkedspolitikken. Når det gjelder administreringen av ressurser til arbeidsmarkedstiltak er AF underlagt de regionale arbeidsmarkedsrådene, men er underlagt Arbeidsmarkedsstyret hva angår drift og personale.

Utbetalingen av arbeidsledighetstrygd administreres av private arbeidsledighetskasser (a-kasser). Disse er etablert i tilknytning til fagforenin-

ger eller grupper av fagforeninger. Staten refunderer den vesentligste delen av a-kassenes dagpengeutbetalinger. I tillegg til å utbetale arbeidsledighetstrygd gir a-kassene også veiledning til arbeidsledige, kontrollerer at arbeidsledige medlemmer står til disposisjon for AF og gir også i noen utstrekning tilbud om kvalifisering og formidlingsbistand. Til tross for at staten betaler en stor andel av dagpengene, er det et sterkt korporativt element i administreringen av arbeidsløshetstrygden.

Erfaringer med det økte kommunale ansvaret for uførepensjon

Kommunene overtok ansvaret for uførepensjonen (den danske betegnelsen er førtidspensjon) fra 1998. Tilgangen på nye uførepensjonister har ligget betydelig lavere i den etterfølgende perioden enn på begynnelsen av 1990-tallet. Denne utviklingen har ikke ført til vekst i antall sosialhjelpsmottakere. Antall personer som mottar sosialhjelp ligger også vesentlig lavere nå enn på begynnelsen av 1990-tallet. Etter 1998 har det vært en betydelig vekst i antall subsidierte arbeidsplasser, såkalte fleks- og skånejobber. Fleksjobber tilbys arbeidstakere i «faresonen» som ennå ikke er ute av arbeidslivet, mens skånejobber er et tilsvarende jobbtilbud for personer som mottar uførepensjon.

Oppsummert kan det i følge rapporten «Hva kan vi lære av Danmark?» (NOVA, 2004) virke som om den organisatoriske omleggingen på 1990-tallet i Danmark kan forklare en del av nedgangen i antall nye uførepensjonister selv om en del av nedgangen også kan tilskrives bedrede konjunkturer.

Statlig styring av kommunene

I og med at kommunene er selvstendige rettssubjekter kan de ikke instrueres av staten på samme måte som en underliggende statlig etat. Målsettingen fra statens side er at tildeling av ytelser som uførepensjon og sosialhjelp skal skje ut fra de samme premisser i hele landet. For å tilstrebe en mest mulig lik praksis har staten tatt i bruk ulike indirekte styringsverktøy:

1. Regelstyring gjennom rettighetslovgivning, krav til prosedyrer/saksbehandlingsregler, lovpålagt virkemiddelrepertoar og pålegg om klageadgang.
2. Økonomisk styring gjennom differensierte refusjonssatser og pulje- og blokktilskudd for å sikre prioriterte områder fra statens side.
3. Policystyring gjennom informasjon, veiledning, benchmarking, statistikk og analyser av kommunenes tildelingspraksis.

4.2.3 Aktuelle reformer i arbeids- og velferdspolitikken

Regjeringen ga ved tiltredelsen i november 2001 til kjenne at den ville forslå reformer på det sysselsettingspolitiske området for å forbedre effektiviteten i aktiviseringen ved å skape et forenklet og mer samordnet system for arbeidsledige med og uten dagpengerettigheter.

Handlingsplan for «Flere i arbejd» ble lagt fram i september 2002 (Beskæftigelsesministeriet, 2002). Samlingen av oppgavene i det samme departement, Beskæftigelsesministeriet, var en viktig forutsetning for disse reformvurderingene. Visjonen i handlingsplanen er et enstrenget arbeidsmarkedssystem og målet er at det skal være én felles fysisk inngangsport med felles mottak av personer, uavhengig av om personene er arbeidsledige med dagpengerettigheter eller sosialhjelpsmottakere. I oktober 2002 ble det i inngått et bredt forlik i folketinget om en reform av sysselsettingspolitikken som særlig dreide seg om lovgivningens materielle innhold. Med dette forliket ble tilbudene og kravene til arbeidsledige med og uten dagpengerettigheter vedrørende de aktive tiltakene harmonisert i betydelig grad. Dette er siden nedfelt i «Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats» og «Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats», begge av 10. juni 2003.

Som et ledd i gjennomføringen av handlingsplanen for «Flere i arbejd», drives det nå forsøk med såkalte arbeidsmarkedssentre i et samarbeid mellom kommunene og AF. Samarbeidet innebærer først og fremst at det skal etableres en felles inngangsport for alle målgrupper. Alle brukere av AF og de kommunale ytelsene skal henvende seg til arbeidsmarkedssentrene ved ledighet eller dersom de skal søke om sosialhjelp. Samarbeidsforsøkene innebærer at kommunene og AF utvikler og prøver ut opplegg for felles oppfølging av målgrupper på tvers av de to systemene. Videre er det etablert en felles bestillerfunksjon for AF og kommunene. Det innebærer at de i fellesskap avdekker behovet for kjøp av arbeidsmarkedstjenester. Det er også etablert et samarbeid om oppfølging av arbeidssøkere og koordinering av bedriftskontakten.

Den fremtidige organiseringen av både sysselsettingsinnsatsen og den øvrige sosiale innsatsen må ses i sammenheng med de pågående forhandlingene om den fremtidige kommunale og fylkes-

kommunale strukturen i Danmark. I oktober 2002 ble den såkalte Strukturkommisjonen nedsatt. I følge mandatet skulle kommisjonen vurdere fordeler og ulemper ved alternative modeller for innrettingen av offentlig sektor og fremme eventuelle forslag til endringer. Kommisjonen avga sin innstilling i januar 2004 og har i sin rapport også omtalt organiseringen av arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken (Strukturkommissionen, 2004).

Kommisjonen peker på at en effektiv og velfungerende sysselsettingspolitikk vil være avgjørende for å sikre den samfunnsøkonomiske handlefriheten og dermed utviklingsmulighetene for offentlig sektor. Den store ufordringen er å øke yrkesdeltakelsen for personer som mottar langvarige offentlige stønader, flyktninger og innvandrere og personer med varig begrensning i arbeidsevnen.

Kommisjonen har i sin analyse pekt på at dagens fragmenterte system med et delt statlig og kommunalt ansvar innebærer en rekke svakheter:

1. Det er et problem at bistanden ved arbeidsledighet avhenger av hvilke ytelser brukeren har rett på istedenfor å bli tilrettelagt på en helhetlig måte ut fra den enkelte brukers ressurser og behov. To parallelle systemer innebærer en risiko for at det overordnede ansvaret for å bistå arbeidssøkerne blir uklart og bistanden blir lite koordinert der den arbeidsledige skifter status, for eksempel pga. sykdom eller tap av dagpenger. Ut fra et styringsmessig hensyn er det uhensiktsmessig med det relativt store antall bevegelser/skift i ytelser mellom de to systemene.
2. Manglende koordinering mellom AF og kommunene medfører et effektivitetstap i form av en rekke dobbeltfunksjoner som svekker en samlet effektiv ressursutnyttelse. Den arbeidsledige vil kunne komme i kontakt med flere forskjellige myndigheter i et forløp som oppfattes som sammenhengende for den arbeidsledige.
3. Oppdelingen av virkemiddelapparatet svekker mulighetene for å sikre at bistanden, særlig for grupper med svak kontakt med arbeidsmarkedet, blir tilstrekkelig arbeidsrettet.
4. Det er en svakhet ved den nåværende organisering at det er en betydelig variasjon i kommunenes brukerrettede innsats. Det gjelder oppfølging, bruk av aktive arbeidsmarkedstiltak og effekter av innsatsen. AF-regionenes aktivitetsnivå og effekter er mer ensartet over hele landet, noe som bl.a. må ses i lys av en strammere regelstyring av innsatsen.
5. Det er en svakhet at de mindre kommunene har problemer med å bygge opp bærekraftige fagmiljøer.
6. Kommunene og AF-regionenes bedriftskontakt er utilstrekkelig koordinert og øker den administrative belastningen for bedriftene.

Oppsummert konkluderer kommisjonen med at det fragmenterte systemet er en medvirkende årsak til at oppgavefordelingen ikke i tilstrekkelig grad understøtter det overordnede målet om å sikre en effektiv, sammenhengende, bedrifts- og borgernær sysselsettingspolitikk. Dette gjelder spesielt de gruppene som har behov for bistand til å fastholde sin tilknytning til arbeidsmarkedet.

Kommisjonens anbefaling er at oppgavene samles i det som er betegnet som et enstrenget system. Med et enstrenget system forstås et system der ansvaret for alle målgrupper og ytelser ivaretas av det samme systemet og at alle grupper av stønadsmottakere i yrkesaktiv alder som har behov for bistand for å komme i arbeid eller fastholde tilknytningen til arbeidsmarkedet, har samme inngang til det offentlige virkemiddelapparatet. Derved oppnås muligheter for en helhetlig tilnærming der brukernes arbeidskraftpotensial kommer i fokus, og hvor det samtidig kan gis sosiale og andre tilbud der dette er relevant. Dette kan på sikt gi grunnlag for en bedre og mer effektiv arbeidsmarkeds- og sosialpolitikk («beskæftigelsesindsats»). En samling av virkemidlene vil dermed også kunne understøtte den sentrale målsettingen om å øke sysselsettingen. Et enstrenget system vil også gjøre brukernes kontakt med arbeids- og velferdstjenestene enklere, bl.a. som følge av en reduksjon av antallet uhensiktsmessige overganger mellom de forskjellige ytelses- og tjenestesystemene, for eksempel mellom sosialhjelp, dagpenger, sykepenger, rehabilitering og attføring.

Kommisjonen konkluderer i sine anbefalinger med at dersom et slikt enstrenget system skal etableres er det kun hensiktsmessig med en kommunal forankring. Kommisjonen legger samtidig vekt på at staten beholder ansvaret for en rekke oppgaver for fortsatt å sikre en effektiv jobbformidling og en effektiv og ensartet innsats for øvrig. Den statlige styringen vil for eksempel kunne omfatte tilsyns- og kontrollmuligheter i forhold til oppfølging av arbeidssøkere og effekter av virkemiddelbruken. Videre pekes det på at potensialet ved et enstrenget system vil avhenge av i hvilken grad reglene i de forskjellige ytelsessystemene harmoniseres. Kommisjonen anser det for viktig og hensiktsmessig at staten har ansvaret for at jobbformidlingen er landsdekkende og understøttes av et sammenhengende IKT-system. Staten kan videre

være ansvarlig for gjennomføring av anbudsrunder for aktiviserings- og jobbformidlingstiltak, der kommunene kan velge mellom ulike tilbydere.

Siden selv større kommuner ikke vil dekke en naturlig arbeidsmarkedsregion eller være tilstrekkelig store til å muliggjøre en spesialisering av arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken, mener kommisjonen at den enkelte kommune antakelig ikke på egen hånd kan ivareta samtlige driftsoppgaver. Kommisjonen legger derfor til grunn at det er en forutsetning for et enstrenget kommunalt forankret system at en betydelig del av driftsoppgavene (for eksempel jobbformidling, aktiviseringstiltak og oppfølging) skal utføres av en rekke resultatavlønnede aktører.

Et enstrenget system forankret i kommunene har etter kommisjonens mening også som forutsetning at kommunene har et vesentlig medfinansieringsansvar for dagpengeutgiftene. Dette er nødvendig for å sikre samsvar mellom beslutningskompetanse og økonomisk ansvar, og for å gi nødvendige insitamenter til en effektiv sysselsettingspolitikk.

Det store kommunale medfinansieringsansvaret innebærer at den enkelte kommune kan være sårbar overfor lokale/regionale konjunkturtilbakeslag. For å sikre en tilstrekkelig økonomisk bæreevne og redusere den enkelte kommunes konjunkturfølsomhet vil kommunalt finansieringsansvar stille vesentlige krav til kommunenes minimumsstørrelse. Også hensynet til å sikre et tilstrekkelig bærekraftig fagmiljø taler for en viss minimumsstørrelse. Kommisjonen vurderer det slik at en minimumsstørrelse på 30 000 innbyggere vil kunne sikre tilstrekkelig økonomisk og faglig bærekraft.

4.2.4 Regjeringens forslag til reform

Regjeringen la i april 2004 fram sitt forslag til reform (Den danske regjering, 2004). Forslaget er nå til politisk behandling.

Forslaget innebærer at fylkeskommunen avvikles og at det opprettes 5 nye statlige regioner. Gjennomføringen av sysselsettingspolitikken foreslås organisert på to nivåer:

- et statlig nivå med en sentral myndighet og et mindre antall regionale enheter
- et lokalt nivå med nye jobbsentre i kommunal regi, der alle borgere og virksomheter som har behov for bistand og service skal kunne henvende seg

Staten skal fortsatt ivareta den overordnede styringen av sysselsettingspolitikken. Oppgavene som er skissert for de nye regionale enhetene innebærer at staten tar et sterkere grep om sysselsettingspolitikken enn det som er tilfellet i dag. De regionale enhetene skal ha ansvaret for overvåking av resultater og effekter av sysselsettingspolitikken og om nødvendig gripe inn dersom resultatene uteblir. Regionenes oppgaver skal videre være rettet mot de tverrgående oppgavene der det er risiko for at oppgavene faller mellom kommunegrensene. De regionale enhetene skal innhente og forhandle fram tverrgående tilbud om aktiviseringstiltak for grupper med særlige problemer. De skal også overvåke arbeidsmarkedet og ha ansvaret for innsatsen for å avhjelpe flaskehalsproblematikk og dempe ubalanser på det regionale arbeidsmarkedet.

Regjeringen har også klart understreket at den ønsker en mer lik praksis i kommunene. Forskjeller skal være begrunnet i forskjellige behov hos brukerne og ikke forskjellig bosted.

De lokale jobbsentrene skal være særskilte forvaltningsorganer i kommunene. De skal ivareta alle sysselsettingsrettede oppgaver ift. brukere og virksomheter, bl.a. kjernetjenester som:

- Veiledning og informasjon.
- Formidling.
- Oppfølging og avklaring av arbeidsledige.
- Bedriftskontakt.
- Vedtak om stønader og tilståelse av arbeidsmarkedstiltak.

Det er åpnet for at andre aktører kan ivareta alle oppgaver i sysselsettingspolitikken unntatt myndighetsoppgavene. Disse aktørene kan tilby alle typer arbeidsmarkedstjenester. Tjenestene skal da kjøpes inn på konkurransemessige vilkår og med resultatavhengig betaling. Det kan skje via lokale avtaler eller regionale/landsdekkende avtaler framforhandlet av staten.

Sosialforvaltningen i kommunen skal ha ansvar for å løse helsemessige og/eller sosiale problemer. Disse skal løses parallelt med sysselsettingsinnsatsen i jobbsentrene, og sosialforvaltningen skal sammen med jobbsenteret ha ansvaret for å koordinere innsatsen i det omfang det er behov for det. Jobbsentrenes ansvar er å sikre fokus på sysselsetting og selvforsørgelse.

Dette er også begrunnelsen for Regjeringens forslag om at sysselsettingsinnsatsen i jobbsentrene «ikke skal blandes sammen med de lediges forsørgelse og økonomi». Utbetalingskontoret i kommunen skal vurdere rett til sosialhjelp og andre ytelser, foreta beregninger og forestå utbetalinger.

Det er ikke foreslått endringer i A-kassenes rolle eller oppgaver.

Partenes rolle i sysselsettingspolitikken er styrket ved at det i tillegg til arbeidsmarkedsrådene sentralt og regionalt også skal opprettes slike råd lokalt.

Når det gjelder spørsmålet om kommunestørrelse har Regjeringen åpnet for at mindre kommuner kan fortsette som i dag dersom de inngår et forpliktende samarbeid med andre kommuner for med større sikkerhet å kunne løse de kommunale oppgavene tilfredsstillende.

4.2.5 Oppsummering

Oppsummert er arbeids- og velferdsforvaltningen i Danmark i dag karakterisert ved at:

- det har utviklet seg to parallelle sysselsettingspolitiske systemer, ett statlig for arbeidsledige med dagpengerettigheter med AF og a-kassene som hovedaktører og ett for arbeidsledige uten dagpengerettigheter med kommunene som hovedaktør. Samarbeidet mellom de to systemene er forholdsvis begrenset
- de to systemene har i stor grad tilgang på den samme virkemiddelporteføljen, og det er foretatt en harmonisering av arbeidsmetodikk og koblinger mellom rett og plikt for de to målgruppene
- kommunene har et vesentlig større ansvar for oppgaver og finansiering innenfor arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken enn det man finner i andre land, bl.a. uførepensjon, alderpensjon, barnetrygd og sykepenger
- det statlige systemet har et vesentlig sterkere korporativt innslag enn det kommunale, men det har etter hvert oppstått større organisasjonsmessig likhet mellom systemene

Regjeringens forslag til ny organisering er kjennetegnet ved at:

- det etableres et énstrenget system med én dør inn og der ansvaret for alle ytelser og tjenester, med unntak av arbeidsledighetstrygden, er samlet i kommunene
- kommunene har ansvaret for å koordinere både arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken og helse- og sosialpolitikken ved behov
- det opprettes kommunale jobbsentre som egne forvaltningsorganer og som skal ha tydelig fokus på arbeid
- det etableres en sterkere statlig styring av arbeidsmarkedspolitikken for å sikre at regionale og landsdekkende behov ivaretas og med regionale enheter som har kompetanse til å gripe inn og styre politikken lokalt ved behov

4.3 Sverige[2]

Ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningen i Sverige er kort beskrevet organisert slik:

- Kommunene har hovedansvaret for *sosialtjenesten,* som også omfatter økonomisk sosialhjelp. Stønad til livsopphold blir gitt etter nasjonale regningslinjer, mens den øvrige hjelpen gis etter de respektive kommuners retningslinjer. I tillegg til sosialtjenesteloven, som skal gi «en rimelig levestandard», forvalter kommunene Lov om støtte og tjenester til visse funksjonshemmede, som skal gi «gode levekår». De som kommer inn under denne loven er personer med omfattende funksjonshemminger som har store vanskeligheter i hverdagen. De har lovfestede rettigheter til bl.a. personlig assistanse, tilpasset bolig, og i visse tilfeller daglig sysselsetting.
- *Arbetsmarknadsverket* er det statlige organ som har ansvaret for det meste av arbeidsmarkedspolitikken. Den sentrale myndigheten er *Arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS), som lager retningslinjer, gir oppdrag, fordeler og følger opp virksomheten hos *länsarbetsnämnder* som finnes i hvert *län.* Disse har igjen tilsvarende oppgaver og ansvar i forhold til de ca 400 arbeidskontorene som finnes på lokalplanet. En egen inntektsfinansiert del av etaten, *Arbetslivstjänster,* arbeider med arbeidsinnrettet rehabilitering på konsulentbasis, både i forhold til virksomheter, organisasjoner og myndigheter. Ved de større arbeidskontorene finnes det en egen rehabiliteringsenhet som har ansvar for arbeidsprøving og arbeidstrening av funksjonshemmede arbeidsledige. Arbeidsmarkedsetaten er også ansvarlig for å refundere statens bidrag til dagpenger til arbeidsledige, som utbetales av 38 *arbetslöshetskasser.* Arbeidsløshetskassene er juridisk sett frittstående organisasjoner. Til og med 2003 hadde Arbetsmarknadsstyrelsen ansvaret for tilsynet med arbetsløshetskassene, men dette er fra 2004 lagt til en egen myndighet, *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.*
- *Riksforsäkringsverket* (RFV) er sentral statlig trygdemyndighet. I hvert fylke (*län*) er det en forsikringskasse med et sentralkontor, og med

[2] Lindqvist, R. (2002) Notat om organiseringen av velferdstjenestene i Sverige. Vedlegg til St.meld. nr. 14 (2002-2003). Oppdatert med senere endringer.

lokalkontor i de fleste kommunene. Forsikringskassene har egne styrer som er oppnevnt av regjeringen, mens RFV har en tilsynsfunksjon. Fra 2005 vil de 21 frittstående forsikringskassene og Riksförsäkringsverket opphøre, og det opprettes i stedet én ny statlig etat: «Försäkringskassan». Begrunnelsen for denne organisasjonsendringen er at administrasjonen skal bli mer effektiv, at styring av virksomheten skal bli enklere, og at praksis skal bli mer enhetlig. Ansvarsområdet er i stor grad samsvarende med det som gjelder for trygdeetaten i Norge. Det legges stor vekt på oppfølging av sykmeldte, der arbeidsgiver har et betydelig ansvar for å iverksette tiltak for at den ansatte skal komme i arbeid igjen. For de som er arbeidsledige, har forsikringskassen ansvar for å sette opp en rehabiliteringsplan i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten, og påse at passende tiltak blir iverksatt.

På 1990-tallet økte vektleggingen av aktive tiltak. Arbeidslinjen er sentral i hele arbeids- og velferdsforvaltningen. Det drives en aktiv arbeidsmarkedspolitikk med virkemidler som arbeidsmarkedsutdanning, arbeidsplasstilskudd (tidsbegrenset økonomisk subsidiering til arbeidsgivere som tilsetter arbeidsledige), praksisplasser, ungdomstiltak, arbeidsmarkedspolitiske prosjekter m.v. Det er videre egne tiltak for å få funksjonshemmede i arbeid. For de arbeidsmarkedspolitiske tjenestene er det et generelt prinsipp at de skal være tilpasset individets forutsetninger og arbeidsmarkedets krav.

Det har skjedd en økende desentralisering til kommunene, og det er satt fokus på samarbeid i nettverk og lokalt ansvar. Også internt i arbeids- og velferdsforvaltningen har det skjedd en økende delegering, særlig i forhold til arbeidsrehabilitering.

Med den nye arbeidslinjen og vektlegging på arbeidsrehabilitering av langtidssykmeldte, har samarbeid mellom ulike aktører blitt sentralt. Det har samtidig synliggjort problemer med å få samarbeidet til å fungere godt: forskjellige regler, personell med ulik fagbakgrunn, ulike budsjettregimer, m.v. De ulike aktørene har også forskjellig fokus: Arbeidsgivere er motivert av lønnsomhet, og er villig til å satse på rehabilitering dersom det er sannsynlig at den ansatte kan fortsette. Legene fokuserer på diagnose, pleie og behandling, i stedet for på helse og arbeidsevne. De har en tendens til å medikalisere personlige og sosiale problem. Forsikringskassen har et individfokus mens arbeidsformidlingen tar utgangspunkt i arbeidsmarkedets krav, noe som gjør at de har ulikt syn på arbeidsevnen til den enkelte bruker. I tillegg til disse har også sosialtjenesten som oppgave å gjøre brukerne kvalifisert for arbeidsmarkedet. De kan ev. henvise til et kommunalt arbeidsprosjekt eller til sysselsetting på et dagsenter.

Den oppdelte forvaltningen gjør at enkelte brukergrupper opplever å bli «kasteballer» eller å bli gående på rundgang mellom ulike instanser, mens andre grupper kan oppleve å falle mellom to stoler.

Med bakgrunn i disse utfordringene er samarbeidsproblematikk viet oppmerksomhet, og det har vært iverksatt forsøksvirksomhet på ulike områder:

- Forsøk med finansiell samordning av sosialforsikring, arbeidsmarkedsformidlingen og helsetjenesten for å redusere sykepengeutgiftene (Finsam, 1993).
- Lokal forsøksvirksomhet med finansiell samordning der sosialtjenesten i tillegg er med (Socsam, 1994).
- Fra 1998 har forsikringskassen og arbeidsformidlingen fått en viss frihet til å samarbeide med kommuner og landsting gjennom å omdisponere og bruke ressursene sine i friere former (Frisam). Hensikten er å unngå motstridende prioriteringer i forhold til målet som er å redusere tiden brukeren står utenfor arbeidslivet.
- Sykmeldte arbeidsledige er overrepresentert blant de sykmeldte. RFV og AMS fikk i desember 2001 i oppdrag å utvikle bedre metoder for den samordnede rehabiliteringen av disse gruppene.

Med utgangspunkt i disse forsøkene er det nå gjort vedtak om å innføre et system med finansiell samordning mellom de fire sektorene i alle kommuner, men på frivillig basis. Samordningen skal skje gjennom et frittstående samordningsforbund, som bl.a. skal ha som oppgave å finansiere felles rehabiliteringstiltak og andre aktive tiltak innenfor det samlede ansvarsområdet. Hensikten er å få en mer effektiv ressursutnyttelse og bedre samordning av tjenestene. Samordningsforbundene er egne rettslige enheter, der alle partene/sektorene er medlemmer, og er representert i styret. Det er fastsatt hvor stor andel av midlene til den finansielle samordningen hver av instansene skal bidra med.

I sitt forslag til Riksdagen skriver regjeringen blant annet følgende:

> «Det kan vara särskilt problematiskt att rehabilitera människor som har en kombination av medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem. Dessa människor riskerar att hamna i en gråzon mellan olika ak-

törers ansvarsområde, eftersom de insatser som behövs inte faller enbart inom en aktörs ansvarsområde. Detta kan leda till en rundgång mellan Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen med kortsiktiga och ineffektiva metoder som följd. Samverkan och samordning utgör därför viktiga medel för att motverka att människor blir utan rehabilitering».

Sykefraværet i Sverige er økende. I SOU 2002:5, «Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet», er det lagt fram forslag til tiltak på arbeidsplassen. Det legges vekt på at det er i samspillet mellom individet og arbeidsplassen at sykefraværet skal reduseres. Et initiativ for å øke arbeidsgivernes insitament til å redusere sykefraværet var en regelendring som innebar at arbeidsgiveren fra og med 2003 betaler sykepenger de tre første ukene, mot at det tidligere var en arbeidsgiverperiode på 2 uker.

I 2003 er det for første gang siden 1997 skjedd en reduksjon i antallet sykepengedager som er refundert. Men samtidig som antallet nye tilfeller avtar, er det stadig flere tilfeller som varer lenger, noe som fører til at antallet personer med sykepenger og førtidspensjon øker. Det totale fraværet fra arbeidslivet på grunn av sykdom er fremdeles et stort problem; ca. 800 000 personer i arbeidsfør alder står utenfor arbeidslivet på grunn av sykdom. Regjeringen har derfor satt som mål at sykefraværet skal halveres i perioden 2002–2008. I forvaltningen gjenspeiles denne målsettingen ved en strengere vurdering av retten til sykepenger, krav til systematisk oppfølging og metodeutvikling for å finne hensiktsmessige rehabiliteringsmuligheter, samt en dialog med legestanden om sykmelding som behandlingsform. Et nytt element i debatten er fokus på det individuelle ansvaret.

4.4 Storbritannia[3]

4.4.1 Bakgrunnen for reformene i velferdsforvaltningen i Storbritannia

Storbritannia er en enhetsstat hvor myndighetene sentralt styrer hovedtyngden av offentlig aktivitet. Lokale myndigheter ble restrukturert på 1970-tallet og i det meste av Storbritannia ble det dannet to hovednivåer (county og district). I 1996 ble lokale folkevalgte myndigheter de fleste steder samlet på ett administrativt nivå. Lokale folkevalgte myndigheter har et begrenset ansvarsområde og beslutningsmakt. I løpet av de seneste tiårene har deres muligheter til å skaffe seg skatteinntekter på egen hånd blitt kraftig redusert. Over 80 pst. av inntektene kommer fra sentrale overføringer. Lokale myndigheters rolle når det gjelder arbeids- og velferdssektoren er å vurdere krav om og utbetale stønader til husleie og gi lettelser i den lokale inntektsskatten. Ytelsene de administrerer er finansiert og kontrollert fra sentralt hold. Sentrale myndigheter kontrollerer lokale aktiviteter gjennom lovgivning, rådgivning, inspeksjon, revisjon og finansiell kontroll.

Regjeringen satte i siste halvdel av 90-årene «modernisering av velferden» øverst på den politiske dagsorden. Velferdsreformene i Storbritannia på 1990-tallet innebar etablering av en rekke programmer og aktive tiltak for et bredt spekter av trygdemottakere og arbeidsledige. De ulike stønadsordningene og programmene framstod imidlertid som fragmenterte og manglet en enhetlig overbygning. Det var flere innganger til systemet, og de ulike stønadene ble behandlet ved forskjellige kontorer. Søknader om ledighetstrygd ble behandlet i arbeidsmarkedsetaten, søknader om bostøtte og lokale skattereduksjoner av lokale myndigheter, og søknader om andre ytelser for syke, yrkeshemmede eller uføre ble behandlet av trygdekontorene.

En av de viktigste grunnene til at det var behov for en reform, var de økende utgiftene til den store og voksende andelen av stønadsmottakere som ikke ble klassifisert som «arbeidsledige» og som mottok ytelser uten noe aktivt forhold til arbeidsmarkedet. Denne gruppen ble tatt hånd om av Benefits Agency (tilsvarende trygdeetaten), mens gruppen av arbeidssøkende arbeidsledige, lå innenfor ansvarsområdet til Employment Service (Arbeidsmarkedsetaten). Som en følge av denne delingen hadde aktive arbeidsmarkedsprogrammer bare de arbeidsledige innenfor Arbeidsmarkedsetatens ansvarsområde som målgruppe, mens den øvrige gruppen verken var pålagt eller ble oppmuntret til å forsøke å skaffe seg arbeid.

4.4.2 Hovedtrekkene i reformene

Regjeringens strategi for å møte utfordringene var å opprette en forbindelse mellom sysselsetting og stønader, og den introduserte begreper som «welfare to work» og «workfare», basert på prinsippet om «arbeid til dem som kan, sosial trygghet for

[3] Møller, G. (2004) Velferdsforvaltningen i Storbritannia. Erfaringer fra forsøksvirksomheten i ONE og implementeringen av Jobcentre Plus. Arbeidsrapport 1. Telemarksforskning - Bø. Mayhew, E. og Bradshaw, J. (2002) Organiseringen av den sosiale sikkerhet og arbeidsmarkedstjenesten i Storbritannia. Vedlegg til St.meld. nr. 14 (2002-2003).

dem som ikke kan». Velferdsreformene på 1990-tallet innebar, i tillegg til en organisatorisk reform, etablering av en rekke programmer og aktive tiltak for et mye bredere spekter av arbeidsledige. Dels var det programmer og tiltak som det offentlige drev i egen regi, dels tilbud levert av private eller ideelle organisasjoner som det offentlige kunne henvise brukeren til.

I 1999 ble en lov om velferdsreform og pensjoner vedtatt. Fellesbetegnelsen på den strategien som de ulike tiltakene inngikk i, har blitt kalt «Welfare to Work». De mest sentrale tiltakene i denne strategien var:

- Innføring av en enhetlig arbeidssøkerforsikring i 1996 både for personer med forsikringsbaserte stønader (tidligere Unemployment Benefit), og personer som mottar stønader som ikke er forsikringsbasert. Stønaden ble kalt Jobseeker's Allowance (JSA).
- Nye skatteregler for å stimulere til arbeid framfor passive stønader.
- New Deal programmene, som består av aktive tiltak for ulike målgrupper arbeidsledige:
  - Ungdom i alderen 18-24 år
  - Langtidsledige over 25 år
  - Personer over 50 år
  - Enslige forsørgere
  - Yrkeshemmede

Spesielle programmer som «Action Team for Jobs» (målgruppen er langtidsledige og utsatte grupper i områder med høy ledighet), «StepUp» (jobbgaranti i ett år for langtidsledige) og «Progress2Work» (tiltak for rusmiddelmisbrukere under rehabilitering) ble iverksatt.

Innføringen av JSA i 1996 medførte behov for et tettere samarbeid mellom ansatte i arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten. Som en forlengelse av dette samarbeidet ble «The Single Focused Gateway» lansert i 1999, opprinnelig som et prøveprosjekt. Prøveprosjektet, «The Gateway» eller «The One Service» som det også ble kalt (heretter betegnet som ONE-forsøkene eller ONE) omfattet 12 forsøksområder og markerte en ny epoke i forvaltningen av det sosiale sikkerhetssystemet. I disse forsøkene utgjorde arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialkontorene én felles inngangsport for stønadsmottakerne.

På grunnlag av erfaringene fra ONE-forsøkene ble det i juni 2001 vedtatt en ny reform av arbeids- og velferdsforvaltningen. På regjeringsnivå ble The Department of Social Security til the Department for Work and Pensions, mens The Department for Education and Employment ble til The Department for Education and Skills.Brukergruppene som omfattes av det nye Departement for Work and Pensions er barn, voksne i arbeidsfør alder, pensjonister, samt uføre og deres omsorgspersoner. De tilhørende forvaltningsorganene er Jobcentre Plus, Child Support Agency, the Pension Service, the Disability & Career Benefits Operations og the Appeals Service.

Med virkning fra april 2002 ble trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten slått sammen til én statlig etat, Jobcentre Plus, med ansvar for alle i arbeidsfør alder som ikke er i arbeid. I dette nettverket inngår ikke den kommunale sosialtjenesten slik den gjorde i ONE-forsøkene. Per i dag er ca. 300 kontorer etablert. Planen er å etablere et integrert tilbud med ca. 1000 kontorer i 90 distrikter innen april 2006. Man tar da sikte på at distriktene til de enkelte Jobcentre Plus-kontorene vil være sammenfallende med grensene for de lokale myndighetene.

Tabell 4.1 gir en oversikt over hvilke sosiale sikkerhetsytelser som finnes for personer i yrkesaktiv alder og hvem som administrer ytelsene.

Ihht. komiteen for arbeid og pensjoner vil kostnadene forbundet med gjennomføringen av reformen beløpe seg til ca. 27 milliarder kroner i perioden 2002–2006. Av dette beløpet kan ca. 13 milliarder kroner knyttes til investeringer i oppussing og fornyelse av lokaler og vel 6 milliarder kroner knytte seg til IKT-investeringer. Samlede utgifter per kontor kan således anslås til ca. 27 millioner kroner. Intensjonene er at disse investeringene skal tjenes inn ved en reduksjon i stønadsutbetalingene og reduksjon i feilutbetalinger og svindel med trygdeytelser.

4.4.3 Nærmere om ONE-forsøkene

Formålene med forsøkene var å:

- få flere stønadsmottakere knyttet til arbeidsmarkedet
- øke sysselsettingsnivået ved å få flere stønadsmottakere i jobb
- gi flere brukere en effektiv og skreddersydd service tilpasset deres personlige behov
- endre en kultur preget av trygd og økonomisk avhengighet til en kultur basert på arbeid og økonomisk uavhengighet

Dette skulle oppnås ved å:

- integrere stønadsordningene ved å etablere en felles inngangsport
- tilby individuelt tilpasset service
- etablere en ordning med personlige veiledere for brukerne

Tabell 4.1 Sosiale sikkerhetsytelser for personer i yrkesaktiv alder i Storbritannia

Ytelse/målgruppe	*Administreres av*
Incapacity Benefit: Personer som er arbeidsutføre og som har betalt eller blitt godskrevet tilstrekkelig trygdeavgift (erstattet tidligere Sickness and Invalidity Benefits)	Jobcentre Plus
Severe Disablement Allowance: Personer som har vært ute av stand til å arbeide i minst 28 uker sammenhengende pga. sykdom eller uførhet	Jobcentre Plus
Disability Living Allowance: Personer som ikke klarer seg selv som følge av alvorlig psykisk eller fysisk sykdom som varer i minst 9 måneder	Jobcentre Plus
Jobseeker's Allowance: Formidlingsklare personer over 18 år med eller uten dagpengerettigheter som har behov for økonomisk støtte pga. arbeidsledighet. De seks første månedene med arbeidsledighet utbetales en avgiftsbasert stønad, deretter en inntektsprøvd stønad. Erstattet Unemployment Benefit og Income Support fra 1996	Jobcentre Plus
Income Support: Sosialstønad til personer som arbeider mindre enn 16 timer per uke og har en nettoinntekt som er lavere enn det beløpet det kan søkes om	Jobcentre Plus
Invalid Care Allowance: Personer mellom 16 og 65 år som har omsorg for en sterkt ufør person	Jobcentre Plus
Housing Benefit: Støtte til dekning av boutgifter for personer som har inntekt under sitt Income Support nivå	Lokale myndigheter med kompensasjon fra staten gjennom subsidier
Council Tax Benefit: Personer med lav inntekt som betaler slik skatt. Samme vilkår som for Housing Benefit	Lokale myndigheter
Working Families' Tax Credit: Lavtlønte personer med barn som arbeider minst 16 timer per uke	Skattekontoret
Disabled Person's Tax Credit Lavtlønnede uføre som et supplement til lønn	Skattekontoret
Childcare Tax Credit: Skatteletteordning for personer som mottar Working Families' Tax Credit og Disabled Person's Tax Credit	Skattekontoret
Child Tax Credit: Samler alle «barneelementene» av inntektsrelaterte ytelser for familier med barn i én skatteletteordning	Skattekontoret

- unngå dobbeltarbeid og skape mer effektive prosedyrer
- fremme partnerskap mellom eksisterende velferdsforvaltninger og bringe nye private og frivillige organisasjoner inn i arbeidet
- fremme innovasjon i form av oppfølging og bruk av ny teknologi og organisasjonsutvikling

De organisatoriske endringene innebar etablering av én felles førstelinje og en felles inngangsport for alle som søkte om stønader fra statlige (Employment service og Benefit Agency) eller kommunale etater. Tidligere måtte brukere som søkte flere typer stønader, henvende seg til flere kontorer.

Det ble innført et obligatorisk jobbfokusert intervju for brukere som tidligere ikke hadde måttet engasjere seg i jobbrelaterte aktiviteter for å motta stønader. Dette innebar en betydelig endring i brukernes relasjoner til stønadssystemet. Brukernes møte med ONE foregikk i tre trinn:

- Et oppstartmøte (registrering, informasjon, veiledning, bistand til å fylle ut aktuelle søknader, jobbsøk).
- Et første møte med personlig veileder hvor formålet var å vurdere den enkeltes individuelle situasjon og behov i forhold til arbeidsmarkedet. Denne vurderingen skulle være helhetlig og innbefatte bruk av virkemidler ut fra brukerens behov. Videre skulle veilederen sjekke om søknadene om økonomisk stønad var korrekt fylt ut og om søkeren oppfylte kravene til å få stønaden innvilget. Den personlige veilederen skulle ha en veiviserrolle («gateway») ved å yte bistand til jobbsøking og henvise brukeren videre til interne eller eksterne spesialister eller tiltak/arbeidsmarkedsprogrammer.
- Oppfølgingsmøter som dels skulle finne sted med faste tidsintervaller, dels mer ad hoc-preget og basert på behov. Formålet var å følge opp brukernes søkeaktiviteter og/eller foreslå ulike arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidskontorene, trygdekontorene og lokale myndigheter utgjorde kjernen i ONE-partnerskapet. I tillegg ble en rekke eksterne partnere involvert (forskjellige avdelinger i sosialtjenesten og utdanningssystemet, Child Support Agency, helsemyndighetene, frivillige og private organisasjoner).

ONE-forsøkene ble gjennomført i 12 regioner og i tre ulike varianter:

1. Basismodellen
2. Telefonsentermodellen (oppstartmøte via telefon)
3. Kjøp av de samme tjenestene fra private tilbydere eller ideelle organisasjoner

4.4.4 Erfaringer med ONE-forsøkene

Med større fokus på informasjon om ledige stillinger, ulike arbeidsmarkedstiltak og støtteordninger for tilbakeføring til arbeid, jobbsøkingsmetoder og motivering for jobbsøk kunne det forventes at arbeidssøkerne endret sine holdninger og at søkeintensiteten økte for sykemeldte, yrkeshemmede og enslige forsørgere.

Evalueringene viser at det ikke med sikkerhet kan påvises økt søkeintensitet blant disse arbeidssøkerne. Det er heller ikke mulig å påvise effekter i form av økt overgang til jobb sammenlignet med de ordinære kontorene. Det er heller ikke mulig å påvise forskjeller mellom de ulike variantene av ONE-forsøkene.

Resultatene viser at brukerne av ONE både hadde fått mer hjelp og var mer positive til den hjelpen de hadde fått, sammenlignet med brukere som ikke hadde deltatt i ONE:

- ONE-deltakerne rapporterte at de hadde fått mer informasjon om ulike stønadsordninger enn ikke-deltakerne.
- Flere i ONE-forsøkene hadde diskutert arbeidsrelaterte temaer, spesielt enslige forsørgere og syke/yrkeshemmede.
- Langt flere syke/yrkeshemmede i forsøkene hadde også diskutert behovet for spesialisert hjelp med sin personlige veileder.
- Flere i forsøkene opplevde også at de hadde fått god service og individuell behandling sammenlignet med ikke-deltakere. Spesielt gjaldt dette enslige forsørgere.

Enslige forsørgere som deltok i ONE, hadde noe mer positive holdninger til jobb enn enslige forsørgere i sammenligningsområdene. For de to andre gruppene – syke/yrkeshemmede og brukere som hadde JSA – var det ikke tilsvarende forskjeller.

Brukerne synes i varierende grad å ha endret adferd. Et skille her går mellom de som veilederne klarte å hjelpe og de som de hadde vanskeligere for å hjelpe. De som ikke fikk hjelp endret heller ikke holdningene, mens de som ONE kunne hjelpe endret holdninger og syn på sine muligheter på arbeidsmarkedet.

De forholdene som ble pekt på som de viktigste ift. at forventningene om å få flere i jobb ikke ble innfridd kan sammenfattes i to punkter:

- knapphet på tid og ressurser
- mangelfull kompetanse/opplæring

Et sentralt funn i evalueringene av ONE-forsøkene var de ansattes opplevelse av å ha for lite tid og ressurser til å hjelpe brukerne på den måten som visjonene la opp til. Dette kan ha flere årsaker:

- Ressursinnsatsen stod ikke i forhold til omfanget av oppgavene de ansatte skulle utføre.
- Det var urealistiske forventninger til hva det var mulig å utrette.
- Det manglet klare prioriteringer mellom brukergrupper.
- De ansatte hadde utilstrekkelig kompetanse eller kompetansen var organisert på en lite effektiv måte, noe som bidro til at saksbehandlingen ble lite effektiv.

En sentral del av visjonen med ONE var at alle brukere skulle ha en personlig veileder, noe som også innebar at alle veiledere skulle ha alle typer brukere. De ansatte skulle forholde seg til et bredt spekter av brukere, ha kunnskap om alle respektive stønadsordninger, alle tiltaksordningene og hjelpeapparatet for øvrig. De ansatte manglet kompetanse i å håndtere brukere som stod langt fra arbeidsmarkedet og som trengte mye hjelp for komme gjennom prosessen fra en passiv tilværelse og ut i arbeidslivet.

Kompetansemangelen medførte en forskyvning fra det arbeidsrettede til det mer rutineprege-de stønadsarbeidet og mot arbeidssøkergrupper med færrest eller minst barrierer ift. arbeidslivet.

Mangelen på kompetanse i ONE syntes også å være årsaken til at de lokale myndighetene mer eller mindre ble stående på sidelinjen i forsøkene. Mens de to statsetatene opplevde at kommunikasjonen med de lokale myndighetene var vanskelig, opplevde de lokale myndighetene frykt for at deres ansvarsområder ikke ble godt nok ivaretatt i ONE. Denne frykten hadde bl.a. sitt opphav i at det var relativt få ansatte fra de lokale myndighetene i ONE, og at det ble rapportert om forsinkelser og feilutbetalinger av de lokale stønadsordningene.

4.4.5 Nærmere om Jobcentre Plus

De første 56 Jobcentre Plus- kontorene ble etablert i oktober 2001. I april 2002 ble Jobcentre Plus etablert som en nasjonal organisasjon. Jobcentre Plus tok utgangspunkt i mange av de samme visjonene som lå til grunn for ONE og bygde videre på erfaringene fra ONE-forsøkene.

Det er særlig innenfor tre områder at Jobcentre Plus er forskjellig fra ONE:

- Jobcentre Plus omfatter ikke tjenester fra lokale myndigheter og ble et rent statlig foretakende.
- Intern arbeidsdeling/spesialisering.
- Forholdet til eksterne spesialister og arbeidsmarkedsprogrammer.

I ONE-forsøkene var lokale myndighetene en integrert del av ONE med tjenester som bostøtte (Housing Benefit) og lettelser i den lokale beskatningen (Council Tax Benefit). Som nevnt tidligere fungerte imidlertid samarbeidet med lokale myndigheter dårlig. Dette er også bakgrunnen for at lokale myndigheter ikke inngår som en intern partner i Jobcentre Plus, men har blitt en av flere eksterne samarbeidspartnere. Det innebærer i praksis at de brukerne som søker Housing Benefit og Council Tax Benefit ikke skal henvende seg til Jobcentre Plus slik de kunne i ONE-forsøkene.[4]

Til forskjell fra ONE-forsøkene har Jobcentre Plus i større grad lagt vekt på å differensiere mellom ulike veilederfunksjoner og styrke spesialistkompetansen internt. I tillegg til at den økonomiske veiledningen er skilt ut i en egen funksjon, finner vi nå også at spesialveiledere for enslige foreldre (childcare coordinators), spesialveiledere for yrkeshemmede og spesialveileder/team for kontakt med næringslivet (Local Account Manager) har blitt interne funksjoner i Jobcentre Plus.[5] For utvalgte grupper skal den personlige veiledningen også videreføres en stund etter at brukerne har fått jobb, som et virkemiddel for å unngå tilbakefall til stønadssystemet.

Jobcentre Plus har også, til forskjell fra ONE-forsøkene, lagt mer vekt på å utnytte tjenestetilbudet hos eksterne partnere, både private og offentlige. Hoveddelen av programutgiftene til Jobcentre Plus er basert på «penger følger brukeren»-prinsippet. Den rollen Jobcentre Plus selv skal ha synes i første rekke å være knyttet til informasjon, veiledning og jobbsøking. Andre mer omfattende tjenester og tiltak skal rekvireres eller kjøpes av private eller andre offentlige institusjoner. Det eksterne partnerskapet begrenser seg ikke utelukkende til tiltaksleverandører og rehabiliteringstjenester. Det retter seg også mot næringslivet generelt og til etablerersystemet spesielt.

Prosessene brukerne går gjennom er også endret på bakgrunn av erfaringene fra ONE:

- Oppstartfasen er endret for å gi brukerne bedre informasjon om hensikten med og kravene

[4] Det er likevel slik at en vesentlig del av de sosiale ytelsene som forvaltes av sosialkontoret i Norge, er lagt til Jobcentre Plus gjennom ordningen med Income Support.

[5] Mange slike spesialisttjenester ligger også utenfor Jobcentre Plus, slik som spesialtjenester i forhold til rusmisbrukere, sosiale avvikere, hjemløse etc.

til det arbeidsfokuserte intervjuet med den personlige veilederen.
- Det er innført en ordning med egne økonomiske veiledere som kontrollerer at skjemaer er korrekt utfylt og besvarer spørsmål om det kravet som er framsatt. Ett av formålene med dette er å rendyrke den arbeidsfokuserte samtalen hos den personlige veilederen.
- Det er lagt vekt på at brukerne, som et ledd i oppfølgingen, i større grad skal henvises til spesialveiledere og til pågående tiltaksprogrammer.
- Ressursene til skjønnsmessig oppfølging av brukerne er i større grad rettet mot de brukerne som vurderes å ha størst behov for bistand.

I lys av de justeringene som er gjort, fremstår dermed Jobcentre Plus som en internt mer spesialisert veiledningstjeneste og med en klarere bestillerfunksjon i forhold til eksterne tilbydere av spesialtjenester, tiltak og programmer. Jobcentre Plus har også, bl.a. gjennom Local Account Managers, forsøkt å styrke båndene til arbeidslivet for å få en bedre balanse mellom den brukerorienterte og den arbeidsfokuserte rollen.

Enkelte Jobcentre Plus- kontorer som befinner seg i spredt befolkede områder, har ikke et fullservicetilbud. Det er utformet ulike varianter av slike enheter:
- kontordagsordninger i samarbeid med lokale myndigheter
- telefonservice i samarbeid med lokale myndigheter
- informasjonstjenester i et lokalt kjøpesenter

4.4.6 Erfaringene med Jobcentre Plus

Det er ikke gjennomført tilsvarende effektundersøkelser av Jobcentre Plus som av ONE-forsøkene. Grunnlaget for å vurdere hvorvidt Jobcentre Plus har gitt bedre resultater i form av å få flere brukere i arbeid er derfor svakt. Det er imidlertid utført enkelte casestudier og brukerundersøkelser.

Resultatene av de første casestudiene, sett i lys av de erfaringene man hadde fra ONE-forsøkene, tyder på at det har skjedd en del forbedringer, men også at det synes å være utfordringer som Jobcentre Plus ikke har klart å løse.

Forbedringene er først og fremst kommet i oppstartfasen. Oppstartveilederne er bedre skolert og mange brukere var fornøyd med den økonomiske rådgivningen de fikk før møtet med den personlige veilederen. Det var imidlertid fortsatt vansker med å gjennomføre de jobbfokuserte samtalene etter intensjonene. Det var heller ikke forbedringer å spore når det gjaldt oppfølgingen av brukerne og utnyttelsen av eksterne arbeidsmarkedsprogrammer.

I likhet med ONE-forsøkene viser også brukerundersøkelser for Jobcentre Plus positive resultater. Spesielt gjelder dette servicen hos den økonomiske veilederen.

JSA-brukere med relativt kort ledighetstid var gjennomgående mindre fornøyd enn langtidsbrukerne med Incapacity Benefit og Income Support. Dette kan igjen ha sammenheng med at disse brukerne ikke opplever at de ansatte har vært dyktige nok til å finne ut av deres situasjon og behov, noe som er et sentralt element i visjonen både med ONE og Jobcentre Plus.

I kjølvannet av at myndighetene har rettet fokus mot de svakeste gruppene og de gruppene av stønadsmottakere som vokser mest i trygdesystemet, har Jobcentre Plus også satset spesielt på tiltak for disse gruppene. Først og fremst dreier dette seg om yrkeshemmede og aleneforeldre. Resultatene fra disse satsingene synes å være oppløftende.

Det finnes som nevnt ikke effektevalueringer av Jobcentre Plus ennå, men i mangel av dette kan resultater i forhold til egne måltall gi en viss pekepinn på hvordan kontorene har fungert i oppstartfasen. Både i forhold til formidling av ledige, oppdragsbasert formidling, avdekking av omfang av feilutbetalinger og svindel og når det gjelder brukertilfredshet, er resultatene i overkant av målene. Når det gjelder mer kvalitative og prosessorienterte mål (oppfyllelse av visse standarder), ligger resultatene under målene.

En viktig observasjon er at arbeidet med implementeringen av Jobcentre Plus ikke synes å ha påvirket den samlede resultatoppnåelsen i negativ retning.

4.5 Nederland[6]

4.5.1 Bakgrunnen for reformene av velferdsforvaltningen

I Nederland økte antallet personer som var avhengig av ulike velferdsytelser til et rekordhøyt nivå i løpet av 80-årene. Det var en eksplosiv økning i krav om uførestønad sammen med en lav yrkesdeltakelse, spesielt blant kvinner og eldre arbeidsta-

[6] Rikstrygdeverket (2004). Endringer i den nederlandske uføreordningen og erfaringer fra kampen mot den hollandske syken. Rapport.
Oorschot, W. v. (2002). Organisering av den sosiale sikkerhet og arbeidsmarkedstjenesten i Nederland. Vedlegg til St.meld. nr. 14 (2002-2003).

kere. Selv om økonomien bedret seg i siste halvdel av 80-årene, økte antallet mottakere av uførestønad. Økningen fortsatte i siste halvdel av 1990-årene, og i 2002 utgjorde antall personer på uførestønad over 12 pst. av befolkningen, mens de tilsvarende tallene for personer som mottok arbeidsledighetstrygd og sosialhjelp var hhv. 2,8 pst. og 1,1 pst. Veksten i antall personer på uførestønad de siste årene har skjedd samtidig som sysselsettingen og yrkesdeltakelsen har økt. Over tid oppstod det en situasjon der et betydelig antall mennesker stod utenfor arbeidsmarkedet samtidig som det var stor mangel på arbeidskraft.

Etter hvert ble organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen sett på som en av hovedårsakene til denne utviklingen. Den sterke avhengigheten av velferdsytelser ble i stor grad forstått som et institusjonelt problem. Arbeidsmarkedspolitikken og sosialpolitikken var karakterisert ved manglende samarbeid og koordinering mellom de ulike aktørene, liten grad av brukerorientering og lav effektivitet, bl.a. som følge av en uhensiktsmessig organisasjonsstruktur. Oppmerksomheten ble rettet mot behovet for reaktivisering av arbeidsledige og en tettere integrering av politikkområdene.

4.5.2 Reformpolitikken

Siden begynnelsen av 1990-årene har administreringen av de sosiale sikkerhetsordningene og arbeidsmarkedstjenestene stått høyt oppe på den politiske dagsorden. Muurmeyer-kommisjonen utredet i 1993 problemet med det raskt økende antallet personer på uførestønader. Både uførestønadene og arbeidsledighetstrygden ble administrert av bransjeforeninger. Representanter for arbeidsgivere og arbeidstakere i de forskjellige bransjene satt i styrene for sine respektive foreninger og hadde også flertall i Trygderådet som førte tilsyn med bransjeforeningene. Kommisjonen konkluderte med at bransjeforeningene hadde administrert ordningen slik at altfor mange hadde fått uførestønad. Uføreordningen var brukt til å overvelte omstillingskostnadene i næringslivet til samfunnet. Tilbakeføringen av uføre til arbeidslivet hadde ikke vært prioritert. Fokuset var først og fremst rettet mot korrekt utbetaling i tide, framfor en vurdering av rehabilitering og tilbakeføring til arbeidslivet. Når en ytelse først var tilstått var det også vanlig at den varte fram til pensjonsalderen. Også koordinerings- og tilsynsoppgavene var styrt av arbeidsmarkedets parter, og det ble uttrykt behov for å skille ansvaret for administreringen av ordningen fra tilsynet med den.

I den påfølgende debatten om kommisjonens funn og anbefalinger, vedtok parlamentet å innføre:

- en uavhengig tilsynsstruktur
- regionvis, og ikke bransjevis, administrasjon av uførestønad, syketrygd og arbeidsledighetstrygd *(Arbeidstakerforsikringen)*
- regionalt samarbeid mellom stønads- og arbeidsmarkedstjenesten, inkludert den kommunale sosialtjenesten og regionale arbeidskontor («one stop shop»- fronttjeneste)

Debatten pågikk gjennom hele 90-tallet og ble fulgt opp av nye lover både i 1995 og 1997. En vesentlig del av diskusjonen gjaldt spørsmålet om hvilke administrative funksjoner som kunne la seg privatisere eller ikke og spesielt hvordan man skulle organisere søknadsbehandlingen. I den første fasen var særlig private løsninger aktuelle, mens det etter hvert ble diskutert modeller i hele spekteret fra helt private til helt offentlige. Debatten endte med en beslutning om at behandling og avgjørelse av krav måtte ivaretas av det offentlige. Bransjeforeningene, som i løpet av reformprosessen hadde blitt fratatt mye av sin rolle, ble helt opphevet i 1997 og erstattet av såkalte Trygdebyråer. Fra 2000 ble de 5 gjenværende Trygdebyråene omgjort til en statlig organisasjon (UWV).

Lovreformene har to primære formål: å begrense innstrømmingen til ytelsene (forebygge) og å fremme overgangen til arbeid (reintegrere). For å oppnå dette er fokuset i større grad flyttet mot den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. Videre har målsettingen vært å etablere en mer hensiktsmessig og kostnadseffektiv struktur og et mer brukerorientert tjenestetilbud. Reformene kulminerte med en lov (den såkalte SUWI-loven) som regulerer organiseringen og gjennomføringen av ordningene for sosial velferd, formidling og reintegrering til arbeid. Den nye loven ble satt i verk fra og med 2002. Loven ses som en milepæl i det nederlandske sosiale reformarbeidet.

I de tidligere reformene var det fokus på samarbeid uten at de formelle ansvarsforholdene for noen av aktørene skulle endres. I SUWI er formålet integrering heller enn samarbeid. Med utgangspunkt i målet om arbeid framfor stønad, ble de eksisterende institusjonene for ytelser og jobbformidling erstattet av *en* helhetlig sammenslått institusjon for ytelser og *en* formidlingsinstitusjon. De offentlige arbeidskontorene og organer som behandlet ytelser ble avviklet. I stedet er det nå to nasjonale statlige organisasjoner:

1. For ytelser som gjelder personer med et arbeidstakerforhold og personer med rett til ar-

beidsledighetstrygd er det etablert en offentlig etat (UWV) som erstattet de fem Trygdebyråene.

2. På området arbeidsformidling ble en rekke oppgaver som tidligere ble utført av den offentlige arbeidsformidlingen, av Trygdebyråene og kommunene, samlet i en statlig organisasjon for arbeid og inntekt. Denne organisasjonen sentralt har ansvar for et landsdekkende nettverk av 113 «Sentre for arbeid og inntekt» (CWI) i 110 av landets kommuner (ca. ett senter i hver femte kommune). Den offentlige arbeidsmarkedsetaten hadde tidligere ansvaret for gjennomføringen av ulike arbeidsmarkedsprogrammer for personer med rett til arbeidsledighetstrygd. Dette skulle nå kjøpes på et konkurrerende marked. Oppgaver knyttet til produksjon av arbeidsmarkedstjenester ble privatisert i et eget statlig eid selskap, Kliq.
3. Kommunene ble gitt ansvar for reintegrering av personer uten krav på dagpenger eller uførestønad og de som hevet etterlattepensjon. Dette hadde tidligere vært arbeidsmarkedsetatens ansvar.

Videre ble departementet omorganisert for å støtte opp under reformen og de mange tilsynene ble samlet i et eget organ underlagt departementet. Med virkning fra 2004 er det også vedtatt en ny lov om arbeid og sosialhjelp. Loven innebærer at kommunene, på basis av en rammebevilgning fra staten, gis finansielt ansvar for sosialhjelpen og reintegreringen av sosialhjelpsmottakere. Loven medfører dermed at kommunene har finansielle insentiver til å styrke arbeidet med reintegreringen.

Reformens hovedelementer kan oppsummeres slik:

- Ansvaret for inntektssikring og reintegrasjon i arbeidsmarkedet er delt mellom tre parter: arbeidsgiverne, staten og kommunene.
- Ansvaret for nødvendige tiltak for reintegrasjon i arbeidsmarkedet (bestilleransvaret) følger ansvaret for inntektssikring.
- Arbeidsgiverne har ansvaret for ytelser og tjenester for personer med et arbeidstakerforhold de første to årene etter at behov oppstår.
- Staten har ansvar for ytelser og tjenester til arbeidssøkere med rett til arbeidsledighetstrygd, og for syke og uføre med arbeidstakertilknytning etter at to år har gått. Dette ansvaret er tillagt én statlig etat (UWV).
- Kommunene har ansvaret for ytelser og tjenester for personer uten arbeidstakertilknytning og uten rett til arbeidsledighetstrygd.
- Utføreransvaret for reintegrasjon og arbeidsmarkedstjenester er skilt fra bestilleransvaret. Tjenester kjøpes i et marked der det hovedsakelig er private aktører. Både arbeidsgiverne, staten og kommunene kjøper tjenestene.
- Staten har ansvar for en førstelinjetjeneste som skal fungere som én dør for alle arbeidssøkere. Ansvaret er tillagt en statlig etat (CWI) som har som hovedoppgave å registrere arbeidssøker og formidle de som er reelle arbeidssøkere. CWI fungerer som et felles forberedende mottak også for UWV og kommunene. Det tas sikte på samlokalisering lokalt mellom CWI, UWV og kommunene.

4.5.3 Nærmere om stønadsordningene

Det nederlandske sosiale sikkerhetssystemet inneholder følgende ordninger:

Folkeforsikringen

Folkeforsikringen dekker alderspensjon, etterlattepensjon, uførepensjon for unge og pensjon for selvstendige næringsdrivende. Disse nasjonale trygdeordningene er alle obligatoriske, avgiftsbaserte og ikke-behovsprøvde ordninger, som alle borgere har rett til. Lønnsmottakere og selvstendig næringsdrivende betaler en avgift som er proporsjonal med total inntekt, mens ytelsene til livsopphold er like for alle (for øvrig på samme nivå som den lovbestemte minstelønnen).

Arbeidstakerforsikringen

Arbeidstakerforsikringen dekker arbeidsledighet, arbeidsuførhet og sykdom. Disse ordningene er også obligatoriske, avgiftsbaserte og ikke-behovsprøvde, men forbeholdt arbeidstakere. Avgiftene betales som en prosent av inntekten, mens ytelsene er inntektsrelaterte, med unntak for dem som ikke har opptjent rettigheter over et visst nivå, og som derfor får en minsteytelse. Sykepenger har stort sett blitt privatisert, dvs. at arbeidsgiverne har en lovbestemt plikt til å fortsette å betale lønn til en syk arbeidstaker de to første sykemeldingsårene. Etter dette blir sykelønnen erstattet av offentlig finansierte uføreytelser. En offentlig sykelønnsordning eksisterer imidlertid fortsatt for en liten kategori arbeidstakere, som vikarbyråarbeidere og gravide arbeidstakere. Arbeidsgiverne har i stor grad inngått forsikringsavtaler for å ivareta sitt ansvar for sykepengene.

Sosialhjelp

Sosialhjelp er et sikkerhetsnett for alle som ikke oppfyller trygdeordningenes inngangsvilkår, og som ikke har tilstrekkelige midler å leve av. Sosialhjelpen er ikke avgiftsbasert, og finansieres gjennom det generelle skattesystemet. Stønaden er behovsprøvd, med vurdering av formue og inntekt for så vel søker som ektefelle/samboer.

Det er ikke gjort endringer i administrasjonen av *Folkeforsikringen*. Disse ordningene administreres fortsatt av det halvoffentlige (ikke-statlige) *Trygdestyret*.

Sosialhjelp, for dem som ikke oppfyller vilkårene for rett til trygd og som ikke har tilstrekkelige midler, har tradisjonelt blitt administrert av den kommunale sosialtjenesten. Slik vil det fortsatt være, men sosialtjenesten må samarbeide med CWI'ene (inntak av nye klienter gjennom CWI'ene), og integreringstjenester (attførings- og arbeidsmarkedstiltak) er (delvis) kjøpt av private virksomheter.

4.5.4 Ansvaret for administreringen av stønader og arbeidsmarkedstiltak etter reformen

Arbeids- og velferdsoppgavene forvaltes i dag av følgende offentlige organisasjoner:
- Sosial- og arbeidsdepartementet
- CWI
- UWV
- Kommunene

Organiseringen sentralt og regionalt

Sosial- og arbeidsdepartementet har det samlede ansvar for arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken. UWV, CWI og kommunene er underlagt et statlig tilsynsorgan, Arbeids- og stønadstilsynet, som er en del av departementet. Tilsynet har ansvar for kontrollen med den operative gjennomføringen både i de statlige organisasjonene UWV og CWI og i kommunene, og tilsyn med hvordan kommunene ivaretar sosialhjelpslovgivningen. CWI og UWV er organisert med et lederteam og et styre av uavhengige eksperter. Partene i arbeidslivet deltar ikke lenger i disse styrene. Videre er det etablert et statlig organ på departementsnivå som har ansvaret for kontroll og avdekking av større misbrukssaker. Det er etablert et rådgivende organ, Rådet for arbeidet og inntekt, som analyserer utviklingen på områdene trygd, arbeidsmarked og reintegrering og som gir Sosial- og arbeidsdepartementet råd om politikkutformingen. Rådet utvikler kriterier for fordeling av reintegreringsbudsjettet, vurderer nye prosjekter og betaler ut reintegreringssubsidier. Rådet er sammensatt av representanter for partene i arbeidslivet og kommunene, med en uavhengig leder.

Det planlegges etablert 25-30 regionale arbeidsmarkedsråd for å skape en plattform for en regional arbeidsmarkedspolitikk for å dempe mistilpasninger mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Det er kommunene som forventes å ta initiativ til å etablere slike regionale råd i samarbeid med partene i arbeidslivet og CWI-ene.

Organiseringen lokalt

CWI:
CWI er arbeidssøkernes første kontaktpunkt med stønadssystemet og integreringstjenestene. CWI har ansvaret for formidling, informasjon og veiledning av arbeidssøkere. De registrerer arbeidssøkerne og ledige stillinger og innhenter nødvendige opplysninger som i neste omgang danner grunnlag for beregning av livsoppholdsytelser, både for kommunal sosialhjelp og for statlige stønader. Søknadene om økonomiske ytelser kontrolleres og sendes så UWV og kommunene som fatter vedtak i saken, forestår beregning av ytelsen og foretar utbetalingene. Videre informeres arbeidssøkerne om rettigheter og plikter. CWI-ene fungerer også som en «portvakt» til arbeidsmarkedstjenestene. Ved registreringen gjøres det en vurdering av arbeidssøkerens «avstand» til arbeidsmarkedet og de deles inn i fire kategorier:
1. De som er lettest å formidle og som trolig vil ha en arbeidsledighetsperiode på mindre enn 6-måneder.
2. De som trenger veiledning og bistand i form av arbeidsmarkedstiltak (inkludert mer tilrettelagt formidlingsbistand) for å styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet, men som antas å være i arbeid i løpet av en 12-måneders periode.
3. De som trenger mer omfattende bistand i form av kvalifisering og arbeidstrening over en periode på mer enn 12 måneder før de antas å være formidlingsklare
4. De som har små muligheter til å få ordinært arbeid uten omfattende og tilrettelagte arbeidsmarkedstiltak.

Denne kategoriseringen har vist seg å være lite treffsikker og innebærer at det fokuseres mer på begrensninger enn muligheter. Man vurderer nå å gå over til et system der arbeidssøkerne deles i to

kategorier: de som med stor sannsynlighet vil kunne klare å komme seg i arbeid med råd og veiledning fra CWI, og de som har behov for arbeidsmarkedstiltak for å styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet.

Denne kategoriseringen foretas i det første møtet med CWI. For dem som åpenbart har behov for arbeidsmarkedstjenester utarbeides det en handlingsplan som så oversendes UWV eller kommunen, alt etter hvilken stønad som er aktuell. Handlingsplanen er kun veiledende, men det opplyses at anbefalingene i all hovedsak følges. CWI kjøper i liten grad selv arbeidsmarkedstjenester.

UWV:
UWV er det administrative organet for Arbeidstakerforsikringen og forvalter lov om arbeidsløshetstrygd, lov om uførestønad og lov om reintegrering. UWV har ansvaret for innkreving av forsikringspremiene, treffer vedtak om tilståelse av stønader, og forestår utbetalingene. På bakgrunn av de anbefalingene som CWI gir, planlegger UWV sammensetning av arbeidsmarkedstiltak for den enkelte, forestår utlysning og står ansvarlig for innkjøp og oppfølging av tjenester fra leverandørene det er inngått kontrakt med. Kontraktene er typisk resultatstyrte, med «no cure - no pay» for tiltaksdeltakerne som antas å være lettest å formidle, og «no cure - less pay» for de som har mer omfattende bistandsbehov og hvor resultatene er mer uforutsigbare.

Kommunene:
Den kommunale sosialtjenesten administrerer økonomiske sosialhjelp for dem som ikke har krav på arbeidsledighetstrygd, der dagpengeperioden er løpt ut eller der dagpengegrunnlaget ikke er tilstrekkelig til å sørge for midler til livsopphold. Søknader om sosialhjelp mottas av CWI og sendes deretter til kommunene. På samme måte som i UWV kontrollerer kommunene at søkeren fyller vilkårene, det fattes vedtak i saken foretas utbetalinger. Kommunene har ansvaret for integreringstiltak for sine brukergrupper. De har videre ansvaret for en ordning med Garantert arbeid for ungdom og tilbyr subsidierte jobber i ideelle organisasjoner. Med utgangspunkt i handlingsplanene fra CWI treffer kommunene beslutninger om hvilke arbeidsmarkedstiltak som skal iverksettes. Disse leveres enten av kommunale organisasjoner eller kjøpes inn fra andre leverandører av arbeidsmarkedstjenester. Per i dag leveres omtrent 70 pst. av arbeidsmarkedstjenestene av kommunale organisasjoner og 30 pst. av andre leverandører på markedet. Den nasjonale målsettingen er å snu disse forholdstallene i løpet av 2 år. Kommunene forvalter videre en egen lov om vernede arbeidsplasser for personer med liten arbeidsevne (tilsvarende Varig tilrettelagt arbeid i Norge).

Som nevnt er det med virkning fra 2004 vedtatt en ny lov om arbeid og sosialhjelp. Kommunesektoren tildeles et «makrobudsjett» fra Sosial- og arbeidsdepartementet. Budsjettet er delt i to: ett for arbeidsmarkedstjenester og ett for økonomisk sosialhjelp. Stønadsdelen er dels basert på historiske utgifter, dels på forventet arbeidsledighet, mens budsjettet for arbeidsmarkedstjenester kun er basert på historiske utgifter. Dersom stønadsbudsjettet overskrides med mer enn 10 pst. kan det søkes om ekstratildelinger. Underforbruk tilfaller kommunene til fri benyttelse. Underforbruk på budsjettet for arbeidsmarkedstjenester returneres eller overføres neste års budsjett. Den nye loven skal fases inn over tid, og kommunene står fritt mht. hvordan de ønsker å løse oppgavene i en periode på 2 år framover.

Arbeidsgiverne

Arbeidsgiverne har det fulle ansvar for ytelser og tjenester for sine ansatte de to første årene. Arbeidsgiverne kjøper de aktuelle attførings- og arbeidsmarkedstjenestene i det samme markedet som offentlige etater.

4.5.5 Erfaringene med reformen

Arbeidet med å implementere SUWI-reformen er fortsatt i en oppstartfase, og det er av den grunn ikke gjennomført evalueringer av reformen.

Det er etablert 131 CWI-er, men det er foreløpig kun etablert omkring 20 enheter der både CWI, UWV og kommunene er samlokalisert i en felles førstelinje. Det investeres mye tid i å bygge opp kompetanse og felles kultur. En effekt av organisasjonsendringene er hevdet å være at CWI har mistet noe av kontakten med arbeidsgiverne.

UWV er i en prosess med å integrere de 5 tidligere Trygdebyråene til én enhet. Prosessen er startet opp og skal være sluttført i 2006. UWV er pålagt en kostnadsreduksjon på 25 pst. over en 5-årsperiode. Enheten har 22 000 ansatte fordelt på 200 kontorer. Når restruktureringen er gjennomført skal UWV ha 25-30 enheter lokalt og 6 regionkontorer. Regioninndelingen skal være sammenfallende med de regionale CWI-enhetene. Man har foreløpig ikke etablert felles IKT-systemer i UWV. I dag finnes det 10 forskjellige systemer med 200 delsystemer som er bygget på forskjellige plattformer. Dagpengeregelverket er komplisert og

knyttet opp mot bransjene. Før sammenslåingen hadde man skreddersydde skjemaer for hver bransje mens man nå opererer med felles skjemaer som har ca. 100 spørsmål, noe som har medført et økt skjemavelde.

Det er en spesiell utfordring å gjennomføre omstillingene parallelt med den økningen i ledigheten man nå opplever i Nederland.

Det pekes på at man har tatt viktige skritt i retning av økt fokus på arbeid og reintegrering og at samarbeidet mellom CWI, UWV og kommunene er bedret. Tilstrømningen til uføreordningen er redusert med 25 pst. i 2003 og den gjennomsnittlige varigheten for en stønadsperiode på dagpenger er fallende. Dette kan imidlertid også forklares ved endringer i utformingen av stønadsordningene. Restansene ved UWV er minket eller avviklet, og man er i rute med å håndtere innsparingene.

For å skape en mer effektiv struktur er det et politisk siktemål å redusere antallet kommuner og videreutvikle markedet for reintegreringstjenester.

Etableringen av CWI-ene synes på den ene side å ha lagt et grunnlag for et tettere og bedre operativt samarbeid mellom aktørene i forhold til å aktivisere brukerne, men har også skapt større motsetninger mellom stat og kommune og økt press på partnerskapsløsninger. En OECD-studie (OECD, 2003) peker på problemstillingen at kommunen er sluttansvarlig for sosialhjelpen, mens inngangen til ordningen må finne sted i et CWI, som ligger utenfor kommunenes kontroll og som ofte ikke engang er lokalisert i kommunen. Det er forutsatt at kommunene skal overføre 10 pst. av sine ansatte i sosialtjenesten. Det nederlandske «Kommunenes Sentralforbund» har likevel uttrykt tvil om kompetansen er tilstrekkelig til at kommunen kan treffe en beslutning uten å ha sett brukeren mer enn en gang. Dette har medført at kommunene har fremmet ønske om å kunne stille CWI-ene til ansvar for eventuelle merutgifter kommunene blir påført som følge av dårlig datakvalitet.

4.5.6 Oppsummering

Oppsummert er arbeids- og velferdsforvaltningen i Nederland karakterisert ved at:

- ansvaret for de sosiale sikkerhetsordningene er delt på fire parter: arbeidsgiverne, staten ved CWI og UWV og kommunene
- arbeidsgiverne har fått et stadig større ansvar for sosiale sikkerhetsordninger for de ansatte
- det er etablert én felles inngangsdør for alle arbeidssøkere gjennom opprettelsen av CWI. På basis av CWI's vurderinger av arbeidssøkernes muligheter og begrensinger på arbeidsmarkedet utarbeides det veiledende handlingsplaner som sendes UWV eller kommunene alt etter hvilken type ytelser arbeidssøkerne har rett til
- ansvaret for ytelser og attførings- og arbeidsmarkedstjenester følger hverandre. Personer med rettigheter til statlig arbeidsløshetstrygd og uførestønad får tilbud om slike tjenester fra UWV. Personer som ikke har slike rettigheter får tilbud fra kommunene. Arbeidsgiverne har ansvaret for denne typen tjenester for arbeidstakerne i to år
- markedet for arbeidsmarkeds- og attføringstjenester er privatisert. Arbeidsgiverne, UWV og delvis kommunene kjøper sine tjenester fra private tilbydere

4.6 Tyskland[7]

4.6.1 Dagens struktur og oppgaveløsning

Tyskland har en kommunal sosialtjeneste og en arbeidsmarkedsetat som på mange måter kan sammenlignes med tilsvarende virksomheter i Norge. Derimot er oppgavene som ligger under den norske trygdeetaten fordelt på en rekke virksomheter i Tyskland. Det finnes blant annet en lovpålagt pensjonsforsikring, en lovpålagt pleieforsikring, en lovpålagt ulykkesforsikring og ordninger for invaliditet, funksjonshemming og utbetaling av lønn ved sykdom som administreres av ulike aktører.

Tyskland er en forbundsstat som består av 16 delstater (Länder) og 32 regionale organer («Regierungsbezirke»). Kommunesektoren omfatter både primærkommuner og såkalte *Landkretser* som består av et antall primærkommuner. Landkretsene løser bestemte oppgaver for å sikre effektivitet og tilstrekkelig kompetanse. I tillegg finnes såkalte *kretsfrie byer*, som regel de større byene, som løser både primærkommuners og kretskommuners oppgaver innenfor et system med differensiert ansvarsfordeling. Kommunesektoren omfatter 440 landkretser og kretsfrie byer, som igjen består av 14 197 kommuner.

Delstats-sosialkontorene er klageinstans i forhold til kommunale vedtak og har i tillegg noen andre oppgaver på sosialfeltet. Økonomisk sosialhjelp er et kommunalt ansvar og finansieres med 75 pst. av kommunene og 25 pst. av delstaten. Sosialhjelpen er både en arbeidsløshetstrygd som

[7] Steinberg, L-H. (2004) Reformarbeidet i Tyskland - modernisering av arbeidsmarkedsetaten og sosiale tjenester. AGENDA. IAB Labour Market Research Topics (2002) Institute for Employment Research of the Federal Employment Services, Germany No. 49.

kan kreves når dagpengerettighetene er løpt ut og fram til man går av med pensjon (65 år), og en stønadsordning for personer som ikke søker arbeid eller ikke er i yrkesaktiv alder. Stønadene er behovsprøvd. Sosialhjelp skal gi en minimumsinntekt. De føderale myndighetene har fastsatt en referanserate som statene kan justere ut fra levekostnadene i deres stat. Denne inntekten suppleres så med støtte til boutgifter og dekning av spesielle utgifter, som til sammen utgjør en minimumsinntekt som ikke er skattbar. I tillegg forvalter kommunene ulike arbeidsmarkedstiltak for sine målgrupper.

Langtidsmottakere av sosialhjelp som har mer alvorlige og sammensatte problemer og behov for målrettet bistand for å styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet, er ofte ikke en målgruppe for sosialkontorene. Disse henvises noen ganger til kirkelige organisasjoner som den protestantiske Diakonie og den katolske Caritas. Disse velferdsorganisasjonene innen kirken gir betydelig bistand til denne målgruppen og er også viktige organisasjoner i fattigdomsspørsmål.

Arbeidsmarkedspolitikken er statlig (føderal) og den tyske arbeidsmarkedsetaten har i hovedsak de samme oppgaver som i Norge. Det tyske Bundesanstalt für Arbeit (BA) har opp til nå vært organisert med en enhet sentralt, 10 delstats-arbeidskontorer, 180 lokale arbeidskontorer og tilstedeværelse på 660 tjenestesteder. BA har en administrativ ledelse og et såkalt forvaltningsråd som fungerer som styre. Arbeidsmarkedsetaten forvalter en lovpålagt arbeidsløshetsforsikring som omfatter samtlige arbeidstakere. Den har i hovedsak to former for ytelser: arbeidsledighetspenger og arbeidsledighetshjelp. Arbeidsledighetspenger er en rettighetsbestemt ytelse, mens arbeidsledighetshjelp er en behovsprøvd ytelse som tilstås når perioden med arbeidsledighetspenger er utgått. I tillegg gjennomfører og finansierer arbeidsmarkedsetaten ulike arbeidsmarkedstiltak.

4.6.2 Bakgrunnen for reformene i Tyskland

Sammenslåingen mellom det tidligere Østtyskland og Forbundsrepublikken Tyskland i 1990 har, sammen med en svak økonomisk utvikling, satt tysk økonomi under et meget sterkt press. Arbeidsledighetsforsikringen og andre velferdsordninger ble påført store økonomiske forpliktelser etter sammenslåingen fordi flere millioner nye innbyggere fikk rettigheter til velferdsordningene uten noen gang å ha bidratt til finansieringen av dem. Samtidig har økende arbeidsledighet, vekst i antall sosialhjelpsmottakere og redusert sysselsetting medført at utgiftene øker, og de forsikringsbaserte innbetalingene minker.

Tyskland hadde i mars 2004 over 4,6 millioner arbeidsledige, tilsvarende 11,1 pst. av arbeidsstyrken (8,9 pst. i det tidligere Vesttyskland og 19,4 pst. i det tidligere Østtyskland). Ved utgangen av desember 2002 var det registrert 2,6 millioner mottakere av økonomisk sosialhjelp. Av disse var 1,68 millioner i arbeidsdyktig alder (15-65 år). Det tilsvarer 4 pst. av arbeidsstyrken

Med bakgrunn i den vanskelige økonomiske situasjonen gjennomgår hele den offentlige sektor i Tyskland en omfattende modernisering. Behovet for reformer i arbeids- og velferdspolitikken er en sentral del av dette.

Problemene i arbeids- og velferdsforvaltningen er i hovedsak identifisert til:

- manglende effektivitet pga. delvis overlappende kompetanse mellom den føderale arbeidsmarkedsetaten og den kommunale sosialtjenesten
- høy ressursbruk på intern administrasjon som følge av dobbeltarbeid
- brukere med bistandsbehov fra flere etater mottar et lite helhetlig tjenestetilbud og oppsøker ulike etater på ulike steder med medarbeidere som til dels har ulike faglige vurderinger
- ansvarsfraskriving og kostnadsoverveltning fra arbeidsmarkedsetaten til sosialkontorene, og omvendt

Våren 2002 ble det satt i verk en rekke strakstiltak for å utvikle en mer brukerrettet og effektiv organisasjon. Strakstiltakene innebar et grunnleggende veivalg for en omfattende reform av den tyske arbeidsmarkedsetaten. Formålet med reformen var å gjøre BA til en moderne tjenesteleverandør. For å forberede de nødvendige lovendringene ble det nedsatt en bredt sammensatt kommisjon, den såkalte Hartz-kommisjonen, som skulle levere en utredning om «Moderne tjenester på arbeidsmarkedet».

4.6.3 Hovedtrekkene i reformkommisjonens forslag

Hartzkommisjonen fikk i oppdrag å utarbeide forslag til:

- den framtidige oppgavefordeling mellom ulike aktører på arbeidsmarkedet, herunder arbeidsmarkedsetaten og de kommunale sosialkontorene
- de framtidige organisasjonsstrukturene på arbeidsmarkedet
- selve gjennomføringen av reformene

Arbeidet skulle baseres på regjeringens visjon om en arbeidsmarkedsetat som skulle konsentrere seg om kjerneoppgavene og ha en moderne organisasjonsstruktur.

Kommisjonen foreslo en reform rundt fire dimensjoner:

- *Konsentrasjon om kjernetjenester*
  Den nye arbeidsmarkedstjenesten skal konsentrere seg om kjernetjenestene formidling av arbeidskraft og lærlingeplasser, utbetaling av økonomiske ytelser til arbeidsledige arbeidssøkere og gjennomføringen av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk.
- *Formidling og rådgivning i sentrum*
  Vektingen av oppgavene skal endres til fordel for de operative tjenestene formidling og rådgivning. Nyere managementkonsepter som målstyring og programbudsjetter skal innføres. Samtidig skal forvaltningsprosedyrer og -praksis effektiviseres gjennom bruken av moderne informasjonsteknologi og fjerning av dobbeltarbeid mellom dagens arbeidsmarkedsetat og sosialtjenesten. I tillegg skal de operative enhetene lokalt få delegert økt ansvar og myndighet og større muligheter for bruk av skjønn ved at omfanget av sentralt utformet regelverk skal tones betydelig ned.
- *Organisatorisk ombygging*
  Økt delegering av beslutningsmyndighet til det lokale plan forutsetter en overgang fra en forvaltningskultur til en moderne servicekultur. Målene er derfor en profesjonell utøvende ledelse, som forutsetter en sterkere grad av regionalisering og desentralisering av ansvar og avgjørelser, foretaksmessige strukturer helt ned til det lokale nivået og en hensiktsmessig oppgavefordeling på alle nivåer.
- *Samordning av arbeidsledighetstrygd og økonomisk sosialhjelp*
  Regjeringen har som mål å samordne arbeidsledighetstrygden og sosialhjelpen for arbeidsføre sosialhjelpsmottakere. Kommisjonen fikk derfor i oppdrag å legge fram organisasjonsmodeller som muliggjorde at alle arbeidsdyktige arbeidssøkere fikk individuelt tilpassede rådgivnings-, formidlings- og støttetjenester og midler til sikring av livsopphold på ett sted.

4.6.4 Nærmere om reformkommisjonens forslag

Reformkommisjonen har kommet fram til en rekke ulike innovasjonsmoduler som skal bidra til å nå de målene som er trukket opp. Reformkommisjonens forslag spenner fra overordnede nyorienteringer av arbeidsmarkedspolitikken og en ny strategisk innretning, til oppbyggingen av organisasjoner for formidlingsorientert vikarutleie og en ny felles førstelinje mellom arbeidsmarkedsetaten og kommunenes sosialtjeneste.

Strategisk innretting

Hartzkommisjonen formulerte hovedmålsettingene til det nye BA slik:

- Arbeidsledige skal raskt kunne få jobb på det ordinære arbeidsmarkedet.
- Formidling og integrering i arbeidsmarkedet skal være organisasjonens sentrale aktiviteter.
- Kjerneoppgavene formidling, formidlingsfremmende ytelser og inntektssikring ved arbeidsledighet skal integreres i betydning av å «fremme og fordre».

Oppgaver utenfor kjerneoppgavene til det nye BA skal i framtiden tas ut av organisasjonens ansvarsområde. Formidlingstjenester skal i sterkere grad kjøpes av private tilbydere. Avklaringstjenester og arbeidsmarkedstiltak skal kunne kjøpes av private eller offentlig tilbydere. Kvalifiseringstjenester skal kjøpes av tilbydere som de regionale kontorene har sertifisert. Det skal utredes om BA kan fritas fra oppgavene knyttet til utbetaling av barnetrygd og bekjempelse av svart arbeid.

Alle arbeidsdyktige stønadsmottakere skal kunne forholde seg til én instans, enten arbeidssøkeren har krav på den forsikringsbaserte arbeidsledighetstrygden eller økonomisk sosialhjelp for de som anses for arbeidsdyktige.

Finansieringen skal få en bredere basis. I tillegg til den medlemsbaserte finansieringen, skal det bevilges ordinære midler over statsbudsjettet og det legges opp til finansiell medvirkning fra delstatene og kommunene.

Organiseringen av BA

Kommisjonen har foreslått følgende organisasjonsstruktur:

1. Sentralt
   - Det opprettes et nytt organ sentralt med ansvar for strategisk styring, fastsettelse av mål og resultatkrav for og oppfølging av de regionale og lokale enhetene.
2. Regionalt/delstatene
   - Delstatskontorene blir omdannet til kompetansesentre, ett i hver delstat, med oppgaver som finansieres over offentlige budsjetter. Kompetansesentrene skal ha ansvar for å integrere arbeidsmarkeds- og næringspolitikk

på tvers av forvaltningsgrensene og tilby delstaten, kommunene, bedrifter og bransjeorganisasjoner løsninger og ressurser som er komplementære til lokale initiativ.
- Hovedoppgavene til kompetansesentrene vil således være å legge til rette for den operative gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken lokalt. De har ingen styringsrett over de lokale jobbsentrene.

3. Lokalt
   - De lokale arbeidskontorene skal legges om til jobbsentre. Jobbsentrene er det operative leddet og skal ha ansvar for følgende kjerneoppgaver:
     - informasjon, rådgivning og veiledning
     - formidling av arbeidskraft
     - beregning og utbetaling av arbeidsledighetstrygd
     - planlegging og iverksetting av arbeidsmarkedstiltak
     - overføring av egnede arbeidssøkere til egne enheter for formidling og utleie av arbeidsledige (PSA)

Som et ledd i styrkingen av formidlingsarbeidet skal det opprettes «Personal Service Agenturer» (PSA). PSA skal ha som oppgave å formidle eller ev. leie ut arbeidsledige. PSA skal være en selvstendig organisasjonsenhet som yter tjenester på oppdrag fra de nye jobbsentrene. Avhengig av hva man ønsker lokalt, kan PSA drives som en offentlig eid forretningsenhet, i samarbeid med andre som yter tjenester til jobbsentrene eller private tilbydere. PSA står i en konkurransesituasjon til private formidlingsbyråer, men kan også samarbeide med dem der hvor de private byråene har spesiell markedskompetanse.

Jobbsentrene skal bli framtidens lokale sentra for samtlige tjenester på arbeidsmarkedet. En landsdekkende omgjøring avdelstatskontorene til kompetansesentre og lokalkontorene til jobbsentre skal ha høyeste prioritet. Det planlegges ingen endringer i kontorstrukturen lokalt. Ved siden av ordinære tjenester til det nye BA, skal jobbsenteret kunne tilby arbeidsmarkedsrelevante rådgivnings- og veiledningstjenester (sosialkontor, barnevernkontor, boligkontor, rus- og gjeldsrådgivning) og henvise aktuelle arbeidssøkere til PSA. Jobbsentrene skal administrere en ny samordnet ytelse for arbeidsledighetstrygd og sosialhjelp. Sosialkontoret med sin rådgivnings- og veiledningskompetanse skal medvirke direkte i jobbsenteret.

Samtidig som tjenestene fra ulike offentlige instanser skal samordnes gjennom en felles førstelinje for arbeidssøkere, skal det være et klart finansielt skille mellom de som er jobbsentrenes målgruppe og de som er sosialtjenestens målgruppe. Kommunale og andre samarbeidspartnere skal kunne kjøpe inn nødvendige tjenester fra jobbsentrene og omvendt.

Avklaringen av økonomiske forhold mellom forbundsstaten, delstatene og kommunene er under utredning av en egen reformkommisjon for kommunefinansiering.

4.6.5 Samordning av arbeidsledighetstrygd og sosialhjelp for arbeidsdyktige

I dag eksisterer det to parallelle systemer for ytelser rettet mot arbeidsdyktige stønadsmottakere. Dette fører i følge kommisjonen til mye byråkrati, manglende koordinering og manglende ansvar for integreringstiltak. Kommisjonen foreslår at alle arbeidsdyktige stønadsmottakere skal kunne forholde seg til én instans og motta én type ytelse. I framtiden skal det være tre kategorier ytelser:
- Arbeidsledighetstrygd 1, som er en medlemsfinansiert forsikringsytelse som i dag. Rettighetene er tilsvarende dagens regelverk i omfang og varighet. Ansvaret forblir i nye BA. Stønaden administreres i jobbsenteret.
- Arbeidsledighetstrygd 2, som er en skattefinansiert behovsavhengig ytelse for å sikre livsoppholdet til arbeidsledige arbeidsdyktige personer etter at perioden for arbeidsledighetstrygd 1 har gått ut eller som utløses hvis kriteriene for å motta arbeidsledighetstrygd 1 ev. ikke er oppfylt. Mottakerne av arbeidsledighetstrygd 2 omfattes av sosialforsikringen. Arbeidsledighetstrygd 2 er ikke tidsbegrenset. Ansvaret forblir i nye BA. Stønaden administreres i jobbsenteret.
- Sosialpenger, som tilsvarer dagens sosialhjelp, men som i framtiden kun ytes til ikke-arbeidsdyktige personer. Ansvaret forblir i de kommunale sosialkontorene.

Dette innebærer forslag om en statlig arbeidsledighetstrygd som erstatter arbeidsledighetshjelpen og den kommunale sosialhjelpen som ble gitt til arbeidsdyktige personer.

4.6.6 Iverksetting av reformene etter framleggingen av kommisjonsrapporten

Reformkonseptet fra Hartz-kommisjonen er så langt blitt realisert ved hjelp av fire lover (Hartz I – IV). Den første og andre loven trådte i kraft i 2003,

den tredje loven i 2004, mens den fjerde loven trer i kraft i 2005. De to første lovene omhandlet bl.a.

- innføring av personalserviceagenturer (PSA) over hele Tyskland
- utlysning og innkjøp av integrasjonstiltak: Type tiltak og dets innhold blir ikke lenger definert av arbeidskontoret, fokus er på integrasjonssuksess
- omorganiseringen av arbeidskontorene til jobbsentre på mellomlang sikt, hvilket bl.a. omfatter en felles førstelinje for de tidligere arbeidskontorene og kommunenes sosialtjeneste
- forarbeidet til samordning av arbeidskontorene og sosialkontorene: Arbeidskontorene skal samle inn, bearbeide og bruke data også fra sosialhjelpsmottakere, såfremt dette er nødvendig for å drive en felles førstelinje eller utføre andre definerte oppgaver

De to siste lovene regulerer bl.a. sammenslåing av arbeidsledighetstrygd og økonomisk sosialhjelp for arbeidsdyktige mennesker til en ny såkalt *grunntrygd for arbeidssøkende* (arbeidsledighetstrygd 2). Lovforslaget fra Forbundsdagen innebærer at denne trygden skal finansieres og administreres av staten, mens for eksempel boutgifter, barneomsorgsytelser, rådgivning knyttet til gjeldsproblematikk og rus, psykososial veiledning og engangsutgifter til boliginnredning og bekledning skal finansieres og administreres av kommunen.

Lovforslaget ble ikke godkjent i Forbundsrådet. Kompromisset som ble inngått var at kommunene ble gitt en opsjonsrett til å kunne overta hele det statlige ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsledighetstrygden (både 1 og 2) med virkning fra 2005 med mulighet til å si fra seg ansvaret etter 5 år. Det tyske departementet for næring og arbeid har meddelt at den lovbaserte reguleringen av opsjonsretten fortsatt er under arbeid, både politisk og administrativt. Det samme gjelder avklaringen av det praktiske arbeidet mellom statlige og kommunale tjenester i jobbsentrene.

4.7 Andre land

4.7.1 Australia[8]

Arbeidsmarkedsprogrammene i 1990-årene er blitt karakterisert som preget av lite fleksibilitet, mangel på bredde i tilbudet, mangel på valgmuligheter for brukerne, fravær av konkurranse og uklare formål og resultater. Det ble gjennomført en rekke endringer for å bedre effektiviteten i programmene. Et tema som lenge hadde blitt debattert var også at det eksisterte separate nettverk av regionale kontorer både for det tidligere Department of Education, Emloyment, Training and Youth Affairs og for Department of Social Security. I tillegg til denne todelingen var det konkurranse mellom departementene om ansvarsområder. Men det var også en økende bevissthet i de to departementene om at deres politikkutvikling hadde virkning for de samme gruppene mennesker.

I begynnelsen av 1990-årene vant bestiller-utfører-tenkningen økende oppslutning, men den kraft som trengtes politisk for å innføre dette kom først gjennom regjeringsskiftet i 1996. I stedet for å videreutvikle arbeidsmarkedsprogrammene og avvikle dem som ikke fungerte, ble det gjennomført en reform som innebar en gjennomgripende omorganisering av arbeids- og velferdspolitikken.

I stedet for å videreutvikle arbeidsmarkedsprogrammene og avvikle dem som ikke fungerte ble det gjennomført en reform som innebar en gjennomgripende omorganisering av arbeids- og velferdspolitikken.

Departementsstrukturen ble endret, en fjerdedel av sentraladministrasjonen ble omorganisert og betydelig nedbemannet. Australias Centrelink ble dannet i 1997 med utgangspunkt i det tidligere Sosialdepartementet (Department of Social Security) og deler av den tidligere offentlige arbeidsformidlingen (Commonwealth Employment Service).

Organisasjonen ble etablert som en one-stop-shop og har forsyningsansvaret for et svært bredt spekter av offentlige tjenester. I følge Centrelinks Årsrapport for 2002-2003 (Centrelink, 2003) betjener organisasjonen ca. 6,3 millioner brukere med mer enn 140 ulike tjenester. Disse tjenestene administreres på vegne av 6 departementer og i alt 25 ulike offentlige organer. Hovedtyngden av tjenestespekteret ligger innenfor området sosiale sikkerhetsordninger og arbeidsmarkedsprogrammer, dvs. i stor grad det som i Norge omfattes av arbeids- og velferdspolitikken. Et særtrekk ved tjenesteleveransene er ustrakt bruk av avanserte og godt utbygde IKT-løsninger.

Centrelink sysselsetter mer enn 27 000 personer og har et brukernettverk som inkluderer 430 kundeservicesentre (Customer Service Centres), 140 lokale «tilknytningspunkter» og 140 kommuner der det er etablert kontordagsordninger. I tillegg er det etablert 27 callsentre. Ulike mer spesialiserte kundeservicesentre er etablert i 15 regioner.

[8] OECD (2001) Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way Centrelink (2003) Annual Report 2002-2003. Productivity Commision (2002) Independent Review of the Job Network. Inquiry Report. Report No. 21

Centrelink har bl.a. følgende oppgaver:
- registrering og klassifisering av arbeidssøkere
- gi tilbud om IKT-baserte selvbetjeningsløsninger
- behandle krav om og foreta utbetaling av stønader og ytelser innenfor arbeids- og velferdsområdet
- foreta en vurdering av arbeidssøkernes behov for bistand, sikre at passende tilbud er tilgjengelig og informere arbeidssøkerne om de eksisterende tilbudene

Centrelink hører inn under ansvarsområdet til det nyopprettede Department of Family and Community Services (FaCS) og ledes av en administrerende direktør med et politisk uavhengig styre der styrelederen står ansvarlig overfor statsråden. Centrelink finansieres ved at departementene og andre offentlige organer stiller budsjettmidler til disposisjon gjennom å kjøpe tjenester. I tilegg til eierdepartementet er Department of Employment and Workplace Relations (DEWR) de største interessentene. Centrelink finansieres og styres gjennom kontrakter, såkalte Business Partnership Agreements, som har en varighet på 3 år.

De fleste leveranser av arbeidsmarkedsprogrammer er overlatt til The Australian Job Network som ble dannet i 1998 og involverer 200 private virksomheter, veldedige, kirkelige eller offentlige organisasjoner. I forbindelse med etableringen av Job Network ble den offentlige arbeidsformidlingen avviklet. Men det ble opprettet en statlig eid «Employment National» som leveres tjenester i konkurranse med andre tilbydere.

Målsettingen med Job Network er å
- levere bedre kvalitet på tilbudene til arbeidsledige og dermed bedre resultatene
- målrette innsatsen mot de arbeidssøkerne som har behov for tjenester og som best kan nyttiggjøre seg dem
- løse de strukturelle svakhetene og ineffektiviteten i de tidligere arbeidsmarkedsprogrammene
- oppnå mer for pengene

Job Network er et «styrt» marked for leveranser av arbeidsmarkedstjenester til arbeidsledige og spesielt målrettet mot dem som har størst problemer med å få arbeid. Centrelink treffer beslutninger om hvilke arbeidssøkere som skal ha tilbud om hvilke typer arbeidsmarkedstiltak. Leverandører til Job Network konkurrerer om å levere tjenester på basis av pris og kvalitet. Arbeidsmarkedsprogrammene består i hovedsak av jobbformidlingsprogrammer og arbeidspraksis. Det er vanligvis flere tilbydere på hvert område. Arbeidssøkerne kan selv velge leverandør blant disse eller blir henvist til dem som har ledig kapasitet dersom de ikke foretar et valg. Alle arbeidssøkere som har vært ledig i mer enn 3 måneder skal gjennomgå jobbsøkingskurs eller andre mer omfattende programmer ved behov. Alle som mottar ledighetstrygd vurderes og klassifiseres av Centrelink ved bruk av et profileringsverktøy som vurderer risikoen for langvarig ledighet. Dersom risikoen er høy, blir de henvist til mer omfattende bistand umiddelbart. Dersom arbeidssøkerne har spesielle behov, for eksempel pga. psykiske lidelser, blir de henvist til programmer som drives i regi av andre enn Job Network.

Arbeidsmarkedsprogrammene i Job Network administreres av DEWR i samarbeid med FaCS og Centrelink. DEWR er ansvarlig for utlysning og innkjøp av tjenester og håndterer kontraktene innenfor rammen av Job Network. Departementet overvåker også tjenesteleverandørenes og rangerer dem etter resultater.

Det er gjennomført en uavhengig undersøkelse av effekten av Job Network (Productivity Commission, 2002). Kommisjonen vurderer Job Network's bestiller-utfører-modell som en gunstig måte å sikre leveranser av aktive arbeidsmarkedsprogrammer på. Effektene når det gjelder å få flere i arbeid er små, i likhet med tidligere arbeidsmarkedsprogrammer. Imidlertid er kostnadene for programmene betydelig lavere enn tidligere. Konkurranse mellom tilbydere og bruk av resultatbaserte belønningssystemer har økt insentivene til å bedre effektiviteten og resultatene. Arbeidssøkerne kan i en viss utstrekning velge mellom tilbydere, og arbeidsgivere er mer fornøyd med tjenestene. Kommisjonen konkluderer med at det er behov for videreutvikling bl.a. på følgende områder:
- Mange utsatte grupper av arbeidssøkere mottar liten bistand mens de er på «Intensive Assistance»-programmer – såkalt «parkering». Disse programmene må målrettes i større grad.
- Mange arbeidssøkere har ikke anledning til å velge tilbyder eller har liten innflytelse på de tilbudene som gis.
- Anbudsprosessene er ansett for å være kostnadskrevende, komplekse og at de ikke sikrer en optimal prising av tjenestene.
- DEWRs inngripen i markedet er for styrende og undergraver fleksibiliteten i systemet.

4.7.2 Finland[9]

Ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningen i Finland er fordelt mellom stat og kommune og er i stor grad samsvarende med den fordelingen vi har mellom disse forvaltningsnivåene i Norge:

- Kommunene har ansvar for helse- og sosialtjenester, inkludert økonomisk sosialhjelp. Antall kommuner er i underkant av 450. Kommunene samarbeider i ulike kommunesammenslutninger om tiltak på områder der den enkelte kommune er for liten til å få en rasjonell forvaltning. Det gjelder for eksempel sykehusdrift. Det er i gang en prosess med endring av strukturen på lokalt og regionalt nivå, noe som innebærer både sammenslåing av kommuner, og regionalt samarbeid mellom flere kommuner for å kunne utvikle bedre tjenester.
- Arbeidsmarkedsetaten er statlig og styres fra Arbeidsdepartementet. Det er ikke noe eget arbeidsdirektorat. På regionalt nivå finnes 15 sentre for utvikling av regional og lokal sysselsetting og økonomi. Disse sentrene styres i fellesskap av Arbeidsdepartementet og Handels- og industridepartementet. På lokalnivå finnes 148 arbeidskontor. Disse var tidligere mer detaljstyrt fra de regionale sentrene, men har nå fått utvidede fullmakter. Arbeidskontorene driver formidlingsvirksomhet, de tilbyr yrkesveiledning, attføring, og ulike arbeidsmarkedstiltak som praksisplasser og kvalifiseringstiltak.
- Folkpensionsanstalten er en statlig trygdemyndighet som har egen forvaltning og selvstendig økonomi. Riksdagen velger fullmektiger som fører tilsyn med virksomheten, og fullmektigene velger igjen et styre for etaten, der generaldirektøren også sitter. Etaten har en sentralforvaltning i Helsingfors, og landet er delt inn i fem forsikringskretser med en kretssentral i hver krets. Lokalforvaltningen, byråene, kan betjene en eller flere kommuner, mens det i de store byene kan være flere kontor innen samme kommune. Ved utgangen av 2002 var det 328 lokalkontor: 263 byråer og i tillegg 65 filialer. Folkpensionsanstaltens ansvarsområde svarer i stor grad[10] til den norske trygdeetaten, men den har i tillegg ansvar for bostøtte, studiestøtte og støtte under militærtjeneste. På grunnlag av vedtak som er fattet av arbeidskontoret, betaler Folkpensionsanstalten også ut dagpenger, studiestøtte, reisepenger m.v. til arbeidsledige.

Redusert etterspørsel etter arbeidskraft førte i 1990-årene til økende arbeidsledighet med lengre ledighetsperioder. For første gang fikk Finland en stor andel langtidsledige. Tilhørende problemer som sosial isolasjon, spesielt i de store byene, og det å være kontinuerlig uten jobb over år ble et kjent fenomen også i Finland.

Fra 1998 ble det iverksatt en arbeidsmarkedspolitisk reform som hadde fokus på å forbedre servicen og å tilpasse de ulike tiltakene mer til den enkelte bruker. I tillegg ble det satset mer på aktive tiltak, og på å få mer fokus på arbeidssøkernes rettigheter og plikter. Denne reformen var ingen organisasjonsreform, men hadde et internt fokus på å få utviklet og forbedret kvaliteten på arbeidet i arbeidsmarkedsetaten. Reformen ble godt mottatt, men evalueringen synliggjorde at det var behov for mer grunnleggende endringer. De to hovedproblemene som gjensto var

- hvordan få et bedre fungerende arbeidsmarked
- hva kan gjøres med den strukturelle arbeidsledigheten

I en videreføring av reformen har Finland valgt å satse på en todelt tilnærming i sin arbeidsmarkedspolitikk. På den ene siden vektlegges elektroniske selvbetjeningsløsninger og jobb-søkersentre m.v. beregnet på arbeidsgivere og på brukere som behersker dette verktøyet, og som er enkle å få i arbeid. På den andre siden utvikles det en egen strategi for de som har større problemer i forhold til arbeidsmarkedet.

For å kunne gi et bedre og mer koordinert tilbud til denne gruppen, ble det i 2002 startet pilotforsøk med etablering av 25 såkalte «Joint service centres» (JOIS) som samlet tjenester fra arbeidsmarkedsetaten, den kommunale sosial- og helsetjenesten og trygdekontoret i et eget senter. Sentrene består av et nettverk av sakkyndige fra regionalt og lokalt nivå. Målgruppen for JOIS er brukere som trenger mer omfattende bistand, og bistand fra flere. Rekrutteringen av brukere skjer gjennom arbeidskontoret, gjennom kommunen eller direkte. Tjenester fra trygdeetaten er også tilgjengelig ved sentrene, men brukere blir ikke rekruttert herfra. Kostnaden ved etablering og drift blir fordelt likt mellom stat og kommune, mens trygdeforvaltningen dekker sine egne kostnader.

[9] Peers Review Meeting i Helsingfors i mai 2004:
Arnkil, R. (2004) The Second Wave of Active Labour Market Policy Reforms in Finland.
Räisänen, H. (2004) The Second Wave of Active Labour Market Policy Reforms in Finland.

[10] Inntektsrelatert tilleggspensjon/tjenestepensjon, som til en viss grad erstatter folketrygdens tilleggspensjon, blir forvaltet av en egen Pensionsskyddscentral.

Målet med sentrene er ikke bare å unngå «kasteball»-problematikk, men også å få en helhetlig og samlet innsats fra ulike etater og tjenester for å løse brukernes problemer. Sentrene har også fungert som en portåpner og bestiller av andre tjenester, alt fra helsetjenester og rehabilitering til praksisplasser og til plass på institusjon for rusmiddelbrukere.

Pilotforsøkene er i stor grad godt mottatt både fra brukerhold og hos ansatte. Likevel er det utfordringer som det blir pekt på:

- ulik tilnærming fra ansatte i arbeidsmarkedsetaten og sosialarbeidere skaper interne motsetninger.
- det har vist seg vanskelig å administrere og lede en enhet med tre forskjellige administrasjoner
- det reises også spørsmål om den todelte tilnærmingen kan føre til en splitting av arbeidsmarkedet og brukerne, slik at JOIS ender opp som en blindvei
- servicesentrene er i stor grad avhengig av å bestille, formidle og/eller kjøpe tjenester til rehabilitering, arbeidspraksis m.v. hos andre. Disse tjenestene er til dels lite utviklet og varierer også mye utover landet

Regjeringen har etter pilotforsøkene i 2002-2003 vedtatt en strukturreform av arbeidsmarkedsetaten i perioden 2004-2006 hvor todelingen med et skille mellom ren arbeidsformidling på den ene siden og tjenester for de som er vanskelig å formidle på den andre siden fortsetter. De 25 felles servicesentrene vil bli utvidet til 40 servicesentre for arbeidskraft i løpet av denne perioden.

Etter erfaring fra etablering av JOIS, legges det nå opp til større grad av lokal forankring ved utvikling av de nye arbeidskraft-servicesentrene. Etablering av et senter skjer etter søknad til arbeidsdepartementet. Det er fastlagt et sett av sentrale retningslinjer, men ut over det tilpasses etableringen til lokale behov og forhold.

4.8 Oppsummering

Begrunnelsene og målsettingene for reformene av arbeids- og velferdsforvaltningen i de landene utvalget har gjennomgått har klare fellestrekk. For det første har antall personer på passive ytelser økt betydelig over tid, også i perioder med økt sysselsetting, synkende ledighet og mangel på arbeidskraft. Dette har ført til et betydelig press på de offentlige utgiftene og redusert den økonomiske handlefriheten. Målsettingen for reformene har vært å snu denne utviklingen ved å mobilisere større deler av befolkningen i yrkesaktiv alder, øke arbeidskrafttilbudet og sysselsettingen og derved redusere de offentlige utgiftene. Betydningen av arbeid som det viktigste virkemidlet for å forhindre fattigdom og sosial ekskludering har også stått sentralt. For det andre har reformene i arbeids- og velferdsforvaltningen vært sterkt preget av arbeidet med modernisering av offentlig sektor generelt. I dette arbeidet står brukerretting, både som et mål i seg selv og som et virkemiddel til å nå bedre resultater, og effektivisering sentralt. Det kan således konkluderes med at målsettingene for reformene i de landene som er omtalt har vært de samme som for reformen av den norske arbeids- og velferdsforvaltningen.

Av de foregående kapitlene framgår det at tilnærmingen til problemene har mange likhetstrekk og er kjennetegnet av et stort reformtrykk. Det er blitt ført en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk, utsatte grupper på arbeidsmarkedet er blitt en stadig viktigere og etter hvert den viktigste målgruppen, nye aktiviserings- og arbeidsmarkedsprogrammer er utviklet og det er gjennomført større endringer i de sosiale sikkerhetssystemene. Ytelser og tjenester har hatt en ulik organisatorisk tilknytning, enten fordelt på ulike statlige myndigheter eller fordelt mellom stat og kommune. Ytelsene var således bestemmende for hvor man fikk tilbud og hvilke tilbud man fikk, og det todelte ansvaret stat/kommune førte til kostnadsovervelting mellom stat og kommune. I flere land innebar arbeidet med aktivisering av sosialhjelpsmottakere at kommunene utviklet egne aktiviseringsprogrammer med klare paralleller til det statlige systemet for personer med arbeidsledighetstrygd. Forsøk på å få til et samarbeid mellom stat og kommune ga små eller ingen resultater. Det ble dermed tydeligere at behovet for samordning og koordinering av virkemidlene for brukere som har problemer med å skaffe seg eller beholde arbeid best kunne løses gjennom organisatoriske reformer.

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

- For å sette nok tyngde bak reformene er det gjennomført endringer i departementsstrukturen og ansvarsområdene er i hovedsak samlet i ett departement.
- Det er etablert en førstelinjetjeneste med én felles dør og inngangsport til offentlige ytelser og tjenester for brukere i yrkesaktiv alder.
- Førstelinjen tilbyr integrerte kjernetjenester som formidling, aktiviseringstiltak og ytelser i jobbsentre som har et klart arbeidsrettet fokus i møtet med brukeren.

- Ytelsene følger i stor grad tjenestene.
- Tjenester innenfor pensjons- og helseområdet inngår i de fleste tilfeller ikke i førstelinjens oppgaver og er også organisert i andre departementer eller organisasjoner.
- Økt bruk av konkurranse ifbm. leveranser av integrerings- og arbeidsmarkedstjenester.

Det er også forskjeller mellom landene:

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

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

Kapittel 5
Samfunnsmessige utviklingstrekk

5.1 Innledning

Utvalget skal utrede og vurdere ulike organisasjonsløsninger som kan fremme de oppsatte målene for en organisasjonsreform av arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget drøfter målene for reformen i kapittel 6. En konkret vurdering av hva som kan være egnede organisatoriske grep må ta utgangspunkt i en analyse av reformbehovet, dvs hvor godt dagens organisering fungerer i forhold til de oppsatte mål. Utvalget drøfter reformbehovet i kapittel 7.

Hvilke løsninger som i størst mulig grad kan bidra til måloppnåelse, vil også være avhengig av de omgivelser velferdsforvaltningen skal arbeide i og de rammebetingelser den må arbeide under. Som en bakgrunn for drøfting av mål og reformbehov og for drøfting av mulige organisasjonsløsninger, vil derfor utvalget beskrive enkelte samfunnsmessige utviklingstrekk av relevans for utformingen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Med samfunnsmessige utviklingstrekk mener utvalget drivkrefter og endringsprosesser som bare i begrenset grad kan påvirkes av politiske beslutninger på nasjonalt plan. Slike utviklingstrekk vil imidlertid ofte være utløsende i forhold til nasjonal politikk. Det kreves politisk styrte endringer for å motvirke eller tilpasse seg effekter av underliggende drivkrefter i utviklingen. Utvalget beskriver også enkelte utviklingstrekk som kan sies å følge av politiske tiltak nasjonalt. Dette vil da være politiske tiltak med svært stor oppslutning og som har karakter av reformprosesser som har gått over lang tid. I praksis vil de ikke framstå som grunnleggende stridsspørsmål i den løpende politiske diskusjon. Eksempel på et slikt utviklingstrekk er det økende utdanningsnivået i samfunnet.

Utvalget vil under beskrivelsen av de enkelte utviklingstrekk forsøke å peke på hvilken relevans de har for utvalgets analyse og vurderinger. Mange av utviklingstrekkene er en direkte foranledning til at det er behov for en revurdering av velferdspolitikken generelt og organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltingen spesielt. En forståelse av deres betydning vil derfor inngå i drøftingen av målene for reformen i kap. 6. Andre utviklingstrekk er med på å definere muligheter og krav som må settes til organisering av offentlig virksomhet. Disse vil bli fanget opp i drøftingen i kap. 8. Andre utviklingstrekk der det er vanskeligere å konkretisere de direkte implikasjoner for utformingen av arbeids- og velferdsforvaltningen, inngår som et generelt bakteppe for utvalgets vurderinger i kap. 9.

Utvalget har valgt å sortere drøftingen av utviklingstrekkene etter om det er indre eller ytre rammebetingelser som er i endring. I avsnitt 5.2 drøftes momenter som påvirker velferdsforvaltningens ytre omgivelser fordelt på generelle samfunnsmessige utviklingstrekk, endringer i arbeids- og næringsliv, og endringer som berører befolkning og brukere. I avsnitt 5.3 drøftes endringer knyttet til velferdssektorens indre rammebetingelser fordelt på politiske og institusjonelle forhold, og forhold knyttet til endringer i teknologi og kompetanse.

Utvalget ser den samlede mengde av endringsprosesser av betydning for velferdsforvaltningen som en påminnelse om at endring på bred front og i et stadig raskere tempo i seg selv er et viktig utviklingstrekk. Et viktig krav til en framtidsrettet organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil derfor være at den fleksibelt og effektivt må kunne tilpasse seg stadige endringer i indre og ytre rammebetingelser.

5.2 Velferdssektorens omgivelser

5.2.1 Generelle samfunnsmessige utviklingstrekk

Globalisering

Globalisering kan defineres som en verden preges av rask og omfattende flyt av varer og tjenester, kapital, personer og informasjon over statsgrenser og store avstander. Globaliseringen innebærer at de ulike land i langt større grad enn før påvirkes av de samme økonomiske, politiske og kulturelle utviklingstrekkene. Drivkreftene bak globaliseringen er til dels teknologiske, dels politiske og dels økonomiske (NOU 2003:19 Makt og demokrati,

NOU 2000: 21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping)

Globalisering i form av bevegelse av varer og tjenester, kapital og arbeidskraft mellom land er ikke et nytt fenomen. Stort varebytte, investeringer utenfor eget lands grenser, og arbeidsmigrasjon har også tidligere vært drivkrefter bak den økonomiske utviklingen. Globaliseringen i dag er imidlertid i en helt annen grad preget av nye teknologiske muligheter og et aktivt samarbeid mellom landene på politisk nivå for å bygge ned statsgrenser og å harmonisere konkurransevilkår.

Den teknologiske utviklingen er den sterkeste drivkraften bak globaliseringen. Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) har redusert kostnadene knyttet til informasjonsinnhenting og -utveksling og internasjonale transaksjoner, og har etablert nye markedsplasser med mulighet for forretningsmessige transaksjoner over landegrensene. Samtidig har utviklingen innen fjernsynsmediene, med satellittoverføring, medført en økende grad av en felles kulturell og språklig referanseramme. Utviklingen innen de tradisjonelle transportformene har ført til sterkt reduserte transportkostnader.

Politiske arbeides det kontinuerlig med å endre institusjonelle betingelser for å regulere og legge til rette for internasjonale handels- og kapitalbevegelser. På dette området kan en vel så mye snakke om en regional økonomisk integrasjon som en globalisering. Sentralt i dag står utviklingen inne EU, men også i andre deler av verden arbeides det aktivt for å fremme regional integrasjon, for eksempel i Nord-Amerika (NAFTA), i Asia (AFTA) og i Stillehavsregionen (APEC). Integrasjonen er mest omfattende innen EU/EØS området. Etter utvidelsen av EU er det vesentlige av de europeiske økonomiene ett marked med fri bevegelse av varer og tjenester, kapital og arbeidskraft. På det globale plan er WTO det sentrale samarbeidsorgan for institusjonelle endringer. Gjennom WTO arbeides det kontinuerlig med å bygge ned handelshindringer og legge til rett for reell konkurranse landene i mellom.

Globaliseringen og regionaliseringen innebærer utfordringer for velferdspolitikken på flere områder. Det nasjonale politiske handlingsrom blir påvirket. Markedseksponering og konkurranse øker og dette gir økt omstillingstakt i næringslivet. Økt innvandring og internasjonal mobilitet i arbeidsmarkedet betyr nye brukergrupper for arbeids- og velferdsforvaltningen. Gjennom EØS avtalen er vårt eget politiske handlingsrom sterkt påvirket av den stadig mer vidtgående harmoniseringen av økonomisk politikk og regelverk i EU.

Høy internasjonal kapitalmobilitet sammen med få begrensinger på flyt av varer og tjenester mellom landene, vil begrense muligheten for en nasjonal uavhengig fastsetting av næringslivets rammevilkår. Kapital, og dermed også lokalisering av næringsvirksomhet, vil tendere mot å flytte dit hvor rammevilkårene er best og dermed muligheten til avkastning på kapitalen er størst. Beskatning av arbeid og kapital er viktige rammebetingelser. Globaliseringen og ikke minst den enda tettere regionale økonomiske integreringen innebærer at skattebasene både for skatt på kapital og arbeid har blitt mobile. Høy beskatning i et land kan føre til reduksjon i skattegrunnlaget, og muligheten til å føre en skattepolitikk som avviker fra andre land blir redusert. Globalisering og regional integrering kan gjennom slike effekter svekke muligheten til å videreføre en velferdsstat som er basert på et høyt skattenivå. Dette understreker behovet for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning som arbeider for at flest mulig skal få sin inntekt fra arbeid og færrest mulig skal være avhengig av offentlige stønader.

Graden av internasjonalisering og dermed mobilitet er imidlertid ikke like stor i alle markeder. Generelt er den internasjonale mobiliteten i arbeidsmarkedene mindre enn i kapital- og produktmarkedene. Det skyldes dels at globale arbeidsvandringer fortsatt blir sterkt regulert av lov- og regleverk. Men selv innen EU-området, hvor regelhindringer stort sett er fjernet, har arbeidsmobiliteten mellom landene vært liten hittil. Det er grunn til å tro at mobiliteten bl.a. begrenses av språk- og kulturforskjeller og lokaltilhørighet.

I kapitalmarkedene er mobiliteten større. Kostnadene ved kapitaltransaksjoner er sterkt redusert. Det er særlig de direkte investeringene i andre lands næringsliv som har økt. I mindre grad har den finansielle sparingen utenfor eget land, økt. (NOU 1996: 17 I Norge – for tiden)

Både gjennom den teknologiske utviklingen og gjennom nedbygging av handelshindre medfører globaliseringen og regionaliseringen økt internasjonal konkurranse for norsk næringsliv. Et viktig trekk er at sektorer og bransjer som tidligere var skjermet for internasjonal konkurranse blir eksponert i internasjonale markeder. Økning i direkte investeringer fra andre land innebærer at konkurransen også øker som følge av at utenlandske eiere går inn i bransjer hvor det tidligere bare var nasjonalt eierskap. Den økte eksponeringen for internasjonal konkurranse bidrar til økt omstillingstakt i næringslivet. For den enkelte arbeidstaker kan dette bety at nye kvalifikasjonskrav og skifte av jobb kan bli vanligere. Dette er utviklingstrekk

som vil måtte påvirke velferdsforvaltningens arbeidsmåter.

Globaliseringen og regionaliseringen vil gi arbeids- og velferdsforvaltningen nye typer brukere. Allerede i dag er arbeidet mot innvandrergruppene en viktig del av arbeidet. Utvidelsen av EU kan medføre en betydelig arbeidsinnvandring til Norge av nye grupper med en annen kulturell bakgrunn og med svake norskkunnskaper. Dette vil bli en ny brukergruppe som vil sette nye krav til kompetanse og arbeidsmåter. Det er flere forhold som kan tale for at det kan bli en større arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene til de nordiske landene enn det en har hatt fra EU-land til i dag. Det er store inntektsforskjeller og forskjeller i sosiale sikkerhetsordninger mellom de nye medlemslandene og de nordiske landene. Den geografiske avstanden til noen av disse landene (de baltiske land og Polen) er liten, og det er allerede nå en vesentlig innvandring av sesongarbeidere fra disse landene.

En økt arbeidsinnvandring fra EU land med mindre gunstige velferdsordninger og sosiale ytelser enn i Norge, vil også kunne sette vår velferdspolitikk under press. Dersom arbeidstakere benytter norske velferdsordninger som for eksempel sykepenger og dagpenger, samtidig som personene de har forsørgeransvar for, bor i et land med vesentlig lavere kostnadsnivå, kan det oppfattes som om det norske systemet utnyttes. I sin tur kan det svekke oppslutningen om våre velferdsordninger.

Samtidig vil globaliseringen, men særlig den stadig sterkere tilknytningen til EU, innebære at norske statsborgere i økende grad vil se verden utenfor som et aktuelt arbeidsmarked. Også dette vil gi arbeids- og velferdsforvaltningen nye utfordringer, ikke minst i å samarbeide med myndigheter i andre land.

Den demografiske utviklingen

Befolkningens aldersammensetning vil endre seg vesentlig i årene framover. De store fødselskullene fra årene etter krigen vil etter hvert gå ut av den yrkesaktive befolkningen. I det korte perspektiv vil dette gi seg utslag i at antall personer i aldersgruppen 55-66 år vil øke kraftig. I det lengre perspektiv vil forholdet mellom den yrkesaktive befolkningen og personer over 67 år endres vesentlig. Utviklingen forsterkes av at levealderen stadig øker. I Statistisk sentralbyrås framskrivinger av folkemengden fra 2002, middelalternativet, er det anslått at andelen av befolkningen på over 67 år vil øke fra ca 13 pst. i 2010 til nær 19 pst. i 2030. Andelen personer over 66 år som andel av den yrkesaktive befolkningen (20-66 år) vil øke fra ca 21 pst. i 2010 til 32 pst. i 2030.

Den demografiske utviklingen utfordrer velferdspolitikken på to nivåer. For det første vil aldringen kunne gi sterk øking i utgiftene over de offentlige budsjettene. Det skyldes både økte utgifter til pensjoner og til helse- og omsorgstjenester. I NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd, anslår Pensjonskommisjonen de samlede pensjonsutgifter[1] til å øke fra 102 milliarder kroner i 2001 til 197 milliarder kroner i 2030. Det innebærer en øking fra 9.1 pst. i 2001 til 16.5 pst. i 2030 målt som andel av BNP i Fastlands-Norge. Det er da lagt til grunn uendrede regler, fast grunnbeløp og parallell utvikling i lønn og grunnbeløp. Samtidig blir det relativt færre som deltar i virksomhet som genererer skatteinntekter.

De samlede budsjettmessige utfordringene kan illustreres gjennom såkalte generasjonsregnskapsberegninger. Generasjonsregnskapet viser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk og belyser dermed i hvilken grad budsjettpolitikken er opprettholdbar på lenger sikt. I NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd, vises det til beregninger basert på budsjettet for 2004 som antyder et innstrammingsbehov på mellom 70 og 95 milliarder kroner dersom budsjettet skal være i generasjonsmessig balanse. Det er i disse beregningene lagt til grunn videreføring av dagens regelverk i folketrygden og uendret standard og dekningsgrad for offentlige tjenester.

Med dagens utforming av pensjonering, sosiale sikringsordninger og helse- og omsorgstjenester, vil aldringen gi sterk øking i utgiftene over de offentlige budsjettene.

For det andre innebærer en sterkt økende forsørgingsbyrde for den yrkesaktive del av befolkningen et press på arbeidskraftressursene. Samtidig er helse- og omsorgstjenestene svært arbeidskrevende. En sterk øking av den eldre befolkningen, vil bety økt etterspørsel etter slike tjenester og vil derfor innebære et ytterligere press på knappe arbeidskraftressurser.

Den framtidige demografiske utviklingen påvirker i dag utformingen av den økonomiske politikken direkte, bl.a. gjennom oppbyggingen av oljefondet. Utviklingen er også utgangspunktet for viktig reformarbeid på flere sektorer, ikke minst for å modernisere folketrygden. Gjennomgangen av arbeids- og velferdspolitikken og spørsmålet om en bedre organisering av forvaltningsapparatet er et annet hovedløp for å møte de utfordringer befolkningens aldring gir. Det oppsatte mål: flere i

[1] Alders, uføre og etterlattepensjon

arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp, reflekterer dette direkte. En bedre organisert arbeids- og velferdsforvaltning skal både bidra til å øke tilbudet av arbeid og til å avlaste presset på de offentlige budsjettene.

Endrede transportmønstre

Transportmulighetene i Norge har endret seg sterkt og er fortsatt i sterk endring. Det skyldes først og fremst utbredelsen av bilen som transportmiddel for alle, kombinert med en sterk utbygging av veier, bruer og tunneler. Samtidig har det nasjonale kollektivtransporttilbudet blitt utbygget med sikte på rask transport mellom befolkningssentrene i landet. Vi har fått et tettmasket nett med flyplasser med et utstrakt rutetilbud, en forbedring av de viktige jernbanestrekningene på Østlandet og et sterkt voksende langdistansebussnett.

De endrede transportmulighetene har ført til et endret reisemønster. I takt med bedrede transportmuligheter og redusert reisetid, har lokaliseringen av handels- og servicefunksjoner blitt sentralisert, gjerne til områder utenfor de gamle handelssentrene. For de som disponerer bil, er likevel tilgjengeligheten til slike funksjoner i stor grad bedret. Bedret langdistansetransport har muliggjort arbeidspendling mellom de større byene.

For arbeids- og velferdsforvaltningen betyr dette at brukernes oppfatning av hva som er god geografisk tilgjengelighet endrer seg raskt. Den faktiske lokalisering av forvaltningen, er ofte ikke tilpasset det endrede reisemønsteret. Det gjelder både lokalt i nærmiljøet, men også i en regional sammenheng.

Lokalisering av arbeids- og velferdsforvaltningen er i dag sterkt knyttet opp til kommuneinndelingen. Det er en sosialtjeneste i hver kommune og folketrygdloven krever at det skal være et trygdekontor i hver kommune. Aetats lokalisering er løsrevet fra kommunestrukturen, men funksjonsområdene for lokalkontorene følger stort sett kommunegrensene. Dagens kommunestruktur settes under press av de bedrede transportmulighetene. Utbyggingen av veier, bruer og tunneler har mange steder i landet ført til radikale endringer i hva som er sammenhengende arbeids- og boligmarkeder. Mange kommuner som tidligere var kommunikasjonmessig isolerte har nå blitt en naturlig del av en større region. Også mange steder i mer sentrale strøk av landet har området for akseptable daglige pendlingstider blitt sterkt utvidet.

De bedrede transportmulighetene og det endrede reisemønsteret betyr også endrede rammebetingelser for organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Forvaltningen må tilpasse seg endringene, men også utnytte dem til forsterket brukerretting og effektivisering.

5.2.2 Arbeids- og næringsliv

Deregulering og konkurranse

Norsk næringsliv har i de siste 10-årene i økende grad blitt utsatt for markedseksponering og økt konkurranse. Dels har det vært en direkte følge av den økende globaliseringen, men utviklingen er også drevet fram av årsaker som virker på nasjonalt nivå. Politisk har det vært en klar vilje til å etablere markeder og dermed introdusere konkurranse på en større del av økonomien. På 1980 tallet ble viktige sektorer som boligsektoren og finanssektoren deregulert. Gjennom 1990 tallet har store offentlige tjenesteprodusenter innen kommunikasjonssektoren blitt deregulert og til dels privatisert. Senere har dereguleringen også omfattet bransjer med en virksomhet som ligger nær det som tradisjonelt har vært oppfattet som et offentlig ansvar. Det gjelder for eksempel arbeidsformidling, høyere utdanning og apoteksektoren.

Utviklingen reflekterer en redusert tro på at en i tilstrekkelig grad gjennom regulering og planøkonomiske virkemidler makter å få til en god ressursallokering og en effektiv produksjon. Markeder og konkurranse ses på som en forutsetning for et effektivt næringsliv som kan møte kundenes ønsker og behov. Utviklingen er også muliggjort som følge av teknologiske endringer. Det har blitt mulig, eller i hvert fall enklere, å etablere markeder på områder der en før mente det var naturlige monopoler. Parallelt med denne utviklingen har det blitt lagt økt vekt på den generelle konkurransepolitikken. Pristilsynet og prisloven har blitt til Konkurransetilsynet og konkurranseloven. EUs konkurranseregelverk har gjennom EØS-avtalen har bidratt til å øke endringstakten på dette området.

Økt konkurranse for norsk næringsliv både nasjonalt og internasjonal, vil gi seg utslag i sterkere effektivitetskrav. De bedrifter som har kompetente og effektive medarbeidere vil leve lengst. En arbeids- og velferdsforvaltning som har som hovedmål å få folk i arbeid må makte å møte de behov et konkurrerende næringsliv har. Ikke minst gjelder det når folk skal kvalifiseres til å komme inn i arbeidslivet. Økt konkurranse vil også gi seg utslag i større omstillingstakt i næringslivet. Nye bedrifter som krever nyrekruttering vil oppstå. Eksisterende bedrifter kan bli tvunget til å legge om, måtte nedbemanne eller legge ned sin virksomhet.

For den enkelte arbeidstaker kan dette bety hyppigere jobbskift. En slik utvikling vil reflekteres direkte i arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver.

Den økte konkurransen, men også andre endringskrefter som ny teknologi og mer krevende kunder, driver fram innføring av nye organisasjons- og arbeidsformer i nærings- og arbeidsliv. En hovedtrend går i retning av økt fleksibilitet (Colbjørnsen, 2003). Teknologiske produksjonsprosesser og enkeltprodukter og -tjenester får stadig kortere levetid i markedene. Både private og offentlige virksomheter må kunne møte denne utviklingen. Kravene til stadig forbedring, innovasjon og produktutvikling blir store. Nye organisasjons- og arbeidsformer og også ansettelsesrelasjoner, må legge til rette for raskt å kunne opp- og nedbemanne, erverve eller utvikle ny kompetanse, men også å utnytte eksisterende kompetanse bedre. Det er nødvendig å legge til rette for at avgjørelser kan treffes raskt og nært møtet med kunden. Colbjørnsen peker bl.a. på bedriftsnettverk, delegert resultatansvar og økt ansvarliggjøring av den enkelte medarbeider, prosess- og teamorganisering og utvikling av interne markeder. For arbeidstakerne vil utviklingen innebære redusert sikkerhet og forutsigbarhet i arbeidsforholdet. På den annen side vil mer fleksible organisasjons- og arbeidsformer kunne være i samsvar med forventninger hos arbeidstakerne som bunner i et økt utdanningsnivå, individualisering og økt selvstendighet og selvbevissthet.

Utviklingen som følger av økt konkurranse, sterkere effektivitetskrav og et mer fleksibelt arbeidsliv vil reflekteres direkte i arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver. Forvaltningen må kunne møte en situasjon med større omstillinger og hyppigere jobbskift. Samtidig må velferdsforvaltningen innrette sin virksomhet med kvalifisering av arbeidstakere mot arbeidslivets nye behov.

Av spesiell betydning for arbeids- og velferdsforvaltningen er dereguleringen av markedet for arbeidsformidling og arbeidsutleie. Det offentlige monopolet på arbeidsformidling ble opphevet i 2000. Samtidig ble adgangen til å drive utleie av arbeidskraft utvidet. Det er ennå tidlig å si hvordan denne dereguleringen vil påvirke oppgaver og arbeidsbetingelser for den offentlige arbeidsformidlingen. I St.meld. nr. 19 (2003-2004) Et velfungerende arbeidsmarked, heter det at «-det er grunn til å tro at det private markedet i fremtiden vil kunne tilby et enda bredere utvalg av arbeidsmarkedstjenester, bl.a. formidling av «jobbskiftere» og formidling av godt kvalifiserte personer som skal inn i arbeidslivet.»

Nærings- og jobbstruktur

Den sterke økonomiske veksten i den industrialiserte verden de siste 100 år er basert på store endringer i næringsstrukturen. I Norge var utviklingen fram til midten av forrige århundre preget av sterk sysselsettingsnedgang i primærnæringene og en sterk vekst i de øvrige vareproduserende næringer (sekundærnæringene). Etter dette har utviklingen vært preget av en sterk vekst i de tjenesteproduserende næringer. Sysselsettingen i sekundærnæringene var relativ stabil fram til 1970 men har deretter blitt redusert. Sysselsettingen i primærnæringene har fortsatt å falle. I 2002 er ca 80 pst. sysselsatt i tjenesteytende næringer.

Veksten i offentlig forvaltning er en viktig forklaring på sysselsettingsveksten i de tjenesteytende næringene, men også innen mange private tjenesteytende sektorer har det vært en markert sysselsettingsvekst de seinere årene. I 1962 utgjorde sysselsettingen i offentlig forvaltning drøye 27 pst. av sysselsettingen i tjenesteytende næringer samlet. I 2002 er denne andelen steget til ca. 42 pst. Utviklingen innen den private del av tjenesteytende sektor er preget av stabilitet eller relativ nedgang for viktige bransjer som transport, restaurant og hotellvirksomhet og finansvirksomhet, mens veksten særlig har kommet innen forretningsmessig tjenesteyting.

Utviklingen i næringsstrukturen de senere årene har to kjennetegn som tydelig vil påvirke jobbstruktur og jobbinnhold framover. For det første innebærer veksten i tjenesteytende næringer en overgang til en produksjon som setter større krav til formell kompetanse og utdanning. Antall personer med høyskole og universitetsutdanning er langt høyere innen tjenesteytende næringer enn innen primær og sekundærnæringene. Særlig er innslaget av personer med høyere utdanning innen offentlig forvaltning stort. Dette reflekterer at det er kunnskapsintensive sektorer som undervisning og forskning og helse og omsorg som har stått for store deler av veksten innen offentlig forvaltning. Også innen privat tjenesteyting er det de kunnskapsintensive bransjene som har økt sysselsettingen mest.

For det andre betyr veksten i tjenesteytende sektorer overgang til en arbeidsform der produksjonen i stor grad skjer i samspill med brukerne eller kundene. Verdiskapingen er ofte avhengig av hvordan de ansatte fungerer i kontakt med andre mennesker. Det gjelder både der salg, rådgivning og pleie og omsorg er vesentlig deler av arbeidsinnholdet.

En arbeids- og velferdsforvaltning som skal ha

fokus på hva som er arbeidsmuligheter for brukerne, vil selvsagt måtte forstå og jobbe i takt med en slik utvikling. Utvikling i næringsstruktur, jobbinnhold og jobbkrav må reflekteres i hvordan man jobber med kvalifisering for arbeidslivet, og forvaltningen må være organisert slik at den makter å fange opp hva som er næringslivets behov. Samtidig må forvaltningen se at det kanskje krever en ekstra innsats dersom man også skal kunne hjelpe de som verken har sine sterke sider på tilegnelse av formell kompetanse eller evne til å kommunisere med andre mennesker.

5.2.3 Befolkning og brukere

Folks forventninger og roller

Folks forventninger til omgivelsene og forståelse av egen rolle forandrer seg i tråd med endringer i verdier og holdninger og som en følge av endret inntekts- og utdanningsnivå. Flere av disse endringene framstår som viktige utviklingstrekk som påvirker arbeids- og velferdsforvaltningens omgivelser. De påvirker våre valg både som arbeidstakere, som brukere av offentlige tjenester og som velgere i et folkevalgt demokrati.

Det har skjedd en endring i våre forventninger til hvilket omsorgsansvar som skal ivaretas av det offentlige. Mye av det ansvaret som tidligere ble ivaretatt av familie og andre sosiale nettverk, er i økende grad overtatt av det offentlige. Omsorg for funksjonshemmede er nå et rettighetsfestet offentlig ansvar. Eldreomsorg i offentlig regi har vært det store utbyggingsområdet de siste årene. Det er bred politisk oppslutning om full barnehagedekning som et kortsiktig mål. Det er bygget opp en stor velferdsforvaltning som skal ta vare på de som ikke klarer å skaffe seg tilstrekkelige inntekter gjennom deltakelse i arbeidslivet. For velferdsforvaltningen innebærer dette at mange brukere vil ha omfattende støttebehov.

Endrede forventninger og holdninger til samfunnets omsorgsansvar må blant annet ses i sammenheng med geografiske og økonomiske utviklingstrekk. Økt flytting og mobilitet gjennom livsløpet har gjort at mange ikke har nær familie på bostedet. Lønnstakersamfunnet innebærer at egen yrkesdeltakelse er normen for både kvinner og menn. I de fleste barnefamilier er både mor og far yrkesaktive. Dette innebærer at for svært mange er muligheten til å ta den praktiske omsorgen for eldre hjelpetrengende foreldre redusert.

Enkelte hevder at pliktaspektet - at du først skal gjøre din plikt før du kan kreve din rett - er svekket. Den enkelte oppfatter seg i mindre grad som borger med ansvar for samfunnsordningene og i større grad som individuell bruker. Noen mener at trenden i retning av en stadig lavere valgdeltakelse er et uttrykk for dette.

Utbyggingen av offentlige velferdsordningene gjør det rimeligvis sosialt akseptabelt å bruke dem. Folks atferd endres Livet blir planlagt i lys av de ordninger som eksisterer, enten det for eksempel er mulighetene til å få støtte til utdanning innenlands eller utenlands eller det er reglene for økonomisk stønad ved familieforøkelse. Dette berører velferdsforvaltningen fordi det ikke minst gjelder bruken av ordninger som skal sikre inntekt fordi man ikke kan arbeide eller har mistet arbeid.

Vår atferd som brukere av offentlige tjenester har endret seg vesentlig. Som brukere er vi blitt vesentlig mer krevende. Vi har klare forventninger om å bli møtt med en serviceholdning, respekt og få en individuell behandling ut fra egen situasjon. Det kan pekes på flere underliggende utviklingstrekk som forklarer disse endringene i vårt forhold til offentlig tjenesteyting. Befolkningens verdisyn, særlig i den yngre befolkning, er endret i retning av mer anti-autoritære og individualistiske holdninger (Hellevik, 1996). Vi er ikke villig til å opptre som underdanige borgere som står med lua i hånda og uten videre godtar at en offentlig ansatt har autoritet. Det økende velstandsnivået har gitt oss makt og trening i å være krevende kunder. Vi vurderer pris og kvalitet og har vent oss til at dersom vi ikke er fornøyd så går vi til en annen leverandør. Det økende utdanningsnivået har gitt oss økte kunnskaper også om offentlige tjenester og ytelser og hvilke rettigheter vi har. Som brukere kan vi i større grad kvalitetsvurdere de tjenestene vi får. Intervjuundersøkelser tyder på at vi i større grad oppfatter oss som brukere av offentlige sektors tjenester enn som samfunnsborgere og velgere som gjennom valg har vært med på å bestemme omfang og utforming av det offentlige velferdstilbudet. I sum innebærer dette at velferdsforvaltningen i framtiden vil stå overfor kunnskapsrike og krevende brukere. Skal forvaltningen kunne møte slike brukere på en tilfredsstillende måte kreves det høy kompetanse og evnet til å jobbe brukerrettet.

Endringer i familie og husholdningsmønstre

Familie og husholdningsstrukturen i Norge har gjennomgått betydelige endringer de siste tiårene. Det har skjedd en sterk vekst i antall enpersonshusholdninger og en sterk vekst i flerpersonshusholdninger med to inntekter.

Den sterke veksten i antall enpersonshushold-

ninger skyldes flere forhold. Viktigst er aldringen av befolkningen. Andelen personer som lever alene er høyest blant eldre. Den demografiske utviklingen framover vil derfor også bety en fortsatt øking i antall enpersonhusholdninger. Veksten i antall enpersonhusholdninger skyldes også skilsmisser og avbrutte samboerforhold. Samtidig skjer familieetableringer senere enn for noen år siden.

Veksten i flerpersonshusholdninger med to inntekter skyldes kvinnenes inntog på arbeidsmarkedet fra 1970-tallet. I 2002 var 69,6 pst. av kvinnene og 77,4 pst. av mennene i arbeidsstyrken. Kvinner hadde en gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid på 30,4 timer, for menn var gjennomsnittet 38,4 timer (Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2003). Selv om kvinner i større grad arbeider deltid enn menn, betyr dette at svært mange husholdninger har fått flere bein å stå på økonomisk. Den tradisjonelle én-inntektsfamilien er ikke lenger sentral som forsørgingsenhet. Over livsløpet vil svært mange oppleve å leve i ulike former for husholdninger.

For arbeids- og velferdsforvaltningen gir dette effekter i flere retninger. Med to inntekter er husholdninger mer robuste for kortvarig inntektsbortfall. I mindre grad oppstår det akutte kriser som krever spesiell innsats fra velferdsforvaltningen. Samtidig kan et økende antall enpersonhusholdninger bety at flere har færre rundt seg i det daglige som kan trå til hvis den enkelte trenger hjelp og støtte. I så fall vil hjelpebehovet fra velferdsforvaltningen kunne bli mer omfattende.

Et flerkulturelt samfunn

I 2003 utgjorde innvandrerbefolkningen i Norge ca 330 000 personer, eller 6,9 pst. av den totale befolkningen. Det er en økning fra 1,5 pst. i 1970. Statistisk sentralbyrå definerer innvandrerbefolkningen som personer med to utenlandskfødte foreldre. Mens ca 45 pst. av innvandrerbefolkningen hadde sin bakgrunn i andre nordiske land i 1970, er andelen sunket til ca 16 pst. i 2003. Samtidig har andelen av innvandrerbefolkningen som kommer fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika økt fra 6 pst. til 54 pst.

Økingen i innvandrerbefolkningen har variert over tid. På 1970-tallet var det en betydelig arbeidsinnvandring til landet, bl.a. fra Pakistan. Etter at innvandringstopp ble innført fra 1975 har innvandringen stort sett vært bestemt av familiegjenforening og en varierende tilstrømming av flyktninger og asylsøkere. Fra 2002 til 2003 økte innvandrerbefolkningen med 22000, hvorav ca 16000 kom fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Antall personer med norsk bakgrunn økte i samme periode med ca 6000.

En økt innvandrerbefolkning gir velferdsforvaltningen særlige utfordringer på minst to områder. For det første betyr den sterkt økte innvandringen de siste 30 år at vi har fått en befolkning som representerer et vesentlig større kulturelt mangfold. Det gjelder både verdier og holdninger og hva man har kunnskap om. Virkemidler og arbeidsmetoder i arbeids- og velferdsforvaltningen må tilpasses dette.

For det andre representerer innvandrerbefolkningen mange brukergrupper med særlige hjelpebehov. Arbeidsledigheten har i de senere år vært om lag tre ganger så høy blant ikke vestlige innvandrere som gjennomsnittet for alle. Hos mange er utdanningsnivået lavt og norskkunnskapene er svake blant mange førstegenerasjonsinnvandrerne. Det er ofte nødvendig med omfattende kvalifiseringstiltak og arbeidspraksis for å hjelpe innvandrere til å få innpass i arbeidsmarkedet. Svak tilknytning til arbeidsmarkedet reflekteres i at innvandrere fra ikke-vestlige land i gjennomsnitt har en vesentlig lavere husholdningsinntekt enn befolkningen for øvrig. I 1996 var den 70 pst. av gjennomsnittet for landet. Mange i innvandrerbefolkningen er derfor avhengig av offentlige stønader og ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere.

Integrering av nye flyktninger og asylsøkere representerer en særlig utfordring for arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er i dag kommunene som har ansvaret for bosetting og integrering. Gjennom den nye introduksjonsloven forsterkes innsatsen for å bedre integreringen av nyankomne innvandrere med sikte på at de raskt skal kunne komme i arbeid og delta i samfunnslivet for øvrig.

5.3 Velferdssektorens indre rammebetingelser

5.3.1 Politiske og institusjonelle forhold

Effektivitets- og kostnadsforhold i offentlig tjenesteproduksjon

De offentlige velferdstjenestene er arbeidsintensive. Det gjelder utdanningstjenester, helsetjenester og omsorgstjenester, men også arbeids- og velferdsforvaltingens tjenester som utredning, rådgivning, veiledning og kvalifisering for arbeid. Kvalitet og innhold i tjenesten henger nært sammen med arbeidsinnsatsen. Det er vanskelig å øke produktiviteten i tjenesteproduksjonen uten å redusere kvaliteten og dermed levere en tjeneste med et

annet innhold. Dersom arbeidstakerne i offentlig sektor har samme reallønnsutvikling som i sektorer der produktiviteten øker raskere blir det stadig dyrere å produsere velferdstjenester i forhold til andre goder

I litteraturen diskuterer denne produktivitetsutfordringen som «Baumols sykdom» (NOU 2000: 21, vedlegg 5: Utfordringer og reformer i offentlig sektor). Generelt referer dette til ubalanse i vekstprosessen i en økonomi med en tung arbeidsintensiv sektor med lav produktivitetsvekst. Arbeidsintensive tjenester vil kreve en stadig større del av produksjonsressursene i økonomien dersom disse tjenestene ikke blir valgt bort når de blir dyrere. Undersøkelser tyder på at etterspørselen etter arbeidsintensive tjenester generelt er lite følsomme for prisøking (pris-uelastiske). Dersom en antar at dette også reflekteres inn i politiske organers prioriteringer, innebærer det at heller ikke ved offentlig produksjon, der prismekanismen ikke er tatt i bruk, blir slike tjenester prioritert ned når enhetskostnadene øker.

Selv om ny teknologi og kapitalinnsats i økende grad blir tatt i bruk ved offentlig tjenesteproduksjon er, er det vanskelig å unngå effektene av «Baumols sykdom». Velferdstjenestene vil ta en stadig større andel av produksjonsressursene. Hvis det ikke introduseres egenbetalingsordninger vil også velferdstjenestene kreve en stadig økende andel av de offentlige inntektene.

Dette underliggende kostnadspresset i offentlig sektor er en viktig årsak til at det er behov for å finne fram til nye grep som kan stimulere produktivitetsveksten i offentlig sektor. Mye av nytenkningen knyttet til organiseringen av offentlig sektor som overgang fra regelstyring til mål og rammestyring, nye mer fristilte organisasjonsformer og bruk av konkurranse og private leverandører av offentlig finansierte tjenester, har nettopp stimulering av effektiv produksjon som et mål. Kostnadspresset fra tjenesteproduksjonen innebærer også at det er viktig å redusere utgiftsveksten på andre områder på de offentlige budsjetter. Ikke minst gjelder det for de stønadsordningene som velferdsforvaltningen har ansvar for. Disse er store og sterkt økende poster på statsbudsjettet.

Nye styrings- og organisasjonsformer i offentlig sektor. Fristilling og konkurranse

Endringene i offentlig sektors omgivelser, ikke minst knyttet til endringer i folks forventninger og holdninger, og grunnleggende trekk knyttet til virksomhet i offentlig regi, har utløst reformer i organiseringen og styringen av offentlig virksomhet generelt og offentlig tjenesteproduksjon spesielt. I Norge har alle regjeringer siden midten av 1980-tallet hatt et tydeliggjort program for «modernisering» eller «fornyelse» av offentlig sektor.

Det er særlig to bakenforliggende faktorer som forklarer behovet for å finne fram til nye organisasjons- og styringsformer (NOU 2000: 21, vedlegg 5):

- De tradisjonelle organisasjons- og styringsformene gir for svake insentiver til økt produksjon og kostnadseffektiv drift. Vekten har vært lagt på forvaltning og kontroll, som har gitt lite omstilling og innovasjon.
- I offentlige institusjoner med monopol på tilbudet, vil produsentinteressene stå sterkt i forhold til brukerinteressene. Brukernes krav og ønsker om valgfrihet setter institusjonene under press.

Reformaktiviteten for å møte disse utfordringene har tre hovedkomponenter. En fristilling innenfor de tradisjonelle organisasjonsformene og en strukturell fristilling med nye organisasjonsformer innenfor offentlig forvaltning (Christensens og Lægreid, 2002). For å bryte opp de offentlige monopoler er det blitt introdusert konkurranse som et styringsvirkemiddel knyttet til leveranse av offentlig finansierte tjenester. Brukerne gis større grad av valgfrihet innenfor ordninger med offentlig finansiering.

Den indre*fristillingen* har i stor grad vært knyttet til en overgang fra styring gjennom regler og detaljerte instrukser til mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring kan beskrives som en indre prosedyremessig fristilling hvor siktemålet er å gi økt handlingsrom og frihet i rolleutøvelsen innenfor gitt regelverk (Lægreid og Roness, 1998). Hovedelementene i mål- og resultatstyringen er gjennom klargjøring av målene for virksomheten og hva som er forventede resultater, i større grad å overlate valg av virkemidler og selve oppgaveutførelsen til institusjonen selv. Overordnet myndighet får mulighet til korreksjon av kursen gjennom utvidet resultatrapportering i ettertid. Gjennom en slik fristilling og delegering av beslutningsmyndighet, skal institusjonen få større mulighet til å finne fram til formals- og kostnadseffektive løsninger og å jobbe mer brukerrettet. Samtidig skal det bidra til at en endrer forvaltningskulturen bort fra regelorientering og over til mål- og resultattenking.

Den strukturelle fristillingen er først og fremst karakterisert ved utviklingen av nye og mer fristilte organisasjonsformer med en annen tilknytningsform til det politiske nivået enn den tradisjonelle forvaltningsorganiseringen. Virksomheter organi-

seres til dels som egne rettssubjekter utenfor forvaltingen (Statsforetak, A/S), dels etableres det nye organisasjonsformer innenfor forvaltningen (nettobudsjetterte forvaltningsorganer). Hovedhensikten har vært å etablere organisasjonsformer som gir institusjonen større frihet innenfor gitte rammer og som plasserer den nærmere sine brukere og lenger bort fra de politiske eierorganene. For å sikre at slike institusjoner arbeider i samsvar med sitt formål blir det samtidig blir behov for å utvikle nye styringsformer, for eksempel basert på økonomiske insentiver.

Konkurranse som styringsvirkemiddel har i Norge i størst grad blitt tatt i bruk i kommunesektoren. På kommunale ansvarsområder som for eksempel renovasjon, transport og eldreomsorg er konkurranseutsetting tatt i bruk i større eller mindre grad. Den sittende regjering har imidlertid varslet og tatt initiativ til større grad av konkurranseutsetting også på det statlige området. Konkurranse som virkemiddel for det offentlige har to hovedformer; anbudskonkurranse, eller konkurranse om brukere (NOU 2000: 21, vedlegg 5). Innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen er det særlig Aetat som har erfaring med konkurranse som virkemiddel. Det aller meste av de ordinære arbeidsmarkedstiltakene kjøpes fra eksterne leverandører etter anbudskonkurranse.

Konkurranse om brukere forutsetter at brukerne har frihet til å velge leverandør. Innen helsesektoren har det vært og er det stor grad av fritt legevalg for allmennleger mv. Det er også etter hvert lagt til rette for valgfrihet knyttet til institusjonshelsetjenesten. De reformer som gjennomføres i skolesektoren vil også legge til rette for større valgfrihet.

Både strukturell fristilling innen forvaltningen og bruk av konkurranse som styringsvirkemiddel, fremtvinger et klarere skille mellom på den ene siden de overordnede styringsorganer med et finansierings- og bestillingsansvar, og på den andre siden de utøvende eller produserende organer. Gitt at det blir et styringsforhold mellom ulike rettssubjekter framtvinges bruk av rettslig bindende kontakter som et styringsvirkemiddel.

I kap. 8 drøfter utvalget organiseringen av velferdsforvaltningen i forhold til valg av organisatoriske tilknytningsformer og styringsbehov.

Økt lovfesting av rettigheter

Lovfesting av rett til ulike former for inntektsytelser har vært et sentralt element i oppbyggingen av velferdsstaten etter krigen. Også rett til mange tjenester har vært lovfestet. De lovfestede tjenestene har imidlertid ofte vært obligatoriske tjenester (grunnskolen) eller vært naturlig ikke-begrensede som rett til akutt helsehjelp. I de senere årene har rett til et økende antall tjenester også på arbeids- og velferdsforvaltningens område blitt rettighetsfestet.

I 2003 ble det i sosialtjenesteloven lovfestet rett til å få utarbeidet individuell plan for å løse sosiale problemer og komme i arbeid eller aktivitet. I forslag til ny lov om arbeidsmarkedstjenester som har vært på høring høsten 2003, er det foreslått rett for arbeidssøkeren til å få utredet sine behov.

Den økte lovfestningen av rettigheter til ytelser og tjenester fra det offentlige, kan ses som en naturlig videreutvikling av den eksisterende velferdsstatsmodellen. Det sosiale sikkerhetsnettet som garanteres av det offentlige utvides videre til å omfatte stadig flere av velferdsstatens tjenester. Men den økende rettighetsfestingen kan også ses som en følge av at de offentlige institusjonene ikke godt nok makter å ivareta brukernes interesser. Rettighetslovgivningen brukes for å styrke brukernes posisjon i forhold til forvaltingen. Offentlige etater skal tvinges til å jobbe på brukernes premisser. Rettighetsfesting betyr økt brukermakt. Funksjonshemmedes organisasjoners arbeid for lovfesting av rettigheter kan ses i et slikt perspektiv.

Økt lovfesting av rettigheter reiser flere utfordringer for politisk styring og utvikling av offentlig sektor. For det første vil rettighetsfesting lett legge et press på de offentlige utgifter. Når nye rettigheter lovfestes er det ofte vanskelig å anslå kostnadene, og siden det er «i den gode saks tjeneste» vil det ofte være lett å heller underestimere enn å overdrive kostnadene. Når rettigheter først er innført er det vanskelig å reversere dette. Rettighetsfesting av kommunale tjenester gir en spesiell utfordring for offentlig styring fordi det her sjelden er en direkte sammenheng mellom statlig finansielt ansvar og den utgiftsvekst rettighetsfestingen medfører. Mange har pekt på det, senest Makt- og demokratiutredning (NOU 2003: 19 Makt og demokrati) Rettighetsfesting reduserer lokale politiske organers handlingsrom og bidrar til manglende samsvar mellom krav til utgifter og økonomiske ressurser i kommunesektoren.

Det kan også hevdes at det er en iboende konflikt mellom rettighetsfesting og behovet for å finne fram til fleksible virkemidler som gjennom skjønn gir mulighet for tilpasning til den enkelte brukers behov. Rettigheter gjennom lov vil måtte legge vekt på synlig likebehandling, og forutsigbarhet. Mange vil hevde at en rettighet som i stor grad er avhengig av offentlige saksbehandleres skjønn, ikke er en reell rettighet. Rettighetsfesting

kan da gjøre det vanskeligere å forfølge målene om en effektiv og brukerrettet forvaltning.

Uenighet om lovfestede rettigheter som bare i begrenset grad kan leses rett ut av regelverket, vil måtte avgjøres av klage- og ankeorganer og til syvende og sist i rettsapparatet. Makt- og demokratiutredningen trekker fram at når sosiale og kulturelle problemer i økende grad blir formulert som rettskrav, vil rettslige organer få økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet. Presisering av hva rettigheter innebærer og løpende avklaring av hva som må prioriteres, overføres fra folkevalgt beslutning til rettsapparatet.

Lovfesting av rettssikkerhet og personvern for brukerne av offentlig forvaltning kan også ses som en form for rettighetsfesting. Krav til rettsikkerhet og personvern er nedfelt i generell lovgivning som forvaltnings-, offentlighetslov og lov om personvern, men også i særlovene som regulerer de enkelte tjenester og ytelser. Oppfyllelse av slike krav er i dag helt grunnleggende føringer for organiseringen av offentlig virksomhet, både ved valg av organisering og utforming av arbeidsprosesser i selve produksjonen, men også i form av opprettelse av egne ordninger for klage og anke.

Den økte lovfesting av rettigheter vil være en helt sentral premiss for utviklingen av en brukerrettet velferdsforvaltning. I kap. 6 drøftes rettighetsfesting i lys av målet om en mer brukerrettet forvaltning.

5.3.2 Teknologi og kompetanse

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) er en viktig drivkraft bak endringene i velferdsforvaltningens omgivelser. Samtidig har IKT-utviklingen direkte effekter på den offentlige forvaltnings indre arbeidsbetingelser og mulighet for kommunikasjon og samhandling med brukere, samarbeidspartnere og eksterne leverandører.

Virksomheten i offentlig forvaltning hviler i dag tungt på omfattende bruk av IKT-teknologi. Innen arbeids- og velferdsforvaltningen er IKT-verktøy i dag helt avgjørende bl.a. for:

- beregning av regelstyrte økonomiske ytelser, statistikk og rapportproduksjon
- saksbehandling av søknader om ytelser og tjenester
- styrings- og ledelsesinformasjonssystemer
- ekstern og intern informasjon
- lønns- og regnskapsfunksjoner

Til nå har utviklingen av internett og utbredelsen av tilgang til nettet via PC først og fremst fått betydning for ekstern- og interninformasjonen i forvaltningen via e-post, intranett og hjemmesider på nettet. Den videre utviklingen har gjort det mulig å ta i bruk IKT-verktøy på nye viktige områder for forvaltningen. Internett er en ny vei til kontakt og interaktiv samhandling med brukerne for eksempel i form av elektronisk søknadsbehandling. Utviklingen på dette området er startet men en står antakeligvis bare ved begynnelsen av den. Også utviklingen av nye telefoniløsninger representer en ny kontaktvei mellom bruker og forvaltning. Etter hvert som slike kontaktveier etableres og tas i bruk av brukerne, vil det gi helt nye rammebetingelser for en effektiv fysisk organisering av forvaltningen.

Viktig, men kanskje ikke med like dramatiske perspektiver, er utviklingen av internettmarkeder hvor kjøp og betaling av varer og tjenester skjer over nettet, og muligheten for å ta i bruk interaktive nettbaserte opplæringsprogrammer.

Utviklingen på IKT-området har også lagt til rette for å ta i bruk mer omfattende og integrerte saksbehandlingssystemer enn det som mange steder er i bruk i dag. Hele produksjonsprosessen kan skje elektronisk og via skjermen, fra mottak av søknad og registrering av opplysninger til vedtak i saken, beregning av ev. ytelse og tilbakemelding til brukeren ev. ved utskriving av nødvendige brev.

Det er klare forventninger om at økt bruk av IKT-verktøy skal føre til effektivitetsgevinster. Ved bruk av internett som en ny kontaktvei mellom bruker og forvaltning vil det være en utfordring å realisere slike gevinster gitt at en samtidig må opprettholde muligheten for god tilgjengelighet for de som ønsker å kontakte forvaltningen gjennom personlig frammøte. Generelt kreves det for å realisere potensielle effektivitetsgevinster ved innføring av IKT-verktøy at en følger opp de føringene en har valgt å legge inn i IKT-systemene gjennom også å tilpasse organisasjonsmønster og tilstøtende arbeidsrutiner.

Bruken av IKT-verktøy endrer også arbeidsbetingelsene for medarbeiderne i forvaltningen. Der hvor arbeidsoppgavene gjør det mulig kan arbeidet gjøres mer uavhengig av tid og rom. Mulighetene til å jobbe hjemme og samtidig å ha kontakt med arbeidsplassen øker. Møter kan gjennomføres som telefon- eller videomøter. Det kan legges opp til større fleksibilitet og frihet i arbeidsutførelsen. Samtidig kan utviklingen av svært omfattende og integrerte saksbehandlingssystemer av mange føles som en innsnevring av ansvar for eget arbeid. Systemet anviser skritt for skritt hvordan oppgave-

ne skal løses, og gir begrensede muligheter til personlige varianter eller avvik fra skjemaet. Sterk satsing på slike systemer kan derfor være en utfordring i forhold til å rekruttere medarbeidere som ønsker ansvar, rom for initiativ og mulighet til å ta i bruk sin lange utdanning.

Utdanning og kompetanse

Flere sentrale utviklingstrekk setter klare krav til høy og forbedret kompetanse i offentlig sektor generelt og i velferdssektoren spesielt. Ambisjonsnivået er høynet for i hvilken grad det offentlige skal bidra til samfunnsmessige gode løsninger av vanskelige problemer og være til hjelp for enkeltmennesker i vanskelige situasjoner. Det forventes at forvaltningen raskt skal kunne ta ny kunnskap i bruk for å løse sine oppgaver. Det kreves bred og relevant kompetanse for å betjene og hjelpe krevende brukere som kjenner sine behov og forventer å få rask og effektiv hjelp fra det offentlige.

De økende kompetansekravene vil påvirke både rekrutteringspolitikk og arbeids- og organisasjonsformer i velferdsforvaltningen. For å makte å bygge opp og stadig videreutvikle den kompetanse som trengs, må velferdsforvaltningen kunne tilby arbeidsplasser som er tiltrekkende for personer med høy kompetanse. Disse har ofte forventninger om å få varierte arbeidsoppgaver, kunne arbeide selvstendig men samtidig tett med andre mennesker og kunne utøve initiativ og kreativitet. Både økte krav til effektivitet og omstillingsevne og arbeidstakernes egne forventninger peker i retning av at organisasjons- og arbeidsformer i større grad må preges av fleksibilitet (Colbjørnsen, 2003). Delegasjon av handlingsrom nedover i organisasjonen, bruk av prosess- og teamorganisering og ansvarliggjøring av den enkelte medarbeider vil antakeligvis stå sentralt, jf. også omtalen foran i avsnitt 5.2.2.

Deler av arbeids- og velferdsforvaltningen, sosialtjenesten, er i dag et kommunalt ansvar. Mange har pekt på at de økte kompetansekravene knyttet til store deler av offentlig virksomhet, setter en kommunestruktur med mange små kommuner under press. (NOU 1992: 15. Kommune og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, NOU 2000: 22. Om oppgavedelingen mellom stat, region og kommune). Terskelen for hva som kan sies å være en faglig bæredyktig kommunestørrelse øker som følge av at oppgavene blir stadig mer kompliserte og krever høyt kvalifisert arbeidskraft. Mange små kommuner får problemer med å rekruttere og beholde over lengre tid, kvalifiserte arbeidstakere til faglig kompliserte oppgaver. De makter ikke å bygge opp de stabile fagmiljøer for høykvalifisert arbeidskraft som er nødvendig for å sikre den tilstrekkelige kvalitet på tjenestetilbudet. Denne problemstillingen er også sentral for den danske Strukturkommisjonen som i januar 2004 la fram forslag om en omfattende endring av kommunestrukturen hvor minstestørrelsen for forvaltningsenhetene på både lokalt og regionalt nivå økes vesentlig (Indenrigs- og Sundhetsministeriet, 2004).

5.4 Oppsummering

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

Mange av de pågående samfunnsmessige utviklingstendenser representerer klare utfordringer for velferdspolitikken og velferdsforvaltningen. Skal de politiske målene for velferdspolitikken opprettholdes, kreves det endringer som motvirker eller tilpasser seg utviklingen. Dette er nødvendig på en rekke områder, ikke minst knyttet til utformingen av virkemiddelapparatet, dvs. tjenestene og de økonomiske ytelsene. Men også endring og tilpasning av arbeidsmåter og organisering av forvaltningsapparatet er avgjørende for å kunne møte de utfordringene den samfunnsmessige utviklingen gir. Det er reformbehovet på dette området som må være i fokus for utvalget.

Utvalget ser det å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid som den største utfordringen. Det er først og fremst den langsiktige demografiske utviklingen som gjør dette nødvendig. En større del av arbeidsstyrken i aktivt arbeid er også nødvendig hvis en skal makte å holde oppe en økonomisk utvikling som sikrer befolkningen et materielt og sosialt høyt nivå. Effektene av en tiltakende globalisering og internasjonal regionalisering (EU) og hensynet til offentlig oppgaveløsning og finansiering trekker i samme retning. Det er nødvendig å redusere inntektsoverføringene over de offentlige budsjettene til den yrkesaktive del av befolkningen både for å unngå at skattegrunnlaget svekkes ved at bedrifter flytter til utlandet og for å skape rom for en økende og en relativt sett stadig dyrere tjenesteproduksjon.

Endringer i folks forventninger og roller representerer en annen hovedutfordring for velferdsfor-

valtningen. Velferdsforvaltningens brukere har større forventninger enn tidligere om individuell og kompetent behandling når de møter velferdsforvaltningen. Det har også skjedd viktige endringer i familiestrukturen, og i hvilke muligheter pårørende og foresatte har til å ta omsorgsansvar utenfor den snevre kjernefamilien, og til hvilket omsorgsansvar det forventes at det offentlige skal ta seg av. Endringer i folks forventninger og roller gir dermed arbeids- og velferdsforvaltningen utfordringer av både kvalitativ og kvantitativ art.

Det har de seinere årene har blitt rettet økt oppmerksomhet mot styring og organisering av offentlig virksomhet. Det er utviklet styrings- og organisasjonsformer som i større grad skal stimulere til økt kvalitet og omfang på tilbudet, og i større grad være i stand til å innrette seg etter brukernes behov og tilbakemeldinger. Sentrale grep har vært fristilling av offentlig institusjoner, både organisatorisk og gjennom en mindre detaljert styring av den løpende virksomheten, og bruk av konkurranse som styringsvirkemiddel. Arbeids- og velferdsforvaltningen har vært med på denne utviklingen.

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

Kapittel 6
Målene for en organisasjonsreform

6.1 Innledning

Regjeringen har satt opp tre sentrale mål for en organisasjonsreform:
- flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
- en brukerrettet velferdsforvaltning
- en effektiv velferdsforvaltning

I tillegg har Regjeringen pekt på to andre viktige hensyn som bør legges til grunn:
- I hvilken grad brukere med sammensatte tjenestebehov kan få et godt og samordnet tjenestetilbud.
- I hvilken grad organisasjonsmodellen bidrar til klarhet og entydighet i målstruktur og ansvarsforhold.

I dette kapitlet utdyper og drøfter utvalget målene nærmere. Drøftingen starter med å vurdere hvordan målene svarer på de utfordringene velferdsstaten generelt, og arbeids- og velferdsforvaltningen spesielt, står overfor som følge av viktige utviklingstrekk i samfunnet, jf. kap. 5. Utvalget peker på at endret organisering bare vil være ett av flere virkemidler for å nå de tre målene. Ikke minst vil forvaltningens virkemidler, tjenester og økonomiske ytelser være sentrale. Utvalgets mandat er imidlertid å vurdere de organisatoriske virkemidlene. I kap. 9.2 oppsummerer utvalget hvilke konkretiserte krav til organisasjonsløsningen som følger av målene, og sammenholder dette med andre relevante hensyn som bør ha betydning for valg av løsning.

6.2 Velferdsstaten

6.2.1 Velferdsstatens basis

Velferdsstaten regnes som en europeisk oppfinnelse, med en sped begynnelse på slutten av 1800-tallet, da nasjonale sosialforsikringsordninger ble etablert. Disse markerte et radikalt brudd med prinsippene i datidens fattiglovgivning. Målet var primært å dekke industriarbeidere som en sosial gruppe med felles interesser. Fram mot mellomkrigstiden var utviklingen kommet så langt at det ble tatt for gitt at staten har et ansvar for innbyggernes økonomiske og sosiale velferd og trygghet. Velferdsstaten slik vi kjenner den i dag, regnes imidlertid i stor grad til å tilhøre tiden etter andre verdenskrig.

Kjernen i velferdsstaten er universelle ordninger med en utstrakt grad av offentlig ansvar for innbyggernes sosiale og økonomiske sikkerhet, og for å dekke behovet for helse- og omsorgstjenester (Hatland m.fl., 1994). Velferdsstaten kan defineres som (Moum, Pax leksikon, 1978): «Med velferdsstat menes systemet av statlige og juridiske ordninger som garanterer det enkelte samfunnsmedlemmets trygghet for liv, helse og velferd.»

Overgangen til et industrisamfunn med økende arbeidsdeling, og med tap av den tryggheten som tidligere ble ivaretatt av familier og andre småenheter, var bakgrunnen for økte krav til andre former for sosial og økonomisk sikkerhet. Sosialforsikringen kom som et nytt prinsipp for å møte behov for inntekter i forbindelse med alderdom, sykdom, arbeidsulykker og arbeidsledighet, og behov for helsetjenester og medisinsk behandling. Ytelsene i de tidligere fattiglovene var behovsprøvde, og sterkt sosialt stigmatiserende. De nye ordningene bygde på forsikringsprinsippet: De forsikrede fikk rett til inntektskompensasjon fra fond som de selv hadde betalt til. Dette gav verdighet og oppgradert sosial status. I motsetning til fattigvesenet som var forankret i lokalsamfunnet, ble sosialforsikringsordningene nasjonale og standardsettende, og var et viktig element i nasjonsbyggingen.

Sosialforsikringsordningene var i starten begrenset til å omfatte de laveste inntektsklassene, spesielt industriarbeidere. Ordningene ble etter hvert utvidet og forbedret, nye grupper ble tatt inn, og nye behov som tidligere ikke var dekket ble inkludert. Utviklingen gikk mot velferdsstater der alle innbyggerne er garantert inntektssikring og helse- og omsorgstjenester.

I denne prosessen har det vært ulike stridsspørsmål og politiske avveininger: Statlig eller privat organisering? Finansiering ved skatt eller ved

premie? Tvang eller frivillighet for å være omfattet av ordningene? Skal ordningene bare dekke nødssituasjoner, eller også kompensere for en viss levestandard? Hvilke behov skal dekkes, og for hvilke målgrupper? Skal ordningene behovsprøves, eller gis til alle?

Velferdsstaten ved overgangen til nytt århundre

Velferdsordningene har etter hvert fått et omfang som gjør at utvikling og endringer på dette området får betydning for den totale økonomiske politikken i de industrialiserte landene. Velferdsstaten er ikke lenger bare et system for å beskytte mot konsekvensene av et industrialisert samfunn, men er blitt en grunnleggende del av dette samfunnet. Befolkningen har tilpasset seg til, og er blitt svært avhengig av offentlige velferdsordninger. Arbeidsgiverne har tilpasset seg til de ulike velferdssystemene i de ulike landene, noe som gir seg utslag i at arbeidsgivernes preferanser i forhold til endringer viser seg å variere over landegrensene ut fra hvilke system de har. Systemene blir dermed selvforsterkende. Velferdspolitikken preges av at det er lite rom for politisk styring. Endringer i de forskjellige land skjer innenfor det mønsteret som allerede er etablert. Velferdsstatens utvikling blir betegnet som sterkt «sti-avhengig» (path dependency) (Pierson m.fl., 2001).

Mot slutten av 1900-tallet ble det klart at velferdsstaten i de ulike land ville bli satt under stadig større press. Overgang fra industri- til servicesamfunn reduserer produktivitetsveksten. Etablerte velferdsordninger akkumulerer svært tyngende forpliktelser som snevrer inn handlingsrommet for den økonomiske politikken. Demografiske endringer og endret familiestruktur legger ytterligere press på ordningene (Pierson m.fl., 2001), jf. også drøftingen i kap. 5.

Presset på velferdsstaten møtes med ulike strategier og planer som i stor grad innebærer innstramminger i de ulike ordningene. I land som Frankrike, Tyskland og Italia har dette ført til store demonstrasjoner og sosiale konflikter. Konsolideringen av, og de ulike aktørers tilpasning til velferdsstaten, har gjort det vanskelig å gjennomføre reformer, samtidig som dette likevel tvinger seg fram.

Tre modeller av velferdsstat

Utviklingen i Europa har grovt sett gått mot tre modeller: Den kontinentale modellen sikrer yrkesaktive personer, der familiemedlemmene får sine rettigheter avledet av forsørgeren. Prinsipper som vi kjenner fra private forsikringsordninger er utbredt; de som har ytt mest skal motta mest. De to andre modellene, som vi kjenner fra Storbritannia og Skandinavia, bygger på universalprinsippet, der samtlige innbyggere er omfattet uavhengig av om de er yrkesaktive eller ikke. Det er likevel to ulike tradisjoner i den såkalte anglo-saksiske og den skandinaviske eller nordiske velferdsmodellen. Den anglo-saksiske modellen er preget av at alle får like ytelser, ytelsene er imidlertid økonomisk behovsprøvd og har et lavt nivå, noe som gjør at de blir forbeholdt dem som har dårlig råd.

Den nordiske velferdsmodellen kan karakteriseres nærmere ved følgende sju kjennetegn (Kautto m.fl., 1999):

1. Et omfattende offentlig ansvar for grunnleggende velferdsoppgaver. Det offentlige ansvaret omfatter både sosialforsikring, sosiale tjenester, helse, utdanning, arbeid og bolig m.m., og har som mål å dekke grunnleggende behov.
2. En sterk statlig rolle på alle politikkområder. Innenfor arbeidsmarkedspolitikken kommer det statlige engasjementet til uttrykk i en sterk vektlegging på full sysselsetting begrunnet både i økonomiske og sosiale hensyn, og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, ofte basert på samarbeid og etter forhandlinger med partene i arbeidslivet.
3. Et velferdssystem basert på høy grad av universalisme som innebærer at alle borgere har rett til grunnleggende velferdsgoder, uavhengig av deres stilling på arbeidsmarkedet. Mer målrettede eller selektive velferdsordninger og tiltak brukes i begrenset grad og vanligvis som et siste sosialt sikkerhetsnett.
4. En inntektssikring basert på en grunnsikring for alle, og en inntektsrelatert del for personer som har deltatt i arbeidslivet. Den nordiske modellen innebærer en relativt stor grad av inntektsutjevning, noe som gjør at de sosiale utgiftene utgjør en høy andel av brutto nasjonalprodukt. Velferdsordningene finansieres i det vesentligste over offentlige budsjetter, og bæres oppe av en relativ høy beskatning.
5. Den nordiske velferdsmodellen kan også karakteriseres som tjenesteorientert. Helse- og sosiale tjenester er skattefinansiert med begrenset grad av brukerbetaling og tildeles etter behov. Lokaldemokratiet og kommunene spiller en viktig rolle i tjenestetilbudet til befolkningen, og de er vanligvis også en sentral tjenesteprodusent.
6. De nordiske landene har en relativt jevn inntektsfordeling. Målt både ved spredning i lønn og disponibel inntekt er det små inntektsulik-

heter sammenlignet med andre land. Dels som følge av dette kjennetegnes de nordiske landene ved relativt lave fattigdomsrater og små forskjeller i levestandard.

7. Likestilling mellom menn og kvinner er et ledende prinsipp for de nordiske velferdsstatene. De nordiske landene har høy yrkesdeltakelse blant kvinner, og de fleste familier har to inntekter. Velferdssystemet er basert på individuelle rettigheter.

Selv om vi snakker om ulike velferdsmodeller, finnes det klare forskjeller mellom de landene som er plassert under samme modell. De enkelte skandinaviske land har for eksempel særtrekk som gjør det hensiktsmessig å snakke om ulike varianter av en nordisk modell.

6.2.2 Den norske velferdsmodellen

Den norske velferdsstaten bygger på en solidaritetstankegang, den har stor legitimitet i befolkningen, og det har vært en sterk politisk konsensus ved etablering og utbygging av de ulike ordningene.

De sju kjennetegnene for den nordiske velferdsmodellen som er opplistet i avsnittet over, er også beskrivende for norsk velferdspolitikk.

Arbeid og velferd er nært knyttet til hverandre, og deltakelse i arbeidslivet for de som har mulighet for det er vurdert som den beste måten å sikre velferd og gode levekår. De ulike velferdsordningene skal sikre inntekt og rimelige levekår for de som er arbeidsledige eller ikke kan arbeide. Arbeidsmarkedspolitikken er derfor en viktig del av velferdspolitikken. Tiltak for å kvalifisere og bistå den enkelte bruker til å komme inn i eller beholde arbeid, og for å legge til rette for inkludering i arbeidslivet, står sentralt. Insentivtenkning har også fått økende betydning for oppbygging av velferdsordningene, det skal svare seg å være i arbeid.

Velferdsordningene er universelle. Innbyggere og bosatte i Norge er alle automatisk pliktige medlemmer i folketrygden med både de rettigheter og de plikter som det gir. De er forsikret mot uforutsette begivenheter knyttet til helse, inntekt og jobb, men også mot konsekvensene av mulige feilbeslutninger og viljesvakhet i løpet av livet (Barth m.fl., 2003). I tillegg til at alle er sikret både å få dekket tap av inntekter og få dekket visse utgifter ved sykdom m.v., sørger velferdsordningene for en fordeling og utjevning av inntekt og levestandard mellom de ulike fasene i livsløpet til den enkelte.

Ordningene som skal dekke opp for tap av inntekt består i de fleste tilfellene av en grunnsikring og en inntektsrelatert del. Sykepengeordningen er imidlertid et unntak, der det opp til et visst maksimalnivå er direkte sammenheng mellom tidligere inntekt og den stønaden som gis. Garanterte minsteytelser, maksimalnivå og ulike beregningsregler fører generelt til større likhet mellom stønadsmottakere enn det som tilsvarer inntektsnivåene for de som er i arbeid. Utviklingen av regelverket etter innføringen av Lov om folketrygd i 1967 er preget av stadig mindre forskjell på de som får høyest og de som får lavest stønad. Velferdsordningene sørger dermed for en utjevning av levestandard mellom ulike grupper i befolkningen, samtidig som den i noen grad gir en sikring av tilvant levestandard.

Økonomisk sosialhjelp har sine røtter tilbake til fattigomsorgen, men blir i dag regnet som en del av velferdsordningene. Den skiller seg likevel ut ved at den er sterkt økonomisk behovsprøvd, og da ikke bare i forhold til den enkelte bruker, men også i forhold til husstanden. Den har imidlertid i praksis nærmet seg de andre velferdsordningene ved at den i sterkere grad framstår som en rettighetsbasert stønad også når det gjelder stønadsnivået. Ordningen har en klar lokal forankring, men bygger på statlig lovgivning og retningslinjer.

Velferdsordningene bygger på en form for samfunnskontrakt, alle er pliktige medlemmer, og de som er i inntektsgivende arbeid betaler til enhver tid for de stønadsordninger og tjenester som gis. Modellen er etablert i en tid da samfunnet har vært preget av stor grad av sosial og kulturell likhet, og der solidaritetstanken har vært sterk. Velferdsordningene slik de framstår i dag har derfor hatt en høy legitimitet.

De norske velferdsordningene har et høyt ytelsesnivå, sett i internasjonal sammenheng.

6.2.3 Velferdsstatens utfordringer og målene for en organisasjonsreform

I kap. 5.2.1 er utfordringen som ligger i den demografiske utviklingen beskrevet. Prognosene tilsier at det i årene framover blir forholdsvis færre personer i yrkesaktiv alder som skal finansiere stønader og tjenester for stadig flere eldre. Dette setter et press på velferdsordningene, jf. kap. 7 som peker på reformbehovet. Utfordringen bør møtes med tiltak både på finansieringssiden og på utgiftssiden. På finansieringssiden vil det viktigste tiltaket være å sikre tilstrekkelig arbeidskraft og produktivitetsøkning. På utgiftssiden vil det være aktuelt med tiltak som reduserer behovet for og bruken av

de ulike ordningene, men det kan også være nødvendig med endringer i selve velferdsordningene. Det siste ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere.

Antall personer i yrkesaktiv alder som er ute av inntektsgivende arbeid på grunn av sykdom og uførhet er stadig økende. Den gjennomsnittlige alder for overgang fra arbeidslivet til en pensjonisttilværelse synker, samtidig som levealderen øker, jf. kap. 7. Disse trendene øker belastningen på velferdsordningene, samtidig som finansieringsgrunnlaget reduseres.

Målet som er satt om flere i arbeid og færre på trygd står derfor fram som et grunnleggende virkemiddel for å kunne møte de finansielle utfordringene som velferdsstaten står overfor.

I kap. 5 har utvalget også pekt på viktige utviklingstrekk knyttet til endringer i befolkningen og brukerne av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det stilles økte krav til kvalitet og kompetanse i forvaltningen. Brukerne har generelt høyere kompetanse, de stiller krav, og de møter ikke lenger forvaltningen «med lua i handa». De vil ha innsyn i og påvirkning på det arbeidet som skjer med deres egen sak.

Vi lever i et flerkulturelt samfunn, og også utviklingen i den opprinnelige norske befolkningen går i retning av mindre sosial og kulturell likhet. Brukerne vil i mindre grad akseptere å bli vurdert som en kollektiv gruppe, men forventer å få tjenester som er tilpasset seg selv og sin egen situasjon. Utvalget vurderer målet om en mer brukerrettet forvaltning som viktig for å møte disse utfordringene.

Velferdsordningene har en sterk legitimitet i befolkningen, og skal de bestå som solidariske ordninger også i framtiden er det nødvendig å sikre en generell oppslutning om dem. Målet om en effektiv forvaltning setter krav til lavest mulig ressursbruk, men ikke minst til at ordningene forvaltes på en slik måte at det fremmer formålet med dem. Det er formålet med ordningene som primært er grunnlaget for en generell legitimitet, og skal denne opprettholdes må folk oppleve at de tiltak som gjøres og beslutninger som tas er fornuftige, og ikke gir utslag som kommer i strid med de mål som er satt.

6.3 Utvalgets drøfting og utdyping av målene for en organisatorisk reform

Mål på ulike nivå

Hovedmålene som er fastsatt for en ny organisering av velferdstjenestene er tre selvstendige mål på forskjellig nivå: samfunnsnivå, brukernivå og institusjonsnivå. For samfunnet er det et overordnet velferdspolitisk mål å få flere i arbeid og færre på trygd. Brukerne skal kunne møte en forvaltning som tar utgangspunkt i hans eller hennes situasjon, og lar behovene til den enkelte bruker i større grad styre hvilke tjenester som gis og hvordan de gis. Til forvaltningsapparatet settes det krav om at de strategier, virkemidler og tiltak som iverksettes har en best mulig effekt i forhold til formålet med velferdsordningene. Samtidig settes det krav til en kostnadseffektiv drift.

Samtidig som dette er tre selvstendige mål, er det en klar sammenheng mellom dem. Tiltak for å nå ett av målene gir samtidig økt sannsynlighet for måloppnåelse for ett av eller begge de andre målene. I det følgende drøfter utvalget hvert mål for seg, men vil sammenholde dette til slutt.

6.3.1 Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp

Utvalget vil peke på at det over lengre tid har vært en bred politisk enighet om en velferdspolitikk som retter oppmerksomheten mot arbeid framfor trygd. I St.meld. nr. 85 (1982-83) «Om sysselsettingen og arbeidsmarkedspolitikken» ble hovedlinjene trukket opp for en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Målet om arbeid framfor trygd er klart kommet til uttrykk både i NOU 1992:26: «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene», og ikke minst i Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1994-1995). Også Utjamningsmeldinga, St.meld. nr. 50 (1998-99), hadde som mål å legge til rette for at flest mulig skulle kunne delta i arbeidslivet. Sosialkomiteen sier i sin innstilling til Stortinget i forbindelse med fattigdomsmeldingen (Innst. S. nr. 184 (2002-2003)) at «Komiteen er enig i hovedsiktemålet om at det skal legges til rette for og stimuleres til at alle som kan klare det, skal kunne forsørge seg ved eget arbeid.»

Målet er begrunnet både ut fra fellesskapets behov og ut fra den enkeltes behov

Målet om arbeid framfor trygd er begrunnet både i forhold til samfunnsnivå og i forhold til det enkelte

individ. God bruk av den samlede arbeidskraften er av avgjørende betydning for å opprettholde velferdssamfunnet, og gode muligheter for den enkelte til å delta i arbeidslivet er positivt for den individuelle velferden.

Arbeid som samfunnsmessig mål

Arbeid er viktig for å sikre finansieringen av velferdssamfunnets ytelser. Befolkningsutviklingen fører til at det blir flere pensjonister og færre i produktivt arbeid som kan sikre pensjonene (jf. kap. 5). Høy yrkesdeltakelse er nødvendig for å få en best mulig balanse mellom samlet verdiskapning og de ressurser som settes inn i velferdsordningene.

Målformuleringen fanger opp tre dimensjoner ved arbeid som samfunnsmessig mål:

- Arbeidskraft som produksjonsfaktor er avgjørende for verdiskapningen, og dermed grunnlaget for velferden.
- Et økende antall eldre gir økt etterspørsel etter arbeidskraft spesielt innen helse-, pleie- og omsorgssektoren, samtidig som veksten i den potensielle arbeidsstyrken avtar.
- Det skaper stor belastning på offentlige budsjetter og dermed på skattenivået at så mange er på trygd og sosialhjelp.

Målformuleringen peker direkte på tosidigheten i målet; flere i arbeid og færre på trygd. De to sidene har en innbyrdes sammenheng: Færre på trygd og sosialhjelp er én av kildene til å få flere i arbeid og aktiv virksomhet. Men det er også andre kilder til å få flere i arbeid: økt yrkesdeltakelse blant ikke-trygdemottakere og arbeidsinnvandring.

Måloppnåelsen har vært god når det gjelder å få folk i arbeid, men mindre god når det gjelder å redusere omfang av trygding, jf. kap. 7. For å møte framtidens utfordringer med tilstrekkelig arbeidskraft, vil det være viktig å ha fokus på begge sider av målet. Det vil kreve til dels to ulike sett av strategier og virkemidler.

En arbeidsrettet velferdsforvaltning vil primært bidra til økt sysselsetting gjennom færre på trygd, men kan også bidra til og legge til rette for at færre som er i arbeid er ufrivillig undersysselsatte. Arbeidsmarkedsvirkemidler og tiltak på arbeidslivets arena vil være den primære strategien for å stimulere til økt sysselsetting blant de som frivillig holder seg utenfor arbeidslivet. St.meld. nr. 14 (2002-2003) viser til at innvandrere, særlig fra ikke-vestlige land, har lavere yrkesdeltakelse og høyere ledighet enn befolkningen sett under ett. Etablering av ordninger for godkjenning av realkompetanse og andre tiltak som kan stimulere til økt yrkesdeltakelse vil være aktuelle strategier for denne gruppen.

Arbeid som mål for den enkelte

Deltakelse i arbeidslivet er positivt for enkeltindividets velferd. Det er den beste garanti mot fattigdom og store sosiale forskjeller. Arbeid gir bl.a. sosial forankring, mulighet for å bidra til fellesskapet, og mulighet for realisering av egne evner. Målet må forstås slik at flest mulig av dem som har forutsetninger for det, kommer i arbeidsaktivitet på et slikt nivå som de kan klare over tid. Ulike kombinasjoner av deltidsarbeid og trygd vil gi gode løsninger for mange, og det er viktig i seg selv å redusere antallet som utelukkende har offentlige stønader som inntektskilde.

Utvalget vil framheve arbeid som en verdi i seg selv, en verdi som i vårt samfunn er vurdert som så fundamental at den er gjenspeilet i grunnloven, jf. Grunnlovens § 110:

> «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbeidsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbeide.»

I et rettighetsperspektiv vil dette begrunne at det offentlige bruker mye ressurser på å legge til rette for å få personer inn i arbeid. Den som ønsker å få bruke sine evner i arbeid skal ha rett til å få prøve. Samfunnet har økte ambisjoner om å inkludere flest mulig funksjonshemmede i arbeid. Dette gjenspeiles i intensjonsavtalen mellom Regjeringen og arbeidslivets parter om et inkluderende arbeidsliv, ved at et av tre operative mål er: Å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne enn i dag. I St.meld. nr. 40 (2002-2003) «Nedbygging av funksjonshemmende barrierer», er det et uttrykt mål at alle skal ha muligheter til å delta i arbeidslivet ut fra sine forutsetninger. Dette vil gi føringer for hvilken arbeids- og velferdsforvaltning vi må ha. Stadig flere som har fødselsskade, trafikkskade eller som lider av en kreftsykdom skal inkluderes i arbeid. Dette vil i mange tilfeller være personer som trenger variert tilknytning over tid, og der det må settes inn ulike former for tiltak for at de skal kunne fungere tilfredsstillende.

Om aktiv virksomhet som ikke er arbeid

Det er viktig å stimulere til annen form for aktivitet for de som ikke uten videre kan komme i arbeid. Langvarig passivitet vil kunne føre til isolasjon, og

vil også i seg selv kunne resultere i en permanent yrkeshemming. Aktiv virksomhet som øker de sosiale ferdighetene kan være forskjellige kulturelle aktiviteter, organisasjonsarbeid m.v. St.meld. nr. 40 (2002-2003) peker spesielt på viktigheten av aktiv virksomhet for yngre personer som er uten arbeidserfaring.

Utvalget vil peke på at aktive tiltak og aktiv virksomhet for personer i yrkesaktiv alder som i perioder av ulike grunner er forhindret i å delta i ordinært arbeidsliv, vil være et virkemiddel i seg selv for å øke mulighetene for inkludering før eller senere.

På den andre siden vil det være noen som aldri kan komme inn i ordinært arbeidsliv. Også for disse må det legges til rette for at de kan få en meningsfull tilværelse der de får brukt sine evner i ulike former for arbeidsfellesskap, og der de får muligheten til å delta i sosiale fellesskap.

Fungering i arbeidsliv krever funksjons- og mestringsevne i dagligliv

Mange brukere har behov for støtte og bistand for å kunne fungere bedre i hverdagen. Skal det være mulig å komme i arbeid på kortere eller lengre sikt, må det legges til rette slik at brukeren mestrer sitt ordinære dagligliv. For de fleste vil det være en forutsetning for å kunne få overskudd til å fungere i et arbeidsforhold.

Ulike brukere krever ulike strategier

Selv om det er tatt utgangspunkt i at arbeid og aktiv virksomhet generelt har en positiv virkning for enkeltindividets velferd, vil utvalget peke på at det vil være noen brukergrupper der den enkelte ikke opplever dette som et personlig mål for seg selv. Det har over mange år vært et mål å fjerne den sosiale stigmatiseringen av det å «være på trygd». Utbyggingen av velferdsordningene har i seg selv bidratt til å endre oppfatningen om at det er mer sosialt akseptert å være i arbeid enn å være mottaker av offentlige stønadsordninger. Spesielt kan dette gjøre seg gjeldende i forhold til lavstatusyrker. Etter hvert som mulighetene for utdanning er lagt bedre til rette, er det i mindre grad aktuelt å grunngi manglende utdanning med forhold som ikke går på personlige egenskaper og valg. Noen kan finne det mer stigmatiserende å ha et arbeid som ikke krever noen form for utdanning, enn å være trygdet. Det vil ikke være riktig å bygge en velferdspolitikk der insentiver og tiltak utelukkende tar utgangspunkt i at alle enkeltpersoner ser på arbeid som et gode i seg selv.

Sett fra samfunnet sin side vil det uavhengig av den enkeltes egne ønsker, være et mål at trygdesystemet ikke oppmuntrer personer med arbeidsevne til å bli stønadsmottakere. For å oppnå dette vil det kreve ulike strategier og tiltak i forhold til de som selv ønsker å beholde eller øke sin tilknytning til arbeidslivet, og de som er fullt villige til og kanskje ønsker å leve på trygd.

Det er stadig flere med redusert funksjonsevne som klart gir uttrykk for at de ønsker å bli inkludert i arbeidsmarkedet. Egne mål samsvarer med samfunnets mål. For mange vil inkludering kreve tilrettelegging fra arbeidsgivers og/eller samfunnets side. Strategi og tiltak for denne gruppen må ha fokus på å åpne inngangen til arbeidsmarkedet gjennom å legge til rette for at den enkelte skal få mulighet til arbeid.

For brukere som kan arbeide, men som i utgangspunktet ikke viser klar egeninteresse i å delta i arbeidslivet, må det settes inn andre insentiver og virkemidler. Strategien må primært være å stenge inngangen til å kunne leve på stønad. Tiltak må være knyttet til utformingen av regelverket for stønader, slik som stramme inngangsvilkår, tidsavgrenset stønadsperiode, begrenset stønadsnivå, ulike vilkår koblet til retten til stønad, m.v. Samtidig vil oppfølgingstiltak, kvalifiseringstiltak, ulike former for tilrettelegging, motivasjonstiltak m.v. være gode virkemidler.

Samfunnet er preget av økende mobilitet, med flere som bor i byer og tettsteder med mindre sosial kontroll, og kanskje en økende individualisme. Disse trekkene kan ha ført til at de sosiale kontrollmekanismene som hindrer direkte misbruk og utnyttelse av velferdssystemet er redusert både i samfunnet og for det enkelte individ.

Forvaltningen må møte denne endringen med i større grad å sette inn kontrollaktiviteter for å hindre at personer som verken har grunn for det eller rett til det, blir passive trygdemottakere.

Som eksempel trekkes fram at trygdeetaten anmeldte 205 personer for trygdemisbruk de første åtte månedene i 2003. Dette er en økning på 13 pst. i forhold til året før, og en tredobling fra tilsvarende periode i 2001. Selv om økningen er stor, er tallet i seg selv lavt i forhold til det store antallet trygdede.

Trygdeetaten regner selv med at intensivert arbeid med å avdekke trygdemisbruk er hovedforklaringen på den store økningen av antall anmeldte saker. Vi kan derfor ikke konkludere med at disse tallene viser at misbruk og utnyttelse av velferdssystemet er en økende trend i samfunnet. Likevel vil økt fokus fra forvaltningens side kunne

være et svar på at det har skjedd en endring i samfunnet.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skaper ikke arbeidsplasser. Arbeidslivets ansvar.

Arbeidsgiverne har en sentral rolle både i arbeidet med å forebygge utstøting fra arbeidslivet, og i arbeidet med å inkludere personer på tross av manglende funksjonsevne pga. sykdom, alder eller andre forhold. God kontakt og løpende samarbeid mellom det offentlige apparatet og arbeidsgivere er en nødvendig forutsetning for å nå målet om flere i arbeid. Forvaltningen kan legge til rette for at enkeltpersoner skal kunne inkluderes i arbeidslivet, både ved ulike kvalifiseringstiltak, og ved tilretteleggende tiltak på arbeidsplassen, men er avhengig av at arbeidsgiverne tilrettelegger og/eller skaffer arbeidsplass.

Kontakt med arbeidsgivere sikrer tilgang på løpende informasjon om arbeidsmarkedet, noe som er sentralt både i formidlingsarbeidet, og i utformingen av rehabiliterings- og kvalifiseringstiltak. Kjennskap til arbeidslivets behov er avgjørende for å vite hva som er fornuftig kvalifisering, og samarbeid med arbeidslivet er nødvendig for å skaffe arbeidstrening eller ulike «tiltaksplasser». Både Aetat og de nye arbeidslivssentrene i trygdeetaten har i dag en utstrakt kontakt mot arbeidsgiverne, som også utgjør en vesentlig brukergruppe.

Det er arbeidsgiverne som har hovedansvaret for å legge til rette for at enkeltpersoner som allerede har et ansettelsesforhold ikke faller ut av arbeidslivet. Avtalen om et inkluderende arbeidsliv har på mange måter søkt å endre forholdet mellom arbeidsliv og velferdssystemet. Arbeidsplassen skal være arena for fraværsoppfølging. Velferdsordningene og arbeids- og velferdsforvaltningen skal ikke ta over arbeidslivets problemer, men skal støtte opp under arbeidslivets egne løsninger, og gi bistand og veiledning. Gjennom dette er arbeidsgiverne gitt en viktigere rolle enn tidligere i realiseringen av arbeidslinjen.

En framtidig organisering av arbeids- og velferdstjenestene bør legge til rette for en profesjonell og god samhandling med arbeidsgivere. Samtidig som de er brukere av tjenester, er de også viktige samarbeidspartnere for å få til gode tiltak for enkeltpersoner slik at de kan integreres i arbeidslivet. Det setter krav til en organisering der det er en sammenheng mellom kontakten med arbeidsgivere som brukere, og den helhetlige tilnærmingen som skjer mot enkeltbrukerne for å finne gode løsninger for at de skal kunne beholde eller komme i arbeid.

Forholdet mellom arbeidslivets behov og arbeid som et gode for den enkelte

Er det sammenfall mellom den form for arbeid som arbeidslivet trenger, og det som ligger bak definisjonen av arbeid som er et gode for den enkelte? Med andre ord: Legger dagens arbeidsliv til rette for realisering av egne evner, for sosial forankring, og for en positiv opplevelse av å bidra til fellesskapet?

Sentrale utviklingstrekk i arbeidslivet er beskrevet i kap. 5. Økt konkurranse og mer marked får konsekvenser for arbeidslivet med generelt økte krav til effektivitet. Dette gir seg utslag i økte krav til kompetanse og kvalitet, i høy omstillingstakt, og i omstruktureringer som ofte er koblet sammen med nedbemanning. På den andre siden gir den teknologiske utviklingen større muligheter for den enkelte til både å produsere mer og å sikre bedre kvalitet. For personer med ulike funksjonshemminger har teknologien åpnet helt nye muligheter til å kunne delta i ordinært arbeidsliv. Et annet trekk ved utviklingen er et mer sammensatt arbeidsmarked, og det er i større grad enn tidligere visse typer arbeidsplasser som kan oppleves som stigmatiserende, og som kanskje kan gi lavere status enn det å være på trygd.

Ulike forskningsmiljøer og undersøkelser gir forskjellige svar på om kravene i arbeidslivet objektivt sett er hardere enn før. Det er likevel enighet om at kravene har endret seg.

Statistisk sentralbyrå har spurt i hvilken grad ansatte mener de kan bestemme arbeidstempo selv. I 1980 var det 50 pst., mens det i 2000 var sunket til 30 pst. Andre undersøkelser viser at folk trives på jobb, og samtidig med at det er færre som mener de kan bestemme arbeidstempo selv, er det flere som mener de kan planlegge sitt eget arbeid selv.

Espen Bratberg m.fl. (Bratberg m.fl., 2001) drøfter de underliggende drivkrefter for veksten i antall uførepensjonister i Norge. Det kan synes som at krav til godt arbeidsmiljø og gode velferdsordninger knyttet til jobben, fører til at kravene til produktivitet økes, og til at terskelen for å komme inn i arbeidslivet dermed blir høyere.

En svensk undersøkelse (Wikman og Marklund, 2003) viser til at folk nødvendigvis ikke er blitt sykere enn før, men at kravene til «friskhet» ser ut til å øke, slik at mennesker med plager får stadig større problemer med å holde seg fast i arbeidslivet. Det er ikke noe som tyder på at forholdene skulle være annerledes i Norge.

Bjørg Aase Sørensen (Sørensen, 2002) peker på at overgangen fra industrisamfunnet til kunn-

skapssamfunnet har ført til at arbeidstakerne får mer varierte oppgaver. Samtidig øker antall jobber som er styrt av kunder og brukere, og arbeidstakernes evne til å møte forventninger og løse oppgaver i samspill med brukerne blir sterkt vektlagt. Sørensen peker også på at kjernearbeidskraften i en del bedrifter ofte er liten, mens løsere ansettelsesforhold og outsourcing blir foretrukket for tidsbegrensede oppgaver.

Avtalen mellom Regjeringen og arbeidslivets parter om et mer inkluderende arbeidsliv kan ses på som et praktisk svar på utfordringene. Hvorvidt arbeidet innenfor avtalen gir effekt på målet om flere i arbeid og færre på trygd, vil også være avhengig av om man lykkes med å få gjort noe med de grunnleggende årsakene til at flere faller utenfor arbeidslivet.

Det kan hevdes at næringslivet løper en risiko ved å ansette personer som ikke fungerer optimalt. Regelverket for arbeidslivet gir en høy beskyttelse av de ansatte. Dette er et gode for de som har et arbeidsforhold, og er med på å hindre utstøting. På den andre siden gjør det terskelen høyere for de som skal integreres i arbeidslivet (Bratberg m.fl., 2001).

Forholdet mellom arbeid og trygd som to ulike tiltak for å hindre fattigdom

Det er et mål for velferdsordningene, og for arbeids- og velferdsforvaltningen, å hindre at enkeltpersoner og grupper av befolkningen havner i fattigdom. Deltakelse i arbeidslivet er den beste garantien mot dette, og tiltak som stimulerer til økt yrkesdeltakelse er også viktige bidrag i fattigdomsbekjempelsen.

Utvalget vil likevel peke på at det er mange som har en helsetilstand som gjør at de uansett tilretteleggende tiltak ikke vil kunne forsørge seg ved eget arbeid. Til tross for et godt utbygd velferdssystem vil det også være marginale grupper som faller utenfor av andre grunner, og som aldri kommer inn i ordinært arbeidsliv. Det er helt grunnleggende for velferdspolitikken at disse skal sikres et forsvarlig økonomisk livsgrunnlag.

For lavinntektsgruppene kan det være en innebygd konflikt mellom de velferdspolitiske målene om inntektssikring på den ene siden, og stimulering til arbeid framfor trygd på den andre siden. Stønadsnivået bør samlet sett alltid være lavere enn det den enkelte kan få i inntektsgivende arbeid. På den andre siden kan dette spesielt for lavinntektsgrupper innebære at stønadsnivået blir så lavt at det ikke gir tilstrekkelige midler til livsopphold.

Trygde- og stønadsmottakere er overrepresentert blant de som har lavest inntekt i befolkningen. Det vil lønne seg for denne gruppen å komme i arbeid eller å øke arbeidsinnsatsen. Både velferdsordningene og arbeids- og velferdsorganiseringen bør legges til rette slik at disse ikke «låses inne» i en stønadstilværelse, enten fordi det for den enkelte ikke lønner seg å øke arbeidsinnsatsen på kort sikt, eller fordi det for forvaltningen kreves en omfattende prosess med ulik form for bistand før det er aktuelt for brukeren å komme i ordinært arbeid.

6.3.2 En brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning

Hva er brukerretting?

En brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning dreier seg både om hvordan man møter brukeren, og hvilket tjenestetilbud man har å gi brukeren.

En brukerrettet forvaltning er gjennomsyret av respekt for brukeren som menneske og av at det er resultatene for brukeren som er avgjørende for om forvaltningen lykkes.

Hvordan brukeren møtes avhenger av forhold som:

- Høflighet, respekt og vilje til å gå inn i brukerens egen situasjon.
- Tilgjengelighet, dvs. både lokalisering, åpningstider, svarkapasitet på telefon, mulighet for elektronisk informasjon og kommunikasjon m.v.
- Informasjon og veiledning som er tilpasset slik at den enkelte bruker forstår innholdet.
- Serviceerklæringer som i større grad er skreddersydd og bidrar til at brukeren møter forvaltningen med realistiske forventninger.
- Effektive prosesser med kortest mulig saksbehandlingstid.
- Personvern og rettssikkerhet må være ivaretatt, med klagemuligheter og mulighet til overprøving av en uavhengig instans.
- Prosedyrer for innhenting av brukererfaringer som grunnlag for læring og endring.

Et brukerrettet tjenestetilbud betyr at tiltakene i størst mulig grad skal tilpasses den enkelte, og at brukerens egne erfaringer og løsningsforslag aktivt trekkes inn.

Utvalget vil peke på at brukerretting, brukerorientering, brukermedvirkning m.v. er begreper som brukes både i strategi- og policydokument og i daglig virksomhet i de ulike etatene. Det vises til kap. 3 som beskriver forholdet til brukerretting i dagens arbeids- og velferdsforvaltning. Det er ikke

uten videre gitt at det er en stor grad av felles forståelse av hva som ligger i de ulike benevnelsene, eller av hva målet innebærer. Det er derfor behov for både å definere de ulike begrepene slik utvalget velger å bruke dem i den videre vurderingen, og å utdype hva som forstås med en brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning.

Utvalget tar i den videre drøftingen utgangspunkt i følgende definisjon av brukerretting:

> «Brukerretting er å la behovene til den enkelte bruker og brukergruppe i større grad styre både hvilke tjenester som gis og hvordan de gis.»

En brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning har fokus på brukerretting både på individnivå og systemnivå.

Brukerretting og brukermedvirkning

Brukermedvirkning er et verktøy til å oppnå brukerretting. Brukermedvirkning skjer både på system- og individnivå. På systemnivå er det kontakt med ulike brukerorganisasjoner for å få drøftet og få innspill til ulike virkemidler, få skapt legitimitet og forståelse for de beslutninger som tas, og få tilbakemeldinger om forhold som ikke fungerer tilfredsstillende. På individnivå er det et mål å få aktivisert og ansvarliggjort den enkelte bruker i forhold til å ta ansvar for egen situasjon, og å samhandle for å finne fram til en best mulig løsning.

Brukermedvirkning betyr at ikke bare vurdering av tiltak, men også fastlegging av krav og plikter utformes i dialog med brukeren. Dette er utfordrende for den tradisjonelle forvaltningen. På den andre siden tilsier det respekt for den enkelte bruker at det settes krav og stilles forventninger, og etter en felles samhandling for å fastsette disse, vil de også oppleves mer forpliktende.

Brukerne er forskjellige og har forskjellige forutsetninger. Både utdanning, livssituasjon og nettverk er forutsetninger som må tas hensyn til i samhandlingen med brukeren. Utviklingen av informasjonssamfunnet fører til en vesentlig forskjell mellom de som er selvhjulpne ved bruk av elektroniske informasjons- og kommunikasjonsmetoder, og de som ikke behersker dette. I arbeidet med brukermedvirkning må krav og forventning til medvirkning fra brukeren balanseres mot hvilke forutsetninger den enkelte har.

Bruker versus kunde

Brukerne av forvaltningen kan i en viss grad sammenlignes med kunder. De mottar tjenester og ytelser. Forvaltningsapparatet er «til for dem». Brukerrollen er likevel en annen enn kunderollen. Brukeren betaler ikke det tjenesten koster. Brukeren kan i noen grad velge mellom ulike leverandører, men da innenfor rammer som forvaltningen har fastsatt. På den andre siden har brukeren i større grad enn kunden lovfestede rettigheter til å få definerte ytelser.

Forvaltningen er ikke bare tjenesteleverandør, men har også en rolle som myndighetsutøver. Den setter krav, og kan utøve tvang. Den skal sørge for å oppfylle mål som er bestemt av fellesskapet, og disse vil være overordnet brukerens egne mål. Brukeren er ikke lenger i et kundelignende forhold, men forholder seg til forvaltningen som borger.

Hvem er brukere?

I St.meld. nr. 14 (2002-2003) er selve brukerbegrepet i all vesentlig grad brukt om enkeltindivider som er i kontakt med forvaltningen fordi de skal ha, eller kan være interessert i å motta, ytelser eller tjenester. Velferdstjenestene har imidlertid også andre brukere, der arbeidsgivere er en viktig gruppe, mens andre som man samhandler med, som ulike behandlere eller kursarrangører, i de fleste tilfeller vil klassifiseres som leverandører eller samarbeidspartnere.

For å finne fram til gode løsninger vil det ofte være hensiktsmessig å se på den enkeltes omgivelser. Ektefelles arbeidssituasjon påvirker fleksibiliteten. Barn i skolepliktig alder påvirker mulighetene for å flytte, og/eller at flytting kan gi uheldige konsekvenser. Brukerretting må bety at selv om det er enkeltindivider som er brukere, så må og skal det tas hensyn til omgivelsene. Dette må prege arbeidsmetoder og organisering i arbeids- og velferdsforvaltningen. Et sentralt spørsmål er imidlertid hvordan rettigheter etc. er knyttet til individ, familie og/eller husholdsbegrepet. Dette er et spørsmål som hører hjemme i forbindelse med gjennomgang av regelverket som regulerer tjenester og økonomiske ytelser.

Velferdsordningene kan på mange måter karakteriseres som obligatoriske forsikringsordninger, der alle må betale premie i form av avgift og skatt, og der det gis bistand og utbetaling når det oppstår en situasjon som gir den enkelte rettigheter til det. Som forsikringstakere er alle kunder (brukere) av arbeids- og velferdsforvaltningen også når de ikke bruker forvaltningen direkte.

Samfunnet, som fellesskapet av alle innbyggerne, vil kunne forstås som brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen ut fra at det er fellesskapets

midler som forvaltes. Som samfunnsborger vil man ha interesse av at midlene blir forvaltet på en god og forsvarlig måte, og at det settes inn tiltak for å hindre misbruk. Som samfunnsborger vil man også være opptatt av utformingen av regelverket, at det synes rettferdig og fornuftig.

Utvalget tar i den videre drøftingen utgangspunkt i at brukere er de som nyter godt av ytelser og tjenester, både enkeltpersoner og bedrifter. Det betyr at begrepet avgrenses mot ulike grupper av leverandører og mot at alle samfunnsborgere har et forhold til arbeids- og velferdsforvaltningen.

Brukerretting kan ikke ses som et isolert mål, men har likevel en verdi i seg selv

Brukerretting er ikke et isolert mål, men har utgangspunkt i andre mål, og er et virkemiddel som kan gi bedre effekt på måloppnåelse for andre mål. Brukerretting har likevel en verdi i seg selv. Det er en nedre terskel som må være oppfylt. Folk skal behandles ut fra sine egne forutsetninger og med anstendighet og respekt.

Brukerretting betyr ikke at brukeren får det som han eller hun ønsker. Velferdspolitikken bygger på en samfunnskontrakt som er politisk bestemt, og som gjelder for alle innbyggerne uavhengig av om de selv ønsker å gå inn i den. Alle må yte ved å betale skatter og avgifter, og blir på den andre siden tilkjent ytelser og/eller tjenester ved behov. Det første er pålagt. Det siste styres ikke primært ut fra personlig opplevde behov, men ut fra gitte kriterier som definerer hva som skal være oppfylt for at det aktuelle behovet skal dekkes med offentlig hjelp. Velferdsstaten er paternalistisk i den forstand at det ikke er noe valg om man vil delta eller ikke, og både plikter og rettigheter er politisk bestemt. Til dels er det også bestemt hva som regnes som best for den enkelte, for eksempel at arbeid som er tilrettelagt i forhold til den enkeltes funksjonsevne er bedre enn passivitet og trygd.

Men når målet om arbeid er fastlagt, vil det være ulike veier som kan føre dit. Det «å la behovene til den enkelte bruker og brukergruppe i større grad styre både hvilke tjenester som gis og hvordan de gis» vil kunne øke sannsynligheten for måloppnåelse. Brukeren er den som best kjenner sin egen situasjon, og det at brukeren kan påvirke hvilke tiltak som skal settes inn øker muligheten for å lykkes. Brukerens kompetanse om egen situasjon må så sammenholdes med forvaltningens innsikt, for eksempel i forhold til krav og muligheter på arbeidsmarkedet.

Brukerretting, og det «å la behovene til brukeren i større grad styre...», er i en slik sammenheng et virkemiddel for å nå målet om arbeid. For å legge til rette for dette må regelverket utformes slik at det gir muligheter for fleksible løsninger som kan tilpasses den enkelte. Samtidig må de ansatte som skal forvalte regelverket ha evner og kompetanse til å samhandle med den enkelte bruker, for i fellesskap å komme fram til tiltak som gir mulighet for måloppnåelse.

Brukerretting, i forhold til det å møte brukeren på en høflig og ordentlig måte med respekt for den enkeltes verdighet, og så langt som mulig legge til rette for at brukeren kan velge tidspunkt og kommunikasjonsform m.v., har likevel en verdi i seg selv uavhengig av resultater.

Brukerretting og brukermakt

Brukerretting og brukermakt henger nært sammen. Lovfestede rettigheter til ytelser og tjenester sammen med brukermedvirkning er et direkte og sterkt uttrykk for brukermakt. Servicegarantier som gir brukeren rett til kompensasjon hvis garantien brytes, eller fører til sanksjoner i forhold til ansvarlig utøvende enhet, vil også være en sterk basis for brukermakt. Også serviceerklæringer som gir konkret informasjon om f.eks. hva brukeren kan forvente av tilgjengelighet og saksbehandlingstid vil være en basis for brukermakt. Mulighet for brukeren til å velge mellom ulike tjenesteleverandører kombinert med «pengene følger brukeren» ordninger vil også innebære økt brukermakt. Rettighetsfesting, servicegarantier og serviceerklæringer må ses som direkte uttrykk for brukeretting. Samtidig er det grunn til å tro at slike rettigheter, garantier og forventningsinformasjon vil medføre at forvaltningen i større grad må se sine samlede oppgaver og arbeidsmåter i lys av brukerens behov og situasjon. På denne måten kan denne type økt brukermakt gi et bidrag til økt brukerretting utover det som er direkte uttrykt gjennom lov eller erklæring.

Gjennom konkurranse mellom ulike tjenesteleverandører vil ordninger med valgfrihet gi brukerne en maktbase. De som ikke oppfattes som brukerrettede vil bli valgt bort. Tjenesteleverandørene må aktivt gjøre seg attraktive for brukerne for å opprettholde grunnlaget for virksomheten.

Også brukerretting som ikke er basert på formelt uttrykt brukermakt, vil i praksis kunne gi økt brukermakt. Brukerretting gjennom et mer fleksibelt regelverk, økt kunnskap om hvordan brukerens egen kompetanse kan utnyttes, endrede holdninger etc., vil gi brukeren større innflytelse i kontakten med forvaltningen, og dermed økt brukermakt.

Fra borger til bruker

En brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning vil gi økt innflytelse til både enkeltbrukere og brukerorganisasjoner. Sammen med en utvikling der det sentralt blir fastsatt stadig flere og økte rettigheter i regelverks form, vil det gi mindre handlingsrom for løpende politisk styring. Økt lovfesting av rettigheter av ulik type vil bety at presisering og vurdering av hvilke tjenester og stønader som løpende skal prioriteres, og hvordan de skal forvaltes, i større grad vil skje i rettsapparatet og i mindre grad i folkevalgte organ. Det reduserer mulighetene til løpende å vurdere konsekvensene av de beslutninger som tas ut fra et samfunnsperspektiv. Fokus blir flyttet til å vurdere den enkelte bruker i forhold til et sett regler, uavhengig av både de samlede konsekvensene for brukeren, og hvilke ev. samfunnsmessige konsekvenser beslutningen kan få. Den enkelte innbygger får makt som bruker, mens innflytelse i rollen som borger må kanaliseres gjennom lovendringsprosesser i Regjering og Storting. I NOU 2003:19 «Makt og demokrati» trekkes dette fram som et eksempel på at makten forskyves fra de folkevalgte organene over til ulike interesseorganisasjoner og enkeltbrukere.

Etablering av ulike former for brukervalg vil også kunne flytte tyngdepunktet fra borger til bruker. Et eksempel er systemer der penger følger bruker, og brukeren selv velger hvem som skal være leverandør av den aktuelle tjenesten. Styringen av hvem som skal gi tjenesten, og også styringen av innholdet i tjenesten, blir til en viss grad flyttet fra politisk nivå eller forvaltningen og over til brukeren. I systemet ligger det en forventning om at brukeren skifter leverandør dersom tjenesten ikke er tilfredsstillende. Det betyr at også for den løpende kontrollen og oppfølgingen av tjenestene flyttes tyngdepunktet i retning av brukeren.

I NOU 2001:22 «Fra bruker til borger», er dette problematisert:

> «Retten til å medvirke i saker som berører egen person eller egen gruppe, er en demokratisk rett, men demokratiet kunne ikke bestått om dette var den eneste interessen befolkningen ønsket å realisere. Dersom hele befolkningen kun definerte seg som brukere i forhold til staten, ville staten gå i oppløsning, fordi hele befolkningen stiller krav uten at noen tar et ansvar for fellesskapet. Det ville være umulig å få etablert et levedyktig demokrati i en stat som består av borgere med bare egeninteresse.»

Forvaltningen som «portvakt, ombud og hjelper» for brukeren

Arbeids- og velferdsforvaltningen har ulike roller i forhold til brukeren, og i en brukerrettet forvaltning må disse ivaretas parallelt.

Saksbehandleren skal være brukerens advokat og hjelper. Han/hun skal sette seg inn i brukerens situasjon, skal være støttende, og skal samhandle med brukeren for å finne de beste løsningene. Samtidig er saksbehandleren myndighetsutøver som skal påse at løsningene som velges fører fram til de målene som er bestemt på politisk nivå. Han/hun er satt til å påse at kravene i lov og regelverk er oppfylt, skal sette krav til brukeren, og skal kontrollere at kravene følges.

Terum (Terum, 2003) skiller mellom saksbehandlers «klientorientering» i motsetning til forvaltningsorientering. Han viser til Ranger (Ranger, 1986) som påpeker at forvaltningsorienteringen dominerer. Løsningene som er tilgjengelige for saksbehandler definerer problemene som brukeren har, i stedet for at problemene til brukeren finner adekvate løsninger. På den andre siden viser han til at klientorientering kan være problematisk ved at brukerne møter med klare bestillinger, og ikke ønsker helhetlige vurderinger med til dels inngående spørsmål.

De ulike rollene krever at saksbehandler må ha innlevelse og deltakelse i brukerens situasjon, samtidig som det kreves en distanse for å ivareta portvokterrollen. Dette dilemmaet kan være et argument for enten et organisatorisk skille, eller et krav om å skille funksjonene internt i organisasjonen.

Brukerretting krever innsats på mange områder

Utvalget vil peke på at organisering bare er et av flere virkemidler for å få en mer brukerrettet forvaltning. Det primære for brukeren er at han eller hun får god bistand, støtte og hjelp i forhold til sitt behov. Produktene, - stønadsordningene og tjenestene -, er det fundamentale. Et regelverk som gjør det mulig med individuelle tilpasninger vil gi mer målrettede produkter og bedre brukerretting. Høy fagkompetanse hos saksbehandleren, kombinert med evne til å bruke denne kompetansen i forhold til den enkelte brukers situasjon vil være viktig. Kultur, holdninger, arbeidsmetoder, og gode og avklarte samarbeidsformer med tjenester utenfor selve arbeids- og velferdsforvaltningen, er også viktige virkemidler for å få en god brukerretting.

Brukerretting og samordning

Bakgrunnen for at arbeidet med en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen ble satt i gang, var Stortingets vedtak høsten 2001, der de ba om at spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten ble utredet, og viste til behovet for større samordning mellom de ulike etatene. Målet har vært å få en mer helhetlig tilnærming, der hele virkemiddelapparatet til arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialkontoret tas i bruk i saksbehandlingen overfor den enkelte bruker. Sosialkomiteen har ved en rekke anledninger uttrykt bekymring for at mennesker med hjelpebehov ikke får adekvat hjelp, og at mange blir «kasteballer» mellom ulike etater.

Utvalget ser på en samordning av arbeids- og velferdstjenestene og en helhetlig tilnærming til brukerne som avgjørende for å realisere en mer brukerrettet forvaltning. Regjeringen har også gjenspeilet dette i utvalgets mandat, ved å peke på at hensynet til at brukere med sammensatte tjenestebehov får et godt og samordnet tjenestetilbud skal vektlegges spesielt.

Utvalget legger til grunn at den enkelte bruker som er i en gitt situasjon der det er aktuelt med ytelser og/eller tjenester fra det offentlige, skal møte en enhetlig og samordnet forvaltning. Sammensatte tjenestebehov skal møtes med et samordnet tjenestetilbud.

Uvalget vil peke på at det finnes en grense for hvor langt organisatorisk samordning vil være tjenlig og ønskelig som samordningsvirkemiddel for offentlig virksomhet generelt, og innen arbeids- og velferdspolitikken spesielt. Det offentlige ansvaret innen velferdspolitikken dekker et bredt spekter av ansvarsområder og ulike tjenester og ytelser som barnehager, utdanning, helse, omsorgstjenester, sosiale tjenester, arbeidsmarkedstjenester og inntektssikring. Selv om det for så å si alle disse tjenestene er behov for samarbeid i gitte tilfelle, vil neppe en total samorganisering være det riktige grepet for å ivareta samordningsbehovet. En viss grad av sektorisert og formålsdelt forvaltning vil være nødvendig. Det innebærer ikke at det ikke er et åpenbart behov for sammenslåing og bedre samorganisering innen den brede arbeids- og velferdsforvaltningen, men at en må se i øynene at en fortsatt vil få organisatoriske grenser mellom områder, hvor da samarbeid og samordning vil være viktig.

Når utvalget skal vurdere alternative organisasjonsmodeller, vil en vesentlig forutsetning være at det sikres en helhetlig forvaltning av de arbeids- og velferdstjenestene som vil være aktuelle for brukere med sammensatte behov.

Det har over tid vært en rekke samordningsbestrebelser og andre tiltak for å sikre at brukere som trenger bistand for å forbli eller bli inkludert i arbeid eller aktiv virksomhet, skal få et mest mulig helhetlig tilbud. Likevel oppfatter Stortinget «kasteball»-problematikken mellom de ulike tjenestene fremdeles som så stor at det har bedt om å få utredet en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det kan være ulike grunner til at samordningstiltak og -bestrebelser ikke har ført fram til ønsket resultat. Utvalget vil likevel peke på at så lenge ansvaret for de konkrete beslutningene og forvaltningsvedtakene som skal gjøres er fordelt på ulike organisasjoner og får konsekvenser for ulike budsjetter, vil det være en risiko for manglende helhet og for kostnadsoverveltning. En slik risiko må likevel ses i lys av andre mål og hensyn av betydning for velferdspolitikken og for modernisering av offentlig virksomhet. Slike hensyn drøftes i kap. 8.

Brukerretting i forhold til rettssikkerhet og personvern

Rettssikkerhet og personvern er god brukerretting. Rettssikkerheten skal sikre at brukeren ikke blir utsatt for tilfeldige avgjørelser fra forvaltningen. Det må ligge et regelverk til grunn som sikrer brukeren visse rettigheter. Videre må det være et klagesystem som gir brukeren mulighet til å få prøvd sin sak for en annen instans. Uavhengig overprøving av forvaltningens vedtak er et sentralt element i rettssikkerheten. Personvern skal sikre at informasjon som enten forvaltningen innhenter eller som brukeren gir, ikke misbrukes. Brukeren skal ha størst mulig kontroll over bruken av opplysninger om seg selv, og skal ha trygghet for at følsomme personopplysninger ikke spres unødig.

6.3.3 En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må ha oppmerksomhet rettet mot både at en bruker ressursene på de rette tiltak og tjenester (formålseffektivitet) og på at de tjenester en yter frambringes uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet).

Formålseffektivitet

Utvalget vil peke på at for å få en mest mulig formålseffektiv drift, krever det en klarest mulig definisjon av hva formålet er/skal være for det aktuelle forvaltningsområdet. På den andre siden setter en formålseffektiv drift krav til handlingsrom for loka-

le tilpasninger på virkemiddelsiden, både sett i forhold til lokalsamfunnet og sett i forhold til enkeltpersoner.

Forvaltningen opererer ikke i et tomrom, men er avhengig av ulike parter i omgivelsene. For å sikre formålseffektivitet, må alle aktørene som påvirker et område arbeide mot det samme målet, og ulike tiltak og virkemidler som settes inn må ha en sammenheng som gjør at de forsterker hverandre, og ikke hindrer måloppnåelse. Det er mange aktører som påvirker målet om flere i arbeid og færre på trygd. Leger og behandlingsapparatet har en viktig rolle både som portvoktere/premissgivere i forhold til å få færre på trygd, og som forvaltere av virkemidler for å bidra til at brukerne i minst mulig grad og i kortest mulig tid er fraværende fra arbeidslivet på grunn av sykdom. Arbeidsgiverne har en nøkkelrolle i å legge til rette for at brukerne skal kunne få arbeid eller beholde arbeid. Både disse partene og andre aktuelle samfunnsaktører bør ha insentiver for å begrense antallet som kommer på trygd i stedet for arbeid. Organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen bør i størst mulig grad legge til rette for at alle aktuelle aktører kan samarbeide, slik at de ulike tiltakene som settes i verk rundt brukeren forsterker hverandre, og ikke virker i ulik retning.

Flere i arbeid og aktiv virksomhet er et mål både på samfunnsnivå og individnivå. Sett ut fra samfunnsnivå vil en formålseffektiv forvaltning tilsi at innsatsen prioriteres mot de gruppene som har størst sjanse til å komme i arbeid. Dette vil kunne kollidere med interessen til den enkelte bruker.

En formålseffektiv drift setter krav til at forvaltningen er organisert slik at det legges til rette for gode tilbakemeldingsrutiner både fra ansatte og brukere, og at det muliggjør systematisk evaluering av i hvilken grad virkemidlene som settes inn fører til økt måloppnåelse.

Kostnadseffektivitet

Utvalget viser til at en kostnadseffektiv drift – «mer igjen for pengene» – ikke betyr billigst mulig drift uansett, men riktig kvalitet til lavest mulig kostnad. Mangel på definisjon av «riktig kvalitet» fører til stadig opplevd behov i forvaltningen for økte ressurser for å kunne dekke de behovene som brukerne har. Forvaltningens ressurser er begrenset, og det er en styringsoppgave å sikre at disse blir prioritert riktig i forhold til de oppgaver som skal løses og de mål som er satt. Ressursene bør primært styres ut fra hvilke beslutninger som er tatt om riktig kvalitet på tjenestene, og ikke ut fra mer eller mindre tilfeldige behov som blir presentert. En mest mulig kostnadseffektiv drift vil kreve en mest mulig presis avklaring fra de ansvarlige på ulike nivå i organisasjonen på hva som skal være riktig kvalitet. Definisjon av riktig kvalitet vil nødvendigvis måtte være på ulikt detaljnivå, men må stå i en logisk sammenheng fra det politiske beslutningsnivået og fram til den enkelte medarbeider som er i kontakt med den enkelte bruker.

Kvalitet omfatter alt fra kvalitet på selve tjenesten og tilgjengelighet for brukerne, til trygghet for og tillit til det tilbudet som gis. Studier tilsier at den enkelte brukers opplevelse av kvalitet er mer avhengig av møtet mellom bruker og den enkelte tjenesteprodusent enn av kvantitativ ressursinnsats, jf. vedlegg 5 til NOU 2000:21: «Utfordringer og reformer i offentlig sektor» (Rattsø og Sørensen, 2000).

Gitt krav til kvalitet blir det spørsmål om å finne den organisasjonsform som gir mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene. Målet om en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning vil sette krav til styringsformer, finansierings- og beslutningssystem. Videre vil det gi føringer på lokal eller sentralisert utføring av ulike arbeidsoppgaver, krav til bruk av teknologi m.v.

I dagens oppsplittede forvaltning kan det tas beslutninger i en etat som har store konsekvenser for en annen av etatene, uten at disse konsekvensene er kjent og vurdert når beslutningen blir tatt. Det som oppleves som effektiv ressursbruk i den ene etaten, kan på den måten gi negativ effekt for arbeids- og velferdsforvaltningen som helhet. En kostnadseffektiv drift setter krav til en helhetsvurdering i forhold til forvaltningen, der alle konsekvenser av en gitt beslutning blir analysert og vurdert.

Sammenheng mellom kostnadseffektivitet/ formålseffektivitet og finansieringsform

Finansieringssystemet vil kunne påvirke i hvilken grad det må settes fokus på formålseffektivitet og kostnadseffektivitet fra overordnet styringsnivå. En sterk sammenheng mellom måloppnåelse og finansiering vil i seg selv medvirke til både formålseffektivitet og kostnadseffektivitet internt i virksomheten. Som eksempel viser utvalget til forsøket i Aetat med kjøp av formidlingsrettede arbeidssøkertjenester. En stor del av finansieringen skjer under forutsetning av at leverandøren oppnår formålet; at brukeren skal få en arbeidsavtale. Finansieringsmodellen styrer leverandørens egeninteresse til å drive formålseffektivt.

«Penger følger bruker» vil som finansieringsmodell kunne sikre god kostnadseffektivitet i virk-

somheten i den grad både formål og kvalitetskrav er klart definert.

Spare på skillingen og la daleren gå?

Utvalget vil peke på at god formålseffektivitet vil være et viktig kriterium for valg av organisasjonsmodell. Dårlig formålseffektivitet vil kunne bety lav måloppnåelse på alle områder, økte kostnader ved at flere kommer på trygd, og misfornøyde brukere. Å arbeide formålseffektivt er grunnleggende mye vanskeligere enn å arbeide kostnadseffektivt, og setter krav til mest mulig entydige og minst mulig motstridende mål.

6.3.4 Sammenheng mellom de tre hovedmålene

Utvalget konstaterer at det er en klar sammenheng mellom de tre hovedmålene for en organisasjonsreform som trekker i en positiv retning. Tiltak for å nå ett av målene vil i stor grad også øke sannsynligheten for måloppnåelse på andre områder. Tydeligst er denne sammenhengen mellom målene om arbeid og brukerretting. God brukerretting gir større sannsynlighet for å nå målet om arbeid.

Det er likevel en utfordring å trekke målene sammen, og i noen tilfeller kan de gi føringer i ulik retning:

- Brukerretting og tilgjengelighet som mål kan tilsi at oppgaver bør utføres nærmest mulig brukeren. Hensynet til kostnadseffektivitet og også til tilgjengelig kompetanse kan imidlertid tilsi sentralisering av oppgaver i større grad.
- En formålseffektiv forvaltning tilsier at innsatsen rettes inn mot de brukergruppene som ved hjelp av den bistanden de får i størst grad øker sin sjanse til å komme i arbeid. Dette kan stå i motsetning til målet om brukerretting og individuell vurdering og tilrettelegging. Målet om arbeid eller aktiv virksomhet er også et individuelt mål, og en brukervennlig forvaltning bør være tilbakeholden med å begrense innsatsen selv om sjansen for å komme i arbeid er liten.
- Fastsetting av et «riktig» kvalitetsnivå vil være viktig for å få en kostnadseffektiv drift. Dette kan oppleves som negativt og lite brukerrettet for de brukerne som har høyere forventninger. Imidlertid gir det større utfordring til å sikre forventningsavklaring for å redusere brukermisnøyen.
- Også internt mellom ulike delmål innenfor et hovedmål kan det være motstrid: Rettssikkerhet og personvern er et delmål under brukerretting. Det setter krav til mest mulig klart regelverk, og til avgrensning av informasjonsdeling mellom ulike saksbehandlere. På den andre siden vil individuell tilpasning tilsi fleksible lovregler og fleksibilitet og god samhandling mellom flere saksbehandlere.

Til tross ovennevnte eksempler legger utvalget til grunn at tiltak som settes inn i forhold til de ulike målene i stor grad forsterker hverandre, og trekker i samme retning.

Organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen skal være et verktøy for å nå de oppsatte mål. Ved valg av organisasjonsløsning vil det likevel være nødvendig å gjøre avveininger og valg basert både på prioritering av målene og på ivaretakelse av andre nødvendige hensyn. Utvalget gjør dette i kap. 9 gjennom å formulere premisser for valg av organisasjonsmodell, og drøfte ulike organisasjonsmodeller opp mot premissene.

Kapittel 7
Reformbehovet

7.1 Innledning

I kapittel 3 har utvalget redegjort for de brede formålene og oppgavene i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken knyttet til arbeid, inntektssikring og hjelp til et meningsfylt liv i hverdagen. I kapittel 5 og 6 trekker utvalget fram og drøfter samfunnsmessige utviklingstrekk som utfordrer arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken og forvaltningen.

Utvalget ser det å bringe en større del av befolkningen i yrkesaktiv alder inn i aktivt arbeid, som den største utfordringen for arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette er nødvendig for å sikre framtidig verdiskaping og en langsiktig, bærekraftig arbeidsmarkeds- og velferdspolitikk. Utfordringen følger både av den demografiske utviklingen som radikalt endrer forholdet mellom den yrkesaktive og yrkespassive delen av befolkningen, og av at en stadig større del av den yrkesaktive befolkningen skyves over på passive stønader. En arbeidsmarkeds- og velferdspolitikk som har arbeid og aktiv virksomhet som mål, er også avgjørende for å bekjempe fattigdom og sosial ekskludering.

Utvalget ser det å etablere en brukerrettet arbeidsmarkeds- og velferdspolitikk som den andre hovedutfordringen. Dels følger denne utfordringen av målet om arbeid, dels er en mer brukerrettet arbeidsmarkeds- og velferdspolitikk nødvendig som følge av endringer i folks forventninger og holdninger. Skal arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken være effektivt innrettet mot arbeid og aktiv virksomhet framfor passive trygdeytelser, må innsatsen være innrettet mot den enkelte brukers behov og forutsetninger. Bistand til dem som i størst grad trenger hjelp fra det offentlige, må prioriteres. Samarbeidet mellom bruker og forvaltningen må ta utgangspunkt i brukerens behov og forutsetninger, og brukeren må i større grad være en aktiv part i samarbeidet.

Utvalget ser at det også er betydelige utfordringer knyttet til andre sider av arbeids- og velferdsforvatningens virksomhet. Oppgaver knyttet til pensjoner er et omfattende område for trygdeetaten, og oppfølgingen av Pensjonskommisjonens forslag vil være en stor oppgave framover. Utformingen av pensjonssystemet vil også være av stor betydning for i hvilken grad eldre arbeidstakere vil ønske å stå lengre i arbeid. Trygdeetaten har store oppgaver knyttet til finansiering av helsesektoren. Her er det omfattende utfordringer knyttet til kostnadskontroll og effektiv utnyttelse av ressursene. Videre har trygdeetaten ansvar for familieytelser, bidragssaker m.v. og hjelpemidler i arbeids- og hverdagsliv. Med visse unntak, f.eks. beslutninger om alderspensjon blant eldre arbeidstakere i yrkesaktiv alder, deler av hjelpemiddelområdet, og stønader til enslige forsørgere, har utvalget i sin gjennomgang av samfunnsmessige utfordringer ikke sett at det i tilknytning til de nevnte områdene skulle være spesielle utfordringer knyttet til samordning mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Utvalget vurderer derfor ikke spesifikke reformbehov knyttet til disse områdene. Utvalgets vurderinger av løsninger og forslag i senere kapitler må imidlertid ta hensyn til at brukerne av tjenester innenfor pensjons- og helseområdet skal betjenes på en hensiktsmessig og god måte.

I tillegg til de sosiale tjenestene som utvalget har beskrevet i kap. 3, har kommunene ansvar for et bredt spekter av tjenester som skal bidra til at innbyggerne skal kunne komme i arbeid, f.eks. utdanning, helse, språkopplæring og kvalifisering av innvandrere. Botilbud og barnehagetilbud kan også sees i et slikt perspektiv. Kommunene har også ansvar for tjenester som skal gi personer i yrkesaktiv alder som ikke kan arbeide, et bedre og mer meningsfylt liv i hverdagen. Utvalget legger vekt på arbeids- og velferdsforvaltningens behov for samordning med disse oppgavene, men har ikke vurdert om det der er et grunnleggende reformbehov.

Utvalget velger i dette kapitlet å innrette sin analyse av reformbehovet mot de to hovedutfordringene arbeid og brukerretting. Utvalget ser først nærmere på måloppnåelsen på de to områdene. Deretter drøftes betydningen for måloppnåelsen av organiseringen av forvaltningen, inklusive organisasjonsmessig kostnadseffektivitet.

For å oppnå politiske mål har politikere en rekke virkemidler til rådighet som kan grupperes i tre hovedgrupper:

- Politiske målformuleringer og budskap.
- Tiltak av ulike typer, herunder lov og regelverk, økonomiske virkemidler/insentiver, administrative tiltak/insentiver, og andre tiltak som f.eks. kompetanseheving.
- Organisering.

Den politiske oppmerksomheten har gjerne vært rettet mest mot den midterste gruppen av virkemidler. Det er også disse som i størst grad har vært evaluert. Innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen har særlig effekten av aktive arbeidsmarkedstiltak vært tungt evaluert de siste ti-femten årene. Evalueringene har vært konsentrert om virkemidlene og deres økonomiske insentiver. I nyere tid har det vært større interesse for organisasjonsmessige forhold, spesielt i såkalte iverksettingsstudier. Vik-Mo og Nervik (1999) analyserer kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp. Studien viser stor variasjon i måten kommunene har brukt vilkåret på, og forfatterne knytter dette til organisasjonskulturen ved kontorene, som igjen har sin bakgrunn i utdanningsmessig bakgrunn og profesjonsmessige føringer. Ellwood (2003) har oppsummert erfaringene med velferdsreformen i USA, og vektlegger organisering og politisk budskap: «administrative insentiver og det brede budskap om forventninger og krav, både fra politisk hold og i samfunnet ellers, kan ha like mye å si for om folk arbeider, som økonomiske insentiver». Videre konkluderer han med at «forskere må tenke like systematisk på administrative insentiver og hvordan klientene blir behandlet på velferdskontorene som på økonomiske insentiver».[1] Erfaringene fra USA tilsier at det er viktig hva politiske myndigheter har som budskap, hva de stiller av forventninger og krav, og hvordan organiseringen av arbeids- og velferdstjenesten følger opp budskapet, spesielt at førstelinjen konsentreres om arbeidsretting.

Utvalget har ikke direkte forskningsmessig eller empirisk grunnlag for å avgjøre hvilke av politikkens virkemidler som er viktigst for å oppnå politiske mål. Utvalget tar imidlertid utgangspunkt i at alle de tre hovedgruppene av virkemidler er virksomme.

Utvalgets oppdrag er å vurdere organiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i lys av spørsmålet om det er et samordningsbehov. Samtidig som utvalget ser organisering som et viktig virkemiddel for å oppnå politiske mål, ser utvalget at apparatet som en har til rådighet, ikke er satt opp med en helhetlig ivaretakelse av arbeidslinjen som formål. Hovedlinjene i dagens organisering reflekterer i stor grad behov og utfordringer i tidligere tider. Gjennomgangen av den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (jf. kap. 3) viser imidlertid at det er skjedd en endring over tid både i oppgaveansvar og tilnærming til hverandre for å svare på nye utfordringer. Alle de tre etatene har i dag ansvar for arbeidslinjen og for personer som har problemer i forhold til arbeidsmarkedet. Det har vært gjennomført enkelte organisatoriske endringer og omfattende samarbeid mellom etatene. Likevel synes ikke dette å ha vært tilstrekkelig for å nå det politiske målet. De stadige samarbeidsbestrebelsene og oppgaveendringene i løpet av det siste tiåret, kan i seg selv indikere at det er et organisasjonsmessig reformbehov. Etter utvalgets syn kan en derfor ha som utgangspunkt for en analyse av reformbehovet:

- At arbeid ikke står tilstrekkelig i fokus i dagens arbeids- og velferdsforvaltning og at det dermed ikke er tilstrekkelig kraft i arbeidslinjen.
- At dagens oppsplitting av ansvaret for arbeidslinjen i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken ikke er i samsvar med brukernes behov.

Utvalget har ikke materiale som direkte kan dokumentere kausale sammenhenger mellom organisering og svakheter i dagens system. Utvalget må belyse og drøfte slike mulige sammenhenger på grunnlag av foreliggende informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningen, utviklingen på arbeidsmarkedet og innenfor stønadsordningene, informasjon som utvalget selv har innhentet, og foreliggende data, og forskning som beskriver situasjonen på området og evaluerer effekten av tiltak. På denne bakgrunn må utvalget etter sitt beste skjønn, trekke sine konklusjoner om i hvilken grad en omorganisering kan møte reformbehovet.

Utvalget retter særlig oppmerksomheten mot forhold som henger sammen med hvordan ansvaret for trygd, arbeidsmarkedsytelser og tjenester, og sosiale ytelser og tjenester er delt i dagens arbeids- og velferdsforvaltning. I dette kapitlet legger ikke utvalget spesiell vekt på problemer knyttet til at ansvaret er delt på to forvaltningsnivåer, og drøfter heller ikke hva som kan være hensiktsmessig oppgavefordeling mellom stat og kommune. Dette gjøres i kap. 8. Utvalget vurderer heller ikke hvordan oppgaveløsningen blir ivaretatt innen hver etat gitt dagens ansvarsdeling. Det er dagens ansvarsfordeling mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten som står i fokus for utvalget. Men eksempler på hvordan forvaltningen fungerer, blir i noen tilfeller hentet fra de enkelte etater.

[1] Sitatene fra Ellwood (2003) er utvalgets oversettelse fra den engelske teksten til norsk.

7.2 Flere i arbeid, færre på trygd

Utvalget ser det som en hovedutfordring å få flere i arbeid og færre på trygd. I dette delkapitlet vurderer utvalget derfor måloppnåelsen for yrkesaktivitet og bruk av stønadsordninger, og ser nærmere på omfang og innretning av langtidsmottak av stønader for personer i yrkesaktiv alder, og på aktive tiltak som er rettet mot å få brukerne tilbake til arbeid.

7.2.1 Yrkesdeltakelse, arbeidsledighet og bruk av stønadsordninger[2] - Omfang og varighet

Yrkesdeltakelse og arbeidsledighet

Norge har en høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet i forhold til andre land. På 2000-tallet er om lag 80 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16-66 år yrkesaktive/i arbeidsstyrken. Yrkesaktiviteten er økt fra om lag 73 pst. siden 1980. Økningen er skjedd blant kvinner. Kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn skiller seg imidlertid ut med lav yrkesdeltakelse. Menns yrkesaktivitet er gått ned i perioden. Det skjer et betydelig frafall i yrkesaktiviteten hos begge kjønn i alderen 60-64 år, særlig blant menn. Nedgangen i yrkesaktivitet blant eldre arbeidstakere skyldes i stor grad overgang til uførepensjon. Avtalefestet førtidspensjon (AFP) gir også et bidrag til tidlig avgang fra arbeidslivet. Ved utgangen av 2003 mottok 34 000 slik pensjon.

I løpet av perioden siden 1980 er det også skjedd en betydelig endring i ledighetsbildet. Fra 1980 til 1983 doblet ledighetsprosenten seg fra 1,7 i 1980 til 3,4 i 1983. Ledigheten gikk deretter ned, men økte på nytt i siste halvdel av 1980-tallet, til toppåret i 1993, med en ledighet på 6 pst. Ledigheten sank deretter til 3,2 pst. i 1999. Dette, som var nær toppnivået i første halvdel av 1980-tallet, var det laveste nivå på 1990-tallet. I 2003 utgjorde arbeidsledigheten 4,5 pst. av arbeidsstyrken. Ledigheten ser dermed ut til å ha stabilisert seg på et høyere nivå enn før 1980. Blant de registrert ledige er det i underkant av 60 pst. som mottar dagpenger. Det er en noe lavere andel enn på 1980 tallet.

De fleste ordinære arbeidssøkere kommer tilbake i arbeid etter en kort ledighetsperiode. Det er derfor et vesentlig større antall personer som i løpet av et år er arbeidsledige, enn det gjennomsnittstall viser. I 2003 var det i gjennomsnitt registrert 92 600 helt ledige. I løpet av året var nesten 450 000 ulike personer registrerte arbeidssøkere. Av disse var 334 900 helt ledige. Nesten halvparten av de ledige kommer i arbeid innen 4 uker, og innen 14 uker har mellom 70-75 pst. kommet i arbeid/sluttet å søke, i henhold til Statistisk sentralbyrås (SSB) arbeidskraftundersøkelser (AKU). Aetats oversikt over registrerte ledige som i 2002 sluttet å melde seg hos Aetat (arbeidssøkernes egenmelding på sluttmeldekortet), viste at 70 pst. av de registrerte ledige hadde gått tilbake til arbeid, herav 13 pst. til deltidsarbeid (under 30 timer/uke).

I tillegg til at en stor del av de ledige kommer raskt tilbake i arbeid, er langtidsledigheten internasjonalt sett lav. I 2003 var 22 pst. ledige i 6 mnd. eller lengre. Dette har til dels sammenheng med bruken av arbeidsmarkedstiltak overfor de langtidsledige. Det er likevel noen som har langvarige ledighetsperioder. I 2003 hadde 7 pst. vært ledige et år eller lengre (AKU). I løpet av en 7 års periode fra september 1996 til september 2003 hadde 35 pst. av arbeidssøkerne til sammen arbeidssøkerperioder på mer enn 2 år bak seg (Aetat, 2003b).

Personer med svært langvarig ledighet vil ofte ha høy alder, svak utdanningsbakgrunn, ikke-vestlig landbakgrunn, helsemessige og/eller sosiale problemer. Mange kommer likevel i arbeid, selv etter lengre ledighet, men en betydelig andel personer med slike kjennetegn står i fare for å bli langvarige mottakere av sykdomsrelaterte eller sosiale stønader.

Måloppnåelsen når det gjelder å komme i arbeid for yrkeshemmede som er registrert hos Aetat, er lavere enn for ordinære arbeidssøkere. Innsending av sluttmeldekort til Aetat for 2002 viste at 44 prosent kom i arbeid umiddelbart etter endt attføring, herav 12 pst. i deltid. En analyse av utfall etter attføringsdeltakelse i perioden 1993-2000 tyder imidlertid på at det kan være færre som faktisk har fått en tilknytning til arbeidslivet av noe varighet (Fevang mfl., 2004), jf. tabell 7.9.

SSB utfører en årlig tilleggsundersøkelse til arbeidskraftundersøkelsen (AKU) for å kartlegge

[2] Dokumentasjonen i kap 7.2 for omtalen av situasjonen på arbeidsmarkedet og utviklingen i stønadsordninger er i all hovedsak hentet fra offentlige kilder som St.meld. nr. 14 (2002-2003), og St.prp. nr. 1 (2003-2004) (budsjettproposisjonen) for henholdsvis Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet, Basisrapport 2002 og Nøkkeltall 2003 fra Rikstrygdeverket (RTV), og Aetats statistikk for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. St.meld. nr. 14 (2002-2003) gir en dokumentasjon av sysselsettings- og stønadsutviklingen i perioden 1980-2001. Utvalget refererer kort til hovedtrekk i utviklingen i denne perioden på spesielt sentrale områder, samt trekker fram supplerende og ny informasjon. Aktuell arbeidskraftstatistikk er basert på SSBs arbeidskraftundersøkelser (AKU) for de ulike årene. Det refereres ikke spesielt til disse kildene i teksten. Når det refereres til arbeidsledige registrert hos Aetat, omtales disse som registrerte ledige.

om det er systematiske sammenhenger mellom funksjonshemming og funksjonshemmedes situasjon på arbeidsmarkedet. Undersøkelsen fra 2. kvartal 2003 dokumenterer dårlig måloppnåelse når det gjelder å få flere funksjonshemmede i arbeid. Mens 77 pst. av befolkningen i alderen 16-66 regnes som sysselsatte, gjelder dette bare 47 pst. av dem som regner seg selv som funksjonshemmet. Det er også en høyere deltidsandel blant de funksjonshemmede enn blant de sysselsatte totalt sett. 44 pst. av de sysselsatte funksjonshemmede jobbet deltid, mot 26 pst. totalt (Bø, 2003). I internasjonal sammenheng er likevel yrkesaktiviteten blant norske funksjonshemmede blant de høyeste. I vestlige land, utenom Norden, varierer sysselsettingsgraden mellom 22 og 45 pst. (Hvinden, 2004). SSBs undersøkelse gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om årsaker til at måloppnåelsen ikke er høyere. Om lag 1 av 5 som er i arbeid, sier at de har behov for tilrettelegging/mer tilrettelegging. Det kan derfor stilles spørsmål ved om tilretteleggingen på arbeidsplassen er tilstrekkelig, og om dette kan ha sammenheng med at ikke flere funksjonshemmede er sysselsatte.

Sykdomsrelaterte stønader

Omfanget av personer på sykdomsrelaterte stønader er et stort og voksende problem. Det gjelder særlig uførepensjon og sykepenger.

Antall *sykmeldte,* erstattede sykepengedager, og langtidsmottakere av sykepenger har økt sterkt de siste 20 årene, og økte meget sterkt i siste halvdel av 90-tallet. Antall sykepengetilfeller[3] for arbeidstakere økte fra 255 000 i 1993 med mer enn 100 pst. til 526 000 tilfeller i 2001, og antallet øker fortsatt. I 2003[4] mottok om lag 137 000 sykepenger. Erstattede sykepengedager betalt av folketrygden pr. sysselsatt har i løpet av en tiårsperiode økt fra 8-9 dager til rundt 14 dager i 2003. Hovedtyngden av sykepengemottakerne avslutter sitt sykepengemottak i løpet av ½ år. På 2000-tallet avslutter 1 av 3 sykepengeperioden innen 4 uker, i underkant av 1 av 3 avslutter innen 26 uker, og vel 1 av 3 er langtidsmottakere. Antallet som går ut hele sykepengeperioden har også økt, men har stabilisert seg på i underkant av 60 000 per år på 2000-tallet.

Sykefraværet er også preget av en betydelig grad av gjengangere[5]. I henhold til Rikstrygdeverkets (RTV) analyser av økningen i sykefravær i perioden 1993 til 1997 forklarer gjengangerne 40-50 pst. av økningen i erstattede sykepengedager. Det skjer også en viss grad av tilbakevandring til sykepenger etter rehabilitering og attføring, noe som forklarte om lag 9 pst. av økningen i erstattede sykepengedager fra 1996 til 1997. (RTV, 1997 og 1998)

RTV/SSB har begynt å føre statistikk over samlet sykefravær, både egenmeldt og legemeldt fravær[6]. Siden 2001 har det vært en økning i det totale sykefraværet. Sykefraværsprosenten[7] økte med 8,9 pst. (fra 7,8 til 8,5 pst.) fra 4. kvartal 2002 til 4. kvartal 2003.

Ved gjennomføring av attføringsreformen i 1994 gikk antall mottakere av *rehabiliteringspenger* ned, men har siden vært i sterk vekst. Ved utgangen av 2003 var antallet økt til 61 000 mottakere. Det har vært en sterk vekst i nye mottakere av rehabiliteringspenger. I 2003 lå antallet nye mottakere på om lag 56 000.

Varigheten i mottak av rehabiliteringspenger har også økt, noe som bl.a. skyldes at muligheten til unntaksvis å motta rehabiliteringspenger ut over ett år, ble utvidet pr. 1. januar 2001. Overgang fra sykepenger til rehabiliteringspenger har vært høy i perioden 2001-2003. Samtidig kommer en del av dem som oversendes Aetat for attføring, senere tilbake til rehabiliteringspenger. Dette har samlet sett medført en viss opphopningseffekt under rehabiliteringsordningen de siste årene. Før innstramming av unntaksreglene 1.1.2004 fikk om lag 40 pst. av mottakerne rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelsene, og gikk dermed lengre enn ett år på rehabiliteringspenger. Frischsenterets analyser viser at noen har mottatt slike ytelser i lang tid. Utvalget har ingen dokumentasjon av omfanget av personer som kommer tilbake til rehabiliteringspenger etter at andre forsøk på løsninger ikke har ført fram.

I perioden 1980 til 2003 økte antall personer på *uførepensjon* med over 140 000, fra om lag 160 000 personer i 1980 til over 300 000 i 2004. Dette utgjør mellom 9 og 10 pst. av den voksne befolkningen i yrkesaktiv alder. Innstrømmingsraten i forhold til sysselsettingen økte fra 7,1 pst. i 1993 til 10,4 i 2000. Kvinner er i flertall, og har også hatt den sterkeste veksten de siste årene. Sannsynligheten for å bli ufør øker med økende alder, og om lag halvparten av økningen i uførepensjoneringen de siste årene har sammenheng med endret alders-

[3] Sykepengetilfeller i folketrygden.
[4] I 2002 endret RTV sin registreringspraksis for sykepenger. Det blir derfor et brudd i statistikken som gjør at tall for 2002 og 2003 ikke er direkte sammenliknbare med tidligere år.
[5] Gjengangere defineres som personer som er sykmeldt mer enn én gang med mindre enn 6 måneder mellom sykepengetilfellene.
[6] Basert på sykmeldingsattester og Arbeidstaker/arbeidsgiverregisteret. SSBs statistikk for egenmeldt fravær er basert på en utvalgsundersøkelse.
[7] Fravær i prosent av avtalte dagsverk.

sammensetning i befolkningen. Muskel/skjelettlidelser og psykiske lidelser står for to tredeler av uførepensjoneringen. Fra og med 1.1.2004 ble det innført en ordning med midlertidig uførestønad for å redusere uførepensjonering.

Tallet på personer som til en hver tid er under *yrkesrettet attføring* lå i flere år etter attføringsreformen i 1994 på et relativt stabilt nivå rundt 53-55 000. Etter at regjeringen i 2000 signaliserte at flere skulle prøves på attføring før uførepensjon ble vurdert, økte antallet på yrkesrettet attføring. I 2003 var det om lag 80 000 i gjennomsnitt pr. måned på attføring. Økningen kan tilskrives både den innskjerpede prøvingen av attføring, og at stadig flere går ut tiden for sykepenger. Reaktivisering av allerede uførepensjonerte bidrar også til en økning i antall personer som gjennomgår yrkesrettet attføring. Attføringssøkerne står samlet sett lengre tilmeldt Aetat enn ordinære arbeidssøkere. Gjennomsnittlig varighet i attføring har økt over tid, og ligger nå i følge Aetat på over 600 dager. Gjennomstrømmingen på yrkesrettet attføring er derfor betydelig lavere enn gjennomstrømmingen for ordinære arbeidssøkere.

Økonomisk sosialhjelp

Innenfor 20-årsperioden 1980-2000 økte antallet mottakere av *økonomisk sosialhjelp* jamt fra 1980 til 1995. Deretter falt antall mottakere fram til 1999. På samme måte som for ledigheten er sosialhjelpsmottak konjunkturpåvirket. Etter en økning fra 1999 til 2000, har tallet fra og med 2000 holdt seg relativt stabilt. På 2000-tallet mottar om lag 130 000 økonomisk sosialhjelp. Nesten halvparten mottar støtte i bare 3 måneder.

SSB har på oppdrag for Arbeids- og administrasjonsdepartementet foretatt en analyse av langvarige sosialhjelpsmottakere og bruk av arbeidsmarkedstiltak i perioden januar 1992 til desember 1999 (Dahl, 2003)[8]. I denne perioden gikk 2 av 3 ut av ordningen innen 6 måneder, mens 1 av 3 (knapt 138 000 personer) hadde hatt en eller flere sosialhjelpsperioder på minst 6 måneder. I gruppen med langtidsmottak av økonomisk sosialhjelp hadde 55 pst. én periode. 45 pst. (om lag 62 000 personer) hadde to eller flere perioder med langvarig sosialhjelpsmottak.

I gruppen med langvarig sosialhjelpsmottak hadde 1 av 3 (vel 46 000) mottatt økonomisk sosialhjelp i to år eller lengre. 1 av 5 (om lag 28 000) hadde mottatt sosialhjelp i tre år eller lengre. Blant personer som hadde hatt én eller flere perioder med langvarig sosialhjelpsmottak, var 1 av 4 (33 000 personer) ikke yrkesaktive[9] i noen del av perioden. Gruppen av ikke yrkesaktive kjennetegnes av lavere utdanning, høyere alder og flere ikkevestlige førstegenerasjonsinnvandrere enn blant gruppen yrkesaktive. Analysen viser imidlertid ikke overganger til arbeid eller trygd for langvarige sosialhjelpsmottakere.

Frischsenteret har for perioden 1993-2000, sett på stønadsforløp[10] som starter med et problem knyttet til ledighet, helse eller sosialproblem. Av disse, hadde forløpene som startet med et helseproblem og et ledighetsproblem omtrent samme mønster. Om lag 70 prosent var ute i løpet av et halvt år. 30 pst. varte lengre. Av forløp som startet med et sosialproblem, var bare 50 pst. ute innen et halvt år. Nesten 40 pst. varte lengre enn ett år (Fevang mfl., 2004), jf. tabell 7.1.

Spesielle tiltak for å få flere i arbeid og redusere passiv stønadsbruk

Tiltak for å redusere sykefravær og uførepensjonering – Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA)

Den store økningen som skjedde på de sykdomsrelaterte ordningene i løpet av 90-tallet førte til et sterkt politisk ønske om å vurdere reformer på området. I 1999 ble Sandmanutvalget nedsatt for å utrede årsaker til økt sykefravær og nytilgang til uførepensjon i forhold til bl.a. arbeidsmarkedet, befolkningsutviklingen, helsetilstanden, og regelverk, og å foreslå tiltak som kunne redusere sykefraværet og begrense uføretilgangen. Det lå ikke i utvalgets mandat å se på organisering.

Utvalget fant ingen klare årsaker til den sterkt økte tilstrømmingen til disse ordningene. Utvalget påpekte at de sykdomsrelaterte ordningene er preget av at brukerne (både arbeidsgivere og arbeidstakere) har interesse av dem, at de i liten grad belaster brukerne økonomisk, mens en tredje part (staten/fellesskapet) tar den største belastningen. Utvalget fremmet forslag til noen løsninger for å få bedre kontroll med tilstrømming og utstrømming

[8] Analysen er basert på registerdata som omfatter i alt vel 412 000 personer som har mottatt sosialhjelp av varierende lengde. Den videre analysen omfatter i underkant av 138 000 personer som ikke er alders- eller uførepensjonister, og som har mottatt sosialhjelp i en eller flere perioder på minst 6 måneder i 1992-1999.

[9] I denne sammenheng er «ikke yrkesaktiv» definert som personer som ikke har hatt lønnsinntekt eller inntekt fra selvstendig næringsdrift i noen del av perioden 1992-99.

[10] Et forløp defineres som et stønadsmottak som etter oppstart ikke har avbrudd kortere enn 12 mnd. Etter 12 mnd. uten stønadsmottak regnes forløpet for å være avsluttet dersom stønadsmottak ikke tas opp igjen. Et individ kan ha flere forløp.

av ordningene, bl.a. forslag om å komme tidligere inn med aktive tiltak, tiltak for å bedre insentivene, og forslag for klargjøre grensesnittet mellom Aetat og trygdeetaten. Trygdeetaten skulle ha det offentlige hovedansvaret for å samarbeide med arbeidsgivere om forebygging av sykefravær og attføring av ansatte, mens Aetat skulle ha ansvar for rekruttering til arbeidslivet og annen innsats overfor personer som ikke var i arbeid. Det nye grensesnittet førte til at trygdeetaten, i sterkere grad enn før, skulle forholde seg aktivt til arbeidsgivere. Det vil si at begge de statlige etatene nå har et ansvar for, og er avhengige av, et aktivt samarbeid med arbeidsgivere for å få flere i arbeid og færre på trygd.

I budsjettbehandlingen for 2004 ble det foretatt ytterligere endringer for å få et klarere grensesnitt mellom trygdeetatens og Aetats ansvar for tilbakeføring til arbeid. Vedtakskompetansen for attføring ble samlet i Aetat med virkning fra 1. juli 2004. Attføringsfeltet har vært preget av at Aetat og trygdeetaten i en del saker har hatt ulik vurdering av attføringssøkerens mulighet for å komme i arbeid. Lovendringen vil redusere noe av samordningsbehovet mellom trygdeetaten og Aetat, og de problemer som oppsto for brukerne når trygdeetaten og Aetat hadde ulik vurdering av om attføring var hensiktsmessig og nødvendig. Den nære sammenhengen mellom de sykdomsrelaterte ordningene innebærer imidlertid at det fortsatt vil være et behov for et samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat. Det er også vedtatt at yrkesrettet attføring skal vurderes senest ved utløpet av sykepengeperioden. Ved mottak av rehabiliteringspenger skal yrkesrettet attføring vurderes så tidlig som mulig eller når vedkommende har mottatt rehabiliteringspenger i 6 måneder. Et viktig politisk grep er også innføring av en tidsbegrenset uførestønad fra 1. januar 2004. Denne vil signalisere at stønad ved uførhet ikke nødvendigvis er en varig tilstand. Stønaden gis for ett til fire år, og forutsetter en gjennomgang av den trygdedes situasjon før stønadstidens utløp.

I mangel av politisk konsensus om Sandmanutvalgets forslag på sykepengeområdet, ble Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA) forhandlet fram. Jf. omtale i kap. 3. Formålet er først og fremst å få ned sykefraværet, men også å bidra til å få flere med redusert arbeidsevne i arbeid, og få eldre arbeidstakere til å stå lengre i arbeid. Trygdeetaten har etablert arbeidslivssentre i hvert fylke for å følge opp myndighetenes del av avtalen. Arbeidslivssentrene har tilgang til trygdeetatens aktive tiltak som beskrevet i kap. 3, f.eks. gradert og aktiv sykmelding, kjøp av helsetjenester, bruk av hjelpemidler etc. Tiltak som er forbeholdt IA-bedrifter, er tilretteleggingstilskudd og tilskudd til bedriftshelsetjenester. Arbeidet med avtalen innebærer at trygdeetaten har fått økt kontakt med bedrifter og arbeidsgivere og økt fokus på tiltak som har arbeid som mål. Etter utvalgets syn kan Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv sees som et institusjonelt uttrykk for at partene i arbeidslivet og staten ser både at arbeidsplassen er opphav til sykefravær, og at arbeidsplassen er den viktigste arena for fraværsoppfølging og innsats for tilbakeføring til arbeid.

Arbeidet med IA-avtalen ble evaluert i 2003. Det generelle sykefraværet gikk noe opp i den første delen av avtaleperioden, men første trinn i evalueringen har likevel gitt grunnlag for en forsiktig optimisme med tanke på redusert sykefravær i de bedrifter som har inngått en avtale (Dahler, 2003). Eksempler fra enkeltvirksomheter viser at det er mulig å oppnå en sterk reduksjon av sykefraværet gjennom IA-arbeidet[11]. Det gjenstår derfor fortsatt å se om IA-avtalen vil gi den ønskete måloppnåelse med reduksjon av sykefraværet på 20 prosent i fireårsperioden. I henhold til Intensjonsavtalen skulle bedriftene også forplikte seg til å ta inn flere personer med redusert arbeidsevne, og få flere til å stå i arbeid lengre. Det ble imidlertid ikke satt noen konkrete mål på disse punktene. Det en har sett i evalueringen av den første perioden, er at virksomhetene har prioritert arbeidet med å få ned sykefraværet. Evalueringen viser at få bedrifter har hatt mål knyttet til å inkludere flere med redusert funksjonsevne og å øke pensjonsalderen. Virksomhetenes mål har vært rettet mot egne ansatte, og få/ingen har hatt som mål å rekruttere flere seniorer eller personer med redusert funksjonsevne. Ved utgangen av 2003 ble partene i arbeidslivet og regjeringen enige om å videreføre IA-avtalen. For resten av avtaleperioden til 2005 er hovedfokus fortsatt på reduksjon av sykefravær. Det er imidlertid forutsatt at arbeidslivets parter også skal være forpliktet til å ta inn flere med redusert arbeidsevne, og få flere til å stå lengre i arbeid.

Fattigdomsbekjempelse

Fattigdomsbekjempelse er et viktig politisk mål. Dersom en, som en hovedindikator på fattigdom, legger til grunn lavinntekt målt ved 50 pst. av medianinntekten som varer i tre år, utgjorde gruppen av fattige i Norge 2,3 pst. av befolkningen i treårsperioden 1997-1999. Dette tilsvarer om lag 90 000 personer. På 2000-tallet er det indikasjoner på en svak nedgang. Legger en andre mål til grunn, kan

[11] NHO kårer hver måned en eksemplarisk IA-bedrift, jf NHOs Internettsider nho.no.

en komme fram til et større omfang. Årsakene til fattigdom kan være ingen eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet, dårlig helse, rusmiddelproblemer, ustabile boforhold, sosial utestengning m.v. Innsats for å få flere i arbeid vil gjøre flere i stand til å forsørge seg selv, og er dermed et viktig ledd i bekjempelsen av fattigdom. Siden fattigdom også kan skyldes ulike sosiale problemer, er det behov for å se ulike virkemidler i sammenheng med arbeidsrettet innsats. Regjeringens tiltaksplan mot fattigdom omfatter derfor bl.a. et samarbeid mellom Aetat og sosialtjenesten i 45 kommuner.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å gå inn i drøftingen av nivået for fattigdom i Norge eller foreta en omfattende drøfting av problemet. Utvalget ser det som en hovedutfordring å få flere i arbeid. Arbeid er et viktig virkemiddel for å bekjempe fattigdom, og i den grad en samordning av arbeids- og velferdsetatene kan bidra til dette, vil det også være et bidrag til å bekjempe fattigdom.

Tiltak for å styrke innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv

Introduksjonsloven for nyankomne innvandrere av 4. juli 2003 gir innvandrerne rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram som omfatter stønad til livsopphold og ulike typer tjenester. Formålet med loven er å få innvandrerne over fra passiv økonomisk sosialhjelp til en aktiv situasjon der ytelse kobles sammen med krav til deltakelse. Kommunene har ansvar for å iverksette tjenester for innvandrere som er bosatt i kommunen. Programmet skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberede på deltakelse i yrkeslivet. Det skal utarbeides en individuell plan. Gjennomføringen av arbeidsrettede tiltak innebærer et samarbeid mellom kommunen og Aetat som har ansvar for informasjon, veiledning, formidling til arbeid og vurdering av egnete arbeidsmarkedstiltak.

7.2.2 Lange og sammensatte stønadskarrierer

Dagens situasjon når det gjelder bruk av sykdomsrelaterte stønadsordninger er preget av at mange mottar slike stønader over lange perioder. Etter utvalgets syn er det grunn til å tro at lange, og sammensatte stønadskarrierer er et omfattende problem i dagens arbeids- og velferdsforvaltning. Forløpsanalyser viser at stønadsmottak over et halvt år ofte er innledningen til lengre stønadskarrierer, at overgangen til uførepensjon øker med økende varighet i stønadskarrierene, og at det synes å være vanskelig å komme tilbake til arbeid etter langvarige karrierer med stønad (Nordberg og Røed, 2002, Fevang mfl., 2004).

Kunnskap om stønadskarrierer

Registerdata fra de enkelte tjenestene gir oversikt over langvarig bruk av ulike stønadsordninger. Den videre omtalen av stønadskarrierers sammensetning og varighet er hovedsakelig basert på ulike analyser foretatt av Frischsenteret på grunnlag av registerbaserte forløpsdata fra store deler av 1990-tallet, men også andre undersøkelser trekkes inn.

Frischsenteret foretok i 2002 en deskriptiv analyse av strømmene mellom ulike typer brukerkarrierer (av sykdomsrelaterte ytelser og tjenester) og arbeidsmarkedet. Det konkluderes med at mange personer har problemer med å komme seg ut av slike karrierer. Sykefravær som strekker seg over et halvt år, er ofte innledningen til lange trygdekarrierer, selv for relativt unge arbeidstakere. Attføringsopplegg ser ut til å være en utsettelse, snarere enn en forebygging av permanent utstøting fra arbeidsmarkedet. Analysen viser at risikoen for uførepensjonering øker med økt varighet på sykdomsforløp og fravær fra arbeidslivet, og at det er en betydelig overgang til uførepensjon blant etatenes felles brukere. Forskerne så også på stønadskarrierer før yrkesrettet attføring ble iverksatt. Blant personer som startet attføringstiltak i 1995, var over halvparten registrert som trygdemottakere allerede tre år før tiltaket. Bildet er altså preget av lange og sammensatte stønadskarrierer før aktive tiltak ble satt inn. Dette til tross for at det er et mål at aktive tiltak skal settes inn tidlig. (Nordberg og Røed, 2002) Dette kan indikere at det skjer en innelåsing på passive stønadsordninger.

Det samme bildet bekreftes av nye analyser som Frischsenteret har foretatt på oppdrag for utvalget (Fevang mfl., 2004). Senteret har analysert karrierer inn i, rundt i og ut av stønadsordningene i arbeids- og velferdsforvaltningene, og ser på brukerforløp som ble konstruert på grunnlag av data som omfatter årene 1992-2000. Ulike registrerte tilstander ble sett som ett forløp dersom det ikke var avbrudd på minst 12 måneder. Et avsluttet forløp forutsatte at personer skulle være ute av midlertidige ytelser i minst 12 måneder, og samtidig registrert med inntekt for å bli ansett for å være i arbeid eller gått over til uførepensjon. Av nesten 2,5 millioner forløp, fordelt på 1,6 millioner forskjellige individer, ble 39 pst. avsluttet innen tre måneder, mens 23 pst. varte mer enn ett år. Om lag 83 pst. av forløpene endte med gjenopptakelse av/overgang til arbeid. 5 pst. endte med uførepensjon.

Tabell 7.1 Brukerforløp januar 1993-desember 2000, etter starttilstand, varighet og utfall. Prosent.

Forløp starter med:	Ledighet[1]	Sykdomsproblem[2]	Sosialhjelp
Forløp - antall	855 100	1 465 400	112 700
Varighetsfordeling – forløp med start 93-98			
Varighet < 3 mnd.	28	46	29
Varighet 3-6 mnd.	25	23	18
Varighet > 7 mnd.	47	31	53
Herav: varighet > 12 mnd.	29	18	41
Utfall (avslutningsårsak – forløp med start 93-98)			
Jobb, gjenopptakelse av arbeid	83	85	55
Uførepensjon	1	8	4
Annet[3]	16	8	41

[1] Omfatter registrerte helt ledige med og uten dagpenger.
[2] Sykdomsproblem omfatter personer som starter et forløp med sykepenger, rehabiliteringspenger, yrkesrettet attføring/under utredning for yrkesrettet attføring. Analysen omfatter ikke personer med sykefravær i arbeidsgiverperioden.
[3] «Annet» omfatter personer som ikke har fått noe utfall innen dataperioden er slutt, eller at de ikke gjenfinnes i noen av registrene, f.eks. pga. dødsfall eller flytting til utlandet.

Kilde: Fevang mfl., 2004

Tabell 7.2 Langtidsforløp (over 6 måneder) januar 1993-desember 2000, etter starttilstand, varighet og utfall. Prosent.

Forløp starter med:	Ledighet	Sykdomsproblem	Sosialhjelp
Forløp - antall	402 000	465 300	57 600
Varighetsfordeling – forløp med start 93-98			
Varighet 6-12 mnd.	44	48	28
Varighet < 12 mnd.	56	52	72
Utfall (avslutningsårsak) – forløp med start 93-98			
Jobb, gjenopptakelse av arbeid	78	60	46
Uførepensjon	2	22	6
Annet	20	18	48

Kilde: Fevang mfl., 2004

Tabell 7.1 viser at over, eller rundt, halvparten av forløpene uavhengig av startårsak avsluttes i løpet av de 6 første månedene. Nesten 70 pst. av forløp som starter med et sykdomsproblem avsluttes i løpet av det første halve året. 31 pst. varte lengre enn 6 måneder, herav varte nesten 20 pst. over ett år. 47 pst. av forløpene som startet med ledighet og hele 53 pst. av forløpene som starter med økonomisk sosialhjelp[12] varer lengre enn et halvt år. Over 40 pst. av forløpene som startet med sosialhjelp, varte lengre enn ett år.

Over 80 pst. av forløpene som starter med ledighet eller sykdomsproblem ender med tilbakeføring til arbeid, mens dette bare gjelder 55 pst. av forløpene som starter med sosialhjelp. «Sykdomsforløp» har betydelig høyere sannsynlighet enn andre forløp for å ende med uførepensjon.

Tabell 7.2 beskriver langtidsforløp over 6 måneder. Sannsynligheten for at forløpet skal vare over ett år øker. Over 50 pst. av langtidsforløpene som startet med ledighet eller sykdomsproblem, og hele 72 pst. av langtidsforløpene som startet med sosialhjelp, varte over ett år. Sjansene for overgang til arbeid faller og sjansene for overgang til uførepensjon øker i alle langtidsforløp. I langtidsforløp som startet med et sykdomsproblem, ble sannsynligheten for overgang til uførepensjon

[12] I analysen fra Frischsenteret (Fevang mfl., 2004) omtales forløp som starter med ulik status/ytelse. Forløp som starter med «sosialhjelp» betyr at forløpet starter med registrert mottak av økonomisk sosialhjelp.

Tabell 7.3 Varighet i brukerforløp med start i perioden 1993 og 1994, andel individer med gjentatte forløp, total tid som stønadsmottaker i en femårsperiode etter forløpsstart. Prosent.

Forløp med start i ulike tilstander:	Alle	Ledighet	Sykdoms-problem	Sosialhjelp
Antall forløp:	581 742	259 600	289 600	32 500
Varighet for forløpene:				
1-6 mnd.	58	47	70	45
7-12 mnd.	15	19	12	12
13-36 mnd. (1-3 år)	18	24	12	21
37-60 mnd. (3-5 år)	6	7	4	12
Over 5 år	3	3	2	10
Andel individer med flere klientforløp i femårsperioden etter start av første forløp	44	35	52	34
Antall måneder som registrert bruker i femårsperioden etter start av første forløp[1]:				
1-6 mnd.	38	34	46	24
7-12 mnd.	20	20	20	13
13-36 mnd. (1-3 år)	32	34	29	36
37-60 mnd. (3-5 år)	10	12	6	27

[1] Disse fordelingene er basert på individer og bl.a. derfor skiller seg fra varighetsfordelingen for forløpene.
Kilde: Fevang mfl., 2004

nesten tredoblet. Seleksjon er en viktig årsak til dette resultatet. De friskeste kommer raskest i arbeid, mens de sykeste blir lengre i ordningen. På grunnlag av disse dataene alene kan en derfor ikke si noe om årsakssammenhenger mellom varighet som isolert faktor og sjansen for økt uførepensjonering.

I tabell 7.3 har en sett på forløp som startet i 1993 og 1994, og fulgt disse i en femårsperiode for å få et bilde av totale varigheter i forløpene, omfang av individer som i perioden har gjentatte forløp, og samlet tid som stønadsmottaker. 70 pst. av forløpene som startet med et sykdomsproblem avsluttes innen 6 måneder. 18 pst. varer lengre enn ett år, og 6 pst. lengre enn tre år. I forløp som starter med ledighet avsluttes nesten halvparten i løpet av et halvt år. 34 pst. varer lengre enn ett år. 10 pst. har gått lengre enn tre år[13]. Forløp som starter med sosialhjelp skiller seg ut med særlig lang varighet. På samme måte som forløp som startet med ledighet, avsluttes nesten halvparten av forløpene som startet med sosialhjelp innen et halvt år, men de øvrige forløpene har betydelig lengre varighet. 22 pst. varer lengre enn tre år, herav varer hele 10 pst. lengre enn 5 år. 9 pst. av alle forløpene varer lengre enn tre år.

Dataene viser at det er et betydelig omfang av gjengangere blant brukerne. I gjennomsnitt har 44 pst. av brukerne flere forløp. Over halvparten av brukerne som startet med et sykdomsproblem, har flere forløp. Det samme gjelder vel ⅓ av dem som startet med ledighet eller sosialhjelp.

Samlet sett viser disse dataene at det blant personer som startet sitt første forløp (januar 1993-desember 1994) med et sykdomsproblem, var et større omfang gjengangere enn blant personer som startet på andre måter. Likevel kom en større andel som startet med et sykdomsforløp (46 pst.), ut av midlertidige ordninger raskere enn personer som startet på andre måter. At så mange som ⅓ som startet med ledighet, befant seg i en registrert midlertidig tilstand mellom 1 og 3 år, og ytterligere 1 av 8 så lenge som 3-5 år i midlertidig tilstand, må trolig tilskrives at forløpene startet i en periode med fortsatt høy ledighet. Det samme kan trolig være tilfelle for en del av dem som startet med sosialhjelp. Siden de har sosialhjelp som hovedinntektskilde, vil også disse være helt eller delvis uten arbeid. Blant dem som startet sitt første forløp med sosialhjelp, var om lag ⅓ registrert med midlertidige tilstander i 1-3 år, mens over ¼ hadde en samlet varighet over 3 år.

[13] Deler av disse forløpene vil ha funnet sted før innføring av varighetsbestemmelsen i dagpengeregelverket som i 1998 fastsatte en maksimal varighet på tre år for å motta dagpenger.

Tabell 7.4 Brukerforløp (månedsobservasjoner[1]) januar 1993-desember 2000, etter starttilstand, varighet og forløpenes hovedtilstander. Prosent.

Forløp starter med: Månedsobservasjoner – antall (1000)	Ledighet 8 384		Sykdomsproblem 9 636		Sosialhjelp 1 554	
Varighet (Alle, 6+ måneder)	Alle	6+	Alle	6+	Alle	6+
Forløp – antall (1000)	855	402	1 465	465	113	58
Månedsobs. etter hovedtilstand - prosent						
Sosialhjelp	5	5	1	1	55	52
Ordinært ledige (med/uten stønad, ordinære tiltak)	83	81	9	11	28	29
Syk	6	7	69	61	5	6
Rehabilitering	1	1	9	12	3	4
Attføring (inklusive utredning)	5	5	13	16	9	10

[1] Månedsobservasjonene er basert på registrert tilstand/status ved slutten av hver måned.
Kilde: Fevang mfl., 2004

Tabell 7.4 gir et bilde av sammensettingen av stønadsforløpene. Den viser hvordan alle forløp og forløp med varighet over 6 måneder som starter på ulike måter, skifter hovedtilstander. Dette illustreres gjennom å summere opp alle månedsobservasjoner og vise hvordan disse fordeler seg på ulike hovedtilstander. Blant alle stønadsforløp som starter med ledighet og sykdomsproblem, omfatter om lag 70-80 pst. av stønadsmånedene bare én hovedtilstand. Forløp som starter med sosialhjelp har et annet mønster, der vel halvparten av stønadsmånedene omfatter kun sosialhjelp, og en betydelig andel på nesten 30 pst. av stønadsmånedene er knyttet til arbeidsledighet. Blant de langvarige stønadsforløpene endres hovedbildet forholdsvis lite. Den relativt beskjedne nedgangen i andre instanser som er inne i de langvarige forløpene som starter med sykdomsproblem, indikerer at personer i disse forløpene kan gå lenge på sykepenger før andre ordninger trer i kraft. Dette kommer utvalget tilbake til senere i kap. 7, jf. tabell 7.7. Sosialhjelp utgjør vel halvparten av hovedtilstandene i forløp som starter med sosialhjelp, også i de langvarige forløpene, og dette reiser spørsmål om flere instanser burde vært inne i bildet, om det skjer en innelåsing på sosialhjelp, og/eller om dette indikerer at en stor andel sosialhjelpsmottakere er lite aktuelle for arbeidsmarkedet.

Nærmere om noen typiske stønadsforløp mot uførepensjon

Uførepensjon kan vurderes i alle faser av et sykdomsrelatert stønadsforløp, og også uten at sykepenger har vært inne i bildet. For å illustrere omfang, varighet og svakheter i systemet, beskriver utvalget noen typiske stønadsforløp nærmere. Frischsenterets analyser av forløp fra 1993-2000 (Fevang mfl., 2004) og analyser fra Rikstrygdeverket (RTV) brukes for å supplere den kvalitative beskrivelsen.

Sykepenger - uførepensjon

Frischsenterets analyse konkluderer med at nesten alle stønadsforløp som startet med et sykdomsproblem i perioden 1993-2000, startet med sykepenger (Fevang mfl., 2004). De fleste vender raskt tilbake til arbeid, men overgang til uførepensjon øker med økt varighet i forløpet, uten at en kan trekke er klar konklusjon om årsakssammenheng.

Trygdeetaten forutsettes å kontrollere grunnlaget for sykmelding underveis i sykepengeforløpet gjennom nye, oppdaterte sykmeldinger etter 8 og 12 uker. Erfaring og undersøkelser tilsier imidlertid at disse sjekkpunktene blir rutinehandlinger som i liten grad bidrar til å forkorte stønadsforløpet (RTV, 2003a).

Retten til å motta sykepenger forutsetter også at vedkommende er villig til behandling, rehabilitering eller yrkesrettet attføring. Trygdeetaten har et aktivt virkemiddel i muligheten til å kjøpe helsetjenester. I 2001 fikk om lag 7 100 personer tilbud gjennom ordningen. Fra 2002 er ordningen utvidet til å omfatte bl.a. behandling for lettere psykiske lidelser. Andre aktive tiltak for å få sykmeldte tilbake i arbeid, er aktiv sykmelding og graderte sykepenger. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv medfører økte krav til å ta i bruk aktive tiltak på arbeidsplassen tidlig i sykdomsforløpet. Bruken av aktiv sykmelding blant dem som

mottar sykepenger, er økt fra 1,5 pst. i 1996 til 9,4 pst. i 2002. Evaluering av aktiv sykmelding har imidlertid vist at denne ikke forkorter stønadsforløpet, men heller forlenger det (RTV, 2003a). I erklæringen om videreføring av IA-avtalen, er det vektlagt av partene at graderte sykepenger skal være hovedregelen og at bruken av aktiv sykemelding skal strammes inn. Trygdeetaten kan også tilby et tilretteleggingstilskudd for å motivere og støtte opp under IA-bedriftenes tiltak for bedriftsintern attføring. Det kan også ytes støtte i form av hjelpemidler for tilrettelegging på arbeidsplassen. Fra og med 2004 vil krav til aktive tiltak øke ved at attføringstiltak skal vurderes tidligere, senest ved utløp av sykmeldingsperioden, jf. kap. 7.2.1.

I juni 2004 vedtok også Stortinget nye, skjerpede regler ved sykmelding som bl.a. omfatter et aktivitetskrav til den enkelte, større plikter for arbeidsgiver til å bidra til oppfølging av den sykmeldte og skjerpede regler for legenes vurdering.

De sykdomsrelaterte ytelsene henger nøye sammen, og i de fleste tilfeller vil andre ordninger enn sykepenger være inne i bildet i forløp som ender med uførepensjon. Et videre stønadsforløp kan gå over til rehabiliteringspenger. Vurdering, beslutning og utbetaling av rehabiliteringspenger er trygdeetatens ansvar. Det stilles krav om minst 50 pst. redusert arbeidsevne og aktiv behandling eller påvente av behandling. For å unngå opphoping på rehabiliteringspenger og få brukerne over på mer aktive tiltak, ble varigheten på ordningen, i forbindelse med Attføringsreformen, satt til ett år. Praksis viste imidlertid at dette ga for lite fleksibilitet for brukere som led av alvorlige, livstruende sykdommer. Muligheten til å forlenge rehabiliteringsperioden ble derfor utvidet, noe som har ført til en betydelig økning i gjennomsnittlig varighet. Forløpsanalysen fra Frischsenteret (Fevang mfl., 2004) viser at i en tredel av forløpene i perioden 1993-2000 forble brukerne på rehabilitering mer enn ett år, og at alle slike opphold på rehabilitering ble avviklet først etter 3-4 år. Rikstrygdeverkets egne analyser av bruken av unntaksbestemmelsene i regelverket for rehabiliteringspenger (RTV, 2003b) viser at over halvparten av brukerne som mottok slik stønad over ett år, var under aktiv behandling eller rehabilitering med sikte på forbedring av arbeidsevnen. Disse ble jevnlig revurdert. Gjennomsnittlig varighet på ordningen, inkludert det første året, var to år. 20 pst. var i ordningen over 3 år.

Fra 2004 skal attføring, som nevnt, vurderes snarest mulig ved mottak av rehabiliteringspenger, og adgangen til varighet ut over ett år strammes inn, slik at samlet varighet bare kan overstige to år i livstruende og helt spesielle tilfeller. Trygdeetaten foretar nå en gjennomgang av brukere av rehabiliteringspenger som ikke lenger fyller vilkårene for å være på ordningen. Med tanke på å få flere i arbeid og færre på trygd, ser utvalget det som viktig å balansere ønsket om redusert varighet på midlertidige stønader med behovet for fleksibilitet i varigheten slik at uønsket utstøting fra arbeidslivet og overgang til varige stønader kan unngås.

Når som helst i et sykdomsforløp kan en også gå over på yrkesrettet attføring dersom vilkårene er tilstede for det. Vurdering av attføring har vært delt mellom trygdeetaten og Aetat, mens beslutning om inntak på attføring er Aetats ansvar.

Tabell 7.5 viser omfanget av sykdomsrelaterte ordninger som har vært i bruk i perioden fra første dag med sykmelding fram mot innvilgelse av uførepensjon for nye uførepensjonister i alderen 30-50 år i 2001.

Tabell 7.5 illustrerer at det i svært mange tilfeller går meget sammensatte løp, inkludert gjengangere og tilbakevandrere, fram til uførepensjon. Nesten 40 pst. hadde hatt såpass uoversiktlige løp mot uførepensjon at de falt utenfor kategorier som omfatter 1-2 tilfeller av henholdsvis sykepenger, rehabiliteringspenger og/eller attføringspenger. 1

Tabell 7.5 Nye uførepensjonister (30-50 år) 2001, etter bruk av sykdomsrelaterte stønadsordninger før innvilgelse av uførepensjon. Prosent

Ordninger brukt i oversiktelige kombinasjoner (1-2 tilfeller av hver ordning)	Kun sykepenger	Sykepenger og rehabiliteringspenger	Sykepenger, rehabiliteringspenger og yrkesrettet attføring	Andre kombinasjoner (herav attføring)	Bare én ytelse (ikke sykepenger)	Ingen sykdomsrelaterte ordninger
Andel med ulike kombinasjoner	20	15	9	37 (7)	6	13

Kilde: Rikstrygdeverket 2002

Tabell 7.6 Forløp som endte med uførepensjon (UP) i 1999 etter starttilstand, tilstander i forløpet og alder. Prosent.

Alder ved forløpsstart	Alle aldre	Yngre enn 50 år	50 år og eldre
N = Kjennetegn ved forløpene	23 833	9 911	13 922
Starttilstand:			
Ledighet	8	12	6
Sykdom	82	71	90
Rehabilitering	5	8	3
Utredning/attføring	1	3	0
Sosialhjelp	4	7	1
Tilstander innom under forløpet[1]:			
Ledighet	13	19	9
Sykdom	90	82	95
Rehabilitering	58	78	44
Utredning/attføring	19	36	8
(herav gjennomført attføring)	(14)	(27)	(5)
Sosialhjelp	7	14	3
Tilstand måneden før innvilget UP:			
Ledighet		1	1
Sykdom		16	54
Rehabilitering		68	42
Utredning/attføring		9	2
Sosialhjelp		6	2

[1] Mange har vært innom flere tilstander. Disse cellene summerer seg derfor ikke opp til 100 pst.
Kilde: Fevang mfl., 2004

av 4 i denne gruppen hadde mer enn 6 overganger mellom de sykdomsrelaterte ordningene. Disse løpene kunne også ha mellom 3 og 4 år med stønadsmottak. 13 pst. gikk rett til uførepensjon uten å ha vært innom andre sykdomsrelaterte ytelser. En del av disse vil ha vært sosialhjelpsmottakere.

Frischsenteret (Fevang mfl., 2004) har belyst forløp som ender med uførepensjon på en litt annen måte ved å se på alle brukerforløp som endte opp med uførepensjon i 1999[14], uavhengig av hvilken tilstand forløpet startet med.

Tabell 7.6 viser at blant forløp som i 1999 endte med uførepensjon, startet 82 pst. med sykepengemottak, og i alt hadde 90 pst. vært innom sykepenger. Involvering av andre tilstander enn sykepenger før uførepensjonering varierer med alder. Flere yngre (under 50 år) enn eldre hadde vært innom rehabilitering og/eller attføring. Dette indikerer at de under 50 år ved forløpsstart har lengre og mer sammensatte forløp før uførepensjonering enn dem som starter et sykdomsforløp i 50-årsalderen og senere.

Det tar i gjennomsnitt nesten 1 ¾ år før yrkesrettet attføring settes inn i forløp som starter med sykepenger. Gjennomsnittlig varighet i tiltak er 9 måneder, noe som er likt for alle forløp uavhengig av hvilken tilstand forløpet starter med. Jf. tabell 7.7 senere i kap. 7.

[14] Forløpene vil ha startet etter januar 1992.

Dagpenger - uførepensjon

SSBs Helseundersøkelse 1995 påviste en større andel med dårlig helse blant arbeidsledige sammenliknet med befolkningen for øvrig. For å belyse nærmere forholdet mellom ledighet/dagpenger og uførepensjon, har utvalget bare tilgang til data fra Frischsenteret.

Data fra Frischsenteret påviser nær sammenheng mellom ledighet og sykdom, uten at årsaksrekkefølgen er klarlagt. Mange som mottar sykdomsrelaterte ytelser har ledighetserfaring. 53 pst. av nye uførepensjonister under 40 år i perioden 1989-99 hadde vært ledige i over 6 mnd. Den samme analysen viser at et sykdomsrelatert stønadsforløp kan starte med arbeidsledighet uten at sykdom har vært rapportert før ledighet ble registrert. Blant nye uførepensjonister i 2000 i alderen 20-40 år hadde 43 pst. opplevd arbeidsledighet før sykdomsproblem ble registrert. (Nordberg og Røed, 2002 og Nordberg og Westlie, 2004)

I brukerforløp som i perioden 1993-2000 startet med et ledighetsproblem (Fevang mfl., 2004), var i alt 12 pst. av månedsobservasjonene i forløpene knyttet til sykdom og rehabilitering, herav 6 pst. sykepengemottak, jf. tabell 7.4. En del av sykepengemottaket vil være dagpengemottakere som sykmelder seg i løpet av dagpengeperioden for vanlige lidelser, uten at dette nødvendigvis betyr at de er alvorlig syke og at attføring og ev. uførepensjon vil være aktuelt. Det tar i gjennomsnitt 27 måneder

før det settes i gang attføringstiltak i forløp som starter med ledighet, jf. tabell 7.7. Det er imidlertid ikke urimelig å vente at det tar noe tid å klarlegge et sykdomsproblem som krever attføring, i et forløp som starter med ledighet. Av alle forløpene som startet med ledighet, endte vel 1 pst. med uførepensjon, mens 2 pst. av langtidsforløpene endte med uførepensjon. Jf. tabell 7.1 og 7.2.

Økonomisk sosialhjelp - uførepensjon
Blant sosialhjelpsmottakere er det også påvist større fysiske og psykiske problemer enn i befolkningen generelt. En del har rusmiddelmisbruk med psykiske og helsemessige følgetilstander. I følge Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) om Rusreform II anslås det at mellom 20 000 og 30 000 rusmiddelmisbrukere har slike kombinasjonstilstander med psykiske lidelser.

Data fra SSB (Dahl, 2003) kan indikere at det finnes et «grunnfjell» som blir lenge i sosialtjenesten, og som det kan være svært krevende å få i arbeid. Data fra Frischsenteret viser også at det er en gruppe som bruker alle tre arbeids- og velferdsetatene, og som blir svært lenge i systemet, jf. kap. 7.3.2. At det kan finnes et slikt grunnfjell som er vanskelig å få i arbeid, støttes også av prosjektledere i samarbeidsforsøk mellom Aetat og sosialtjenesten. Blant prosjektlederne er det flere som mener at arbeid er et lite realistisk mål for en del av deltakerne som ble rekruttert blant langtids sosialhjelpsmottakere (Innvær mfl., 2003)[15]. I prosjektets første del ble også en del prosjektdeltakere avklart og fikk innvilget uførepensjon. Både i disse prosjektene og i andre sammenhenger er det vist at sosialhjelpsmottakerne har lite kontakt med helsevesenet, og at de er underdiagnostisert, jf. kap. 3. Sosialhjelpsmottakere med ulike diffuse lidelser og psykiske lidelser med og uten rusmiddelmisbruk, kan derfor gå i lengre tid før de får en diagnose som gir grunnlag for sykdomsrelaterte ytelser/uførepensjon.

Frischsenterets analyse av brukerforløp (Fevang mfl., 2004) viser at mange sosialhjelpsmottakere får omfattende og variert bistand, og at forløp som starter med sosialhjelp har et omfang som er mer sammensatt enn forløp som starter på andre måter. Det er et omfattende skifte mellom mottak av økonomisk sosialhjelp og registrering/mottak av tjenester og ytelser i Aetat. En større andel av forløp som starter med sosialhjelp involverer andre tilstander enn starttilstanden (45 pst.), enn om forløpet starter med sykdom eller ledighet.

I forløp som starter med sosialhjelp tar det også lang tid før yrkesrettet attføring settes inn, i gjennomsnitt 27 måneder, jf. tabell 7.7, og det er større risiko for lang varighet. Lang varighet øker sannsynligheten for overgang til uførepensjon, og de langvarige forløpene som starter med sosialhjelp, har tre ganger større sannsynlighet for overgang til uførepensjon (6 pst.) enn langvarige forløp som starter med ledighet (2 pst.). Blant forløp som endte med uførepensjon i 1999, har forløp som starter ved 50 års alder eller eldre i ubetydelig grad startet med eller involvert økonomisk sosialhjelp.

Uførepensjon – attføring – arbeid
Det går også veier ut av uførepensjon til arbeid, selv om dette ikke omfatter mange. ¾ av dem som forlater uførepensjon, går over til annen pensjon, 15-20 pst. dør, og de resterende går ut av andre årsaker, deriblant arbeid. I 2003 forlot om lag 1 500 personer uførepensjon av andre årsaker enn død og pensjon. I tillegg til dem som forlater uførepensjon fullstendig, vil noen få gradert uførepensjon, eller få redusert sin uføregrad. Andre har arbeid som gir inntekt ved siden av full uførepensjon. Reaktivisering av uførepensjonister som ble besluttet i 2000, har ved utgangen av 2003 ført til at mer enn 4 000 har forsøkt seg i arbeid eller trappet opp arbeidet. Arbeidet med reaktivisering viser derfor at det er mulig å få uførepensjonister tilbake til arbeid, selv om dette ikke skjer i et stort omfang. Reaktiviseringen krever imidlertid en samordnet innsats fra trygdeetaten og Aetat. Ordningen evalueres, men det foreligger ennå ingen resultater fra evalueringen.

7.2.3 Bruk av aktive tiltak og effekter av tiltaksinnsatsen

Aktive rehabiliterings- og arbeidsmarkedstiltak er de sentrale virkemidlene for å få brukerne tilbake i arbeid og ut av stønadskarrierer når brukerne ikke klarer dette på egen hånd. Utvalget ser derfor nærmere på den kunnskap som eksisterer, om hvordan slike tiltak brukes og hvilke effekter de har.

Nærmere om knipper av arbeidsrelaterte ytelser og tiltak som henger sammen

De tre etatene har ulik tilgang til ulike typer tiltak. I skjæringsfeltet mellom etatene finner vi knipper av ytelser og tiltak som kan være administrert av ulike etater, men som ut fra målet om å gi ulike brukergrupper bistand for å komme tilbake i arbeid og ut av stønadskarrierer, henger mer eller mindre nøye sammen.

[15] Dette er en foreløpig rapportering som vil inngå i evalueringens sluttrapport.

Ansatte som ikke kommer tilbake i arbeid uten ekstra innsats, kan ha behov for følgende:

- Medisinsk og psykologisk behandling som er den kommunale eller statlige helsetjenestens ansvar.
- Bedriftsintern attføring som er arbeidsgivers ansvar, med eventuell motivasjon og støtte fra trygdeetaten.
- Yrkesrettet attføring utenfor bedriften som også vil være en del av arbeidsgivers ansvar i den grad vedkommende skal tilbake til samme arbeidsgiver, men som også kan være Aetats ansvar i den grad vedkommende må over i annen virksomhet, noe som kan være uavklart på attføringstidspunktet.
- Yrkes- og utdanningsveiledning, som for voksne yrkesaktive fortrinnsvis er Aetats ansvar.
- Ordinære arbeidsmarkedstiltak og forsterket formidlingsinnsats, som er Aetats ansvar.

Attføringssøkere som ikke har arbeidsgiver, kan ha behov for følgende:

- Motivasjon og informasjon, som er et delt ansvar mellom trygdeetaten og Aetat.
- Yrkes- og utdanningsveiledning (Aetat).
- Medisinsk behandling (helsetjenesten).
- Avklaring, handlingsplan og aktive yrkesrettede attføringstiltak som er Aetats ansvar.

Sosialhjelpsmottakere er en sammensatt gruppe som bl.a. omfatter innvandrere, og av og til enslige forsørgere. Sosialhjelpsmottakere vil ofte være dem som, i tillegg til livsoppholdsytelse, har mest behov for ulike typer aktiv bistand fra flere (jf. tabell 7.4):

- Motivasjon og økonomisk og sosialfaglig veiledning (sosialkontoret).
- For enslige forsørgere er motivasjon, utdanning, kvalifisering og hovedkilde til livsopphold trygdeetatens ansvar.
- Medisinsk og psykologisk behandling (helsetjenesten).
- Boligtiltak, barnehageplass, språkopplæring, utredning fra PP-tjenesten, kompetansekartlegging og andre utdanningstiltak som hovedsakelig tilligger andre deler av kommunen og/eller fylkeskommunen.
- Mestrings- eller lavterskeltiltak som kan bygge bro fra sykdom mot mer arbeidsrelaterte aktiviteter, er et ansvar som ikke er formelt plassert, men som ut fra tiltakets karakter, i Rehabiliteringsmeldingen ble vurdert å burde tilligge kommunen. Ut fra tiltakets karakter kan det være rimelige å anvende samme logikk på mestrings- og lavterskeltiltak som overgang til aktivitet fra passivitet pga. sosiale årsaker.
- Kvalifisering og arbeidspraksis er hovedsakelig Aetats ansvar, men over 40 pst. av kommunene har også iverksatt egne tiltak (Vik-Mo og Nervik, 1999).
- Yrkes/utdanningsveiledning og formidling som er Aetats ansvar.
- Vurdering av rehabiliteringspenger som er trygdeetatens ansvar.

Ordinære arbeidssøkere er ikke nevnt spesielt her, i det Aetat har tilgang til de fleste aktive virkemidler overfor denne gruppen. Enkelte kan imidlertid ha behov for bistand fra deler av kommunal virksomhet for å komme i arbeid, f.eks. barnehageplass.

Personer som er uaktuelle/lite aktuelle for arbeid, men som trenger bistand for å fungere bedre i dagliglivet, kan trenge ulike typer ytelser og tjenester både fra trygdeetaten, sosialtjenesten, og andre deler av kommunal virksomhet, f.eks. livsoppholdsytelser, bostøtte, helsetjenester, helserefusjoner, hjelpemidler, transport, omsorgs- og pleietjenester. Dette kan være personer som i utgangspunktet har ulike livsoppholdsytelser som uførepensjon og økonomisk sosialhjelp. Bistand for å fungere bedre i hverdagen kan også være aktuelt for personer som er i arbeid eller er aktuelle for (re)habilitering til arbeidslivet.

Som det framgår av oversikten, har ulike brukergrupper behov for et til dels bredt spekter av tiltak. De tre arbeids- og velferdstjenestene har ulik tilgang til disse virkemidlene som brukerne, i tillegg til økonomiske ytelser, trenger. En rekke tiltak tilligger andre instanser enn de tre arbeids- og velferdstjenestene. Individuelle planer er et overgripende verktøy for å samordne tiltak. Individuelle planer krever avansert samarbeid mellom helsetjenesten, de tre arbeids- og velferdstjenestene og ev. andre aktører for å fungere etter hensikten. I alle brukergruppene kan det være personer som har såpass redusert arbeidsevne pga. sykdom, at de, dersom de ikke kommer i arbeid, har behov for vurdering av uførepensjon som er trygdeetatens ansvar.

Kunnskap om bruk av aktive tiltak med sikte på arbeid

Som nevnt foran i kap. 7 benytter bare en liten andel av de sykmeldte seg av aktive tiltak under sykmelding. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv har bl.a. som mål å redusere sykefraværet gjennom å komme tidligere inn med aktive tiltak. Andelen sykmeldte på aktiv sykmelding

har økt i avtaleperioden, jf. omtale i avsnitt 7.2.1. Det ville også være av interesse å se om avtalen har ført til økt satsing på andre tiltak som bedriftsintern attføring, tilrettelegging av arbeidsplassen etc. Evalueringen av avtalen til nå har imidlertid lite konkrete data om slike tiltak, og trekker heller ikke noen konklusjoner om eventuelle effekter (Drøpping og Midtsundstad, 2003, Dahler, 2003).

I perioden med rehabiliteringspenger stilles det krav om at mottakeren skal være under behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen, eller i ventetid på attføring. Tiltak som tilbys, omfatter arbeidstrening og graderte rehabiliteringspenger. Det er få som benytter seg av slike tiltak, men det har vært en viss økning i omfanget. I 2003 benyttet om lag 4 pst. arbeidstrening. Om lag 17 pst. benyttet graderte rehabiliteringspenger.

I 2003 var i gjennomsnitt 73 pst. av registrerte yrkeshemmede i Aetat til en hver tid på tiltak. Praktisk talt alle som har vært registrert som yrkeshemmede i over ett år, har vært på tiltak. Ventetiden på tiltak kan variere med tilstrømmingen av attføringssøkere. I perioden 2000 til 2002 økte ventetiden. Aetat Arbeidsdirektoratet har beregnet at det skjedde en økning på 14 unødvendige ventedager i denne perioden (Aetat, 2003b).

For ordinære arbeidssøkere og dagpengemottakere forutsettes det at arbeidssøkerne skal prøve å komme i arbeid ved å søke arbeid på egen hånd, eller ved formidlingsbistand fra Aetat eller private formidlere. I underkant av 20 000 av dem som til en hver tid er registrerte som arbeidssøkere, blir tilvist til én eller flere ledige stillinger i løpet av en periode på tre måneder. Arbeidsmarkedstiltak skal kunne settes inn først når det er klart at arbeidssøkerne ikke klarer å komme i arbeid ved egen hjelp. Langtidsledige vil være prioriterte til inntak på tiltak. Forløpsanalysene fra Frischsenteret viser at ordinære arbeidsmarkedstiltak har vært satt inn i forløp som startet med ledighet i underkant av 5 måneder (i gjennomsnitt) etter forløpsstart (Fevang mfl., 2004). Det vil si at tiltak i en del tilfeller settes inn før arbeidssøkerne blir langtidsledige. Dette kan bl.a. omfatte personer som faller inn under ungdomsgarantien. Frischsenterets analyser viser at tiltak ble satt inn i om lag 1/3 av forløpene som startet med ledighet, herav ordinære arbeidsmarkedstiltak i 31 pst. av forløpene og attføringstiltak i 2 pst., jf. tabell 7.7.

Tiltaksnivået varierer med ledighetens omfang. Men forholdet mellom bruttoledighet[16] og personer på tiltak har også variert sterkt. 1992 og 1993 var år med høy ledighet. Personer på tiltak utgjorde om lag 30 pst. av bruttoledigheten. I 1997 utgjorde antall personer på tiltak om lag 24 pst. av brutto ledighet. I 2002, som kan sammenliknes med ledigheten i 1997, var omfanget av personer på tiltak vel 10 pst. I 2003 utgjorde personer på tiltak vel 13 pst. av brutto ledighet.

Sosialhjelpsmottakere kan også bli stilt overfor et aktivitetskrav, f.eks. registrering i Aetat eller arbeid i kommunal regi. I 2000 deltok 11 pst. av sosialhjelpsmottakerne på tiltak i regi av Aetat. Blant langtidsmottakerne gjaldt dette 30 pst. (St.meld. nr. 14 (2002–2003)). Kommunene har også tiltak i egen regi. Rapportering av slike tiltak går imidlertid for å være usikker. Det foreligger derfor ingen sikker oversikt over samlet tiltaksaktivitet blant sosialhjelpsmottakere. En undersøkelse av Vik-Mo og Nervik (1999) kan tyde på at opp mot halvparten av kommunene iverksetter egne arbeidsmarkedstiltak.

SSBs analyse av Aetats tiltaksbruk blant langtids sosialhjelpsmottakere i perioden 1992-1999 konkluderer med at arbeidsmarkedstiltak forekommer ganske ofte. 45 pst. ikke yrkesaktive med langvarig økonomisk sosialhjelp hadde deltatt i ett eller flere arbeidsmarkedstiltak i perioden. Lengden på sosialhjelpsperiodene mellom dem som hadde vært i tiltak og dem som ikke hadde vært i tiltak, var imidlertid ikke nevneverdig ulik. Dette er en gruppe ikke-yrkesaktive som i utgangspunktet var helt uten arbeids- eller næringsinntekt i løpet av periodene med sosialhjelp. Det kan derfor tyde på at en står overfor personer som vekslet mellom økonomisk sosialhjelp og tiltaksbruk (Dahl, 2003). Analysen viser imidlertid ikke overganger til andre tilstander for disse personene, men reiser spørsmål om en her står overfor en del personer med spesielle vansker med å komme i ordinært arbeid.

Både de ordinære arbeidsmarkedstiltakene og attføringstiltak har vært tilbudt sosialhjelpsmottakerne i perioden 1992-1999. I SSBs materiale (Dahl, 2003) deltok halvparten i ordinære arbeidsmarkedstiltak. Disse er gjennomgående yngre enn personer på attføring. Andelen førstegenerasjons innvandrere er høy i disse tiltakene. Dette er typiske grupper av arbeidssøkere uten rett til dagpenger. Frischsenterets analyse (Fevang mfl., 2004) viser at det i om lag ¼ av forløpene som startet med sosialhjelp i perioden 1993-2000, ble iverksatt tiltak. Ordinære arbeidsmarkedstiltak ble satt inn i 17 pst. av forløpene, og attføringstiltak i 7 pst.

Det har, bl.a. fra kommunalt hold, vært hevdet at Aetat har vært restriktiv til å tilby tiltak til sosial-

[16] Bruttoledighet = antall registrerte helt ledige + antall personer på tiltak.

Tabell 7.7 Brukerforløp1993-2000: Forløp med yrkesrettete attføringstiltak etter starttilstand. Tidspunkt for innsats og varighet av attføringstiltak. Forløp med ordinære arbeidsmarkedstiltak etter starttilstand. Tidspunkt for innsats etter forløpsstart.

	Alle karrierer	Start - ledighet	Start - sykdomsproblem	Start - sykepenger[1]	Start - sosialhjelp
Alle forløp (antall)	2 433 200	855 100	1 465 400		112 700
Antall forløp med attføring (Pst. av forløp etter starttilstand)	87 800 (3,6)	20 600 (2)	59 900 (4)	46 000	7 400 (7)
Kalender/(forløps)-måneder fra start forløp til start attføring – gj.snitt	20,0 (15,7)	26,6 (20,3)	16,8 (13,5)	20,5 (16,2)	27,0 (21,1)
Antall forløp med attføring etter rehabilitering	27 700	4 700	20 600	16 100	2 400
Kalender/(forløps)-måneder fra start rehabilitering til start attføring - gjennomsnitt	11,2 (10,4)	9,8 (9,3)	11,5 (10,7)	12,0 (10,0)	10,9 (10,4)
Antall forløp med avsluttet attføring[2]	51 100	12 500	34 200	25 100	4 500
Gjennomsnittlig varighet i attføring – kalendermåneder	9,3	9,1	9,8	9,3	9,1
Antall forløp med ordinære arbeidsmarkedstiltak (Pst. av forløp etter starttilstand)	310 500 (13)	268 500 (31)	22 500 (1,5)		19 500 (17)
Kalender/(forløps)-måneder fra start forløp til start tiltak – gjennomsnitt	6,4 (4,6)	4,7 (3,5)	12,7 (8,8)		15,6 (11,3)

[1] Gruppen som starter med sykepenger er også inkludert i gruppen «starter med sykdomsproblem».
[2] Hvis en person er registrert med flere tiltaksperioder i ett forløp, ser en på varigheten av det første tiltaket.
Kilde: Fevang mfl., 2004

hjelpsmottakere. Dataene ovenfor viser imidlertid at Aetat i løpet av 1990-tallet har hatt en ikke ubetydelig tiltaksinnsats overfor langvarige sosialhjelpsmottakere. Frischsenterets forløpsanalyser viser på den annen side at det kan gå lang tid før ordinære tiltak settes inn overfor sosialhjelpsmottakere. I snitt tok det mellom 15 og 16 måneder fra begynnelsen av forløp som startet med sosialhjelp, til ordinære arbeidsmarkedstiltak ble satt inn, mens det i gjennomsnitt tok 27 måneder før attføringstiltak ble satt inn, jf. tabell 7.7.

Kritikken mot Aetats innsats overfor sosialhjelpsmottakere har vært en del av bakgrunnen for ulike samarbeidsprosjekter mellom sosialtjenesten og Aetat. Slike prosjekter er nærmere omtalt i kap. 3. Det pågående prosjektet «Helhetlige, samordna tiltak» for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp er et slikt prosjekt. Erfaringene fra dette omtales senere.

Attføringstiltak settes inn både overfor personer i et sykdomsløp, overfor sosialhjelpsmottakere, og overfor personer som starter et forløp med ledighet. Tabell 7.7 viser bl.a. i hvilken grad attføringstiltak settes inn, når i tiltaksforløpet det skjer, og varigheten av tiltakene. Forløp som startet med et sykdomsproblem utgjorde det store flertall av forløpene som omfattet attføring, nesten 60 000. Dette utgjorde bare 4 pst. av alle de om lag 1,5 millioner forløp som startet med et sykdomsproblem. At andelen på attføring er så lav, har bl.a. sammenheng med det store antall forløp som ender med at brukerne kommer tilbake i arbeid etter sykmelding uten spesiell tiltaksinnsats. Overgangssannsynligheten til attføring øker med økt varighet i forløpet. Analysen viser imidlertid at mottakere av sykepenger som ikke kommer raskt tilbake til arbeid på egen hånd eller med bistand fra arbeidsgiver og trygdeetaten, men som trenger ytterligere avklaring av arbeidsevne og bistand for å komme tilbake i arbeid, kan bli gående svært lenge på sykepenger og rehabiliteringspenger før yrkesrettet attføring iverksettes.

Attføringstiltak ble iverksatt i 7 pst. av forløpene som startet med sosialhjelp. Attføringstiltak ble satt inn etter gjennomsnittlig to år og tre måneder etter forløpet startet. Det samme gjelder for bru-

kerkarrierer som startet med ledighet. Jf. tabell 7.7.

Kunnskap om effekten av aktive tiltak – Faktorer som påvirker effekten av tiltak

Raaum, Røed og Torp (2002) har foretatt en bred gjennomgang av evalueringsforskning fra 1990-tallet vedrørende effekter av arbeidsmarkedstiltak. I sin gjennomgang viser forskerne til norske og nordiske undersøkelser som bekrefter positive effekter av arbeidsmarkedstiltak på jobbsannsynlighet. Undersøkelsene indikerer at effekten av tiltaksinnsatser varierer med en rekke faktorer: konjunkturer, tiltaksnivå, tidspunkt for iverksetting av tiltak, type tiltak og målgrupper. F.eks. har analyser vist at effekten av tiltak for jobbsannsynlighet blir høyere når tiltak settes inn tidlig i ledighetsforløpet. Jobbsannsynligheten øker etter 6 måneder og holder seg over en periode på minst 4 år. De viser også at kompetansetiltak kan bidra til å gi bedre jobber, og høyere inntekt. Tiltak som sikter mot å gi hjelp og støtte i jobbsøkeprosessen har jevnt over gode resultater, og samtidig lave kostnader. Ved analyser av målgruppene har de fleste studier vist at effekten er mindre god for ungdom.

I slike studier har forskerne konstruert kontrollgrupper på grunnlag av observerbare kjennetegn. Motivasjon, som er et uobserverbart kjennetegn, er en viktig faktor for å få innvilget attføringstiltak. Motivasjon antas også å være viktig for å lykkes med gjennomføring av tiltak og for å komme i arbeid. Prosjektet «Helhetlige, samordna tiltak» (tiltak.no) blir evaluert av Høgskolen i Oslo. Erfaringene fra dette og andre prosjekter viser at når etatene samarbeider systematisk med langvarige sosialhjelpsmottakere, er det mulig å få flere over på aktive tiltak bl.a. gjennom aktiv motivering, bruk av vilkår, og tilpassede tiltak.

Raaum, Røed og Torp refererer til svenske analyser av arbeidsmarkedspolitikken som på første del 1990-tallet har vist nedslående resultater. De nedslående resultatene knyttes til et meget høyt tiltaksnivå og dårlige konjunkturer, og de svenske forskerne har konkludert med at dette ikke representerte en effektiv arbeidsmarkedspolitikk.

Frischsenteret har med en ny metode[17] og et stort datatilfang foretatt en ny analyse av effekten av arbeidsmarkedstiltak. De har sett både på overgangssannsynlighetene til jobb, og om tiltak forkorter ledighetsperiodene. Her konkluderes det med at tiltaksdeltakelse kan forkorte ledighetsperioden for noen, men ikke alle. De fleste framstår som mer effektive jobbsøkere etter tiltaksslutt. Noen får likevel forlenget sin totale ledighetsperiode fordi jobbsøkingen blir mindre effektiv mens tiltaket pågår. Deltakelse på kompetansetiltak gir mest positiv effekt for dem med minst utdanning. Det gjaldt særlig innvandrere. Dette ser forskerne som en bekreftelse på at tiltak virker best for dem som har identifiserbare huller i sin kompetanse. Det viste seg også at tiltaksdeltakelse gir mer positiv effekt under høykonjunkturer. Forskerne knytter dette til at de som er ledige under høykonjunkturer, er de som har de laveste jobbsjansene, og at tiltaksinnsats derfor gir best effekt for slike arbeidssøkere (Røed, 2003). En del av diskusjonen rundt effekten av arbeidsmarkedstiltak har vært knyttet til spørsmålet om Aetat «skummer fløten» ved å rekruttere til tiltak personer som i utgangspunktet har gode jobbsjanser. I denne analysen konkluderer forskerne med at det var indikasjoner på negativ uobservert seleksjon. Dvs. at de som deltok på tiltak gjennomgående hadde dårligere uobserverte jobbsjanser (hadde hatt lang ledighet i perioder med høy arbeidskraftetterspørsel) i forhold til dem som ikke deltok. Denne analysen bekrefter derfor ikke en hypotese om fløteskumming fra Aetats side.

Påvist resultat etter gjennomførte attføringstiltak varierer noe både etter hvilken metode man bruker for analysen, situasjonen på arbeidsmarkedet ved arbeidssøking, og tidspunkt for når evaluering foretas. Aetats meldekort for 2002 viste at 44 pst. av attføringsdeltakerne meldte at de avsluttet attføringen med overgang til arbeid. Andre analyser av utfall etter attføringsdeltakelse tyder på at det kan være en lavere andel som faktisk har fått en tilknytning til arbeidslivet av noe varighet.

SSB har foretatt en analyse av registrerte yrkeshemmede som gikk ut av attføringstiltak januar-juni, 2000 og 2001, og personer som ikke deltok i attføringstiltak, og evaluerte disse for overgang til arbeid i november samme år. Rundt 40 pst. av dem som hadde deltatt i tiltak, var i arbeid i november. Bare vel 20 pst. av dem som ikke hadde deltatt i tiltak, var i arbeid (Pedersen, T., 2002). En analyse fra Universitetet i Bergen, reiser imidlertid spørsmål ved effekten av utdanningstiltak for

[17] Metoden kalles forløpsanalyse for konkurrerende risikoer. Den har tatt sikte på å løse problemet med å skille seleksjonseffekter fra kausaleffekter bl.a. gjennom å identifisere uobservert heterogenitet som bygger på følgende resonnement: En person som har vært langvarig ledig i en periode med høy etterspørsel etter arbeidskraft, har trolig individuelle (uobserverbare) egenskaper som innebærer lav jobbsannsynlighet, i forhold til om vedkommende hadde vært tilsvarende lenge ledig i en periode med lav etterspørsel. Med et stort antall observasjoner, kan dette, i følge forskerne, være riktig som en gjennomsnittsbetraktning.

Tabell 7.8 Brukerforløp 1993-2000 etter forløpenes starttilstand. Overgang (umiddelbart) ved avslutning av yrkesrettet attføring. Prosent.

Overgang til:	Alle	Start - ledighet	Start – sykd.probl.	Start – rehabilit.	Start - sosial.
Jobb	14	10	16	7	6
Uførepensjon	3	2	4	6	2
Ledighet	12	25	6	3	17
Sykdom	9	6	11	3	5
Rehabiliteringspenger	16	10	19	24	10
Ny utredning	39	33	42	55	37
Sosialhjelp	6	12	2	1	22
Annet	1	2	1	1	2
N=	50 400	12 300	33 700	3 000	4 400

Kilde: Fevang mfl., 2004

Tabell 7.9 Brukerforløp 1993-2000 etter forløpenes starttilstand. Overgang ved avslutning av hele attføringsprosessen[1]. Prosent.

Overgang til:	Alle	Start - ledighet	Start - sykd.probl.	Start - rehabilit.	Start - sosial.
Jobb	36	23	45	29	15
Uførepensjon	21	12	26	39	10
Ledighet	25	41	18	14	29
Sosialhjelp	13	21	6	7	41
Annet	5	4	5	10	4

[1] Hvis en person er registrert med flere attføringsprosesser i løpet av et forløp, ser en på utfallet av den første prosessen.
Kilde: Fevang mfl., 2004

yrkeshemmede. Analysert i en økonometrisk modell fant forskerne ingen effekt av utdanningstiltak (Aakvik, 2003).

Frischsenterets analyser av forløp har resultater for utfall av attføring både umiddelbart etter avsluttet attføring, og utfall ett år etter avsluttet attføring. Tabell 7.8 viser at 14 pst. av alle forløp med ulik forløpsstart gikk over i jobb etter avsluttet attføring. Andelen som går tilbake til jobb er høyest blant dem som har startet med et sykdomsproblem (16 pst.), og lavest blant dem som startet med sosialhjelp (6 pst). 12 pst. vurderes som klare for å søke arbeid, og er registrert med ledighet. Tabellen viser imidlertid at det er en betydelig grad av usikkerhet om videre forløp, jf. at nesten 40 pst. går tilbake til ny utredning. For mange er også utfallet etter endt attføring en ny runde med midlertidige stønader.

Tabell 7.8 kan derfor indikere at det kan være uønskete rundganger i systemet. Frischsenteret har også sett på utfall etter hele attføringsprosessen, jf. tabell 7.9.

Tabell 7.9 viser at 36 pst. av forløpene endte med overgang til arbeid, mens 25 pst. endte med å bli vurdert som aktuelle for arbeidsmarkedet og ble registrert med ledighet. 21 pst. endte med overgang til uførepensjon. Ikke overraskende gjaldt dette i størst grad forløp som startet med sykdomsproblem, og særlig forløp som startet med rehabilitering.

I en annen analyse (Nordberg og Røed, 2002) er det undersøkt i hvilken grad personer som hadde deltatt på yrkesrettet attføring mottok lønnsinntekt to år etter tiltaksslutt. Nærmere 40 pst. hadde ingen inntekt, mens noe over 30 pst. hadde en årlig inntekt over 100 000. Situasjonen var noe bedre for de yngste deltakerne.

Telemarksforsking har evaluert bruken av handlingsplaner og tiltakskjeding i Aetat, og finner at Aetat i utstrakt grad bruker tiltakskjeding overfor yrkeshemmede, og at dette skjer på en systematisk og målrettet måte. Forskerne finner ingen klar sammenheng mellom bruk av handlingsplaner og jobbsannsynlighet. De finner imidlertid en klar og positiv sammenheng mellom bruk av planlagte tiltakskjeder og jobbsannsynlighet for yrkeshemmede, selv om ikke alle kjeder synes å gi like gode resultater for tilbakeføring til arbeid (Møller mfl., 2003).

Trygdeetaten har foretatt en evaluering av ak-

tiv sykmelding (RTV, 2003a). Evalueringen konkluderer med at personer med aktiv sykmelding har lengre fravær enn personer med vanlig sykmelding. Det er imidlertid ikke klarlagt om det lengre fraværet er en indikator på en alvorligere sykdomstilstand, eller om lengre fravær skyldes insentivvirkninger ved ordningen. Dermed er det også uklart om aktiv sykmelding reduserer risikoen for å bli ufør. Hvis lengre fravær er uttrykk for dårligere helse, konkluderes det med at en kan se en effekt av aktiv sykmelding i form av redusert risiko for å bli ufør. Hvis lengre fravær tolkes som et resultat av andre forhold enn sykdom, finner en ikke en sikker effekt på risikoen for å bli ufør.

Forskere ved Universitetet i Bergen har deltatt i evaluering av spesielt tilpassede tiltak overfor pasienter med ryggplager og smerter som viser positive effekter på reduksjon i sykedager og tilbakevending til arbeid (Aakvik mfl., 2003 og Haldorsen mfl., 2002).

En oppfølgingsundersøkelse av sosialhjelpsmottakere som har deltatt i forsøket med Servicekontor i Sagene bydel i Oslo der en driver et systematisk tiltaksarbeid overfor sosialhjelpsmottakere, viser til positive resultater når det gjelder å øke deltakernes inntekter (Rytter, 2004), jf. omtale i kap. 3.

Dahl og Lorentzen (2003) har foretatt en bred evaluering av sosialhjelpsmottakeres tiltaksdeltakelse. Samlet for hele gruppen ser det ut til at tiltaksdeltakelse ikke har hatt effekt for å komme i arbeid. En nærmere analyse av ulike undergrupper tyder imidlertid på at tiltaksdeltakelse kan ha effekt for en mellomgruppe, men liten eller ingen effekt for en gruppe med mest arbeidsrelaterte ressurser og en gruppe med mindre ressurser/større problemer. Disse konklusjonene synes å korrespondere med erfaringer fra pågående forsøksprosjekter om at det blant sosialhjelpsmottakerne er en gruppe hvor målet om ordinært arbeid er mindre realistisk (Innvær m.fl., 2003).

Jan Tore Pedersen har evaluert effekten av tiltaksbruk på kort og lang sikt overfor sosialhjelpsmottakere og rusmiddelmisbrukere, herunder personer som var kriminelt belastet. Evalueringen er foretatt for unge sosialhjelpsmottakere og rusmiddelmisbrukere som deltok i forsøk som startet i 1988/89. Pedersen konkluderer med at langtidseffektene av tiltaksinnsatsen er best for dem med de dårligste forutsetningene. Det gjelder også personer med rusmisbruk og kriminell erfaring. En viktig forutsetning synes å være at tiltakene er godt tilpasset brukeren (Pedersen, 1998).

Resultatene fra de ulike effektevalueringene av tiltaksinnsats overfor sosialhjelpsmottakere kan tyde på at det er vanskelig å trekke klare konklusjoner om effekten overfor deltakere med dårligst forutsetninger.

7.2.4 Oppsummering

Høy yrkesaktivitet og lav arbeidsledighet indikerer at en generelt har lykkes i arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikken. Ledighetsnivået og bruk av dagpenger er lavt internasjonalt sett. Omfanget varierer med konjunkturene, men på et høyere nivå enn på 1980-tallet. Det store flertall av brukere som starter et stønadsforløp med ledighet eller et sykdomsproblem, kommer tilbake i arbeid. Også et stort flertall av langtidsledige kommer etter hvert tilbake i arbeid. Nærmere analyser av brukerforløp som startet med ledighet i perioden 1993-2000, viser imidlertid et betydelig omfang av langvarig registrering som arbeidsledig, noe som trolig har vært konjunkturbetinget. Utvalget vil samlet sett konkludere med at måloppnåelsen for arbeidsmarkedspolitikken i all hovedsak har vært god, men at måloppnåelsen for enkelte grupper, særlig innvandrere og eldre arbeidstakere har vært mindre god, noe som kan indikere et reformbehov.

Det er også grunn til å konkludere med at måloppnåelsen på arbeids- og velferdstjenestenes inntektssikring og omfordeling er god, selv om det er lommer av fattigdom. Den andre siden av dette er imidlertid at en betydelig andel personer i yrkesaktiv alder befinner seg på ulike stønadsordninger. Dette reflekterer at måloppnåelsen generelt for arbeidssøkere med funksjonshemminger, og sykdomsrelaterte og sosiale arbeidshindre ikke har vært så god som ønskelig. Til en hver tid er over 700 000[18] personer midlertidig borte fra arbeidet eller mer varig utenfor arbeidslivet på grunn av problemer knyttet til sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer, og mottar stønader fra det offentlige. Disse fordeler seg på de ulike stønadsordningene med om lag

- 301 000 på uførepensjon
- 137 000 på sykepenger
- 89 000 på dagpenger
- 61 000 på rehabiliteringspenger

[18] Omfanget er basert på tall fra 2003, med unntak av personer med økonomisk sosialhjelp som er fra 2002. Dataene har ulike referanseperioder. Tallene for dagpenger og individstønad er gjennomsnittstall for året. De øvrige er beholdningstall ved utgangen av året. Personer som er borte fra arbeidslivet med familiestønader (stønad ved svangerskapspermisjon eller kontantstøtte), og personer som mottar avtalefestet pensjon (AFP) er ikke inkludert.

[19] Omfatter kun personer som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde.

- 58 000 på attføringspenger
- 57 000 på økonomisk sosialhjelp[19]
- 10 000 på individstønad ved tiltaksdeltakelse

Det vil si at det står om lag 3 personer i arbeid bak hver som forsørges på dagpenger/individstønad, sykdomsrelaterte ytelser og økonomisk sosialhjelp.

De sykdomsrelaterte ordningene har økt i 20-årsperioden fra 1980 og øker forsatt. Sykefravær og bruk av sykepenger varierer med konjunkturene på den måten at bruken øker under høykonjunktur. Bruk av økonomisk sosialhjelp varierer også med konjunkturene, og går ned under høykonjunktur. Antallet sosialhjelpsmottakere har stabilisert seg på 2000-tallet, men med et betydelig omfang uten noen yrkesaktivitet som mottar økonomisk sosialhjelp over lang tid. Utvalget konkluderer derfor med at måloppnåelsen når det gjelder å redusere omfang av langvarig trygdemottak og lange sosialhjelpsforløp, har vært betydelig dårligere enn måloppnåelsen i arbeidsmarkedspolitikken. En del av det langvarige trygdeforbruket kan forklares med demografiske endringer. Det høye nivået på omfanget av uførepensjonering er likevel særlig alvorlig, fordi ordningen i praksis setter personer (lang)varig, utenfor arbeidslivet. Analysene viser at etatene i stor utstrekning bruker tilgjengelige ordninger særlig for personer under 50 år for å bidra til tilbakeføring til arbeid og motvirke utførepensjonering, men uten å lykkes fullt ut. Tidsbegrenset uførestønad vil signalisere at stønad til livsopphold ved uførhet ikke er en varig ordning. Det vil imidlertid ta tid før en kan vurdere om ordningen bidrar til å redusere eller stabilisere tilgangen til uførepensjonering.

Analyser av stønadsforløp viser at et flertall går ut av ordningene innen 6 måneder. Det er likevel betydelige andeler som har langvarige stønadskarrierer, med sammensatte stønadsforløp. Langvarige og sammensatte stønadsforløp er særlig omfattende blant sosialtjenestens brukere. Blant brukere med lange forløp øker risikoen for overgang til uførepensjon. Lange sykdomsforløp har tre ganger så høy risiko som andre for å ende med uførepensjon. Et betydelig omfang av personer i yrkesaktiv alder som mottar langvarige ytelser, gir derfor grunnlag for bekymring.

Ved mottak av alle midlertidige stønadsordninger stilles det mer eller mindre strenge vilkår til aktivitet med sikte på at stønadsmottakeren skal bli frisk, komme i arbeid, bli selvhjulpen. For mottakere av sykepenger skal oppfølgings- og aktiverende tiltak settes inn tidlig i forløpet. For arbeidssøkere settes aktive rehabiliterings- og arbeidsmarkedstiltak fortrinnsvis inn overfor langtidsmottakere. Det viser seg imidlertid at det kan ta svært lang tid i et stønadsforløp før attføringstiltak settes inn. Dette gjelder uavhengig av hvordan stønadsforløpet starter, men gjelder særlig for forløp som starter med sosialhjelp. Dette kan tyde på at innelåsing på stønader kan være et like alvorlig eller vel så alvorlig problem som rundganger i systemet.

Gjennomgangen av kunnskap om bruk av aktive tiltak viser at aktive tiltak virker for å få arbeidsledige, yrkeshemmede og sosialhjelpsmottakere tilbake i arbeid, men at det er viktig at tiltakene brukes målrettet og i rett tid. For en del kan det likevel se ut som attføringen kan virke som en ekstra sløyfe i et forløp som likevel ender med uførepensjon.

Flere forhold, både på individnivå og institusjonsnivå, kan bidra til lange og sammensatte stønadskarrierer og sen tiltaksinnsats. En årsak kan være at noen individer er mer syke, og at det derfor er vanskelig å finne løsninger for å føre disse tilbake til arbeid. Analysene og erfaringer fra pågående forsøksprosjekter tyder også på at arbeid kan være urealistisk som et kortsiktig mål for en del av de langvarige sosialhjelpsmottakerne. I den grad arbeidsmarkedet ikke vil ta i mot dem, og andre ordninger ikke er tilgjengelige, kan de bli gående på langvarig sosialhjelp. Andre årsaker kan ligge i lov og regelverk, f.eks. at det ikke har vært stilt klare krav til om og når aktive tiltak skal settes inn, eller til varighetsbestemmelser. Loven stiller krav om bestemte sykdomsdiagnoser som gjør at enkelte med uklare diagnoser blir gående lenge på og mellom ulike ytelser. Tiltak som settes inn, kan være utilstrekkelige for at personer med ulike problemer kan oppnå tilstrekkelig arbeidsevne til å komme i arbeid. Det har ikke vært utvalgets mandat å gå i dybden på disse spørsmålene. En del av disse spørsmålene er jevnlig oppe til vurdering. Utvalget ser det som naturlig at det arbeides videre med slike spørsmål.

7.3 En brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning

Utgangspunktet for utvalget er at brukerretting er «å la behovene til den enkelte bruker og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som gis, og hvordan de gis». God brukerretting omfatter en rekke forhold som spenner fra å møte brukeren med høflighet til å ivareta rettssikkerhet og personvern. Et brukerrettet tjenestetilbud betyr at tiltak i størst mulig grad tilpasses den enkelte,

og at brukerens erfaringer og synspunkter trekkes inn i saksbehandlingen. Utvalgets bruk av begrepet «brukerretting» omfatter også brukermedvirkning. Utvalget har foretatt en grundig drøfting av brukerretting i kap. 6.

Brukerne av arbeids- og velferdsforvaltningen omfatter først og fremst enkeltindivider som er i kontakt med forvaltningen fordi de skal ha, eller kan være interessert i å motta, ytelser eller tjenester. Forvaltningen har også andre brukere, som arbeidsgivere, helsepersonell, transportører etc. I dette delkapitlet drøfter utvalget brukerretting overfor enkeltindiver, og muligheten til å måle om en oppnår målet om brukerretting. Utvalget ser først på brukernes syn på etatene i relasjon til dagens organisering, deretter på omfanget av brukere som forholder seg til én eller flere etater, og rundgangen mellom etatene. Utvalget vil se spesielt på brukere av flere etater og rundganger mellom tjenestene for å vurdere behovet for samordning. Men utvalget ser ikke bare på slike brukere. Tjenestene har også et stort flertall brukere som bare trenger å forholde seg til én etat, og som skal ivaretas på en god måte.

7.3.1 Tilbakemelding fra brukerne

Om muligheter for å måle grad av brukerretting

Etter utvalgets vurdering er brukerretting ikke et isolert mål, men har utgangspunkt i andre mål, og er et virkemiddel som kan gi bedre effekt på måloppnåelse for andre mål. Brukerretting har likevel en verdi i seg selv. Brukerretting betyr imidlertid ikke at brukeren til en hver tid får det som hun eller han ønsker. Arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken bygger på en samfunnskontrakt som er politisk bestemt, og som gjelder for alle innbyggere uavhengig av om de selv ønsker å gå inn i den. Arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken innbærer plikter og rettigheter for den enkelte og for samfunnet. NOU 2001:22 «Fra bruker til borger» problematiserer dette. Her argumenteres det for at «dersom hele befolkningen kun definerte seg som brukere i forhold til staten, ville staten gå i oppløsning, fordi hele befolkningen stiller krav uten at noen tar et ansvar for fellesskapet».

Brukerretting er et sammensatt begrep som i stor grad vil være basert på kvalitative og til dels subjektive vurderinger. I hvilken grad en når målet om en brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning er derfor vanskelig å måle. Brukerundersøkelser synes å være det verktøyet som først og fremst er brukt for å få bakgrunn for å mene noe om graden av måloppnåelse. Gjennom slike undersøkelser søker en å måle befolkningens og enkelte brukergruppers grad av tilfredshet/misnøye med ulike velferdstjenester. Undersøkelsene kan derfor oppfattes som en indikator på god/dårlig brukerretting. Slike undersøkelser fanger imidlertid ikke opp alle sider ved brukerrettingen. F.eks. kan et negativt eller positivt syn på tjenesten være farget av om brukerne har fått gjennomslag for det de oppfatter som rettmessige krav eller ikke. Det endelige resultatet av saksbehandlingen vil imidlertid avhenge av flere forhold enn god/dårlig brukerretting, f.eks. om brukerne oppfyller vilkår for ytelsene. De fleste brukerundersøkelser fanger heller ikke opp om brukerne oppfatter de forholdene som måles, som viktige eller mindre viktige. Videre teller alle brukere likt, og storforbrukeres synspunkter og behov for tjenester er ikke spesielt ivaretatt i de store, brede brukerundersøkelsene. Resultatene av brukerundersøkelsene vil derfor bare være en grov indikator for måloppnåelsen. Slike generelle undersøkelser vil trolig også gi en usikker indikasjon på hvor bra eller dårlig tilbudet er, fordi det er grunn til å anta at brukernes forventninger til tilbudet øker med økt omfang og kvalitet på tilbudet. Undersøkelser utført spesielt for hver etat, fanger opp mer spesifikke forhold, og kan derfor også gi mer konkrete anvisninger for bedre brukerretting.

Foretatte brukerundersøkelser har bare vært rettet mot hver enkelt tjeneste hver for seg. Det finnes derfor ikke noen undersøkelser som fanger opp helheten i arbeids- og velferdsforvaltningen, og ev. misnøye med etatene som helhet og mangel på samordning.

Videre i dette avsnittet vil utvalget gjennomgå det mest sentrale datamaterialet for tilbakemeldinger fra brukerne, samt etatenes rapportering om brukerretting med utgangspunkt i omtalen i kap. 3.

Dokumentasjon av brukernes syn på og erfaringer med etatene

Utvalgets dokumentasjon om brukernes syn og erfaringer omfatter rapportering fra brukerorganisasjoner og utvalgets referansegruppe, Norsk Gallups nasjonale standardiserte befolknings- og brukerundersøkelser, separate studier, og annen dokumentasjon, herunder informasjon om klager og anker. Det er ulikt hvor mye som finnes av separate studier og annen dokumentasjon om de enkelte etater.

Mange brukergrupper har brukerorganisasjoner som målbærer deres syn overfor Storting og regjering. De klassiske brukerne av én etat er i mindre grad organisert i brukerorganisasjoner, og

deres syn kommer derfor i liten grad fram direkte overfor Storting og regjering. Disse gruppenes syn reflekteres imidlertid i Gallups befolkningsundersøkelser, i etatenes egne undersøkelser, og gjennom andre kilder som omtales nedenfor.

Tilbakemelding fra brukerorganisasjoner og fra utvalgets referansegruppe

Tidligere tilbakemeldinger fra brukerorganisasjonene generelt, har i store trekk vært knyttet til kapasitet, tilgjengelighet, samhandling mellom brukere og saksbehandlere, stønadsordninger, og mangel på helhet i tilbudene. Brukerorganisasjonene har i sine tilbakemeldinger i mindre grad trukket inn betydningen for brukerrettingen av organisering og ansvars- og oppgavedeling. Undersøkelser har vist at når brukerorganisasjonene har konkretisert sine ønsker, har det ofte handlet om bedre informasjon, kortere saksbehandlingstid, bedre tilgjengelighet til saksbehandlere, lettere tilgjengelige tjenester, mer individuell behandling og fleksibilitet, og helhet i tjenestetilbudet.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Norges Handikapforbund (NHF), Velferdsalliansen, og Den Norske Kreftforening (DNK) ga skriftlige uttalelser til Stortingets sosialkomité ved komiteens åpne høring 4.3.2003 i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 14 (2002-2003). Alle organisasjonene stilte seg i all hovedsak positive til reformens intensjon, men hadde merknader både til forslag til organisering[20] og til innretting av tilbudet. Det var samstemt ønske om én dør. NHF ønsket én felles etat, Velferdsalliansen ønsket en statlig etat, og DNK mente at brukerrettingen ville bli bedre dersom sosialtjenesten var inkludert i en ny etat. Organisasjonene var i stor grad opptatt av innholdet i tjenestene. NHF ga uttrykk for at tjenestetilbudet burde vært utredet før spørsmålet om organisering, og at det måtte sikres tilstrekkelige ressurser og kvalitet i tjenestene. Velferdsalliansen uttrykte et klart ønske om en statlig rettighetsfestet normert sosialhjelp, rett til å motta uførepensjon ned til 20 pst. uføregrad, rett til individuell plan for brukerne av alle etatene, og virkemidler som kunne virke til å inkludere, motivere og ansvarliggjøre. Ut over innholdet i tjenestene trakk NHF fram behovet for høy etisk bevissthet hos saksbehandlerne. FFO var opptatt av at saksbehandlere må fungere som døråpnere, bedre kompetanse, at den beste kompetansen må tilbys i førstelinjen, utfordringene ved IKT, personvern, kostnadene ved reformen, og et sosialkontor i hver kommune. FFO, NHF og Velferdsalliansen ga uttrykk for at fokus på arbeid ikke måtte føre til at personer som ikke kunne arbeide, ikke ville bli sikret et godt tilbud. Organisasjonene la også vekt på brukermedvirkning. DNK var særlig opptatt av ivaretakelsen av de mest sårbare gruppene og familieperspektivet, økonomisk veiledning, en helhetlig tenking om kompetanseheving, og samarbeid med andre aktører, særlig spesialisthelsetjenesten.

Andre organisasjoner - Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Norsk Tjenestemannslag (NTL), Norsk Kommuneforbund (NKF), Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO), Norsk Helse- og Sosialledерlag (NHSL) og Kommunenes Sentralforbund (KS) - ga også skriftlige kommentarer i forbindelse med høringen. Også disse støttet intensjonene om førstelinjen og én dør. NHO støttet den framlagte modellen med en jobbetat, mens de øvrige organisasjonene stilte seg mer kritiske. NTL og NKF var kritiske til at sysselsettings- og arbeidsmarkedsproblematikken ble trukket vekk fra det kollektive ansvarsområdet, og knyttet opp mot trygd og sosiale tjenester. FO problematiserte forholdet mellom det statlige og kommunale tjenestenivået, og stilte seg tvilende til om det framlagte forslaget godt nok ville ivareta sosialtjenestens langtidsbrukere, og at et felles kontaktpunkt derfor måtte være et lavterskeltilbud. NHSL ønsket en statlig etat som kunne ivareta all inntektssikring. KS ønsket at kommunene måtte få en rolle som likeverdig partner, samt at det var behov for en gjennomgripende samordning som også omfattet overordnede styringsledd.

Ut over synspunktene på en organisatorisk modell ga NHO uttrykk for et ønske om en sosialpolitikk som fungerer som en del av arbeidsmarkedspolitikken, samt at samordningen måtte bidra til styrket innsats knyttet til et mer inkluderende arbeidsliv. NTL, NKF, FO og NHSL var opptatt av behovet for å få en analyse av reelle omstillingskostnader. FO ønsket sterkere rettighetsfesting og statlig finansiering av økonomisk sosialhjelp, et godt tjenestetilbud i alle kommuner, rett til tiltak, lavterskeltiltak, og høy, relevant kompetanse nær brukerne. NHSL var opptatt av å sikre kompetanse knyttet til kontakt med næringslivet, og en ny arbeids- og velferdsforvaltnings samhandling med helsevesenet.

Som ledd i sin utredning har utvalget høsten 2003 stilt spørsmål til utvalgets referansegruppe,

[20] Forslag til ny ansvarsdeling og organisering omfattet to nye statlige etater: jobbetat og pensjonsetat, ingen endring i arbeidsdelingen mellom stat og kommune, men en samlokalisering av jobbetaten og sosialtjenesten i en felles førstelinje. Kommunen kunne få driftsansvar for førstelinjen. Førstelinjen skulle også utføre oppgaver for pensjonsetaten.

som brukerorganisasjonene deltar i, om forhold av spesiell relevans for utvalgets arbeid. Organisasjonene ble bedt om å besvare spørsmål om styrker og svakheter ved dagens organisering, de viktigste krav en ny organisering må ivareta, hvilke funksjoner som bør utføres i en samordnet førstelinje/ett lokalt kontaktpunkt, hvilke argumenter det burde legges særlig vekt på i valget mellom ulike organisasjonsmodeller, og hvilke hovedoppgaver som burde legges til henholdsvis kommune og stat.

De samlete tilbakemeldingene fra referansegruppen peker først og fremst på uheldige konsekvenser av ansvars- og oppgavedelingen mellom etatene, i det de fleste av tilbakemeldingene tok opp manglende samordning og kasteballproblemer som hovedproblem med dagens organisering. Det pekes også på at brukerne i tillegg til overganger mellom etater, opplever det som problematisk med stadig skifte av saksbehandlere innad i etatene, særlig i trygdeetaten, ved overgang mellom ulike ordninger.

I svarene på spørsmål om krav som bør stilles til en ny arbeids- og velferdsforvaltning, samler referansegruppen seg primært om: én felles dør, styrket tverrfaglig samarbeid, hensyn til at ulike brukere har ulike behov, at brukeren stilles i sentrum, og styrket kompetanse. Kortere saksbehandlingstid, bedre kvalitet, mer tid til rådgiving og oppfølging, og egen kontaktperson/hovedsaksbehandler er også krav som stilles av flere. Bedre brukerretting av stønadsordningene, og godt nivå på ytelsene nevnes av enkelte, samt ønsket om nasjonal/statlig finansiering av alle ytelser.

Brukerorganisasjonenes syn sammenfaller i stor grad med synet til de øvrige organisasjoner i referansegruppen. De fleste brukerorganisasjonene signaliserer at utilstrekkelig samarbeid og samordning, et for spesialisert system, og et system som skaper kasteballer er svakheter som kjennetegner dagens system. Som svakheter ved dagens organisering peker enkelte også på ulike kulturer, uoversiktlighet, mangel på helhet i tilbud og ytelser, mangel på individuelle planer, at brukerne må fortelle sin historie flere ganger til mange saksbehandlere, og at organiseringen gir rom for kostnadsovervelting. På spørsmål om krav til en ny forvaltning, viktige argumenter for valg av modell, og viktige funksjoner i en samordnet førstelinje samler mange seg om at brukeren må stilles i sentrum, og ønsket om en fast saksbehandler som følger opp brukeren. Andre viktige krav som nevnes, er styrket tverrfaglig samarbeid, ivaretakelse av rettssikkerhet, styrket kompetanse som både bør være bred og tverrfaglig men med opprettholdelse av god spesialistkompetanse, bedre tilgang til tiltaksressurser, bedre kapasitet til oppfølging, og kortere saksbehandlingstid.

Referansegruppen har også fått anledning til å komme med synspunkter på utvalgets rapportutkast. Blant dem som benyttet denne anledningen, har enkelte lagt vekt på at en reorganisering må ivareta et helhetlig perspektiv som innebærer å gi tilbud ut over ytelser og bistand til å komme i arbeid, samt å sikre hjelp til å handtere dagliglivets utfordringer og annen bistand for til brukere som står utenfor arbeidslivet, eller ikke er aktuelle for arbeid på kort sikt. Flere legger vekt på legenes rolle og behovet for samarbeid for å få til aktive løsninger. Enkelte understreker ønsket om lokal plassering av et førstelinjekontor nær bruker, slik at det kan samspille med bruker og brukers omgivelser, samt at beslutninger bør fattes lokalt.

Det stilles også spørsmål ved effektiviseringspotensialet i en ev. omorganisering. Noen stiller spørsmål ved om kostnadseffektivisering kan skje uten at det svekker brukerservicen og formålseffektiviteten, og det advares mot en organisering som kan føre til nye svakheter. Det stilles spørsmålstegn ved kostnadene tatt i betraktning at en begrenset del av brukerne trenger tjenester fra flere tjenester samtidig. Arbeidsgiversiden gir uttrykk for at hensynet til arbeidsgivere som brukere må ivaretas, at arbeidslivet trenger en effektiv arbeidsformidling og et klart fokus på arbeidslinjen. Det påpekes også behov for samordning av organisasjonenes ledd over lokalt nivå.

Flere legger vekt på at organisering av etatene ikke alene kan anses som årsak til problemene i og mellom dagens arbeids- og velferdsforvaltning, og at et organisatorisk grep derfor vil være ett av flere tiltak som kan bidra til bedre måloppnåelse.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) har valgt å stå utenfor referansegruppen, men ønsket å gi separate innspill til utvalget. Organisasjonen nedsatte en egen arbeidsgruppe for dette arbeidet. Arbeidsgruppen har hatt kontakt med utvalgets sekretariat. FFO ga 9.1.2004 et foreløpig innspill til utvalget der FFO ber utvalget legge vekt på at økt fokus på arbeid ikke skal medføre et dårligere tjenestetilbud til brukere som ikke kan komme i arbeid, at saksbehandlere må bli døråpnere, ønsket om økt kompetanse og at den beste kompetansen tilbys i førstelinjen, at personvernet ikke svekkes, utfordringene ved et IKT-system i en ny forvaltning, og fokus på at utfordringene i omstillingsperioden ikke går ut over brukerne.

FFOs endelige innspill (14. juni 2004) legger til grunn at dagens forvaltning kan organiseres på en mer hensiktsmessig måte. FFO tar utgangspunkt i arbeidslinjen og er opptatt av funksjonshemmedes

muligheter for deltakelse i arbeidslivet, men er samtidig bekymret for at tiltak for å komme i arbeid skal prioriteres framfor øvrige velferdstjenester. FFOs mål for en reformert velferdsforvaltning er at forvaltningen må være tilgjengelig, helhetlig, med god kvalitet og fravær av kasteballsproblematikk. Brukermedvirkning bør være en integrert del av forvaltningen, og de ansattes og brukernes kompetanse må stå i sentrum. FFO ønsker seg også en «fadderordning» for brukere med sammensatte behov. FFO ser for seg at en fadder kan være en person utenfor forvaltningen. Videre uttrykker FFO et ønske om en velferdsutdanning på høgskolenivå, studie- og kompetansepermisjoner for ansatte, samt et nasjonalt kompetansesenter for velferd.

Norsk Gallups nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse

Brukernes grad av tilfredshet/misnøye som framkommer i Norsk Gallups nasjonale standardiserte befolknings- og brukerundersøkelse varierer mellom tjenestene, og holder seg relativt stabil over tid. Norsk Gallups undersøkelse fra 2000 viste at det blant de tre etatenes brukere var en større andel av trygdeetatens brukere som var fornøyd med servicen, mens Aetat og sosialtjenesten hadde færre brukere som var tilfredse. I Gallupundersøkelsen kom Aetat og sosialtjenesten ut med under 50 pst. fornøyde brukere. Norsk Gallups undersøkelse i 2003 endrer ikke hovedbildet av brukertilfredsheten, verken når det gjelder nivå, eller forholdet mellom etatene (Hind, 2003).

Trygdeetaten

Norsk Gallups delundersøkelse i 2002 av brukernes tilfredshet med trygdeetaten konkluderer med at 3 av 4 brukere er fornøyd med trygdeetaten. En annen evaluering foretatt i 2002 viste at brukertilfredsheten økte med aktiv brukermedvirkning. Trygdeetatens brukere er mest fornøyde med personalets evne til kommunikasjon, serviceinnstilling, faglige dyktighet og saksbehandlingsresultat. De var minst fornøyde med saksbehandlingstid og informasjon.[21]

Anker til Trygderetten kan gi en indikasjon på forhold brukerne ikke er fornøyde med. Trygderetten mottok i 2003 nesten 6 000 saker. Av disse var vel 50 pst. anker vedrørende uførepensjon (Trygderetten, 2004). Yrkesskade/yrkessykdom, ytelser under medisinsk rehabilitering og grunn- og hjelpestønad som trygdeetaten har ansvar for, er også områder med et betydelig antall anker, vel ¼ av innkomne anker til Trygderetten.

De fleste som anker, er ikke fornøyd med resultatet av saksbehandlingen, ønsker et annet resultat, og benytter foreliggende muligheter til klage og anke. Trygderetten økte sine omgjøringer til gunst for den ankende part i nærmere 24 pst. i uføresaker (23 pst. for alle saker). Mangel på gjennomført hensiktsmessig attføring er en av trygdeetatens viktigste årsaker til avslag på søknad om uførepensjon (RTV, 2003c). Trygderettens omgjøring i mange uførepensjonssaker viser at retten i et betydelig antall tilfeller er uenig med trygdeetatens vurdering av at ytterligere attføring må forsøkes før uførepensjon kan tilstås. I følge trygderettens formann[22] skyldes omgjøringene i stor grad at trygdeetaten har avslått på grunnlag av «firkantede» retningslinjer i rundskrivs form uten å ha foretatt den individuelle vurdering som loven legger opp til i slike tilfeller. En del av omgjøringene på dette området vil omfatte tilfeller hvor Aetat har gitt uttrykk for at det ikke finnes muligheter for ytterligere attføring, men hvor trygdeetaten likevel mener at folketrygdlovens vilkår om ytterligere attføring eller behandling ikke er oppfylt. I slike tilfeller er det grunn til å anta at den ankende part vil kunne oppleve seg som en «kasteball» og stille seg noe uforstående til avslaget.

Trygdeetatens rapportering om arbeid med brukerretting de siste årene hatt sterkt fokus på aktiv brukermedvirkning (framskaffing av informasjon i egen sak, og brukermedvirkning på systemnivå), serviceerklæringer og korte svartider. Det er også klart at arbeidet faktisk har ført til reduksjon av svartidene på flere stønadsområder. Trygdeetatens saksbehandlere trekker fram at brukerinvolveringen har bidratt til å få ned saksbehandlingstiden. Trygdeetaten selv legger vekt på at arbeid på ett område, har ført til forbedringer på andre områder, særlig at prosessene i arbeidet med serviceerklæringer førte både til nivåheving i etaten, og til forbedring i etatens tilgjengelighet. Trygdeetaten legger også vekt på bruk av teknologiske løsninger for å gi brukene lettere tilgjengelig informasjon.

Aetat

Norsk Gallups delundersøkelse av Aetat i 2003 viste at nesten 70 pst. av de individuelle brukerne er generelt fornøyd med Aetats service. Her kan man spore en økning fra 2001. ¾ er fornøyd med å bli møtt med respekt, og nesten 80 pst. er fornøyd med å bli møtt med vennlighet.

Aetats brukerundersøkelse blant arbeidsgivere 2003 viser at det fortsatt er høy grad av tilfredshet

[21] Informasjon til utvalget fra Rikstrygdeverket.
[22] Brev til utvalget, mars 2004.

med Aetat blant arbeidsgivere som benytter etatens tjenester. 79 pst. av arbeidsgiverne er fornøyde med den totale servicen fra Aetat. Tilfredsheten har holdt seg stabil fra 2002 til 2003, etter en liten nedgang i tilfredshet fra 2001 til 2002. Det er også høy tilfredshet med Aetats kapasitet til å ta i mot rekrutteringsoppdrag (80 pst.) og med oppfølging av oppdrag innen avtalte frister (81 pst.)[23].

I en felles nordisk undersøkelse sommeren 1998 (Raaum m.fl., 2002) ble personer som nylig hadde vært ledige, intervjuet om sitt syn på arbeidsmarkedstiltak. Undersøkelsen viste stor grad av tilfredshet blant norske deltakere på tiltak. Mellom 65 og 80 pst. av deltakerne mente at tiltaksdeltakelse hadde positiv effekt på deres jobbmulighet[24]. Undersøkelser blant brukere på ulike attføringstiltak viser også ofte stor grad av tilfredshet (Helle, 2001).

Aetats brukere av dagpenger og attføringsytelser- og tjenester kan også klage til etaten og anke til Trygderetten. Aetat mottar i underkant av 4 000 klager pr. år. Klagene handler i 20 pst. av tilfellene om attføringsytelser, og 70 pst. om dagpenger. De største gruppene av klager i forbindelse med dagpenger, er klager over avslag, forlenget ventetid og tidsbegrenset bortfall. I 2003 mottok Trygderetten om lag 230 anker fra Aetats brukere. Av disse var litt under 2/3 anker på attføring. Klager/anker på attføring antas hovedsakelig å dreie seg om avslag og vurdering av om attføring er hensiktmessig og nødvendig. Aetats saksbehandlere har også svært vide skjønnsmessig rammer når det gjelder å fatte avgjørelser om type attføringstiltak og varigheten på disse. En skal derfor ikke se bort fra at klager/anker på avslag om attføring også kan være knyttet til mangel på tillit om likebehandling.

Aetats arbeid med brukermedvirkning bygger på lang erfaring med aktiv brukermedvirkning på individnivå. Dette omfatter både at arbeidssøkere forutsettes å framskaffe informasjon i egen sak, og at yrkeshemmede medvirker i å utarbeide handlingsplaner. I følge Aetat er brukernes medvirkning i å utforme handlingsplaner et viktig premiss for at verktøyet skal fungere. Aetat har lenge brukt internettbaserte løsninger for å bedre informasjon, service og tilgjengelighet for brukerne, f.eks. nettsiden «aetat.no». Elektroniske meldekort er av nyere dato. Bruk av serviceerklæringer og brukermedvirkning på systemnivå er også av nyere dato i Aetat. Serviceerklæringer brukes for å tydeliggjøre etatens forpliktelse overfor den enkelte, og sikre informasjon om rettigheter og plikter. Etter Aetats vurdering bidrar brukermedvirkning, forenkling og bruk av teknologi til bedre oversikt for brukerne, og til at etatens ressurser kan settes inn overfor ledige med særlig behov.

Sosialtjenesten

Norsk Gallups undersøkelse av brukernes tilfredshet med sosialkontoret viser at brukerne er mest fornøyde med personalets evne til kommunikasjon, tilgjengelighet og serviceinnstilling. De var minst fornøyde med saksbehandlingstiden, forutsigbarhet under saksbehandlingen og med informasjonen som ble gitt. Brukerne i de minste kommunene er mest tilfredse. Oslo kommune gjennomførte i 2003 en egen undersøkelse blant sosialtjenestens brukere i alle bydeler. Brukerne var mest fornøyde med de ansattes tilgjengelighet og pålitelighet, og minst fornøyde med opplevd brukermedvirkning og resultat for brukerne (Brottveitt mfl. 2003).

En egen undersøkelse utført for utvalget[25], viser at relativt få gjennomfører systematiske brukerundersøkelser (13 prosent), mens nærmere 1 av 3 gjennomfører tidvise, men ikke systematiske undersøkelser.

I en bok skrevet som ledd i Sosialdepartementets handlingsplan for kompetanseheving i sosialtjenesten, viser Terum (2003) til at det er utført få separate studier som søker å fange opp brukernes opplevelser og erfaringer med sosialhjelpen. På bakgrunn av den dokumentasjonen som finnes, tar Terum opp en rekke temaer som kan knyttes til sosialhjelpsmottakernes holdning til og misnøye med sosialtjenesten. Han viser til undersøkelser i befolkningen som påviser at det å søke økonomisk sosialhjelp oppleves som prestisjetap hos alle grupper i samfunnet, og at dette knyttes til en sterk norm om å klare seg selv. En undersøkelse blant mottakere av økonomisk sosialhjelp viste også at halvparten ikke ønsket at andre skulle få vite at de mottok slik hjelp. En dybdestudie fra Underlid (2004)[26] ved Høgskolen i Bergen av 25 langtids sosialhjelpsmottakere bekrefter langt på vei Terums konklusjoner. Informantene til Underlid føler skyld og skam fordi de ikke kan klare seg uten økonomisk hjelp fra det offentlige. De mener at de blir negativt vurdert, og kvier seg for å oppsøke tjenesten fordi de opplever seg dårlig behandlet.

[23] Dataene er basert på opplysninger fra Aetat.

[24] Resultatene kan ikke uten videre tolkes som et uttrykk for faktisk effekt av tiltaksdeltakelse.

[25] Spørreskjema ble sendt til kommunene via Fylkesmannsembetene fra Sosial- og helsedirektoratet, våren 2004. 278 lokale tjenester (kommuner og bydelskontorer) fra 15 fylker (om lag 2 av 3 lokalkontorer) har svart. Svarene er bearbeidet av Sosial- og helsedirektoratet.

[26] Upublisert materiale stilt til rådighet for Sosial- og helsedirektoratet.

Også for sosialtjenesten kan klager være en kilde til kunnskap om hva brukerne er lite fornøyde med. Undersøkelser har imidlertid vist at det er få kommuner som systematisk benytter klager som grunnlag for å utvikle tjenestene (Brandtzæg og Møller, 2004). Den formelle klageadgangen på økonomisk sosialhjelp innebærer at klager først sendes til sosialkontoret, deretter til fylkesmannen hvis sosialkontoret ikke etterkommer klagen. I 2001 mottok fylkesmennene i underkant av 5 000 klager på vedtak etter sosialtjenestelovens kap. 5 om økonomisk stønad. Fylkesmannen stadfestet 82 pst. av de påklagde vedtakene, omgjorde 9 pst. og sendte tilbake 8 pst. Den viktigste årsak til omgjøringen var at vedtaket var åpenbart urimelig, mens feil i saksbehandlingen var viktigste årsak til tilbakesending. For begge typer beslutninger fra fylkesmannen gjaldt at ¼ av tilfellene omfattet feil lovanvendelse.

Utvalget vil imidlertid bemerke at andelen klager i forhold til antall saker er liten, og andel omgjøringer enda mindre. Dette kan illustreres med Oslo kommune som eksempel. I 2003 fattet Oslo kommune om lag 148 000 vedtak innen sosialkontortjenesten, dvs. vedtak som ikke omfatter pleie- og omsorgssektoren. Av disse ble bare 830 (om lag ½ pst.) klaget inn til fylkesmannen. 671 ble stadfestet, mens 159 (i overkant av 1 promille) ble endret.

Oslo kommune har, for å bedre brukernes rettssikkerhet, opprettet et Helse- og sosialombud som gir gratis juridisk bistand. Ombudet er imidlertid ikke en del av det formelle klagesystemet, men mottar også henvendelser som uttrykker klager over behandling. Oslo kommune opplyser at kommunen informerer og systematisk henviser brukere til ombudet for å sikre at de blir godt ivaretatt. Årsmelding for 2002 fra Helse- og sosialombudet viser at tallet på henvendelser om økonomisk sosialhjelp er dominerende, og økende. Henvendelsene omfatter både saksbehandlingen (avslag og utmåling av hjelp) og den individuelle behandlingen av brukeren. Henvendelser om avslag på ytelse/hjelp er dominerende og øker fra år til år. Også henvendelser om ulike sider ved vedtaket, f.eks. begrunnelse, skriftlighet og saksbehandlingen generelt, øker sterkt i følge ombudets årsmelding.

Sosialtjenestens arbeid med brukerretting er, på grunnlag av fordelingen på over 400 kommuner, ikke enkel å få oversikt over. Utvalget har imidlertid mottatt innspill fra Kommunenes Sentralforbund (KS) om sider ved kommunenes/sosialtjenestens arbeid med brukerretting.

KS har, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, etablert effektivitetsnettverk med deltakelse av 200 kommuner i løpet av 2002-2003, og med tilbud til 50 nye i 2004, jf. også omtale i kap. 3. 170 000 innbyggere har deltatt i brukerundersøkelser for å kartlegge kvalitet, produktivitet og tilgjengelighet i tjenestene. Formålet med nettverkene er å bidra til effektivitetsutvikling og forbedring av kommunens tjenester, inklusive sosialtjenesten. Innenfor rammen av arbeidet med nettverket er det gjennomført et prosjekt for å utvikle en metode for spørreundersøkelse til kartlegging av sosialtjenesten. Sosialkontorer har deltatt i nettverk. Det foreligger en rapport fra første fase i prosjektet i to effektivitetsnettverk (9 bydeler) i Oslo kommune. Det er foretatt brukerundersøkelser som har hatt en god svarprosent. Brukerne av kontorer i nettverk i Oslo ytre by er jevnt over mer fornøyde enn brukerne i nettverket i indre by. Gjennomgående er brukerne i begge nettverkene minst fornøyde med samordning og brukermedvirkning. Det er også etablert en egen internettside «bedrekommune.no» der kommunene kan legge inn resultater på indikatorer for kvalitet og brukersynspunkter. Her kan kommuner og befolkningen generelt få informasjon om egen kommune og sammenlikne med andre.

KS har også iverksatt, eller medvirket til iverksetting av, andre prosjekter for å utvikle brukerretting, men uten at disse synes å ha vært rettet direkte mot sosialkontortjenesten. Slike prosjekter omfatter f.eks. utvikling og erfaring med bruk av individuelle planer, serviceerklæringer og brukergarantier. Et prosjekt for å utvikle brukergarantier ble startet høsten 2002 med seks kommuner, med utprøving av garantier på ulike tjenesteområder i 2003, og med sluttrapportering våren 2004. En kan imidlertid anta at erfaringer fra slike utviklingsarbeider kan ha overføringsverdi til arbeidet i sosialkontortjenesten.

7.3.2 Brukere som får tjenester fra én eller flere etater

Arbeids- og velferdsforvaltningen har et meget stort antall *individuelle* brukere[27]. Trygdeetaten har det langt største antallet brukere med 2,1 millioner, Aetat har 400 000 og sosialtjenesten (sosialhjelpen) har i underkant av 130 000 brukere[28]. Disse brukerne omtales nærmere i kap. 3.

Aetats brukere fordeler seg med om lag 300 000 som er ordinære arbeidssøkere og 100 000 som er yrkeshemmede arbeidssøkere. I tillegg be-

[27] Arbeidsgivere som brukere er ikke inkludert.
[28] Tallene gjelder antall brukere i 2002.

nyttes Aetats tjenester, i særlig grad tjenester under aetat.no og selvbetjeningstilbud i etatens jobbsentre, av et stort antall personer som ikke er registrert som arbeidssøkere.

Blant trygdeetatens brukere er det et betydelig antall som får flere ulike tjenester. Ser en derfor på brukerne av de enkelte tjenestene, finner en mer enn 1,2 millioner brukere av helserefusjoner[29], over 1 million brukere av familiestønader (barnetrygd, kontantstøtte etc.), om lag 700 000 brukere av alders- og etterlattepensjoner (inkludert AFP), om lag 500 000 brukere av sykdomsrelaterte stønader, og om lag 400 000 brukere av andre ordninger (grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler etc.).

En stor del av etatenes brukere benytter seg av enkeltstående tjenester, f.eks. helserefusjoner, eller har stønader og tjenester i greie løp. Mange av dem som skal i arbeid, kommer tilbake uten spesiell innsats fra etatene. Utvalget har allerede i kap. 7.2 dokumentert at halvparten av etatenes brukere kommer tilbake i arbeid innen et halvt år, og at et betydelig omfang av mottak av ytelser og tjenester i de dokumenterte brukerforløpene foregår i bare én etat.

Noen trenger imidlertid ytelser, tjenester og samhandling med etatene over tid, og med flere etater. I analysen av brukere som forholder seg til én eller flere etater, har utvalget måttet foreta noen avgrensinger. Utvalget ser det å få flere i arbeid og færre på trygd/sosialhjelp som hovedutfordringen for en ny arbeids- og velferdsforvaltning, og har derfor hatt fokus på dette også når utvalget drøfter problemstillinger knyttet til brukerretting.

Brukere som trenger ulike ytelser og tjenester fra flere etater, og deres angivelige rundganger mellom etatene har stått i sentrum for argumentasjonen om behovet for en reform. Målet om en brukerrettet arbeids- og velferdsetat gjelder imidlertid alle brukere. Det er utvalgets syn at alle brukere av ytelser og tjenester som i dag gis av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten skal få gode tjenester innenfor en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning, enten de er mottakere av alderspensjoner, helserefusjoner og familierelaterte ytelser og tjenester i trygdeetaten, eller ulike andre tjenester i trygdeetaten og sosialtjenesten som er knyttet til å gi brukere et bedre liv og en bedre hverdag. Disse brukerne skal ivaretas på en hensiktsmessig og god måte i en ev. reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning.

Utvalget har ikke vurdert spesielle utfordringer knyttet til brukere av alderspensjoner, trygdeetatens familierelaterte ytelser og tjenester, og helserefusjoner. Selv om det skjer endringer og påtenkte reformer på enkelte av disse områdene, har utvalget på bakgrunn av sin vurdering av utfordringene framover, ikke sett at disse områdene innebærer hovedutfordringer som skulle tilsi behovet for en *organisatorisk* reform som utvalget er bedt om å utrede. Utvalget kartlegger derfor ikke spesielt brukere av disse ytelsene/tjenestene fra trygdeetaten for å drøfte og vurdere om de har et spesielt samordningsbehov. Utvalget ser imidlertid at Pensjonskommisjonens forslag kan medføre at en framtidig pensjonsordning kan skape andre utfordringer og grenseflater. F.eks. vil større grad av fleksibel pensjonsalder kunne stille større krav til rådgiving knyttet til spørsmål om avgang/ikke avgang fra yrkeslivet. Utvalget har heller ikke kartlagt brukere av sosialtjenestens pleie- og omsorgstjenester med sikte på å drøfte spesielle samordningsbehov for disse brukerne. Bakgrunnen er, som nevnt, at utvalget har fokus på det utvalget oppfatter som et hovedspørsmål i vurderingen av reformbehovet, dvs. spørsmål om behov for samordning av ytelser og tjenester som brukere trenger for å komme i arbeid. Utvalget legger imidlertid en bred forståelse av arbeidslinjen til grunn, noe som innebærer at brukere som ikke kan komme i arbeid, også skal ivaretas i arbeids- og velferdsforvaltningen. Tilbud av tjenester som kan bidra til mestring og en bedre hverdag, må derfor også ivaretas i en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning, og det nødvendige samarbeid med pleie- og omsorgssektoren må ivaretas på en god måte.

Eventuell bruk av tjenester utenfor de tre etatene, f.eks. helse, utdanning eller annet, holdes også utenfor i drøftingen av sambruk av og rundganger mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

For å vurdere behovet for en organisasjonsreform i lys av hovedutfordringen om å få flere i arbeid og færre på trygd, er det ønskelig å få en oversikt over omfanget av ulike grupper som bruker relevante ytelser og tjenester, og prøve å fastslå omfanget av rundganger mellom etatene. Det hadde også vært ønskelig å få et anslag over ressurser som etatene bruker til behandlingen av slike saker, men utvalget har ikke klart å få slike anslag.

Utvalget ser imidlertid ikke all bruk av flere etater som spesielt problematisk for brukerne, eller spesielt ressurskrevende for etatene. At en bruker på et tilfeldig tidspunkt fra mer enn én etat mottar ytelser/tjenester som ikke har noen spesiell sammenheng med hverandre, og hvor bistanden ikke krever spesiell samordning, gjør vedkom-

[29] Dette omfatter også behandlere etc.

mende ikke uten videre til en flerbruker i den sammenhengen utvalget drøfter. Etter utvalgets vurdering har en sykmeldt arbeidstaker eller en arbeidsledig som samtidig mottar helserefusjon, tjenester ifm. bidragsfastsettelse, kontantstøtte eller barnetrygd ikke et spesielt samordningsbehov som skulle tilsi en omfattende omorganisering. Utvalget har derfor ikke lagt vekt på å dokumentere denne type flerbruk, selv om det kunne være hensiktsmessig for den enkelte å ha én inngangsdør for flere tjenester, uten at det foreligger et spesielt samordningsbehov.

Når utvalget ser på flerbrukere, vil utvalget heller ikke se om brukerne er registrert i en eller flere etater innenfor et kort tidsrom, men se på forløp over lengre tid, og se særlig på brukere som over tid mottar kjeder av stønader og tjenester som har sammenheng med hverandre, særlig med tanke å motvirke utstøting fra arbeidslivet og rekruttering/tilbakevending til arbeid.

Utvalget regner med at de som kommer raskt tilbake, bare i liten grad trenger å forholde seg til flere etater. I kap. 7.2 ble det imidlertid dokumenterte at også en del stønadskarrierer over et halvt år i stor grad bare forholdt seg til én etat. Utvalget har derfor en antakelse om at en del av den langvarige énetatsbruken innebærer at brukerne ikke har fått de tjenester fra andre etater som de burde hatt, eller at brukerne blir innelåst på en stønad og ikke har fått tjenester på tidlig tidspunkt, slik at de kommer seg ut av stønadskarrierene.

Utvalget har også en antakelse om at en del sambruk av ytelser og tjenester fra flere etater kan være uttrykk for at tjenesteapparatet ikke er satt opp på en måte som er brukerrettet og organisasjonsmessig effektivt, jf. kap. 7.4. Slik sambruk kan også i sin mest omfattende form, være et uttrykk for uhensiktsmessige rundganger i systemet, jf. drøftinger senere i 7.3.3.

I dette delkapitlet ser utvalget nærmere på individuelle brukere i yrkesaktiv alder som bruker ulike ytelser og tjenester som forvaltes av henholdsvis Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, og som får stønader og tjenester fra én etat og fra mer enn én etat over noe tid. Analysene omfatter bruk av økonomisk sosialhjelp, dagpenger, arbeidsmarkedstiltak for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere, registrering som helt arbeidsledig, sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon. Hensikten er å vurdere omfanget av felles bruk av flere etater, som grunnlag for å vurdere spørsmålet om samordningsbehov mellom arbeids- og velferdsforvaltningene.

Utvalget benytter fortrinnsvis forløpsstudien fra Frischsenteret (Fevang mfl., 2004) til å belyse de problemstillingene som reises. Når det gjelder omfanget av brukere som bruker én eller flere etater, kan data si noe om den samlete bruk av én, to eller flere tjenester, og overganger mellom dem. Utvalget har begrenset tilgang til data som kan belyse om slike overganger er uhensiktsmessige eller problematiske.

Tabell 7.10 Brukerforløp 1993-2000. Fordeling av bruk av én eller flere etater blant avsluttede og pågående brukerforløp av ulik varighet. Prosent

Antall forløp	2 433 200	1 637 300	925 000	526 600	200 900
Fordeling på ulike etater	Prosent av avsl./påg. forløp	Prosent av avsluttede forløp	Prosent av avsl./ påg. forløp med minst 6 mnd. varighet	Prosent av avsl./ påg. forløp med minst 12 mnd. varighet	Prosent av avsl./ påg. forløp med minst 24 mnd. varighet
Bare A,T eller S[1]	84,6	88,5	66,3	54,7	32,9
Bare A	28,5	29,3	29,2	24,3	19,7
Bare T	53,6	57,5	35,5	29,0	11,7
Bare S	2,5	1,7	1,6	1,4	1,5
Flere etater	15,4	11,5	33,7	45,3	67,1
A+T	9,5	7,6	20,9	27,9	40,1
A+S	3,5	2,5	7,4	9,3	12,9
T+S	0,7	0,6	1,2	1,4	1,3
A+T+S	1,7	0,8	4,2	6,7	12,8

[1] A=Aetat, T=trygdeetaten, S=sosialtjenesten. Supplerende sosialhjelp er holdt utenfor i forløpene.

Kilde: Fevang mfl., 2004

Brukere som forholder seg til én etat

Det langt største antallet og andelen av brukere som er registrert i Aetat, trygdeetaten eller sosialtjenesten, enten som ordinære eller yrkeshemmede arbeidssøkere, med sykdomsrelaterte ytelser eller med økonomisk sosialhjelp, forholder seg bare til én etat.

Tabell 7.10 viser variasjoner i énetats- og fleretatsbruk over tid i forløpene. Nesten 85 pst. av alle forløp foregår i bare én etat. I forløp som har vart i 6 måneder foregår 66 pst. av forløpene i én etat, mens i forløp som varer 2 år eller lengre er denne andelen halvert. Tabellen indikerer at korte forløp i svært mange tilfeller er greie og i liten grad involverer flere etater.

Utvalget ser følgende som relativt klare grupper av enetatsbrukere av Aetat, trygdeetaten, sosialtjenesten:

- Ordinære arbeidssøkere som kommer i arbeid på egenhånd, eller med arbeidsrelevant bistand kun fra Aetat. De kan ha kortvarige/tilfeldige stønader fra andre f.eks. supplerende sosialhjelp[30] men uten at dette krever spesiell samordning for at vedkommende skal kunne komme i arbeid. Enkelte arbeidsledige vil kunne motta sykepenger for sykdomstilstander som ikke krever ekstra bistand for å komme tilbake til arbeid. I utvalgets statistikk vil disse framstå som brukere av Aetat og trygdeetaten. Utvalget anser imidlertid ikke dette som en type tyngende sambruk som i seg selv skulle tilsi et organisatorisk reformbehov.
- Mottakere av sykepenger og rehabiliteringspenger som, etter mottak av ytelser og behandling, kommer tilbake i arbeid på egenhånd eller med bistand kun fra trygdeetaten. Her kan det også være tilfeller av supplerende sosialhjelp, ev. kortvarig formidlingsbistand fra Aetat. Det siste tilfellet vil i utvalgets statistikk framtre som sambruk av Aetat og trygdeetaten. Utvalget ser imidlertid ikke slik sambruk i seg selv som så tyngende at det skulle tilsi et organisatorisk reformbehov.
- Sosialhjelpsmottakere som supplerer arbeidsinntekt med sosialhjelp. Her kan det ligge grensetilfeller, avhengig av om det er personer som kan/bør søke mer arbeid/annet arbeid for å øke sin inntekt. Disse er ikke inne i utvalgets analyser.
- Sosialtjenestens mottakere av økonomisk råd og veiledning uten bistand fra andre etater.
- Sosialtjenestens mottakere av bostøtte, engangsstønad for å etablere et nytt hjem, og stønader av mer akutt/tilfeldig karakter som nødhjelp, sosiallån, og/eller andre tilfeldige stønader/tjenester[31] som ikke krever spesiell samordning med stønader og tjenester fra Aetat eller trygdeetaten.

I tillegg kommer trygdeetatens brukere av

- alderspensjon (Utvalget anser ikke ev. behov for supplerende økonomisk sosialhjelp til alderspensjonister for å utgjøre et organisatorisk reformbehov.)
- barnetrygd, kontantstøtte og tjenester i forbindelse med bidragsfastsettelse
- helserefusjoner til enkeltpersoner, samt behandlere og transportører

Både Aetat og trygdeetaten har i tillegg også arbeidsgivere som brukere, jf. formidling av arbeidssøkere og IA-avtalen omtalt i kap. 3. Dette går utvalget ikke nærmere inn på her. Utvalget kommer tilbake til arbeidsgivere som del av etatenes omgivelser i kap. 7.4.

Frischsenteret har kartlagt utfall for brukerne i et avgrenset antall forløp med énetatsbruk og aktuelle kombinasjoner av fleretatsbruk. Forløpene en har sett på, startet i årene 1993 og 1994, varte mer enn 12 måneder og ble fulgt i inntil 5 år. Brukerne i forløpene er under 60 år. 62 pst. av alle forløpene ender med jobb. 87 pst. av forløp som involverer kun Aetat, ender med jobb, mens i forløp som involverer bare trygdeetaten, ender 46 pst. med jobb og 45 pst. med uførepensjon. Ingen andre forløp har så høy overgang til uførepensjon. Forløp med bare sosialkontor har den laveste andelen som ender med jobb (om lag 1 av 4), mens hele 1 av 4 fortsatt er i registeret fem år etter forløpsstart, jf. tabell 7.11.

Brukere som forholder seg til flere etater

Tabell 7.10 viser at andelen brukere som må forholde seg til flere etater, varierer mellom etatene og øker med lengden av forløpene. 2 av 3 forløp som har vart to år eller lengre, involverer mer enn én etat. En betydelig andel, 40 pst., involverer trygdeetaten og Aetat. Om lag 13 pst. omfatter Aetat og sosialtjenesten, og ytterligere 13 pst. omfatter alle tre etatene. Kombinasjonen av tjenester/ytelser fra trygdekontor og sosialkontor forekommer i liten grad (vel 1 pst.) (Fevang mfl., 2004). Dataene gir ikke et fullstendig bilde av sambruk mellom

[30] Supplerende sosialhjelp er holdt utenfor i Frischsenterets analyser fra 2004. Det er foretatt en egen analyse av supplerende sosialhjelp som presenteres senere i kap. 7.3.

[31] Utvalget har ikke data for bruk av slike tjenester.

Tabell 7.11: Forløp med oppstart i årene 1993 og 1994, med varighet minst 12 måneder, fulgt gjennom 5 år, etter etatskombinasjoner og utfall. Brukerne er 60 år eller yngre. Prosent.

Utfall	Forløp	Alle	Bare A	Bare T	Bare S	A+T	A+S	T+S	A+T+S
	N= (1000)	162,3	53,4	25,8	2	45,9	21,5	1,5	12,3
Jobb		62	87	46	27	57	53	40	36
Uførepensjon		12	0	45	8	14	1	27	8
Fortsatt i registeret etter 5 år		20	7	7	25	27	31	26	52
Annet		6	6	3	40	3	14	7	4

Kilde: Fevang mfl., 2004.

trygd/sosialkontor da de ikke fanger opp ev. sambruk med sosialkontoret pga. annen bistand enn sosialhjelp. Tabell 7.10 indikerer at langvarige forløp som involverer tre etater kan være problematiske. Utvalget vil imidlertid peke på at forløp som omfatter alle tre etater, har et lite omfang. Blant de 2,43 millioner forløpene i perioden 1993-2000 utgjorde forløp med tre etater involvert under 2 pst., vel 41 000 forløp.

Utfallene varierer mellom ulike brukergrupper, og brukere av flere etater har noe forskjellige utfall i forhold til brukere av bare én etat. Tabell 7.11 viser at forløp som kombinerer trygdeetaten og sosialtjenesten i 27 pst. av tilfellene ender med uførepensjon, mot 12 pst. for alle forløpene, og mot bare 1 pst. av forløpene som kombinerer Aetat og sosialkontor. Utfallene blir noe mer vellykket mht. å komme i arbeid der Aetat er inne, enn forløp som involverer bare trygdeetaten eller sosialtjenesten. Forløp som kombinerer Aetat/trygdekontor og Aetat/sosialkontor kommer ut med hhv. 57 og 53 pst. i jobb. Brukere i forløp som involverer alle tre etatene har åpenbart de største problemene med å få et utfall på sine stønadskarrierer. 36 pst. av forløpene ble avsluttet med jobb. Men etter fem år var fortsatt 52 pst. i registeret.

Utvalget vil peke på at det, i tiden etter 2000, som analysen ikke fanger opp, er foretatt endringer bl.a. i ansvaret for vurdering av attføring og endringer i andre deler av trygdelovgivingen, som tidligere nevnt i kap. 7. Disse endringene fører ikke nødvendigvis til reduksjon i omfanget av bruk av begge de to statlige etatene, men kan bidra til at det kan bli enklere for den enkelte å forholde seg til de to etatene. Endringene kan trolig bidra til å redusere antallet overganger, motvirke lange stønadskarrierer, og at brukerne går lenge før aktive tiltak settes inn. Resultatene av disse endringene har utvalget ennå ikke noen dokumentasjon for.

Det er ulike behov og sammensetting av behov som gjør at brukere i dagens organisering må forholde seg til flere av arbeids- og velferdsforvaltningene. Økt vekt på et helhetlig perspektiv i rehabiliteringen, jf. kap. 3, med rett til individuell plan som er nedfelt i lov om helsetjenester og lov om sosiale tjenester, stiller også økte krav til samordning av tjenestene. Nedenfor nevnes noen hovedgrupper som må forholde seg til flere tjenester:

- Personer uten arbeid som mottar økonomisk sosialhjelp og som trenger bistand fra trygdeetaten eller Aetat for rehabilitering eller overgang til arbeid.
- Personer med et sykdomsproblem som mottar bistand fra trygdeetaten, og som trenger ytterligere bistand fra Aetat for å komme i arbeid, ev. også bistand fra sosialtjenesten.
- Ordinære eller yrkeshemmede arbeidssøkere som trenger (ytterligere) bistand fra trygdeetaten for å komme i arbeid, eller fordi sykdom er et for stort hinder for å komme i arbeid.
- Personer blant gruppene ovenfor, eller andre, som trenger sammensatt bistand for å fungere i hverdagen/fritiden.
- Personer som trenger inntektssikring – f.eks. personer som mottar en trygdeytelse, men har behov for supplerende sosialhjelp. Dette omfatter personer både i og utenfor arbeidsstyrken, f.eks. pensjonister.

Tabell 7.3 til 7.5 er basert på forløpsanalyser der bruk av supplerende økonomisk sosialhjelp er holdt utenfor. Utvalget har ønsket å få et klarest mulig bilde av de ulike tilstandene som er hovedårsaker til at de ulike tjenestene brukes. Utvalget antar at bruk av supplerende sosialhjelp er et spørsmål om nivået på ytelsene. For å få belyst bruk av supplerende sosialhjelp har Frischsenteret, i en separat analyse, sett på hvor store andeler innenfor ulike brukertilstander som har mottatt økonomisk sosialhjelp som en supplerende ytelse. Slike ytelser forekommer innenfor alle brukertilstander. Bruken er som en kunne vente, mest omfattende blant arbeidsledige uten dagpenger (22 pst.) og minst omfattende blant mottakere av sykepenger (1 pst.), mens 3 pst. av de ledige med dagpenger mottar supplerende sosialhjelp. Blant øvrige grupper er det til en hver tid mellom 5 og 10 pst. som mottar supplerende sosialhjelp. Bruken øker

imidlertid med økende forløp. I forløp som har vart lengre enn 6 måneder, er det hele 1 av 3 ledige uten rett til dagpenger som mottar supplerende sosialhjelp (Fevang mfl., 2004).

Utvalget kjenner ikke til undersøkelser som kan belyse om det er mange brukere som ikke får tjenester fra flere etater som de trenger eller har krav på. Tabell 7.11 viser imidlertid at betydelige andeler ikke har fått noe utfall i form av arbeid eller uførepensjon fem år etter forløpsstart, men fortsatt befinner seg i registrene. Dette gjelder særlig forløp som involverer sosialtjenesten, men også til en viss grad forløp som kombinerer Aetat og trygdeetaten.

Også erfaringer fra andre hold tyder på at det forekommer tilfeller av brukere som burde fått tjenester fra flere. Mens sosialkontorene stiller krav om registrering på arbeidskontoret for søkere uten arbeid, synes det ikke å være en tilsvarende oppmerksomhet rettet mot helseforhold. Studier har vist at brukere som mottar økonomisk sosialhjelp i liten grad har kontakt med lege (Møller og Bergsgard, 2002). En studie av Underlid (2004) bekrefter mangelfull kontakt med helsetjenesten, mens slik kontakt er en forutsetning for å få utredet trygderettigheter. Tabell 7.10 viser en meget begrenset forekomst av forløp med kombinasjon av trygd- og sosialtjeneste. Erfaringer fra forsøkene med «Helhetlige, samordna tiltak» (tiltak.no) viste at mange forsøksdeltakere fra sosialkontoret hadde trygderettigheter som tidligere ikke hadde vært utredet (Innvær mfl., 2003). Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å få fram et eget materiale for å belyse spørsmålet om det er mange brukere som burde fått tjenester fra flere, men som ikke får dette.

7.3.3 Brukernes rundgang mellom etatene

Brukernes rundgang mellom etater er framholdt som en viktig svakhet ved dagens arbeids- og velferdssystem. Slike rundgangstilfeller omtales ofte som «kasteballer». Det vil være ulike typer av overganger mellom etater, og det vil variere hvor problematisk det er for brukerne å ha flere etater som de kan eller må henvende seg til. Noen overganger kan gå greitt, mens andre blir mer problematiske, særlig der det viser seg vanskelig å få en helhetlig og god løsning som brukeren sier seg fornøyd med. Dette kan gi opphav til rundganger som brukerne opplever som tyngende, og som medfører betydelig ressursbruk fra etatenes side. Utvalget definerer slike tilfeller som «saker som sendes fram og tilbake mellom etatene flere ganger uten at en finner fram til gode og hensiktsmessige løsninger for den enkelte».

Nærmere om rundganger

Studier som prøver å påvise omfanget av rundganger/«kasteballer» er begrensede. Fenomenet er heller ikke enkelt å undersøke. F.eks. er ikke alle fram- og tilbakesendinger mellom trygdeetaten og Aetat nødvendigvis et uttrykk for at brukerne er «kasteballer» i den forstand at en ikke finner en hensiktsmessig løsning for brukeren. Oversending mellom trygdeetaten og Aetat har opphav i den lovbestemte arbeidsdelingen mellom etatene, og i lovverket som sier at det er et vilkår for rett til uførepensjon at hensiktsmessig behandling og attføring skal være gjennomgått. De to etatene har laget et felles rundskriv som foreskriver forhåndskontakt i vanskelige saker, for på denne måten å unngå eller redusere tilfeller der brukere unødvendig sendes mellom etatene. Erfaring har vist at denne rutinen faktisk har redusert unødvendig fram-og-tilbake-sending.

Forhåndskontakt skal sikre at saken er tilstrekkelig opplyst, og åpner for forhåndsdrøftinger før en sak besluttes overført. Dette bidrar til dialog mellom saksbehandlerne i de to etatene og til en gjensidig forståelse av muligheter og begrensninger i etatenes tjenestetilbud. Felles forståelse av virkemidler, muligheter og begrensninger er også vesentlig for å kunne gi søkerne relevant informasjon til rett tid. Beslutningene om hvilke saker som skal overføres, er samtidig i stor grad regulert gjennom vilkårene i loven. Dette er særlig tilfelle etter at praktisering av attføringskravene i uførelovgivningen ble innskjerpet.

En lovendring i 2004 som overfører hele vedtaksmyndigheten for attføring til Aetat, tar også sikte på å skape en klarere ansvarsdeling mellom etatene, og gjøre overgangen enklere for bruker.

Likevel kan en se at saksbehandlingen kan ende opp med at noen brukere vurderes som for friske for uførepensjon og for syke for arbeid. Det er ofte disse som kan gå i rundganger mellom etatene, til dels over tid, uten at en finner løsninger for vedkommende. Det kan også være slike brukere som benytter adgangen til klage og anke. Like gjerne som ulik vurdering og mangel på samordning mellom etatene, kan slike resultater også skyldes lovverket selv, manglende tilgang på relevante tiltak, og forhold utenfor trygdeetatens og Aetats kontroll, f.eks. arbeidslivet og helsetjenesten.

Forholdet mellom sosialtjenesten og de statlige etatene er ikke så klart lovregulert som forholdet

mellom trygdeetaten og Aetat når det gjelder de sykdomsrelaterte ordningene. Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse, og sosialhjelpsmottakerne mangler ofte klare krav på rettighetsbestemte ytelser og tjenester fra de statlige etatene. Videre finner vi ulik finansiering av ytelser og tiltak (henholdsvis kommunal og statlig), mangel på klar ansvarsplassering av lavterskel- og rehabiliteringstiltak som ikke følger av lov om helsetjenester, og manglende samordning mellom sosialkontoret og andre kommunale tjenester som bolig og barnehage, som i mange tilfeller er forutsetninger for å komme i og forbli i arbeid. Utvalget har ikke data for rundganger mellom kommunale tiltak. Forsøksprosjektet med Saupstad sosialtjeneste (2001) i Saupstad bydel, Trondheim, har gitt eksempler på rundganger både mellom kommunale og mellom kommunale og statlige ordninger. Deres eksempler illustrerer langvarige og omfattende brukerkarrierer med behov for sammensatt kommunal bistand og statlig bistand, særlig for innvandrere og for personer med rus- og adferdsproblemer.

Utvalget skisserer et par eksempler på uheldige rundganger:

Eksempel 1:

En person blir sykemeldt og får sykepenger fra trygdekontoret. Brukeren er fortsatt sykmeldt etter ett år og kan gå over på medisinsk rehabilitering. Denne ytelsen får brukeren også gjennom trygdekontoret, men med en ny intern saksbehandler. Etter et år med rehabilitering blir det besluttet at brukeren skal prøve yrkesrettet attføring. Dermed blir hun overført til Aetat og får en ny saksbehandler der. Forsøket på attføring mislykkes og brukeren skal søke om uføretrygd. Hun blir da overført tilbake til trygdekontoret hvor hun møter enda en ny saksbehandler som har uføretrygd som sitt område. Søknaden blir ikke behandlet før Aetat har oversendt saken til trygdekontoret. Dersom brukeren i denne perioden står uten annen inntekt, går turen til sosialkontoret. Brukeren må i heldigste fall forholde seg til minst fem saksbehandlere. Informasjonen som blir gitt er ofte lite samordnet. Lang saksbehandlingstid og dårlig samordning, samt mange personer å forholde seg til, gjør en slik prosess svært vanskelig for brukeren.

Eksempel 2:

En ung kvinne sier opp jobben under et svangerskap, og blir sosialklient i påvente av overgangsstønad. Kvinnen får en rekke stønader, men klarer ikke å planlegge sin økonomi med overgangsstønad, bostønad, barnetrygd og barnebidrag, får ikke hjelp til dette, og mister sin bolig pga. ubetalt husleie. Det blir klart for sosialtjenesten at hun også har rusproblemer. Barnevernet kommer inn i bildet, og overtar omsorgen for hennes to barn. Selv trenger hun sosialhjelp, og må registrere seg hos Aetat, men får ikke jobb. Hun trenger rusrehabilitering, men vil ikke på institusjon. Hun har tidligere hatt bopel i alle kommunens hybelhus som hun har mistet pga. rus og bråk, og får ikke ny bolig der. Står nå uten bolig, utdanning og arbeid, søker om rehabilitering, men får avslag, sammen med beskjed om at hun ikke fyller vilkårene for yrkesrettet attføring. I en god periode får hun en ettårig yrkesrettet opplæring som hun fullfører, men får ikke jobb, pga. alder og mangel på yrkeserfaring, og faller tilbake til sosialhjelp. I løpet av en 20-årsperiode har hun vært avhengig av økonomisk sosialhjelp og andre kommunale tjenester i store deler av perioden. Sosialkontoret har fattet 94 vedtak og 20 saksbehandlere har vært inne i saken.

Mangel på klare lovreguleringer, mangel på et helhetlig spekter eller helhetlig samordning av tiltak som sosialhjelpsmottakere trenger, og mer eller mindre bevisst interesse av kostnadsovervelting mellom etatene, kan gi opphav til rundganger i skjæringsfeltet mellom sosialtjenesten og de statlige etatene. Som vist i kap. 3, har samarbeid og samordning blitt sett som en mulighet for å redusere rundgang og mangel på relevant innsats overfor slike brukere. Personvernbestemmelser setter imidlertid grenser for hvor langt det er mulig å samordne innenfor dagens ordning. Dette omtales senere i kap. 7.

Omfang av rundgang

Forløpstudien fra Frischsenteret (Fevang mfl., 2004) illustrerer på ulike måter et potensial for rundganger. Risikoen for rundganger vil trolig også øke når forløpets varighet øker. Tabell 7.4 viser at det i langvarige forløp som starter med ulike problemer, er mellom 20 og 50 pst. der andre etater er involvert. Tabell 7.10 viser omfang av fleretatsbruk, der 1 av 3 forløp lengre enn to år involverte mer enn én tjeneste, og om lag 13 pst. involverte alle tre tjenestene. Tabell 7.8 viser overganger umiddelbart etter avsluttet attføring. Nesten 70 pst. vender tilbake til andre midlertidige sykdomsrelaterte tilstander, herav går nesten 40 pst. tilbake til ny utredning og 16 pst. til rehabiliteringspenger.

Attføringsprosessen slutter derfor ikke alltid etter en runde med gjennomført attføringstiltak. Noen går gjennom flere ytelser og tiltak. RTVs undersøkelse av personer som hadde fått innvilget uførepensjon i 2001 viste at hele 40 pst. av de nye uførepensjonistene hadde hatt så kompliserte forløp mot uførepensjon at de ikke lot seg beskrive i kategorier som omfattet to tilfeller av hver av de midlertidige sykdomsrelaterte ytelsene, jf. tabell 7.5. Denne undersøkelsen omfattet ikke bruk av økonomisk sosialhjelp eller ordinære arbeidsmarkedstiltak.

En studie som har prøvd å beregne andel kasteballer blant et utvalg på 315 studerte saker i trygd- og Aetat, anslo dette til å gjelde om lag 10 pst. av brukerne (Ford, 2000). Analysen er gjort på data fra 1997 og 1998.

Frischsenteret har i en tidligere studie sett på data for personer som i perioden 1995-1999 er registrert med attføringspenger i ventetid før attføring (Nordberg og Westlie, 2004), dvs. et vedtak om overføring fra trygdeetaten. Dette omfattet 53 100 personer. Med unntak av et par prosent som aldri dukket opp i Aetats register, var 90 pst. kun oppført med ett «ventetidsvedtak». 7,5 pst. var registrert med flere vedtak. Dette tyder på at disse har vært henvist fra trygdeetaten til Aetat mer enn én gang. Av disse var 4 100 registrert med to vedtak og bare 270 med tre vedtak.

I sin gjennomgang av foreliggende kunnskap om samarbeidet mellom de tre arbeids- og velferdsetatene konkluderte Telemarksforsking med at rundgangsproblemet på 2000-tallet var redusert i forhold til situasjonen på 1990-tallet på grunn av bedret samarbeid. Forskerne konkluderer med at venting synes å være et større problem enn rundganger (Møller og Bergsgard, 2002).

For å belyse overganger i forbindelse med attføring, har Frischsenteret sett nærmere på overganger til og fra utredning for yrkesrettet attføring. En har sett på status i måneden før påbegynt utredning, og måneden etter avsluttet utredning. Om lag 73 pst. av dem som utredes for yrkesrettet attføring, starter opp et attføringsløp. De øvrige går tilbake som mottakere av sykdomsrelaterte ytelser, sosialhjelp, eller blir registrert som ledige (Fevang mfl., 2004).

For å utfylle bildet av hvor belastende bruk av flere etater kan være for brukerne, og gi et bilde av rundganger mellom etatene, har Frischsenteret sett på omfanget av overganger mellom etatene i forløp som startet i årene 1993 og 1994, jf. tabell 7.12.

Tabell 7.12 viser at de korteste forløpene (inntil 6-12 måneder) har et ubetydelig antall overganger mellom ordninger/etater. Når brukerne kommer opp i varigheter på mellom 2 og 3 år kommer de opp i om lag 2 overganger i gjennomsnitt pr. forløp. Forløp som starter med sosialhjelp har klart det mest omfattende omfang av overganger. Ved varigheter på mellom to og tre år har de i gjennomsnitt over 4 overganger pr. forløp, og 5 overganger ved over tre års varighet. Dataene viser også at forløp med 3 overganger eller mer har dobbelt så lang gjennomsnittlig varighet (48 måneder) som forløp med færre overganger.

Et gjennomsnitt får ikke fram at det kan være enkelte som har langt flere overganger, og som kan oppfatte dette som problematisk. Dette vil særlig kunne være tilfellet for forløp som starter med sosialhjelp, og som ved tre års varighet har et gjennomsnittlig antall overganger som er vel 1½ gang høyere enn forløp som starter i de statlige etatene. Samlet sett vurderer utvalget at et gjennomsnitt på 3 overganger mellom etater i løpet av en periode på over 3 år, slik tilfellet er for forløp som starter i de statlige etatene, ikke kan sees som et betydelig rundgangsproblem. Sett i lys av den betydelige årlige tilstrømmingen til uførepensjon, ser utvalget

Tabell 7.12 Gjennomsnittlig antall overganger mellom etater i forløp som starter i årene 1993 og 1994 med varighet minst 6 måneder, og fulgt i inntil fem år, etter starttilstand og varighet. Alder 60 år eller yngre.

Varighet	Forløp	Gjennomsnittlig antall overganger			
		Alle	Start – ledighet	Start – helseproblem	Start – sosialhjelp
	Antall forløp (1000)	265,4	151,4	94,7	19,4
6-12 måneder		0,28	0,27	0,19	1,06
13-24 måneder (1-2 år)		0,75	0,68	0,60	2,18
25-36 måneder (2-3 år)		2,13	1,97	1,72	4,27
> 36 måneder (3 år)		3,24	3,10	2,42	5,29

Kilde: Fevang mfl., 2004

det heller som et spørsmål om flere av disse brukerne, særlig dem som starter med et helseproblem, burde hatt flere overganger.

7.3.4 Oppsummering

Utvalget vil peke på at det er vanskelig å måle måloppnåelse for brukerretting. Verktøy som brukes til dette, er i all hovedsak brukerundersøkelser, utført på oppdrag fra arbeids- og velferdsforvaltningen, eller undersøkelser i egen regi. Brukernes grad av tilfredshet og misnøye som kommer til uttrykk i slike undersøkelser, kan kun brukes som en grov indikasjon på i hvilken grad det arbeides brukerrettet.

Brukerundersøkelser omfatter ikke direkte tilbakemelding på helheten i arbeids- og velferdstjenestene. Etter utvalgets vurdering er det mange sider ved brukernes misnøye og ønsker som avdekkes i undersøkelsene og tilbakemeldingene, som er lite avhengig av organiseringen av forholdet mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, men mer avhengig av hvordan det daglige arbeidet er organisert. Det kan gjelde tilgjengelighet til saksbehandler, saksbehandlingstid og hvordan brukerne blir møtt. Det bør være en selvfølge for en hver organisasjon å møte brukerne på en høflig og respektfull måte.

Resultater fra delundersøkelser av trygdeetaten og Aetat kan tyde på at etatenes bestrebelser for brukerretting har gitt noen flere fornøyde brukere, selv om en ut fra Norsk Gallups store nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse ikke kan se klare spor etter etatenes bestrebelser fra år til år. Aetats egne brukerundersøkelser har også vist at brukere som trenger mer bistand fra Aetat, er mer fornøyd med servicen enn ordinære arbeidssøkere, og at brukerne er mer fornøyd med informasjon om dagpenger og attføringspenger enn med informasjon om stillinger og utdanningsmuligheter. Dette indikerer at generell brukertilfredshet varierer med omfanget av bistand som mottas.

Blant forhold det klages over, synes det å være noen forhold som peker seg spesielt ut. Det er dokumentert at en betydelig del av brukerne, særlig i trygdeetaten og sosialtjenesten, men også noen i Aetat, er misfornøyde med resultatet av saksbehandlingen. Dette kan trolig knyttes til etatenes portvokterrolle som gjør at etatene ikke bare kan ta hensyn til brukernes ønsker, men fordi de forvalter et lovverk, også nødt til å avslå søknader.

Utvalget legger stor vekt på den tilbakemelding som kommer fra brukerorganisasjonene og brukerrepresentanter om reformbehov. Disse peker entydig på bedre samordning som et klart brukerønske. Som svakheter ved dagens organisering pekes det på at den er for spesialisert og sektorisert, og derfor skaper rundganger mellom etatene, og at samarbeidet er utilstrekkelig. Blant brukernes ønsker framheves særlig en organisering hvor brukeren kan gå inn gjennom én dør og gjerne ha en fast saksbehandler som følger opp brukeren. Brukerne legger også stor vekt på å bli møtt med tilstrekkelig kompetanse (både bredde- og spisskompetanse) i førstelinjen. Overganger mellom tjenestene kan i stor grad relateres til ansvars- og oppgavedeling for ordninger som har nær sammenheng med hverandre, og som er lagt til ulike organisasjoner, men også til at en del brukere har såpass redusert arbeidsevne at de har vansker med å komme i arbeid, og dermed blir lenge i ulike deler av arbeids- og velferdstjenesten.

Det store flertall av brukere av sykdomsrelaterte ytelser, og Aetats ytelser og tjenester involverer bare kontakt med én etat. Det gjelder også halvparten av bruken av sosialhjelp. Jf. kap. 7.2. Utvalget har derfor ikke grunnlag for å si at dagens organisering er lite brukerrettet i forhold til de store grupper énetatsbrukere. Utvalget antar at dette også gjelder trygdeetatens brukere av pensjons- og familieytelser og helserefusjoner i trygdeetaten. Framtidige endringer av pensjonssystemet, dersom disse går i retning av at pensjonssystemet skal gi insentiver til å stå lengre i arbeid, kan innebærer at grenseflatene mellom pensjon og de mer arbeidsrettede deler av arbeids- og velferdsforvaltningen vil kunne øke.

Utvalget har imidlertid dokumentert at det finnes en del brukere i forløp i skjæringsfeltet mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, og at dette er en andel som øker ved økt varighet på stønadsforløpene. Dette gjelder særlig brukere av økonomisk sosialhjelp som bruker begge de andre etatene, men også brukere som kombinerer trygdeetaten og Aetat. En del av forløpene er svært lange, og omfatter brukere som står svakt i forhold til arbeidsmarkedet. På dette grunnlag kan det reises spørsmål ved om flere brukere burde fått tjenester fra flere etater, uten at de har fått dette. Data og informasjon som utvalget har presentert, indikerer at det kan finnes et «grunnfjell» i sosialtjenesten som blir svært langvarige mottakere, og som synes å ha begrenset nytte av tiltak som settes inn. Rundganger mellom etatene er vanskelig å dokumentere. De data utvalget har hatt tilgang til, påviser et sambruk av flere etater, men kan bare gi en indikasjon på omfanget av uhensiktsmessige rundganger. Selv om antallet brukere som har lange løp og flere overganger mellom etatene, ikke er så mange i forhold til det store antallet som bruker én etat og

kommer raskt ut, krever de langvarige, sammensatte løpene en betydelig del, ikke bare av etatenes ressurser til ytelser og tiltak, men også en betydelig del av etatenes personellressurser.

Rundganger mellom etatene kan ha opphav i regelverk, på samme måte som lange stønadsforløp og sen innsats av aktive tiltak. Utvalget vil imidlertid peke på at måten ansvaret er fordelt i dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, innebærer at mange brukere med utgangspunkt i samme behov, må forholde seg til flere etater, samtidig eller over tid. Dette gjelder først og fremst brukere som trenger hjelp fordi de står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller ikke har arbeid.

7.4 Betydningen av organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen

En mer effektiv organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil kunne gi et viktig bidrag til bedre måloppnåelse, både for å få flere i arbeid og færre på trygd, og for bedre brukerretting. En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning er derfor et mål i seg selv for en organisasjonsreform, samtidig som en effektiv organisering skal bidra til å oppnå andre mål. I kap. 6 er målet om en mer effektiv organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen nærmere utdypet og drøftet

Resultater og mulig reformbehov knyttet til organisering og målrealisering/formålseffektivitet og organisasjonsmessig effektivitet/kostnadseffektivitet drøftes hver for seg. Utvalget forsøker så langt som mulig å trekke fram kunnskap og informasjon om effektivitet som er relevant for å vurdere om det foreligger et reformbehov knyttet til organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Oppmerksomheten rettes særskilt mot effekter av dagens tredeling av arbeids- og velferdsforvaltningen.

7.4.1 Organisering og målrealisering

Foran i kap. 7 har utvalget sett på resultatene av arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid. I dette avsnittet drøfter en nærmere i hvilken grad dagens organisering legger til rette for realisering av målene om flere i arbeid og færre på trygd, bedre brukerretting og økt effektivitet.

Utvalget ser at trygdeetaten i tiden framover vil ha betydelige utfordringer som må møtes når Pensjonskommisjonens anbefalinger skal følges opp. Samtidig skjer det også omfattende endringer innenfor området for helserefusjoner. Dette er viktige områder for en etat som skal bidra til velferd og inntektssikring. Endringer på disse områdene vil kreve fornyet kontakt og samhandling med brukerne i form av informasjon og veiledning. Regelverksendringer på pensjonsområdet kan også få betydning for spørsmålet om å få flere til å stå i jobb lengre. Disse områdene innebærer også forvaltning av betydelige deler av samfunnsressursene og store finansielle utgifter på statsbudsjettet. Utvalgets mandat tilsier at organisering av pensjons- og helserefusjonsområdet ikke er en hovedsak for utvalget. Men i sitt forslag til en ny organisering av de tre arbeids- og velferdsforvaltningene, må utvalget ta hensyn til hvordan disse arbeidsoppgavene i dagens trygdeetat skal innpasses.

7.4.1.1 Etatenes formål og mål

De brede formålene for arbeids- og velferdsforvaltningen er nærmere beskrevet i kap. 3. Det framgår klart at etatene har dels like, dels ulike hovedformål. Dette har vært grunnlaget for at de er organisert som tre ulike etater. Alle de tre etatene har inntektssikring som en mer eller mindre framtredende del av sine formål. Det framgår også klart at etatene har delvis sammenfallende formål knyttet til arbeid og egen forsørgelse, som kan oppsummeres til å ivareta «arbeidslinjen». Dette sammenfall av formål er blitt stadig mer tydeliggjort i løpet av 1990-tallet. Det er imidlertid forskjellig hvordan slike formål er synliggjort og hvilken prioritet de har i etatenes formålshierarki.

Over de siste ti-femten årene har det vært foretatt en rekke justeringer både av rutinisering og formalisering av samarbeid, og samling av oppgaver og ansvar hos én aktør, i forsøk på å realisere arbeidslinjen, jf. omtale i kap. 3 og tidligere i kap. 7. Likevel har en ikke lykkes med å få dette til. Arbeidsrettingen av velferdspolitikken, de stadige endringene mellom etatene, økt fokus på randsonegruppene i arbeidsmarkedet innenfor arbeidsmarkedspolitikken, og mangelen på en helhetlig forvalting som kan bidra til å realisere arbeidslinjen og motvirke utstøting fra arbeidslivet, kan derfor i seg selv sees som uttrykk for et reformbehov.

Utvalget vil peke på at hver etat kan ha sektormål som kan være effektive i forhold til egne kjernegrupper. Alle etatene skal imidlertid også ivareta arbeidslinjen, og samarbeidet mellom dem skulle bidra til dette. Dette synes imidlertid ikke å ha vært tilstrekkelig for å sikre rask nok innsats av arbeidsrettede tiltak og å hindre at enkelte brukere i skjæringsfeltet mellom de tre etatene faller utenfor. Sektormålene kan ha gitt grunnlag for å avvise brukere. Mens måloppnåelsen når det gjelder de fleste brukere som trenger bistand fra én

etat synes å være god, synes måloppnåelsen for arbeidsmålet når det gjelder brukere med behov for bistand fra flere tjenester imidlertid å være svakere.

Utvalget vil peke på at det er et samordningsbehov gjennom etatene helt til topps, dersom en skal sikre klarere styringslinjer. Styringssignaler fra sentralt politisk nivå gis i dag gjennom tildelingsbrevene til Rikstrygdeverket, Aetat Arbeidsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet. Fire ulike departementer gir styringssignaler gjennom disse tildelingsbrevene. Det økte fokuset på behovet for samordning mellom de tre tjenestene, reflekteres også i tildelingsbrevene, men det vil likevel være slik at styringssignalene til den enkelte etat må utformes i lys av etatens eget særskilte ansvarsområde. Gitt stor grad av mål og rammestyring med stor frihet til den enkelte etat i oppfølgingen, vil en imidlertid ikke kunne sikre at samordningen blir god nok bare gjennom de sentrale styringssignalene. Imidlertid samordner trygdeetaten og Aetat i større grad enn tidligere, sin oppfølging av tildelingsbrevene. Etter utvalgets kjennskap er det imidlertid ikke samarbeid på direktoratsnivå med Sosial- og helsedirektoratet.

7.4.1.2 Etatenes innsats for å nå målet om flere i arbeid

Når det gjelder hvordan dagens organisering legger til rette for å få flere i arbeid og færre på trygd, vil utvalget se nærmere på

- om etatene har et bredt og fleksibelt nok tiltaksspekter, som kan bidra til at folk kommer i arbeid
- om etatene har tilstrekkelig kvantitativ tilgang på relevante tiltak
- om tiltakene er optimalt og hensiktsmessig fordelt mellom etatene
- om etatene har administrative ressurser som er realistiske for å ivareta måloppnåelsen
- hvordan etatenes portvokterrolle fungerer, og dens betydning for måloppnåelse

Har etatene tilstrekkelig bredde og fleksibilitet i tiltaksspekteret, herunder ytelser, som kan bidra til at brukerne kommer i arbeid?

For å oppnå formålseffektivitet trenger etatene et tilstrekkelig bredt spekter av tiltak og ytelser som er utformet slik at de er fleksible og velegnet, og som brukes på en hensiktsmessig måte for å få arbeidssøkere tilbake i arbeid.

Tiltaksspekteret

På spørsmål til referansegruppen om hvilke krav som må stilles til en ny arbeids- og velferdsforvaltning, er det relativt få som etterlyser tiltak ut over det som allerede finnes. Flertallet av organisasjonene er mer opptatt av at tilgangen på virkemidler er oppsplittet, at det er behov for bedre integrering/samordning av virkemidler og en bred meny av tiltak, mer individuell og fleksibel virkemiddelbruk, og at en skal kunne komme raskere inn med bruk av tiltak.

Det er vanskelig å se at det ikke skulle være mulig å dekke de aller fleste behov for formidling, kvalifisering og arbeidstrening for kjernegruppene av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere innenfor Aetats tiltaksspekter og dagens regelverk. Når brukerne klager over mangel på fleksibilitet i etatenes tilbud, kan dette like gjerne skyldes lite fleksibel praksis, som tiltaksregelverket selv. Bruken av tiltakskjeding indikerer, som nevnt foran, en fleksibel tilpasning og praksis, der Aetat bruker flere tiltak for å øke spekteret i tiltakstilbudet overfor den enkelte.

At Aetats tiltaksspekter i all hovedsak synes å være tilfredsstillende, antydes også i den foreløpige evalueringen av de lokale samordningsforsøkene. Det sees heller som et spørsmål om å bruke tiltakene på nye måter, slik noen av forsøkene planlegger, eller allerede har gjort. Det handler bl.a. om å utvikle tiltakskjeder fra lavterskeltiltak til kvalifisering, og til slutt formidling (Møller og Flermoen, 2004).

Det er likevel noen mangler som framtrer. I kap. 3 ble det påpekt at etatene mangler lavterskel/mestringstiltak, og at ansvaret for slike tiltak ikke er plassert verken hos stat eller kommune. Slike tiltak etterlyses også av flere organisasjoner i utvalgets referansegruppe. Dagens tilbud innen varig tilrettelagt arbeid brukes fortrinnsvis for psykisk utviklingshemmede. Ut over dette, er det begrenset tilgang på tiltak av lengre varighet for personer med noe redusert arbeidsevne som ikke kan gå inn i et ordinært arbeidsforhold. Påpeking fra prosjektledere i forsøk om at målet om ordinært arbeid ikke er realistisk for en del av sosialtjenestens brukere, reiser spørsmål om tilgang på tiltak som kan være et alternativ til langvarig sosialhjelpsmottak eller uførepensjon for slike målgrupper, jf. omtale i 7.2.

Blant personer som er mindre aktuelle for et ordinært arbeidsforhold, vil det også være personer som trenger et aktivitetstilbud for å få en bedre hverdag, eller som del av sin rehabilitering ev. med sikte på forberedelse til tiltak som i større

grad er rettet mot å komme i arbeid. Dette kan være personer med store funksjonshemminger, psykisk utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser, rusmisbruk eller andre lidelser som gjør at de er mindre aktuelle for ordinært arbeid på kortere eller lengre sikt. Kommunene ivaretar slike aktivitetstilbud. Dette er imidlertid en oppgave som ikke er lovpålagt for alle grupper. Utvalget har ikke oversikt over ev. mangler i slike tilbud, men vil, ut fra at oppgaven ikke fullt ut er lovpålagt, anta at det vil variere hvor godt utbygd slike tilbud er for ulike grupper. Slike tiltak er viktige for personer som ikke er aktuelle for ordinære arbeidsforhold, men også for personer som på sikt kan komme i arbeid. De kan derfor sees som en del av en tiltakskjede i en rehabiliteringsprosess, og med glidende overganger mot andre lavterskeltiltak.

At mange unge ikke klarer å tilpasse seg dagens skole, og mangler kompetanse, adferd og normer for å være i arbeid, kan også tyde på at det kan være behov for et tiltak for ungdom som gir noe mer oppfølging, enn det tradisjonelle ungdomstiltaket praksisplass gjør. Utvalget har foran også pekt på at ingen instans har et samlet ansvar for tiltak som er sammensatt av ulike typer elementer som omfatter behandling, mestrings- og arbeidstrening. Forsøk (tiltak.no) har også vist at sosialtjenesten har manglet verktøy for avklaring. Sosial- og helsedirektoratet har derfor satt i gang et eget prosjekt for utvikling av et avklaringsverktøy for sosialtjenesten. Blant organisasjonene i utvalgets referansegruppe er det også enkelte som etterlyser oppfølgingstjenester, bedre transporttilbud for funksjonshemmede, løsninger for eldre arbeidssøkere, særlig for eldre med minoritetsbakgrunn, og større satsing på forbyggende tiltak, særlig tiltak mot utstøting fra arbeidslivet.

I kap. 7. 3 viste utvalget at brukere i sosialtjenesten hadde flere overganger mellom ordninger enn andre brukere. Utvalget har ikke grunnlag for å trekke klare konklusjoner om årsaken til at disse har flere rundganger. Det kan skyldes egenskaper ved brukerne, men det er også rimelig å anta at mangel på godt tilpassede tiltak for disse brukerne også kan bidra til rundgangene. Hvis arbeidslinjen skal bli en realitet for større grupper enn i dag, synes det å være en klar mangel på tiltak som kan starte og avslutte et tiltaksforløp for personer som står lengst fra arbeidsmarkedet. Mangel på tiltak for de mest belastede brukerne er også konklusjonen i en rapport som har undersøkt økonomisk sosialhjelp og arbeidsplikt (Kjørstad 2002). Manglene gjelder lavterskeltiltak for personer som ikke kan nyttiggjøre seg dagens arbeids- og kvalifiseringstiltak, tiltak som kombinerer ulike tilnærmingsmåter for personer med diffuse lidelser, og arbeidsrettede tiltak av lengre varighet for personer som er lite aktuelle for det ordinære arbeidsmarkedet, eller som på kort sikt er uaktuelle for et ordinært arbeidsforhold, og andre aktivitetstiltak for personer som står svært langt fra arbeidsmarkedet. Videre kan det være behov for en bedre tilpasning av tiltak til ulike målgrupper. Arbeids- og administrasjonsdepartementet prøver for tiden ut to tiltak med langvarig lønnstilskudd, noe som bekrefter denne mangelen.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA) er det institusjonelle uttrykk for at arbeidsplassen er den viktigste arenaen for å redusere sykefravær og for å arbeide for et inkluderende arbeidsliv. Utvalget har fått formidlet positive tilbakemeldinger fra arbeidsgiversiden i utvalgets referansegruppe om trygdeetatens arbeidslivssentre og erfaringene med en fast «kontaktperson» i senteret. Som allerede nevnt, har den tidligere ordningen med arbeidsgivers egenandel på hjelpemidler falt bort fra 1.1.2004. Erfaring har vist at det har vært større etterspørsel etter tilretteleggingstilskudd enn tilbudet har kunnet dekke. Denne ordningen er nå forbeholdt IA-bedrifter. Utvalget har ovenfor reist spørsmål om praksis og regelverket for hjelpemidler er tilpasset dagens behov for å rekruttere og holde funksjonshemmede i arbeid. Enkelte av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i utvalgets referansegruppe har etterlyst tiltak som kan hindre utstøting, lettere tilgang til tiltak for langtidssykmeldte, lettere tilgang til et bredere tiltaksspekter for sykmeldte, og også her bedre koordinering av tiltakene.

Hvordan tiltakene brukes har også betydning for resultatene. I den foreløpige evalueringen av samordningstiltakene legges det vekt på at tidspunktet for iverksetting av arbeidsmarkedstiltak overfor ulike grupper er viktig for å oppnå et godt resultat. Mens den gruppen som ikke kommer i jobb på egen hånd vil lide av at tiltak iverksettes for sent, vil den gruppen som kan komme i jobb på egen hånd, lide av at tiltak iverksettes for tidlig, fordi det kan hindre dem i å komme i jobb (Møller og Flermoen, 2004). Dette er en problemstilling som er særlig viktig overfor unge ledige som ikke har godt av å gå ledige over lengre tid og med passivt sosialhjelpsmottak. Iverksetting av tiltak overfor rett undergruppe på rett tidspunkt er også en relevant problemstilling for sykmeldte, der de fleste kommer i arbeid på egen hånd etter en viss tid (Fevang mfl., 2004), men der risikoen for uførepensjonering begynner å øke rundt 6 måneder, og øker sterkt etter 8-9 måneder (Gjesdal og Bratberg, 2003).

Etter utvalgets vurdering vil en rekke forhold som store deler av referansegruppen etterlyser, som omfatter en enklere og mer samordnet tilgang på tiltak både for arbeidssøkere og sykmeldte, kunne ivaretas bedre i en ny organisasjon som samler større deler av dagens etater.

Ytelsene

Innretningen på ytelsene kan også ha betydning for om og hvor raskt brukerne kommer i arbeid. Her tenker utvalget særlig på insentivstrukturen, og utforming av vilkår for å motta ytelser, herunder forholdet mellom rett og plikt. Forskning har vist at både bestemmelser om varighet og aktivitetskrav som stilles til mottakerne av ytelser, har betydning for deres adferd og hvor raskt de kommer i arbeid. Praksis ved oppfølging av vilkår vil selvsagt også ha betydning for måloppnåelsen. Evaluering av mobilitetskravet ved arbeidsledighet og mottak av dagpenger tyder på at Aetat har hatt en relativt lite streng praksis ved oppfølging av dette vilkåret (Andreassen, 2003). Sosialdepartementet har startet et arbeid for å kartlegge behovet for endring av regelverk sett opp mot de tre målene for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Utvalget vil peke på at sosialhjelpens vide og uklare rammer kan ha ført til ulik utbetaling, jf. tidligere omtale i kap. 7. Dersom utbetalingene blir for sjenerøse, kan dette bidra til dårlig formålseffektivitet ved å bidra til å «låse» mottakerne inne på sosialhjelp. Utvalget har også dokumentert at en betydelig andel brukere går lenge på ulike ytelser før tiltak settes inn. Dette kan også indikere at innelåsing på ulike ytelser kan være et vel så stort problem som rundganger på ulike ordninger.

Utvalget legger til grunn at ønskete endringer for å få et regelverk som er mer samordnet og med bedre insentiver for å komme i arbeid, i prinsippet kan foretas uavhengig av ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. En mer målrettet organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil imidlertid, etter utvalgets syn, kunne legge bedre til rette for å få utarbeidet et regelverk som gir bedre samordning, og som også er mer effektivt i forhold til de mål en ønsker å oppnå. Uavhengig av endringer i regelverket, antar utvalget at oppfølgingen av vilkår i regelverket vil kunne bli mer samordnet og helhetlig ved en omorganisering av etatene, og dermed redusere både innelåsing på ulike ordninger, og uønskete og formålsløse rundganger.

Lange stønadsforløp er etter utvalgets vurdering lite effektivt, jf. kap. 7.2. Utvalget antar at det kan være sammensatte forklaringer på lange stønadsforløp, f.eks. at regelverkene åpner for det, oppsplittet ansvar, mangel på helhetlig tilnærming, oppfølging og aktive tiltak. Som vist foran i kap. 7, har undersøkelser vist at mottakere av stønader med klare varighetsbestemmelser som dagpenger og sykepenger, øker gjenopptakelsen av arbeid ved utgangen av stønadsperioden. Dette er også vist i internasjonale studier utført av OECD. Men også mykere inngrep i ledighetsperioden ved «beslagleggelse» av fritid gjennom krav til søkeadferd, innkallinger og tiltaksdeltakelse kan bidra til raskere tilbakeføring til arbeid (St.meld. nr. 19 (2003-2004)). Utvalget antar imidlertid at lange stønadsforløp kan knyttes til mangel på rutiner, mangel på administrativ og samordnet oppfølging, eventuelt begge deler, og mangel på relevante tiltak. Slike forhold kan forbedres uavhengig av ny organisering. Utvalget ser imidlertid også at lange forløp kan knyttes til dagens organisering i tre etater, og dermed mangel på en helhetlig sammenheng i forløpet, og mangel på et helhetlig ansvar for å få ned lengden og øke progresjonen i stønadsforløpene.

Har etatene tilstrekkelig kvantitativ tilgang på relevante tiltaksplasser?

Tilgang på relevante tiltaksplasser og tjenester er av betydning for hvor formålseffektivt etatene kan arbeide og dermed for måloppnåelsen.

I hvilken grad Aetat har tilstrekkelig tilgang på antall tiltaksplasser, kan variere mellom ulike grupper av tiltak. Ordinær utdanning og hospitering i bedrift, som begge er tiltak for yrkeshemmede, er finansiert som en overslagsbevilgning på statsbudsjettet. Her skulle ressursene i seg selv ikke tilsi utilstrekkelig tilgang på tiltak. Ved bruk av ordinær utdanning for yrkesrettet attføring har flaskehalsen ligget i det ordinære utdanningssystemets mulighet til å ta i mot søkere på rett tidspunkt. Dette har Aetat løst ved å kjøpe tjenester fra private utdanningstilbydere. Selve utdanningen, som i prinsippet ikke skulle belaste Aetats budsjett, er med dette blitt svært kostnadskrevende for Aetat. Det kan også være ulik praksis i Aetat med å godkjenne slik utdanning som attføring. Regjeringen har derfor besluttet å sette en øvre grense for bruk av attføringsressurser til utdanning overfor den enkelte bruker. Jf. også omtale i kap. 8.6 om kostnadsovervelting.

I en undersøkelse av Ford (2000) om gråsoner mellom trygdeetat og arbeidsmarkedsetat vises det til at den viktigste grunnen til at Aetat ikke iverksatte tiltak, var egenskaper ved personen, f.eks. at vedkommende var for syk. Mangel på tiltak nevnes i liten grad.

For andre attføringstiltak kan budsjettrammene sette en økonomisk begrensning. Aetat har hatt som mål at om lag 75-80 pst. av attføringssøkerne til en hver tid skulle være i tiltak. Dette målet er stort sett oppnådd, og indikerer at det for yrkesrettet attføring samlet sett, må sies å være en tilstrekkelig tilgang på tiltak. Kjeding av tiltak blir i stor grad brukt for yrkeshemmede (Møller mfl., 2003). Dette indikerer også en rimelig god tilgang på tiltaksplasser.

Arbeidsmarkedstiltak i bedrift er viktig for mulighetene til å komme i arbeid. Det gjelder særlig i private virksomheter. Arbeidsgivere er derfor viktige tiltaksarrangører for formidlingstiltak og arbeidstrening. Mangel på arbeidsgivere som er villige til å ta inn arbeidsledige i tiltak kan derfor være en flaskehals for tiltaksplasser i arbeidslivet. Utvalget har imidlertid ikke hatt noen dokumentasjon på om dette er et betydelig problem.

Utvalget konkluderer derfor med at omfanget på tiltaksplasser og tilgangen på de typer tiltak en i dag har til rådighet for attføringssøkere, i all hovedsak synes å være tilfredsstillende. Tiltaksomfanget og tilgangen på tiltak er ikke like god for ordinære arbeidssøkere som for attføringssøkere.

Sosialkontorene opplever at et lavt tiltaksnivå rammer sosialhjelpsmottakere. Analyser av forløpsdata fra SSB (Dahl, 2003) viser imidlertid at Aetat i perioden 92-99 hadde en betydelig tiltaksaktivitet overfor arbeidsledige langtids sosialhjelpsmottakere (45 pst.), og at de som fikk tiltak, deltok i gjennomsnitt på 2,2 tiltak pr. person. Likevel har kommunenes opplevde mangel på tiltak vært en begrunnelse for å opprette egne kommunale tiltak. Innenfor arbeidsmarkedspolitikken har sosialhjelpsmottakere ikke vært en prioritert gruppe, annet enn som en del av de langtidsledige, før 2003 da de kom inn som en del av fattigdomssatsingen. Mange sosialhjelpsmottakere har trolig også falt ut av Aetats register før de ble registrert som langtidsledige, fordi de ikke mottar livsoppholdsstønad fra Aetat, og dermed mangler insitamenter til å returnere sitt meldekort for å opprettholde registreringen som ledig.

Arbeidssøkere forutsettes å søke arbeid før tiltak settes inn, og en stor del kommer raskt i arbeid uten spesiell tiltaksinnsats. I perioder når ledigheten er lav reduseres tiltaksnivået. Imidlertid vil da en større del av de arbeidsledige jevnt over ha mer omfattende arbeidshindre enn i perioder når ledigheten er høy og arbeidsledighet rammer bredere grupper av arbeidstakere. Arbeidshindre er gjerne mest omfattende hos langtidsledige. Aetat kan derfor oppleve en viss mangel på tiltaksplasser for langtidsledige. I kap. 7.2 viste utvalget til at forholdet mellom arbeidsmarkedstiltak og såkalt brutto ledighet i 2002 er betydelig redusert i forhold til 1997 som er et sammenliknbart år mht. registrert ledighet. Studien fra Telemarksforsking om tiltakskjeding viser at kjeding i liten grad brukes overfor langtidsledige, og at dette bl.a. begrunnes med mangel på tiltaksressurser/tiltaksplasser. Aetat har heller ikke hatt noe tiltaksmål for langtidsledige på samme måte som for attføringssøkere. Hvordan tiltaksressursene utnyttes har imidlertid også betydning for måloppnåelsen. Nesten 48 000 personer har deltatt på ordinære arbeidsmarkedstiltak i løpet av et år, dvs. fire ganger så mange som det gjennomsnittlige antall deltakere pr. måned (Aetat, 2003a). Registrert langtidsledighet i 2002 var lavere enn i 1997, slik at et relativt lavere tiltaksnivå i 2002 ikke synes å ha bidratt til høyere langtidsledighet sammenliknet med 1997. Under forutsetning av at ordinære arbeidssøkere og arbeidsmarkedet bør tilpasse seg mest mulig uten spesiell tiltaksinnsats, konkluderer utvalget med at det i all hovedsak synes å være en rimelig god balanse mellom tilgangen på plasser i arbeidsmarkedstiltak, og hvordan arbeidsmarkedet fungerer.

Enkelte av trygdeetatens tiltak for tilbakeføring til arbeid er også begrenset i omfang av budsjettrammer. Det gjelder f.eks. kjøp av helsetjenester og tilretteleggingstilskudd ved bedriftsintern attføring. Etterspørselen etter tilretteleggingstilskuddet for bedriftsintern attføring som ble iverksatt fra 2003 i forbindelse med Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, ble i løpet av 2003 større enn tilgangen på ressurser. Før utløpet av 2003 var midlene brukt opp, og ytterligere midler ble overført fra Aetats budsjett. Ved forlengelsen av Intensjonsavtalen er derfor bruk av tilskuddet forbeholdt bedrifter som har inngått avtale.

Hjelpemidler på arbeidsplassen er rettighetsbestemt. I prinsippet er det derfor ikke noen økonomiske begrensninger på tilgangen på slike tiltak. Tiltaket har imidlertid et vanskelig grensesnitt mot arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge. Det beløp som har vært brukt på hjelpemidler for tilrettelegging på arbeidsplassen er lavt (50-100 mill) i forhold til omfanget som brukes på passive stønader. Ved tilpasning ved nyansettelser klages det fra både brukere og arbeidsgivere over liten samtidighet i saksbehandlingen hos trygdeetaten og Aetat, slik at vedtaket om hjelpemidler kommer for sent, og jobben glipper for funksjonshemmede søkere. SSBs undersøkelse av yrkesaktivitet blant funksjonshemmede (Bø, 2003) viser også at brukerne selv opplever et udekket behov for arbeidsplasstilpasning. På bakgrunn av at tiltaket er rettig-

hetsbestemt, kan det derfor reises spørsmål om regelverket er for stramt, ev. om praktiseringen av regelverket er for restriktiv, til å imøtekomme aktuelle behov, og om behandlingen av søknader kan samordnes bedre.

Tidligere krav om arbeidsgivers egenandel på hjelpemidler falt bort fra 1.1.2004, slik at dette ikke lenger skal være en hindring for tilpasning for funksjonshemmede på arbeidsplassen. Det påregnes økt bruk av midler til hjelpemidler, men det er for tidlige å se ev. effekter av denne endringen.

Er tiltakene optimalt og hensiktsmessig fordelt mellom etatene?

Mange av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere har behov for helhetlig rehabilitering hvis de skal kunne komme i arbeid. Foran i kap. 7 er det vist at det blant brukerne foregår et betydelig skifte mellom etater og ytelser/tiltak i langvarige stønadsforløp, og at omfanget av overganger øker med lengden på brukerforløpene. Utvalget ser dette som en indikasjon på manglende sammenheng mellom tjenestene og ansvarsdelingen mellom dem, og som en klar indikasjon på at den enkelte tjeneste ikke alltid har tilgang på de tiltak den trenger for å få sine brukere tilbake i arbeid.

Det er særlig brukere av sosialtjenesten og trygdeetaten som, for å komme i arbeid, trenger bistand ut over det disse instansene kan tilby, og som er avhengige av tiltak fra Aetat. Brukere av sosialtjenesten er i betydelig grad avhengig av Aetat for tiltak med sikte på at de kan komme i arbeid, jf. at bare om lag halvparten av kommunene har satt i gang eget tiltaksarbeid. Også i kommuner som har eget tiltaksarbeid, kan brukerne være avhengig av andre for å få tilgang til et bredere spekter av tiltak, f.eks. kompetansehevende og arbeidsrettede tiltak.

Trygdeetaten har gjennom IA-arbeidet fått tilgang til aktive arbeidsrettede tiltak som kan bidra til å få sykmeldte tilbake til arbeid. Men trygdeetatens brukere er avhengige av å bli overført til Aetat for å få tilgang til yrkesrettet attføring. Lettere tilgang til slike tiltak ble, som nevnt, etterlyst fra arbeidsgiverhold i referansegruppen. Telemarksforsking peker imidlertid på at trygdeetaten har en noe bedre stilling for å få tiltak til sine brukere enn sosialtjenesten, fordi trygdeetaten har et lovverk i ryggen som sier at attføring skal prøves før uførepensjon innvilges (Møller og Bergsgard, 2002).

For å kunne gi et godt tilbud til brukere av trygdeetaten og sosialtjenesten, er Aetat avhengig av at disse tjenestene mest mulig treffsikkert velger ut, motiverer og veileder sine brukere inn mot Aetats tjenester. Aetats brukere har ikke et tilsvarende behov for tjenester fra de to øvrige etatene for å få tilgang til arbeidsrettede tiltak. Brukere i Aetat er imidlertid, på linje med brukere av de øvrige tjenestene, avhengig av å få tilgang til tiltak i kommunen som helsetjenester, bolig, barnehageplass, etc., jf. omtale foran i kap. 7, når dette er nødvendig for å komme i arbeid eller stå i en jobb.

Det asymmetriske forholdet mellom etatene og deres gjensidige avhengighet av hverandre skaper et problem for brukerne. Den vanskelige samkjøringen av tiltak og tjenester som er forankret i de tre etatene, er derfor et argument for en organisatorisk samordning. Ved en omorganisering vil brukerne i en ny organisasjon kunne få tilgang til et bredere spekter av tiltak enn hver etat har i dag, noe som kan gi bedre helhetlige, koordinerte tjenester, raskere iverksetting av tiltak og kortere ventetider. Ved en omorganisering kan det også bli vanskeligere for etatene å fraskrive seg ansvar, for eksempel for manglende lavterskeltiltak. Samordningsforsøkene bekrefter også at en ikke har noen å skyve problemene over til, og derfor må prøve å finne løsninger (Møller og Flermoen, 2004).

Administrative ressurser og betydningen for bedre formålseffektivitet

Administrative ressurser kan ha betydning både for å få flere i arbeid og oppnå bedre brukerretting. Brukerne er opptatt av hvordan de blir møtt, kortere saksbehandlingstider, mer forutsigbarhet, utfallet av saken, og at tjenestene blir bedre samordnet. Dette handler både om metodikk, kvalitet, kompetanse, kvantitet og hvordan ressursene prioriteres brukt.

Arbeids- og velferdsforvaltningens *kompetanse* er viktig for måloppnåelse. Framtidige utfordringer tilsier at de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen må ha kompetanse til å se helhet, og samtidig kunne tilpasse løsninger etter individuelle behov. Kompetanse til avklaring, veiledning og motivering vil være viktig for å kunne se og styrke brukernes muligheter på arbeidsmarkedet, og for å veilede om krav, f.eks. til mobilitet og fleksibilitet, som vil kreve omstilling over livsløpet. Mulighetene til å få flere i arbeid, ev. tilpasset arbeid, forutsetter også kompetanse både om arbeidsmarkedet, kompetansebehov og arbeidsgiverkontakt, og om opplærings- og utdanningsmuligheter. Informanter i samordningsforsøkene peker på at i tillegg til faglig kompetanse, er det behov for evne til å motivere og personlig egnethet (Møller og Flermoen, 2004). Slike utfordringer vil for førs-

telinja, særlig i mottaket, innebære behov for økt kompetanse utover kompetanse om regelverk for ytelser og tjenester.

Brukerorganisasjonene og de øvrige organisasjonene i utvalgets referansegruppe er svært opptatt av kompetanse. Til tross for at brukerorganisasjonene generelt legger vekt på at høy spesialistkompetanse er et positivt kjennetegn ved etatene, legges det samtidig vekt på at krav til en ny organisasjon må omfatte styrket kompetanse, dvs. breddekompetanse og generelt god fagkompetanse i forvaltningen.

Sosialdepartementet arrangerte i april 2004 en konferanse om kompetanseutfordringer for en ny arbeids- og velferdsforvaltning for å starte opp dialogen mellom de tre arbeids- og velferdstjenestene om kompetansebehov i en ny organisasjon. Konferansen omfattet både nasjonale synspunkter og erfaringer, bl.a. fra samarbeidsforsøkene, ulike nivåer i organisasjonene, og internasjonale erfaringer fra Sverige og Storbritannia fra liknende reformer. Konferansen underbygget de innspill som tidligere er kommet fram fra brukerorganisasjonene og andre instanser.

Erfaringene fra evalueringene av ONE-forsøkene og oppfølgeren Jobcentre Plus i Storbritannia viser at kompetansemangel har vært en sterkt medvirkende årsak til at det har vært vanskelig å implementere modellene i henhold til den gode visjonen for omorganiseringen, og til at en ikke har oppnådd målet med å få flere i arbeid. Erfaringene fra Storbritannia viser også at det er vanskelig å forene både bredde- og spisskompetanse. Visjonen om saksbehandlere med en sterk breddekompetanse viste seg å være lite realistisk i møte med virkeligheten. I kravet om en viss effektivitet i forholdet mellom pågang av brukere og de ressurser man hadde til rådighet, endte det med ulike varianter av spesialisering (Møller, 2004).

Kravet til forvaltningskompetanse er meget høyt i dagens etater, bl.a. pga. strenge regler om taushet og personvern. Likevel er det hevdet fra arbeidstakerhold i referansegruppen, at ulike regler for taushet, og tolkingen av reglene kan være til hinder for effektive tiltak for brukere som trenger tjenester fra flere instanser. Det vises til nærmere omtale bak i dette kapitlet.

Etatene har kompetanse som er tilpasset egen kjernevirksomhet. Det er en erkjennelse av mangelfull kunnskap om de andre tjenestene, med deres rammevilkår, lovverk, ordninger og arbeidsmåter. Dagens organisering innebærer derfor en utilstrekkelig kompetanse om brukere og innsats for brukere i skjæringsfeltet mellom de tre etatene. Der hvor man samordner seg, er det en erkjennelse til stede at det svikter i breddekompetansen, at tjenestene vet for lite om hverandre, men at slik kunnskap utvikles gjennom praktisk samarbeid. Telemarksforskings foreløpige evaluering av samordningsforsøkene så langt, viser at dette skjer (Møller og Flermoen, 2004). De ansatte i forsøkene har imidlertid delte synspunkter på muligheten for at én personlig saksbehandler/kontaktperson som må ha en bred kompetanse, også kan få tilstrekkelig dyp kompetanse om alle tjenestene som de ansatte mener er nødvendig for å gi god bistand.

Utvalget vil peke på noen eksempler som kan indikere mangel på kompetanse. Ulike vurderinger i trygdeetaten og Aetat om attføringssøkernes mulighet til å komme tilbake i arbeid, kan bunne i mangel på kunnskap om hva enkelte lidelser innebærer av redusert arbeidsevne. Brukerne klager også over etatenes manglende innsikt i deres problemer. På den andre siden kan ulik vurdering også bunne i mangel på kompetanse om arbeidslivet og arbeidslivets krav. Enkelte brukeres rundgang mellom etater og mellom tiltak uten at innsatsen for tilbakeføring til arbeid fører fram, kan også bunne i manglende kompetanse til å vurdere når aktive tiltak bør settes inn, hvilken innsats som er rett for den enkelte, og/eller manglende kompetanse til å veilede den enkelte til å foreta bedre valg. Ulik praksis ved ulike kontorer innenfor samme tjeneste trenger ikke være et utslag av individuell tilpasning, men kan også være et resultat av manglende kompetanse.

Utvalget vil anta at tilgang på bredere kompetanse gjennom samorganisering av etatene kan gi grunnlag for mer formålsrettet virksomhet og bedre grunnlag for å velge rett. En god breddekompetanse faller ikke på plass av seg selv ved en samorganisering. Det kan derfor likevel være behov for kompetansemessig oppgradering i etatene, slik at brukerne i en reorganisert forvaltning slipper å gå rundganger innad i denne. Hvor godt arbeids- og velferdsforvaltningen klarer å utnytte et nytt kompetansepotensial ved samorganisering, vil også avhenge av at kompetansen utvikles og organiseres på en god måte i forhold til oppgavene som skal løses.

For å imøtekomme et ønske om best mulig tilbud til brukerne som innebærer helhetlige løsninger, rask saksbehandling og flest mulige beslutninger nærmest mulig brukeren, vil det være avgjørende å organisere kompetanse i førstelinjen som kan ivareta dette. Foreløpige erfaringer fra forsøkene har vist at mottaket i førstelinjen kan løse opp til 70-80 pst. av henvendelsene. Det vil i prinsippet si at erfarne saksbehandlere som samlet

sett innehar både bredde- og dybdekompetanse, samt kompetanse til å fatte beslutninger, organiseres i mottak. I henhold til de foreløpige erfaringene fra samordningsprosjektene vil en slik organisering av kompetanse være effektivt for det arbeidet som krever en mer omfattende saksbehandling (Møller og Flermoen, 2004).

Mange, både brukere og saksbehandlere, har vært opptatt av kulturforskjeller som en barriere mot samarbeid. Dette handler om å bygge bro over ulike organisasjonskulturer og samle seg om en ny kultur i en ny organisasjon. Erfaringene fra samordningsforsøkene viser imidlertid at det de ansatte omtaler som kulturforskjeller mellom etatene, kan tilbakeføres til at tjenestene arbeider etter ulike målsettinger, regelverk, og metoder, og at oppfatningene om dette blir modifisert ved nærmere samarbeid (Møller og Flermoen, 2004).

Etatenes vektlegging av brukerretting viser at tjenestene er i ferd med å endre seg, men de er fortsatt preget av sin tradisjonelle rolle som forvaltningsorganisasjoner med sektoransvar, noe som kan kreve en langsiktig endringsprosess.

God måloppnåelse er også avhengig av bruken av de administrative ressursene, om det arbeides på en hensiktsmessig og systematisk måte, og av intern organisering av arbeidet. Ansatte i etatene uttrykker ofte at de har for lite personellressurser til å utføre pålagt oppgaver, og dette kommer også til uttrykk i undersøkelser, f.eks. i undersøkelsen av «gråsonesaker» mellom trygdeetaten og Aetat (Ford, 2000). Hvor formålseffektivt etatene arbeider, vil imidlertid være avhengig av at en makter å tilordne tilstrekkelige administrative ressurser til de enkelte oppgaver, om ressursene blir fordelt riktig, om det arbeides på en hensiktsmessig måte, og at dobbeltarbeid kan reduseres. F.eks. er det foran i kap. 7 vist til Aetats rapportering om at økt tilstrømming av attføringssøkere har resultert i økte ventetider under attføring. Lange ventetider er også forhold som brukerne klager på. Økt tilstrømming skyldes bl.a. at flere personer går ut sykmeldingsperioden. Periodevis økt tilstrømming av attføringssøkere kan også skyldes at trygdeetaten av og til «rydder opp» blant mottakere av rehabiliteringspenger. En bedre samordning mellom etatene kan bidra til å planlegge og utnytte personellressursene slik at en reduserer flaskehalser og ventetider i andre deler av systemet. Utvalget kommer tilbake til spørsmålet om dobbeltarbeid senere i kap. 7.

Erfaringene fra forsøket med Servicekontor i Sagene bydel i Oslo har vist at den systematiske og konsekvente tilnærmingen i prosjektet har gitt positive resultater mht. å få sosialhjelpsmottakere i arbeid (Rytter, 2003). Dette handler om metodikk, men kan også knyttes til kompetanse. Kjørstad (2002) viser til at intern organisering av administrative ressurser i undersøkte sosialkontorer bidro til at brukerne ble skjøvet mellom avdelinger, med ansvarspulverisering og mangel på helhet som konsekvens.

Samtidig med at avklaringskapasitet har vært en flaskehals i Aetat, har dette vært sett på som en av etatens kjerneoppgaver, og dermed som en kompetanse eller tjeneste som etaten ikke bør kjøpe. Etaten kjøper imidlertid slike tjenester bl.a. fra arbeidsmarkedsbedrifter (AMB) når brukere åpenbart har problemer som Aetat ikke klarer å avdekke gjennom samtaler. I Aetat er det satt i gang en rekke forsøk, jf. kap. 3, med sikte på bedre utnyttelse av etatens administrative ressurser. Både Aetat og trygdeetaten har samlet enkelte tjenester i større/landsdekkende enheter. Om slike samlinger av oppgaver har bidratt til å kunne bruke administrative ressurser mer effektivt for å kunne sette inn flere ansatte direkte i møter med brukerne, jf. kap. 3, har en ikke oversikt over.

En utbredt klage fra trygdeetatens brukere har vært lange saksbehandlingstider. Gjennom målrettet innsats for å endre arbeidsmåter har trygdeetaten klart å få ned saksbehandlingstidene. Imidlertid blir sen saksbehandling fortsatt framholdt av enkelte organisasjoner i referansegruppen som en svakhet ved dagens organisasjoner.

Det er imidlertid grunn til å anta at etatene gjennomgående arbeider effektivt i forhold til det store flertallet av brukere som trenger enklere tjenester fra en av etatene. Det vil f.eks. være tilfelle for Aetats ordinære arbeidssøkere, der det er høy gjennomstrømming og rask overgang til arbeid, og trygdeetatens behandling av pensjons- og familieytelser og helserefusjoner.

Portvokterrollen og betydning for måloppnåelsen

Både Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten har flere ulike roller som dels kan komme i konflikt med hverandre. De skal både være rådgivere og veiledere, portvoktere til fellesskapets ressurser og kontrollere hvordan fellesskapets ressurser brukes. Hvordan portvokterrollen, eller like gjerne, portåpnerrollen utøves, er sentralt for måloppnåelse for å få personer i arbeid og hindre passivt stønadsmottak. Derfor er det av spesiell interesse å se på portvokterrollen.

Alle de tre tjenestene har en tydelig rolle som portvokter til offentlige ytelser som er særegen for dette området av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Portvokterrollen i offentlig forvaltning

innebærer fordeling av rettigheter og plikter, og dermed fordeling og omfordeling av fellesskapets ressurser overfor enkeltpersoner. Portvokterne er derfor viktige for å ivareta brukernes rettssikkerhet, jf. kap. 6. Det særegne kjennetegnet ved de tre etatene, er at de forvalter regelverk som regulerer vilkårene for adgang til arbeidsfrie livsoppholdsytelser fra fellesskapet for personer i yrkesaktiv alder. Portvokterne ivaretar også på denne måten viktige samfunnsmessige interesser. Både ivaretakelsen av individuell rettssikkerhet og den samfunnsmessige siden ved portvokterrollen er viktige for opprettholdelse av arbeids- og velferdsforvaltningens legitimitet blant brukerne og i samfunnet som helhet.

Alle tre tjenestene har portvoktere organisert innenfor sitt eget system. For trygdeetatens vedkommende er imidlertid to viktige aktører, legene og Trygderetten, organisert utenfor og som helt selvstendige i forhold etaten. Legene er viktige premissgivere, og kan være offentlig ansatte og/eller private. Trygderetten kan i praksis sies å fungere som portvokter i det retten kan fatte vedtak og omgjøre trygdeetatens og Aetats vedtak om folketrygdens ytelser og tjenester.

Trygdeetaten fatter de formelle vedtak om alle stønader som trygdeetaten forvalter. For sykdomsrelaterte ordninger ligger legeerklæringer i bunnen for etatens vurderinger. Graden av egen vurdering som trygdeetaten legger bak sine vedtak, varierer. F.eks. er det mindre grad av egen vurdering i trygdeetaten for sykemelding og helserefusjoner, og mer omfattende vurdering ved søknad om uførepensjon.

Trygdeetatens rolle som portvokter ved søknader om uførepensjon er særlig viktig fordi etaten gjennom slike vedtak avgjør hvilke brukere som får rett til å bli mer eller mindre *varig* forsørget på samfunnets bekostning før oppnådd aldersgrense. Samtidig får vedtaket langvarig effekt for statens/fellesskapets utgifter. Inntak på uførepensjon er derfor en avgjørelse av særlig stor betydning både for den enkeltes rettssikkerhet og for samfunnet. For å ivareta brukernes rettssikkerhet og sikre mest mulig lik praksis, fattes imidlertid vedtak om uførepensjon av fylkestrygdekontorene som beslutter på grunnlag av innstilling fra det lokale trygdekontor. Beslutningen om innvilgelse av uførepensjon er også basert på en høy grad av skjønn. Trygdeetaten vurderer uførepensjon på grunnlag av gyldig diagnose, vurdering av arbeidsevne/uføregrad, mulighetene for å komme i arbeid i henhold til lovfestet krav om geografisk mobilitet, og om mulighetene til attføring gjennom bedriftsintern attføring og yrkesrettet attføring er uttømt.

Legene har en helt sentral rolle som premissgivere overfor trygdeetaten. Den formelle beslutningen om sykepenger fattes av trygdeetaten på grunnlag av de opplysninger som gis i erklæringen fra legen. Det stilles sjelden spørsmål ved legeerklæringen, men det kan skje f.eks. hvis den er basert på en ikke godkjent diagnose, eller at det har vært en omfattende sykmeldingshistorie. Selv om trygdeetaten fatter det formelle vedtaket, er det legenes erklæring som utgjør det grunnleggende premiss for å oppnå sykepenger. På denne bakgrunn har legene i praksis en portvokterrolle ved søknader om sykepenger. Legen er imidlertid også den sentrale premissgiver for trygdekontorets vurdering av inngangen til rehabiliteringspenger og uførepensjon, og for Aetats vurdering av attføring, der det i alle saker stilles krav om at søkeren må være minst 50 prosent arbeidsufør. Etatenes vurdering av arbeidsuførhet baseres på erklæringer fra legene. Trygdeetaten har ansatte, rådgivende leger som gir trygdeetaten råd i enkeltsaker på grunnlag av erklæringer fra behandlende lege. Legens portvokterrolle innebærer at legene i praksis fordeler og omfordeler en betydelig andel av samfunnets ressurser uten at de stilles overfor et ansvar for dette, verken politisk, personlig eller som gruppe, slik en velferdsforvaltning og dennes politiske ledelse blir stilt til ansvar for de ressurser den fatter vedtak om.

Lars Inge Terum har undersøkt legers og trygdefunksjonærers skjønnsutøvelse ved krav om uførepensjon[32]. Han fant at legenes implisitte verdier og politiske holdninger påvirket deres skjønnsutøvelse, mens dette ikke var tilfellet for trygdefunksjonærene. Forskjellen forklares med at trygdefunksjonærene forvalter et regelverk og arbeider kollektivt, i motsetning til legene som arbeider alene og har sin lojalitet knyttet til pasienten. Terum antyder derfor at når portvaktene er profesjonelle, slik leger er, vil mer private verdier og normer i større grad prege skjønnsutøvelsen, enn når portvaktene er mer administrative saksbehandlere (Terum, 2003). Benedicte Carlsens studie av 81 primærleger tyder på at de har problemer med sin portvokterrolle, at de har liten bevissthet om rasjonering, og at de kan komme i klemme mellom sine egne faglige vurderinger og pasientenes krav og forventninger (Carlsen, 2004).

OECD (OECD, 2003) har publisert en rapport om politikk og systemer for uførepensjon i medlemslandene. Det kan trekkes tre konklusjoner fra denne studien som er viktige for utvalgets arbeid:

[32] Undersøkelsen ble foretatt med såkalte vignetter der psykiske problemer og diffuse lidelser sto sentralt.

- I alle land der behandlende lege spiller en viktig rolle ved innvilgelse av uførepensjon, har tilstrømmingen til uførepensjon fortsatt å vokse.
- Avslagsraten og omgjøringsraten har sammenheng med tilstrømmingsraten. Lav avslagsrate og høy omgjøringsrate går sammen med høy tilstrømmingsrate, som i Norge.
- Det er sammenheng mellom sykelønnsordningen og tilstrømming til uførepensjon. Alle land med gunstig sykelønnsordning og lite oppfølging har høye tilstrømmingsrater (Norge, Nederland, Polen).

Disse konklusjonene peker klart i retning av at portvokterrollen og legens rolle er viktig for tilstrømming til ordninger som setter brukere varig utenfor arbeidsmarkedet, og som er en fordeling av store samfunnsmessige ressurser. Alternative løsninger kan, i henhold til internasjonale erfaringer, være at medisinsk vurdering for uførepensjon foretas av spesialiserte leger (insurance doctor) som enten er ansatt eller engasjert av trygdevesenet (jf. rådgivende lege i trygdeetaten), eller at den endelige beslutning fattes av et tverrfaglig team som kan bestå av medisinsk, juridisk og attføringsfaglig ekspertise. Andre land har også en langt mer aktiv oppfølging av sykmeldte, med bl.a. samtale med «insurance doctor» etter 2-3 ukers fravær, tidlig aktivisering i rehabiliteringsprogrammer, og nedtrapping av kompensasjonsgraden utover i sykmeldingsperioden.

De nye og skjerpede reglene ved sykmelding vedtatt i juni 2004, stiller krav til legene om en strengere vurdering av de medisinske vilkårene for fravær fra arbeidet, og til oppfølging med ny vurdering etter 8 uker. Det innføres også sanksjoner ved at leger som gjentatte ganger unnlater å følge reglene, kan miste retten til å skrive legeerklæringer som grunnlag for trygdeytelser.

Trygderetten er et selvstendig organ som fungerer som en uavhengig instans mellom myndighetene og den private part, jf. kap. 3. Trygderetten kan overprøve vedtak fattet i medhold av folketrygdloven, og omgjøre vedtak til gunst for den som anker et vedtak inn for Trygderetten. På denne måten kan retten derfor også sies i praksis å fungere som en portvokter i enkelte saker. Trygderetten kan også fatte prinsipielle avgjørelser som skaper ny praksis. Trygderettens avgjørelser får derfor også betydning for hvordan trygdeetaten og Aetat skal utføre sin portvokterrolle. Ett eksempel er endring av trygdeetatens tidligere praksis ved søknader om uførepensjon knyttet til muskelsymptomer/fibromyalgi. Etter en kjennelse i Trygderetten i 1995 måtte regelverket og praksis endres når det gjaldt slike lidelser.

Aetat forvalter kun midlertidige stønader, hvorav dagpenger har maksimum varighet på to år fra 1.1.2002 (tidligere varighet tre år). Attføringspenger er også en midlertidig stønad, men har ingen lovbestemt tidsavgrensing. Aetats portvokterrolle har samme betydning som trygdeetatens rolle for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet. Fordi ordningene er midlertidige, får hvert enkelt vedtak ikke så langvarige økonomiske konsekvenser for statens/fellesskapets utgifter som trygdeetatens vedtak om uførepensjon. Aetats portvokterrolle omfatter bl.a. å avgjøre hvor omfattende og hvilke typer utdanning/opplæring den enkelte skal få på fellesskapets regning. Aetat vurderer attføringssøkere både etter diagnose, motivasjon for attføring, arbeidsevne og mulighet til å komme i arbeid, samt hvilke typer utdanning samfunnet skal finansiere for den enkelte. Vel 200 saker ender opp som anker til trygderetten. En undersøkelse av saksbehandleres vurderinger og beslutninger i attføringssaker, jf. Terums undersøkelse av sosialtjenesten og trygdeetaten, er ikke foretatt i Aetat.

Aetats rolle som portvokter er kritisert fra flere hold. Trygdeetaten kritiserte Aetat i en periode for å stille for strenge krav til inntak på attføring, slik at terskelen for attføring var blitt for høy for de svakeste. I Revidert Nasjonalbudsjett 2000 ble det besluttet at flere skulle prøves på attføring før uførepensjon ble vurdert, og antall personer på attføring er siden økt. Sosialtjenesten har også kritisert Aetat for å være for streng, både når det gjaldt å registrere sosialhjelpsmottakere som arbeidssøkere, og i å ta dem inn på tiltak. Forslag til ny lov om arbeidsmarkedstjenester vil rydde av veien uenighet om registrering, fordi den vil lovfeste retten for alle som ønsker det, til å bli registrert som ledige. Forslag til ny lov vil også gi alle som ikke kommer i arbeid innen et visst tidsrom, rett til å få vurdert sin situasjon. Den gir imidlertid ikke rett til tiltak. Aetats portvokterrolle som fordeler av tiltak vil derfor fortsatt bestå som før.

Sosialtjenestens sosialarbeidere er portvoktere til velferdsforvaltningens nedre sikkerhetsnett der andre utveier til forsørgelse skal være prøvd ut først. Dette er bakgrunnen for at søkere av økonomisk sosialhjelp ofte henvises til registrering hos Aetat før sosialhjelpen innvilges. I tillegg til å avgjøre hvem som skal få økonomisk sosialhjelp, dvs. hvilke brukere som skal få adgang til arbeidsfrie inntekter, skal sosialarbeiderne også i større grad enn de øvrige portvokterne avgjøre hvilke behov det offentlige skal tilfredsstille, og hvilken standard som skal sikres ved hjelp av sosialhjelpen.

De tre etatene har ulike grunnlag for innvilgelse av tiltak. Mens Aetat og trygdeetaten i stor grad bygger på objektive krav, skal sosialtjenesten i henhold til lov om sosiale tjenester foreta individuelle vurderinger av søkerens situasjon. Lov om sosiale tjenester gir imidlertid lite veiledning for sosialarbeidernes vurderinger. Sosialdepartementet har laget et rundskriv, men dette er ikke en lovregulering. I praksis står sosialarbeiderne meget fritt i utøvelsen av faglig skjønn, og det er vide grenser for hva som kan trekkes inn i vurderingen. Terum har i sitt arbeid problematisert det vide skjønnet, jf. referert oppdrag for Sosialdepartementet. I Terums undersøkelse av sosialarbeideres skjønn, tilsvarende den han utførte overfor leger og trygdefunksjonærer (referert ovenfor), påviser han uenighet mellom sosialarbeidere, uenighet innad i samme sosialkontor og mellom sosialkontorer om beslutninger i likt framstilte saker. Han konkluderer med at sosialarbeidernes private normer og syn får innvirkning på deres avgjørelser, på samme måte som han konkluderer om legens portvokterrolle (Terum, 2003).

Lov om sosiale tjenester gir en eksplisitt adgang til å stille vilkår for mottak av sosialhjelp. Mottakerne kan settes i arbeid, men vilkåret skal ha sammenheng med at det skal gjøre dem bedre i stand til å bli selvhjulpne i henhold til formålet med ordningen. Ordningen med vilkår er omstridt blant sosialarbeiderne. Det varierer derfor om ordningen blir brukt, og hvordan den praktiseres. Dette bekreftes i ulike tilfeller. Vik-Mo og Nervik (1999) viser at «arbeid for sosialhjelp» ble praktisert i 1 av 4 kommuner på slutten av 1990-tallet. Blant kommuner som hadde iverksatt egne tiltak, brukte 55 pst. alle eller noen av tiltaksplassene for «arbeid for sosialhjelp». Forskerne påviser også en spredning i praksis som spenner fra vilkår av en type de kaller «tvang/pisk» til frivillighet. Dette innebærer en betydelig variasjon i hvordan sosialarbeiderne med utgangspunkt i et lovverk, bruker vilkår og utøver sin portvokterrolle. Undersøkelsen av sosialtjenesten utført av Sosial- og helsedirektoratet for utvalget, viste at vilkår anvendes i betydelig omfang i forbindelse med selve søknaden om sosialhjelp. Vel 70 pst. brukte vilkår i forbindelse med selve rehabiliteringen, mens bare 1 av 4 brukte vilkår i større omfang. Imidlertid ble vilkår i mindre grad brukt i forbindelse med «arbeid for sosialhjelp (Sosial- og helsedirektoratet, 2004).

Konsekvensene av sosialarbeidernes skjønn for om sosialhjelpsmottakerne kommer i arbeid eller blir passive stønadsmottakere, er imidlertid ikke kartlagt. Erfaringer fra prosjektet «Helhetlige, samordna tiltak»(tiltak.no) tyder imidlertid på at sosialarbeiderne ikke har hatt tilgang til tilstrekkelige teknikker, verktøy eller tiltak, verken for å avklare helsesituasjon, sosial mestringsevne, arbeidsevne eller øvrige arbeidshindre. Dette medførte at prosjektet fikk inn en «usortert» gruppe deltakere som viste seg å være underdiagnostisert. Først da prosjektene begynte å arbeide mer systematisk med deltakerne, ble det avklart hvilken bistand deltakerne hadde behov for, og at flere hadde uavklarte trygderettigheter. Dette kan også indikere at sosialarbeidernes mangel på nødvendige redskaper for å ivareta sin portvokterrolle på en hensiktsmessig måte, kan ha bidratt til at sosialkontorene kan ha fått en unødvendig opphoping av langvarige sosialhjelpsmottakere som ikke har kommet videre med tiltak for å få en annen utgang på sin situasjon.

Etter utvalgets syn kan dagens organisering bidra til at portvokterrollene utøves med ulikt utgangspunkt og for lite koordinert. Måten portvokterrollen er organisert vil derfor ha implikasjoner for hva og hvor mye en kan oppnå ved en organiseringsreform. Ved en omorganisering kan det bli mulig å se etatenes portvokterrolle i en helhetlig sammenheng. Det blir vanskeligere å stenge brukerne i skjæringsfeltet mellom de tre etatene ute. En mer samordnet organisering kan gjøre det lettere å stille vilkår og krav, og sikre tilgang på relevant bistand som kan bidra til økt utstrømming fra ordningene innenfor hele feltet, men vil ikke nødvendigvis innebære at brukerne i større grad får oppfylt eventuelle ønsker om uførepensjon, eller høyere sosialhjelp. En omorganisering av etatene vil imidlertid ikke berøre legenes og Trygderettens rolle som portvoktere. Til dette trenger en andre typer reformer, f.eks. regelverksendringer, jf. nye regler for sykmelding vedtatt i juni 2004. Utvalget har ikke sett det som sin rolle å gå dypere inn i dette spørsmålet.

7.4.1.3 Måloppnåelse på inntektssikring

Utvalget har i sin vurdering ikke lagt spesiell vekt på spørsmålet om inntektssikring. Utvalget er, som nevnt, oppmerksom på at det ved oppfølgingen av pensjonskommisjonens anbefalinger vil bli nye utfordringer på dette området. Utvalget oppfatter imidlertid at inntektssikring i seg selv ikke ligger innenfor utvalgets mandat. Utvalget viser i denne sammenhengen til at Sosialdepartementet har satt i gang et eget arbeid med vurdering av regelverket for ytelser og tiltak.

Utvalget oppfatter imidlertid måloppnåelsen om inntektssikring som god. Dette er et område etatene prioriteter høyt, og brukerne, særlig det

store omfanget av brukere som bare trenger å forholde seg til én etat, får i all hovedsak sine penger raskt og effektivt. Det gjelder også sosialtjenestens utbetaling av sosialstønad. Aetat har i løpet av 2003 både redusert saksbehandlingstiden, og økt andelen som får en rask utbetaling av dagpenger. Bruk av IKT i kommunikasjonen med dagpengemottakerne har bidratt til dette. Mot slutten av 2003 var 93 pst. av alle dagpengesaker behandlet innen 14 dager. Trygdeetaten har også lagt stor vekt på å øke sin effektivitet med hensyn til å behandle søknader og utbetale stønader til personer som bare trenger å forholde seg til trygdeetaten. Innføring av elektronisk innsending og kontroll av sykmeldinger vil gjøre trygdeetaten mer effektiv på dette området. Etter at vedtakene om innvilgelse er fattet, skjer utbetalingene mer eller mindre automatisk og rutinemessig. I trygdeetaten har saksbehandlingstiden for noen utvalgte folketrygdområder i de siste fire månedene i 2003 gått ned i 14 fylker når vi sammenligner med samme periode i 2002. Trygdekontorenes gjennomsnittlige produksjonstid for nye søknader, alle kapitler, var 0,62 måneder i 2001, mens den sank til 0,53 måneder i 2002 og 2003.

Som en indikasjon på god effektivitet for brukere som bare trenger ytelser fra én etat, vil utvalget peke på trygdeetatens effektivitet overfor brukere av alderspensjon og familieytelser. For disse gruppene handler det primært om inntektssikring/omfordeling, dvs. å sikre riktig ytelse til riktig tid til store brukergrupper. I dette er arbeidet er trygdeetaten meget effektiv. Arbeidet overfor disse gruppene er ikke avhengig av etterspørselssiden i et arbeidsmarked eller av andre instanser utenfor etaten, og er derfor mest relatert til trygdeetatens egen prioritering og innsats av administrative ressurser.

7.4.1.4 Behov for endringer i regler for personvern og taushetsplikt

Arbeids- og velferdsetatene behandler store mengder opplysninger om personlige forhold. Det kan være opplysninger av følsom art, for eksempel informasjon om sykdom, sosiale problemer, bidragsplikt og arbeidsledighet. Forvaltningen er avhengig av slik informasjon for at den skal kunne løse sine oppgaver og gi brukerne de tjenestene og den service de har krav på.

Dette er et komplisert felt hvor det eksisterer mange lovbestemmelser og hvor ulike hensyn må veies opp mot hverandre. På den ene siden må brukeren ha tillit til at opplysninger om personlige forhold ikke spres til uvedkommende og ikke brukes til andre formål enn de er avgitt for. På den andre siden er det viktig, så vel for etatene og sosialtjenesten som brukerne, å tilstrebe et effektivt samarbeid. For mange grunnleggende personopplysninger er informasjonsbehovet sammenfallende, noe som innebærer at slike opplysninger i dag registreres flere ganger. Brukerne vil også generelt, og spesielt for samtidige brukere av tjenester fra to eller tre etater, kunne være tjent med en mer effektiv og hensiktsmessig innhenting og utveksling av informasjon mellom etatene. De vil da bl.a. være spart for å gi samme opplysninger til flere etater, og samtidig innebærer det at aktuelle tiltak kan iverksettes raskere. Dette er også i tråd med målsettingen om en mer brukerrettet forvaltning.

Bestemmelser som omhandler taushetsplikt og personvern, finnes i dag både i lover som gjelder generelt for arbeids- og velferdsetatene (for eksempel personopplysningsloven og forvaltningsloven), og i særlovgivningen (folketrygdloven, sysselsettingsloven og sosialtjenesteloven). Lovgivningen regulerer informasjonsinnhenting og informasjonsutveksling mellom etatene. En etat skal kun innhente informasjon i det omfang som er nødvendig for at etaten skal kunne ivareta sine oppgaver, og informasjonsutveksling mellom etatene skjer med utgangspunkt i enkeltsaker. Felles for mulighetene til slik innhenting/utlevering er bl.a. at hvert enkelt tilfelle må vurderes konkret.

Etatenes mulighet til å gi tilgang til hverandres IKT-systemer, sammenfaller med adgangen til å utveksle informasjon i særlovgivningen. En utvidet tilgang til opplysninger på mer generell basis vil gi merinformasjon eller overskuddsinformasjon som kan reise spørsmål om forvaltningens habilitet.

Det er mulig, også med dagens lovverk, å realisere en større grad av samordning av tjenestetilbudet dersom brukeren gir sitt samtykke til dette. Dette løser imidlertid ikke problemet med en mer effektiv innhenting og utveksling av informasjon idet samtykke forutsettes å være gitt frivillig, noe som innebærer at det må eksistere et alternativt tilbud dersom brukeren ikke ønsker å gi samtykke.

Økt bruk av felles IKT-systemer innebærer et stort potensial for effektivisering av informasjonsinnhentingen og -behandlingen. Generelt vil utviklingen på IKT-området framover øke dette potensialet. Dagens lovgivning representerer klare beskrankninger for en slik effektivisering.

Arbeidet med å forebygge og avdekke misbruk av ulike velferdsordninger er en sentral oppgave for etatene. Mangelen på felles IKT-systemer eller tilgang til informasjon som er registrert i de ulike

etatene, medfører at arbeidet med å avdekke mulig misbruk av ytelser blir mindre effektivt. I flere av de gjennomførte og planlagte reformene av arbeids- og velferdsforvaltningen som er omtalt i kap. 4, har en av begrunnelsene vært mulighetene for å redusere omfanget av misbruk.

Det er således et klart behov for endringer på dette området. Det er et behov for at lovgivningen gjennomgås med henblikk på å vurdere om eksisterende barrierer for utveksling av informasjon og opplysninger mellom forvaltninger kan fjernes eller dempes, samtidig som hensynet til personvernet og brukernes rettssikkerhet ivaretas.

En reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil kunne realisere effektiviseringspotensialet og styrke arbeidet med avdekking av misbruk. Det må da skapes en annen plattform for samhandling i lovverket enn den som dagens lovgiving representerer. Norge har, i likhet med mange andre europeiske land, implementert EU-direktivet om personvern gjennom en egen personopplysningslov. Som det framgår av kap. 4, har flere av landene organisert sin arbeids- og velferdsforvaltning på en måte som utnytter stordriftsfordelene ved informasjonsinnhenting og -utveksling med utgangspunkt i personvernlovgivningen.

7.4.1.5 Etatenes omgivelser

Etatenes omgivelser har betydning for deres måloppnåelse. Omgivelsene har betydning både for tilstrømming til og utstrømming fra arbeids- og velferdsforvaltningen, og som samarbeidspartnere for etatene. Etatenes samfunnsmessig omgivelser er omtalt i kap. 5 og 6, mens etatenes viktigste omgivelser og etatenes samarbeid med institusjonelle aktører er gitt en bredere omtale i kap. 3. I dette avsnittet ser utvalget nærmere på de institusjonelle aktørenes innvirkning på arbeids- og velferdsforvaltningens mulighet til å nå målet om å få flere i arbeid.

Arbeidsgivere er både brukere og samarbeidspartnere for arbeids- og velferdsforvaltningen. De er en sentral premissgiver både når det gjelder spørsmål om adgang til arbeidslivet og avgang/utstøting fra arbeidslivet. Arbeidsgiveres krav til faglig og sosial kompetanse og funksjonsdyktighet er avgjørende både for innpass til, og for mer varig integrasjon i arbeidslivet. I så måte er arbeidsgivere også å likne med en portvokter, om ikke i forvaltningsmessig forstand. Arbeidsgivere vil derfor påvirke tilstrømmingen til de offentlige ordningene gjennom handlinger som bidrar til økt tilstrømming f.eks. gjennom krav ved ansettelser, dårlig arbeidsmiljø eller omorganisering som velter kostnader over på det offentlige når andre deler av arbeidslivet ikke fanger opp de ledige. Alle tre tjenestene, men særlig Aetat og trygdeetaten, samarbeider med arbeidsgivere. Arbeidsgiverne kan redusere tilstrømming eller øke utstrømming fra de offentlige ordningene ved å gi arbeidstrening og opplæring, og ved å utnytte arbeidskraftpotensialet hos ledige, innvandrere, eldre, funksjonshemmede og personer med redusert arbeidsevne. Arbeidsplassen som arena for forebygging av utstøting fra arbeidslivet og arbeidsgiveres rolle i denne sammenheng, har fått et nytt og sterkere fokus med inngåelsen av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er en kontrakt mellom partene i arbeidslivet og regjeringen som regulerer hvordan oppfølging av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, skal skje. For å motarbeide tendensen til frafall og utestenging på grunn av alder, sykdom og redusert arbeidsevne, omfatter Intensjonsavtalen også en forpliktelse til å ta inn flere med redusert arbeidsevne, og til å få eldre arbeidstakere til å stå lengre i arbeid. Denne delen av avtalen har ikke vært prioritert i avtaleperiodens første del, men skal arbeides med ved videreføringen av avtalen. Det er imidlertid ikke satt konkrete mål for disse forpliktelsene.

Dagens arbeidsliv er i stor grad preget av at arbeidet utføres ansikt til ansikt med kunder og brukere, jf. kap. 5 og 6. Det innebærer at arbeidsgiveres krav til sosial kompetanse og fungeringsevne er økt i forhold til tidligere. Krav til effektivitet og produktivitet er også økt, noe som kan bidra til at personer med lavere fungeringsevne får vansker med å få en mer varig plass arbeidslivet. En studie fra svensk forskning kan tyde på at kravene til «friskhet» ser ut til å øke (Sørensen, B. Aa., 2004). Foreliggende forskning gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke noen entydige konklusjoner om arbeidslivets effekt for overgang fra arbeidsliv til trygd. Utvalget antar at tidlig tilbaketrekking fra arbeidslivet og tilstrømming til trygdeordningene skyldes dels arbeidsmiljø, helse og individuelle valg.

I siste instans vil det være etterspørselssiden som avgjør om arbeidssøkere kommer i arbeid eller ikke. I dagens arbeidsmarked er det et ikke ubetydelig gap mellom arbeidsmarkedets etterspørsel etter kompetanse og den kompetanse de arbeidssøkende har. I sin gjennomgang av kunnskapen om koordinering mellom de tre tjenestene, trekker Telemarksforsking fram som et dilemma at Aetats brukergruppe har endret seg etter innføringen av arbeidslinjen, samtidig som arbeidsgi-

verne etterspør stadig mer kvalifiserte og konkurransedyktige arbeidstakere (Møller og Bergsgard, 2002). Aetat skal, gjennom kompetanseheving, bidra til å redusere denne mistilpasningen ved å kvalifisere og formidle marginaliserte grupper til et krevende arbeidsmarked. I mange tilfeller blir avstanden likevel for stor mellom tilbud og etterspørsel til at avstanden kan minskes ved arbeidsmarkedstiltak alene. I aller siste instans vil det være den enkelte arbeidsgiver som ut fra sitt ansettelsesansvar, bestemmer hvilke enkeltpersoner som ansettes. Utvalget har tidligere vist at tilbudet til dem som etter attføring ikke fungerer optimalt i arbeidsmarkedet, er begrenset.

Samtidig som kommuner og fylkeskommuner er en del av velferdstjenesten, utgjør de også viktige aktører i Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens omgivelser. Svikt i *utdanningssektorens* evne til å sikre at ungdom får gjennomført grunnskole, videregående opplæring og relevant yrkesrettet utdanning kan bidra til at personer ikke blir integrert i arbeidslivet, og dermed blir brukere av arbeids- og velferdsforvaltningen, særlig Aetat og sosialtjenesten, men også trygdeetaten. Fylkeskommunens oppfølgingstjeneste, som samarbeider med Aetat og kommunene, er viktig for ungdom som står i fare for å falle fra videregående opplæring, enten ved at de ikke søker, ikke tar imot et tilbud, eller slutter uten å fullføre. Brukere av alle etatene har lavere utdanningsnivå enn befolkningen for øvrig. For alle tre arbeids- og velferdstjenestene er utdanningssektoren en viktig samarbeidspartner og oppdragstaker når det gjelder å levere tjenester til brukere som trenger opplæring/utdanning for å komme i arbeid. Enkelte voksne har, i henhold til kompetansereformen, rett til å få opplæring i kommunal eller fylkeskommunal regi. Her er det grunnlag for å stille spørsmål ved om disse instansene ivaretar sine forpliktelser på dette feltet, eller om det foregår forsøk på kostnadsovervelting over på Aetat. Det er derfor en viktig grenseflate mellom utdanningspolitikk og politikk for å integrere flere i arbeidslivet som må ivaretas i en ny organisasjon. Dette setter også krav til kompetanse i førstelinjen slik at behovet for opplæring som er nødvendig for integrasjon i arbeidslivet, ivaretas.

Brukerne av alle de tre arbeids- og velferdstjenestene er avhengige av tilbud i *helsetjenesten*. Det gjelder både behandlingstilbud og tilbud om nødvendig oppfølging av personer som trenger dette for å kunne være i arbeid. Særlig psykiatrien har vært et område med begrenset tilgang på behandling. Mangel på slike tilbud kan trolig være årsaken til at unge under 35 år som ble uførepensjonert både i 1992 og 1997, og som omfatter en betydelig andel med psykiske lidelser, i liten grad hadde fått medisinsk behandling/rehabilitering (RTV, 2000). Omfattende forekomst av psykiske lidelser blant personer med sykdomsrelaterte ytelser, og begrenset tilbud til disse brukerne, har vært bakgrunnen for vekslende regjeringers psykiatrisatsing.

Legenes deltakelse er viktig i det løpende arbeidet med enkeltbrukere i basisgrupper og individuelle planer. Evalueringen av Opptrappingsplanen for psykisk helse har vist at bredden av deltakere i planarbeidet blir større der det psykiske helsearbeidet er integrert i resten av tjenesteapparatet[33]. For trygdeetaten er samarbeidet med leger og behandlere viktig i den tidlige fasen av rehabiliteringsprosessen, og trygdeetaten ønsker å videreutvikle dette. Samarbeidet skal understøtte dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i IA-arbeidet.

Kommunen er en viktig samarbeidspartner i rehabiliteringsarbeidet. I henhold til Rehabiliteringsmeldingen (St.meld. nr. 21 (1998-1999)) skulle kommunene ha hovedansvaret for koordineringen av rehabiliteringsprosessen. Ved oppfølging av Rehabiliteringsmeldingen ble kommunene tillagt ansvaret for individuelle planer. Slike planer er senere også nedfelt i lov om sosiale tjenester som er et kommunalt ansvar. Kommunen har også ansvar for andre viktige deler av rehabiliteringstiltakene. Rehabilitering er en helhetlig prosess. Rehabiliteringstilbudet er imidlertid preget av svakheter som også reflekteres i utvalgets rapport. Det er svikt i brukerrettingen, manglende systematikk og helhetlig tilnærming, utilstrekkelig samarbeid, mangel på tiltakskjeder, herunder mangel på lavterskeltiltak som kan bygge bro fra sykdom og sosiale problemer over mot arbeid. Årsaker til svakheter i det helhetlige rehabiliteringstilbudet er sammensatte, og går lengre enn kommunens ansvar. Det gjelder bl.a. svikt i kompetansen, og tilgang til virkemidler og organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Rusomsorgen omfatter et variert tilbud om helsefaglig og sosialfaglig behandling, omsorg, aktivitetspregete tilbud, og i enkelte tilfeller også arbeidstrening og utdanning. Tidligere hadde fylkeskommunen ansvar for etablering og drift av institusjoner for omsorg og behandling av rusmiddelmisbrukere. Tilbud dekkes opp av både offentlige og private institusjoner. Ansvaret for etablering og drift av slike institusjoner er ved Stortingets be-

[33] Referert i Bergsgard mfl., 2003.

handling av Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) overført til og samlet på statens hånd, med unntak av de institusjoner som fylkeskommunen tidligere ikke eide eller hadde avtaler med. Etter lov om sosiale tjenester har kommunene fortsatt en klar plikt til behandling og omsorg/tilbud i påvente av behandling.

Rusmiddelmisbrukere er en gruppe som har vært preget av et stort underforbruk av helsetjenester. Sammenhengen mellom rusmiddelproblemer og psykiske problemer er godt dokumentert. Rusmiddelmisbruk medfører også ofte alvorlige somatiske helseproblemer. Det har derfor vært et politisk ønske om å sikre rusmiddelmisbrukere tilgang til helsetjenester på lik linje med befolkningen for øvrig. Det spesielle med rusreformen er at de statlige helseforetakene nå får et ansvar både for et tverrfaglig behandlingstilbud, og at rusmiddelmisbrukere får flere veier inn i helsemessig behandlingstilbud, ved at kommunene så vel som leger nå er innsøkende instans, noe som kan gi rusmiddelmisbrukerne et bedre tilbud. En betydelig del av sosialkontorets langvarige sosialhjelpsmottakere har rusproblemer. Dette er en del personer som i forsøkssammenheng ofte blir vurdert til ikke å ha et realistisk potensial for å komme i arbeid. Dersom det i det hele tatt skal kunne være mulig å få denne gruppen i arbeid, er det en forutsetning at behandlingsapparatet for denne gruppen har nødvendig kapasitet og fungerer bra.

Mangel på *andre kommunale tjenester* som bolig og barnehageplass kan også bidra til at enkelte ikke kommer i arbeid, f.eks. enslige forsørgere som får ytelser fra trygdeetaten, men som kan være brukere av alle tre etatene. Mangel på slike tilbud fra etatenes omgivelser kan derfor bidra til redusert måloppnåelse i arbeids- og velferdsforvaltningen. Evalueringen av det såkalte samarbeidsrundskrivet (Bergsgard mfl., 2000) tydet på manglende samordning mellom sosialtjenesten og det øvrige kommunale tiltaksapparatet.

Kriminalomsorgen og fengslene bidrar til tilstrømming særlig til Aetat og sosialtjenesten. Selv om sektoren skal bidra til rehabilitering, har ikke dette skjedd i den grad fengselsvesenet selv kunne ønske. Det kan for eksempel være vanskelig å iverksette kvalifiseringstiltak ved kortere fengselsstraffer. Fra fengselsvesenets side er det bl.a. uttrykt ønske om at Aetat skal komme tidligere inn i samarbeidet med opplæring. For de ordinære tiltakene kan dette være vanskelig ut fra det formål Stortinget har satt for Aetats bruk av midler, som forutsetter at vedkommende bruker er disponibel for arbeidsmarkedet. Mange innsatte vil imidlertid fylle vilkår for attføring på grunnlag av sosial yrkeshemming. Bruk av attføringstiltak stiller ikke samme krav til å være disponibel for arbeidsmarkedet. Evaluering gjennom 1990-tallet viste at tiltak har god effekt for denne gruppen, og at antall fengselsdøgn gikk ned med 60 pst. etter deltakelse på tiltak (Pedersen, 2002). Fra 2001 har Aetat etablert egne fengselskonsulenter, og fra 2002 ble det inngått en avtale mellom Aetat og kriminalomsorgen, hvor Aetat forplikter seg til å sette av ressurser for å gi service til innsatte, og sørge for at det finnes en fast kontaktperson til hvert av landets 43 fengsler. Avtaleverket mellom de to etatene vil omfatte både regionale og lokale avtaler.

Fra *Forsvaret* kommer også en viss tilstrømming til Aetat av unge som har avtjent verneplikt. Reduksjon i antallet som avtjener verneplikt har redusert denne gruppen. Etter avtjent verneplikt har den enkelte rett til dagpenger på laveste sats i 6 måneder. Mange unge som har avtjent verneplikt, mangler yrkeserfaring. Noen har heller ikke fullført videregående opplæring. I perioder med lav etterspørsel etter arbeidskraft, kan det derfor for enkelte være vanskelig å komme i arbeid. Avslutning av vernepliktsperioden samsvarer ofte heller ikke med start for videre skolegang. Aetat og Forsvaret har gjennom mange år hatt et samarbeid for å bidra til overgangen fra førstegangstjeneste til arbeid.

Etter utvalgets syn har forhold knyttet til etatenes omgivelser, som omtalt ovenfor, innvirkning på tilstrømming til og utstrømming fra de tre etatene, og dermed på etatenes mulighet til å nå målet om å få flere i arbeid. Arbeidsgivere, helsevesen og utdanningssektoren er spesielt sentrale både som premissgivere og samarbeidspartnere for arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette er imidlertid forhold som i stor grad ligger utenfor etatenes kontroll. Det er uklart hvilke problemer som følger av dagens organisering i forhold til samarbeidet med omgivelsene og hvordan organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen påvirker samarbeidet. Etatene samarbeider i en viss utstrekning med de samme eksterne aktørene om mer eller mindre like målgrupper. Det gjelder f.eks. Aetats og trygdeetatens samarbeid med arbeidsgivere om personer med et helseproblem. Tilbakemeldinger fra arbeidsgiverhold i utvalgets referansegruppe peker i retning av at arbeidsgivere ser det som problematisk å måtte forholde seg både til flere tjenester, og til flere saksbehandlere innad i den enkelte tjeneste, og at de peker på at det er dårlig koordinering mellom etatene. En reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil trolig bare i begrenset grad påvirke de eksterne aktørene og forholdet til dem. En reorganisert arbeids- og vel-

ferdsforvaltning vil fortsatt være avhengig av samarbeidet med disse aktørene, og være avhengig av de premisser som legges av aktørene. Etter utvalgets vurdering kan imidlertid samhandlingen med aktører i etatenes omgivelser bli langt enklere og mer effektiv for begge parter dersom målene for arbeids- og velferdsforvaltningen klargjøres, antallet velferdsaktører reduseres, og det blir enklere for andre å henvende seg til velferdsforvaltningen. Dette kan også ha betydning for mulighetene til å få flere i arbeid.

7.4.2 Organisasjonsmessig effektivitet

Organisasjonsmessig effektivitet/kostnadseffektivitet dreier seg om å utføre den enkelte oppgave, gitt krav til kvalitet, med lavest mulig kostnader. Det dreier seg også om å utføre en oppgave, til gitte kostnader, med best mulig kvalitet. Kostnadseffektivitet skal ivaretas både ved produksjon av de tjenester og tiltak som forvaltningen yter til brukerne, og ved gjennomføringen av de forvaltningsmessig og administrative oppgaver som forvaltningen har. Utvalget vil i dette avsnittet drøfte organisasjonsmessig effektivitet gjennom å se på forhold hvor en mener det kan være en sammenheng mellom organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen og kostnadseffektivitet.

Utvalget vil understreke at det er begrenset tilgang på utredninger eller annen forskningsbasert kunnskap som ut fra et totalperspektiv studerer sammenhengen mellom organisering i arbeids- og velferdsforvaltningen og kostnadseffektivitet. Med utgangspunkt i den kunnskap utvalget har om dagens organisering, jf. beskrivelsen i kap. 3, og med særlig fokus på effekter av dagens tredeling, har utvalget valgt å trekke fram og se nærmere på fem områder:

- Dobbeltarbeid. Er det områder der etatene i dag tydelig utfører overlappende oppgaver eller hvor organiseringen påfører brukerne økt tidsbruk?
- Dobbeltkompetanse. Er det områder hvor etatene i dag samlet sett kunne utnyttet de ansattes kompetanse bedre?
- Organisering og arbeidsdeling mellom to politiske nivåer/forvaltningsnivåer.
- Kontorstruktur. I hvilken grad er dagens tredelte kontorstruktur på lokalnivå lite kostnadseffektiv?
- Stordriftsfordeler. Er det områder hvor etatene gjennom sammenslåing og ev. videre sentralisering/sammenslåing av funksjoner kan øke kostnadseffektiviteten?

Dobbeltarbeid

I dette avsnittet ser utvalget på samme type arbeid som alle etatene må gjøre, overfor felles brukere. Dette er arbeid som helt eller delvis overlapper hverandre, og som primært følger av måten ansvaret er delt mellom de tre etatene. Det gjelder

- mottak av brukere
- introduksjonssamtaler
- registrering av personopplysninger
- innhenting av informasjon fra andre
- motivasjon, informasjon og veiledning i forhold til arbeid
- avklaring av bistandsbehov
- behandling av samme brukere flere ganger
- kontakt med arbeidsgivere

Innenfor dagens organisering har hovedmodellen vært at alle tjenestene organiserer egne mottak. Økt samlokalisering, f.eks. i offentlige servicekontor eller andre mer omfattende samordningsmodeller, kan være en løsning som reduserer dobbelt organisering av mottak.

Brukerne av flere etater er misfornøyde med at de må fortelle sin historie flere ganger. Samlokalisering løser i seg selv ikke dette. Personvernbestemmelsene innebærer at alle etatene som skal ha med en bruker å gjøre, må snakke med vedkommende både for å avklare brukerens situasjon og for å registrere nødvendige opplysninger. En del av disse opplysningene vil være felles for flere etater, mens noen ikke vil være det, jf. tidligere omtale av personvern.

I tillegg må alle etatene ha hver sine datasystemer hvor mye av de samme dataene registreres. I dagens system er det begrensninger på hvilken informasjon etatene har adgang til å gi fra seg og få fra andre etater. Der hvor det er adgang til å få opplysninger, må alle etatene hver for seg innhente data, også fra andre. En ny organisering og utvikling av et felles datasystem, vil innebære et betydelig potensial for økt effektivitet og reduksjon av dobbeltarbeid. Utvikling av et felles datasystem vil imidlertid også innebære betydelig risiko og kostnader. Utveksling av data i et felles datasystem forutsetter også at virksomheten er organisert slik at personvernet ivaretas.

Videre skal brukeren ofte motiveres, få informasjon om arbeidsmarkedsforhold og få informasjon om øvrige tjenester. Informasjon om rettigheter og plikter vil imidlertid være mindre overlappende fordi rettigheter og plikter er knyttet til de spesifikke lovverkene som forvaltes av den enkelte etat. Deretter skal brukerens bistandsbehov avklares, noe som, når brukerne har behov for bistand

fra flere, kan medføre overlappende arbeid med avklaring i både to og tre etater.

Utvalget vil også peke på at det foregår dobbeltarbeid, f.eks. i kontakt med arbeidsgivere, ved at to etater, trygdeetaten og Aetat, yter tjenester til yrkesaktive med helseproblemer. Utvalget har imidlertid ikke oversikt over omfanget av dobbeltarbeid som følger av denne organiseringen.

At brukere sendes mellom etater og behandles flere ganger, medfører at flere ansatt jobber med den samme personens sak flere ganger, noe som tilsier at dette medfører et dobbeltarbeid i etatene. Utvalget har imidlertid ikke hatt tilgang til informasjon som kan gi grunnlag for å anslå omfanget av slikt dobbeltarbeid. I rapporten med gjennomgang av forskning og erfaringer med koordinering mellom de tre arbeids- og velferdstjenestene refererer Telemarksforsking en tidsbruksundersøkelse ved et utvalg sosialkontorer som viste at forholdsvis lite av tiden (13 pst.) gikk med til møter/samtaler med andre om brukerens situasjon. Undersøkelsen fanget imidlertid ikke opp ekstraarbeidet som ligger i at saker behandles flere ganger (Møller og Bergsgard, 2002). Den foreløpige evalueringen av første fase i samordningsforsøkene tyder imidlertid på at fysisk nærhet og økt innsikt i de andre etatenes arbeidsområder gjør samhandlingen enklere, letter saksbehandlingen, reduserer saksbehandlingstiden og gir bedre kvalitet i saksbehandlingen. Det pekes på at økt informasjonsutveksling via etatenes datasystemer og utvikling av nye metoder og rutiner i saksbehandlingen kan øke effektiviteten ytterligere. Samarbeidet er imidlertid også forbundet med tidsmessige omkostninger (Møller og Flermoen, 2004). På dette tidspunktet i prosjektene er det derfor ikke mulig å trekke noen klare konklusjoner om effektiviseringsmulighetene.

Samlingen av folketrygdloven §§ 11-5 og 11-6 i Aetat vil føre til reduksjon av den dobbelte saksbehandlingen som foregikk når attføringssøkere skulle vurderes etter mer eller mindre samme kriterier i både trygdeetaten og Aetat. Det ligger også et potensial for reduksjon av dobbeltarbeid dersom ansvaret for rehabiliteringspenger og attføring kan samles.

Dobbeltkompetanse

For å være effektive har etatene behov både for generell kompetanse, f.eks. forvaltningskompetanse, breddekompetanse i betydningen «kunnskap om andres områder», og spesiell kompetanse om ulike brukergruppers forutsetninger og behov, samt kompetanse om ytelser og tjenester som brukerne trenger. Brukerorganisasjonene synes å være generelt fornøyd med at dagens etater har høy grad av spesialistkompetanse, men er mindre fornøyd med etatenes kunnskap om brukergruppens forutsetninger. Brukerne er også mindre fornøyd med saksbehandlernes breddekompetanse.

Etatene har også en viss grad av dobbeltkompetanse. Utvalget tenker her særlig på kompetanse som to eller tre etater må ha, for å kunne utføre arbeidet i henhold til lov og regelverk, og for å ivareta brukerne. Det gjelder særlig

- forvaltnings- og juridisk kompetanse
- kunnskap/kompetanse om yrker, arbeidsliv og arbeidsgiverkontakt
- kunnskap om felles brukere
- arbeidsgiverkompetanse
- økonomikompetanse
- forhandlings- og innkjøpskompetanse

Alle tre etatene har en felles juridisk forvaltningskompetanse. Trygdeetaten og Aetat har også en tung juridisk kompetanse, dels på samme, dels på ulike deler av folketrygdloven. Aetat og trygdeetatens arbeidslivssentre vil ha overlappende kompetanse når det gjelder kunnskap og kompetanse om yrker og arbeidsliv, samt kontakt med arbeidsgivere. Alle tre etatene må også ha en betydelig kompetanse om felles brukere og deres arbeidshindre.

Alle tre etatene betaler ut store økonomiske ytelser til brukere, og vil derfor ha en viss felles økonomikompetanse. De statlige etatene er store arbeidsgivere og må derfor inneha en betydelig arbeidsgiverkompetanse. Dette er nok ikke i samme grad tilfelle for sosialtjenesten i mindre kommuner. Etatene kjøper tjenester fra andre, selv om dette skjer i ulik grad. Kompetanse om forhandling og kjøp av tjenester vil derfor også være et område for dobbeltkompetanse.

Dobbeltkompetansen som følger av dagens deling i tre etater, er lite effektivt. Det kan derfor være grunn til å anta at en ny organisering av arbeids- og velferdstjenestene vil kunne medføre en bedre og mer effektiv utnyttelse av kompetansen enn delingen i dagens tre etater gir mulighet for. Etatenes kjerneområder, dvs. ytelser og tjenester med medfølgende rettigheter og plikter, vil i mindre grad være berørt av overlappende kompetanse.

Organisering og ansvarsdeling mellom to politiske nivåer/forvaltningsnivåer

I tillegg til problemer som skapes ved at ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningen er delt på flere organisasjoner, kan ansvarsdelingen mellom

stat og kommune skape spesielle problemer når det gjelder samordning mellom disse nivåenes ytelser og tjenester. Det gjelder særlig politisk styring, finansiering og kostnadskontroll som skjer etter ulike modeller for de to forvaltningsnivåene, og det gjelder muligheter for kostnadsovervelting. Kostnadsoverveltinger kan oppstå mellom ulike overføringsordninger, særlig mellom den kommunale sosialhjelpen og det statlige trygdesystemet (uførepensjon og arbeidsmarkedsrettede ordninger). Men kostnadsoverveltning kan også oppstå den motsatte veien fra statlige ytelser og tjenester til sosialhjelp.

Ansvarsdelingen mellom to politiske nivåer gir en ekstra utfordring for samordningen av de tre etatene, og for muligheten for måloppnåelse både når det gjelder kostnadseffektivitet og når det gjelder å oppnå mål om å få flere i arbeid og bedre brukerretting. Utvalget drøfter problemstillingene knyttet til ansvarsdelingen mellom stat og kommune nærmere i kap. 8.

Kontorstruktur – førstelinjen

Den samlete organiseringen og den måten hver enkelt av de tre etatene er organisert, reiser spørsmål om dagens kontorstruktur er effektiv. Med kontorstruktur menes hvordan dagens førstelinje er organisert og lokalisert, jf. kap. 3. Folketrygdloven regulerer organiseringen av trygdeetaten, og etaten er pålagt å være tilstede i alle kommuner. Det er 112 trygdekontorer med bare mellom 1 og 3 tilsatte, og 145 med mellom 4 og 7 tilsatte. Til sammen ble det i 2002 brukt om lag 5 000 årsverk i trygdekontorene. Dette utgjorde ca. 70 pst. av trygdeetatens samlede årsverk. Kontorstrukturen binder opp ressurser i trygdeetaten som ellers kunne vært brukt på en annen måte. Samtidig gir lokal tilstedeværelse mulighet for personlig kontakt med brukerne. De minste kontorene blir imidlertid sårbare ved fravær, og det blir vanskelig å skape et faglig miljø med en viss bredde. I små kontorer blir det også vanskelig å unngå at saksbehandlere får innsikt i alle opplysninger om brukerne, og dette kan utfordre personvernet.

Lov om sosiale tjenester pålegger kommunene å utføre oppgaver som etter loven ikke er lagt til staten eller fylkeskommunen. Det vil i praksis si at alle kommuner må ha en sosialtjeneste. Kommunene har imidlertid frihet til å organisere tjenesten sammen med andre kommunale tjenester, noe som også gjøres. Det vil si at små kommuner i prinsippet står friere enn trygdeetaten når det gjelder omfanget av administrasjonen i sosialtjenesten. Mange organiserer derfor sosialkontortjenesten med andre oppgaver som barnevern og pleie- og omsorgsoppgaver.

Aetat står friere enn trygdeetaten i måten å organisere etaten, siden sysselsettingsloven ikke regulerer etatens kontorstruktur. Etaten er pålagt å yte tjenester til alle brukere over hele landet, men er ikke til stede i alle kommuner. Dette har gitt Aetat mulighet til å bruke sine administrative ressurser med tanke på kostnadseffektiv drift, og til å etablere kontorer med bredere faglige miljøer. I 2003 hadde Aetat 153 Aetat lokal, samt 30 kontorer med begrenset åpningstid. Dette medfører til at hvert lokale Aetat må samarbeide med mange sosialkontor og tilsvarende mange trygdekontor. Hvor administrativt belastende dette er, vil avhenge av reiseavstander og geografiske forhold. Pr. september 2003 hadde Aetat om lag 3 000 årsverk[34] totalt i 1. og 2. linje som har kontakt med publikum. Eksklusive Aetat arbeidsrådgiving og Aetat Intro er antallet årsverk om lag 2 800.

Det er foretatt en analyse av effektiviteten på arbeidskontorene (Torp mfl., 2000), der en fant at det var et betydelig effektiviseringspotensial. Undersøkelsen er imidlertid basert på data fra 1998. Etter den tid er det skjedd store endringer i Aetat. Det er derfor uklart om resultatene fra denne undersøkelsen har samme gyldighet i dag. Utvalgets inntrykk er at arbeidspresset er stort ved de store kontorene. Aetats kontorstruktur tilsvarer mer det som den danske strukturkommisjonen anbefaler som en bærekraftig kontorstruktur for sitt forslag om reorganisering av den danske velferdsforvaltningen (Indenrigs- og Sundhetsministeriet, 2004).

Kommunestrukturen innebærer at mange av dagens kontorer i sosialtjenesten og trygdekontor hver for seg relativt sett betjener et mindre antall brukere. Det er en økende grad av samlokalisering, både gjennom samarbeid i offentlige servicekontorer og i direkte samordningsforsøk mellom de tre etaten, jf. omtale i kap. 3. Utvalget har ikke kjennskap til at de kostnadsmessige effektene av slik samlokalisering er evaluert. Etter utvalgets syn er det imidlertid grunn til å tro at det kan være et kostnadsmessig effektiviseringspotensial å hente ut ved en reorganisering, særlig i forhold til organiseringen i de minste kommunene.

Kommunestrukturen avspeiler heller ikke alltid bo-, arbeidsmarkeds- eller serviceregioner. For mange vil et senter med arbeidsplasser og servicetilbud i en annen kommune være like lett eller lettere tilgjengelig, enn kommunesenteret i egen kommune. Etter utvalgets syn er det derfor grunn

[34] Ved beregning av årsverk er det trukket fra sykefravær, med og uten refusjon, fødselspermisjon og tiltaksplasser.

til å trekke inn flere elementer enn dagens kommuneinndeling for å vurdere hva som vil være en hensiktsmessig kontorstruktur. For ulike formål har ulike instanser de siste 25-30 år laget modeller for ulike regioninndelinger i Norge. På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Norsk institutt for by- og regionforskning utarbeidet en modell for inndeling av landet i bo- og arbeidsmarkedsregioner der landet deles inn i 161 slike regioner (Juvkam, 2002). Modellen har kommuner som grunnenhet, og bruker pendling[35] og reisetid som kriterier for avgrensing av regioner. Modellen er basert på faktiske forbindelser, der pendling er et uttrykk for faktiske reiser, mens reisetid mer uttrykker et reisepotensial. Inndeling i bo-, service- og arbeidsmarkedsregioner, er også mulig, men oppfattes som noe mer komplisert.

Ved en nylig omorganisering av likningsforvaltningen har skatteetaten basert seg på en distriktsmodell med om lag 100 distriktskontorer. Lokal tilstedeværelse sikres gjennom å etablere mindre, underliggende kontorer, eller samarbeid med trygdeetaten eller kommunene gjennom servicekontorer. Forutsetningen har vært at ingen skal ha mer enn 45 minutters reise med offentlig transportmiddel.

Stordriftsfordeler - Sentralisering av funksjoner

Sentralisering av funksjoner er en måte å effektivisere som etatene i ulik grad har tatt i bruk. Med sentralisering tenker utvalget på samling av funksjoner som er gjennomgående for hele organisasjonen i enheter som er landsdekkende, eller i et fåtall enheter. Det gjelder f.eks. oppgaver der mye av brukerkontakten kan foregå over telefon, f.eks. innkreving eller lønns- og regnskapsførsel, eller for stønadsberegning etter at dokumentasjon er klarlagt i førstelinjen.

For mange mindre og mellomstore kommuner vil potensialet for sentralisering av sosialkontortjenester være begrenset. Et eventuelt ønske om en mer effektiv organisering av sosialtjenesten handler trolig mer om samordning med andre kommunale tjenester eller samlokalisering med andre tjenester, jf. offentlige servicekontorer. Gjennomgangen i kap. 3 viser at sosialtjenesten i mindre kommuner i stor grad er basert på en generalistmodell der samme saksbehandler forvalter flere lovverk, mens større kommuner heller har gått svært langt i å spesialisere seg med egne enheter for en rekke tjenester.

Store gjennomgående statlige etater som trygdeetaten og Aetat har et betydelig større potensial for å samle likeartede tjenester som ikke er direkte publikumstjenester, i større enheter. Også tjenester som har direkte kontakt med publikum, kan samles eller organiseres på andre måter enn gjennom et direkte brukerkontor, f.eks. kontorer som sentraliserer telefoniske spørsmål og svar, såkalte «brukersentra», og interaktive og andre tjenester over Internett.

Kap. 3 viser at det i løpet av de siste årene har foregått en sentralisering av funksjoner både i trygdeetaten og Aetat. Trygdeetaten har valgt å organisere oppgaver som ikke forutsetter høy grad av brukernærhet til landsdekkende enheter, f.eks. en enhet for lønns- og regnskapsfunksjon, eller i et fåtall enheter. Fylkestrygdekontorene har innenfor sine rammer frihet til å fordele oppgaver mellom trygdekontorene innen sitt fylke. Slike muligheter utnyttes i stadig større grad.

Aetat har lagt klagebehandlingen til en egen enhet. I 2004 sentraliseres også regnskapsfunksjonen fullt ut, og et nytt elektronisk fakturabehandlingssystem innføres, noe som gir effektivisering og redusert ressursbruk.

Aetats samling av klagesakene i én landsdekkende enhet kom som en konsekvens av overgangen til to forvaltningsnivåer. Etatene uttrykker for øvrig at hensikten med sentraliseringen er et ønske om en mer effektiv drift som kan bidra til at flere ansatte kan yte de tjenester som må ytes i direkte møte med brukerne. Trygdeetatens sammenslåing av 22 regnskapsenheter til en sentral enhet var, sammen med ny teknologi, påregnet å gi en halvering av staben som tidligere omfattet 70-80 personer (St.meld. nr. 14 (2002-2003)). Møreforskning (Hervik, 2002) viser i en utredning for arbeidet med St.meld. nr. 14 til at effektivisering over tid av å sentralisere arbeidet med å handtere beregning og inntektssikring i forbindelse med pensjoner, kunne gi en budsjettmessig innsparing.

Selv om det kan være stor usikkerhet om effekter, mener utvalget at det bør være mulig å realisere effektiviseringsgevinster ved samordning.

Kjøp av tjenester og insentiver for økt kostnadseffektivitet

Konkurranse og kjøp av tjenester er virkemidler som i økende grad tas i bruk for å oppnå bedre kostnadseffektivitet. Gjennom alternative måter å kanalisere ressursene, f.eks. stykkpris eller aktivitetsbasert finansiering, søker en også å oppnå bedre kostnadseffektivitet. Etatene har i ulik grad grunnlag for å kjøpe tjenester. Kjøp av tjenester er mindre aktuelt for forvaltningen av ytelser. For

[35] Modellen søker å avgrense seg mot ukependling.

tjenester som ligger i skjæringsfeltet mellom de tre etatene, har etatene i ulik grad tatt i bruk kjøp av tjenester og andre insentiver for økt kostnadseffektivitet.

Trygdeetatens kjøp av helsetjenester er klart knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men også til effektivitet. Ordningen med kjøp av helsetjenester, både i utland og innland, har to formål. Den skal både få den enkelte raskt tilbake til arbeid, og ikke minst skal den være kostnadseffektiv. Det er en forutsetning at innsparingene i sykepenger skal være større enn kostnadene knyttet til behandlingen.

På hjelpemiddelområdet er det imidlertid gått motsatt vei. Her driver trygdeetaten nå et prosjekt der mer av arbeidet med vedlikehold og transport av hjelpemidler enn før, utføres i etatens regi. Tidligere hadde en satt mer av dette arbeidet ut, med den følge at kostnadene økte.

Aetat foretar omfattende kjøp av opplæringstjenester for arbeidssøkere. På bakgrunn av at behovet både for omfang og innhold i slike tjenester svinger med situasjonen på arbeidsmarkedet, er det mest kostnadseffektivt å kjøpe slike tjenester i et marked enn å drive kvalifisering i egen regi, slik en gjorde på 1950-tallet da en bygde opp AMO-sentrene. Den gang var oppbyggingen av egne AMO-sentre et svar på et stort behov for omkvalifisering som det ikke fantes noe tilsvarende dekning for verken i skolesystemet eller i et marked. AMO-sentrene er nå blitt avviklet fordi de ikke dekket dagens behov så effektivt som kjøp av tjenester i utdanningssystemet, og fordi driften av dem heller ikke ble kostnadseffektiv.

Innenfor attføring finnes imidlertid en rekke institusjonelle tjenester med ulikt eierskap, hvorav noen er kommunalt eid. På samme måte som AMO-sentrene, utgjør slike institusjoner et monopol og gir dermed ikke konkurranse. Utvalget har ikke dokumentasjon om kostnadseffektivitet knyttet til disse institusjonene. Det er imidlertid grunn til å anta at de fleste av de tjenestene som tilbys i slike institusjoner, også kan tilbys av andre aktører. Det er også grunn til å stille spørsmål ved om kjøp av tjenester fra disse institusjonene kan unndras fra bestemmelsene om offentlige innkjøp.

Innføring av privat formidling har vært et grep for å øke konkurransen på formidlingsfeltet, og få en mer formåls- og kostnadseffektiv drift av Aetat. Aetat utfører også andre forsøk som tar sikte på en mer kostnadseffektiv drift, og i noen grad også mer formålseffektiv drift. Kap. 3 omtaler forsøk med konkurranse om arbeidsformidling av personer som krever ekstra tilrettelegging og oppfølging, bonus ved formidling og aktivitetsbasert finansiering av avklaring av attføringssøkere. Aktivitetsbasert finansiering har vært vurdert av BI (Moen mfl., 2003) (uten at Aetats konkrete praksis har vært undersøkt). Forskerne anbefaler slike ordninger, men presiserer at fordeler og ulemper ved ulik utforming bør vurderes, slik at brukerne ikke rammes dersom et arbeidskontor ikke fungerer optimalt.

Norske kommuner driver omfattende konkurranseutsetting innenfor områdene de har ansvar for. Kap. 3 viser at sosialtjenesten driver omfattende kjøp av tjenester innenfor pleie, omsorg og rusomsorg. Innenfor det feltet utvalget er opptatt av, brukere som trenger tjenester for å komme i arbeid, er det imidlertid lite kjøp av tjenester.

7.4.3 Oppsummering

I gjennomgangen av spørsmålet om organisering og effektivitet viser utvalget at etatene har rimelig god måloppnåelse på inntektssikring og bistand til brukere av én etat. Måloppnåelsen er mindre god for brukere med behov for bistand fra flere tjenester, som ofte er innelåst i lange stønadsforløp, og til en viss grad foretar en rekke overganger mellom ulike ordninger. Det siste gjelder særlig brukere av økonomisk sosialhjelp.

Samlet sett synes bredden og den kvantitative tilgangen på arbeidsrettede tiltak å være tilfredsstillende for kjernegrupper som trenger tiltak for å komme i arbeid, mens tilgangen på relevante tiltak for grupper som står lengst fra arbeidsmarkedet er mindre god. Det gjelder særlig grupper som både på kort og lang sikt ikke kan forventes å kunne komme i ordinært arbeid. For slike brukere med betydelige arbeidshindre er det bl.a. mangel på lavterskeltiltak og begrenset tilgang på tiltak av lengre varighet for personer med redusert arbeidsevne som ikke kan gå inn i et ordinært arbeidsforhold. Det synes også å være et behov for å kunne se aktivitetstiltak som en del av en tiltakskjede for slike brukere.

De arbeidsrettede tiltakene er ulikt fordelt på etatene, og etatenes gjensidige avhengighet av hverandres virkemidler skaper problemer for brukerne. Sett fra etatenes side har de hver for seg ikke god nok tilgang på bredden av virkemidlene som trengs for å få brukerne i arbeid. Dette rammer særlig brukere av sosialtjenesten, men også brukere i trygdeetaten med sammensatte arbeidshindre. Etter utvalgets syn bør en bedre organisering og dermed en bedre og mer hensiktsmessig tilgang på gode tjenester, kunne bidra til å redusere behovet for passive ytelser.

Dagens etater har god spesialistkompetanse,

men svakheter i breddekompetansen. Det klages fortsatt på lange saksbehandlingstider, noe som kan indikere mangel på administrative ressurser, eller at tilgjengelige ressurser av ulike grunner ikke disponeres på en tilstrekkelig effektiv måte. Hvor formålseffektivt etatene arbeider, vil avhenge av at de makter å tilordne tilstrekkelige administrative ressurser til de enkelte oppgavene, om ressursene blir fordelt riktig, og om det arbeides på en hensiktsmessig måte.

Etatene har imidlertid iverksatt en rekke tiltak for administrativ effektivisering. De statlige etatene er i ferd med å utnytte stordriftsfordeler. Etter utvalgets syn er det fortsatt et effektiviseringspotensial som kan hentes ut ved sentralisering av oppgaver som i mindre eller ingen grad trenger direkte brukerkontakt. Ytterligere bruk og samordning av IKT innebærer også et effektiviseringspotensial. Slik utvikling innebærer også store investeringskostnader. Arbeids- og velferdstjenestene benytter i ulik grad kjøp av tjenester og andre insentiver for kostnadseffektivitet. Kjøp av tjenester er mest brukt i Aetat, som også er kommet lengst i å prøve ut andre insentiver for kostnadseffektiv drift.

Portvokterrollene er viktige for etatenes måloppnåelse, og det vil derfor være viktig at portvokterne i større grad handler med samme utgangspunkt og mer koordinert. Legene har en viktig portvokterrolle, men er organisert utenfor etatene. Omorganisering av etatene vil derfor i begrenset grad påvirke utøvelsen av legenes portvokterrolle. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å komme med spesifikke forslag om portvokterrollen, men vil anta at påvirkning av legene først og fremst vil skje gjennom endringer i regelverket, jf. nye og skjerpede regler for sykmelding.

Etatene har en rekke aktører i omgivelsene som også har betydning for måloppnåelse ved at de kan bidra både til tilstrømming og utstrømming av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeidsgivere, helse, og utdanning er særlig viktige. Samarbeidet med arbeids- og velferdsforvaltningen kan bli mer effektivt for alle parter med en mer samordnet forvaltning.

Etter utvalgets syn kan en annen og bedre samordnet organisering bidra til bedre effektivitet på de fleste av de nevnte områdene. Sammenhengen mellom organisering og effektivitet er imidlertid ikke like tydelig på alle områder, f.eks. i forhold til legenes portvokterrolle.

Etatene utfører et betydelig dobbeltarbeid, bl.a. ved å håndtere samme brukere flere ganger, og har en ikke ubetydelig dobbelkompetanse, noe som er lite effektivt. Samlet sett har etatene også en lite effektiv kontorstruktur. Aetats kontorstruktur tilsvarer mer det som den danske strukturkommisjonen anbefaler som en bærekraftig kontorstruktur for sitt forslag om reorganisering av den danske velferdsforvaltningen.

Etter utvalgets vurdering vil en mer samlet organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen kunne gi effektiviseringsgevinster. At ansvaret er delt mellom stat og kommune gir en ekstra utfordring for samordningen mellom etatene.

7.5 Utvalgets vurdering

Utvalget ser det å bringe en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid som en hovedutfordring for arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Flere i arbeid og færre på trygd, er derfor også et hovedmål for endringer i denne politikken. Etter utvalgets syn reflekteres dette ikke i tilstrekkelig grad i dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Organisering er et virkemiddel for å oppnå mål. Dagens organisering er i for stor grad resultat av en historisk utvikling med en annen avveining mellom politiske mål og hensyn, og med andre rammebetingelser enn i dag. Det er derfor et klart reformbehov knyttet til å etablere en organisering av forvaltningsapparatet som kan forfølge arbeidslinjen i velferdspolitikken mest mulig effektivt.

Utvalget har foran i dette kapitlet pekt på at det er stor gjennomstrømming i arbeidsmarkedet, at de fleste som går på ulike ytelser kommer tilbake i arbeid av seg selv, mange kommer raskt tilbake, og et flertall er tilbake i arbeid innen 6 måneder. Likevel er det på mange områder en bekymringsfull svak måloppnåelse når det gjelder arbeidslinjen. Over 700 000 personer i yrkesaktiv alder er til en hver tid midlertidig eller mer varig borte fra arbeidslivet, og mottar samtidig inntektsstøtte i form av sykdomsrelaterte stønader, dagpenger/individstønad eller økonomisk sosialhjelp fra det offentlige. Bekymringen gjelder særlig det store antall personer i yrkesaktiv alder som mottar sykdomsrelaterte ytelser. Hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen er organisert er bare en av flere årsaker til denne utviklingen. En arbeidsmarkeds- og velferdspolitikk som mer effektivt bidrar til flest mulig i arbeid og færrest mulig på trygd, skapes derfor ikke av endringer i forvaltningsapparatet alene. Selv om det kunnskapsgrunnlag som eksisterer, ikke gir grunnlag for entydige konklusjoner om konkrete årsakssammenhenger og effektstyrke for de ulike forklaringsfaktorer, kan en etter utvalgets mening likevel klart konkludere med at

organisatoriske løsninger vil bidra til bedre måloppnåelse.

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

Ønsket om bedre brukerretting har vært et utgangspunkt for å vurdere behovet for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er vanskelig å måle måloppnåelse for brukerretting. Brukerundersøkelser som måler brukertilfredshet kan bare gi en grov indikasjon på i hvilken grad det arbeides brukerrettet. Slike undersøkelser vil bare kunne rettes mot deler av innholdet i hva som er brukerretting, og vil også reflektere en ev. misnøye med politikk og regelverk mer generelt. De brukerundersøkelser som gjennomføres, viser at det er behov for at arbeids- og velferdsforvaltningen jobber systematisk for økt brukerretting. Undersøkelsene sier imidlertid lite om i hvilken grad dette kan oppnås gjennom organisatoriske grep. Dette skyldes bl.a. at alle brukerundersøkelsene til nå har bedt brukerne gi tilbakemelding på den enkelte etat, og i liten grad har bedt om synspunkter på samarbeidet med andre.

Utvalget legger stor vekt på den tilbakemelding som kommer fra brukerorganisasjonene og brukerrepresentanter om reformbehov. Disse peker entydig på bedre samordning som et klart brukerbehov. Som svakheter ved dagens organisering pekes det på at den er for spesialisert og derfor skaper rundgang mellom etatene, og at samarbeidet er utilstrekkelig. Blant sine ønsker framhever brukerne særlig en organisering hvor brukeren kan gå inn gjennom én dør, og gjerne ha en fast saksbehandler som følger opp brukeren. I utvalgets referansegruppe er også flere opptatt av at en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen må omfatte et tilbud til personer som ikke kan forventes å komme i arbeid, og til personer som trenger hjelp for å fungere bedre i hverdagen.

Dagens organisering av ansvar og oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen betyr at mange brukere med utgangspunkt i samme behov, må forholde seg til flere etater, samtidig eller over tid. Dette gjelder først og fremst brukere som trenger hjelp fordi de ikke har arbeid, eller står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Denne organiseringen har bidratt til at en del brukere i skjæringsfeltet mellom de tre etatene, ikke er blitt fanget opp i tilstrekkelig grad, trass i samarbeidsbestrebelser og justeringer i organiseringen. Det betydelige omfanget av langvarig stønadsbruk indikerer også at innelåsing på passive stønader kan være et større problem enn rundganger, og at flere kanskje burde fått et tilbud i andre etater. Gitt den vekt det legges på arbeidslinjen i velferdspolitikken, mener utvalget at dette i seg selv betyr at den samlede arbeids- og velferdsforvaltning ikke er organisert i henhold til viktige brukergruppers behov. Dette underbygges også av Trygderettens erfaringer med ankesaker på attførings- og uførefeltet. Med organisatoriske grep bør det vær mulig å bedre samordningen slik at brukerne opplever at det er én offentlig tjeneste som tar et helhetlig ansvar i forhold til slike problemer.

Utvalget vil konkludere med at etatene generelt synes å arbeide effektivt og oppnå målene når det gjelder å ivareta inntektssikring. Utvalget har ikke grunnlag for å si at dagens organisering er lite brukerrettet i forhold til de store grupper énetatsbrukere, som omfatter pensjons- og familieytelser og helserefusjoner i trygdeetaten, det store flertall av trygdeetatens brukere av sykdomsrelaterte stønader, og et stort flertall av Aetats brukere av ytelser og tjenester. Etter utvalgets syn bør det være mulig å ivareta behovene til disse gruppene, også i en arbeids- og velferdsforvaltning som i større grad er organisert opp mot de samordningsbehov som eksisterer for andre brukergrupper.

Samlet sett synes arbeids- og velferdsforvaltningen å ha en tilstrekkelig tilgang på administrative ressurser, gitt at ressursene kan benyttes på en mer fleksibel og effektiv måte. Sett under ett, synes det også i all hovedsak å være tilstrekkelig tilgang på aktive tiltak som sikter på å bistå brukerne med å komme tilbake til arbeid. Det er imidlertid behov for bedre målretting av tiltaksbruken overfor brukere som tiltakene har mest effekt for. Utvalget peker også på mangel på tiltak og løsninger for brukere som står lengst fra arbeidsmarkedet. Tross dette mener utvalget at svak måloppnåelse på å få flere i arbeid, neppe kan tilskrives verken tiltaksnivå, tiltaksspekter, eller innretningen og fleksibiliteten i tiltakene. Utvalget vil heller peke på at etatene hver for seg ikke har tilgang til det brede tiltaksspekteret som kreves for å ivareta

arbeidslinjen. Dette skyldes sektoransvaret og måten ansvar og oppgaver er organisert. En annen organisering av tjenestene som gir brukerne og saksbehandlerne en mer helhetlig tilgang til tjenestespekteret, vil derfor kunne bidra til bedre og mer formålsrettet innsats. Særlig vil reduksjon av innelåsing og lange stønadsforløp kunne bidra til å redusere behovet for utbetaling av ytelser.

Alle de tre tjenestene har en viktig rolle som portvoktere til fellesskapets ressurser. Hvordan hver enkelt tjenestes portvokterrolle ivaretas, er svært viktig for innstrømmingen til etatene og for tilbudet av ytelser og tjenester til den enkelte bruker. Det er en særlig utfordring knyttet til portvokterrollen i sosialtjenesten der sosialarbeideren forholder seg til et sterkt skjønnsbasert regelverk med et svært vidt rom for skjønn. Samtidig er sosialtjenesten, for å nå arbeidslinjemålet, svært avhengig av tiltak i andre etater. Skal en lykkes med å ha et gjennomgående fokus på arbeidslinjen, må dette derfor reflekteres i hvordan portvokterrollene ivaretas. Utvalget mener at dagens oppdelte organisering kan bidra til at portvokterrollene utøves med ulikt utgangspunkt og for lite koordinert.

Legene har en særlig viktig portvokterrolle, men denne funksjonen er organisert utenfor etatene. Gitt dette, vil en bare i begrenset grad kunne påvirke utøvelsen av legenes portvokterrolle i retning av større fokus på funksjonsevne og mulighet for arbeid, gjennom organisatoriske grep. Det er grunn til å tro at påvirkning av legene først og fremst må skje gjennom endring i regelverket for sykdomsrelaterte ytelser og økt kunnskap om funksjonsevne i forhold til arbeid, jf. nye og skjerpede regler for sykmelding.

Andre aktører utenfor etatenes kontroll påvirker også innstrømming og utstrømming av brukere til etatene, og dermed etatenes mulighet til å oppnå arbeidslinjemålet. Arbeidsgivere, helsevesen og utdanningssektor er sentrale både som premissgivere og samarbeidspartnere for arbeids- og velferdsforvaltningen. Som forutsetning for å nå arbeidsmålet, vil utvalget særlig understreke betydningen av å sikre kontaktflaten mellom arbeidslivet og arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget ser også at samarbeidet mellom arbeidslivet og myndighetene i IA-arbeidet kan bidra til å nedkortere stønadstider og redusere innelåsing på tiltak. Utvalget antar at problemene med lange stønadsforløp og sen innsats av aktive tiltak forsterkes gjennom at de tre tjenestene i sitt samarbeid med andre aktører opptrer for lite koordinert. Samhandlingen med viktige partnere utenfor forvaltningen, burde kunne forenkles og bedres dersom mål klargjøres og antall aktører reduseres.

At mange av brukergruppene som trenger bistand fra mer enn én av de tre arbeids- og velferdstjenestene, også vil kunne trenge bistand fra andre, øker nødvendigheten av å forholde seg til flere tjenester. Eventuelle nye grensesnitt mellom arbeids- og velferdsetatenes oppgaver kan føre til andre/nye grupper av flerbrukere. Det er imidlertid umulig å organisere seg på en slik måte at en ikke vil få grenseproblemer. I kap. 9 drøfter utvalget hensiktsmessige grensesnitt i forhold til måloppnåelse og andre hensyn som må tas.

Utvalget har ikke data som kan gi grunnlag for klare konklusjoner om effektiviseringspotensialet i etatene. Måten arbeids- og velferdsforvaltningen er organisert fører imidlertid til dobbeltarbeid og dobbelt kompetanse i etatene, en kontorstruktur som er lite kostnadseffektiv, og muligheter for kostnadsovervelting. At ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningen er delt mellom stat og kommune, forsterker problemet med kostnadsovervelting. I en mer samordnet organisasjon kan ressursene i dagens etater utnyttes på en måte som er bedre for brukerne, og som samtidig er mer effektiv. For øvrig er etatene dynamiske og endrer seg hele tiden. Arbeidet med å effektivisere driften foregår kontinuerlig. En vellykket endring i bruk av mer personellressurser mot brukerne vil avhenge av om personer som blir frigjort, har/blir tilført kompetanse til å gå inn i andre oppgaver. Utvalget ser også at det i en reorganisert etat vil ligge et betydelig potensial for effektivisering gjennom bruk av IKT, men at dette forutsetter både betydelige investeringer og at organiseringen skjer slik at personvernet ivaretas.

Generelt peker forskningen på at det i en del tilfeller kan være vanskelig å finne klar støtte for at fusjoner faktisk fører til kostnadsreduksjoner. Erfaringer fra England har også vist at sammenslåinger kan være vanskelig, bl.a. pga. ulike kulturer. Sett under ett, vil utvalget anta at en reorganisering av forvaltningen kan ha et potensial for bedre kostnadseffektivitet.

Etter utvalgets vurdering må også en rekke andre forutsetninger ut over organisering være tilstede for å oppnå arbeids- og velferdsforvaltningens mål. Det vil si at en omorganisering alene ikke nødvendigvis fører til bedre måloppnåelse når det gjelder brukerretting eller å få brukerne i arbeid. Utvalget mener imidlertid å ha dokumentert og argumentert for at en reorganisering kan føre til bedre brukerretting gjennom økt tilgjengelighet for brukerne til etatenes samlede ressurser. En reorganisering vil bidra til bedre målrettethet for etatene gjennom å gi mulighet for etatene til å få en mer helhetlig tilnærming til brukerne, og til mer

helhetlig tilgang på hele spekteret av ressurser og aktive tiltak som kan bidra til å få brukerne i arbeid.

Sett under ett, og på bakgrunn av dokumentasjonen i kap. 7, vil utvalget konkludere med at det er et klart reformbehov knyttet både til behovet for å få økt kraft bak arbeidet med å gjennomføre arbeidslinjen, og til behovet for å øke brukerrettingen. Det er utvalgets syn at endret organisering kan bidra til å møtet dette behovet.

Kapittel 8
Krav og hensyn knyttet til organisering av offentlig virksomhet

8.1 Om offentlig ansvar for sentrale velferdsoppgaver

Oppgavene til dagens arbeids- og velferdsforvaltning er vokst fram gjennom en historisk utvikling av den norske velferdsstaten i løpet av en vel hundre år lang periode. Det dreier seg i hovedsak om oppgaver som i utgangspunktet ble ivaretatt innenfor privat sektor eller av det sivile samfunn, og som etter hvert er blitt definert som et offentlig ansvar. Som nevnt i kapittel 3, var dette ansvaret opprinnelig forankret i kommunene. Utover på 1900-tallet ble en rekke funksjoner løftet ut av den kommunale fattigforsorgen og organisert i spesialiserte statlige etater. Det offentlige ansvaret for disse velferdsoppgavene som i dag er tillagt både stat og kommune, kan vanskelig ses på som resultat av et bevisst valg eller en nøye gjennomtenkt plan. Det utgjør løsninger på en rekke utfordringer som en har stått overfor i disse årene, og har sammenheng både med økonomiske, politiske og ideologiske forhold. Også overføring av erfaringer og kunnskap fra andre land har hatt stor betydning.

Grunntrekkene ved den norske velferdsstaten finner en igjen også i de andre nordiske lands velferdsstater, jf. omtale i kap. 4 og kap. 6. Et av de mest typiske trekkene ved den nordiske velferdsmodellen er et omfattende offentlig ansvar for sentrale velferdsoppgaver, som omfatter både sosialforsikring, sosiale tjenester, helsetjenester, arbeid og boligformål mv, og har som mål å dekke grunnleggende behov.

Begrunnelser for offentlig ansvar

Markedssvikt og fordelingshensyn er to sentrale begrunnelser for offentlig ansvar for velferdsoppgaver. Ved markedssvikt kan frie markeder føre til feilaktig ressursbruk, slik at en ikke får maksimal verdiskapning ut av samfunnets knappe ressurser. Markedssvikt gir dermed en økonomisk begrunnelse for offentlig styring av ressursbruken i økonomien. Markedssvikt kan bl.a. skyldes at en har å gjøre med kollektive goder, at det er goder som også har en indirekte effekt som markedsaktørene ikke fanger opp (eksternaliteter), eller at det er informasjonsproblemer.

Fordelingshensyn som argument for offentlig styring tar utgangspunkt i at markedsmekanismen alene kan skape svært ulik fordeling av inntekter og goder mellom personer. Offentlige myndigheter kan gripe inn ut fra et ønske om å skape større rettferdighet i fordelingen av godene.

Markedssvikt og fordelingshensyn innebærer dels at visse goder eller tjenester ikke lar seg gjøre å tilby lønnsomt på kommersielt grunnlag, og derfor ikke kan finansieres i markedet. Dels kan det dreie det seg om goder eller tjenester som er av så vidt sentral betydning for samfunnet, at offentlige myndigheter selv tar ansvar for styring av og kontroll med tilbudet. I sistnevnte tilfelle er begrunnelsen for offentlig ansvar primært at markedet frambringer uønskede løsninger.

Sosialforsikring utgjør en stor og viktig del av velferdsforvaltningens oppgaveportefølje der offentlig ansvar kan begrunnes både ut fra informasjonsproblemer (markedssvikt) og fordelingshensyn. Informasjonsproblemer som begrunnelse for offentlig ansvar kan oppstå gjennom såkalt uheldig utvalg («adverse selection»), som skyldes ulik fordeling av informasjon om risiko mellom partene i et forsikringsmarked. Informasjonsproblemer kan videre være knyttet til det som kalles skjult adferd («moral hazard»). Forsikringstaker kan ha et ønske om å handle på en slik måte at det påvirker sannsynligheten for at en forsikringssum blir utbetalt, men uten å gjøre handlingen kjent for selskapet. Et tredje informasjonsproblem har sammenheng med at borgerne ikke alltid foretar handlinger som er til deres eget beste selv om de er fullt informert, for eksempel ved at de ikke planlegger for egen alderdom. Dersom det f.eks. etableres en frivillig aldersforsikring, vil det være personer som vil velge å avstå fra å tegne slik forsikring. Dersom disse ikke sparer på annen måte, kan de i siste instans likevel måtte forsørges av det offentlige.

Effektene nevnt over kan i stor grad omgås ved å gjøre forsikringen obligatorisk i offentlig regi slik det er gjort i Norge. Således er alle norske borgere obligatorisk «forsikret» gjennom medlemskap i

folketrygden. Problemer knyttet til skjult adferd vil også gjelde offentlige ordninger, men i mindre grad enn private. Dette skyldes bl.a. at det offentlige i større grad enn private selskaper kan håndheve krav eller vilkår knyttet til utbetaling av en ytelse, for eksempel krav om å være en aktiv arbeidssøker som vilkår for arbeidsledighetstrygd.

En sentral fordelingspolitisk oppgave for offentlig sosialforsikring er å sikre alle grupper i befolkningen en grunntrygghet. Et offentlig ansvar på dette området kan også begrunnes ut fra et mer eksplisitt ønske om å gi det offentlige sosialforsikringssystemet en bestemt sosial profil, for eksempel at kompensasjonsgraden i forhold til (tidligere) inntekt skal avta med stigende inntekt, at folketrygden skal sikre pensjonsinntekt ved alderdom, uførhet og tap av forsørger også til personer som ikke har bidratt i finansieringen. Denne sosiale profilen vil være vanskelig å opprettholde ved markedsbaserte løsninger.

Offentlig ansvar kan videre begrunnes ut fra et ønske om å kompensere for visse ulemper eller mangler med sikte på å skape mest mulig like muligheter for individene i samfunnet, både i dagliglivet og i forhold til arbeid mv. Slike kompensatoriske tjenester og ytelser finnes i varierende grad innen alle tre etatene, for eksempel arbeidsmarkedstiltak i Aetat og tilståelse av tekniske hjelpemidler i trygdeetaten. Dersom tilgangen til disse tjenestene skal skje via et marked og være avhengig av den enkeltes betalingsevne, kan det føre til underforbruk blant dem som vil ha størst behov for tjenestene. Over tid kan det bidra til å konservere og forsterke en skjev inntektsfordeling som kan bli kostbart å rette opp ved andre fordelingspolitiske tiltak.

En del av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester, og særlig innenfor sosialtjenestens ansvarsområde, har som direkte mål å avhjelpe sosial nød og fattigdom. For denne type tjenester vil det ikke være mulig å etablere et marked, bl.a. fordi de som har behov for tjenestene mangler betalingsevne. I enkelte land spiller ulike frivillige organisasjoner en sentral rolle ved å tilby slike tjenester. I Norge er dette et klart og entydig offentlig ansvar.

Det offentlige har også et viktig ansvar for ressursallokeringen på arbeidsmarkedet og for å sikre at arbeidsmarkedet fungerer som et nasjonalt marked. Dette kan være vanskelig å oppnå gjennom et rent privat ansvar. Det dreier seg bl.a. om ansvar for å frembringe en hensiktsmessig infrastruktur for aktørene i arbeidsmarkedet. Ved kostnadsfritt å samle, systematisere, oppdatere og gjøre tilgjengelig informasjon om stillingsmarkedet bidrar Aetat til at koblinger mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere kan gjennomføres raskt og effektivt selv om de oppholder seg i ulike deler av landet.

En sterk offentlig styring av og kontroll med arbeidsmarkedspolitikken kan også begrunnes ut fra visse overordnede nasjonale hensyn, som for eksempel behov for å regulere den samlede etterspørselen i samfunnet. Arbeidsmarkedspolitikken må avstemmes mot andre offentlige virkemidler i den økonomiske politikken, og har stor betydning når det gjelder å utjevne konjunkturmessige forhold og bidra til høy produksjon og velferd. Gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken vil dermed også ha vesentlig betydning for mulighetene til å kunne begrense veksten i bruken av offentlige velferdsordninger for personer i yrkesaktiv alder og redusere belastningen på offentlige budsjetter.

Utvalgets avgrensing av offentlig ansvar og hovedpremisser for vurdering av organisering

I de senere årene er den nordiske velferdsmodellen, i likhet med andre vestlige velferdsstater, satt under betydelig press som følge av påvirkninger både nasjonalt og internasjonalt.

Det har skjedd en revurdering av sider ved velferdsstatens organisering og virkemåte. Det er nå en voksende erkjennelse av at formålet med et offentlig ansvar også kan ivaretas gjennom ulike andre virkemidler som lovgivning, finansiering, avtaler, ulike former for eierskap og egenproduksjon mv. Samtidig er det et økende fokus på desentralisert beslutningsmyndighet og på ansvars- og oppgavefordelingen mellom ulike forvaltningsnivåer, jf. drøftingene i kap. 5 og bak i dette kapitlet.

Etter utvalgets vurdering endrer ikke dette hovedbegrunnelsene for at det offentlige skal ha et grunnleggende ansvar for sentrale velferdsoppgaver. Det griper først og fremst inn i vurderingen av hvordan det offentliges ansvar bør ivaretas innenfor en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning. Utvalget legger til grunn for sitt arbeid at hva som skal være et offentlig ansvar på arbeids- og velferdsområdet, ikke endres i forhold til dagens situasjon.

Med offentlig ansvar forstås da at offentlige myndigheter har et ansvar for at et gode eller en tjeneste er tilgjengelig for brukeren i form av mengde, kvalitet, tilgjengelighet etc.(«forsyningsansvar»). I praksis dreier det seg om tilbudet av ytelser og tjenester som det offentlige finansierer. Dette betyr at det offentlige har ansvar for finansieringen enten det skjer ved bruk av skatteinntekter, eller den sikres ved myndighetspålagt brukerbetaling for tjenesten.

Utvalget ser det som en sentral oppgave å vurdere forholdet mellom et statlig og kommunalt ansvar for en reorganisert velferdsforvaltning. Forholdet mellom stat og kommune dreier seg om det politiske ansvaret skal ivaretas av sentrale eller lokale politiske organer. Det politiske ansvaret definerer hvem som har forsyningsansvar for ytelser, tjenester og tiltak til arbeids- og velferdsforvaltningens brukere. Dette legger igjen føringer for fordeling og bruk av kompetanse og andre ressurser internt i arbeids- og velferdsforvaltningen. Etter utvalgets vurdering er kommune-stat dimensjonen et grunnleggende premiss for vurderingen og valg av organisasjonsmodeller. I kap. 8.2 drøfter utvalget premisser for ansvarsfordeling mellom stat og kommune.

Et offentlig forsyningsansvar trenger ikke å bety at det offentlige selv skal stå for utførelsen av tjenesten/tiltaket eller selve produksjonsvirksomheten. Det offentlige kan styre forvaltning og tjenesteproduksjon gjennom bruk av instruksjonsmyndighet, gjennom en hensiktsmessig organisering av politisk eierskap og ved bruk av kontraktstyring med eksterne aktører. Valg av organisering og dermed styringsform vil være avhengig av oppgavenes karakter. Dette må samtidig ses i sammenheng med hva som kan oppnås gjennom utformingen av andre typer virkemidler, for eksempel finansiering. Etter utvalgets vurdering er utforming og organisering av den politiske styringen en sentral premiss for vurderingen av organisasjonsløsninger på arbeids- og velferdssektoren, og utvalget drøfter dette nærmere i kap. 8.3.

I kap. 8.4 drøfter utvalget noen andre sentrale hensyn som kan gi premisser for vurdering av organisasjonsløsninger. Det gjelder premisser knyttet til utformingen av enkeltindividets rettigheter og plikter i selve regelverket, til hvordan det finansielle ansvarsprinsippet bør ivaretas i en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning, hvordan forvaltningens målstruktur kan ivareta god oppgaveløsning, og hva ivaretakelse av sentrale rettssikkerhets- og personvernhensyn vil innebære i forhold til organisering.

8.2 Hvem bør ha det politiske ansvaret – stat eller kommune.

8.2.1 Lokalforvaltningens rettslige status

Norge er en enhetsstat der all politisk autoritet er forankret i sentrale institusjoner. Statsmakten med Storting og regjering er langt på vei bestemmende organer for hele den offentlige virksomhet. De politiske organer på nasjonalt nivå delegerer myndighet til fylkeskommuner og kommuner gjennom alminnelig lovgivning. Kommunale organers oppgaver og kompetanse kan oppheves, innskrenkes og nærmere reguleres av Stortinget gjennom lov. Samtidig er et lokalt politisk nivå med selvstendig status innarbeidet gjennom en 150 år lang tradisjon, og kommunene og fylkeskommunene er gjennom lovgivningen gitt en uavhengig stilling.

I tillegg til å være en form for organisering av det offentlige forvaltningsapparatet, utgjør kommunene og fylkeskommunene egne politiske systemer organisert som et representativt demokrati innenfor et geografisk avgrenset område. I motsetning til de fleste andre vesteuropeiske land er prinsippet om det kommunale selvstyret i Norge ikke grunnlovsfestet. Gjennom konstitusjonell sedvane er det likevel en integrert og veletablert del av vår politiske styringsstruktur. Formelt sett går prinsippet tilbake til formannskapslovene av 1837 og er i dag hjemlet i kommuneloven.

Selv om kommunene og fylkeskommunene er en del av offentlig myndighet, utgjør de selvstendige juridiske enheter. Det innebærer at kommunene ikke er underlagt statlig instruksjon, og at de har ansvar for sin egen økonomi. Dersom Stortinget ønsker at en bestemt oppgave skal løses av kommunene eller fylkeskommunene, må staten gå veien om lovgivning eller bruke budsjettvedtak og forhandlinger.

Lovgivningen gir ellers kommunene stor frihet til å påta seg oppgaver eller la være å handle med mindre lovgivningen regulerer spørsmålet. De generelle begrensningene i kommuneloven(e) er blitt færre med årene. I dag er hovedregelen at en kommune eller fylkeskommune vil kunne anvende sine ressurser på den måte de finner hensiktsmessig, så lenge dette ikke nødvendiggjør at man påtar seg økonomiske forpliktelser i form av lån eller garantiansvar.

Selv om kommunene og fylkeskommunene er gitt en uavhengig stilling, er de likevel i vid omfang underlagt statlig styring og kontroll. Kommunenes selvstendige myndighetsutøvelse er i dag begrenset særlig av følgende forhold:

- særlovgivningen, primært gjennom bestemmelser som setter krav til innholdet av den kommunale virksomhet, ved rettighetslovgivning eller ved regler om statlig kontroll og overprøving av kommunale vedtak
- statens bruk av økonomiske styringsmidler overfor kommunene
- kommunenes manglende muligheter til å influere på egne inntekter

Prinsippet om det kommunale selvstyre og det ansvar som er lagt til lokale organer, etablerer kommunene som både en politisk institusjon og et forvaltningsorgan. Som politisk institusjon har kommunene myndighet og et klart ansvar i forhold til det lokale fellesskapet. I dette perspektivet legges vekten på spesifikke verdier knyttet til lokalstyret og kommunen som et lokalt fellesskap, i kontrast til og til forskjell fra staten. Kommunen framstår her som ivaretaker av folks politiske rettigheter, og som en selvstendig politisk institusjon som får sitt styringsmandat gjennom lokale valg. I tråd med det demokratiske idealet skal de folkevalgte ha sin lojalitet knyttet til lokalsamfunnet. Kommunens legitimitet blir et spørsmål om lokal tillit.

Som forvaltningsorgan inngår kommunene også som et administrasjonsnivå som iverksetter av den sentralt utformede velferdspolitikken. Dette perspektivet legger vekt på integrasjonen mellom staten og kommunene. Kommunens styringslegitimitet er en konsekvens av statlig delegasjon, og knytter seg i hovedsak til hvor vellykket den er i utøvelsen av sine oppgaver.

8.2.2 Den norske kommunemodellen

Den norske kommunestrukturen er fragmentert og består av mange småkommuner og et fåtall større enheter. Gjennomsnittstørrelsen er på ca 10 000 innbyggere, vel halvparten av det danske kommunegjennomsnittet, og om lag 1/3 av svensk gjennomsnitt. Om lag 35 pst. av kommunene har under 3000 innbyggere. Vel 22 pst. har over 10 000 innbyggere.

Den norske kommunemodellen bygger på et generalistprinsipp. Dette innebærer at de lokale politiske organer har ansvar for et bredt spekter av oppgaver – både tjenesteytende oppgaver og forskjellige utviklingsoppgaver, i tillegg til å ivareta demokratiske funksjoner. Denne store bredden i oppgavespekteret er en viktig forutsetning for å kunne utøve lokalt selvstyre gjennom avveining og prioritering mellom ulike formål.

Et annet viktig trekk ved modellen er at den legger til grunn et likeartet kommunesystem over hele landet. Lokaldemokratiet har de samme friheter og samme begrensninger i alle kommuner. Det innebærer at alle kommuner har ansvar for samme type oppgaver, de disponerer samme type virkemidler og er likestilte som forvaltningsorganer i forhold til statlig styring. Unntaket fra dette er Oslo kommune som også ivaretar fylkeskommunale oppgaver.

Den norske kommunemodellen har endret seg vesentlig siden det lokale selvstyret og kommunen som forvaltningsorgan ble etablert i første halvdel av 1800-tallet. Endringene kan beskrives langs fire hoveddimensjoner:

- Oppgavefordeling eller omfanget av kommunal medvirkning i løsningen av offentlige oppgaver.
- Statlig regulering av organisering og oppgaveløsning eller grad av kommunal frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver og hvordan dette skal gjøres.
- Kommunens frihet til å fastsette egne inntekter og avhengighet av statlige overføringer.
- Kommunestørrelse.

På et overordnet nivå reflekterer endringene en utvikling fra relativt autonome kommuner til en kommunesektor som i stadig sterkere grad er blitt integrert i et nasjonalt styrings- og planleggingssystem. Kommunene var autonome i den forstand at de hovedsakelig hadde ansvar for lokale forvaltningspregete oppgaver som utelukkende ble finansiert ved lokale inntektskilder. Aktivitetene hadde et begrenset omfang. De hadde stor frihet til å fastsette skattesatser, og staten blandet seg lite inn i den kommunale virksomheten.

Utover i første halvdel av 1900-tallet endret oppgavene gradvis karakter. Velferdskommunen ble etablert med nye lovpålagte oppgaver innen skole-, helse- og sosialområdet og innen veibygging, samtidig som det ble innført nye kommunale trygde- og pensjonsordninger. Den statlige reguleringen av kommunenes oppgaveløsning økte, men økningen var ikke dramatisk.

De største endringene i denne perioden skjedde i forhold til statlig regulering av kommunenes inntektsside og økonomiforvaltning. Den kommunale gjeldskrisen utover på 1930-tallet ble av staten oppfattet som dårlig økonomistyring, og svaret ble statlig regulering av økonomiforvaltningen, bl.a. ved at mange kommuner ble satt under statlig administrasjon. Som følge av økt kommunal virksomhet økte også skatteleggingen, og forskjeller i skattenivå ble mer synlige. Antall kommuner hadde samtidig økt kraftig, fra snaut 400 til nærmere 750 kommuner, noe som svekket en del kommuners kapasitet til å kunne bære de økte utgiftene. Som svar på økte inntektsforskjeller og mange småkommuner ble det etablert ulike statlige ordninger som skulle ha til formål å jevne ut inntektsforskjellene mellom kommunene (bl.a. Skatteutjevningsfondet). Sammen med aktivitetsveksten bidro disse tiltakene til vekst i de statlige overføringene, mens skatteinntektene fikk mindre betydning.

Utviklingen i etterkrigstiden kjennetegnes ved en utbygging av kommunen som samfunnsbygger

og tjenesteprodusent. Velferdsstatens ambisjon om utbygging av omfattende velferdstjenester for hele befolkningen, med likhet og standardisering av velferdstilbudet over hele landet var en sentral drivkraft bak denne utviklingen. Innenfor velferdsområdet fikk kommunen en todelt rolle: Den skulle tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold, og samtidig være statens instrument i fordelingspolitikken. En sterk utbygging av det kommunale tjenestetilbudet i første halvdel av 1960-tallet innledet en periode med betydelig oppgavedesentralisering. For bl.a. å kunne bære fram velferdsreformene ble det gjennomført endringer i kommunestørrelsen. Medianfolketallet i kommunene økte med vel 75 pst. fra 1950 til 1975 og antall kommuner ble redusert fra nær 750 til om lag 450 kommuner.

Den statlige reguleringen av de kommunale oppgavene endret også karakter framover mot 1980-tallet. Fra sterk detaljregulering og bruk av tilskuddsordninger i de første etterkrigsårene for å sikre lokal oppfølging av sentrale mål, til større frihet for kommunene til å utforme det lokale tjenestetilbudet. Den statlige styringen endret dels fokus fra administrative rammer og prosesser, til innretning i sterkere grad mot resultater gjennom bl.a. veiledende standarder for nivå og kvalitet på tjenesteproduksjonen. Samtidig skjedde det en styrking av funksjoner knyttet til statlig veiledning, oppfølging og evaluering.

Mens oppgaveløsningen ble desentralisert og etter hvert mindre detaljregulert fra statens side, ble finansieringen av kommunesektoren sterkt sentralisert. Den sterke aktivitetsveksten førte til at alle kommunene i løpet av 1970-tallet tilpasset seg høyeste skattesats, samtidig med at staten fulgte opp med økt satsing på skatteutjevning via skattefordelingsfondet og aktivitetsstimulerende tilskudd via refusjonsordninger. Kommunenes avhengighet av statlige overføringer økte, samtidig som skattenes betydning som finansieringskilde ble ytterligere redusert.

Disse endringene i kommune-stat relasjonen førte etter hvert til et komplekst og detaljert system, som gav for sterke stimulanser til utgiftsvekst. Svaret på dette ble innføring av rammefinansiering og et nytt overføringssystem (Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene) fra 1986. Det nye systemet la til grunn det finansielle ansvarsprinsippet, som innebar at det forvaltningsnivå som har ansvaret for å utføre en tjeneste, skal ha hovedansvaret for å tilpasse utgiftene til en gitt inntektsramme. Inntektssystemet fikk først og fremst betydning for prioriteringen mellom oppgaver, og hadde ellers liten effekt på kommunenes handlefrihet. Den sentraliserte finansieringen ga staten et virkemiddel for å innpasse kommunesektoren i den samlete makroøkonomiske politikken. Den representerte dels et instrument for makroøkonomisk kontroll, dels et ønske om likhet i tjenestetilbudet og var dels et resultat av utilstrekkelig basis for lokal beskatning.

Til tross for en styringsmessig innstramming økte kommunenes aktivitetsnivå gjennom 1980-tallet, og i 1995 utgjorde kommuneforvaltningens inntekter samlet nær 20 pst. av BNP. I gjennomsnitt vel 50 pst. av inntektene ble innbetalt av kommunens egne innbyggere i form av skatter og brukerbetaling.

Samlet sett viser utviklingen at desentralisering av ansvar for oppgaver har gått parallelt med lovregulering av oppgaveløsningen og en strammere statlig kontroll over inntekter. Kombinasjonen av desentralisert oppgaveløsning, sentral finansiering gjennom rammetilskudd og øremerkede tilskudd og regulerte skatteinntekter innebærer at befolkningen i den enkelte kommune betaler en begrenset andel av den marginale økningen i den lokale tjenesteproduksjonen.

Dagens kommunemodell kjennetegnes ved en omfattende produksjon av velferdstjenester innenfor statlige definerte og relativt detaljert fastsatte rammer. Velferdstjenestene utgjør en vesentlig del av den samlete kommunale aktiviteten. Det kommunale selvstyret dekker et bredt oppgavespekter, men den sterke statlige styring av tjenestenes innhold og den sentraliserte finansieringen, medfører at kommunenes selvstendige råderett på disse områdene ikke stikker særlig dypt. I praksis er kommunenes mulighet til selv å påvirke omfanget av sine tjenester gjennom økte inntekter begrenset til utnyttelse av eiendomskatt og fastsetting av avgifter for kostnadsdekning av tekniske tjenester. Dette innebærer at det lokale politiske handlingsrommet for å påvirke omfanget av tjenestene av mange oppleves som begrenset. Handlingsrommet ligger primært på oppfølging og utøvelsen av tjenesteytingen.

Dagens kommunestruktur stiller kommunene også overfor store utfordringer når det gjelder kompetansekrav, rekruttering av personell med den nødvendige kompetanse, og utvikling av robuste fagmiljøer. Mens omfanget av og krav til kommunal oppgaveløsning har økt sterkt, har det bare skjedd mindre endringer i kommunestrukturen siden den omfattende reformen på 1960-tallet. Fordi spesialistkompetanse og fagmiljøer er konsentrert i sentrale områder, gir dette de mange små og middels store kommunene i distriktene store utfordringer. Kommunenes begrensninger og muligheter i utviklingen av velferdssamfunnet

har derfor også en viktig distriktsutviklingsdimensjon.

8.2.3 Statlig styring av kommunesektoren

Det er en nær sammenheng mellom lokalt ansvar for nasjonale oppgaver og statlig intervensjon. Omfattende desentralisering av velferdstjenester reiser raskt behov for statlig styring for å balansere lokal tilpasning og mål om lik velferd. Med statlig styring menes her virkemidler som staten benytter for å sikre at kommunene bidrar til å realisere vedtatte samfunnsmessige mål.

Styringen er rettet inn mot krav til mål og resultater, tilgang og bruk av ressurser, organisering og arbeidsprosesser. Styring mot mål og resultater skjer ved å formulere krav til hva en ønsker å oppnå eller resultatet av den kommunale innsatsen. Styring av ressursene kan skje både ved å regulere kommunenes tilgang på ressurser og selve bruken av ressurser. Styringen kan også skje gjennom ikke-økonomiske ressurser, som krav om bruk av fagpersonell/kompetansekrav, bemanning, tilgjengelighet eller krav til andre sider ved ressursdimensjoneringen.

De ulike styringsvirkemidlene kan ses som et hierarki av påvirkningskraft der styring mot resultat mest direkte prøver å fange opp virkningene av offentlig politikk og ressursbruk. Styring gjennom ressurser er en mer indirekte form for styring og bygger på forventning eller forutsetning om at en bevilgning skal utløse ønskede aktiviteter. Styring av kommunal organisering er den mest indirekte styringsformen. I kommuneloven av 1992 er denne styringen tonet ned. Innenfor den tradisjonelle styringsmodellen er bare grunnleggende organer som kommunestyre, administrasjonssjef (rådmann) og formannskap pålagt kommunene. Kommunene kan også velge en parlamentarisk modell. Kommunene står ellers fritt til hvordan de vil organisere sin virksomhet.

Ofte er det vanskelig å fastsette konkrete resultatkrav for kommunens innsats i oppgaveløsningen, for eksempel når det gjelder omfang og kvalitet på tjenestetilbudet til brukerne. Fastsettelse av resultatmål kan også være misvisende dersom måloppnåelse i liten grad er et resultat av kommunens innsats. I slike tilfeller vil styring for eksempel av ressurser eller gjennom kvalifikasjonskrav være alternativer som kan bidra til å gi den ønskede effekt.

I utgangspunktet kan en skille mellom lovbaserte, økonomiske og andre styringsvirkemidler. Det aller meste av den lovbaserte aktiviteten i kommunene er i dag hjemlet i særlovgivningen, dvs. i lover og forskrifter som pålegger kommunen bestemte oppgaver eller som på annen måte er av særlig betydning for virksomheten i kommunen.

Lovbasert styring

Lovbasert styring kan anta ulike former:

a) Styring ved lovfestede rettigheter og standardkrav.
Rettighetsregler er regler som gir en privatperson et rettmessig krav på en bestemt tjeneste/ytelse fra kommunen. Standardkrav omfatter regler som pålegger kommunen å sørge for visse tjenester/ytelser, og som foreskriver bestemte kvalitative eller kvantitative krav til tjenesten/ytelsen. En kan skille mellom tre typer rettigheter:

- Rettighet knyttet til prosedyre, for eksempel rett til individuell plan.
- Rettighet til materielle ytelser mv.
- Rettighet knyttet til avtale, krav eller vilkår som stilles til den enkelte.

Det er en økende tendens i det norske samfunnet i retning av å formulere sosiale behov som rettskrav. Ekspansjonen i velferdsstaten etter 1945 og gjennomføringen av folketrygdreformen er eksempler på en betydelig rettsliggjøring av ytelsessystemet som fant sted framover mot 1970. Denne tendensen har de senere år i noen grad også gjort seg gjeldende innenfor sosiale tjenester og arbeidsmarkedstjenester. Disse endringene er uttrykk for en mer generell utvikling innenfor velferdstjenestene med økte krav om rettsikkerhet i tjenestetilbudet bl.a. i form av minstestandarder. Minstestandarder stiller krav til resultatet av ressursanvendelsen og forvaltningsskjønnet, men er i økende grad blitt oppfattet dit hen at de også skal gi borgeren en viss type rettighetsvern. Dette kan gjelde både tjenestetilbudets omfang og kvalitet. Gjennom rettsavgjørelser på 1990-tallet har rettslige minstestandarder bl.a. fått gjennomslag på områder som helsetjenester, omsorg og pleie i hjemmet.

b) Klage
Forvaltningsloven pålegger alle kommunene å opprette en intern klageordning. Klage over enkeltvedtak går ordinært til kommunestyret (ev. formannskapet) eller til særskilt kommunal klagenemnd. Særlovgivningen har ofte egne klagebestemmelser knyttet til spesielle saksområder eller til bestemte typer vedtak. På tunge tjenesteområder er avgjørelsesmyndigheten i klagesaker vanligvis lagt til et statlig organ.

c) Kontroll, tilsyn og rapportering
Formålet med dette er å følge opp at lover og bestemmelser etterleves og at nasjonale mål og føringer ivaretas av kommunene. Det meste av kontroll- og tilsynsoppgavene ivaretas av regional statsforvaltning. Gjennom et omfattende system for rapportering gir kommunene tilbakemelding til overordnet myndighet om oppgaveløsningen og tjenesteytingen er i samsvar med nasjonalt formulerte mål.

Økonomiske virkemidler

Staten disponerer over flere ulike økonomiske virkemidler som legger klare rammer for kommunens handlefrihet. De to viktigste finansieringskildene for kommunene – skatteinntekter og overføringer – bestemmes i hovedsak av staten. Stortinget fastsetter skattereglene som definerer nærmere skattegrunnlaget for kommunen og maksimums- og minimumssatsen for den kommunale inntektsskatten. De statlige overføringene til kommunene består av et generelt rammetilskudd og en rekke øremerkede tilskudd (prisvridende tilskudd).

Overføringene skal ivareta to hovedformål som reflekterer statens ansvar for kommunenes økonomi og tjenesteyting. De skal for det første påvirke inntektsfordelingen mellom kommunene og tilføre den enkelte kommune tilstrekkelig med inntekter slik at den kan løse lovpålagte oppgaver. De skal for det andre påvirke kommunenes prioriteringer i tråd med nasjonale ønsker. Det første formålet er søkt ivaretatt gjennom inntektssystemet for kommunene. Inntektssystemet utjevner for ulikhet i skatteinntekter og for ulikhet i kostnader med å frambringe et likeverdig tjenestetilbud. De øremerkede tilskuddene er sektorpolitiske virkemidler som styrer kommunenes resursbruk mot særskilte områder og oppgaver. De øremerkede tilskuddene har de senere år økt vesentlig mer enn rammeoverføringene, selv om antall øremerkede tilskudd ikke har økt nevneverdig.

Som generell styring av kommunenes aktivitet stiller staten krav til kommunale budsjetter, låneformål og muligheter til å stille økonomisk garanti.

Andre styringsvirkemidler

Foruten lovbaserte og økonomiske styringsvirkemidler kan staten påvirke den kommunale aktiviteten gjennom pålegg om planlegging og gjennom veiledning. Pålegg om planer skal sikre at ulike behov blir vurdert i sammenheng. Veiledning kommer til uttrykk gjennom formidling av kunnskap og erfaringer og kan ha form av rundskriv og informasjonsbrosjyrer til kommunene eller mer direkte kontaktvirksomhet. Dette er mykere styringsformer enn lover og økonomistyring, og kan ses på som virkemidler som kan bidra til økt forståelse og enighet rundt sentrale politiske mål, og som må tilpasses lokale forhold for å bli realisert på en effektiv måte. Tilbakeføring av informasjon om bl.a. virkningene av politikken overfor kommunene, bruk av forsøks- og utviklingsarbeid, utdanningstiltak av forskjellig slag er eksempler på andre myke virkemidler statlige myndigheter kan benytte seg av for å påvirke kommunal virksomhet. Omfanget av myke styringsformer har økt de senere år. Dette må ses som en refleks av økt rammestyring av kommunene, og mindre vektlegging på direkte styring av kommunal ressursbruk.

Regional statsforvaltnings styringsrolle

Med utgangspunkt i de direkte styringsvirkemidlene har den regionale statsforvaltningen en styrings- og oppfølgingsrolle i forhold til kommunesektoren. Dette ansvaret ivaretas i dag først og fremst av fylkesmannen. Fra og med 2004 er fylkeslegen og utdanningsdirektør administrativt lagt inn under fylkesmannen.

Den regionale statsforvaltningens oppgaver overfor kommunene kan deles i to hovedtyper: myndighetsutøvelse av typen kontroll, tilsyn og klagebehandling på kommunale vedtak, og oppgaver som har et klart servicepreg, for eksempel veiledning, dialog, formidling og rapportering. Myndighetsutøvelse er kjennetegnet ved et hierarkisk styringsforhold, mens serviceoppgaver bærer preg av samarbeid, samspill og partnerskap. Mye av de konkrete oppgavene regional forvaltning har overfor kommunene framkommer gjennom ulike særlover.

Fylkesmannen er også tildelt en særskilt rolle som samordner på regionalt nivå av statlig styring av kommunene. Denne rollen må til dels ses som et utslag av manglende koordinering av styringssignaler i en sektorisert stat på regionalt nivå.

Den statlige oppfølgingen overfor kommunene har økt de senere år. Dette kan ses som en konsekvens av økt statlig styring gjennom rettighetslovgivning, standardkrav og øremerkede tilskudd. Dette er styringsvirkemidler som alle forutsetter en eller annen form for oppfølging og kontroll. Samtidig er partnerskapsperspektivet og fylkesmannens veileder- og kompetansefunksjon i forhold til de små kommunene tillagt større vekt. Dette må ses i sammenheng med de økte krav til oppgaveløsning i offentlig sektor.

8.2.4 Hensyn og verdier som bør ligge til grunn for oppgavefordelingen

Organisering av offentlig forvaltning har utgangspunkt i et sett av grunnleggende verdier og overordnede hensyn. De gir et fundament for utformingen av mer konkrete retningslinjer som kan legges til grunn for vurderingen av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. De forskjellige verdiene og hensynene kan trekke i ulike og til dels motsatt retning. De må derfor avveies i forhold til hverandre. Hvilke verdier som vektlegges og får særlig betydning for hvordan offentlig forvaltning på et gitt tidspunkt organiseres, kan variere over tid.

I de senere års politiske drøfting av oppgavefordelingen mellom stat og kommune har de ulike grunnleggende verdier blitt drøftet ut fra tre overordnede hensyn: nasjonale mål, det lokale selvstyret og deltakelse, og innbyggerne som brukere, jf. NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune og St.meld. nr 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling. Utvalget vil også ta utgangspunkt i denne tredelingen.

Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse

Frihet:
Frihetsverdien er knyttet til innbyggernes politiske rettigheter. Ved etableringen av det kommunale selvstyret ble frihet i hovedsak forstått som frigjøring fra statsmakt og embetsmannsvelde. Etter hvert har frihetsbegrepet fått en mer positiv og aktiv betydning i retning av å kunne ta på seg oppgaver og til å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser. Vektleggingen av lokal autonomi kan også betraktes som uttrykk for en ønsket maktspredning i samfunnet der flere ulike maktsentra skal balanseres i den politiske beslutningsprosessen. Lokal autonomi kan konkretiseres både i forhold til antall saksfelt og ansvarsområder som kommunene skal ivareta, og hvor stor råderett de skal ha til å føre en selvstendig politikk på området.

Deltakelse og demokrati:
Et sentralt hensyn i demokratiidealet er at de som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, også skal ha anledning til å øve innflytelse på politikken. En slik innflytelse kan utøves på ulike samfunnsnivåer. Kommuner er viktige institusjoner for å virkeliggjøre nærdemokratiet. Det sikrer nærhet til beslutninger i saker som særlig berører innbyggerne selv, og det kan bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å påvirke sin hverdag.

Lokaldemokratiet har ulike funksjoner. Det er dels et middel for å oppnå mål på saksområder som kommunen har påtatt seg eller er tillagt ansvaret for. I kraft av dette skal lokale politiske institusjoner foreta avveininger mellom ulike formål, prioritere mellom oppgaver og velge virkemidler som kan virkeliggjøre målene.

Demokrati og deltakelse kan også ses på som et gode i seg selv og som en arena eller et middel for menneskelig selvrealisering. Det vil videre kunne ha en opplærende effekt der lokale institusjoner kan betraktes som skoler i demokrati som kan fremme samhørighet og skape fellesskapsholdninger i befolkningen.

Effektivitet:
Effektivitet som en verdi knyttet til det lokale selvstyret er først og fremst knyttet til allokerings- eller prioriteringseffektivitet. Som demokratisk organ skal sammensetning av kommunestyret reflektere lokalbefolkningens egne prioriteringer. Dette sammen med nærhet til velgerne gjør at lokale folkevalgte vil være best i stand til å sikre samsvar mellom det offentlige tilbud og befolkningens behov og ønsker. Dette innebærer også å foreta de nødvendige prioriteringer for å tilpasse befolkningens ønsker om offentlig innsats til det som til en hver tid er mulig å gjennomføre. Behov og ønsker om en rekke goder vil kunne variere fra sted til sted, og kommuneinstitusjonen er velegnet til å fange opp og virkeliggjøre disse variasjonene.

Kommunalt ansvar for oppgaver kan også begrunnes med innsikt i og kunnskap om lokale forutsetninger av betydning for hvordan oppgavene bør løses og tjenestetilbud utformes. Slik lokalkunnskap kan imidlertid også ivaretas av statlige organer på lokalnivå. Det vil imidlertid ikke være naturlig dersom det er ønskelig at oppgavene skal løses ut fra politiske retningslinjer som fanger opp ulikheter i lokale preferanser. Skal kommunene kunne realisere effektivitetsgevinster gjennom å tilpasse oppgaveløsningen til den enkelte bruker og til lokale forhold og forutsetninger, krever det at statlige lover og reguleringer etterlater kommunene en reell lokal handlefrihet.

Kommunen har ansvar for et offentlig tilbud i et avgrenset territorium der oppgaveløsning ofte skjer i skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor, frivillige organisasjoner og dagligliv. Kommunen kan her spille en viktig rolle når det gjelder å sikre effektivitet «på tvers», dvs. bidra til å kunne utnytte samspill og nærhet mellom ulike typer aktiviteter og ressurser.

Hensynet til innbyggerne som brukere

Brukerretting:
Et viktig mål for oppgavefordelingen mellom stat og kommune er å ivareta brukernes behov og ønsker på best mulig måte. Bruker kan defineres vidt eller snevert. En vid fortolkning av bruker er en person som kan nyttegjøre seg eller som på en eller annen måte berøres av et tiltak. En snever fortolkning er en person som i praksis gjør seg nytte av tiltaket. En brukerrettet forvaltning berører en rekke ulike sider ved relasjonen mellom forvaltning og den enkelte bruker, jf utvalgets drøfting av dette i kap 6.

Tilgjengelighet og sammenhengende tjenester:
Fra et brukersynspunkt er god tilgjengelig en viktig forutsetning for å kunne gjøre seg nytte av en tjeneste. God tilgjengelighet kan ha forskjellig mening og betydning for ulike brukere og vil bl.a. dreie seg om fysisk/geografisk nærhet mellom bruker og offentlig organ, og mulighet til og forutsetninger for å forstå og finne fram i offentlige ordninger.

Sammenhengende tjenester betyr at tilbudet som gis, reflekterer en best mulig sammenheng mellom ulike oppgaver, aktiviteter og ytelser og at det offentlige framstår som en helhet og ikke som fragmenterte tiltak og tjenester. Sammenhengende tjenester kan tilsi et helhetlig ansvar. God tilgjengelighet og sammenhengende tjenester kan i utgangspunktet gis både av en statlig og en kommunal forvaltning, men det er lite forenlig med en fragmentert forvaltning.

Hensynet til nasjonale mål

Statlige myndigheter – Storting og regjering - skal som øverste politiske organer ivareta en rekke grunnleggende samfunnsmål. Disse målene spenner over et vidt spekter av områder, og noen har vesentlig betydning for vurderingen av oppgavefordelingen mellom stat og kommune. I denne sammenheng er det særlig fire mål som er relevante: Rettssikkerhet, likhet og likeverdighet, nasjonaløkonomiske hensyn, og effektivitet og samordning.

At mål er nasjonale, betyr ikke at statlige myndigheter nødvendigvis selv må stå for gjennomføringen av oppgavene. Staten kan ivareta sitt ansvar gjennom ulike former for statlig styring og påvirkning, men hvor gjennomføringsansvaret er delegert til andre, for eksempel til kommunene.

Rettssikkerhet:
Rettssikkerhet er et sentralt forvaltningsprinsipp som brukes til å betegne mange forskjellige forhold og grunnleggende prinsipper. Det gir en formell ramme som forvaltningen må forholde seg til når den skal gjennomføre politisk fattede vedtak.

Sentralt i rettssikkerhetsprinsippet er at forvaltningen må opptre innenfor rammen av loven (legalitetsprispippet), at forvaltningen skal treffe avgjørelser på grunnlag av forsvarlig og korrekt behandling, og at forvaltningen er et effektivt apparat til en forsvarlig gjennomføring av politikken. Prinsippene er bl.a. konkretisert i form av regler for saksbehandling, retningslinjer for skjønnsutøvelse, gjennom ulike former for tilsyn og kontroll, og regler om klage, anke og omgjøring av vedtak. Sentrale politiske myndigheter har et særlig ansvar for at hele forvaltningen innretter sin virksomhet og treffer sine avgjørelser på en slik måte at kravet til rettssikkerhet er oppfylt.

I tillegg til slike prosessuelle krav har rettssikkerhetsbegrepet også en materiell side knyttet til innholdet i offentlig myndighetsutøvelse. Bl.a. at forvaltningens velferdsgoder må oppfylle visse kvalitative minstekrav uavhengig av om forvaltningen er gitt en skjønnsfrihet på området. Slike minstekrav sier både noe om hva den enkelte kan kreve, men er også ledd i den sentrale styringen av lokale vedtaksorgan ut fra hensynet til likhet og rettferdighet.

Likhet og likeverdighet:
Det norske velferdssystemet er et universelt system som skal gi trygghet til alle som bor i landet. Det omfatter ulike tjenester og en rekke ytelser som skal gi sikkerhet mot tap av inntekt og sikre den enkelte hjelp og trygghet når behovet melder seg. Staten har et overordnet ansvar når det gjelder utjevning på nasjonalt nivå og for å sikre likeverdig tilgang til velferdsgoder over hele landet.

For trygdeytelsene er dette målet hovedsakelig ivaretatt gjennom utformingen av regelverket og et statlig forvaltningsansvar som er utformet slik at tilbudet skal være likt over hele landet. Når det gjelder velferdstjenestene utføres mange av disse i dag av kommunene, og statens styring er her bl.a. knyttet til bruk av ulike styringsvirkemidler; lovbaserte, økonomiske og andre typer virkemidler for å virkeliggjøre målet om at innbyggerne i alle kommuner skal ha et reelt likeverdig tilbud.

Målet om likeverdighet (og likhet) vil kunne begrense det lokalpolitiske handlingsrommet. Dette er tydelig når lovverket fastsetter bestemte standarder som kommunen må innfri i sin tjenes-

teyting. Lokale prioriteringer vil da ofte være et spørsmål om og ev i hvor stor grad man skal sikre en standard utover den statlige minstenormen.

En viktig side ved det statlige ansvaret for målet om likeverdighet i tjenestetilbudet er å kompensere kommuner for ulikhet i utgiftsbehov. Dette skjer gjennom det statlige finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Nasjonaløkonomiske hensyn:
Nasjonaløkonomiske hensyn omfatter bl.a. mål om å oppnå jevn økonomisk vekst, lav prisstigning, balanse i utenriksøkonomien og full sysselsetting. Statens særlige ansvar i denne sammenheng er å styre den samlede etterspørselen i økonomien. Med det betydelige ansvar kommunesektoren har og de ressursene den samlet sett disponerer, vil styring av omfanget av kommuneøkonomien være en viktig del av den statlige økonomiske politikken.

Effektivitet og samordning:
Staten har et overordnet ansvar for å sørge for at samfunnets ressurser blir brukt på en mest mulig effektiv og rasjonell måte til å løse oppgaver som kommer fellesskapet til gode. Dette omfatter dels et tilretteleggende ansvar for å organisere offentlig forvaltning på en måte som totalt sett fremmer effektive løsninger. Dels omfatter det et ansvar for at effektiviseringsmulighetene utnyttes ved direkte tjenesteyting, for eksempel ved at kommunene gis nødvendig handlingsrom til å finne lokale tilpasninger slik at desentraliseringsgevinsten kan bli realisert.

Andre mer direkte effektiviseringshensyn kan for eksempel tilsi et statlig ansvar på områder og for oppgaver hvor det kan være betydelige stordriftsfordeler, bl.a. knyttet til ensartede løsningsmetoder over hele landet.

Statlige myndigheter har også et særlig ansvar for samordning og avveining mellom ulike politikkområder og sektorer. Siktemålet med dette vil være å oppnå helhetlige løsninger og effektiv ressursbruk gjennom å avstemme kravene til lokalforvaltningens oppgaveløsning til de samlede økonomiske rammer som er til disposisjon lokalt.

8.2.5 Retningslinjer for ansvarsdelingen mellom stat og kommune

I NOU 2000:22 «Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune» er det trukket opp retningslinjer for fordelingen av ansvar og oppgaver mellom forvaltningsnivåene som skal ivareta overordnede hensyn og verdier. I utredningen understrekes det at retningslinjene har en generell karakter, og at de ikke vil gi entydige og presise svar på om hvilket nivå oppgaven skal plasseres og hvilket organ som skal ha ansvar. En helhetlig vurdering av oppgavefordeling kan derfor ikke skje utelukkende med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom avveining av alle (relevante) retningslinjer.

Prinsippene er drøftet med utgangspunkt i fire typer vurderinger:
- Nivåplassering, dvs. på hvilket geografisk nivå en oppgave vil bli mest hensiktsmessig løst.
- Oppgavens karakter, dvs. om det tilsier at oppgaven skal være gjenstand for direkte politisk styring, eller om det er mer hensiktsmessig med administrativ styring.
- Form for organisering, dvs. om oppgaven skal organiseres ut fra en sektor eller om den krever samordning med andre politikkområder.
- Ansvarsplassering, dvs. hvilket innhold ansvaret skal ha.

Nivåplassering

1. Oppgaver bør legges på det lavest mulige effektive nivå

Rasjonale for denne retningslinjen er at nærhet mellom forvaltningen og innbyggerne legger til rette for at brukerne og potensielle brukere av offentlige tiltak og tjenester enkelt kan komme i kontakt med forvaltningen og oppnå tilgang til goder som det offentlige fordeler. Dette tilsier at oppgaver (tjenester) rettet mot den enkelte innbygger som hovedregel bør legges til det offentlige organ som er tettest på innbyggerne.

Formuleringen «effektive nivå» innebærer at nærhet til innbyggerne må avveies mot hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet, som innbefatter både prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Så vel kostnadshensyn som faglige/kompetansemessige hensyn kan tilsi at en oppgave som isolert sett bør løses tett på innbyggerne, bør plasseres på et høyere nivå i beslutningshierarkiet enn det lokale.

Med dette som utgangspunkt er retningslinjen presisert i to punkter:
a) Tjenesteytende oppgaver rettet mot den enkelte innbygger bør som hovedregel løses på lokalt nivå – enten av kommunene eller av statlige kontorer, avhengig av oppgavens karakter.
b) Hvis oppgaven angår eller har virkninger for befolkningen utenfor et lokalt avgrenset nedslagsfeltet, bør oppgaven legges på et høyere nivå. Oppgaver som krever faglige og økonomiske ressurser som kommunen vanskelig kan

ivareta på en hensiktsmessig måte, bør legges på et høyere nivå.

Lokalpolitisk eller statlig oppgaveløsning

2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
En viktig begrunnelse for nærhetsprinsippet er at innbyggerne skal ha størst mulig innflytelse på hvordan oppgaver skal løses. Velgerinnflytelsen og den demokratiske kontrollen er nærmest og mest effektiv på lokalplanet. Retningslinje 2 tar sikte på å plassere oppgaveløsningen i tilfeller der oppgaven forutsetter politisk valg og beslutning.

3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derved er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
Dette vil være oppgaver der det forutsettes at løsningen ikke skal variere lokalt, men være mest mulig ensartet over større områder enn den enkelte kommune, eller skal gjelde for hele landet. Enkeltpersoners behov knyttet til denne typer oppgaver kan også variere, men denne variasjonen kan fanges opp for eksempel ved graderte standarder som utformes i regelverket.

4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
Dette vil for eksempel være oppgaver knyttet til riksdekkende infrastruktur og områder der likebehandling vil ha avgjørende betydning for den enkeltes rettsikkerhet.

Samordning eller sektorløsning

5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
Mens statlig forvaltning bygger dels på sektorprinsippet (etatsorganisering) og dels på et regionalt samordningsprinsipp (fylkesmannsembete), er den norske kommunemodellen organisert med et bredt saksfelt som muliggjør betydelig grad av samordning (generalistkommunen). Behov for samordning på lokalplanet kan derfor tale for kommunalt ansvar.

6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan
Retningslinjen er nærmest en presisering av retningslinje 5.

Ansvarsfordeling

7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.
Denne retningslinjen uttrykker det finansielle ansvarsprinsipp og har som formål å fremme ansvarlighet i ressursdisponeringen og forhindre uklarhet om hvem som skal betale regningen. Retningslinjen forutsetter at den som er tillagt et finansieringsansvar også har et visst handlingsrom eller valgmulighet til selv å bestemme hvordan oppgavene skal løses.

8.2.6 Utvalgets vurdering

Oppgaveutvalgets retningslinjer gir ikke noe entydig svar på hva som er den mest optimale eller hensiktsmessige oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Det er flere grunner til dette. Ofte kan det være vanskelig å kategorisere en oppgave i hht. retningslinjene. En og samme oppgave kan ha kjennetegn som gjør at den kan henføres til ulike retningslinjer, og indikere at både stat og kommune kan være egnet til å ivareta oppgaven. Retningslinjene kan også uttrykke en avveining mellom ulike verdier og hensyn, som for eksempel mellom et ønske om å gi et tilbud nærmest mulig brukeren, og hensynet til å kunne utnytte stordriftsfordeler for å oppnå kostnadseffektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen. Videre kan en oppgavefordeling mellom stat og kommune, ut fra oppgavens karakter, gi konsekvenser i form av risiko for kostnadsoverveltning fordi oppgavefordelingen ikke ivaretar det finansielle ansvarsprinsippet på en god måte. Behovet for samordning vil kunne gjelde både internt i en virksomhet og i forhold til omverden. Mål og underliggende verdier vil kunne endres over tid med konsekvenser for det konkrete samordningsbehovet. Oppgavefordelingen må videre ses i lys av hvordan ulike nasjonale hensyn kan ivaretas gjennom statlig styring av kommunal virksomhet.

Oppgavefordeling mellom stat og kommune må derfor skje ut fra en samlet vurdering av retningslinjene. Retningslinjene må videre relateres til overordnede politiske mål for den virksomhet som vurderes og som ikke fanges direkte opp av retningslinjene. For arbeids- og velferdsforvaltningen betyr det at oppgavefordelingen må reflektere en organisering som fremmer målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på trygd og sosialhjelp, og samordningen må støtte opp under dette målet.

Slik utvalget ser det fanger retningslinjene opp tre sentrale dimensjoner: Oppgaveløsning i forhold til geografisk nivå, organisering og styring i

forhold til oppgavenes karakter og samordning av sammenhengende oppgaveområder.

I den senere tid har det skjedd endringer i prioritering og vektlegging av de sentrale verdier og hensyn som ligger til grunn for oppgavefordelingen. Blant annet synes brukerperspektivet å ha fått økt betydning for utformingen av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Arbeids- og velferdsforvaltningens organisering i forhold til geografi er et sentralt aspekt ved god brukerretting. Geografisk nærhet til brukerne innebærer bl.a. et krav til fysisk nærhet og god lokal tilgjengelighet til det offentlige tjenestetilbudet. Dette kan i utgangspunktet oppnås både gjennom en kommunal og statlig løsning.

Nærhet til brukerne er en viktig forutsetning for brukermedvirkning og for å kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold og behov. Dette må samtidig avveies mot bl.a. kostnader ved en desentralisert kontorstruktur og hensyn til utnytting av stordriftsfordeler knyttet til kompetanse mv. Kommunestruktur gir lokale og sentrale myndigheter ulike forutsetninger og muligheter til å kunne utnytte stordriftsfordeler og oppnå kostnadseffektivitet.

Det norske offentlige styringssystemet kjennetegnes ved desentralisert oppgaveløsning underlagt sterk statlig styring. Den statlige styringen av kommunal oppgaveløsning på velferdssektoren må ses i lys av både kommunesektorens store betydning i norsk økonomi og karakteren ved de oppgavene kommunene er tillagt ansvaret for. Oppgavene på velferdssektoren, som utgjør en vesentlig del av kommunens samlede oppgaveportefølje, har sterke fordelingsmessige kjennetegn med vekt på likhet og rettssikkerhet. Disse verdiene er de senere år styrket som følge av økt rettighetsfesting av tjenestetilbudet og mer vekt på materielle rettssikkerhetskrav, i form av statlig fastsatte retningslinjer og minstestandarder.

Utvalget legger stor vekt på at oppgaveløsningen i en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning ivaretar sentrale politiske mål knyttet til likhet og rettssikkerhet. På den annen side er det viktig at lokale kunnskaper og lokalpolitisk skjønn som ligger i et kommunalt ansvar, utnyttes i oppgaveløsningen på områder der dette er viktig.

Kommunens brede tilbud av offentlige velferdstjenester gir gode forutsetninger for effektiv samordning på store deler av velferdssektoren. Dette brede ansvaret, som inkluderer både skolesektoren, barnehager, boligtjenester og et stort spekter av helse- og sosiale tjenester, gir kommunene gode muligheter til å løse problemer som oppstår lokalt og til å forebygge at sosiale problemer oppstår. Det betyr samtidig at kommunen ikke så lett kan skyve sine problemer over på staten. Samtidig er det et betydelig samordningsbehov på arbeids- og velferdsforvaltningens område. Det gjelder særlig i forhold til brukere som trenger hjelp i forbindelse med arbeid og/eller redusert arbeidsevne. For å sikre en effektiv oppfølging av målet om flere i arbeid og færre på trygd, er det etter utvalgets vurdering avgjørende at det skjer en effektiv samordning av arbeidsrettede tjenester og ytelser.

Med utgangspunkt i dette vil utvalget framheve følgende tre hensyn som organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen må ivareta:

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

8.3 Tilknytningsform og styring. Organisering av politisk eierskap

8.3.1 Innledning

Den interne organiseringen av offentlig virksomhet er i de senere år viet betydelig oppmerksomhet. Til grunn for denne økte oppmerksomheten ligger bl.a. en dreining i oppfatninger av offentlig sektors rolle i økonomien og samfunnet, og utfordringer knyttet til offentlig styring og effektivitet. Forankringen av dagens organisering av statlige virksomheter er redegjort for i Hermansen-utvalgets arbeid (NOU 1989:5 En bedre organisert stat). Dette arbeidet ble fulgt opp gjennom konkrete forslag til lovendringer i NOU 1991:8 Lov om statsforetak, og i påfølgende odelstingsproposisjon. Drøftingen og vurderingene i disse dokumentene har vært lagt til grunn i mye av det omstillingsarbeidet som har vært gjennomført den senere tid, bl.a. innen helsesektoren, i utdanningssektoren og på samferdselsområdet.

Utgangspunktet for dette omstillingsarbeidet er at staten står relativt fritt til å organisere sin egen virksomhet, og at det finnes en rekke forskjellige måter å gjøre dette på. Selv om det er den statlige virksomheten man har fokusert på, kan vurderingene i stor grad også gjøres gjeldende for

kommunal organisering. I likhet med staten står også kommunene relativt fritt til å bestemme sin interne organisering. Arbeidet med denne type spørsmål har i ettertiden gått under navnet tilknytningsformer.

8.3.2 Nærmere om ulike tilknytningsformer

I Norge er det offentlige samfunnsengasjementet organisert i ulike departementer med underliggende etater og virksomheter. Disse er alle på ulike måter knyttet til de sentrale politiske myndigheter. Organiseringen har delvis politiske og historiske årsaker. Ansvar og oppgaver er blitt organisert ut fra datidens rådende oppfatninger om hva som var den mest ønskelige og hensiktsmessige oppgaveløsning. Disse forskjellene reflekterer også en forståelse av at organisering må balansere ulike hensyn. Avhengig av hvilket offentlig engasjement det dreier seg om, er det visse hensyn som trekker i retning av sterk overordnet styring, mens andre hensyn trekker i retning av stor lokal handlefrihet.

På områder der det offentliges engasjement er direkte knyttet til fellesgoder, stort innslag av indirekte virkninger eller utøvelse av fordelingspolitikk, har virksomheten tradisjonelt vært organisert som ordinære forvaltningsorganer. Der det har vært mulig og riktig å etablere markeder, men hvor det til dels har vært naturlige monopoler, har virksomheter vært organisert som forvaltningsbedrifter, for eksempel innenfor kommunikasjonssektoren. Der det har vært eksisterende konkurransemarkeder, men hvor en av strategiske, ressursmessige, eller distriktspolitiske hensyn har ønsket offentlig engasjement har en i stor grad brukt aksjeselskapsformen, for eksempel AS Norsk Jernverk. Disse prinsippene har ikke blitt brukt uten unntak. Det har samtidig vært et betydelig offentlig engasjement også på områder der det eksisterer private markedsbaserte alternativer, uten at sterke politiske hensyn skulle tilsi dette. Sammenlignet med mange andre land har Norge et omfattende offentlig engasjement.

Virksomheter underlagt sterk politisk styring (forvaltningsorganer) har tradisjonelt vært organisert i byråkratiske organisasjonsformer. Denne organisasjonsformen preger i noen grad også virksomheter med en formelt sett friere stilling i forhold til overordnede politiske myndigheter. Denne organisasjonsformen kjennetegnes bl.a. ved at den

- er bygget opp med en hierarkisk struktur med stor vekt på klare ansvarsforhold
- er organisert med sikte på politisk kontroll av standard og omfang
- bygger på sentralisert ansvar med fastlagte interne styrings- og beslutningsprosesser
- vektlegger faglige normer, fagkompetanse og skjønn
- vektlegger etterprøvbare beslutninger og kontroll

Denne måten å organisere virksomheten på har fordeler når det gjelder oppgaveløsning basert på faglighet under forholdsvis stabile og forutsigbare forhold. Den viste seg imidlertid mindre egnet for oppgaver som krever større evne til omstilling, fleksibilitet, nyskaping og innovasjon. Som felles organisasjonsform for virksomheter med vidt forskjellige funksjoner og oppgaver ble den etter hvert opplevd som problematisk. Den førte på enkelte områder til uheldig sammenblanding av ulike roller og skapte uklar rolleadferd utad og kontrollproblemer internt i forvaltningen. Organisasjonsformen viste seg dessuten lite egnet for virksomhet og tjenester som etter hvert, bl.a. som følge av den teknologiske utviklingen, ble gjenstand for fungerende markeder og konkurranse. Den var heller ikke godt egnet til å utnytte konkurranse og markedsmekanismen som verktøy på nye områder innen det offentlige ansvarsområdet. Detaljert styring fra toppen ga virksomheter som i økende grad ble eksponert for konkurranse, for lite handlingsrom i forhold til krav fra brukere og omgivelsene. Problemene kom bl.a. til uttrykk i form av lav kostnadseffektivitet og sviktende kvalitet i tjenesteytingen.

I lys av dette har det i løpet av de siste 10-15 årene blitt utviklet nye og mer spesialiserte organisasjonsformer. Et grunnleggende synspunkt i dette arbeidet er at offentlige virksomheter ikke bør organiseres ut fra en felles mal, men tilpasses virksomhetens formål og oppgaver, egne rammebetingelser og de krav som rettes mot virksomhetene fra brukere og samfunnet for øvrig. Denne tilpasningen reiser bl.a. spørsmål om grad av politisk styringsbehov vs. fristilling og lokal handlefrihet, og bruk av eierstyring som virkemiddel. Sentralt i denne tenkningen er at valg og nærmere utforming av tilknytningsform legger grunnlaget for hvordan en virksomhet kan styres av overordnet politisk nivå, samtidig som styringsform legger føringer for organisering. Tilknytningsformen bestemmer i stor grad hvordan den direkte og løpende styringen av virksomheten skal utøves, og den legger føringer for hvordan andre styringsvirkemidler som for eksempel ressurstilførsel og lovgivning kan brukes overfor den enkelte virksomhet. På denne måten bestemmes også hvor stor selvstendig handlefrihet virksomheten skal ha. Valg av

tilknytningsform skal således ivareta både hensynet til overordnet politisk styringsbehov og virksomhetens behov for fleksibilitet og autonomi i oppgaveløsningen.

Selv om byråkratier og mer fleksible organisasjonsformer har ulike grunnleggende egenskaper, er det viktig ikke å trekke for skarpe skiller mellom de to organisasjonsformene. Byråkratiet kan inneholde enkelte mekanismer som kan være hensiktsmessige – og tidvis også nødvendige – å bygge inn i fleksible organisasjoner, som for eksempel å ivareta rettssikkerhet. Dette innebærer at de to organisasjonsformene ofte må kombineres. For å fungere på en best mulig måte vil også fleksible organisasjoner trenge en klar avgrensning mot omgivelsene, ha behov for sentralisering og regelstyring, kunne bruke hierarki av vertikale over- og underordningsrelasjoner, utnytte spesialisering og ha entydige rapporteringslinjer mv.

Et viktig mål med utviklingen av organisasjons- og styringsformer i offentlig virksomhet har vært å avklare hvilke oppgaver som krever så stor grad av politisk styring og kontroll at de bør organiseres «nært» sentrale politiske myndigheter, og hvilke oppgaver som kan løses mer uavhengig av statlige inngrep. Virksomheter som ut fra oppgavenes karakter kan organiseres mer fritt i forhold til overordnede politiske myndigheter skulle primært styres gjennom det offentlige eierskapet. Tilknytningsform dreier seg følgelig om organisering av eierskap og formell styringsrelasjon mellom en offentlig virksomhet og dens overordnede nivå.

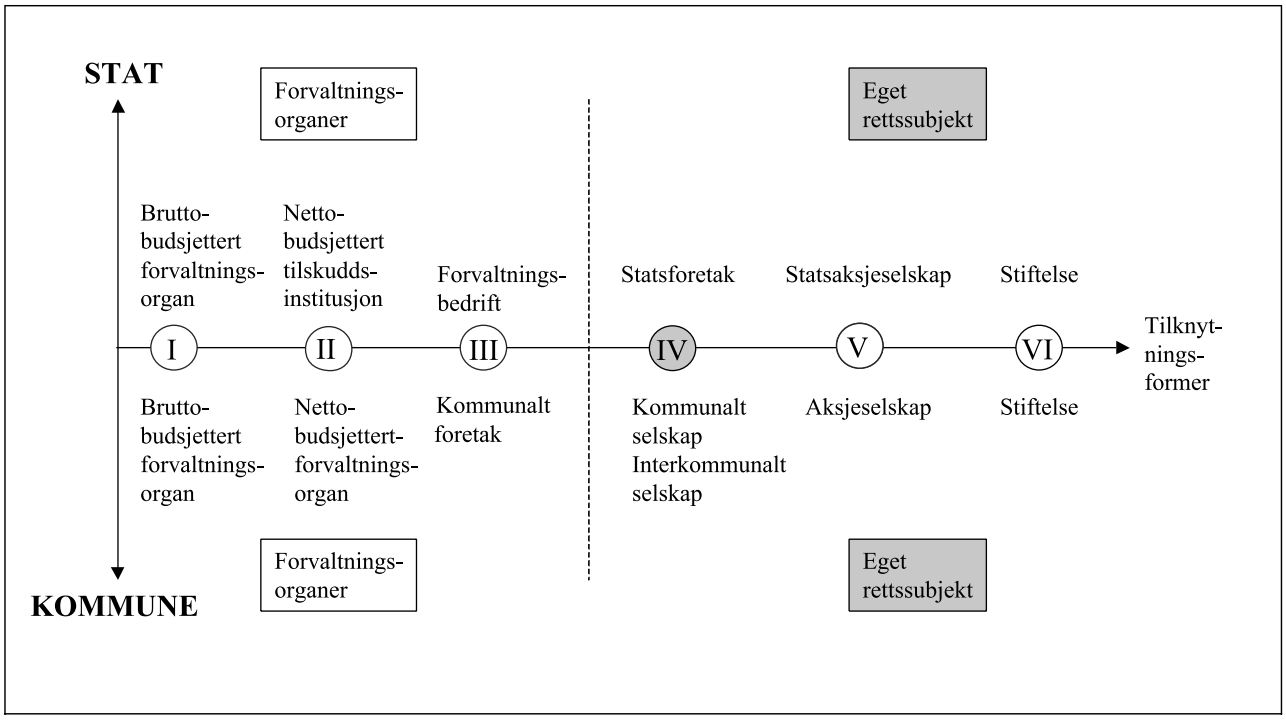
I tradisjonell forstand dreier eierskap seg om rådighet over eiendom og andre ressurser, og at produksjon skjer ved personell som er ansatt i virksomheten. I forholdet mellom myndighetene og en underordnet virksomhet dreier det seg om et organiseringsansvar knyttet til intern ressursbruk og et styringsansvar knyttet til bl.a. virksomhetens formål.

Måten eierstyringen utøves på vil variere etter hvilken konkret tilknytningsform som gjelder. Det er grunn til å understreke at eierstyring kun er ett av flere styringsvirkemidler som det offentlige kan bruke, og at bruk av eierstyring må ses i sammenheng med bl.a. økonomiske, lovbaserte og også andre mer myke virkemidler.

De ulike hovedtilknytningsformene for organisering av offentlig virksomhet er illustrert i figur 8.1.

Hovedtilknytningsformene skiller seg fra hverandre bl.a. langs følgende fem dimensjoner:

- Rettslig status. Om virksomheten er en del av staten eller kommunen eller er et eget rettssubjekt.
- Plassering av ansvaret for organisering og strategisk styring, enten i sentrale organer eller virksomheten selv.



Figur 8.1 Ulike styrings- og organisasjonsformer for offentlig virksomhet
Kilde: NOU 1999: 15

- Plassering av ansvaret for økonomi og tilførsel av finansielle ressurser: sentrale organer eller virksomheten selv.
- Mulighet til å ivareta overordnede styringsbehov i forhold til den løpende driften.
- Ansattes status i virksomheten og offentligrettslige forpliktelser.

Et hovedskille i styringssammenheng går mellom virksomheter som er organisert som en del av staten/kommunen, dvs. forvaltningsorganer og virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter.

Nedenfor gis en kortfattet beskrivelse av de typiske og mest relevante kjennetegn ved ulike tilknytningsformer. En mer utførlig framstilling av dette finnes bl.a. i NOU 1989:5 En bedre organisert stat, i NOU 1999:15 Hvor nært skal det være, i NOU 2000:14 Frihet med ansvar og i NOU 2003:34 Mellom stat og marked.

Omtalen tar utgangspunkt i statlig organisering. Hovedstrukturen gjelder i hovedsak også for kommunal organisering. Det rettslige grunnlaget for organisering av kommunal virksomhet er omtalt særskilt i avsnitt 8.2.

Statlig organisering

Ordinære forvaltningsorganer har følgende kjennetegn:

- De er en del av staten som juridisk person.
- De kan styres av overordnet politisk myndighet ved instruksjon. Styringsmuligheten gjelder alle sider ved organets virksomhet.
- Vedkommende statsråd er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomheten.
- De får økonomiske midler gjennom bevilgninger fra Stortinget.
- Statens økonomireglement og regelverket for personalforvaltning mv. gjelder.
- Bruk av økonomiske midler skjer etter kontantprinsippet, dvs. at det ikke foretas avskrivinger og at ordinære regnskapsprinsipper ikke gjelder.[1]
- Staten er økonomisk ansvarlig for virksomheten som ikke kan ta opp lån på egen hånd og som heller ikke kan gå konkurs.
- Forvaltnings- og offentlighetsloven mv. gjelder, og ansatte har status som statstjenestemenn.

Generelt brukes forvaltningsorganformen på statlig virksomhet som stiller store krav til politisk og konstitusjonell kontroll og ansvar.

Også forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter er en del av staten som juridisk person, men har formål og oppgaver som vanligvis ikke trenger å være gjenstand for løpende politiske vurderinger i samme grad som ordinære forvaltningsorganer. De avviker fra ordinære forvaltningsorganer særlig ved at de kan bruke nettobudsjettering, men det kan også gis særskilte fullmakter på andre områder. Disse organisasjonsformene er vanlig for virksomheter som har en forholdsvis stor andel av sine inntekter fra andre kilder enn statsbudsjettet. Nettobudsjettering innebærer at Stortinget kun fatter ett budsjettvedtak om netto behov for tilskudd over statsbudsjettet. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter brukes ellers gjerne for virksomheter som har behov for større faglig autonomi, og/eller der det stilles særlige krav om en effektiv og fleksibel tjenesteproduksjon. Disse virksomhetene har ofte også større handlefrihet innenfor personalområdet. Tradisjonelt har forvaltningsbedrift-formen vært brukt når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet. Denne tilknytningsformen brukes nå i liten grad.

For å skape større uavhengighet i forhold til politiske organer, har man for enkelte forvaltningsorganer etablert en ordning med avskåret instruksjonsmyndighet. Dette gjelder for eksempel for Statens utlendingsdirektorat (UDI), der man også har etablert uavhengig klagenemnd, og enkelte av de statlige tilsynene, bl.a. Datatilsynet. Innenfor utlendingsforvaltningen er dette gjort ved at departementets instruksjonsmyndighet i avgjørelser av enkeltsaker er avskåret, med unntak for avgjørelse av enkeltvedtak som innbefatter hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. For enkelte av tilsynene har man i praksis avskåret instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. Overfor disse virksomhetene vil mye av styringen skje gjennom produksjon av overordnede dokumenter, for eksempel proposisjoner og kongelige resolusjoner. Policyspørsmål og overordnede problemstillinger knyttet til fagområdet vil her få større plass i etatstyringsdialogen.

Stats(helse)foretak, statsaksjeselskap og stiftelser er egne rettsubjekt, organisert etter foretakslovgivning, aksjeloven eller lov om stiftelser. Virksomheter med denne type tilknytningsform er ikke lenger juridisk sett en del av staten. Statlige foretak og aksjeselskap eies av staten og er fortsatt

[1] Spørsmålet om også forvaltningen skal nytte ordinære regnskapsprinsipper er nå til vurdering, jf. innstilling fra et utvalg. Finansdepartementet 2003.

statlige institusjoner, men de har større handlefrihet i forhold til den overordnede politiske styringen enn forvaltningsorganer. For virksomheter som er egne rettsubjekter skilles det mellom eier og ledelse. De har egne styrer som er oppnevnt av eier. Styret ansetter leder for virksomheten. Disse to tilknytningsformene er dermed karakterisert ved eierstyring og større grad av markedstilpasning.

Statens styringsmuligheter overfor foretak og aksjeselskap avviker på vesentlige punkt fra de som gjelder for forvaltningsorganer. Eier – normalt staten ved den aktuelle statsråden – utøver her kun myndighet med virksomheten gjennom formelle vedtak som treffes i et formalisert møte (generalforsamling, foretaksmøte). På slike møter kan eier gjennom vedtektene fastsette rammer for styrets og daglig leders virksomhet, og kan gi styret individuelle og generelle instrukser. Eier (departementet) forholder seg til styret som er ansvarlig overfor overordnet myndighet. En viktig oppgave for eier er å påse at styret er i stand til å lede virksomheten på en forsvarlig måte og i samsvar med rammer og overordnede mål som er fastsatt av Stortinget og departement. Ønsker eier å gripe inn i virksomheten på annen måte, må dette ev. gjøres gjennom lovforslag som fremmes for Stortinget.

Statsforetak og statsaksjeselskap avviker ellers fra forvaltningsorganformen på følgende punkt:

- De er ikke underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet, de har større frihet til å ta opp lån og de disponerer sine inntekter og formue uavhengig av om dette er skaffet til veie gjennom statlige overføringer eller gjennom institusjonens drift.
- De er i utgangspunktet ikke omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven, og de ansatte er underlagt regelverket som gjelder i den ikke-statlige sektoren.

For øvrig etablerer foretaksformen en noe nærmere tilknytningsform mellom foretaket og staten som eier, enn det som gjelder for aksjeselskap. I motsetning til aksjeselskapene er det også satt visse betingelser når det gjelder å ta opp lån. Finansiering av foretak og aksjeselskap skjer på forskjellige måter. Fra helseforetakene som primært får sine økonomiske ressurser som bevilgninger over statsbudsjettet – som kombinasjon av rammetilskudd og aktivitetsbasert stykkprisfinansiering mv. – til selskaper som helt ut dekker sine utgifter, inklusive overskudd og avkastning til eier, gjennom egne inntekter.

Organisering ved foretak er særlig benyttet av statlig næringsvirksomhet som drives ut fra en overordnet sektorpolitisk målsetting, men den er også brukt ved organisering av det statlige helsetjenestetilbudet og for organer som står for klare politiske gjennomføringsoppgaver som Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND). Aksjeselskapsformen er mer typisk brukt for statlig næringsvirksomhet som driver i en konkurransesituasjon.

Stiftelser er selveiende enheter som staten ikke har noen instruksjonsmyndighet overfor. Staten kan likevel øve innflytelse med grunnlag i vilkår for eventuelle statlige tilskudd, ved å oppnevne medlemmer av styret og ved godkjenning av vedtekter og vedtektsendringer.

Kommunal organisering

Som nevnt foran, gjelder strukturen for statlig organisering i hovedsak også for kommunal og fylkeskommunal organisering. Ordinære forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har sitt motstykke i hhv. brutto- og nettobudsjetterte institusjoner i kommunal/fylkeskommunal regi. Kommunalt/fylkeskommunalt foretak tilsvarer en statlig forvaltningsbedrift, jf. figur 8.1. Kommuner og fylkeskommuner kan videre organisere sin virksomhet i egne rettsubjekt. Eksempel på dette er interkommunale selskap som rettslig og økonomisk er skilt ut fra deltakerkommunene og som selv kan disponere sin inntekt og formue innenfor lovens og selskapsformens rammer. I utgangspunktet kan selskapsformen benyttes for enhver virksomhet, med mindre kommuneloven eller særlovgivningen krever en annen organiseringsform. Det er opp til kommunene og fylkeskommunene selv å avgjøre hvilke virksomheter denne organisasjonsformen er hensiktsmessig for. Reglene for interkommunale selskap og denne organisasjonsformen er særlig utformet med sikte på virksomheter som har egne inntekter, hvor det er elementer av næringsvirksomhet og for tjenesteyting.

Statlige tilknytningsformer og kommunalt/ fylkeskommunalt ansvar

Å legge ansvar for en oppgave til kommunene og fylkeskommunene kan betraktes som en alternativ organisasjonsløsning til virksomheter med en direkte tilknytningsform til de statlige politiske myndigheter. Valg av tilknytnings- og organisasjonsform for et statlig engasjement er et stykke på vei et spørsmål av samme karakter som de spørsmål som knytter seg til funksjonsfordelingen mellom

stat og kommune/fylkeskommune. I likhet med statsforetak og statsaksjeselskap er kommunene egne rettsubjekter med klare avgrensninger i forhold til statlig politisk myndighetsutøvelse, bl.a. når det gjelder statlig instruksjonsmyndighet. I motsetning til de to statlige tilknytningsformene kan ikke statlige myndigheter utøve eierstyring overfor kommuner/fylkeskommuner. Samtidig innebærer kommunalt eller fylkeskommunalt ansvar også mulighet for lokal politisk styring. Valg mellom en eller annen form for statlig løsning og et kommunalt/fylkeskommunalt ansvar blir dermed mer et spørsmål om handlingsrommet skal legges til et folkevalgt organ med basis i lokalsamfunnet, eller til profesjonelle organer direkte ansvarlig overfor regjering.

8.3.3 Kontraktstyring

Oppgaveløsning som det ut fra et politisk styringsbehov ikke er nødvendig å organisere som en integrert del av forvaltningssystemet, kan organiseres i egne rettsubjekter. Men offentlige myndigheter kan alternativt også styre gjennom kontrakter. Det finnes ulike former for kontrakter. Et vanlig skille går mellom kontrakter som bygger på et klart rettslig grunnlag (eksplisitte kontrakter) og avtaler, eller såkalte implisitte kontrakter, som ikke er rettslig bindende.

En eksplisitt kontrakt inngås vanligvis mellom en eller flere uavhengige parter etter forhandlinger og nedfelles i en rettslig bindende og skriftlig avtale. Kontrakten skal ideelt sett definere klare krav til hvilke oppgaver som skal utføres og hvilke resultater som skal oppnås. En slik kontrakt anvendes ofte ved kjøp og salg av veldefinerte tjenester på et marked. Avtalemessig sett er partene likestilte, og vanlige avtalerettslige prosedyrer vil gjelde for denne type avtaler.

Implisitte kontrakter anvendes ofte der det ikke er ønskelig eller mulig å bruke juridisk bindende kontrakter, men de vil ellers kunne ha mye av de samme elementene som eksplisitte kontrakter. «Styringsmekanismene» i implisitte kontrakter kan for eksempel bygge på en tillitsrelasjon (relasjonskontrakter) eller en autoritetsrelasjon (hierarkiske kontrakter). Kontrakter som bygger på tillit, kan for eksempel ha form som en nettverksrelasjon og vil ofte være en viktig forutsetning for å utvikle et langsiktig samarbeidsforhold. Hierarkiske kontrakter finner en ofte internt i en virksomhet.

Det er vanlig å se på forvaltningsmessige styringsrelasjoner som implisitte kontrakter. Implisitte kontrakter anvendes videre i forbindelse med etablering av interne markedssituasjoner innenfor den enkelte virksomhet eller andre former for markedsgjøring innenfor offentlig sektor. Denne type kontrakter kan også ses på som en forsterket form for mål- og resultatstyring.

Det bør ut fra dette ikke trekkes noe skarpt skille mellom hierarkisk forvaltningsstyring og kontraktstyring. Generelt innebærer bruk av kontraktsformen vanligvis en sterkere grad av formalisering av styringsrelasjonene, og tilrettelegging av mer markedslignende situasjoner. I det følgende brukes kontraktstyring i betydningen eksplisitte kontrakter eller rettskontrakter. Drøftingen av kontraktstyring i forhold til vanlig forvaltningsstyring vil da i første rekke handle mer om forutsetninger for bruk av eksplisitte kontrakter.

Kontraktstyring i offentlig virksomhet kan anvendes mellom ulike forvaltningsenheter/nivåer og aktører. Det vanlige er at offentlige virksomheter, både de som er organisert som forvaltningsorganer, og virksomheter som er organisert som egne rettsubjekt, inngår rettskontrakt med private aktører – så vel markedsaktører som ideelle organisasjoner. Stat og kommune kan også – som følge av at de er atskilte rettsubjekter - inngå rettslig bindende kontrakt med hverandre. Et forvaltningsorgan kan imidlertid ikke inngå en rettslig bindende kontrakt med et annet forvaltningsorgan på samme forvaltningsnivå. I så fall vil stat/kommunen inngå en forpliktende avtale med seg selv.

I prinsippet er det fullt ut mulig for en overordnet myndighet å utøve eierstyring og kontraktstyring overfor samme virksomhet, men kombinasjonen er problematisk styringsmessig sett. Det kan ofte være vanskelig å avgrense eierstyringen slik at den ikke griper inn i avtaleforholdet mellom oppdragsgiver og utførende enhet. Eier kan for eksempel pålegge virksomheten mer ambisiøse mål enn det er økonomisk grunnlag for. Den kan videre begrense ledelsens handlingsrom for drift av virksomheten eller bruke eierstyring til å løse uenighet om kontraktsvilkår mv. etter kontraktsinngåelse. Eier blir dermed medansvarlig for driften, og det blir vanskelig å holde ledelsen av virksomheten ansvarlig for oppnådde resultater. Dette kan føre til at ansattes respekt for avtalen svekkes, og at ledelsens interne autoritet undergraves. Slik eierstyring vil bryte med viktige forutsetninger for kontraktstyring knyttet til kontraktsinngåelse på frivillig grunnlag, virksomhetsledelsens handlingsrom innenfor avtalens rammer, og at kontrakten må være troverdig. For å unngå sammenblanding av ulike styringsformer og samtidig sikre at eierstyringen støtter opp under virksomhetsledelsen, er en mulig løsning at ansvaret for eierstyring

institusjonelt skilles fra ansvaret for kontraktsinngåelse og oppfølging.

Styring gjennom kontrakter – både eksplisitte og implisitte kontrakter – er knyttet til et bestiller-utfører forhold. Ved spesifiserte kontrakter kan bestiller (offentlige myndigheter) i prinsippet kunne sikre at en utfører handler i samsvar med bestillers interesser, og frambringer de tjenester som offentlige myndigheter benytter selv eller stiller til disposisjon for innbyggerne. En bestiller–utførerorganisering krever et klart skille mellom bestillerrollen og produsentrollen.

Sammenlignet med vanlig hierarkisk forvaltningsstyring vil bruk av bestiller-utførermodeller ev. kunne bidra bl.a. til å øke bevisstheten om og tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling, hvilke mål som skal legges til grunn for tjenesteproduksjonen, og til større konsentrasjon om og vektlegging av de resultater som skal realiseres. Dersom forutsetningene for bruk av kontraktstyring er til stede, vil bruk av bestiller-utførermodeller også kunne bidra til bedre kvalitet og ressursutnyttelse.

Kontraktstyring kan i prinsippet også ses på som et alternativ til at staten i lovs form delegerer gjennomføringen av en oppgave til kommunene.

8.3.4 Finansiering og organisering

Offentlig virksomhet, ytelser og tjenester kan finansieres på forskjellige måter. Finansieringsformen er også et styringsvirkemiddel. Som styringsvirkemiddel må den ses i sammenheng med andre former for styring av virksomheten, inklusive organisasjonens form – for eksempel regelstyring.

De mest vanlige formene for offentlig finansiering er rammefinansiering og refusjoner. Rammefinansiering betyr at størrelsen på inntektene som tildeles virksomheten, gis i form av en på forhånd fastlagt ramme eller sum. I forenklet form kan dette tilsvare en per capita finansiering (kostnad pr bruker for et gitt antall brukere). Refusjonsordninger kan utformes som en sats der størrelsen beregnes som andel av medgåtte kostnader ved bruk av innsatsfaktorer (kapital og arbeid), eller som et produksjonstilskudd per produsert enhet (resultatbasert). Budsjetteknisk kan refusjoner ha en lukket eller åpen ramme, dvs. med eller uten begrensninger i produsert mengde eller antall enheter.

Ulike finansieringsformer har ulike styringseffekter. Effektene kan deles inn i fire hovedkategorier:

- ordninger som bidrar til kostnadskontroll
- ordninger som stimulerer til aktivitet
- ordninger som stimulerer til kostnadseffektivitet
- ordninger som stimulerer til formålseffektivitet

Kostnadskontroll er et viktig hensyn. Det er tungt vektlagt i rammefinansieringssystemet. Rammefinansiering gir på den annen side mottaker i utgangspunktet stor frihet til å prioritere og foreta avveininger mellom aktivitetsnivå, kostnads- og formålseffektivitet innenfor den fastsatte summen. Driften av Aetat og trygdeetaten og det aller meste av arbeidsmarkedstjenestene er rammefinansiert. Hovedprinsippet for den statlige finansieringen av kommuneforvaltningen som sådan er rammefinansiering, mens det er opp til kommunene selv å velge intern finansieringsform for sosialtjenesten og de sosiale ytelsene og tjenestene.

Refusjonsordninger antas generelt å ha relativ høy formålseffektivitet fordi finansieringen knyttes til en bestemt tjeneste eller et formål. Effekten av refusjonsordninger vil ellers være avhengig av satsnivå i forhold til produksjonskostnader. Ved høy kostnadsdekning vil de stimulere høy aktivitet, men da gjerne på bekostning av kostnadseffektivitet og kostnadskontroll. Eksempel på refusjon i form av produksjonstilsudd er DRG-finansieringen av visse helsetjenester som brukes sammen med rammetilskudd som grunnfinansiering.

De økonomiske stønadsordningene hjemlet i folketrygdloven er i all vesentlighet finansiert gjennom refusjonsordninger med en åpen ramme. Dette gir seg utslag i at de bevilges som overslagsbevilgninger på statsbudsjettet. Ordningene er refusjonsbaserte, fordi utbetaling til den enkelte stønadsberettigede følger av regelverket som definerer rettighet og stønadsnivå. Den sterke regelstyringen innebærer at finansieringen kan anses som rimelig formålsrettet, men den er ellers i all hovedsak nøytral i fht. øvrige potensielle effekter.

Ordninger som stimulerer til formålseffektivitet forutsetter at resultatet som søkes oppnådd, eller i hvert fall produksjonen, kan måles på en god måte. Men innenfor velferdssektoren går resultatkravene i tjenesteytingen ofte på kvalitetsmessige forhold som kan være vanskelig å måle. Noen typer tjenester kan også være vanskelig å skille fra hverandre. Dette kan lett føre til målforskyvning mot resultater eller mål som er enklere å kvantifisere.

I et system med penger følger bruker eller en ordning med fritt brukervalg, kan beløpet den enkelte tildeles ses på som en spesiell form for refusjonsordning. I prinsippet vil konkurranse i markedet kunne ivareta hensynet til kostnadseffektivitet, mens brukernes muligheter til å velge mellom uli-

ke leverandører vil kunne stimulere til god kvalitet i tjenestene, gitt at samfunnet og brukeren har samme mål og brukeren har full/god informasjon om tilbyderne/tilbudet. I praksis vil forskjeller i kvalitet framkomme gjennom differensiering av pris som den enkelte må betale for tjenesten.

I kontraktssammenheng skilles det vanligvis mellom to hovedformer for finansiering: Finansiering med fastpris (fastpriskontrakter) og refusjonsordninger (kostnadsdekningskontrakter). Fastpriskontrakter betyr at det i kontrakten spesifiseres en kostnad eller bevilgning for tjenestene som skal leveres, basert på en underliggende per capita pris. Dette har likhetstrekk med tradisjonell rammefinansiering innen offentlig sektor. Refusjonsordninger betyr at finansiering knyttes til medgåtte utgifter gjennom en på forhånd avtalt kostnadsdekning, eller til et bestemt resultat som skal oppnås. Også ved kontraktstyring kan finansieringen skje ved hhv. åpen og lukket ramme.

I likhet med rammefinansiering er styrken ved fastpriskontrakter at de sikrer god utgiftskontroll og gir utfører stor frihet. Fordelen med fastpriskontrakter er videre at de fremmer kostnadseffektivitet, fordi de gir et insitament til å redusere kostnadene. En kostnadsreduksjon på en krone, øker således inntjeningen med et tilsvarende beløp. På den annen side kan en slik finansieringsform gi virksomheten insentiver til å redusere kvalitetskravet for å øke inntjeningen. Fastpriskontrakter er derfor en mindre egnet finansieringsform dersom høy kvalitet er det sentrale.

Ved kostnadsdekningskontrakter er virksomhetens inntjening mindre avhengig av realiserte kostnader. Siden refusjonen er knyttet til påløpte kostnader, vil inntektene gå ned dersom kostnadene reduseres. Dermed har leverandører ingen insentiver til å kutte ned på kvaliteten. Ulempen med kostnadsdekningskontrakter er at de gir dårlig kostnadskontroll og kan stimulere til investeringer i unødvendig ekstrautstyr og kvalitetsforbedringer som ikke er direkte relatert til selve tjenesten som leveres. Bruk av kostnadsdekningskontrakter kan således bidra til at en selv med ufullstendige kontrakter, likevel vil kunne oppnå tilstrekkelig høy kvalitet. Kostnadsdekningskontrakter gir imidlertid ingen garanti for at leverandøren vil prioritere kvalitet. Et problem her er bl.a. at denne type finansiering kan føre til kryss-subsidiering av utstyr mv som kan brukes til annen type virksomhet.

I hvilken grad en gjennom finansiering som styringsmiddel kan oppnå ønsket styring, er avgjørende for valg av andre styringsvirkemidler – inklusive direkte eierstyring og dermed organisasjonsform. Finansieringsform som effektivt styringsvirkemiddel er avhengig av at finansieringen kan brukes med sikkerhet som insentiv i forhold til det som er det egentlige mål for virksomheten.

8.3.5 Hvilke oppgaver bør organiseres som en del av forvaltningen?

I dette avsnittet drøftes hvilke oppgaver som ut fra et politisk styringsbehov er av en slik karakter at de bør organiseres som en integrert del av forvaltningen. For å vurdere dette spørsmålet kan det i utgangspunktet være hensiktsmessig å inndele velferdsforvaltningens oppgaver i to hovedtyper: Oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse og ulike former for tjenesteyting. Spørsmål om ansvar og oppgaver bør organiseres som ordinær(e) forvaltningsorgan(er) ev. bruk av særskilte fullmakter eller forvaltningsbedriftsformen tas ikke opp her.

Myndighetsutøvelse

Sentrale politiske myndigheter har en viktig funksjon som samfunnsstyrer gjennom ulike virkemidler som lovgivning, finansiering og myndighetsutøvelse. Myndighetsutøvelse kan være av forskjellig slag og er bl.a. knyttet til stat og kommunes rolle som regulerende myndighet, godkjenningsmyndighet, sanksjonsmyndighet mv. De sentrale former for myndighetsutøvelse er generell og individuell normering, kontroll og sanksjonering. Normering innebærer fastlegging av rettigheter og plikter generelt ved forskrifter eller individuelt ved enkeltvedtak. En vesentlig del av myndighetsutøvelsen dreier seg om den praktiske håndtering av lover og regler og disponering av virkemidler som grunnleggende griper inn i enkeltpersoners og virksomheters mv. rettigheter eller interesser.

Innenfor arbeids- og velferdsforvaltningens ansvarsområde omfatter myndighetsutøvelse bl.a. presisering og fortolkning av lovverk gjennom utarbeidelse av forskrifter, retningslinjer og rundskriv, å fatte enkeltvedtak om tilståelse av /avslag på ytelser, tjenester, og institusjonsplass/-opphold mv. Myndighetsutøvelse innebærer også bruk av offentlige midler, både i forhold til enkeltpersoner, virksomheter og organisasjoner mv.

Vurderinger angående rett til ulike ytelser og tiltak, og om aktuelle tilfeller faller inn under lovens bestemmelser, innebærer ofte utøvelse av skjønn. Sosialtjenesten har et stort handlingsrom for bruk av skjønn på de fleste av saksområdene. I stor grad gjelder dette også for Aetat, mens vedtak innenfor trygdeetatens saksområder spenner fra sterkt regelstyrte til relativt skjønnspregete.

Tradisjonelt har en sett det som viktig at disse oppgavene, og særlig der handlingsrommet for skjønnsutøvelse er stort, ivaretas på en formålseffektiv og rettsikkerhetsmessig betryggende måte og under et politisk og konstitusjonelt ansvar. En har lagt vekt på at virksomheter som har ansvar for denne type myndighetsutøvelse, må stå i et direkte underordnings- og instruksjonsforhold til politiske myndigheter og derfor bør organiseres innenfor rammene av forvaltningshierarkiet. Det politiske styringsbehovet på disse områdene begrunnes også ut fra et samordningssynspunkt, med sikte på at det skal bli en tilfredsstillende helhet og sammenheng i hele den offentlige forvaltning.

Organisering og avgrensning av myndighetsutøvelse mv. til forvaltningsorganformen er imidlertid ikke absolutt. På enkelte områder finnes eksempler på myndighetsutøvelse som er lagt utenfor den sentrale statlige eller kommunale forvaltningen. Det kan gjelde i saker der politiske myndigheter gjennom lov og forskrifter på en entydig måte definerer premissene for avgjørelsen. Myndighetsutøvelsen vil da kunne ledes direkte ut av lovverket uten mulighet for bruk av skjønn. Hvorvidt ansvaret for denne type oppgaver skal plasseres i eller utenfor forvaltningen, vil da være mer et spørsmål om hva som er hensiktsmessig eller praktisk.

Det nærmeste en kommer denne type oppgaver innenfor velferdsforvaltningen er de regelstyrte stønadsordningene i folketrygden, som for eksempel barnetrygd og alderspensjon. Vilkårene for rett til stønad og nivået på ytelsene er her i stor grad entydig definert i regelverket. Alternativer til å organisere denne type oppgaver i forvaltningsorganer kan være å etablere et foretak eller selskap, at oppgavene settes ut gjennom kontraktstyring eller at ansvaret for oppgaveløsningen delegeres til kommunene. Valget vil bl.a. være avhengig av hva som er mest kostnadseffektivt og hvilken organisering som gir offentlige myndigheter best kontroll over oppgaveløsningen.

På den annen side kan behov for skjønnsanvendelse i oppgaveløsningen være et argument for at myndighetsutøvelse plasseres utenfor forvaltningen. Dette er tilfelle innenfor helsesektoren der særlig legene har en sentral rolle som myndighetsutøvere. Gjennom sin praksis tar legene en rekke beslutninger om pasientbehandling og hvilke type undersøkelser og ulike behandlingsformer mv. som skal benyttes i det enkelte tilfellet. Når denne type myndighetsutøvelse er lagt utenfor forvaltningen er begrunnelsen vanligvis at legestanden utøver et profesjonelt og faglig skjønn som det vil være uforsvarlig å legge til tradisjonelt hierarkiske forvaltningsorganer. I noen grad kan myndighetsutøvelse forvaltet av bestemte yrkesgrupper eller profesjoner utenfor forvaltningen også være historisk betinget og bygge på tradisjoner eller reflektere maktforhold. Slik profesjonsbasert myndighetsutøvelse kan også organiseres eller plasseres innenfor forvaltningsorganer under direkte politisk styring. Et eksempel på dette er sosionomene som har en dominerende rolle i forvaltningen av sosialtjenesten. Bruk av myndighetsutøvelse som krever faglig/profesjonelt skjønn vil dermed primært være et spørsmål om hvordan organisere profesjonell fagkompetanse i forhold til beslutningssystemet – å anvende tilgjengelig ekstern fagkompetanse eller bygge opp fagkompetanse internt i forvaltningen – og hvordan denne kompetansen skal styres. Dersom kompetansen organiseres internt, kan styringen håndteres innenfor tradisjonell forvaltningsstyring. Ved bruk av ekstern kompetanse kan dette sikres for eksempel gjennom kontraktstyring.

Tjenesteproduksjon

Produksjon av tjenester krever i utgangspunktet andre organisasjonsformer og styringsmekanismer enn oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse. Produksjon av tjenester er primært relatert til brukerbehov. Dette krever organisasjonsformer som er velegnet til å kunne håndtere raske omstillinger, fleksibilitet i oppgaveløsning, nyskaping og innovasjon. Forvaltningsorganer, som særlig skal fremme rettssikkerhet, rettsriktige avgjørelser og kvalitetssikring, kan være mindre egnet til å ivareta dette. Forvaltningens organisering av tjenesteproduksjon kan gi myndighetene godt innsyn i produksjonen. Den politiske styringen vil kunne utøves på en direkte måte og i utgangspunktet omfatte alle sider ved produksjonen. På den annen side kan tjenesteproduksjon bli preget av forvaltningsmessige verdier og formål, med potensielt negative konsekvenser for effektivitet og brukerretting av tjenestene. Politisk styring av tjenesteproduksjon synes derfor mindre påkrevet enn for oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse. For offentlige myndigheter er styringsbehovet knyttet til tjenesteproduksjon i første rekke et spørsmål om denne produksjonen er i samsvar med, eller oppfyller det forsyningsansvar myndighetene har på området. Dvs. om produsenten produserer tjenester i ønsket mengde og kvalitet til lavest mulige kostnader.

Det avgjørende blir hvordan nødvendige kontroll med tilbudet kan kombineres med den mest mulig kostnadseffektive produksjon. Spørsmålet

blir om nødvendig kontroll kan oppnås gjennom eierstyring eller kontraktstyring. Et utgangspunkt kan være at bare dersom det ikke er mulig å sikre tilstrekkelig kontroll med mengde og kvalitet gjennom slike styringsformer, bør forvaltningsorganisering av tjenesteproduksjon være aktuelt.

Spesielt om organisering av bestillerfunksjonen

Dersom stat eller kommune utøver kontraktstyring, vil det bestilleransvaret de har som part i et kontraktsforhold, falle sammen med og framstå som en formalisering av et forsyningsansvar. Bestilleransvaret omfatter vanligvis følgende forhold:

- Ansvar for å avdekke behovet for tjeneste/målgruppe.
- Definere nærmere mål, kvalitet og omfang på tjenestetilbudet
- Sørge for at det finnes en finansiering for tjenesten/fordele budsjettmidler, men uten nødvendigvis selv å stå for finansieringen.
- Fungere som klageinstans.
- Kvalitetssikre produksjonen.

Behovsavklaring og definering av målgruppe for tjenesten krever god kunnskap om brukerne, bl.a. i form av brukerundersøkelser mv. Definering av mål, kvalitet og omfang på tjenestetilbudet, avklaring av finansiering mv. vil kreve nær kontakt med politiske myndigheter. Det vil også kreve god kunnskap om markedet og potensielle leverandører.

Bestilleransvaret dreier seg grunnleggende om tjenestetilbudets omfang, innretning, kvalitet og kostnader. Det er viktig at dette ansvaret forankres på en måte som sikrer styrbarhet, kontroll og samordning - at ivaretakelsen skjer i samsvar med de grunnleggende mål som blir trukket opp på vedkommende område, og at tjenesteytingen imøtekommer befolkningens behov på en effektiv og tilfredsstillende måte. Å legge et bestilleransvar til andre offentlige instanser som er involvert i tjenesteproduksjon vil være problematisk, bl.a. ut fra prinsippet om likebehandling av aktørene i markedet. Kontraktsinngåelse er en viktig oppgave som ligger i et bestilleransvar.

Tildeling av kontrakter om kjøp av varer og tjenester er i sin karakter en type beslutning som innebærer fastlegging av rettigheter og plikter og faller dermed inn under offentlig myndighetsutøvelse. Det gjelder både innhenting og behandling av anbud og beslutning om selve tildeling av kontrakten. Det er naturlig at den som har beslutningsansvar i kontraktsammenheng, også har ansvar for å definere hvilke krav som skal stilles til tjenesten mv. Ivaretakelse av et bestilleransvar vil således være en oppgave av lignende karakter som enkeltvedtak og som behandles etter de samme offentligrettslige regler mv.

Også andre forhold taler for at bestilleransvaret bør ses i nær sammenheng med utarbeidelse av forskrifter, retningslinjer etc. og avgjørelser om enkeltvedtak for samme type tjenester og tiltak. Det dreier seg om oppgaver med dels overlappende kompetansebehov. En samordning vil således gi synergier på kompetansesiden og bidra til fleksibilitet i ressursutnyttelsen. Samlet sett tilsier dette at bestillerfunksjonen bør ligge nært politiske myndigheter – enten den nå er organisert som et statlig eller et kommunalt ansvar, eller ev. som et delt ansvar.

Et annet spørsmål er om bestillerfunksjonen ved et ev. statlig ansvar bør plasseres sentralt eller splittes opp i mindre desentrale enheter. En sentralisert bestillerfunksjon kan være hensiktsmessig for å sikre integrering og ivaretakelse av et helhetsperspektiv. Det vil også være stordriftsfordeler forbundet med en sentralisert løsning, bl.a. på kompetansesiden. En sentralisert enhet gir videre en betydelig potensiell markedsmakt og forhandlingsstyrke. En slik organisering kan dessuten være hensiktsmessig dersom tjenestene i en viss grad er standardiserbare, og som er rimelig lett å kvantifisere og måle. Ved en desentralisert løsning tapes lett helhetsperspektivet, det vil være vanskeligere å trekke ut samordningsgevinster, bestillerfunksjonen kan bli sårbar kompetansemessig sett, forhandlingsstyrke og markedsmakt vil være svakere enn ved en sentralisert løsning.

En desentralisering av bestilleransvaret kan på den annen side være hensiktsmessig dersom det er vanskelig å kvantifisere tjenesteproduksjonen og måle resultater. En desentralisering kan videre gi større nærhet til leverandører og brukere og dermed bidra til bedre kunnskaper om tjenestene, brukerne og ulike leverandører. Den organisatoriske plasseringen av bestillerfunksjonen vil også bero på hvor sentralisert eller desentralisert man velger å legge beslutningsansvaret for øvrig myndighetsutøvelse på tjenesteområdet.

8.3.6 Forutsetninger for bruk av kontraktstyring

Det er flere betingelser som må være tilstede for at kontraktstyring skal fungere som et effektivt og formålsrettet virkemiddel. Problemene er særlig knyttet til forhold som fører til ufullstendige kontrakter som følge av markedssvikt.

For det første er det et grunnleggende sty-

ringsmessig problem for offentlige myndigheter (oppdragsgiver) at utfører eller produksjonsenheten ofte kan ha bedre kunnskap om de økonomiske sidene ved produksjonen enn myndighetene. Styringsproblemene kan ytterligere øke dersom oppdragsgiver og utfører har ulik målstruktur, dvs. har motiver for å forfølge ulike interesser. I en slik situasjon kan utfører utnytte den friheten som ligger i eget handlingsrom til i det skjulte å arbeide mot mål som ikke avklart med, eller som ikke er kjent for oppdragsgiver («opportunistisk adferd»). Dersom utfører velger å opptre opportunistisk, kan det føre til at oppdragsgiver ikke når sine mål fullt ut. I kontraktsammenheng kan asymmetrisk informasjon og manglende sammenfall i interesser føre til at det avtales leveranser der tjenesten/tiltaket ikke produseres på en kostnadseffektiv måte, eller at prisen som avtales for et oppdrag ligger høyere enn de faktiske kostnadene ved oppdraget.

Opportunistisk adferd vil ikke bare kunne oppstå ved kontraktstyring, men er et problem knyttet til styringsrelasjoner mer generelt, også internt i en organisasjon og i forholdet mellom overordnet myndighet og en underliggende virksomhet. Det er neppe grunnlag for å anta at interessemotsetninger og informasjonsproblemer er fundamentalt forskjellig innenfor offentlig virksomhet, som mellom offentlig og privat virksomhet. Men offentlige myndigheter vil i utgangspunktet ha flere virkemidler å spille på dersom produksjonen skjer i egen regi. Dersom tjenesteproduksjon skjer internt i samme organisasjon som ivaretar styringsfunksjonen, vil oppdragsgiver eller styringsenheten kunne utøve styring gjennom interne retningslinjer, løpende instrukser og direkte kontroll. I egen organisasjon vil en også ha mer direkte tilgang til informasjon om kostnadsforhold og mulighet for innsyn og kontroll med produksjonsvirksomheten. Interessemotsetningene kan antas å være mindre enn der produksjonen skjer eksternt.

Dersom tjenesteproduksjonen skjer i en offentlig virksomhet organisert som et eget rettsubjekt, vil overordnet myndighet kunne styre gjennom eierskapet. Gjennom å utøve eierstyring får offentlige myndigheter en ekstra styringsmulighet sammenlignet med kontraktstyring. Problemer knyttet til opportunistisk adferd fra utførers side kan således være et argument for at det offentlige selv tar ansvar for å produsere tjenester i stedet for å inngå kontrakter med eksterne leverandører. Bruk av implisitte kontrakter basert på tillit og/eller autoritet vil da kunne være aktuelle.

For det andre kan det ved kontraktstyring ofte by på problemer å definere hvilke resultater som skal oppnås, og særlig hvilken kvalitet som skal være på tjenesten/tiltaket. Tjenestebehovet er ofte sammensatt, og viktige kvalitative sider ved tjenestene er vanskelig å måle og dermed også vanskelig å kontraktsfeste. Enda mer problematisk blir det når kvalitetskravet også innebærer krav om kvalitative like tjenester i forhold til samme behov, eller når kvalitet også inkluderer lik tilgang til tjenestene. Kontraktsløsninger kan også ha problemer med å ta høyde for sammenhengende tjenesteområder og behov for fleksible samarbeidsløsninger.

Kvalitet i tjenesteytingen kan i noen grad sikres gjennom at produsenten (leverandøren) har ansatte med komplementær kompetanse som gir grunnlag for å vurdere avveiningen mellom pris og kvalitet. Dersom det ikke lar seg gjøre å fastsette operasjonelle mål for kvalitet, kan sterk vektlegging på kostnadsreduksjoner lett skje på bekostning av tjenestekvalitet, eller at enkle og «lønnsomme» brukere prioriteres framfor krevende og «kostbare» brukere. Dersom kvalitet og lignende sentrale egenskaper ved tjenesten ikke lar seg kontraktsfeste på en operasjonell måte, kan offentlig produksjon og eierstyring være et alternativ.

For det tredje kan kontrakter ha problem med å håndtere relasjonsspesifikke investeringer, dvs. investeringer i kapital, utstyr og kompetanse mv som det er vanskelig for en leverandør å finne alternativ anvendelse for. Risikoen for ikke å få forlenget en kontrakt kan i en slik situasjon lett føre til underinvesteringer i nødvendige innsatsfaktorer. På den andre siden kan leverandørens ønske om «garantier» for framtiden binde oppdragsgiver til et langsiktig kontraktsforhold med en leverandør som ikke vil ha noen reell konkurranse i markedet. Leverandøren vil kunne utnytte denne situasjonen i framtiden ved å kreve høyere økonomisk kompensasjon enn det kostnadsforholdene ved produksjonen skulle tilsi. Dersom en kontrakt ikke kan håndtere relasjonsspesifikke investeringer, kan en mulighet være at det offentlige går inn som eier av utstyr og bygninger som så leies ut til en tjenesteprodusent. Problemet med en slik løsning er at leietaker ofte vil ha svake insentiver til å vedlikeholde utstyr og bygninger, og at vedkommende ikke vil ha særlig interesse av å gjøre effektivitetsfremmende nyinvesteringer.

For det fjerde kan ulike transaksjonskostnader i forbindelse med kontraktstyring bli så høye at vinningen går opp i spinningen (kostnader ved kontraktsutforming, forhandlingen, kontroll og ved ev. kontraktsbrudd).

Også manglende kapasitet og kompetanse kan by på utfordringer i forbindelse med kontrakter, men dette er mer et praktisk og et midlertidig problem.

Gjennom utforming av ulike insitamentsystemer i kontraktene kan det være mulig i noen grad å håndtere problemer knyttet til opportunistisk adferd, kvalitetskontroll og relasjonsspesifikke investeringer. Fastpriskontrakter kan sikre god utgiftskontroll og fremme kostnadseffektivitet. På den annen side kan denne kontraktsformen gi svakere kontroll med kvalitet og andre forhold ved tjenesten som kan være vanskelig å konkretisere på en presis måte. Rammefinansiering innenfor offentlig virksomhet vil kunne ha mye den samme virkning som fastpriskontrakter.

Kostnadsdekningskontrakter gir svake insentiver til kostnadsreduserende innsats med påfølgende fare for ineffektiv produksjon, særlig dersom dette kan føre til kryss-subsidiering. På den annen side kan denne type finansiering bidra til at hensynet til kvalitet ivaretas på tilfredsstillende måte. Refusjonsordninger innenfor offentlig virksomhet vil kunne ha mye den samme virkning som kostnadsdekningskontrakter. Ved å kombinere elementer fra både fastpriskontrakter og kostnadsdekningskontrakter vil det langt på vei være mulig å ivareta både hensynet til kostnadseffektivitet og kvalitet ved tjenesten. Slike kontrakter («insentivkontrakter») vil da inneholde både et fastpriselement og et kostnadsdekningselement. Disse elementene kan kombineres i ulik grad avhengig av om det er kostnadseffektivitet eller kvalitet som er høyest prioritert.

Spørsmålet om eierstyring vs. kontraktstyring blir dermed i stor grad et spørsmål om en i kontraktsutformingen vil kunne få etablert et insitamentsystem som både kan fremme nødvendig kostnadseffektivitet og tjenestekvalitet og som samtidig kan bidra til å håndtere relasjonsspesifikke investeringer. Dersom dette ikke er mulig, kan egenproduksjon og eierstyring være å foretrekke.

Det er imidlertid ikke gitt at kontraktstyring vil være mer fordelaktig enn direkte forvaltningsstyring eller eierstyring, selv når disse forutsetningene i rimelig grad er til stede. For eksempel kan det tenkes at kostnadsstrukturen i offentlig virksomhet er gunstigere enn i virksomheter som er aktuelle for kontraktstyring. Kostnadsstrukturen vil bl.a. være påvirket av mulighetene for stordriftsfordeler. Statlig virksomhet har her en åpenbar fordel sammenlignet med de fleste private aktører og de aller fleste kommuner. Kostnadsstrukturen vil også være påvirket av mulighetene for å kunne ivareta ev. breddefordeler i produksjonen gjennom for eksempel samproduksjon og samordning av tjenester. Dette vil samtidig kunne sikre et mer helhetlig tilbud. Det er grunn til å tro at både stat og kommuner vil være bedre i stand til å utnytte disse fordelene enn private virksomheter.

Betydningen av konkurranse

Informasjonsasymmetrier og manglende mulighet for kvalitetskontroll mv. er som nevnt foran, knyttet til markedssvikt. I velfungerende markeder vil dette ikke representere noe problem. Under gitte forutsetninger vil konkurranse føre til en effektiv allokering av samfunnets ressurser. Den vil sikre at produksjonen skjer i de virksomheter som er mest effektive eller har best resultatoppnåelse. Konkurranse kan også virke disiplinerende for virksomhetene og gi insentiver til kontinuerlig å kutte kostnader og kvalitetsforbedre tjenestene. Manglende tjenestekvalitet vil gi seg utslag i redusert etterspørsel og svekket inntjening for leverandøren. Grad av konkurranse i markedet vil derfor ha stor betydning for valg mellom ulike organisasjons- og styringsformer. Kontraktstyring og bruk av bestiller-utførermodeller vil ofte være velegnet til å koble med konkurranse. Konkurranse gjennom utlysning av anbud vil kunne sikre at oppdraget går til den mest effektive produsenten/leverandøren.

En vanlig konkurranseform i forbindelse med bruk av kontraktstyring er konsesjons- eller anbudskonkurranse. Anbudskonkurranse er særlig aktuelt på områder der det eksisterer stordriftsfordeler, slik at det er lite hensiktsmessig at mer enn en produsent har ansvar for leveransen. Anbud introduserer dermed konkurranse i forkant av kontraktsinngåelse og ofte monopolproduksjon i etterkant. Problemer knyttet til anbudsformen vil særlig være i situasjoner med mangel på effektiv konkurranse som lett kan føre til anbudssamarbeid, mulighet for underinvesteringer i utstyr som mangler alternativ anvendelse på grunn av tidsbegrensning i anbudsperioden, og problemer med kontroll av kontraktsutførelsen på grunn av eksterne forhold.

Alternativt til anbudskonkurranse er konkurranse i markedet og et system med penger følger bruker. Her konkurrerer flere tjenestetilbydere samtidig om brukerne. Et tilstrekkelig antall tilbydere som ikke samarbeider vil kunne sikre effektiv konkurranse. Brukerne vil her kunne selv velge hvilken tilbyder de vil gå til, ev. kan offentlige myndigheter bestemme utvelgelsen, dersom fritt valg ikke gir tilstrekkelig insitament til måloppnåelse.

Målestokkonkurranse er en tredje form for konkurranse, som innebærer at en virksomhet vurderes/evalueres i forhold til kostnadsnivå mv.

hos andre virksomheter i samme bransje. Målestokkonkurranse forutsetter at virksomhetene er rimelig sammenlignbare. Målestokkonkurranse kan også brukes som et supplement til anbudskonkurranse, ved å sikre at en produsent konkurranseeksponeres også innenfor anbudsperioden.

8.3.7 Forutsetninger og muligheter for endring i organisering og styring av velferdsforvaltningen

På oppdrag fra utvalget har Handelshøyskolen BI (Moen og Riis, 2004) foretatt en utredning av hvilke av velferdsforvaltningens samlede oppgaveportefølje som bør organiseres som del av forvaltningen og hvilke oppgaver som ev kan utføres eksternt, dvs. kontraktstyres.

Velferdsforvaltningens kjerneoppgaver er i utredningen avgrenset til skjønnsbasert myndighetsutøvelse og oppfølging av enkeltindivider, med tilhørende kjernekompetanse knyttet til kunnskap om regelverket, kompetanse til å vurdere brukerbehov og til å selektere brukere, samt evne til koordinering over et bredt sett med virkemidler. Andre oppgaver bør i følge utredningen i utgangspunktet kunne settes ut med mindre ulempene knyttet til kontraktstyring blir for store. Ulempene vil både for private og offentlige aktører i stor grad være knyttet til

- ufullstendige kontrakter
- mangelfull konkurranse i markedet
- irreversible investeringer

I utredningen legges det også vekt på produksjonstekniske forhold (bl.a. beslektede tjenester i markedet) og administrative kostnader forbundet med kontraktstyring.

Utredningen har i forhold til muligheten for kontraktstyring avgrenset seg til de oppgaver som etatene i dag utfører selv, og har ikke vurdert hensiktsmessigheten av eksterne kjøp for oppgaver som allerede er kontraktstyrt. Utredningen har vurdert følgende områder: Formidling av ordinært ledige, yrkeshemmede og langtidsledige (intensiv formidling), avklaring og utarbeiding av tiltaksplan i Aetat, tekniske hjelpemidler, arbeid med gjennomføring av IA-avtalen og sterkt regelstyrte forvaltningsoppgaver i trygdeetaten, personrettede tiltak og hjelpe- og avlastningstiltak innenfor sosialtjenesten.

I følge utredningen er potensialet for kontraktstyring - utover de oppgaver som allerede i dag kjøpes eksternt - forholdsvis begrenset. Formidling mv. av ordinært ledige bør i følge utredningen utføres av etaten selv. Dette begrunnes dels med at oppgavene gir læringseffekter for Aetat og utnytter breddefordeler i etaten, og dels at kontraktsstyring vanskeliggjøres av at brukerne er svært heterogene. Utredningen mener at formidling av yrkeshemmede og langtidsledige (intensiv formidling) bør kunne utføres av eksterne leverandører. Utredningen påpeker at det også her vil kunne være problemer med heterogenitet, og at det vil kunne være en viss risiko for formidling til jobber med lav kvalitet, men at differensierte satser i noen grad vil kunne løse dette. Kontraktstyring nevnes også som en mulighet når det gjelder design av arbeidsmarkedsopplæring på et overordnet nivå. Den påpeker videre at visse sider ved hjelpemiddelforvaltningen bør vurderes med sikte på ekstern oppgaveløsning. Oppgaveløsning innenfor IA-avtalen bør i følge utredningen i hovedsak utføres internt, bl.a. fordi det dreier seg om oppfølgingsoppgaver som bør ligge innenfor forvaltningen. Tilsvarende gjelder sterkt regelstyrte forvaltningsoppgaver, bl.a. av hensyn til nødvendig kvalitetssikring av saksbehandlingen. Innenfor sosialtjenesten har personrettede tiltak og hjelpe- og avlastningstiltak i følge utredningen mange likhetstrekk med hhv. intensiv arbeidsformidling og visse helsetjenester, der kontraktstyring vil kunne være et velegnet virkemiddel. Rapporten peker imidlertid på at dette vil kreve tett oppfølging fra sosialtjenestens side, og at de administrative kostnadene kan bli store relativt sett hvis oppdragene blir for små og fragmenterte.

Utvalget registrerer at det ikke synes å foreligge behov for store justeringer på området i forhold til dagens situasjon. Utvalget legger dette til grunn i sine vurderinger av mulige organisasjonsmodeller og i sin tilrådning av modell. Utvalget merker seg de områdene som utredningen peker på som aktuelle for kontraktstyring. Når det gjelder spørsmål om ev kontraktstyring av intensiv formidling vises det også til pågående forsøk i Aetat med kontraktstyring av arbeidsformidling (inkludert nødvendig kvalifisering) av yrkeshemmede og langtidsledige.

Utredningen fra Handelshøyskolen BI har gjort en foreløpig vurdering av områder og oppgaver som kan egne seg for kontraktstyring, og tiltakene vil kreve mer utredning og en grundig vurdering dersom de ev. skal kunne gjennomføres. Det vil i første rekke være opp til en ny organisasjon i en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning å foreta en slik vurdering. Den nye organisasjonen bør så langt som formålstjenlig, utnytte de muligheter som ligger i bruk av kontraktstyring av tjenesteproduksjonen. Utgangspunktet må være at kontraktstyring skal brukes som et aktivt virkemiddel for å oppnå en kostnadseffektiv organisering. Utval-

get vil understreke at spørsmål om bruk av kontraktsstyring og eksterne leverandører bør være til løpende vurdering både hos politisk ansvarlige og ledelse(ne) i en ev. ny arbeids- og velferdsforvaltning.

8.3.8 Utvalgets vurdering av organisering og styring av offentlig ansvar

På bakgrunn av drøftingen foran vil utvalget legge følgende til grunn for styring og organisering i en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning:

- Myndighetsutøvelse krever ordinært tett politisk styring og bør vanligvis organiseres nært politiske myndigheter i forvaltningsorganer.
- Myndighetsutøvelse i saker der politiske myndigheter på en entydig måte definerer premissene for avgjørelse kan ev. plasseres utenfor forvaltningen. Tilsvarende gjelder myndighetsutøvelse som bygger på profesjonelt og faglig skjønn som det av sterke faglige hensyn kan være uforsvarlig å legge til tradisjonelt hierarkiske forvaltningsorganer. Alternativene til vanlig forvaltningsstyring i denne type saker vil være organisasjonsformer der styringsbehovet ivaretas gjennom eierstyring, gjennom kontraktstyring, eller at statlig ansvar delegeres til kommunene.
- Bestilleransvaret bør ses i sammenheng med annen type myndighetsutøvelse på tilsvarende saksområde, og bør organisatorisk ligge nært politiske myndigheter.
- Om ansvaret for bestillerfunksjonen bør sentraliseres (i en enhet), eller desentraliseres og spres på flere mindre enheter er et spørsmål som må avklares i det enkelte tilfelle. Viktige hensyn i denne vurderingen er bl.a. organisatorisk plassering av ansvar for øvrig myndighetsutøvelse, muligheter for å standardisere, kvantifisere og måle tjenestekvalitet og ønskede resultater, muligheter for å ivareta helhetshensyn, oppnå stordriftsfordeler på kompetansesiden og betydningen av markedsmakt og forhandlingsstyrke.
- Tjenesteproduksjon vil ordinært kunne skje mer formålstjenlig med andre styrings- og organisasjonsformer enn de som passer for myndighetsutøvelse og lignende, og bør i utgangspunktet ikke organiseres sammen med forvaltningsoppgaver. For å oppnå kostnadseffektivitet og samtidig nødvendig politisk styring, kan offentlige myndigheters tjenestebehov dekkes gjennom eierstyring av produsenter organisert som selvstendige rettsubjekter (foretak, selskaper etc.) eller ved kontraktstyring.
- Bruk av kontraktstyring kan være problematisk dersom det foreligger betydelig grad av asymmetrisk informasjon og ulik målstruktur mellom bestiller og utfører, om viktige kvalitative sider mv. er vanskelig å måle og kontraktsfeste på en presis måte og, dersom det foreligger relasjonsspesifikke investeringer. I disse situasjonene kan offentlig produksjon og eierstyring være et alternativ.
- Om offentlig produksjon og eierstyring skal foretrekkes framfor kontraktstyring, er avhengig av hva som kan oppnås gjennom finansiering og bruk av insitamentsystemer i kontraktsutformingen. Fastpriskontrakter kan fremme kostnadseffektivitet, men kan gi svakere kvalitetskontroll mv. Kostnadsdekningskontrakter gir svake insentiver til kostnadseffektivitet, men kan bidra til at tjenestekvalitet ivaretas på en tilfredsstillende måte. Insentivkontrakter med kombinasjon av fastpris- og kostnadsdekningselement kan sikre en god avveining mellom kostnadseffektivitet og kvalitet. Dersom dette ikke er mulig, kan egenproduksjon og eierstyring være å foretrekke.
- Selv om forutsetningene for bruk av kontraktstyring er til stede, kan offentlig produksjon og eierstyring likevel være å foretrekke dersom kostnadsstrukturen i offentlig virksomhet er gunstigere enn i virksomheter aktuelle for kontraktstyring, bl.a. som følge av stordrifts- eller breddefordeler.
- Grad av konkurranse på produsent- eller tilbydersiden vil kunne ha stor betydning for valg mellom ulike organisasjons- og styringsformer. Konkurranse i markedet vil kunne bidra til økt måloppnåelse i tjenesteproduksjonen gjennom kontraktstyring. Anbudskonkurranse ev. i kombinasjon med målestokkonkurranse vil være særlig aktuelt på områder der det eksisterer stordriftsfordeler og på markeder med begrenset konkurranse, mens markedskonkurranse (penger følger bruker) vil være mest aktuelt på områder med høy konkurranseintensitet.

8.4 Andre hensyn

8.4.1 Kobling mellom rettigheter og plikter

I dette avsnittet drøftes hvilken betydning behovet for en tett samordning av beslutninger om hhv. rettigheter og plikter i regelverket kan ha for organisering. Utvalget fokuserer på koblingen mellom arbeidsrettede tjenester/tiltak og relaterte ytelser.

Det gis en oversikt over foreliggende empirisk materiale om dette. Avslutningsvis foretar utvalget en vurdering av implikasjoner for organisering sett i lys av hvilke formål en tett samordning skal fremme, og andre relevante hensyn.

Samordningsbehov knyttet til rettigheter og plikter

Arbeidslinjen i velferdspolitikken innebærer at hensynet til yrkesdeltakelse og forpliktelser og krav til den enkelte som mottar en ytelse mv. i økende grad er blitt lagt til grunn for velferdspolitiske reformer. Aktivisering og ansvarliggjøring, vilkårsetting og kobling mellom den enkeltes rettigheter og plikter har stått sentralt. Det har vært økt fokus på at tilgangen til en offentlig velferdsytelse gjøres betinget av en motytelse fra enkeltindividet, dvs. at brukeren må påta seg visse forpliktelser eller aktiviteter i forbindelse med mottak av en ytelse. Slike koblinger kan framgå direkte i regelverket i form av plikter som pålegges den enkelte som betingelse for å få en ytelse, eller i form av plikter som kan pålegges den enkelte etter en konkret vurdering. Krav til stønadsmottaker kan for eksempel omfatte plikt til å gi opplysninger, delta i tiltak eller andre typer aktiviteter, være tilmeldt arbeidsformidlingen og være reell og aktiv arbeidssøker. Rettigheter og plikter knyttes ytterligere sammen gjennom mulighet for bruk av sanksjoner (bortfall av ytelse mv) overfor stønadsmottakere som av ulike grunner ikke overholder pliktene.

Plikter og aktivitetskrav til den enkelte forutsetter gjerne at det offentlige samtidig skaffer til veie hensiktsmessige tiltak eller tjenestetilbud, som det offentlige kan produsere selv eller kjøpe i markedet. For at plikter og trussel om sanksjoner skal framstå som reelle, er det påkrevet med kontroll og oppfølging av stønadsmottakere. Den som setter vilkår har plikt til å følge opp/kontrollere at den enkelte bruker handler i samsvar med pålagte plikter og krav, og ev. vurderer sanksjoner dersom dette ikke skjer. Dette forutsetter samordning av beslutninger om tilståelse av aktuelle tjenester og relaterte ytelser, inklusive oppfølging og kontroll av den enkelte bruker. Det forutsetter også en viss kontroll og styring med selve tjenesteproduksjonen.

Koblingen mellom rettigheter og plikter (ytelser og tjenester) kan dermed også ha betydning for de krav som bør stilles til beslutningsstruktur og organisering. I en rapport som oppsummerer erfaringene med den aktive arbeidsmarkedspolitikken i utvalgte land, anbefaler OECD at beslutninger om tildeling av arbeidsrettede tjenester og relaterte ytelser, bør samordnes og integreres og helst foretas av en og samme instans (OECD, 2000). Dette er også et sentralt argument i drøftingen av ulike organisasjonsmodeller i St.meld. nr. 14 (2002-2003).

Forpliktelser og aktivitetskrav knyttet til tilståelse av ytelser forekommer innenfor ulike stønadsordninger. Fokus i dette avsnittet er kobling mellom arbeidsrettede tjenester/tiltak og relaterte ytelser. Med det menes tiltak og tjenester og midlertidige livsoppholdsytelser der formålet er tilbakeføring til arbeid. Den enkeltes plikt til å gi opplysninger om endringer i forhold som lå til grunn for opprinnelig vedtak, gjelder generelt ved tilståelse av velferdsytelser og tiltak, og vil derfor ikke bli nærmere drøftet her.

Spørsmål om organisering av beslutningsstrukturen for arbeidsrettede tjenester/tiltak og relaterte ytelser dreier seg ikke bare om hvilke tjenester og ytelser som det er viktig å samordne. Det er også nødvendig å vurdere styrken i samordningsbehovet og hvorvidt det er mulig å sikre effektiv samordning på annen måte, for eksempel gjennom kontraktstyring. Dette reiser bl.a. spørsmål om grad av skjønnsutøvelse i tjenesteytingen og hvorvidt det vil være mulig å utforme operative kriterier for bruk av skjønn. Stort rom for skjønn kan vanskeliggjøre både kontraktstyring og eierstyring, og kan tilsi at beslutning om tilståelse av tjenester og relaterte ytelser og tilhørende oppfølging og kontroll bør skje i samme organisasjonsenhet.

Behovet for organisatorisk samling av beslutningsansvaret for arbeidsrettede tjenester og relaterte ytelser må også vurderes i lys av hvordan vilkår om aktivitet og tjenester praktiseres og hvilke virkninger aktivitetskrav mv. eventuelt har i forhold til formålet med samordningen. Dersom forpliktelser og krav i lovgivningen i en situasjon med organisatorisk samordning ikke følges opp i praksis, eller dersom forpliktelsene/vilkårene som er satt ikke gir de tilsiktede effekter, kan det tilsi at det legges mindre vekt på koblingen mellom rettigheter og plikter som argument for en bestemt organisering. Svake eller manglende effekter kan imidlertid også skyldes at de arbeidsrettede tiltakene ikke er effektive nok eller ressurs- og kompetansemangel i forvaltningen mv.

Oversikt over forpliktelser og vilkår mv. i regelverket

Arbeidsrettende tjenester og aktiviteter som vilkår for rett til ytelse finnes innenfor en rekke stønadsordninger. Det gjelder ytelser ved arbeidsledighet

(dagpengeordningen og individstønad ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak), sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger/-stønad, midlertidig uførestønad, uførepensjon, overgangsstønad til enslige forsørgere, pensjon/overgangsstønad for etterlatte og økonomisk sosialhjelp. Bortsett fra økonomisk sosialhjelp er dette relativt standardiserte ytelser der bl.a. stønadsnivået er klart definert i regelverket.

Kobling mellom rettigheter og plikter er mest framtredende innenfor dagpengeordningen og ved tilståelse av individstønad, men er forholdsvis veletablert også innenfor de sykdomsrelaterte ordningene, og særlig innen rehabiliterings- og attføringspengeordningene.

Innenfor dagens velferdsforvaltning ivaretas samordningen mellom rettigheter og plikter på ulike måter. Aetat ivaretar hele samordningen innenfor dagpengeordningen, og etter 1.1.2004 også innenfor attføringspengeordningen. Innenfor sykepenge- og rehabiliteringspengeordningene og for tidsbegrenset uførestønad er samordningen i noen grad delt. Trygdeetaten treffer vedtak om tilståelse av ytelsene. Dersom det er aktuelt med yrkesrettet attføring i de aktuelle stønadsperiodene er det Aetat som tar beslutning om tiltak mv og som også forutsettes å ivareta oppfølging og kontroll, mens vedtak om behandlingstiltak mv. og tilhørende oppfølging og kontroll i hovedsak forutsettes ivaretatt av helsetjenesten. Når det gjelder enslige forsørgere fatter trygdeetaten vedtak om stønad, mens Aetat fatter beslutning om arbeidsrettede tiltak og har ansvar for oppfølging og kontroll av den enkelte.

Dagpenger og individstønad

For å ha rett til dagpenger stilles en rekke aktivitetskrav til mottakerne. Det generelle vilkåret i loven for rett til dagpenger er at en må være såkalt reell arbeidssøker. Som reell arbeidssøker regnes den som er arbeidsfør og som er villig og klar til å ta ethvert tilvist arbeid eller arbeidsmarkedstiltak hvor som helst i Norge. Dvs. at man ikke skal være bundet opp i andre aktiviteter som hindrer arbeidssøking og muligheten til å ta jobb på kort varsel. Tilsvarende gjelder også for rett til individstønad ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Det er også et vilkår at vedkommende må stå tilmeldt arbeidsformidlingen som arbeidssøker og kan dokumentere aktiv arbeidsøking.

Dagpengeregelverket åpner for mulighet til å kunne dispensere fra kravene om disponibilitet og mobilitet, bl.a. i fht. alder eller «tungtveiende sosiale hensyn» knyttet til helse og omsorgsansvar. Disse skal da vurderes i fht. det lokale arbeidsmarked. I forskrifter er det foretatt en presisering av hvordan reglene skal praktiseres:

> «Vilkårene for å anses som reell arbeidssøker praktiseres strengt. Regelverket skal tolkes restriktivt overfor medlemmer som ikke har den disponibilitet og den geografiske og yrkesmessige mobilitet som regelverket forutsetter».

De som i stønadsperioden, uten rimelig grunn takker nei til et konkret tilbud om arbeid eller tiltak, skal som hovedregel ha tidsbegrenset bortfall av dagpenger (og individstønad). Ytelsene kan også falle bort dersom vedkommende unnlater å dokumentere aktiv arbeidssøkning i stønadsperioden.

Selv om aktivitetskrav, dispensasjonsmuligheter og sanksjonsvilkår er fastsatt i loven og kan virke klare og entydige, åpner regelverket likevel for utøvelse av skjønn. Det gjelder bl.a. i spørsmålet om hvem som skal regnes som reell arbeidssøker, og i praktiseringen av vilkårene for bruk av sanksjoner.

Det finnes lite systematisk kunnskap om hvordan kravene følges opp og sanksjonsregelverket blir praktisert. En undersøkelse av bruken av mobilitetskravene i dagpengeordningen konkluderer med varierende praksis og mangel på systematikk både i oppfølging av tilviste arbeidssøkere og i bruk av sanksjonsregelverket. (Andreassen, 2003). Det framgår her at kravet om geografisk mobilitet på nasjonalt og regionalt nivå anvendes i svært begrenset utstrekning, mens det er mer vanlig å stille krav til yrkesmessig mobilitet.

Undersøkelsen peker på to hovedgrunner til manglende oppfølging og implementering av sanksjoner:

- Kapasitetsproblemer i fht. en tidkrevende og ressurskrevende oppfølging.
- Målkonflikter internt i etaten mellom de som har ansvar for formidling (formidlingsavdeling/enhet) og de som forvalter dagpenge- og sanksjonsregelverket (dagpengeavdelingen). Denne konflikten reflekterer, i følge undersøkelsen, Aetats rolle som forvaltnings- og serviceetat. Forvaltningsrollen legger vekt på at regelverket skal håndheves og at immobilitet skal medføre bortfall av ytelsen, mens servicerollen legger vekt på at kun motiverte og disponible personer skal tilvises arbeid.

Til tross for varierende og begrenset bruk av sanksjoner gir rapporten inntrykk av at regelverket har en arbeidsmobiliserende effekt. Sanksjonsregel-

verket synes å føre til mer aktiv jobbsøking først og fremst ved at dagpengemottakerne vet at de kan miste dagpengene dersom de uten rimelig grunn nekter å ta tilvist arbeid eller tiltak mv.

Sykdomsrelaterte ytelser

Retten til denne type ytelser er betinget av sykdom og derav nedsatt arbeidsevne som i noen grad innebærer skjønnsmessige vurderinger. Opplysninger om hvordan plikter og krav som vilkår for rett til ytelser reelt sett praktiseres, finnes i varierende grad. Det finnes videre svært lite systematisk kunnskap og dokumentasjon om effekter av vilkår og krav til den enkelte stønadsmottaker.

Sykepenger

Mottaker av sykepenger skal bl.a. bidra til at hensiktsmessige tiltak på arbeidsplassen blir utredet og vurdert. Stønadsmottaker har også plikt til å ta i mot behandling, rehabilitering eller yrkesrettet behandling i sykepengeperioden. Vedkommende har videre plikt til å opptre på en slik måte at ikke helsetilstanden forverres. Dersom sykmeldte nekter å ta i mot behandlingstiltak mv. eller opptrer på en slik måte at sykepengeperioden forlenges, kan vedkommende miste retten til sykepenger. Det er stor grad av skjønn både i forbindelse med sykmeldinger og ved vurderingen av oppfølgingstiltak. Kravene til den sykmeldte praktiseres liberalt. Sanksjonene benyttes sjelden, med mindre stønadsmottakeren motsetter seg all form for samarbeid.

Rehabiliteringspenger

Det er et vilkår i loven om at stønadsmottakeren skal være på aktivt behandlingstiltak med utsikt til bedring av arbeidsevnen eller i ventetid på slikt tiltak. Stønadsmottaker har plikt til å ta imot behandling og rehabilitering. Vedkommende har videre plikt til å opptre på en slik måte at ikke helsetilstanden forverres. Stønadsmottakere som nekter å ta imot behandlingstiltak mv. kan miste retten til rehabiliteringspenger, ev. at ytelsen kreves tilbake dersom opplysningsplikten ikke overholdes. Det er et visst spillerom for skjønn bl.a. i vurderingen av hva som kan legges i aktiv behandling, mens andre forhold som for eksempel kontroll av inntektsopplysninger følger mer direkte av regelverket.

Vilkåret om at stønadsmottaker skal være i aktivt behandlingstiltak praktiseres relativt sterkt. Når det derimot gjelder plikten til å opptre på en slik måte at ikke helsetilstanden forverres, praktiseres denne liberalt, og det er sjelden at sanksjoner tas i bruk.

Ytelser under yrkesrettet attføring

De aktuelle ytelsene omfatter attføringspenger (livsoppholdsytelse) til personer som gjennomgår yrkesrettet attføring og ev stønader til dekning av bestemte utgifter under attføringen. Ytelsene gis i forbindelse med tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for at den enkelte skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid.

Kriteriene for tilståelse av et attføringstiltak er langt på vei de samme som kriteriene for tilståelse av attføringsytelser. Rett til attføringspenger er i de fleste tilfeller en nødvendig betingelse for å få tilgang til et attføringstiltak. Det kan også ytes attføringspenger etter attføringsperioden i påvente av arbeid. Stønadsmottakeren må da være tilmeldt arbeidsformidlingen som reell arbeidssøker, og være villig til å ta tilbudt arbeid som anses høvelig, ev. delta i arbeidsmarkedstiltak.

Den enkelte har en plikt til å ta i mot tilvist yrkesrettet attføring. Dersom noen nekter å ta i mot tilvist attføringstiltak eller ikke overholder opplysningsplikten, kan det føre til midlertidig bortfall av ytelsen, ev. tilbakekreving av ytelse mv. Det er relativt stort innslag av skjønn ved vurderingen av vilkårene for ytelser og tiltak, særlig i forbindelse med de medisinske inngangsvilkårene og ved vurderingen av hva som skal anses som nødvendige og hensiktsmessige tiltak. Det er innført meldeplikt for mottakere av attføring for å sikre bedre kontroll med at mottakerne deltar i tiltak. Ved avbryting av tiltak uten rimelig grunn, kan retten til ytelser falle bort.

Tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon

Det foreligger her en generell plikt for den enkelte til å ta imot behandling mv., dersom dette kan bidra til økt arbeidsevne. Stønadsmottaker har videre en plikt til å opptre slik at ikke helsetilstanden forverres. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad har også plikt til å medvirke til oppfølgingsplan. Stønadsmottakere som nekter å ta i mot behandling mv. kan miste retten til stønad. Det er stor grad av skjønn knyttet til vurderingene av oppfølgingstiltak, bortsett fra kontroll av inntektsopplysninger som følger av regelverket. Det er en forholdsvis liberal praktisering av kravene.

Overgangsstønad for enslige forsørgere

Stønadsmottaker har plikt til å søke/ta arbeid eller utdanning når barnet er fylt 3 år. Det stilles krav til stønadsmottaker om å stå tilmeldt arbeidsformidlingen som reell arbeidssøker. Retten til stønad bortfaller dersom vedkommende nekter å søke/ta arbeid. Kriteriene for å bli vurdert som reell arbeidssøker og sanksjoner er de samme her som for øvrige arbeidssøkere. Kravet om å stå tilmeldt arbeidsformidlingen praktiseres relativt strengt. Etter trygdeetatens vurdering har vilkåret om å stå tilmeldt Aetat som reell arbeidssøker ikke spesielt stor innvirkning på om den enslige forsørgeren kommer i arbeid.

Pensjon/overgangsstønad for etterlatte

Gjenlevende ektefelle under 55 år forventes å ha en arbeidsinntekt på minst 2G, noe som kan medføre reduksjon i pensjonsytelsen, selv om vedkommende ikke arbeider. Regelverket praktiseres relativt strengt, men det åpner for unntak som innebærer skjønnsmessige vurderinger.

Økonomisk sosialhjelp

Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Vilkårsettingen er knyttet til stønadens formål om å sette den enkelte i stand til å forsørge seg selv. Bruk av vilkår har nær sammenheng med bestemmelsen om at «de som ikke kan sørge for sitt livsopphold - - (har) krav på økonomisk stønad», men vilkåret skal vurderes særskilt. Prinsippet om at økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse, innebærer at den enkelte må utnytte alle andre muligheter til forsørgelse før vedkommende har krav på økonomisk stønad.

Lovhjemmelen for bruk av vilkår er en skjønnsmessig bestemmelse. Det kan for eksempel stilles krav til den enkelte om å stå tilmeldt arbeidsformidlingen eller delta i arbeidsmarkedstiltak. Det legges bl.a. vekt på at vilkårsettingen har nær sammenheng med vedtaket om økonomisk sosialhjelp og at det ikke urimelig begrenser stønadsmottakers handle- og valgfrihet. Det er en klar forutsetning i loven at vilkår skal overholdes. Utgangspunktet er at stønaden helt eller delvis faller bort dersom stønadsmottaker motsetter seg de vilkår som stilles for rett til ytelse.

Det finnes lite sikre data om omfanget av bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp og i hvilken grad det faktisk foretas oppfølging og kontroll av den enkelte bruker. Det er likevel holdepunkter for å hevde at vilkår brukes aktivt kun i et klart mindretall av sakene. Dette skyldes bl.a. at oppfølgingen av den enkelte er krevende med samordning over etatsgrenser, samt faglig motstand og faglig usikkerhet knyttet til bruk av vilkår. Undersøkelser tyder på at bruk av vilkårsetting har liten betydning for den enkeltes muligheter til å komme i ordinært arbeid (Vik-Mo og Nervik, 1999).

Utvalgets vurdering

Generelt er koblingen mellom plikter, aktivitetskrav og ytelser begrunnet med at også enkeltindividet har et ansvar for sin livssituasjon når det offentlige trer støttende til, og at det bør være en viss gjensidighet mellom det offentlige tilbudet og individets ansvar - velferdsytelse mot innsats for å komme i arbeid.

I sin begrunnelse for tett samordning mellom ytelser og relaterte arbeidsrettede tjenester anfører OECD følgende tre forhold:

- det vil kunne bidra til effektiv bruk av arbeidsevnevurderinger som ledd i avklaring av rett til ytelse
- det vil kunne bidra til at den enkelte under stønadsperioden tilegner seg kvalifikasjoner og egenskaper som er nødvendig for å kunne besette ledige jobber
- det kan forhindre langvarig stønadsavhengighet uten utsikt til framtidig deltakelse i arbeidslivet

OECD legger her særlig vekt på formålseffektivitet. En tettere samordning skal bidra til et sterkere arbeidsfokus i de sosiale velferdsordningene ved at flere skal kanaliseres mot arbeid, og færre mot varige livsoppholdsytelser. Dette vil kunne bidra til en mer effektiv grunnføring av arbeidslinja i velferdspolitikken.

Utvalget mener at de prinsipielle argumenter OECD anfører må tillegges vekt. Utvalget vil peke på at en tettere organisatorisk samordning også vil kunne være et viktig bidrag til bedre brukerretting. Blant annet vil det kunne sikre en mer helhetlig vurdering av den enkeltes behov ved at behovet for ytelser og tjenester vurderes i sammenheng. Stønadstype og stønadsperiode kan dermed tilpasses hvilke aktiviteter og tjenester som det er aktuelt å gjennomføre. Dette vil gjøre det enklere å skreddersy behandlingsopplegg og tiltak i en sammenkoblet kjede. Ved at ytelses- og tjenestebehovet kan vurderes av en og samme enhet, vil det samtidig være mindre aktuelt å henvise brukere med sammensatte behov til flere instanser. Risiko-

en for «kasteballseffekter» vil dermed kunne reduseres.

Utvalget vil videre vise til at en tettere organisatorisk samordning også kan bidra til kostnadseffektivitet. Blant annet kan det forhindre og korte ned passive venteperioder som følge av at en vil få en raskere vurdering og avklaring av den enkeltes behov og muligheter i fht. arbeid. Kostnadseffektiviteten vil også kunne øke som følge av reduserte utgifter til overføringer ved at flere kanaliseres mot arbeid.

Samordningsbehovet mellom arbeidsrettede tjenester og relaterte ytelser ut fra ovennevnte hensyn må samtidig veies mot retningslinjene for oppgavefordeling mellom stat og kommune og kriteriene for overordnet styringsbehov og organisering som er omtalt i hhv. avsnitt 8.2.og 8.3.

Et krav om samordning av arbeidsrettede tiltak/tjenester og relaterte ytelser ved at hele beslutningsansvaret for dette legges til en og samme instans, er dels i samsvar med og kan dels gå på tvers av retningslinjene for oppgavefordeling mellom stat og kommune. Det er sammenfallende med retningslinjen om at oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan. På den annen side er de aller fleste av de aktuelle ytelsene kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll og dermed mest egnet for statlig ansvar, mens det kan argumenteres for at arbeidsrettede tjenester bør kunne underlegges lokalpolitisk skjønn og vurdering. Retningslinjene for oppgavefordeling kan dermed også tale for at ytelsesforvaltning og tjenesteyting legges til forskjellige forvaltningsnivåer.

En samling av beslutningsansvaret for arbeidsrettede tjenester og relaterte ytelser i en enhet er ikke eneste måten å sikre god samordning på. Samordning kan også sikres gjennom kontraktstyring med en ekstern leverandør av tjenester. I stedet for at beslutningsansvaret for disse legges til en og samme instans, kan det være mulig å ivareta et samordningsbehov på en effektiv måte gjennom spesifiserte krav til tjenesteytingen i selve kontraktsutformingen. Sikring av nødvendig samordning gjennom kontraktstyring betyr at ansvars- og styringslinjen bevares ubrutt. Stor grad av skjønn ved praktiseringen av plikter og krav vil vanskeliggjøre kontraktstyring fordi en vil mangle operasjonelle styringskriterier. På de aller fleste områdene er det i større eller mindre grad innslag av skjønnsutøvelse.

Dersom kontraktstyring av ovennevnte grunner ikke er hensiktsmessig eller mulig, er en organisatorisk samling av beslutningsansvaret for tjenester og ytelser likevel ikke det eneste alternativet. Samordningen kan også ivaretas gjennom en effektiv eierstyring.

Det er imidlertid grunn til å understreke at verken kontraktstyring eller eierstyring vil kunne ivareta alle hensyn som taler for en organisatorisk samordning. Det gjelder for eksempel visse krav til god brukerretting som behovet for å redusere fram og tilbakesendingen av brukere mellom ulike instanser. Skal kontrakts- eller eierstyring benyttes, må derfor brukerretting ivaretas på annen måte, bl.a. gjennom krav til organisering av kontaktpunktene mellom forvaltningen og brukerne.

Etter utvalgets vurdering er kunnskapsgrunnlaget om hvordan plikter og sanksjoner praktiseres og virkningen av aktivitetskrav i fht. til målet om arbeid så vidt mangelfullt at det er vanskelig å trekke klare konklusjoner som kan ha betydning for spørsmålet om organisering. Det generelle inntrykket er at praksis varierer mellom ordningene og mellom ulike typer plikter og krav. Erfaringsmaterialet om praktisering av vilkårene i dagpengeordningen kan videre tyde på at selv en organisatorisk samling av hele beslutningsprosessen knyttet til rettigheter og plikter ikke er en tilstrekkelig betingelse for oppfølging av vilkår og plikter.

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

8.4.2 Organisering, ansvarsforhold og kostnadsoverveltning

Innledning

I dette avsnittet drøftes kostnadsoverveltning som problem i forhold til organisering. Innledningsvis gis en kort omtale av hva som menes med kostnadsoverveltning og hvilke trekk ved systemutforming og organisering som kan føre til overveltningsproblemer. Deretter drøftes betydningen av kostnadsoverveltning i forhold til mulighetene for å realisere målene for en reorganisert velferdsforvaltning og hvordan ønsket om å unngå kostnadsoverveltning kan inngå som premiss for organisering.

Kort om kostnadsoverveltning

Kostnadsoverveltning kan skyldes forhold både ved organisering av ansvar og beslutningsstruktur, trekk ved selve finansieringssystemet for tje-

nester og ytelser, og ulik målstruktur mellom samarbeidende parter. Kostnadsoverveltning kan utløses dersom det finansielle ansvarsprinsippet ikke er gjort gjeldende, dvs. at den som har ansvar for oppgaveløsningen, ikke bærer kostnadene ved virksomheten. Det kan videre skyldes at en har ulike finansieringsmåter for forskjellige ytelser og tjenester. Kostnadsoverveltning kan også oppstå dersom et vedtak forutsetter handling/oppfølging fra en annen part og denne av ulike grunner ikke gjør som forutsatt. Eksempelvis at det i forbindelse med tilståelse av en midlertidig ytelse forutsettes oppfølging i form av aktive tiltak som skal bidra til å redusere behovet for ytelse. Overveltning i sistnevnte betydning kan ses som et mulig utfall av mangelfull kobling mellom ytelser og tjenester eller mangelfull praktisering av vilkårsetting, jf. kap. 8.4.1.

I prinsippet er kostnadsoverveltning en form for eksterne virkninger, dvs. virkninger som den enkelte aktør/instans påfører andre aktører og som ikke tas med i de kalkyler som ligger til grunn for aktørens beslutninger. Kostnadsoverveltning som følge av at det finansielle ansvarsprinsipp ikke er gjort gjeldende, som følge av ulike finansieringsmåter og avhengighet mellom ulike beslutningstakere, er eksempler på negative eksterne effekter. Her påføres den ene instansen en ekstrakostnad uten at den som forårsaker kostnadene blir holdt økonomisk ansvarlig for dette. Kostnadsoverveltning vil skape et kostnadskontrollproblem for dem som påføres ekstrakostnader.

Med dagens velferdsorganisering kan kostnadsoverveltning være et problem både mellom forvaltningsnivåer og mellom instanser på samme forvaltningsnivå. Det kan oppstå mellom ulike overføringsordninger og særlig mellom den kommunale sosialhjelpen og det statlige trygdesystemet ved at mottakere av økonomisk sosialhjelp forsøkes overført til en trygdeordning, og primært til uførepensjon. Det kan videre oppstå mellom statlige arbeidsrettede tjenester/tiltak og overføringsordninger ved at stønadsmottakere (mottakere av sykepenger, rehabiliteringspenger, uførepensjon, økonomisk sosialhjelp mv.) som oversendes for vurdering i fht. arbeid og tiltak, ikke følges opp og blir gående som langtidsmottakere av ytelser. Kostnadsoverveltning kan også oppstå mellom ulike arbeidsrettede tjenester og tiltak som finansieres på forskjellig måte, for eksempel attføring og ordinære arbeidsmarkedstiltak. Endelig kan staten kan velte kostnader over på kommunene gjennom innstramming av statlige rettighetsordninger, som for eksempel i vilkårene for rett til uførepensjon.

Det er ofte vanskelig å skille mellom ønsker om å hjelpe brukeren til å få en ytelse eller tjeneste som vedkommende kan ha rett til, og andre motiver som ønske om å avlaste sin etat for oppgaver/arbeid og utgifter som etaten i større eller mindre grad har et ansvar for. Sosialtjenesten er for eksempel forpliktet til å sørge for at alle andre løsninger skal være forsøkt før det er aktuelt å tilstå sosialhjelp, herunder om klienten kan ha krav på trygdeytelser som attføringspenger eller uførepensjon. Men sosialtjenesten kan også ut fra ønske om kostnadskontroll i egen etat eller andre motiver være interessert i å få brukeren over på en regelstyrt statlig ordning.

En må videre skille mellom rene «feilsendinger» og kostnadsoverveltning. Feilsendinger kan for eksempel gjelde personer som trygdeetaten ber Aetat vurdere i forhold til attføring, men som opplagt ikke tilfredsstiller vilkårene for rett til arbeidsrettede tiltak, og som heller bør ha en varig ytelse.

Problemer med å skille mellom overveltning og andre former for oversendelse medfører måleproblemer i praksis og gjør det vanskelig å kartlegge omfanget av reell kostnadsoverveltning på dette området.

Kostnadsoverveltning mellom overføringsordninger

Den mest aktuelle formen for kostnadsoverveltning er fra økonomisk sosialhjelp til rettighetsorienterte trygdeordninger. Denne formen for overveltning har primært sammenheng med bruk av ulike finansieringsprinsipper for disse stønadsordningene. Mens den økonomiske sosialhjelpen gjennom finansieringssystemet for kommunene i bunn er rammefinansiert, er trygdeordningene overslagsbevilgninger. Rammefinansiering representerer i utgangspunktet en «hard budsjettramme» som de samlede utgifter knyttet til oppgaveløsningen ikke skal overskride. Harde budsjettrammer gir sterke insentiver til kostnadseffektiv drift og til overordnet kostnadskontroll. Overslagsbevilgninger er refusjonsbaserte og har i utgangspunktet ingen formelle budsjettbegrensninger. Bevilgning følger av antall stønadsberettigede og gjeldende regelverk som definerer rettighet og stønadsnivå. Dersom søkeren falle inn under regelverket har vedkommende rett til stønad. Overslagsbevilgninger representerer «myke budsjettrammer». Myke budsjettrammer gir svake insentiver til kostnadseffektiv drift og til overordnet kostnadskontroll.

En kan imidlertid også ha kostnadsovervelt-

ning i situasjoner der budsjettrammene i utgangspunktet er definert som harde. I et system for kommunal organisering der staten i hovedtrekk bestemmer finansieringen av den kommunale virksomheten, mens de kommunale myndigheter har ansvaret for selve oppgaveløsningen, kan således harde budsjettrammer svekkes som følge av at det gir kommunene mulighet til å legge press på staten gjennom strategiske disposisjoner. Ressursgrunnlaget for kommunal oppgaveløsning kan bli gjenstand for et spill mellom statlige og kommunale myndigheter. Dette spillet vil kunne ha flere mulige utfall, avhengig bl.a. av grad av usikkerhet omkring ressursbehov som trengs for å nå målene, maktforholdet mellom aktørene i prosessen og betydningen av politisk støtte blant velgerne.

I en analyse av det fylkeskommunale rammefinansieringssystemet for helseinstitusjoner som ble avviklet i 2001 (Carlsen F, 1995), framkom det at legitimitet og tiltro til den fastsatte rammen stadig ble svekket som følge bl.a. av budsjettoverskridelser, urealiserte kutteforslag og jevnlige tilleggsbevilgninger fra statens side. Et viktig poeng ved denne spillsituasjonen er at også beslutningstakerne nede i systemet (pasientnære beslutningstakere) oppfatter rammene som myke.

Sosialtjenesten har visse fellestrekk med helsetjenesten slik den var organisert og finansiert før 2002: Fylkeskommunalt/kommunalt ansvar, rammestyring og en blanding av «må og kan» oppgaver. Kommunen har således plikt til å yte stønad uavhengig av den faktiske budsjettsituasjonen dersom søkeren ikke kan sørge for sitt livsopphold på annen måte. I andre tilfeller kan budsjettrammer og ressurssituasjon tas hensyn til i vurderingen av det enkelte tilfelle. Både innenfor sosialtjenesten og i helsesektoren har profesjoner som utøver faglig skjønn, i tillegg en sentral plass i beslutningsprosessen knyttet til tilbudet til de enkelte brukere.

Eventuell kostnadsoverveltning fra kommunal sosialhjelp til rettighetsorienterte trygdeytelser vil således bero på muligheter for og forekomst av strategisk spill mellom stat og kommune og mellom ulike kommunale aktører, og i hvor stor grad ansatte i sosialtjenesten som tar beslutninger i enkeltsaker, oppfatter budsjettrammen som reelt hard eller myk.

Et mulig utfall i spillet mellom stat og kommune kan være at de statlige overføringene til kommunesektoren øker. Kostnadsoverveltning vil da skje i form av statlige tilleggsbevilgninger, noe som vil kunne svekke insentivet til direkte overveltning fra økonomisk sosialhjelp til helserelaterte trygdeytelser. Utvalget er ikke kjent med undersøkelser eller materiale som kan belyse disse problemstillingene med utgangspunkt i velferdsforvaltningen.

Kostnadsoverveltning kan også være et problem mellom andre overføringsordninger bl.a. mellom dagpengeordningen og de sykdomsrelaterte ytelsene i folketrygden. Dette kan forekomme dersom arbeidsledige har tilleggsproblemer av helsemessig karakter som kan tilsi at de kan vurderes også mot for eksempel uførepensjon. For disse vil en varig ytelse gi større økonomisk trygghet enn dagpenger. Uførepensjon vil dermed kunne kamuflere arbeidsledighet, særlig i perioder og i områder med høy ledighet.

Kostnadsoverveltning mellom overføringsordninger vil også være avhengig av utformingen av vilkår og kriterier som definerer rett til ytelser og hvordan disse praktiseres. Lite operasjonelle og målbare vilkår/kriterier og stort rom for utøvelse av skjønn i vurderingene er forhold som kan muliggjøre strategiske tilpasninger. Tildelingskriteriene for økonomisk sosialhjelp åpner for betydelig grad av skjønnsutøvelse. Trygdeytelsene er generelt kjennetegnet ved klare kriterier for ytelsesnivå og mer skjønnsmessige vilkår for rett til stønad.

Kostnadsoverveltning mellom arbeidsrettede tjenester/tiltak og overføringsordninger

De mest aktuelle ordningene for kostnadsoverveltning fra tjenester til stønader er ulike sykdomsrelaterte stønadsordninger som sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, og uførepensjon. Det vil også kunne gjelde økonomisk sosialhjelp og stønadsordninger for enslige forsørgere og etterlatte. Kostnadsoverveltning kan oppstå dersom de(n) som har ansvaret for arbeidsrettede tiltak unnlater å følge opp brukere som er oversendt for vurdering mot tiltak og arbeid, slik at de blir gående som langtidsmottakere av ytelser.

Kostnadsoverveltning fra tiltaksbudsjetter til «passive» stønadsordninger kan skyldes flere forhold. En vesentlig del av bevilgningene til arbeidsrettede tiltak og tjenester er rammefinansierte. Her vil det være nødvendig å foreta mer eller mindre klare prioriteringer av hvilke brukere som skal få tiltak mv., avhengig bl.a. av i hvor stor grad budsjettrammene oppfattes som harde eller myke. Det kan videre skyldes at de(n) som har ansvar for ytelsesforvaltning og ansvarlig instans for tiltak og tjenesteyting har ulike prioriteringer og vurderinger når det gjelder det reelle bistandsbehovet og hva brukeren vil ha størst nytte av - enten arbeid, et attføringstiltak, medisinsk behandling eller en (varig) ytelse. Ulike prioriteringer og vurderinger kan

skyldes at de impliserte instansene har ulike mål og resultatkrav.

Et område hvor kostnadsoverveltning som følge av dette potensielt vil kunne være et problem, er i tilknytning til vurdering av behov for yrkesrettet attføring. I trygdeetaten er arbeidet med denne type saker tradisjonelt forankret i en kultur hvor inntektssikring og det medisinske utgangspunktet er sentralt. Arbeidsmarkedsetaten vil derimot ha særlig fokus på de antatte mulighetene for å komme i ordinært arbeid og markedets krav til arbeidstakerne. For trygdeetaten vil det være et mål å begrense tilgangen til uførepensjon, mens Aetats mål vil være å få flest mulig i arbeid og ha færrest mulig som venter på attføring. Mer konkret kan denne målkonflikten komme til uttrykk ved at trygdeetaten kan mene at en person er for frisk til å få uførepensjon og at personen heller bør attføres og komme i arbeid, mens Aetat kan mene at personen er for syk til å kunne gjennomføre et attføringstiltak og komme i arbeid, og at vedkommende heller bør få ytterligere behandling eller en varig trygdeytelse.

Kostnadsoverveltning kan også skyldes uklare ansvarsforhold mellom de(n) som har ansvar for ytelsesforvaltning og de(n) som har ansvaret for arbeidsrettede tjenester og tiltak. Slike gråsoner kan ofte skyldes at grenseflatene for ansvar mellom ulike instanser omfatter stor grad av skjønnsmessige kriterier og vurderinger. Resultatet kan bli at en av de impliserte instansene til slutt tar ansvar for brukeren etter mye fram og tilbake eller at ingen av dem tar ansvar, slik at brukeren overlates til seg selv eller blir et ansvar for den kommunale sosialtjenesten.

Kostnadsoverveltning mellom ulike kategorier av arbeidsrettede tjenester og tiltak

Innen Aetats ansvarsområde kan en se to sett med insentiver til kostnadsoverveltning knyttet til reguleringen av attføringstiltak:

- Attføringstiltakene er rammefinansiert, og gitt knapphet på midler vil det være et insentiv til å tilby ordinær godkjent utdanning som attføringstiltak. I den grad det er kostnader knyttet til slik utdanning (skolepenger i godkjente private utdanningsinstitusjoner) kan dette finansieres over bevilgningen til attføringsstønader som er en overslagsbevilgning.
- For det andre vil det å få vedtak om rett til attføring, gi mulighet for et videre spekter av tiltak innenfor det som er rammefinansiert. Med utgangspunkt i å ønske et godt tilbud til brukeren vil det derfor være et insentiv til å få ordinære langtidsledige arbeidssøkere med beskjedne helseplager eller sosial mistilpasning, klassifisert som yrkeshemmede i folketrygdlovens forstand.

Slik overveltning vil særlig være aktuelt i situasjoner med økende arbeidsledighet, og dersom tiltaksbudsjettet (ennå ikke) er blitt tilpasset den økte ledigheten. Så vidt utvalget kjenner til foreligger det ikke noe empirisk materiale mv. som kan belyse dette spørsmålet.

Overveltningsproblemer ved dagens velferdsorganisering

Det er begrenset med dokumentasjon om kostnadsoverveltning innenfor dagens velferdsforvaltning. Det finnes en del opplysninger om overganger mellom ulike stønadsordninger og om saker som er sendt fram og tilbake mellom etater med sikte på vurdering og utredning av arbeidsevne. Som nevnt foran, er det imidlertid vanskelig å kartlegge omfanget av reell kostnadsoverveltning pga. problemer med å skille mellom overveltning og andre former for oversendelse. Dokumentasjonen gir således bare en indikasjon på mulig kostnadsoverveltning og en antydning om det maksimalt mulige omfang av overveltningsproblemer mellom de tre velferdsinstitusjonene.

Frisch-senteret har i en undersøkelse fra 2004 (Fevang m.fl., 2004) bl.a. sett på overganger mellom ulike stønadstyper og mellom stønader og arbeidsrettede tjenester/tiltak. For å beskrive overgangsratene mellom disse har en sett på månedlige overgangsrater blant de som i en tilfeldig valgt måned var arbeidsledig, syk, under rehabilitering, under utredning for yrkesrettet attføring, under attføring, eller var sosialhjelpsmottaker. En har videre sett på tilsvarende overgangsrater, betinget av at klientforløpene har vart i minst 6 måneder.

Tallmaterialet viser at om lag tre av tusen sosialhjelpsmottakere foretar overgang til uførepensjon hver måned. Ved forutsetningen om minimum 6 måneders klientforløp øker andelen til fire av tusen sosialhjelpsmottakere. Aggregert til samlet antall overganger i løpet av året var det i 1999 til sammen 925 nye uførepensjonister som utelukkende hadde økonomisk sosialhjelp i måneden forut for uførepensjoneringen. Dette utgjorde nærmere 3.4 pst. av den totale tilstrømmingen til uførepensjon. Overgang fra økonomisk sosialhjelp til uførepensjon kan imidlertid også skje via rehabiliterings- og attføringspenger. I og med at materialet kun har opplysninger om overgang fra økonomisk sosialhjelp til nevnte to ytelser, kan en ikke si noe

om hvor stor andel av disse som går videre over på uførepensjon.

Overgangen fra arbeidsledighet til uførepensjon er klart lavere enn fra sosialhjelp til uførepensjon. Snaut en av hver 2000 arbeidsledig har hver måned overgang til utførepensjon. Andelen øker bare marginalt ved forutsetning om minst seks måneders klientforløp. Andelen som har overgang fra ledighet til syke- og rehabiliteringspenger er noe høyere, hhv til sammen om lag 4 pst. og vel 5 pst. for forløp som har vart i mer enn 6 måneder.

Som nevnt kan en ikke ta disse tallene som uttrykk for reell kostnadsoverveltning, de kan også omfatte «korrekte» oversendelser. Tallene representerer således øvre grenser for reell kostnadsoverveltning. Undersøkelsen gir ikke opplysninger om hvor mange oversendelser (for eksempel sosialhjelpsmottakere som søker om uførepensjon) som resulterer i avslag.

Overganger fra stønadsordninger til arbeidsrettede tiltak skjer i noe større grad enn mellom økonomisk sosialhjelp og uførepensjon, og mellom arbeidsledighet og helserelaterte trygdeytelser. Den klart største overgangssannsynligheten er knyttet til overgang fra økonomisk sosialhjelp til ytelser og tiltak fra Aetat (ca. 13 pst. av antall sosialhjelpsmottakere), mens overgangen fra syke- og rehabiliteringspenger (trygdeetaten) til Aetat samlet sett utgjør om lag halvparten av dette. Disse overgangene reflekterer et politisk mål om at sosialhjelpsmottakere og sykmeldte mv. skal hjelpes over i aktivt arbeid, og er således en ønsket utvikling. Først dersom det ikke settes i verk tiltak og vedkommende blir gående på en «passiv» ytelse, kan en snakke om en mulig kostnadsoverveltning. Datamaterialet fra Frisch-senteret gir imidlertid ikke opplysninger om dette.

En undersøkelse fra NOVA (Ford, 2000) har kartlagt saker oversendt i løpet av en måned i 1998 fra trygdeetaten til Aetat med sikte på vurdering i fht. igangsetting av yrkesrettet attføring. Av disse sakene ble ca en fjerdedel definert som gråsonesaker. Dvs. saker som ikke ble registrert med ytelser innenfor Aetats ansvarsområde og saker som ble registrert tilbakeført til trygdeetaten. Tilbakeføringssakene utgjorde 9 pst. av alle sakene som ble overført fra trygdeetaten til Aetat, og disse blir ofte definert som «kasteballsaker».

Ulike vurderinger av personens helsetilstand og vedkommendes egnethet for attføring var den viktigste grunnen til at saker ble tilbakeført til trygdeetaten.

Utvalgets vurderinger

Utvalget vil understreke at omfattende kostnadsoverveltning vil svekke mulighetene til å kunne realisere målene for en reorganisering av velferdsforvaltningen. En organisering som medfører at kostnader og brukere skyves over fra ordninger som gir inntektssikring på midlertidig basis til varige stønadsordninger, eller som medfører at brukere blir gående lenge på velferdsordninger som følge av at det ikke iverksettes nødvendige eller tilstrekkelige arbeidsrettede tiltak, er kontraktiv i fht. målet om flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp. Kostnadsoverveltning vil også være et problem i fht målet om effektiv brukerretting, og er motstykket til kasteballsproblemer på individnivå. Kostnadsoverveltning er også problematisk i fht målet om en effektiv forvaltning ved at brukerne risikerer ikke å få dekket sitt behov for bistand, at ressursene blir dårlig utnyttet som følge av dobbeltregistrering av opplysninger og ekstra saksbehandling mv., og at den som må bære kostnadene ved overveltning vil ha problemer med kostnadskontroll.

Etter utvalgets mening bør det være et mål for en framtidig organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen å unngå kostnadsoverveltning i størst mulig grad. Dagens organisering kan gi insentiver til overveltning, selv om det kan være vanskelig å dokumentere omfanget av dette. Kostnadsoverveltning er særlig uheldig når det fører til at personer som har en viss arbeidsevne intakt, ender i en varig stønadssituasjon.

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

- Velferdsforvaltningen må organiseres med klare ansvarslinjer. Dette innebærer bl.a. at ansvarsavgrensninger må skje etter klare og entydige kriterier og at en må unngå gråsoner der ingen offentlig instans tar ansvar for en bruker med bistandsbehov. Det skal ikke være tvil om hvem som har ansvaret for oppgaveløsning og finansiering, og det finansielle ansvarsprinsippet må følges.
- I et system for kommunal organisering med statlig finansiering av kommunal oppgaveløsning via rammetilskuddet bør en unngå finansieringsmåter som kan medføre overveltning fra harde (kommunale) budsjettrammer til myke (statlige) budsjettrammer, særlig der inngangsvilkårene for rett til stønad er skjønnsmessige og ikke på en effektiv måte kan demme opp mot forsøk på overveltning.
- Ansvaret for rammestyrte arbeidsrettede til-

tak/tjenester og ansvaret for relaterte rettighetsstyrte stønader krever sterk samordning og helhetsvurdering for at kostnadsoverveltning skal unngås. Et samlet organisatorisk ansvar kan bidra til dette.

8.4.3 Breddesammenheng eller spisset målretthet i organiseringen?

I dette avsnittet drøfter utvalget ut fra tilgjengelig faglitteratur om organisering av velferdsforvaltningen i organisasjoner eller etater med et mest mulig entydige formål, vil kunne bidra til effektiv oppgaveløsning (kostnadseffektivitet) og god måloppnåelse (formålseffektivitet). Dagens tre etater har til sammen et svært bredt ansvarsområde. De enkelte etatene har til dels like, men også til dels ulike hovedformål (jf. kap. 3 og 7). Dagens oppdelte organisering kan derfor ses som et organisasjonsmønster som bygger på entydighet i formål for den enkelte organisasjon. Utvalget har imidlertid i kap. 7 konkludert med at dagens organisering ikke reflekterer entydighet i formål i forhold til det som er dagens og framtidens hovedutfordringer og dermed de sentrale mål for velferdspolitikken.

Offentlige organisasjoner skal ivareta mange hensyn

Offentlige organisasjoner er i stor grad kjennetegnet ved at de har komplekse og sammensatte mål, mangeartede oppgaver som svært ofte innholder mange ulike dimensjoner, og må forholde seg til mange ulike oppdragsgivere og interessenter. Målene for arbeids- og velferdsforvaltningen kan gi en god illustrasjon av kompleksiteten i mål for offentlig virksomhet. Drøftingen i kap. 6 av målene om «flere i arbeid og færre på trygd» og «en mer brukerrettet forvaltning» viser at disse målene ikke kan brukes som enkle styringsmål, men må forstås i lys av en nyanserende drøfting og i sammenheng med andre mål i arbeids- og velferdspolitikken. Målene kan bare tolkes når de ses i forhold til arbeids- og velferdsforvaltningens brukere og deres situasjon og individuelle behov. Målet om «en brukerrettet forvaltning» illustrerer også at mange viktige mål for offentlig virksomhet er vanskelig å måle.

At måloppnåelse og resultater er vanskelig å måle og dermed vanskelig å bruke som styringsinsentiver, er også et utslag av at mange oppgaver er svært sammensatte og har mange fasetter. Det vil for eksempel være en lang kjede av tjenester og tiltak som vil være aktuelle i oppgaven med å hjelpe personer tilbake til arbeidslivet etter et langt fravær. Hva som er nødvendig kan ikke avgjøres løsrevet fra den enkelte bruker. Selv i forhold til den enkelte bruker er det likevel ofte ikke entydig hva som er god innretting av tiltak. Hvis siktemålet er arbeid, må ønsket om at brukeren så raskt som mulig skal kunne få jobb og klare seg selv, avveies mot at innsatsen skal bidra til varig tilknytning til arbeidslivet.

Offentlige organisasjoners komplekse mål reflekterer også at de i stor grad må forholde seg til mange oppdragsgivere og interessenter som har ulike interesser i virksomheten. Disse har sjelden sammenfallende mål eller er enig om hva som bidrar til måloppnåelse. Fra arbeids- og velferdsforvaltningen vil mange kjenne igjen et bilde, for eksempel i forbindelse etablering av samarbeid lokalt, hvor brukere, lokalpolitikere, lokalt næringsliv, profesjoner og sentrale politikere har ulike synspunkter på både mål og konkrete tiltak. Dette skyldes ikke minst at offentlig virksomhet ofte har eksterne virkninger. Virksomheten er av betydning for flere enn de direkte brukerne, både lokalt og for hele samfunnet. I tillegg er alle med på å finansiere virksomheten som skattebetalere.

Oppdragsorganisering

I teori om organisering av offentlig virksomhet er det pekt på at disse kjennetegnene innebærer at offentlig virksomhet og tjenesteproduksjon spesielt, ofte blir organisert gjennom oppdragsorienterte organisasjoner (Wilson J, 1989). Oppdragsorientert organisasjoner kan forstås som organisasjoner hvor formålet med virksomheten og dermed oppdraget er tydelig og hvor ledelse og ansatte i stor grad har en felles forståelsen av hva oppdraget er og at det er viktig.

Slik oppdragsorientering vil også prege mange frivillige organisasjoner.

Oppdragsorienterte organisasjoner vil ha sin styrke i at de kan fungere effektivt selv med komplekse mål, mangefasetterte oppgaver og mange oppdragsgivere og interessenter. Det kan pekes på tre hovedbegrunnelser for dette:

- at det hersker en felles oppfatning av hva som er det grunnleggende formålet med virksomheten gjør det enklere å få hele organisasjonen til å trekke i samme retning
- at arbeidets formål i seg selv virker motiverende for den enkelte og bidrar til å øke arbeidsinnsatsen
- at slike organisasjoner rekrutterer ledere og medarbeidere som har et klart ønske om å jobbe nettopp med det oppdrag organisasjonen

har, og som også er motiverte av å gjøre en samfunnsinnsats til beste for fellesskapet

Disse sidene ved oppdragsorienterte organisasjoner kan imidlertid også bidra til at de blir krevende å gjennomføre justeringer av formålet med virksomheten. Dersom oppdragsgiver søker å endre oppdraget i en retning som ansatte og ledere ikke ønsker, må en regne med at motkrefter blir utløst.

Institusjonell beslutningsteori

At en organisasjon offisielt har entydige mål, er imidlertid ikke det samme som at det hersker en felles oppfatning av hva som er det grunnleggende formålet med virksomheten. Institusjonell beslutningsteori problematiserer antagelsen om at beslutninger skjer som rasjonelle prosesser (March J.G, 1999). Studier viser at organisasjoner har vanskelig med å forfølge det som er de offisielt entydige mål, å innhente god nok informasjon om sammenheng mellom mål og midler, og å treffe sine beslutninger etter en nøye kalkulering av hva som maksimerer måloppnåelsen. Det kan skyldes at formulering av de offisielle målene ofte er svært generelt formulert og gir grunnlag for ulik tolkning både eksternt og internt, og at de dekker over innbyrdes motstrid. Samtidig er organisasjoner viktige arenaer for utvikling og eksponering av ansattes og ansattegruppers egen identitet og verdier. Det kan dermed være vanskelig å administrere virksomheten slik at en entydig bidrar til å nå det offisielle målet. Beslutningene kan i stedet bli preget av kamp mellom ulike vurderinger og interesser der kompromisser, målutvidelser og målforskyvning erstatter optimalisering av det offisielle målet. Skal en unngå dette er det ikke nok med oppdragsorientert organisering, men det må også utvikles en bedriftskultur som bygger opp under en felles forståelse av hva som er organisasjonens grunnleggende formål og oppgave.

Økonomisk styringsteori

Innenfor økonomisk styringsteori pekes det på at det vesentlige ikke er om en har ulike og/eller skiftende mål, men at målene henger sammen på en konsistent måte. Det viktigste er at de er kompatible, dvs. at de trekker i samme retning. Det er utviklet verktøy for å sette organisasjoners mål sammen i et konsistent styringsverktøy av typen «balansert målstyring» (Kaplan R.S. og Norton D.P, 2004). Her skilles det ofte mellom fire hovedtyper mål; eiernes (politikernes) interesser, kundenes eller brukernes interesser, mål for interne ressurser, for eksempel ansattes kompetanse, og mål for kostnadseffektivitet, for eksempel saksbehandlingstider. Det vesentlige med slike systemer er å få målene til å henge sammen på en konsistent måte. Det krever at målene må være kompatible, dvs. trekke i samme retning, for eksempel ved at ansattes kompetanse innrettes mot det eierne ønsker å oppnå og det brukerne faktisk trenger. Samtidig må målene settes inn i et hierarkisk og årsak/virkningssystem, der noen mål må betraktes som mer overordnede enn andre. For offentlig virksomhet vil det naturlig være de politiske formål for virksomheten som anses som mest fundamentalt.

Lederskap tillegges stor betydning for at slike systemer skal fungere etter hensikten. Det kreves en utstrakt dialog med medarbeiderne, og at en sikrer at det som motiverer medarbeidere til innsats er i tråd med organisasjonens mål.

Det avgjørende kravet til om systemet fungerer både formals- og kostnadseffektivt, er ikke om det er ett eller flere mål, men om målene er innbyrdes forenlige og konsistente, og om lederskapet fungerer etter hensikten. Anvendt på offentlige oppgaver understøtter dette at ulike formål kan organiseres sammen dersom de i fellesskap øker den politiske måloppnåelsen. Effektiviteten i en slik virksomhet vil så avgjøres av hvor godt man lykkes med å utvikle et formålstjenlig styringssystem. Dersom ulike formål kan nås uavhengig av hverandre, kan det i prinsippet ivaretas i ulike organisasjoner uten at det går ut over effektiviteten.

Strategisk analyse

Med utgangspunkt i teori om strategisk analyse har en studert om bedrifters grad av diversifisering har betydning for resultatoppnåelse. Diversifisering kan forstås som hvor mange markedssegmenter en bedrift er involvert i. Relevansen av en slik tilnærming for organisering av offentlig forvaltning kan ligge i å se på ulike brukergrupper som analogt med markedssegmenter.

Hovedfunnene innen denne forskningen (Besanko D. m.fl., 2004) er at virksomheter som opererer i flere delmarkeder, men der de har en viss sammenheng (relatert diversifisering) har noe bedre resultater enn bedrifter med et tydelig «enøyd formål» eller bedrifter som favner om urelaterte delmarkeder (konglomerater). «Enøyde bedrifter» kan være effektive hvis det er liten grad av synergieffekter eller mulighet for å ta ut stordriftsfordeler mellom virksomheten i de ulike delmarkedene. De kan også være effektive dersom virksomhet i mange delmarkeder fører til skjerming gjennom subsidiering av ulønnsom virksomhet i ett

delmarked. Dette momentet kan være relevant for offentlig forvaltning der virksomheten er skjermet fra konkurranse og markedets disiplinerende egenskaper ikke får anledning til å virke. Når det gjelde konglomerater synes hovedfunnene innen denne forskningen å peke ganske klart på at disse har betydelige ulemper.

Utvalgets vurdering

Etter utvalgets syn kan det ikke direkte ut fra tilgjengelig forskning og faglitteratur trekkes noen klar konklusjon om organisasjoner med entydige formål er mer formåls- og kostnadseffektive enn mer sammensatte organisasjoner. Forskningen gir et godt innblikk i hvilke forhold som vil være av betydning for om organisering rundt et mest mulig entydig formål kan gi ønsket resultat. Antall interessenter, forekomsten av målkonflikter mellom disse, grad av sammenfallende vurderinger av forholdet mellom mål og midler, forekomsten av sterke tradisjoner og kulturer, ansattes grad av involvering i og identifikasjon med arbeidet er forhold som vil være avgjørende.

Anvendt på arbeids- og velferdsforvaltningen tyder mye på at institusjonell beslutningsteori har betydelig relevans. Mange av forholdene nevnt over preger velferdsforvaltningen. Ulike forvaltningsnivåer er representert, ulike profesjoner er involvert med sterk organisatorisk forankring, brukerne er mangfoldige og blir mer bevisst sine individuelle behov og rettigheter og mange ansatte er sterkt involvert i jobbene sine både identitets- og følelsesmessig. Det å etablere organisatoriske enheter av en viss størrelse med entydige formål på tvers av dagens etater, vil derfor uten tvil gi store utfordringer.

Samtidig ser utvalget tenkingen fra forvaltningsteorien om oppdragsorienterte organisasjoner som et mulig svar på de utfordringer som ligger i å finne fram til en effektiv organisering gitt stor kompleksitet og mange interessenter. Deres styrke er nettopp at de kan fungere effektivt selv med komplekse mål, mangefasetterte oppgaver og mange oppdragsgivere og interessenter. Avgjørende vil imidlertid være at de formål en samler organiseringen om, er innbyrdes forenlige og konsistente og at en mener at de må ses i sammenheng dersom optimal måloppnåelse skal realiseres. Styrken ved en oppdragsorientert organisering vil være at en vil ha et godt grunnlag for å etablere en felles oppfatning av hva som er det grunnleggende formålet med virksomheten, at et tydelig og samfunnsmessig viktig formål i seg selv vil virke motiverende på medarbeidere, og at en slik organisering vil tiltrekke seg medarbeidere som har en egenmotivasjon for å jobbe med nettopp disse oppgavene. Prisen for å bygge opp organisasjonen rundt et tydelig formål og personlig motivasjon hos medarbeiderne, kan imidlertid være omstillingstreghet dersom formål og kurs skal justeres.

8.4.4 Rettssikkerhet

Ordet rettssikkerhet blir brukt på mange forskjellige måter, og for å betegne ulike forhold. Den tradisjonelle betydningen av ordet er at borgerne skal ha sikkerhet for sine rettigheter (Robberstad, 1999). I forholdet mellom det offentlige og den enkelte borger har dette to aspekter:

- Forvaltningen skal holde seg innenfor lov og rett når de utøver myndighet overfor borgerne, den enkelte skal være beskyttet mot vilkårlige inngrep fra det offentlige.
- Forvaltningen skal sikre at borgerne får de rettighetene og godene som loven gir.

Rettssikkerhetsaspektet gjelder både i forhold til innholdet i de vedtakene som fattes (formell rettssikkerhet), og i forhold til selve prosessene som skjer både før og etter at beslutning er fattet (prosessuell rettssikkerhet) (Graver H.P., 1999). Vedtak som fastlegger plikter, fratar rettigheter eller begrenser den enkeltes frihet skal ha en klar hjemmel i loven (legalitetsprinsippet). Forvaltningens avgjørelser skal imidlertid ikke bare ha hjemmel i loven, de skal også oppfylle lovens bestemmelser. Der hvor loven gir rettigheter til borgerne, har forvaltningen plikt til å tilstå disse rettighetene, og til å yte de aktuelle godene. Prosessuell rettssikkerhet skal sikre brukerne en rettferdig, hensynsfull og korrekt behandling både forut for at beslutning fattes, og ved iverksettelse av beslutningen.

Tjenestene og stønadsordningene som arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for, er av grunnleggende betydning for den enkeltes levekår. Sikkerhet for at brukerne får de rettighetene som loven gir, er derfor grunnleggende føringer for dette området.

Organisasjonene, og i stor grad den enkelte saksbehandler, har myndighet til å ta avgjørelser som gir føringer for utdannings- og arbeidsmuligheter, og for det økonomiske livsgrunnlaget til den enkelte bruker. Beslutningsprosessene skjer ofte i en periode hvor brukeren er i en sårbar fase med endring av livssituasjon, enten det gjelder fødsel, tap av nær pårørende, skilsmisse, varig sykdom, eller arbeidsledighet. Sikkerhet for at brukeren får en hensynsfull og korrekt behandling med respekt

for seg selv og sine egne valg gir grunnleggende føringer for velferdsforvaltningen.

Maktsymmetrien mellom forvaltningen og det enkelte individ er i utgangspunktet i sterk ubalanse. Institusjonene er i stor grad i en monopolsituasjon. I den grad brukeren har flere steder å henvende seg, vil maktsymmetrien kunne bli noe mer balansert. Brukerne som innenfor dagens organisering kan ha rettigheter i flere av tjenestene, vil kunne henvende seg til et annet kontor dersom han/hun opplever å ikke nå fram et sted. Gråsoneproblematikk som på den ene siden kan føre til at de ulike tjenestene fraskriver seg ansvar og gjør brukeren til en «kasteball» mellom kontorene, vil på den andre siden gi brukeren flere muligheter og alternative kontor å forholde seg til. En sterkere samordning av forvaltningen vil kunne gi brukeren mindre spillerom.

For å kunne ivareta både brukernes formelle og prosessuelle rettssikkerhet har forvaltningen ulike virkemidler. Alle tiltak som sikrer best mulig kvalitet i oppgaveløsningen bidrar til at brukerne får ivaretatt sine rettigheter. Det gjelder alt fra god faglig og relasjonell kompetanse, intern organisering og arbeidsfordeling, ulike kontrolltiltak og evalueringer, klage- og ankeordninger, tilbakemeldingsrutiner og brukerundersøkelser, og til arbeidsrutiner og IT-systemer.

Forvaltningsloven og ulike regler i særlovene setter krav til saksbehandlingsprosessen, og sørger for at viktige elementer som skal ivareta brukernes rettssikkerhet, er styrende for hvordan forvaltningen løser sine oppgaver. Disse elementene blir ofte betegnet som rettssikkerhetsprinsipper, og gjelder for eksempel krav til saklighet, krav til tilstrekkelig utredning, og krav til at vedtak skal ha hjemmel i loven (legalitetsprinsippet).

Likebehandlingsprinsippet er et av rettssikkerhetsprinsippene som skal bidra til at hver enkelt får de rettighetene og godene som loven gir, og som skal hindre usaklig forskjellsbehandling. Like tilfeller skal behandles så likt som mulig. Dette kan for noen synes å stå i motsetning til målet om en brukerrettet forvaltning som i størst mulig grad skal sørge for at tiltakene tilpasses den enkelte person. Imidlertid vil utvalget peke på at like løsninger ofte vil kunne gi ulikt resultat for de brukerne det gjelder. Løsninger som er tilpasset situasjonen til den enkelte bruker vil i større grad enn fellesløsninger kunne oppfylle de rettighetene som loven gir. Det setter imidlertid store krav til kompetanse i forvaltningen å skulle sikre likebehandling i forhold til den enkeltes forutsetninger og situasjon. Det krever gode prosesser med involvering av brukeren i arbeidet med å finne fram til aktuelle tiltak.

Ved vurdering av ulike organisasjonsmodeller for velferdsforvaltningen må det tas hensyn til hvordan disse legger til rette for å ivareta rettssikkerheten for brukerne. Organisering av velferdsforvaltningen vil påvirke de forskjellige rettssikkerhetsprinsippene i ulik grad og på ulik måte.

Utvalget har valgt å gå nærmere inn på to områder som er fundamentale for å sikre brukernes rettssikkerhet, og som på ulik måte blir påvirket av eller gir føringer for hvordan forvaltningen av velferdsordningene organiseres:

- retten til å klage og få overprøvd et vedtak av et uhildet organ
- retten til personvern

Klage og overprøving

Brukernes rett til å klage på et vedtak og få dette overprøvd, er en fundamental rettssikkerhetsgaranti. Velferdsetatene har i praksis monopol på forvaltning av den enkeltes rettigheter. Forholdet mellom brukeren og den aktuelle saksbehandler er preget av at saksbehandleren i mange tilfeller sitter med makt til å gjøre vedtak som har en grunnleggende betydning for brukerens velferd. Selv om saksbehandleren er profesjonell, vil samhandlingen være preget av dette maktforholdet. Brukeren har ikke mulighet til å få hjelp fra konkurrerende organer. Muligheten for klage og overprøving er eneste utvei dersom brukeren er misfornøyd og mener at vedtaket ikke er riktig.

Det at brukeren har mulighet for å få overprøvd et vedtak av et uhildet organ, reduserer faren for vilkårlig behandling. Bevisstheten om at brukeren har en slik mulighet, bidrar til et noe mer balansert maktforhold mellom saksbehandler og bruker. Samtidig vil det bidra til at saksbehandler legger større vekt på objektivitet, saklighet og kvalitet i saksbehandlingen, spesielt dersom det går mot et negativt vedtak.

Etablering av klageordninger der det legges vekt på at det skal gjøres en ny vurdering av en helt uavhengig instans, bidrar også til å øke tilliten til forvaltningen generelt i befolkningen. Selv om det kan oppleves som om de ulike enhetene, og noen ganger også den enkelte saksbehandler, har en tilnærmet monopolsituasjon, bidrar klageordningene til at den måten regelverket forvaltes, kontinuerlig blir etterprøvd og ev. korrigert.

De formelle klage- og ankeorganene kan overprøve de spesifikke vedtakene som forvaltningen har gjort, og dermed resultatet av saksbehandlingen. I tilfeller der brukeren ikke er uenig i selve

resultatet, men opplever seg dårlig behandlet i prosessen, vil det ikke være en sak for de ordinære klage- og ankeorganene. Mulighetene for å klage på servicen, på hvilken måte man er blitt møtt og behandlet, på manglende og dårlig informasjon m.v. er ikke i samme grad institusjonalisert, men skjer på ulike måter. Det mest aktuelle er å klage til overordnet leder eller overordnet organ. Til en viss grad er det etablert faste rutiner for dette, med informasjon til publikum om hvordan de kan gå fram i en slik sak. I Oslo er det etablert en egen ombudsfunksjon for helse- og sosialområdet. Andre alternativer som brukes er å henvende seg til lokale eller sentrale politikere, som da fungerer som ombudsmenn, eller å gå til media med saken. De to sistnevnte alternativene blir gjerne brukt i de tilfellene der selve regelverket setter rammer som brukeren ikke ønsker.

Alle typer klagesaker er en viktig kilde for forvaltningen til å få erfaring om hvordan tjenesteyting og ytelsesforvaltning skjer i praksis. En systematisk gjennomgang av disse er en viktig del både av forvaltningens interne kontroll, for overordnede organers kontroll, og danner også grunnlag for utviklings- og kvalitetsforbedringstiltak. Det varierer i hvilken grad dette skjer.

Klage og overprøving skjer på flere nivå. Det er et krav i forvaltningsloven at vedtak i enkeltsaker som hovedregel skal kunne klages til og overprøves av et overordnet forvaltningsorgan. Vinner ikke brukeren fram her, kan vedtaket ankes. Anke dreier seg om overprøving av en uavhengig instans. På arbeids- og velferdsområdet vil Trygderetten være en egen ankeinstans for mange av vedtakene fra Aetat og trygdeetaten, før saken som siste mulighet kan bringes inn for det ordinære domstolsapparatet. For vedtak etter sosialtjenesteloven er hovedregelen at det er fylkesmannen som er klageinstans, og en ev. anke på fylkesmannens vedtak skjer til de alminnelige domstolene. Det vises til nærmere omtale i kap. 3. Avgjørelser i ankeinstansen og i domstolene er viktige korrektiv til forvaltningens praksis, og vedtak og vurderinger i prinsipielle saker er retningsgivende og fungerer som en egen rettskilde.

Klage- og ankeorganene er i dag ulikt organisert. Det er liten grad av koordinering mellom de enhetene som overprøver vedtakene som gjøres på de ulike velferdsområdene. Dette kan føre til manglende koordinering og helhet i de retningsgivende avgjørelsene som tas, og som skal ha til hensikt å korrigere praksis. Også innenfor samme saksområde vil det være en risiko for at det utvikles geografiske forskjeller når det gjelder praksis. Som eksempel vises det til interne kvalitetsundersøkelser i trygdeetaten, som synliggjør at det er ulik praktisering og fortolkning av regelverket mellom de ulike fylkene.

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

- Organiseringen av klagebehandlingen bør skje på en måte som sikrer mest mulig uavhengighet mellom klageinstansen og vedtaksenheten.
- Klagebehandlingen må sikres en høy faglig kvalitet. Det bør legges til rette for at klageinstansene sikres et solid fagmiljø, og har medarbeidere med høy kompetanse på området.
- Klage- og ankeordningene bør organiseres slik at de sikrer en mest mulig koordinert og helhetlig tilnærming på tvers av de ulike velferdsordningene. Sammensatte problemstillinger og integrerte vedtak bør i størst mulig grad kunne behandles av samme instans.
- Klage- og ankesystemet bør være brukerrettet ved at det er lett tilgjengelig, og at avgjørelsene er lett forståelige. Kort saksbehandlingstid er også vesentlig for brukernes rettssikkerhet.
- Innsyn i klage- og ankesaker er en viktig kilde til erfaring om praksis, og gir et godt grunnlag for videreutviklingstiltak. Det må legges til rette for at dette erfaringsmaterialet kan brukes både i forhold til læring og utvikling, som grunnlag for tilsyn og kontroll, og som grunnlag for ev. å justere og korrigere praksis.
- Organiseringen av klage- og ankebehandlingen bør i størst mulig grad bidra til å sikre lik praksis og saksbehandling på tvers av geografiske og organisatoriske skillelinjer.

Hensynet til en mest mulig objektiv og upartisk behandling i klageinstansen, tilsier at det bør være minst mulig samhandling og nærhet mellom de som gjør det første vedtaket og de som behandler klagen. Det er også avgjørende for tilliten til velferdsforvaltningen at behandlingen av klagesakene har en høy kvalitet. En sentralisering av klagebehandlingen i større enheter vil kunne sikre et bedre fagmiljø og legge til rette for en spesialisering. På den andre siden vil en desentralisert klagebehandling sikre at de som behandler klagen kjenner bedre til de lokale forhold, og kan ta hensyn til det i vurderingen.

Når klagebehandlingen skjer i den enheten som har direkte styrings- og oppfølgingsansvar med lokalnivået, gir det et godt grunnlag for å få korrigert de svakheter som synliggjøres. Videre vil det vil være enklere å gi kontinuerlig tilbakemelding og korrigere praksis, da samhandlingen mel-

lom saksbehandlere i førstelinjetjenesten og klageinstansen vil være tettere. Rettssikkerhetsmessige grunner taler imidlertid for å skille funksjonen som klageorgan fra funksjonene som tilsyns- og veiledningsorganer (Kjønstad, 2002).

Klageinstansen har tradisjonelt vært organisert på fylkesnivå for alle de tre velferdstjenestene. De siste årene har det vært en tendens til en større grad av sentralisering av klageinstansen for de to statsetatene. Aetat har fra 1.1.2003 sentralisert all klagebehandlingen til en enhet som behandler klager for hele landet. Trygdeetaten har fra 1.5.2003 etablert et forsøk der klagebehandlingen for tre fylker er slått sammen. Trygderetten behandler ankesaker fra begge disse etatene, og i et innspill til utvalget vises det til at det generelt er store kvalitetsforskjeller innen forvaltningen når det gjelder klage- og ankebehandlingen. Imidlertid trekker Trygderetten fram at erfaringene med både sentraliseringen i Aetat og regionaliseringen i trygdeetaten viser en mer ensartet og grundig klagebehandling og ankeforberedelse. Trygderetten mener det trolig skyldes at det er instanser med et solid fagmiljø, og de viser også til at uavhengigheten reelt sett er større, selv om klageenhetene fremdeles er en del av etatene.

Trygderetten har drøftet et nytt klage- og ankesystem på velferdsforvaltningens område i et eget notat til utvalget av 31.10.2003 (Trygderetten, 2003). I notatet foreslås det en egen utredning av hele klage- og ankesystemet.

Personvern

Personvern er et begrep som i all hovedsak kan betraktes som summen av lover og tiltak som ivaretar den enkeltes interesse av at personopplysninger tilfredsstiller kvalitetskrav, og ikke behandles på en utilbørlig måte. Den enkelte person skal ha herredømme over opplysninger som angår dem selv, og sikres at opplysninger som er gitt til et bestemt formål, ikke benyttes til andre formål.

For at velferdstjenestene skal kunne løse sine oppgaver og gi brukerne de rettigheter og den servicen de har krav på, er det nødvendig med tilgang til opplysninger om personlige forhold. Dette kan være opplysninger av følsom art, som sykdommer, sosiale problemer, bidragsplikt, fengselsopphold, arbeidsledighet m.v. Brukerne har i stor grad plikt til å gi disse opplysningene, eller forvaltningen har en lovregulert rett til å innhente dem for å kunne behandle en konkret søknad. Brukerne er dermed ofte i en situasjon der valget om å gi fra seg følsomme opplysninger eller ikke, i realiteten er en illusjon.

Når forvaltningen har fått tilgang til personlige opplysninger, har brukeren krav på at disse ikke benyttes til andre formål enn det de er avgitt til. Dette er spesielt et viktig hensyn når brukeren ikke har hatt noe reelt valg i forhold til å gi opplysningene fra seg. Hensynet til personlig integritet og privatlivets fred tilsier at det er i brukerens personlige interesse å ha kontroll over hvem som skal få kjennskap til personlige og følsomme opplysninger. Reglene om taushetsplikt både i forvaltningsloven og i de ulike særlovene er et virkemiddel som skal sikre brukerens interesser på dette området. Tilliten til forvaltningen vil bli svekket dersom personopplysninger spres unødig.

Personlige opplysninger som innhentes eller avgis til et forvaltningsorgan i forbindelse med en søknad, vil ofte være aktuelle opplysninger også for andre saksområder. I mange tilfeller vil det være i brukerens interesse at opplysningene gjøres tilgjengelig. Det kan gi tilgang til rettigheter, bidra til bedre kvalitet i tjenestetilbudet og sikre at tiltak som iverksettes er mer tilpasset brukerens behov. Andre ganger vil tilgang til opplysninger være til skade for brukeren. Det er ikke noe grunnlag for at en saksbehandler som skal bistå med formidling til arbeid, har tilgang til informasjon om medisinske eller sosiale forhold som ikke har betydning for arbeidsevnen.

Et hensyn som tilsier at opplysninger ikke skal brukes til et annet formål enn de er avgitt til, er at beskrivelser, for eksempel i en legeerklæring, ofte kan være upresise. Dersom de har liten betydning for det formålet erklæringen skal brukes til, vil de i liten grad bli korrigert. Imidlertid kan dette være informasjon som blir vektlagt i en annen sammenheng, og da er det vesentlig at brukeren har mulighet for å kunne kvalitetssikre disse og gi nødvendig korreksjon.

Ikke alle brukere er opptatt av å ivareta sine egne personverninteresser. De viser til effektivitetshensyn, og mener det bør være nok å gi opplysningene til «det offentlige» en gang. Felles registre og tilgang til felles informasjon ville selvsagt også vært effektivt for forvaltningen.

Avveining av ulike hensyn er søkt ivaretatt ved lovgivning, og ved melde- og/eller konsesjonsplikt for behandling av personopplysninger. I tillegg til de hensyn som er nevnt over, er det lagt vekt på at en og samme person ikke skal ha tilgang til for mange og varierte personopplysninger, og at uheldig kobling av opplysninger må unngås. Risikoen for brudd på personvernet kan da bli for stor. De som får tilgang til opplysninger, skal ha saklig behov for tilgang til denne informasjonen.

Lovgivningen begrenser ikke forvaltningens

mulighet til å bruke mottatte opplysninger for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for. Dette gjelder både saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring, oppfølging og kontroll. Ulike andre hensyn har videre ført til en rekke lovbestemmelser som opphever taushetsplikten og gir et offentlig organ rett til å innhente opplysninger, og i noen tilfeller plikt til å gi opplysninger av eget tiltak.

Bruk av informert samtykke er et virkemiddel for å sikre at brukeren har kontroll over sine personlige opplysninger, samtidig som det ikke hindrer hensiktsmessig utveksling av opplysninger mellom ulike offentlige organ. På velferdsområdet vil imidlertid spørsmål om slikt samtykke ofte oppleves som en tvangssituasjon.

Taushetsplikten gjelder både mellom ulike organisatoriske enheter, og internt mellom saksbehandlere. Imidlertid er det større risiko for spredning av informasjon innenfor en organisatorisk enhet. Dette følger også av at ansatte i stor grad ivaretar flere ulike saksområder. For å unngå spredning og uheldig kobling av opplysninger, bør forvaltning av områder som har helt ulike formål i størst mulig grad være organisatorisk atskilt. På den andre siden bør områder som har samme formål i størst mulig grad organiseres i samme enhet. Dette vil gi større sannsynlighet for å sikre at nødvendige opplysninger er tilgjengelig for å kunne gi riktig stønad og mest mulig treffsikre tjenester til brukerne.

Organisasjonene som forvalter velferdstjenestene sitter på en stor mengde av personlige opplysninger om sine brukere. Det er avgjørende at disse opplysningene er riktige. Fysiske og organisatoriske tiltak, rutiner og systemer som sikrer at opplysningene på den ene siden har en god kvalitet, og på den andre siden ikke kommer på avveie, vil derfor være viktig.

For å ivareta personvernet til brukerne på en best mulig måte i en reorganisert velferdsforvaltning, bør følgende hensyn ivaretas:

- Organisering av velferdsforvaltningen bør sikre at stønader og tjenester som har samme formål, i størst mulig grad forvaltes av samme organisatoriske enhet.
- Organiseringen bør videre bidra til at forvaltning av stønader og tjenester som har klart ulikt formål, og der tilgang til opplysninger fra det ene området kan ha uheldig innvirkning på vurderingen som saksbehandler gjør på det andre området, i størst mulig grad bør skje atskilt, og av forskjellige saksbehandlere.
- Organisering, rutiner og systemer må sikre at personopplysninger holder en god kvalitet, og ikke kommer på avveie.

Kapittel 9
Drøfting av mulige organisasjonsmodeller

9.1 Innledning

I første del av dette kapitlet formulerer utvalget krav til og premisser for en framtidig organisasjonsmodell for arbeids- og velferdsforvaltningen. De formulerte krav og premisser er utgangspunktet for drøftingen av mulige organisasjonsmodeller i andre del av kapitlet. Kravene og premissene er utledet av beskrivelsen og analysene i kapitlene 3-8, og særlig av målene i kap. 6.

Utvalget har ikke foretatt noen særskilt vurdering av dagens organisasjonsmodell. Dagens modell vil kunne ha forbedrings- og utviklingspotensial. Utvalget har likevel i kap. 7 konkludert med at en organisasjonsreform er nødvendig for å nå de målene som er satt.

Hoveddelen av kapitlet er konsentrert om utvalgets drøfting av mulige organisasjonsmodeller. Fire hovedtyper av modeller er drøftet. I tillegg gis det en mer kortfattet omtale av to andre organisasjonsløsninger. Sterke og svake sider ved modellene trekkes fram, men uten at utvalget foretar noen eksplisitt vurdering av eller tilrådning om modell. Utvalgets vurderinger og tilrådning kommer i kap. 10.

9.2 Krav til og premisser for en framtidig organisasjonsmodell for arbeids- og velferdsforvaltningen

De sentrale målene for en organisasjonsreform er i drøftet i kap. 6, og utvalget legger disse til grunn for vurdering av en framtidig organisasjonsmodell for arbeids- og velferdsforvaltningen:

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

Behovet for å få en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid er etter utvalgets vurdering den største utfordringen velferdsstaten står overfor. Utvalget konkluderer i kap. 7 med at det er et betydelig reformbehov knyttet til raskere og i større omfang å hjelpe personer som faller ut av arbeidsmarkedet eller som får redusert arbeidsevne. Spesielt er det ønskelig å føre flere personer fra sykdomsrelaterte trygdeytelser og sosialhjelp til arbeid. Arbeid står ikke tilstrekkelig i fokus i dagens tredelte arbeids- og velferdsforvaltning til at arbeidslinjen får den nødvendige kraft.

Vektleggingen av arbeid framfor trygd kan begrunnes både ut fra den enkeltes individuelle livssituasjon og ut fra samfunnsmessige behov. Deltagelse i arbeidslivet for de som har mulighet for det, er vurdert som den beste måten å sikre velferd og gode levekår for den enkelte. Den som blir arbeidsledig eller som på grunn av sykdom eller andre forhold må oppgi sitt arbeid, vil kunne oppleve redusert livskvalitet og kan lett komme i et livsløp med sosial isolasjon og forverret helse. For de fleste vil det være ønskelig å holde kontakten med arbeidslivet ved en tilpasning som tar hensyn til den enkeltes ferdigheter. Arbeidslinjen i velferdspolitikken skal sørge for hjelp til den enkelte for å sikre livskvalitet.

Det er samtidig store samfunnsmessige hensyn som tilsier at det er nødvendig med full tyngde bak målet om arbeid framfor trygd. I kap. 5 om samfunnsmessige utviklingstrekk peker utvalget spesielt på den demografiske utviklingen med en stadig større andel eldre i forhold til de som er i yrkesaktiv alder. Dette innebærer en sterk økning i utgiftene over de offentlige budsjettene både til pensjoner og helse- og omsorgstjenester.

Arbeids- og velferdsforvaltningen vil i framtiden stå overfor en stor andel kunnskapsrike og krevende brukere med klare forventninger om individuell og kompetent behandling. Samtidig vil et høyt ambisjonsnivå om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd, bety mange brukere som trenger omfattende bistand. Skal forvaltningen kunne møte ulike brukere på en tilfredsstillende måte kreves det tilgang på et bredt sett av virkemidler, fleksibilitet i virkemiddelbruk og bistand, og evne til å jobbe brukerrettet.

Gjennomgangen av reformbehovet har vist at mange brukere må forholde seg til flere etater enten samtidig eller over tid, for ett og samme behov. Dagens oppsplitting skaper behov for overføring av brukere mellom etatene, og fare for at en del

brukere i skjæringsfeltet mellom de tre etatene ikke blir fanget opp i tilstrekkelig grad. Et betydelig omfang av langvarig stønadsbruk indikerer at «innelåsing» i en stønadsform og i én etat er et større problem enn rundganger, og at flere burde fått tilbud som i dag forvaltes av andre etater.

Manglende målretting av tiltaksbruken overfor brukere som tiltakene har mest effekt for gir også svak effektivitet. Økt forventningspress til oppgaveløsning og kvalitet, kombinert med ressursknapphet, setter krav til en forvaltning som driver mest mulig formålseffektivt og kostnadseffektivt.

Utvalget vil med bakgrunn i det som er nevnt over legge hovedvekten på følgende krav ved vurdering av mulige organisasjonsmodeller:

- Organiseringen må gi forsterket kraft i arbeidet med å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, og færre på trygd og sosialhjelp.
- Ny organisering må legge til rette for brukerretting og brukermedvirkning og sikre at brukere som har behov for ulike typer arbeids- og velferdstjenester og/eller -ytelser samtidig, får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.
- Ny organisering må legge til rette for å kunne få og kunne realisere effektivitetsgevinster.

Med bakgrunn i drøftingene som er gjort i kap. 5 om samfunnsmessige utviklingstrekk, i kap. 6 om målene for en organisasjonsreform, og i kap. 7 om reformbehovet, har utvalget nedenfor utdypet disse tre kravene, og oppsummert hva de fører til av konkrete krav til og premisser for en organisasjonsreform.

Utvalget har i tillegg foretatt en egen oppsummering av hvilke krav som bør settes til organisering av førstelinjetjenesten i en reorganisert forvaltning.

I kap. 8 har utvalget drøftet ulike krav og hensyn knyttet til organisering av offentlig forvaltning. Dette er forhold som er av vesentlig betydning for mulighetene til å realisere målene for en framtidig arbeids- og velferdsforvaltning, og for å ivareta demokratihensyn og behovet for politisk styring. De gir derfor viktige innspill til hensyn som det bør legges vekt på ved vurdering av ulike organisasjonsløsninger. Utvalget har også tatt disse forholdene i betraktning ved utdypingen og oppsummeringen nedenfor.

Organiseringen må gi forsterket kraft i arbeidet med å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, og færre på trygd og sosialhjelp. Arbeid framfor trygd er et prioritert velferdspolitisk mål. Arbeids- og velferdsforvaltningen må organiseres slik at en er sikker på at arbeidet med å få flere i arbeid og færre på trygd får større kraft.

Arbeids- og velferdstjenestene må samtidig gi varierte tilbud om meningsfulle aktiviteter til de som ikke kan være i arbeid. En reorganisering må bidra til at også disse gruppene sikres et fullverdig liv.

Utvalget vil spesielt trekke fram behovet for å ha en arbeids- og velferdsforvaltning som både kan bistå og legge til rette for at den enkelte bruker blir attraktiv på arbeidsmarkedet, og som samtidig har den nødvendige kontaktflaten med og virkemidler i forhold til arbeidsgiver. Dette setter krav til økt kompetanse og kunnskap om arbeidslivet og til utredning og vurdering av folks arbeidsevne og kompetanse, men også til at det organisatorisk legges til rette for en god samhandling både med arbeidslivet og med den enkelte bruker. Ansatte i arbeids- og velferdstjenestene må lede oppmerksomheten mot arbeidsmulighetene så tidlig som mulig i sitt møte med brukerne.

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

En forvaltning som skal ha som hovedmål å stimulere arbeidspotensialet hos den enkelte bruker, må også ha stor fleksibilitet i tilgang på virkemidler. Organiseringen må legge til rette for at forvaltningen har en helhetlig tilgang til det aktuelle ytelses- og tjenestespekteret, og at tiltak som anses tjenlig for den enkelte bruker kan iverksettes så raskt som mulig. Fleksibilitet i tilgang på virkemidler betyr også at virkemidler må kunne brukes utover administrative grenser som kommunegrenser. Det vil være viktig i kontakten med arbeidsgivere for å skaffe arbeids- og/eller tiltaksplasser.

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

Samordning av arbeids- og velferdstjenestene og en helhetlig tilnærming til brukerne er en overordnet føring for valg av ny organisasjonsmodell for arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjelder både i forhold til enkeltpersoner, og i forhold til samhandling med arbeidslivet for å gi nødvendig bistand til innsatsen med å skape et inkluderende arbeidsliv på den enkelte arbeidsplass.

Utvalget viser til drøftingen i kap. 6, som konkluderer med at brukerretting krever innsats på mange områder. Selv om andre virkemidler i utstrakt grad har betydning for å få en brukerrettet

forvaltning, vil utvalget peke på at de ulike dimensjonene av brukerretting også vil kunne påvirkes av hvordan velferdstjenestene er organisert. Organisering setter bl.a. rammer for tilgjengelighet, og for hvilken og hvor mye kompetanse som er tilgjengelig i det enkelte lokalkontor. Det viktigste i forhold til brukerretting er likevel at ulike organisasjonsmodeller i større eller mindre grad legger til rette for og sikrer samordning og en helhetlig tilnærming til brukeren på områder som er avgjørende for måloppnåelsen. Arbeids- og velferdsforvaltningen må derfor organiseres slik at brukerne som har behov for hjelp knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne sikres en samordnet og helhetlig avklaring av sitt behov, uten å måtte bekymre seg over hvordan forvaltningen er organisert.

Klage- og ankeordningene bør også organiseres slik at de sikrer en mest mulig koordinert og helhetlig tilnærming på tvers av de ulike velferdsordningene. For å ivareta brukernes rettssikkerhet bør organisering av klage- og ankesystemet sikre størst mulig uavhengighet mellom klageinstansen og vedtaksenheten.

Organisering, rutiner og systemer må sikre at personopplysninger holder en god kvalitet, og ikke kommer på avveie. Organiseringen bør hindre at personlige opplysninger som er avgitt i forhold til et bestemt saksområde, tilflyter saksbehandlere som skal behandle saker med klart ulikt formål.

Ny organisering må legge til rette for å kunne få og kunne realisere effektivitetsgevinster

Arbeids- og velferdsforvaltningen må organiseres slik at den sikrer formålseffektiv drift ved mest mulig klarhet og entydighet i målstruktur og ansvarsforhold. En formålseffektiv drift vil videre kreve:

- målretting av tiltaksbruken overfor brukere som tiltakene har mest effekt for.
- at det legges til rette for samhandling med andre samfunnsaktører som påvirker måloppnåelsen, slik at de ulike tiltakene som settes inn mot den enkelte bruker virker i samme retning.
- en styring og organisering som gjør det mulig å ta i bruk kunnskap og erfaring fra hele organisasjonen, og handlingsrom til å tilpasse tjenester og tiltak til hva som fungerer godt, gitt lokale forhold.
- en organisasjonsform som ivaretar en nødvendig kobling mellom rettigheter og plikter for den enkelte bruker.
- en plassering av det finansielle ansvaret som gjør at en unngår uønsket kostnadsoverveltning.

Organiseringen må videre legge til rette for å kunne drive mest mulig kostnadseffektivt. En kostnadseffektiv drift vil kreve:

- en førstelinjetjeneste hvor ressursbruk til administrative oppgaver kan minimaliseres.
- at stordriftsfordeler utnyttes for funksjoner der brukeren ikke trenger nærkontakt.
- at en unngår dobbeltarbeid og reduserer behovet for dobbeltkompetanse.
- at en utnytter effektivitetsgevinster som ligger i kontraktstyring og kjøp av tjenester fra eksterne leverandører som konkurrerer om oppdrag.
- en organisasjon med klare mål, klare og entydige ansvarslinjer og klar definisjon av riktig kvalitet.

Endret organisering må kunne føre til reduserte samfunnskostnader. Det vesentligste virkemiddelet til det vil være å få flere i arbeid og færre på trygd.

Ut fra en samlet vurdering av breddesammenheng eller spisset målrettethet i organiseringen, mener utvalget at det å finne fram til en organisering som gir mest mulig entydig formål og tydelighet i oppdrag rundt det som er det viktigste: arbeid framfor trygd, vil kunne legge bedre til rette for en mest mulig formåls- og kostnadseffektiv drift.

Krav til førstelinjetjenesten

Hvordan førstelinjetjenesten fungerer i møtet med den enkelte bruker, er avgjørende for å nå målene for en organisasjonsreform. Om førstelinjetjenesten fungerer godt, vil avhenge av mange faktorer utover valg av organisasjonsmodell. Valg av organisasjonsmodell vil imidlertid gi viktige rammebetingelser for hvordan førstelinjetjenesten kan fungere. Utvalget mener at det på nasjonalt politisk nivå bør fastsettes klare funksjonskrav til en førstelinjetjeneste i en framtidig arbeids- og velferdsforvaltning. Ved vurdering av ulike organisasjonsmodeller, vil utvalget drøfte hvilke muligheter og begrensinger modellene gir for å etablere en god førstelinjetjeneste. Utvalget tar da utgangspunkt i følgende krav:

- Brukere som har behov for hjelp knyttet til arbeid og/eller arbeidsrelaterte aktiviteter skal kunne forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt, og skal gjennom det sikres en helhetlig avklaring av sine behov, og få et samordnet tjenes-

tetilbud.
- Brukerne må være sikret et kontaktpunkt som er geografisk, fysisk og kommunikasjonsmessig lett tilgjengelig.
- Alle brukergrupper skal sikres god service.

Arbeids- og velferdsforvaltningen vil også møte brukere på andre nivå enn gjennom en lokal førstelinjetjeneste, særlig i arbeidet med et inkluderende arbeidsliv. Utvalget vil i sin drøfting ta utgangspunkt i at:
- Arbeidsgivere skal i sitt arbeid med å skape et inkluderende arbeidsliv kunne forholde seg til ett kontaktpunkt, og gjennom det sikres en helhetlig og samordnet bistand.

Utvalget legger til grunn at en helhetlig ledelse med et entydig ansvar i forhold til de samlede virkemidlene som skal til for å bidra til å få flere i arbeid og færre på trygd, kan være viktig for å oppnå et samordnet tjenestetilbud til enkeltbrukere og arbeidsgivere. Det vil også være viktig at en kan få til godt samarbeid med andre instanser, spesielt helsetjenesten og utdanningssektoren, både generelt i forhold til enkeltbrukere.

Politisk ansvar for og styring av arbeids- og velferdspolitikken

Utvalget legger til grunn at organiseringen av det politiske ansvaret for oppgaver som ivaretas av dagens arbeids- og velferdsforvaltning har betydning for mulighetene til å realisere målene. Videre vil myndighetenes styringsbehov kunne ivaretas på ulike måter, avhengig av oppgavens karakter. Dette er grundig drøftet i kap. 8, og med utgangspunkt i det mener utvalget at følgende premisser må legges til grunn:
- Arbeids- og velferdsforvaltningen må organiseres med geografisk nærhet til brukerne.
- Arbeids- og velferdspolitikken skal ivareta viktige nasjonale hensyn. Lokalpolitikk kan bidra med lokalkunnskap, men forskjeller etter lokalpolitiske valg er lite ønskelig.
- Arbeids- og velferdspolitikken krever samordning over et bredt felt av tjenester og ytelser. Samordning må ta utgangspunkt i de viktigste samfunnsmessige mål og brukernes behov.
- All form for myndighetsutøvelse, inklusive bestillerfunksjon i forhold til tjenesteleveranser, bør organiseres i forvaltningsorganer. Oppgaveløsningen kan organiseres sentralt eller desentralisert.

9.3 Mulige organisasjonsmodeller

9.3.1 Innledning

Hvordan beskrives en organisasjonsmodell

Med en organisasjonsmodell mener utvalget en skisse av hvordan hele arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaveportefølje organiseres, uavhengig av om den organiseres i én eller flere etater.

Organisasjonsmodeller kan beskrives og avgrenses på ulike måter. I sin drøfting av mulige modeller har utvalget først og fremst lagt vekt på å beskrive de rammebetingelser og krav til organiseringen som må eller bør fastsettes på nasjonalt politisk nivå. Dersom ansvar helt eller delvis legges til kommunene, bør kommunene få stor frihet til å organisere virksomheten, jf. drøftingen av dette under modeller med kommunalt ansvar. Ved ev. statlig ansvar legger utvalget til grunn at det vil være riktig å gi etatsledelsen(e) i en reorganisert forvaltning stort handlingsrom til selv, med utgangspunkt i de politisk gitte mål, rammebetingelser og resultatkrav, å fastsette organiseringen i større detalj. Et slikt handlingsrom vil være nødvendig både for at organisering skal være et aktivt virkemiddel som etatsledelsen(e) kan bruke for å nå de oppsatte mål, og for å sikre fleksible og endringsdyktige etat(er) som effektivt kan tilpasse seg nye utfordringer og endrede rammebetingelser.

Etter utvalgets syn er det i første rekke 6 forhold som konstituerer en organisasjonsmodell som må eller bør avklares på nasjonalt politisk nivå:
- Mål for virksomheten.
- Hvilke oppgaver som skal ivaretas.
- Hvilke politiske organer som skal ha det politiske ansvaret.
- Hvordan det nasjonale politiske styringsbehovet skal ivaretas, bl.a. finansiering og for statlige etater organisasjons- og tilknytningsform.
- Organisatoriske tiltak som er nødvendig for å sikre rettssikkerhet, først og fremst organisering av klage- og ankebehandling.
- Krav til førstelinjetjenesten.

Selv om utvalget ikke vil skissere en fullstendig og detaljert organisasjonsstruktur for de ulike modellene, vil en drøfte hvilke muligheter og begrensinger de enkelte modellene gir til organisering på viktige områder. Det gjelder først og fremst organiseringen av førstelinjetjenesten med vekt på ansvarsforhold og geografisk tilstedeværelse, men

også andre forhold som mulighet for å ta ut effektivitetsgevinster gjennom organisering i ledd bak førstelinjetjenesten.

Hvilke oppgaver omfattes av arbeids- og velferdsforvaltningen

Med hele arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaveportefølje mener utvalget alle de oppgaver som trygdeetaten og Aetat har i dag og store deler av det ansvaret kommunene har etter lov om sosiale tjenester.

Ved samling av ansvar på statens hånd må avgrensing i forhold til det kommunale ansvaret avklares nærmere. Utvalget legger til grunn at det er dagens kommunale ansvar for den tradisjonelle sosialkontortjenesten etter sosialtjenesteloven, som kan være aktuelt å drøfte som del av en samlet arbeids- og velferdsforvaltning. Dette er oppgaver der rehabiliterings- og selvhjelpsperspektivet står sentralt. Oppgavene omfatter økonomisk sosialhjelp og tilhørende rådgivnings- og veiledningstjenester, midlertidig husvære, bolig til vanskeligstilte, tiltak for rusmisbrukere og tildeling av støttekontakt til sosialkontorets brukere. Under modelldrøftingen skisserer utvalget alternative avgrensinger av statlig/kommunalt ansvar på dette området, inklusive at kommunene beholder dagens ansvar.

Utvalget forutsetter at ansvaret for pleie- og omsorgstjenestene forblir i kommunene og ikke inngår i de vurderinger utvalget har gjort i forhold til arbeids- og velferdsforvaltningen. Pleie og omsorgstjenestene omfatter bl.a. hjemmehjelp, hjemmesykepleie, omsorgslønn, tildeling av plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester, og tildeling av støttekontakt til eldre og sterkt omsorgstrengende personer. Utvalget legger til grunn at også ansvar for aktivitetstilbud er en del av det kommunale pleie- og omsorgsansvaret. Disse tjenestene utgjør sammen med grunnskolen, en stor del av kommunenes tjenesteytende virksomhet. I de fleste kommuner av en viss størrelse er disse tjenestene allerede skilt ut fra de øvrige sosialkontortjenestene og organisert separat. Dette skyldes at de har relativt lite med de tradisjonelle sosialkontortjenestene å gjøre. Pleie- og omsorgstjenestene har i stor grad andre brukere enn de som er eller kan være aktuelle for arbeid, ev. etter rehabilitering og attføring. Selv om stort sett alle de eldre brukerne av pleie- og omsorgstjenester mottar alderspensjon, er likevel samordningsbehovet relativt begrenset mellom tjeneste- og pensjonsområdet. Det foreligger et samordningsbehov på hjelpemiddelområdet som også ved en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning må løses ved nært samarbeid mellom berørte instanser. En del funksjonshemmede arbeidstakere mottar også pleie- og omsorgstjenester både hjemme og i forbindelse med arbeid/aktivitet. Det er mulig å tenke seg at pleie- og omsorgstjenestene for disse brukerne blir organisert sammen med arbeids- og velferdsforvaltningen, men utvalget har funnet det mer hensiktsmessig å beholde pleie- og omsorgstjenesten samlet i kommunal regi.

Utvalget ser det ikke som aktuelt å inkludere dagens kommunale ansvar for integrering av flyktninger og innvandrere som en del av et helhetlig statlig ansvar for arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunene har et helhetlig og koordinerende ansvar for integrering av flyktninger og innvandrere langt ut over det som vil være aktuelt for en statlig velferdsforvaltning. Dette gjelder ikke minst ansvaret for at hele familien blir integrert i lokalsamfunnet gjennom et bredt sett av virkemidler. Introduksjonsloven fra 2003 gir den enkelte kommune plikt til å tilrettelegge introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere som har rett til det. Målet med introduksjonsprogrammet er å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt å forberede for deltakelse i yrkesliv og/eller utdanning. Målet om at introduksjonsordningen skal føre til en raskere overgang til ordinært arbeid, betyr at det ved ev. statlig ansvar for arbeidsrettede tiltak, fortsatt vil være nødvendig med et tett samarbeid mellom stat og kommune for å gjennomføre introduksjonsprogrammet. Etter integrasjonsfasen vil arbeids- og velferdsforvaltningen ha det samme ansvaret for innvandrere som for øvrige brukergrupper.

Kommunene har i dag ansvaret for koordinering av rehabiliteringsprosesser som tar sikte på å «motvirke sykdomsfokusering og passive pasientroller, og fremme personlig ansvar og egenmestring». Utvalget har i kap. 7 konstatert at rehabiliteringsarbeidet ikke fungerer godt nok i dag. Det trengs både en sterkere prioritering av dette arbeidet og en klarere organisatorisk form og struktur. Utvalget mener av ansvaret for koordineringen av det generelle rehabiliteringsarbeidet ikke bør organiseres inn i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det vil imidlertid være viktig å etablere klare ansvarsforhold på dette området, og legge til rette for et best mulig samarbeid.

Bostøtte er en statlig økonomisk støtteordning som administreres av Husbanken og kommunene. Formålet er at alders-, uføre- og etterlattepensjonister, barnefamilier og andre husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg og beholde en god bolig. Bolig er en viktig forutsetning for å

kunne etablere seg på arbeidsmarkedet. Bostøtte med sikte på at vanskeligstilte skal kunne ha et godt sted å bo er derfor et viktig virkemiddel også i arbeidet med å få flere i arbeid. Det er derfor viktig å se bostøtten i sammenheng med de andre ordningene for inntektssikring, men utvalget finner ikke grunn til å organisere ansvaret for bostøtten sammen med en ny arbeids- og velferdsforvaltning.

I vedlegg 1 er det gitt en oversikt i tabells form over det totale ansvars- og oppgaveområdet for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Hovedtyper av modeller

I mandatet er utvalget bedt om å utrede løsninger med en felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten – både i statlig og kommunal regi. Utvalget er videre også bedt om å vurdere øvrige modeller som er beskrevet nærmere i St.meld. nr. 14 (2002-2003) og eventuelt andre modeller.

Ved nærmere presisering og valg av modeller som skal vurderes har utvalget særlig lagt vekt på dimensjonen politisk ansvar stat/kommune, og organisering som samler alle tjenester og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne.

Politisk ansvar stat/kommune er en viktig skillelinje og utgjør en grunnleggende egenskap ved en organisasjonsmodell. Det avgjør om det er nasjonale eller lokale organer som skal ha det politiske ansvaret for at gjennomføringen av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, inklusive om de løpende beslutninger om ytelser, tjenester og tiltak til brukerne, er i tråd med lovverk og andre fastsatte rammebetingelser og styringssignaler.

Etter utvalgets syn er det to sentrale hovedformål som arbeids- og velferdsforvaltningen skal ivareta. For det første er det tilståelse av ytelser og tjenester som direkte eller indirekte dreier seg om tilknytningen til arbeidslivet og som er sentrale for oppfølgingen av målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på trygd. For det andre er det administrering av en rekke sterkt regelstyrte og rettighetsorienterte ordninger knyttet til pensjon, familieytelser og helserefusjoner, inklusive iverksetting av en pensjonsreform. I tillegg har arbeids- og velferdsforvaltningen ansvar for et sosialt sikkerhetsnett for de som faller utenfor de rettighetsbaserte stønadsordningene. Til dels er dette ansvaret overlappende med ansvaret knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne.

Utvalget har i sin analyse av reformbehovet konkludert med at å bringe en større del av befolkningen i yrkesaktiv alder inn i aktivt arbeid er den største utfordringen for arbeids- og velferdspolitikken framover. Det er først og fremst på dette området at brukerne i dag trenger bistand og oppfølging fra flere etater, at risikoen er størst for at den enkelte bruker ikke får tilgang på de riktige tiltak raskt nok, og at brukere ikke gis et godt nok samordnet og helhetlig tilbud. En god samordning rundt arbeidslinjen er derfor av sentral betydning både i fht. målet om flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp, og i forhold til målet om god brukerretting. Utvalget legger derfor vekt på å drøfte modeller som i størst mulig grad gir en organisatorisk samling og et helhetlig ansvar for virkemidler som er rettet mot brukere som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller trenger hjelp pga. arbeidsløshet eller manglende arbeidsevne.

Med utgangspunkt i dette drøfter utvalget følgende 4 hovedtyper av modeller:

- 2 modeller der ansvaret for de samlede oppgaver i hovedsak er fordelt på to organisasjoner, en som samler ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne, og én med ansvar for alderspensjon, familieytelser og helserefusjoner.
  - Modell 1: Statlig arbeidslinje
  - Modell 2: Kommunal arbeidslinje
- 2 modeller hvor alle oppgavene samles i en organisasjon
  - Modell 3: Statlig énetatsmodell
  - Modell 4: Kommunemodell.

I tillegg drøfter utvalget kort om organisering basert på at staten har ansvar for inntektssikring og kommunene for tjenesteytingen, og om organisering festet til et regionalt politisk ansvar kan gi grunnlag for aktuelle løsninger.

Utvalget drøfter modellene med utgangspunkt i de krav og premisser som er oppsummert i avsnitt 9.2 foran. En viktig premiss for å gi forsterket kraft til arbeidet med flere i arbeid og færre på trygd og å legge til rette for bedre brukerretting, er å samle ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne. Alle de fire hovedmodellene tilfredstiller dette kravet og utvalget drøfter derfor ikke dette nærmere for disse modellene.

Utvalget velger først å drøfte modeller med to ansvarslinjer. Den grunnleggende diskusjonen om hhv. et statlig ansvar og et kommunalt ansvar for oppfølgingen av målet om flere i arbeid og færre på trygd tas under disse modellene. I drøftingen av modeller med et helhetlig ansvar, retter derfor utvalget først og fremst oppmerksomheten mot effekter og argumenter som kommer i tillegg eller

eventuelt klart forsterkes av et ytterligere økt ansvarsområde i statlig eller kommunal regi.

9.4 Modeller hvor ansvaret for oppgavene er fordelt på to organisasjoner

9.4.1 Modell 1: Statlig arbeidslinje

En modell basert på en statlig arbeidslinje forutsetter at det etableres:

- En statlig etat for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne, her kalt etat for arbeid og inntekt
- Én statlig etat for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner mv., her kalt etat for pensjoner. Pensjonsetaten beskrives og drøftes i avsnitt 9.4.1.3 og 9.4.1.4.

Utvalget legger til grunn at etaten for arbeid og inntekt skal ha ansvar for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne. Det vil omfatte alle Aetats oppgaver og alle trygdeetatens arbeidsrettede tiltak og tjenester og relaterte ytelser. Det dreier seg om følgende store ordninger for inntektssikring: dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad, avtalefestet pensjon, ytelser til enslige og etterlatte forsørgere og fødselspenger. På tjeneste- og tiltaksområdet vil ansvaret omfatte alle oppgaver knyttet til kvalifisering og formidling av ordinære og yrkeshemmede arbeidstakere, Aetats tjenester mot arbeidsgiverne, oppfølging av sykmeldte inklusive kjøp av helsetjenester, oppfølging av enslige forsørgere, reaktivisering av uføretrygdede, og det offentlige ansvaret i henhold til avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Når det gjelder hvilke kommunale oppgaver som er aktuelt å inkludere i denne modellen, viser utvalget til drøftingen av ulike mulige avgrensinger nedenfor.

Pensjonsetaten vil ha ansvaret for oppgavene knyttet til pensjoner, familieytelser og helserefusjoner som i dag dekkes av arbeids- og velferdsforvaltningen, men som ikke naturlig hører med under ansvaret for oppfølging av arbeidslinjen. Disse oppgavene ligger i dag i trygdeetaten. Viktig oppgaver er forvaltningen av alderspensjon, barnetrygd, kontantstøtte, fødsels- og adopsjonsstønad, grunn- og hjelpestønad og gravferdshjelp. Øvrige oppgaver utenom pensjons- og stønadsområdet er refusjon av utgifter til helsetjenester og administrasjon av en del helserelaterte tjenester i forbindelse med fastlegeordningen og egenandelsordningen. Videre har trygdeetaten oppgaver knyttet til fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag som ikke hører hjemme sammen med ansvar for arbeidslinjen.

Tildeling av tekniske hjelpemidler angår både målgruppen for arbeidslinjen, men også pensjonister og barn og unge. Gitt et organisatorisk skille mellom de to hovedformålene, vil det derfor være argumenter både for å knytte ansvaret opp mot de arbeidsrettede oppgavene og mot pensjoner og helserefusjoner. Etter utvalgets mening bør en velge den forankring som gir den beste løsning for brukerne samlet sett. Dette vil en best kunne vurdere etter at organiseringen av en ny forvaltning, og særlig førstelinjetjenesten, er utformet mer i detalj.

Tabell 9.1 gir en oversikt over trygdeetatens tjenester og ytelser fordelt på de to organisasjonslinjene.

9.4.1.1 Beskrivelse av en etat for arbeid og inntekt

Hovedmål

Hovedmål for etaten vil være å følge opp målet om flere i arbeid og aktivitet - færre på trygd og sosialhjelp, og gjennom dette realisere arbeidslinjen i velferdspolitikken.

Ansvar og oppgaver

En statlig etat med ansvar for oppfølging av målet om flere i arbeid og færre på trygd, vil ha ansvar for alle Aetats oppgaver og samtlige av trygdeetatens arbeidsrettede tiltak og tjenester og relaterte ytelser, som beskrevet over og i tabell 9.1.

Et viktig spørsmål i denne modellen er hvordan det statlige ansvaret for arbeidslinjen skal avgrenses mot den kommunale sosialtjenesten. Utvalget har foran gjort en avgrensning i forhold til hvilke oppgaver som er aktuelle å drøfte. I avsnitt 9.4.1.2 drøfter utvalget også andre avgrensinger som innebærer at kommunene beholder en større del av oppgaveansvaret. Sentralt i disse avgrensningene er spørsmål om ansvar (helt eller delvis) for økonomisk sosialhjelp.

Følgende fire varianter av statlig ansvar er drøftet:

a) Et totalansvar for den tradisjonelle sosialkontortjenesten slik det er beskrevet foran.
b) Ansvar for personer som har behov for økonomisk sosialhjelp og medfølgende tjenester etter § 5 i sosialtjenesteloven. I tillegg kan det være aktuelt å legge ansvaret etter § 4-5 om midlertidig husvære til etaten.

Tabell 9.1. Fordeling av trygdeetatens oppgaver i modell 1 og 2.

	Arbeid og redusert arbeidsevne	*Pensjoner, fam.-ytelser, helserefu-sjoner*
Inntektssikring og andre sosiale ytelser		
– alderspensjon		X
– uførepensjon inkl. yrkesskadetrygd	X	
– tidsbegrenset uførestønad	X	
– etterlattepensjon	X	
– krigspensjon		X
– rehabiliteringspenger (under rehabilitering og i påvente av attføring)	X	
– sykepenger (arb.takere og selvstendige)	X	
– AFP-ordningen i privat sektor	X	
– overgangsstønad, stønad til barnetilsyn og utd.stønad (ensl. forsørg. og etterlatte)	X	
– fødselspenger	X	
– adopsjonspenger	X	
– engangsstønad ved fødsel og adopsjon		X
– kontantstøtte		X
– barnetrygd		X
– grunnstønad og hjelpestønad		X
– gravferdsstønad		X
– tilskudd til anskaffelse av bil[1]		
– fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag		X
– bidragsforskudd		X
Tjenester mv.		
– Bidra til å forebygge/redusere sykefravær	X	
– Reaktivisering av uførepensjonister	X	
– Tildeling av tekniske hjelpemidler (i arbeid og til bedring av funksjonsevnen)[1]		
Refusjon av ugifter til helsetjenester mv. og administrasjon av visse helserelaterte tjenester		X

[1] Utvalget har ikke tatt stilling til fordelingen.

c) Ansvar for personer som har behov for økonomisk sosialhjelp, som er arbeidssøkere og som er uten rett til dagpenger.
d) Ansvarsdelingen mellom stat og kommune beholdes som i dag.

Det samlede økonomiske omfanget av aktivitetene som denne etaten vil ha ansvaret for, varierer litt avhengig av hvilke variant som legges til grunn, men vil kunne ligge omkring 130 milliarder kroner.

Organisasjons- og styringsstruktur

En statlig etat med ansvar for arbeidslinjen vil ha oppgaver som spenner fra myndighetsutøvelse i form av vedtak om tilståelse av ytelser og arbeidsmarkedstiltak til ren tjenesteproduksjon. Utvalget legger til grunn at sentrale styringsfunksjoner og oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse bør være underlagt vanlig forvaltningsstyring. Disse oppgavene bør derfor organiseres i et forvaltningsorgan.

For å få en mer enhetlig styringsfunksjon sentralt vil det være naturlig at dette forvaltningsorganet får overført det direktoratansvar som Sosial- og helsedirektoratet har i dag, for de oppgaver som ev. blir overført fra kommunene. Dette ansvaret omfatter bl.a. veilednings- og oppfølgingsoppgaver og mer detaljert regelverksutforming. Som nevnt foran bør etatsledelsen(e) ved et statlig ansvar i en reorganisert forvaltning ha relativt stort handlingsrom til å fastsette organiseringen med utgangspunkt i de politisk gitte mål, rammebetingelser og resultatkrav. Utvalget vil med dette som utgangspunkt påpeke at en statlig etat med ansvar for arbeidslinjen som et minimum bør organiseres med et organ/ledelse på sentralt statlig nivå og en desentralisert struktur med en lokal førstelinjetje-

neste. Førstelinjetjenesten må kunne innfri kravene/kriteriene som er stilt foran til god brukerretting, jf. avsnitt 9.2. Utvalget drøfter nærmere muligheter og begrensinger knyttet til organisering av førstelinjetjenesten i avsnitt 9.4.1.2.

Mulige samarbeidsløsninger i førstelinjetjenesten mellom etat for arbeid og inntekt og pensjonsetaten er drøftet i avsnitt 9.4.1.4. Etaten må også kunne ivareta et godt samarbeid i førstelinjen med den kommunale sosialtjenesten.

Ulike organisasjonsformer og bruk av eksterne leverandører og kontraktstyring mv. for tjenesteproduksjon, vil være mulige løsninger innenfor denne modellen. Dette gjøres i stor grad i dag av Aetat. Om det er aktuelt å gå lenger i denne retning, vil ikke bare avhenge av oppgavenes karakter, men bl.a. også av hvorvidt det eksisterer eksterne leverandører, og om det kan etableres markeder med konkurranse. Spørsmål om bruk av kontraktstyring og eksterne leverandører bør være til løpende vurdering både på politisk nivå og i organisasjonen. Modellen forutsetter ikke vesentlige endringer i forhold til dagens situasjon når det gjelder hvilke oppgaver som skal løses med organisasjonens egne ressurser.

Modellen må etablere et godt system for klage- og ankebehandling. Dersom kommunale ytelser gjøres til et statlig ansvar uten å foreta andre justeringer, vil en ha to ulike klage- og ankeordninger innenfor samme ansvarsområde. Det vil være lite hensiktsmessig. En enkel mulighet vil være å legge dagens klage- og ankebehandling for de statlige ordningene med Trygderetten som ankeinstans til grunn også for de ytelser som ev. overføres fra kommunene.

Modellen vil kunne etableres uten at det er nødvendig å foreta endringer i regelverk eller finansiering for de statlige ordningene. Kommunale tjenester som overføres til staten, vil kunne rammefinansieres slik som i dag. Å innlemme økonomisk sosialhjelp, ev. en mer begrenset del av denne, under et statlig ansvar med bibehold av gjeldende regelverk og finansiering, vil være lite aktuelt. Det lokale skjønnet i dagens ordning reflekterer kommunen som et politisk organ, og vil være lite hensiktsmessig å innlemme i et statlig system. Lenger bak i dette avsnittet drøfter derfor utvalget alternative og enklere løsninger som bygger på mer klare kriterier for tildeling og utmåling av stønad, og som kan finansieres ved overslagsbevilgning som de øvrige stønadsordningene.

9.4.1.2 Drøfting av en etat for arbeid og inntekt

Nærmere om avgrensing av et statlig ansvar i forhold til den kommunale sosialtjenesten

De fire variantene avgrenser ulikt i forhold til brukere med sammensatte behov.

Variant a) innlemmer hele den tradisjonelle sosialkontortjenesten i den statlig arbeidsrettede etaten. Det vil utgjøre en svært vid avgrensning av arbeidslinjen og vil inkludere tjenester som er marginalt relatert til arbeid og som mer naturlig vil kunne høre sammen med øvrige sosiale tjenester innenfor et kommunalt ansvar.

Det gjelder sosialtjenestens generelle ansvar for å bidra til å skaffe boliger til vanskeligstilte etter sosialtjenestelovens § 3-4. Permanent løsning av et boligproblem vil kunne være et sentralt element i et helhetlig arbeidsrettet opplegg for enkelte brukere. På den andre siden vil utøvelsen av dette ansvaret i stor grad være nært knyttet til politiske prioriteringer gjennom utformingen av en kommunal boligpolitikk. Etter utvalgets syn vil dette måtte veie tyngst slik at også ved et statlig ansvar for arbeidslinjen bør dette fortsatt være et kommunalt ansvar.

Et vanskeligere spørsmål å ta stilling til er plasseringen av ansvaret for å skaffe midlertidig husvære etter sosialtjenestelovens § 4-5. Slik utvalget har forstått det, vil hjelp til midlertidig husvære svært ofte være kombinert med og henge sammen med tilståelse av økonomisk sosialhjelp. Det kan oppleves som svært lite brukerrettet dersom brukere i en livssituasjon som krever rask avklaring må få sin sak behandlet i to etater. Utvalget mener derfor at ansvaret for midlertidig husvære må følge ansvaret for økonomisk sosialhjelp.

Støttekontaktvirksomhet (jf. sosialtjenestelovens § 4) er i de fleste kommuner i dag organisert i en eller annen form for pleie- og omsorgstjenester. Det er gjort positive erfaringer med bruk av støttekontakter for å få personer med sosiale problemer inn i/tilbake til arbeid, men pga. av sammenhengen med øvrig kommunalt pleie og omsorgsansvar antar utvalget at denne tjenesten vil kunne ivaretas best dersom den holdes utenfor et statlig ansvar for arbeidslinjen og fortsatt organiseres som et kommunalt ansvar.

De særlige kommunale tiltakene overfor rusmiddelmisbrukere, jf. lovens § 6 dreier seg både om rehabilitering og å gi økonomisk hjelp. Rehabiliteringen er sterkt knyttet til kvalifisering for arbeidslivet, men har samtidig en sterk forankring i helsetjenesten, og vil også ofte omfatte behov for permanente boligtiltak, utdanning og andre kommunale tjenester. Etter utvalgets syn er det derfor

argumenter for at dette forblir et kommunalt ansvar.

Ut fra en samlet vurdering mener utvalget at disse oppgavene – med unntak av ansvaret for midlertidig husvære – er så vidt sterkt relatert til det øvrige kommunale tjenestetilbudet og så vidt marginalt relatert til arbeid at alternativ a) ikke vil være et reelt alternativ. Utvalget vil derfor ikke drøfte dette alternativet nærmere.

Variant b) inkluderer ansvaret for hele den økonomiske sosialhjelpen og medfølgende tjenester inkl. midlertidig husvære, i den statlig arbeidsrettede etaten. Økonomisk sosialhjelp er den sentrale ordningen innenfor den tradisjonelle sosialkontortjenesten. Viktige hensyn kan her tale både for og mot en nærmere samordning med et statlig ansvar for oppfølging av arbeidslinjen.

Den økonomiske sosialhjelpen må ses i lys av en lang historisk tradisjon som går tilbake til den gamle fattigforsorgen som var en kommunal ytelse tildelt på skjønnsmessig grunnlag. Ytelsen har over tid endret karakter fra ren nødhjelp til en støtte med sikte på å etablere sosial trygghet og rettssikkerhet for alle. Dagens økonomiske sosialhjelp har et bredt formål. Dens primære oppgave er å sikre stønad til livsopphold til personer som ikke kan skaffe seg inntekt gjennom arbeid eller har andre økonomiske rettigheter. Det overordnede målet er å gjøre mottakeren selvhjulpen og bidra til at den enkelte får mulighet til «en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre». Men det er ikke nedfelt noe klart og entydig ansvar for å lede disse brukerne mot arbeid. Hjelpen er rettet mot mennesker med forskjelligartede problemer, og formålet er derfor definert vidt for å fange opp dette mangfoldet. Øvrige sentrale karakteristika er at bistanden skal være skjønnsbasert og subsidiær, der tildeling skal skje ut fra en individuell vurdering av den enkeltes behov, etter at alle andre muligheter for forsørgelse er utprøvd. Nærhet til bruker og god kjennskap til lokale forhold har vært sett på som viktig for å sikre at tildeling skjer i samsvar med ytelsens formål.

Det kommunale selvstyret har vært ansett som velegnet til å kunne foreta denne type vurderinger og avveininger. Vedtak fattet av lokale myndigheter med basis i lokal kunnskap og forståelse av lokalbefolkningens behov, kan både ses som uttrykk for en rasjonell organisering og en kvalitetssikring av avgjørelsesprosessen, men også som en måte å legitimere de beslutninger som tas.

Et sentralt argument for dagens organisering er at kommunen i kraft av sitt ansvar for et bredt oppgavespekter, har spesielt gode forutsetninger til å kunne se økonomisk sosialhjelp i sammenheng med andre kommunale tiltak og tjenester. Denne vektleggingen på samordning mellom økonomisk sosialhjelp og andre kommunale tiltak og tjenester må bl.a. ses på bakgrunn av en tradisjonelt sterk behandlingsfilosofi innen sosialt arbeid, med oppfatninger av sosial nød som et individuelt problem som skal avhjelpes ved en kombinasjon av veiledning, behandling, kontroll og økonomisk ytelse.

På den annen side innebærer en ambisjon om at den enkelte skal bli selvhjulpen at den økonomiske sosialhjelpen også må forholde seg til arbeid som mål for den individuelle bistanden. En sentral tendens innenfor den sosiale velferdspolitikken de senere år er at stønadsordninger og velferdstjenester for befolkningen i yrkesaktiv alder i økende grad er innrettet mot å få utsatte grupper i arbeid. Målene i sosialpolitikken og arbeidsmarkedspolitikken er blitt mer sammenfallende. Som følge av at kommunen selv i svært beskjeden grad disponerer virkemidler og tiltak som kan bidra til å få sosialhjelpsmottakere selvhjulpne/i arbeid, mottar en stor andel av disse i dag bistand særlig fra Aetat. Svært mange er yngre personer uten dagpengerettigheter. Dette kan tale for en sterkere samordning av ansvaret for arbeidsmarkedstjenestene og sosialhjelpen enn dagens oppgavefordeling legger opp til.

En organisasjonsløsning som omfatter ansvaret for hele den økonomiske sosialhjelpen kan på den andre side bli for omfattende for en statlig etat som kun skal ha som formål å gjennomføre arbeidslinjen. Etaten vil i så fall også overta ansvaret for mange brukere som vil ha behov for bistand som ikke er relatert til målet om arbeid. Det kan være personer som mangler botid i landet og som ikke har opptjent rett til pensjonsytelser, personer – både yrkesaktive og pensjonister mv. – som må supplere inntekten med økonomisk sosialhjelp, eller personer som av helsemessige eller sosiale grunner ikke har utsikt til å kunne komme i arbeid.

Ved variant c) avgrenses det statlige ansvaret til bare å omfatte personer med behov for økonomisk sosialhjelp som er uten rett til dagpenger og der overgang til arbeid er en mulighet.

Det er usikkert hvor mange dette kan dreie seg om. Blant mottakere av økonomisk sosialhjelp i 2000 var mer enn hver tredje (35 pst) registrert som bruker av Aetat. Blant de som i november 2000 hadde mottatt sosialhjelp mer enn 6 måneder (langtidsledige) var 2 av 3 også registret som arbeidssøker hos Aetat. Med forbehold om usikkerhet omkring tallene, synes anslagsvis ⅓ av alle sosialhjelpsmottakerne og hele ⅔ av langtidsmottakerne å ha behov for bistand fra Aetat. I tillegg

kommer sosialhjelpsmottakere som kan være aktuelle for jobb, men som ikke er motivert for arbeid eller som trenger annen type hjelp før det er aktuelt med arbeidsrettet bistand.

Variant d) innebærer at ansvarsdelingen mellom stat og kommune beholdes som i dag, og er den samme organisasjonsløsningen som regjeringen foreslo i St.meld.nr. 14 (2002-2003). I mandatet er utvalget eksplisitt bedt om å vurdere denne modellen.

Nærmere om mulige regelverkskonsekvenser og konsekvenser for finansieringsordning av et statlig ansvar for økonomisk sosialhjelp

Ved variantene b) og c) som innebærer overføring av ansvar for en brukergruppe fra kommune til stat, må det avklares hvordan det økonomiske ansvaret for gruppen skal ivaretas. Den konkrete utformingen av en stønadsordning vil kunne ha stor betydning for etatens muligheter til å nå målene for en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning, og særlig målet om flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp. I utgangspunktet vil en mulig løsning kunne være å inkorporere den økonomiske sosialhjelpen med gjeldende regelverk og finansieringsmåte i etat for arbeid og inntekt, dvs. som en skjønnsmessig og subsidiær ytelse med et bredt formål som er rammefinansiert, og med tilhørende rådgivning og veiledning som i den kommunale sosialhjelpen.

Svakheten med en slik ordning er at den bl.a. ikke gir brukerne noen økonomiske motiver til å prøve seg i arbeid. Økonomisk sosialhjelp avkortes i dag krone for krone mot arbeidsinntekt, og gir dermed ikke noe insentiv for brukeren til å øke arbeidsinnsatsen. Det er heller ikke fastsatt noen varighet for stønaden. Det brede formålet som den økonomiske sosialhjelpen skal ivareta, kan gi grunnlag for innebygde målkonflikter som kan svekke effektiviteten ved ytelsen i forhold til målet om arbeid. Videre er stønadsmottakere av økonomisk sosialhjelp i begrenset grad pålagt plikter som er egnet til å styrke deres muligheter for å få arbeid.

Det «frie» skjønnet i den økonomiske sosialhjelpen bygger på at lokale politiske myndigheter foretar avveininger og prioriteringer som gir rammer for den individuelle saksbehandlingen. I henhold til retningslinjene for oppgavefordeling mellom stat og kommune (jf kap 8) vil det være lite hensiktsmessig å inkorporere denne type løsninger i en statlig arbeidsrettet etat.

Et mulig alternativ kan være å bygge ordningen på mer klare kriterier som utløser rettigheter. For brukere som vil kunne være aktuelle for arbeid kan den utformes slik at den gir økonomisk trygghet og samtidig bidrar til å styrke muligheten til å integrere stønadsmottakere i arbeidslivet. Dette kan gjøres ved for eksempel å koble rettigheter til plikter eller krav til egenaktivitet fra stønadsmottakernes side. Ordningen kan utformes som en midlertidig ytelse, med begrenset skjønn som vil være av faglig og ikke av politisk karakter. En slik ordning vil være kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, som i henhold til retningslinjene for oppgavefordelingen mellom stat og kommune bør være et statlig ansvar.

Ved variant b) der hele gruppen av sosialhjelpsmottakere ivaretas av en statlig arbeidsrettet etat, vil dette innebære at en etablerer en rettighetsorientert stønadsordning også for de som ikke har arbeid som et reelt mål. Dette kan bidra til å øke tilstrømmingen til ordningen og svekke den arbeidsrettede innsatsen. Ved variant c) vil sosialhjelpsmottakere som ikke er aktuelle for arbeid fortsatt være et kommunalt ansvar og kunne få bistand etter de samme regler som gjelder i dag.

Et statlig ansvar for sosialhjelpsmottakere uten rett til dagpenger og der overgang til arbeid er en mulighet, gjør det aktuelt å innføre en ny stønadsordning for denne gruppen.

Formålet med en slik stønad vil kunne være å gi økonomisk grunntrygghet og samtidig bidra til å integrere stønadsmottakeren i arbeidslivet. Rett til stønad bør kunne bygge på mest mulig klart definerte kriterier, for eksempel avgrenset til personer som er arbeidsføre, som søker arbeid aktivt og som er villig til å ta ethvert arbeid lønnet etter tariff. Det bør ikke utelukkes at det også kan åpnes for at stønaden kan utbetales til personer som ikke umiddelbart er formidlingsklare, men som deltar i arbeidsmarkedstiltak nettopp med sikte på å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. For at stønaden i størst mulig grad skal bidra til å integrere mottakerne i arbeidslivet, bør det settes vilkår knyttet til mottak av stønaden, for eksempel at stønadsmottakeren dokumenterer jobbsøkingsaktiviteter, deltar på arbeidsmarkedstiltak, gjennomgår utdanning eller opplæring, medvirker til kompetansevurdering mv.

Stønaden bør videre være tidsavgrenset og bør kunne avkortes mot ev. arbeidsinntekt på en slik måte at det gir stønadsmottaker insentiver til å bli økonomisk selvhjulpen. Stønadsnivået bør kunne settes slik at det balanserer hensynet til at den skal sikre nødvendige midler til livsopphold og ønsket om at den skal stimulere til jobbsøking, og ev. deltakelse i kvalifiseringstiltak. I en utredning gjort for Sosialdepartementet og Arbeids- og admi-

nistrasjonsdepartementet har Knut Brofoss, Aksel Hatland og Hege Torp beskrevet og drøftet én mulig konkret utforming av en arbeidssøkerstønad (Brofoss m.fl., 2003).

Etter utvalgets vurdering vil en slik stønad avgrenset til sosialhjelpsmottakere uten rett til dagpenger og der overgang til arbeid er en mulighet være vesentlig enklere, mer målrettet og kontrollerbar enn en sterkere rettighetsfesting av hele den økonomiske sosialhjelpen. En arbeidssøkerstønad vil også kunne gi et mye klarere arbeidsfokus for denne brukergruppen enn dagens sosialhjelpsordning.

Endringer i inngangsvilkår og stønadsutmåling mv. reiser også spørsmål om hvordan finansieringen bør utformes. Generelt gjelder at jo mer rettighetspreget og jo mer regelfestet en ordning er, jo mer er det som taler for overslagsbevilgning. Overslagsbevilgninger vil på den annen side svekke muligheten for kostnadskontroll sett i forhold til dagens rammefinansiering av den økonomiske sosialhjelpen. Dette vil være spesielt bekymringsfullt dersom hele gruppen av sosialhjelpsmottakere innlemmes i en statlig rettighetsorientert og regelstyrt ordning.

Et av formålene med sosialtjenesteloven er at kommunene skal bidra til at den enkelte får mulighet til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellskap med andre. Kommunene har imidlertid ikke noe formelt ansvar for alternative sysselsettings- og aktiviseringstiltak for grupper der arbeid i første omgang ikke er aktuelt. Ved etablering av en ev. statlig arbeidssøkerstønad for sosialhjelpsmottakere uten dagpengerettigheter og der overgang til arbeid er en mulighet, vil det være avgjørende å legge til rette for rehabilitering og meningsfylt aktivitet for den gruppen av sosialhjelpsmottakere som forblir et kommunalt ansvar. Dette vil både være personer som kan være aktuelle for arbeidsmarkedet etter en rehabiliteringsprosess, men også personer der inntektsgivende arbeid ikke vil være et mål. I forbindelse med en ev. videre utredning av en slik statlig stønad må det også vurderes nærmere hvordan disse gruppene skal sikres et tilbud som er tilpasset deres situasjon.

Hvor egnet er modellen til å fremme arbeidslinjen?

Arbeidskontorene var fram til begynnelsen av 1960-årene et kommunalt ansvar, men ble da statlige, bl.a. som følge av en voksende politisk erkjennelse av den nære sammenhengen mellom aktiv arbeidsmarkedspolitikk, økonomisk vekst og høy sysselsetting. Arbeidsmarkedspolitikken har siden vært betraktet som en integrert og viktig del av den økonomiske politikken, et virkemiddel for staten til å kunne regulere den samlede etterspørselen i samfunnet. Det er sterke argumenter for at denne stabiliseringsfunksjonen er statlig. Et statlig ansvar sikrer Storting og regjering en direkte innflytelse på arbeidsmarkedspolitikken, og at politikken konsekvent understøtter overordnede økonomiske hensyn.

Arbeidsmarkedspolitikken må forholde seg til brå og ofte uforutsette endringer i arbeidsmarkedet. Et statlig ansvar gjør det enkelt å etablere et styrings- og beslutningssystem i arbeidsmarkedspolitikken som innebærer at tiltaksmengde og innretning raskt kan endres i takt med endringer i etterspørselen. Det muliggjør en effektiv motkonjunkturpolitikk og bruk av arbeidsmarkedspolitikken som del av det inntektspolitiske samarbeidet.

Et statlig ansvar sikrer at arbeidsmarkedspolitikken har et nasjonalt arbeidsmarked som utgangspunkt. Dagens arbeidsmarkedspolitikk er felles for alle grupper ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Den skal støtte opp under et arbeidsmarked som gjør at stillinger fylles raskt, som motvirker lønnspress, og bidrar til høy yrkesdeltakelse og til å inkludere grupper som har problemer med å komme inn i arbeidslivet. Det innebærer også krav til dagpengemottakere og formidlingsklare personer om å være disponible for hele arbeidsmarkedet og om nødvendig ta arbeid i andre deler av landet. Et statlig ansvar gjør det mulig å håndheve bl.a. krav om yrkesmessig og geografisk mobilitet på tvers av regioner, fylkes- og kommunegrenser. Det kan bidra til en effektiv utnyttelse av landets arbeidskraftsressurser innen et nasjonalt arbeidsmarked.

For en aktiv og integrerende arbeidsmarkedspolitikk er det viktig å kunne ta i bruk nasjonale databaser for stillinger og arbeidssøkere, og ha systemer som bl.a. gjør det enkelt å formidle og utnytte denne type informasjon lokalt av de som har det praktiske formidlingsansvaret. Aetat har i dag et helhetlig ansvar for innsamling, bearbeiding og distribusjon av informasjon om ledige stillinger og registrerte arbeidssøkere over hele landet. Tilgjengelighet til etatens stillingsdatabase er sikret ved at bruken av databasen er gratis for alle. På denne måten bidrar etaten til at koblinger mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere kan bli gjennomført raskt og effektivt selv om de oppholder seg i ulike deler av landet. Innlegg i databasen skjer ved at de lokale arbeidskontorene samler inn informasjon om ledige stillinger og arbeidssøkere og fortløpende sender disse opplysningene inn elektronisk til den sentrale databasen. Det er lagt opp til at

enkelte arbeidskontor kan foreta elektroniske innhenting av informasjon både fra den sentrale databasen og fra andre arbeidskontor. Det gir et transparent arbeidsmarked med gratis og lett tilgjengelig informasjon, som er en forutsetning for et velfungerende arbeidsmarked.

Et statlig ansvar vil også effektivt kunne forholde seg til flaskehalser på nasjonalt nivå knyttet til spesialiserte yrkesfunksjoner, og til større endringer i lokale arbeidsmarkeder, for eksempel i forbindelse med større bedriftsnedleggelser/-etableringer.

Alle de aktuelle variantene i denne modellen sikter mot en effektiv samordning av arbeidsrettede tjenester og tiltak og relaterte ytelser som Aetat og trygdeetaten etter dagens organisering har ansvar for. Ved å søke å samle det relevante virkemiddelapparatet, kan det disponeres innenfor én ansvarslinje og dermed legge til rette for at brukeren får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Man vil slippe tidkrevende oversending av saker mellom to statlige etater med delvis overlappende formål. Modellen vil kunne bidra til at arbeidsrettede vurderinger kommer inn i alle de sykdomsbaserte stønadsordningene mv. i en tidlig fase. Det vil kunne redusere problemene med stønadsfeller og innelåsing i en etat eller i en passiv stønadssituasjon, som lett kan oppstå ved dagens velferdsorganisering. Modellen vil videre kunne sikre en tettere kobling mellom rettigheter og plikter i regelverket for arbeidsrelaterte stønadsordninger som trygdeetaten etter dagens organisering har ansvaret for. I og med at en og samme etat vil ha kontroll med alle aktuelle ytelser og aktive tiltak, vil den ha et insentiv til å få flere i arbeid som kan redusere utgifter til livsopphold.

Alle de aktuelle variantene i denne modellen vil dermed kunne bidra til at tidlig og rask arbeidsrettet innsats blir prioritert for brukere som i henhold til dagens organisering trenger arbeidsrettede tjenester og tiltak og relaterte ytelser fra Aetat og trygdeetat.

For alle de aktuelle variantene impliserer modellen et grensesnitt mellom etaten for arbeid og inntekt og pensjonsetaten når det gjelder ansvaret for eldre arbeidstakere og avveining mellom arbeid og pensjon. Modellen innebærer at begge etatene vil ha virkemidler som kan påvirke individuelle vurderinger og beslutninger om arbeidsdeltakelse og pensjoneringstidspunkt. For eksempel er eldre arbeidstakere en viktig målgruppe i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, som i denne modellen vil være et ansvar for etaten for arbeid og inntekt. Pensjonssystemets utforming vil ha betydning for pensjoneringsadferd. Innføring av mer fleksible tilpasninger mellom arbeid og pensjon er et sentralt spørsmål som vil bli vurdert i forslaget til pensjonsreform. Dette vil være et ansvar for pensjonsetaten. For å få en konsistent og sammenhengende politikk på dette området er det viktig at de to etatene etablerer et nært samarbeid. Det vil først og fremst være behov for et samarbeid som sikrer at begge parter har kunnskap om hverandres ordninger. Særlig viktig blir det at den arbeidsrettede etaten kan gi god informasjon om økonomiske konsekvenser av tidligpensjonering.

Modellen kan bidra til å styrke og forenkle arbeids- og velferdsforvaltningens forhold til arbeidsgiver og næringsliv. Med dagens organisering betjener Aetat både tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Gjennom Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv yter trygdeetaten på sin side bistand til arbeidsgivere rettet mot arbeidstakere som har et ansettelsesforhold i virksomheten. En organisering av alt dette i en statlig etat vil i større grad kunne sikre arbeidslivet ett felles kontaktpunkt med det offentlige og en samordning av innsatsen mot virksomhetene for arbeidstakere som er i et arbeidsforhold og for arbeidssøkere som trenger jobb. Unntaket er for arbeidstakere som vurderer om de skal ta ut alderspensjon.

Behovet for tverretatlig bistand og planmessig samordning av tjenester og tiltak gjelder først og fremst i forhold til målet om arbeid. De stønadsrettede prosessene stiller ofte ikke de samme kravene til samarbeid på tvers. Som nevnt i kap 7 er behovet for tverretatlig bistand og planmessig samordning av tjenester og tiltak særlig stor blant sosialtjenestens brukere. De aktuelle variantene b)–d) som inngår i modellen med statlig ansvar for arbeidslinjen organisert i en etat, skiller seg fra hverandre i spørsmålet om avgrensning og oppgavefordeling mellom en statlig etat for arbeid og inntekt og den kommunale sosialtjenesten. Vurderingene av og avveiningene mellom disse variantene dreier seg derfor i første rekke om å finne hensiktsmessige avgrensninger for brukere med sammensatte behov slik at de som kan jobbe blir ledet mot arbeid, og de som ikke kan jobbe sikres et nødvendig velferdstilbud på annen måte.

Variant b) i denne modellen forankrer ansvaret for alle som har behov for økonomisk sosialhjelp i den statlige etaten for arbeid og inntekt. Modellen innebærer at samtlige sosialhjelpsmottakere som kan jobbe blir ivaretatt av en organisasjon som har arbeid som mål. Den vil kunne sikre denne brukergruppen direkte tilgang til alle arbeidsrette tiltak og tjenester og dermed unngå dagens problemer

med tidkrevende oversending av saker mellom forvaltningsnivåer. Etaten vil ha insentiv til å lede de som kan jobbe i arbeid, noe som kan redusere utgifter som i dag utbetales i form av økonomisk sosialhjelp. Den vil i hovedsak kunne ivareta alle brukere som har behov for et samordnet arbeidsrettet tilbud.

På den annen side inkluderes også personer hvor hjelpebehovet ikke er knyttet til arbeid eller redusert arbeidsevne. Det kan dreie seg om personer som kun har et økonomisk problem som ikke er relatert til arbeid, for eksempel alders- og uførepensjonister som må supplere pensjonsinntekten med økonomisk sosialhjelp, eldre personer uten trygderettigheter i Norge, eller personer som uavhengig av om de er i arbeid eller ikke har et akutt og forbigående økonomisk problem.

Variant c) har en snevrere avgrensning av arbeidslinjen og inkluderer kun sosialhjelpsmottakere som er arbeidssøkere eller er i en situasjon hvor de kan ha nytte av arbeidsrettede tiltak. Denne løsningen har dermed den samme styrken og de samme fordeler som variant b) i forhold til denne brukergruppen. På den annen side plasseres et entydig ansvar i kommunene for brukere som har et hjelpebehov av en slik art at det er behov for omfattende helsetjenester, rehabiliteringstjenester og aktivitetstilbud før det kan bli aktuelt med arbeidsrettede tiltak. Kommunene vil samtidig ha ansvaret for aktivitetstilbud til de som varig er uten arbeidsevne. Modellen sikrer dermed klare ansvarslinjer for denne brukergruppen. Kommunene beholder et større ansvar for sine innbyggere sammenlignet med variant b). Tallmessig vil det kunne dreie seg om over halvparten av de som mottar økonomisk sosialhjelp. Ved å skille mellom sosialhjelpsmottakere ut fra de muligheter de vil kunne ha for å komme i lønnet arbeid, gir variant c) etat for arbeid og inntekt et klarere og mer entydig formål med å lede folk i arbeid.

Variant d) opprettholder dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom stat og kommune. Den statlige etaten for arbeid og inntekt vil i henhold til denne avgrensningen dermed inkludere hele Aetats oppgaveportefølje og samtlige av trygdeetatens arbeidsrettede tiltak, tjenester og relaterte ytelser, men holder utenfor alle mottakere av økonomisk sosialhjelp, inklusive de som kan jobbe. Denne varianten etablerer tilsvarende som variant c) en etat for arbeid og inntekt med et klart og entydig fokus på arbeid. Den mangler imidlertid et helhetlig ansvar for målgruppen for arbeidslinjen, dvs. alle som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller trenger hjelp på grunn av manglende arbeid eller manglende arbeidsevne. Sosialhjelpsmottakere som kan jobbe vil fortsatt mangle et samordnet arbeidsrettet tilbud.

Den statlige arbeidsrettede etaten vil med en slik avgrensning ikke ha noe systemmessig insentiv til å ivareta denne gruppens behov for arbeidsrettede tiltak og tjenester. Kommunene på sin side mangler tiltak som kan lede disse mot arbeid.

Forholdet mellom et statlig ansvar for arbeidslinjen og kommunesektoren

Det klassiske argumentet for den økonomiske sosialhjelpen som et kommunalt ansvar, er som nevnt foran at den skal kunne gjøre det mulig å koordinere økonomisk bistand og andre kommunale hjelpetiltak. Slike hjelpetiltak kan for eksempel dreie seg om helsetjenester, rehabiliteringstjenester, 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.

Enkelte undersøkelser kan imidlertid tyde på at denne begrunnelsen er blitt svekket. Sosialhjelpen synes å ha endre karakter utover på 1980-tallet. Den ble mer rutinisert – det ble mindre skreddersøm og mer masseproduksjon. Den framstår nå i større grad som en selvstendig ytelse, med begrenset samordning med øvrige kommunale tjenester. Dette må ses i sammenheng med den sterke veksten i antall stønadsmottakere utover på 1980-tallet, særlig i antall langvarige stønadstilfeller. Som følge av dette ble arbeidet mer orientert mot brukerens økonomiske problemer og mot å få sakene unna og få redusert ventetiden. Sosialarbeiderne oppfattet seg i økende grad som pengeutbetalere, og klaget over mangel på tid til oppfølging og veiledning av den enkelte bruker.

Sosialhjelpsmottakere er en svært sammensatt gruppe med ulike behov for bistand fra det offentlige. Mottakere hvor deltakelse i arbeidslivet er et realistisk mål, må i utgangspunktet antas å ha mindre behov for øvrige kommunale tjenester enn de som ikke har arbeid som et reelt mål. De aktuelle avgrensningene av det statlige ansvaret for arbeidslinjen under variantene b)–d) vil derfor kunne ha ulike konsekvenser for samordningsbehovet for etatens brukere i forhold til de kommunale tjenestene.

Variant b) overfører samtlige sosialhjelpsmottakere fra kommunalt til statlig ansvar, inklusive de som ikke har arbeid som noe reelt mål. Ved denne varianten vil det derfor være nødvendig å etablere et tett samarbeid mellom den statlige etaten for arbeid og inntekt og kommunene for å kunne gi denne gruppen et fullgodt velferdstilbud.

Også variant d) vil gi et betydelig grensesnitt mot kommunene ved at anslagsvis minst en tredjedel av samlet antall stønadsmottakere vil kunne trenge en eller annen form for bistand fra en statlig etat for arbeid og inntekt. Variant c) med en arbeidssøkerstønad, gir en klar arbeidsdeling der de som har arbeid som et realistisk mål vil være et ansvar for den arbeidsrettete etaten, mens de øvrige vil være forankret i en lokalforvaltning med ansvar for sosiale tjenester. En ny grensedragning som deler ansvaret for ulike sosialhjelpsmottakere vil på den annen side kunne føre til nye grensesnitt mellom stat og kommune med behov for ytterligere samordning. Variant c) vil samlet sett kunne gi den beste løsningen i forhold til brukere med sammensatte behov.

Modellens implikasjoner for politiske prioriteringer på velferdssektoren

En modell som flytter oppgaver fra kommune til stat vil i utgangspunktet svekke betydningen av lokale politiske avveininger og prioriteringer i oppgaveløsningen. I en stor statlig etat med mange oppgaver og som har mange brukere vil det kunne bli betydelig avstand mellom det praktiske brukerrettede arbeidet og det politiske beslutningssystemet. Resursallokeringen kan lett bli flyttet fra politisk til administrativt nivå i etaten. Linjene fra brukerne til politisk nivå kan bli lange. Løsningen kan samlet sett bli mindre formålseffektiv.

De aktuelle variantene som inngår i modellen med et statlig ansvar for arbeidslinjen skiller seg fra hverandre ved at de i varierende grad fjerner ansvaret for økonomisk sosialhjelp fra lokale politiske prioriteringer. Utviklingen de senere år tyder imidlertid på at lokale myndigheters handlingsrom på dette området er snevret inn, både i vurderingen av hvem som skal tildeles økonomisk hjelp og ved fastsettelse av ytelsesnivå. Dette kan tale for at implikasjonene for politiske prioriteringer av de ulike variantene ikke bør tillegges stor vekt.

I sosialomsorgsloven av 1964 ble det således tatt inn en bestemmelse som i realiteten innebar at en sosialhjelpssøker har rettskrav på en ytelse. Bestemmelsen ble videreført i sosialtjenesteloven av 1992. Den innebærer at når lovens vilkår for rett til stønad til livsopphold er oppfylt, dvs når søkeren «ikke kan sørge for sitt livsopphold», har kommunen plikt til å yte stønad uavhengig av budsjettsituasjonen. I departementets rundskriv til kommunene går det fram at kommunene plikter å framskaffe midler til sosialhjelp. Slike styringssignaler vil rent praktisk være et sentralt hjelpemiddel for kommunene. Rettskravet i sosialtjenesteloven innebærer således en rettslig og politisk binding for både stat og kommune.

Det har videre vært en klar utvikling mot mer formalisering av ytelsesnivået i sosialhjelpen. Denne utviklingen skjøt fart på slutten av 1970-tallet, og med den sterke klientveksten utover på 1980-tallet gikk de fleste kommuner over til å benytte såkalte minstenormer, men som varierte mellom kommunene både i nivå og innhold.

Det er sparsomt med forskningsbasert kunnskap hvorvidt lokale politiske myndigheter utnytter mulighetene de har til å prioritere og influere på beslutningsgrunnlaget for den individuelle behovsprøvingen. En studie av norske kommuner (Hansen 1998) fant ingen sammenheng mellom partipolitisk dominans i kommunestyret og satsenes nivå – heller ikke kommunenes økonomiske evne så ut til å påvirke satsene. Med henvisning til denne undersøkelsen konkluderer Terum (Terum 2002) med at det er «høyst usikkert om det har vært en betydelig lokalpolitisk styring av nivå og innhold når det gjelder sosialhjelpsatser».

Hvorvidt de formelle satsene er styrende for faktiske utbetalinger til den enkelte er belyst i en undersøkelse basert på såkalt vignettmetode (Terum 2002). Undersøkelsen tyder på at kommunale satser langt på vei er styrende når sosialarbeiderne står overfor et relativt enkelt sakskompleks. Det vil si når relevant informasjon er begrenset, og definisjonen av tilfellet er forholdsvis enkelt og entydig. Når kompleksiteten og mengden relevant informasjon øker, blir det flere faktorer som kan vektlegges og vurderes ulikt. Rommet for skjønn blir større, og den kommunale sosialhjelpssatsen predikerer i mindre grad utmåling av støtte.

Terums vignettundersøkelse går også nærmere inn på grunnlaget for variasjonene i de mer komplekse sakene. Det framkom stor uenighet blant deltakerne i undersøkelsen om hva som skulle vektlegges i de enkelte sakene. Uenigheten reflekterte ikke først og fremst faglig uenighet – uenighet i fortolkning av regelverk eller av teorier og forskning i sosialt arbeid. Det var uenighet om hvilke verdier som skulle vektlegges og om hva som oppfattes som rettferdig. I begrunnelsene kom det i betydelig grad til uttrykk sterkt subjektive oppfatninger – argumenter som først og fremst reflekterte sosialarbeidernes mer private normer og verdier. Beslutningene blir dermed vilkårlige, og ikke i pakt med kravet om likebehandling og rettsikkerhet. Tilsvarende funn er også dokumentert ved beslutninger fattet av ansatte i statlige organisasjoner og etater.

I 2001 ble det gitt statlig veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. Samtidig

ble det også gjennom rundskriv presisert hva det skal ytes hjelp til og hvilke utgifter som stønaden er ment å dekke. Formålet med retningslinjene var å bidra til mer ensartet praksis og større likhet i utmålt stønad til like tilfelle, dvs en mer standardisert ytelse. En første rapport etter at rundskrivet ble sendt ut tyder på at kommunene i stor grad tilpasset seg den statlige normen (Knoff 2001). Spredningen i lokale normer for stønad er blitt betydelig redusert. Kontorer med satser som lå under, har justert beløpet oppover, mens de som lå over har justert seg ned. Rapporten konkluderer med at endringene «- - må karakteriseres som en betydelig utjevning i stønadsnivå mellom kommunene».

Oppsummert kan undersøkelsene tyde på at statlig normering klart påvirker lokal praksis, at lokale politiske prioriteringer synes å ha begrenset betydning og at faglig skjønn vil kunne være avgjørende i mer kompliserte saker.

Ivaretar modellen kostnadseffektivitet på en god måte

En statlig etat med ansvar for arbeidslinjen vil forvalte et stort antall livsoppholdsytelser. Dette dreier seg om rettighetsorienterte stønadsordninger der regelverket i varierende grad åpner for faglig skjønnsutøvelse. Regelverket har for mange av ordningene klare fellestrekk med nokså likeartede vilkår og beregningsregler for fastsettelse av ytelse. Etaten vil dermed kunne ha gode muligheter til å ta ut effektivitetsgevinster ved å sentralisere forvaltningsoppgaver som kan utføres uten at det er nødvendig med direkte kontakt med brukerne. En sentralisering og spesialisering av oppgaver knyttet til forvaltning av økonomiske ytelser vil blant annet kunne bidra til bedre utnytting av kompetansen. For brukerne vil det kunne bety sikrere og bedre kvalitet i oppgaveløsningen. Dette kan ivaretas ved å legge deler av etatens oppgaveløsning for denne type saker til for eksempel et regionalt nivå. Avgjørelsesmyndighet i uførepensjonssaker og arbeidslivstjenesten er eksempler på oppgaver som i dagens trygdeetat er lagt på fylkestrygdekontornivå.

Kostnadseffektivitet gjennom sentralisering og spesialisering av forvaltningsoppgaver vil være mulig innenfor alle de tre variantene b)–d) med ulik avgrensning av arbeidslinjen i forhold til kommunene. Ev. forskjeller i kostnadseffektivitet som følge av ulik avgrensning vil bl.a. bero på om det gjøres endringer i regelverket for ytelsene til sosialhjelpsmottakere ved et helt eller delvis statlig ansvar for denne gruppen. For eksempel vil et mer standardisert regelverk kunne bidra til mer kostnadseffektiv drift.

De tre variantene b)–d) skiller seg fra hverandre når det gjelder risiko for kostnadsoverveltning og svak kostnadskontroll. Problemet vil være minst ved variant b). Etaten for arbeid og inntekt vil her ha kontroll med alle arbeidsrettede ytelser, tjenester og tiltak for befolkningen i yrkesaktiv alder, inklusive hele gruppen av sosialhjelpsmottakere. Jo sterkere den lykkes med å få folk i arbeid, desto mer vil den kunne spare i utgifter til kontantstønader. Variant c) åpner for mulig kostnadsoverveltning fra stat til kommune. Dette kan for eksempel skje ved at etaten for arbeid og inntekt kan legge seg på en restriktiv praksis når det gjelder avgrensning av gruppen sosialhjelpsmottakere som kan jobbe. Dette vil kunne gi kommunene svak kostnadskontroll over utgiftene til økonomisk sosialhjelp. Også variant d) vil ha innebygget risiko for kostnadsovervelting fra stat til kommune ved at kommunene vil kunne bli sittende igjen med tiltakssiden.

Ved bruk av kontraktstyring gir denne modellen - uansett varianter - gode muligheter for å kunne sentralisere bestillerfunksjonen. Dette kan gjøres ved å organisere en enhet på sentralt nivå i etaten, ev. i form av regionale enheter organisert i tilknytning til ansvaret for øvrig myndighetsutøvelse. Dette vil kunne bidra til utvikling av sterke kompetansemiljøer på området, en effektiv utnyttelse av tilgjengelig kompetanse og til å styrke etatens forhandlingsposisjon i forhold til eksterne tilbydere.

Uavhengig av hvem som forvalter de arbeidsrelaterte stønadene vil det på IKT-siden være aktuelt i første omgang å videreføre dagens fagsystemer. Det anses ikke mulig på kort sikt å etablere nye systemer som eliminerer behovet for tilgang til disse. Når det gjelder IKT-løsninger for regelstyrte ordninger som sykepenger, dagpenger og uførepensjon, anses det hensiktsmessig å ha en sentral utvikling, forvaltning og drift av disse systemene, og et statlig ansvar vil ligge godt til rette for dette. Avhengig av hvilket grensesnitt som settes mellom kommunal og statlig oppgaveportefølje, vil det være aktuelt å etablere felles systemer og sentral drift også for de nye statlige oppgavene.

Trygdeetaten har en stor, kompleks og integrert systemportefølje som nå dekker områder som i henhold til denne modellen vil bli delt mellom to etater. På kort sikt er det lite realistisk å dele opp disse systemene. Av effektivitetshensyn kan det imidlertid være aktuelt med felles drift av IKT-systemer for de to statlige etatene, noe som kan løses ved at for eksempel etaten som har an-

svar for de arbeidsrelaterte stønadene kjøper tjenester fra pensjonsetaten.

Grensesnittet mot kommunalt ansvar, og grad av samordning av tjenesteproduksjon i en førstelinjetjeneste mellom kommunale og statlige oppgaver vil være styrende for i hvilken grad det vil være aktuelt med samordning på IKT-området mellom kommune og stat. Sterkere grad av samordning, vil gi sterkere grad av utfordringer i forhold til informasjonssikkerhet.

I den grad etaten med ansvar for arbeidsrelaterte oppgaver skal ivareta førstelinjetjenester på vegne av pensjonsetaten, jf omtale i avsnitt 9.4.1.4, vil det være aktuelt å tilgjengeliggjøre fagsystemer fra denne etaten. Dette vil også gi utfordringer i forhold til informasjonssikkerhet og i forhold til krav til koordinering av teknisk infrastruktur, men ikke i samme utstrekning som ved tilgjengeliggjøring av de samme systemene for en kommunal førstelinjetjeneste.

Kan modellen etablere en brukerrettet førstelinjetjeneste

Førstelinjetjenesten vil ha noe ulik utforming og brukerretting avhengig av hvilke av variantene b)–d) som legges til grunn. Variant b) og c) vil kunne gi det bredeste tilbudet, mens variant d) vil ha et førstelinjetilbud avgrenset til arbeidsrettede oppgaver under dagens statlige ansvar.

Variantene b) og c) vil innebære en førstelinjetjeneste med et klart og entydig ansvar for alle brukere med arbeid som mål, inklusive dagens sosialhjelpsmottakere som vil kunne dra nytte av denne etatens arbeidsrettede tjenester. Brukere som har et arbeidsproblem kan forholde seg til en vedtaksmyndighet enten det dreier seg om ytelser eller tjenester. En etat organisert etter variant b) og c) vil møte disse brukerne med et helhetlig og samordnet tilbud som støtter opp under arbeid. Tilbudet vil være helhetlig i den forstand at den dekker et bredt spekter av brukere med ulike behov for arbeidsrettet bistand – fra dem som kun trenger enkel formidlingsbistand gjennom tilgang til etatens nett-tjenester, til dem som trenger omfattende og mer sammensatt bistand fra etatens egne tjenester og fra andre tjenesteytere. Tilbudet vil være samordnet i den forstand at avklaring av den enkeltes behov for ulike tjenester og ytelser vil kunne skje samtidig og gjennom en samlet vurdering.

En etat for arbeid og inntekt vil uansett hvilke av variantene b)–d) som legges til grunn, ha en omfattende oppgaveportefølje bestående av en rekke ytelser, tiltak og tjenester. Dette tilsier at etaten vil kunne organisere et omfattende velferdstilbud geografisk nært brukerne. Variantene b) og c) gir de beste forutsetningene for dette. Nærhet til brukerne må imidlertid avveies mot kostnader og mulighet for spesialisering og sentralisering av kompetanse på områder som ikke krever omfattende direkte samhandling med brukerne.

En statlig etat med ansvar for arbeidslinjen vil ha et vesentlig større tjenestespekter og betjene et større antall brukere enn dagens Aetat som er til stede med lokale arbeidskontor i vel ⅓ av kommunene. Det er grunn til å tro at oppgaveløsning og kompetanse i de brukerrettede tjenestene kan desentraliseres betydelig mer enn ved dagens organisering uten at det vil føre til svekket kvalitet i oppgaveløsningen. På den annen side er det neppe realistisk at denne modellen ut fra hensyn til kostnader og kvalitet vil kunne etablere en permanent førstelinjetjeneste i samtlige av landets kommuner. For å sikre et likeverdig tilbud på landsbasis kan lokal tilstedeværelse på mindre steder for eksempel organiseres i form av ambulant virksomhet/faste kontordager som bemannes med kompetanse fra større kontorer etter behov.

I avsnitt 9.4.1.4 er det beskrevet mulige samarbeidsløsninger i førstelinjetjenesten mellom etat for arbeid og inntekt og pensjonsetaten. Disse løsningene vil være de samme uavhengig av hvilken av variantene for avgrensning i forhold til kommunalt ansvar som legges til grunn. Det vises til nærmere drøfting av dette i avsnitt 9.4.1.4.

Det må etableres et tett samarbeid lokalt mellom den arbeidsrettede etaten og kommunene om brukere som vil ha behov for bistand fra begge instansene. Også i variantene der staten organiserer et bredt velferdstilbud (variant b) og c)) kan samlokalisering av den statlige førstelinjetjenesten og den gjenværende kommunale sosialtjenesten være en mulig løsning for å bidra til en brukerrettet organisering for en bredere brukergruppe.

I St.meld.nr. 14 (2002-2003) var det skissert en felles førstelinje med utgangspunkt i at kommunenes ansvar for sosialtjenesten er som i dag. Denne løsningen tilsvarer variant d). De viktigste trekkene ved denne førstelinjetjenesten var:

- Staten ved jobbetaten har «sørge for» ansvaret for organisering og drift av førstelinjetjenesten. Det må bety at staten både har ansvar for at en førstelinjetjeneste blir etablert og for hvordan den skal organiseres lokalt, inklusive hvilke oppgaveportefølje som skal ivaretas lokalt.
- Staten/jobbetaten skal søke å inngå en driftsavtale med kommunen, der nærmere angitte krav er spesifisert.

- Kommunen skal tilbys å ta driftsansvaret for førstelinjetjenesten, men det skal være frivillig. Dette må forstås slik at det også kan inngås driftsavtale selv om man ikke vil ta driftsansvaret.
- Det er frivillig for den enkelte kommune om den vil være med i en felles førstelinjetjeneste, enten det er for egen kommune eller i et felles kontor som dekker flere kommuner.
- Beslutninger i førstelinjetjenesten skal skje etter klart definerte fullmakter. Staten beslutter for statlige ordninger, kommunen for sine ordninger.
- Ansvaret for å koordinere tjenestene for brukere med sammensatte behov legges til den tjenesten som brukeren har størst behov for bistand fra.
- Jobbetaten skal kunne utføre enklere førstelinjetjenester også for pensjonsetaten. For å beholde klare ansvarsforhold på statlig side skal dette gjøres på oppdrag (avtale mellom de statlige etatene).

Etter utvalgets syn er det klare svakheter ved en slik førstelinjetjeneste. De viktigste svakhetene er knyttet til følgende forhold:

- Modellen sikrer ikke at det blir etablert en felles førstelinjetjeneste alle steder, da kommunen kan si nei. Dette er kanskje særlig aktuelt for små kommuner der staten ikke ønsker å etablere eget kontor, men vil ha en felles løsning med andre kommuner. På den andre siden gir dette kommunene en pressmulighet, slik at det kan bli etablert for mange små og svake kontor.
- Det er ikke et enhetlig ansvar for førstelinjetjenesten. Det kan ikke etableres en entydig ledelse som skal «skjære igjennom» ved uenighet mellom stat og kommune ved behandling av saker for mulige fleretatsbrukere. Det er ikke noen som har et samlet resultatansvar for førstelinjetjenesten, og ingen som har et entydig og klart ansvar for å gripe inn hvis kontoret ikke fungerer godt nok.
- Det kan være vanskelig at kommunen har driftsansvar når staten har «sørge for» ansvaret for organisering. Det er uheldig at den som har driftsansvaret har begrensede fullmakter til organisering (dette er kanskje ikke et så stort problem dersom «organisering» bare skal forstås som oppgaveporteføljе og statlige ressurser). Da kan man tenke seg at kommunen har ansvar for intern organisering – dette kan på den andre siden føre til et mangfold av organisasjonsløsninger som kan være vanskelig å forholde seg effektivt til for jobbetaten.

I stortingsmeldingen er det ikke vurdert om en gjennom sterkere statlig styring kan bøte på noe av det som framstår som svakheter ved opplegget til en felles og enhetlig førstelinjetjeneste. Et mulig statlig styringsgrep kunne for eksempel være å lovregulere samarbeidet i førstelinjen.

Lovregulering, enten i en egen særlov eller som del av sosialtjenesteloven og lovgivningen knyttet til den statlige etaten, kunne gi begge parter en plikt til å delta i en felles førstelinjetjeneste. Ev. kunne en i loven også fastsette hvem som skulle ha ansvar for at førstelinjetjenesten ble etablert. En slik lovregulering ville kunne sikre at det ble etablert en felles førstelinjetjeneste alle steder. I loven kunne en også fastsette hvem som skulle tilsette administrativ leder for kontoret. Det måtte avklares om kommunens plikt bare skulle være knyttet til å delta i en førstelinjetjeneste i egen kommune, eller om plikten også skulle gjelde deltakelse i kontorer som dekker flere kommuner. Fullmakten til å avgjøre hvor det skulle etableres kontorer kunne legges til Kongen eller til den statlige etaten for arbeid og inntekt. Dette ville være et sterkt styringsinngrep i forhold til det kommunale selvstyret. Særlig ville det gjelde dersom fullmakten ble lagt til en statlig etat og ikke til et nasjonalt politisk organ. Ved deltakelse i felleskontorer måtte det etableres interkommunale styringsløsninger og det måtte også etableres en lovhjemmel for at kommunen kunne delegere endelig vedtaksmyndighet til et interkommunalt organ.

En svakhet ved lovfesting av en plikt til deltakelse, vil være at førstelinjetjenesten antakeligvis måtte defineres i en viss grad i detalj. Det kan være vanskelig å unngå at en måtte avklare i loven (eller i forskrift) hvilke nærmere bestemte oppgaver (ev. minimumsoppgaver) som førstelinjetjenesten skulle ivareta. Det kan gjennom lovregulering bli vanskelig å legge til rette for tilstrekkelig grad av fleksibilitet og mulighet for tilpasning til lokale behov, uten å gi en så vag beskrivelse av hva plikten innebærer, at det blir problematisk å avgjøre om plikten er oppfylt.

En slik lovregulering vil ikke kunne endre det grunnleggende problemet med to ansvarslinjer. Gjennom lovregulering kunne en imidlertid etablere «tvisteløsningsordninger» for saker der det ene part mener at den annen part ikke fatter et riktig vedtak. Det kunne etableres stående voldgiftsnemnd(er) med representant(er) utenfor det aktuelle kontoret fra hver av de ansvarlige institusjonene, statlig etat og kommunen, pluss en uavhengig

leder, og eventuelt flere uavhengig medlemmer (Rikslønnsnemndsmodell). Det kunne være en nemnd i hvert fylke. Erfaringene fra samordningsforsøkene tilsier at det neppe ville være mange saker som krevde tvisteløsning.

I kap.7 har utvalget pekt på at dagens lovgivning knyttet til sikring av personvern, ikke legger til rette for en fleksibel organisering av samarbeid om felles brukere mellom ulike etater og forvaltningsnivåer. En egen lov for førstelinjetjenesten kunne rydde opp i dette og etablere et lovgrunnlag som sikret at personvern ble ivaretatt selv ved et fullt integrert samarbeid over etatsgrenser.

9.4.1.3 Beskrivelse av en etat for pensjoner

Mål

Hovedmål for denne etaten vil være å sikre effektiv og brukerrettet forvaltning av ytelser og helserefusjoner og iverksette pensjonspolitikken.

Ansvar og oppgaver

Etaten vil ha ansvar for de av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver som ikke er knyttet til oppfølgingen av målet om flere i arbeid og færre på trygd. Det vil omfatte følgende ytelser og oppgaver (jf. også beskrivelsen foran i avsnitt 9.4.1):

- Løpende pensjonsytelser som alderspensjon, barnepensjoner, krigspensjon inkl. samordning mv. av pensjoner.
- Div. familieytelser som barnetrygd, kontantstøtte, fødselsstønad, pleiepenger, bidragsforskudd, underholdsbidrag (barn), ektefellebidrag, samt fastsettelse av farskap.
- Div. ytelser som kompenserer for ekstrautgifter ved uførhet mv. som grunn- og hjelpestønad samt gravferdsstønad.
- Div. helserefusjoner mv. i forbindelse med medisinsk behandling og lignende.
- Administrasjon av visse ordninger og tiltak mv. som fastlegeordningen, egenandelsordningen, administrasjon av visse særytelser utenom folketrygden og forvaltning av visse særinntekter som refusjon ved trafikkskade, yrkesskade og fra bidragspliktige mv.

Etaten vil i tillegg ha en del veilednings- og rådgivningsoppgaver bl.a. i pensjonsspørsmål knyttet til avgang fra arbeidslivet for eldre arbeidstakere og i forbindelse med de nye bidragsreglene fra 2003.

Etaten vil ha ansvar for iverksetting av en ny pensjonsreform.

Helserefusjoner dreier seg dels om refusjon etter fastsatte satser til ulike helsepersonellgrupper mv. for utført arbeid (allmennleger, fysioterapeuter, psykologer, tannleger, kiropraktorer, logopeder og ortopeder inkl. behandling i utlandet og refusjon til private laboratorier og røntgeninstitutt), dels om dekning av ekstrautgifter ved sykdom og funksjonshemning (utgifter til medisiner, syketransport, skyssvederlag for helsepersonell, oppholdsutgifter i forbindelse med reise til lege, sykehus og visse helseinstitusjoner/opptreningsinstitusjoner, div. utgiftsformål som ikke dekkes pliktmessig av folketrygden samt utgifter til div. behandlingshjelpemidler).

Enkelte av oppgavene utføres i dag av trygdeetaten på oppdrag. Det gjelder bl.a. utbetaling av offentlig tjenestepensjon på vegne av Statens Pensjonskasse, og saksbehandlings- og utbetalingstjenester på vegne av de regionale helseforetakene knyttet til syketransport og reiseutgifter for helsepersonell i spesialisthelsetjenesten. Avtalen på syketransportområdet mv. ble inngått som følge av at finansieringsansvaret for disse oppgavene ble overført fra trygdeetaten til helseforetakene fra 1.1.2004. Ordningen innebærer at trygdeetaten er en teknisk oppgjørsenhet for de regionale helseforetakene, mens foretakene har det forvaltningsmessige ansvaret og styringen med ordningen slik at de kan utøve styring av ressursbruken og sikre mest mulig effektiv bruk av ressursene. I Ot.prp. nr. 66 (2002-2003) Om lov om endringer i spesialisthelsetjenesteloven m.m. (Finansieringsansvar for syketransport og reiseutgifter for helsepersonell) er det forutsatt at modellen med kjøp av tjenester «vil på et senere tidspunkt i nødvendig grad bli vurdert på nytt i lys av resultatet av SATS-prosessen».

Samlet vil denne etaten forvalte ytelser mv. for til sammen ca 122 milliarder kroner (ekskl. tekniske hjelpemidler).

Etaten vil ha ansvar for et stort og variert spekter av oppgaver. En fellesnevner for hovedtyngden av oppgavene er at det dreier seg om relativt sterkt rettighetspregede og regelstyrte ytelser og tjenester, der skjønnsutøvelse har relativt liten betydning.

Oppgavene er ellers lite relatert til hverandre. For eksempel har helserefusjoner lite med pensjoner og familieytelser å gjøre. Dersom modeller med en egen statlig etat for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner legges til grunn i en framtidig velferdsreform, bør etatens oppgaveportefølje etter utvalgets vurdering gjennomgås med sikte på å komme fram til et mer enhetlig og sammenhengende ansvarsområde. Kjerneoppgavene til etaten

bør primært omfatte (varige) inntektsoverføringer til enkeltpersoner og relaterte oppgaver. Etter utvalgets vurdering bør regelverket for helserefusjoner gjennomgås med sikte på forenklinger og bedre brukerretting, og det bør vurderes om det kan finnes en bedre organisering av finansieringsansvaret innen helsetjenesteområdet.

Organisasjons- og styringsstruktur

Det vesentlige av oppgavene som denne etaten vil ha ansvaret for vil være nært knyttet til myndighetsutøvelse. Etaten bør derfor underlegges ordinær forvaltningsstyring og organiseres som et forvaltningsorgan.

Etaten bør ha stort handlingsrom til selv å fastsette den interne organiseringen med utgangspunkt i de politisk fastsatte rammebetingelser og krav. Av hensyn til en forsvarlig klagebehandling bør imidlertid etaten være organisert med minst ett nivå som er overordnet det nivå der enkeltbeslutningene fattes. Hvor desentralisert etatens oppgaveløsning bør være, vil bl.a. bero på hvilken vekt en vil legge på hensynet til kostnadseffektivitet og utvikling av robuste kompetansemiljøer på den ene siden, og hensynet til nærhet til bruker på den annen side. Fordi mange av ytelsene og ordningene er regulert gjennom et detaljert regelverk, er oppgaveløsningen relativt standardisert og kan vanligvis foregå uten nær kontakt og dialog med bruker. Etter utvalgets vurdering har derfor en slik etat ikke det samme grunnleggende førstelinjebehov som følger med ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Etaten vil likevel ha viktige førstelinjeoppgaver knyttet til informasjon og veiledning. Etaten vil også ha enkelte oppgaver, bl.a. innen bidragsområdet, som krever direkte kontakt og dialog med bruker. Etaten bør derfor være representert gjennom en førstelinje lokalt. Utvalget drøfter mulige løsninger for dette under.

For å ivareta de grunnleggende krav til rettssikkerhet, likebehandling og personvern må organiseringen etablere betryggende klage- og ankeordninger. Dette kan for eksempel gjøres ved å etablere regionale administrative enheter som saksbehandlende og vedtaksfattende organer og med et sentralt administrativt nivå som også kan fungere som klageorgan. Trygderetten kan fortsatt fungere som ankeorgan for ytelsene som denne etaten vil ha ansvar for.

En reorganisering hvor ansvaret for alderspensjon, familieytelser og helserefusjoner legges til en egen statlig etat vil isolert sett ikke nødvendiggjøre endringer i dagens regelverk og finansiering for de ordninger mv som legges til etaten.

9.4.1.4 Drøfting av en etat for pensjoner

Vil organisasjonsløsningen være godt egnet til å nå de oppsatte mål

En statlig etat med ansvar for alderspensjon, familieytelser og helserefusjoner vil ha et relativt entydig formål knyttet til forvaltningsoppgaver og gjennomføring av pensjonspolitikken. Selv om etaten vil ha ansvar for forskjelligartede oppgaver som er lite relaterte, vil den likevel framstå som en relativt homogen organisasjon, der kompetanse og arbeidsmetodikk ut fra oppgavenes karakter typisk vil dreie seg om tradisjonell saksbehandling og å fatte enkeltvedtak med vekt på faglighet, kontroll og etterprøvbarhet.

En relativt sentralisert saksbehandling underlagt statlig styring og kontroll vil kunne sikre likebehandling og ensartet praksis. Oppgavenes karakter gir samtidig mulighet til konsentrasjon av kompetanse i større enheter. Dette vil kunne sikre mer robuste og faglig sterke kompetansemiljøer og gjøre det lettere å rekruttere og holde på god kompetanse. En særskilt pensjonsetat vil være en god løsning i forhold til det betydelige arbeidet som ligger i gjennomføring av en pensjonsreform. Fokus og ledelse vil derved på en klar og entydig måte kunne rettes mot forberedelse og iverksetting av reformen. Samlet sett vil en organisering av ansvaret for alderspensjon, familieytelser og helserefusjoner i en statlig etat kunne bidra til at disse saksområdene sikres en betryggende saksbehandling og høy kvalitet i oppgaveløsningen.

Et statlig ansvar finansiert gjennom overslagsbevilgninger er en hensiktsmessig organisasjons- og forvaltningsform for denne type rettighetsorienterte og sterkt regelstyrte ordninger der regelverket utgjør det sentrale styringsparameter. Pensjonssystemet skal vare over lang tid. Det skal være forutsigbart og gi økonomisk trygghet langt fram i tid. Det må være robust mot svingninger i økonomien og endringer i arbeidslivet, helse og levealder. Pensjonssystemet må også virke sammen med og bygge opp under andre deler av politikken. Det dreier seg om løpende inntektssikring for et betydelig antall personer, og store og voksende økonomiske forpliktelser som må «bæres» av den yrkesaktive befolkningen. Nasjonal politisk styring er viktig for å kunne håndtere disse utfordringene i et langsiktig perspektiv.

En organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen i en etat med ansvar for rettighetsorienter-

te og sterkt regelstyrte ytelser og en etat med ansvaret for arbeidsrettede oppgaver vil medføre en ny grensedragning i velferdsforvaltningen. Etter utvalgets vurdering vil grensesnittet som oppstår ved å skille ut pensjoner, familieytelser og helserefusjoner i en egen organisatorisk enhet kunne være forholdsvis uproblematisk på de fleste av saksområdene. Avgrensningen når det gjelder ansvar og oppgaver vil være den samme enten de arbeidsrettede oppgavene er organisert i en egen statlig etat eller i kommunal regi. Etaten vil kunne etableres med klare og entydige ansvarsforhold, og oppgaveporteføljen den har ansvar for vil i liten grad være relatert til de oppgaver som er plassert i øvrige deler av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det aller meste av oppgaveløsningen i den statlige pensjonsetaten antas derfor å kunne skje uavhengig av oppgavene som er knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne.

Et viktig unntak gjelder beslutninger om pensjonering og arbeid blant eldre arbeidstakere. På dette området vil det være behov for betydelig samarbeid og samordning på tvers bl.a. med sikte på å få folk til å stå i arbeid framfor å velge tidligpensjonering. Dette har sammenheng med at individuelle pensjoneringsbeslutninger vil kunne påvirkes både av utformingen av pensjonssystemet og av mer arbeidsrettede virkemidler.

En pensjonsreform vil kunne ha betydning for framtidig behov for samarbeid og samordning omkring gruppen eldre arbeidstakere. Dersom pensjonskommisjonens forslag til fleksibel pensjoneringsalder i folketrygden mellom 62 og 70 år blir vedtatt, vil de individuelle kostnadene ved tidligpensjonering bli internalisert i selve pensjonssystemet. Dette antas å kunne redusere behovet for tett samarbeid i forhold til gruppen eldre arbeidstakere. Det vil likevel fortsatt være behov for samarbeid og samordning av virkemidler, bl.a. i skjæringspunktet mellom uførepensjon og fleksibel pensjonsordning.

Enslige forsørgere som mottar overgangsstønad og underholdsbidrag vil være brukere av begge etater. Det krever samarbeid mellom etatene.

Forvaltning av standardiserte og sterkt regelstyrte økonomiske ytelser som krever relativt lite brukerkontakt bør gi mulighet til å realisere stordriftsfordeler uten at det gir redusert brukerservice. Med god kommunikasjon mot brukerne via telefon og nettløsninger, bør det være mulig å etablere enheter for saksbehandling med kvalitativt sterke og robuste fagmiljøer og samtidig minimalisere de rene administrative utgifter.

Hvordan kan etatens førstelinjebehov ivaretas

Pensjonsetatens førstelinje skal ivareta brukerrettet service knyttet til inntektsoverføringer og helserefusjoner mv. Det dreier seg bl.a. om informasjon, praktisk bistand med utfylling av skjemaer og lignende, rådgivning og veiledning samt enkel saksbehandling og utbetaling av helserefusjoner til enkeltpersoner. Disse oppgavene, inklusive det meste av saksbehandlings- og vedtaksmyndigheten på områdene, er i dag lagt til trygdeetatens nåværende førstelinje, det lokale trygdekontoret. For enkelte ordninger er saksbehandlingsansvaret samlet i ett av trygdekontorene i en gitt region.

Mange av oppgavene som pensjonsetaten vil ha ansvar for er av en slik karakter at de kan løses uten direkte samhandling med bruker. Etter utvalgets vurdering vil post og gode telefoni- og internettløsninger i svært mange tilfelle kunne ivareta behovet for den kontakt og kommunikasjon som er nødvendig for oppgaveløsningen. Omfanget av direktekontakt mellom bruker og forvaltningen varierer fra område til område. Behovet for bistand ved personlig frammøte skyldes ofte at regelverket på et område er komplisert og at mange saker derfor er innfløkte. Men samtidig ønsker en del brukere, ofte eldre personer, å kunne få svar på sine spørsmål eller få ordnet sin sak ved direkte frammøte på trygdekontoret.

Mange oppsøker i dag trygdekontoret i forbindelse med søknader om frikort, dekning av reiseutgifter og refusjon for andre helseutgifter, bl.a. for medisiner og behandling i inn- og utland samt bidrag til spesielle formål. Trygdekontorets befatning med disse sakene dreier seg vanligvis om enkel saksbehandling og utbetaling, uten behov for personlig veiledning, men ofte med behov for å gi opplysninger om reisemåte m.v. Personer som nærmer seg tidspunktet for når de skal gå av med alderspensjon og pensjonister som har arbeidsinntekt i tillegg eller som mottar samordnet tjenestepensjon kan også ha behov for personlig kontakt og forklaring. Et annet område med behov for direkte brukerkontakt gjelder fastsettelse og endring av underholdsbidrag til barn. Innføring av nye regler for underholdsbidrag fra 1.10.03 har medført et stort behov for informasjon, rådgivning og veiledning i til dels vanskelige bidragssaker.

Saksmengden er sterkt økende på flere av områdene på helsetjenesteområdet. Det gjelder både på legemiddelområdet og på tannbehandlingsområdet. Årsaken er bl.a. at regelverket er endret slik at flere saker krever individuell behandling. Utvalget antar imidlertid at disse sakene i liten grad

krever direkte kontakt med sluttbrukeren, og derfor ikke nødvendigvis må løses lokalt.

Utvalget legger til grunn at etaten i en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning skal gi god brukerrettet service. Dette kan oppnås gjennom informasjon og bistand ved kombinert bruk av Internett, telefonkontakt, post og betjening ved personlig frammøte.

Pensjonsetaten må selv ta ansvar for at førstelinjeoppgavene blir tilfredstillende løst. Førstelinjetjenesten må tilpasses behovene til pensjonsetatens brukere og de krav til tilgjengelighet og kompetanse som oppgavene setter. Etter utvalgets vurdering må etaten ikke nødvendigvis organisere en egen kontorstruktur lokalt, men kan for det førstelinjebehov som må ivaretas lokalt, i stor grad basere seg på samarbeidsløsninger med kommuner og etaten for arbeid og inntekt. Innenfor en slik ramme for samarbeid vil det være to hovedalternativer for organisering av en lokalt plassert førstelinjefunksjon som kan ivareta brukernes behov for personlig kontakt:

- Det kan etableres en førstelinjetjeneste sammen med kommunen og/ eller etaten for arbeid og inntekt, under felles faglig og administrativ ledelse.
- Etatens førstelinjebehov kan gis som avtalefestet oppdrag til kommunen eller etaten for arbeid og inntekt.

En felles førstelinjetjeneste med kommunen eller etaten for arbeid og inntekt vil bety at pensjonsetaten har egne ansatte i førstelinjen, men under instruksjon av en felles faglig og administrativ ledelse. Antakeligvis vil det være mest aktuelt at leder er ansatt i kommunen eller etat for arbeid og inntekt. Pensjonsetaten vil da delegere nødvendige fullmakter til vedkommende leder som på dette området vil stå ansvarlig og rapportere tilbake til pensjonsetaten. En ordning langs disse linjer gjennomføres nå som forsøk etter forsøksloven mellom Aetat, trygdeetaten og Verdal kommune. Som redegjort for i kap. 7, kan utveksling av informasjon mellom etater om felles brukere være problematisk i forhold til dagens personvernlovgivning. Utvalget tror dette vil være et svært begrenset problem gitt ansvarsdelingen mellom en pensjonsetat og den øvrige arbeids- og velferdsforvaltningen. På den annen side kan lovgivningen slik den er i dag, legge hindringer for en fleksibel organisering av arbeidet i kontoret, hvor medarbeidere kan jobbe på tvers av formelle etatsgrenser. Skal fordelene ved en slik felles førstelinje utnyttes fullt ut, vil det derfor antakeligvis være behov for justering av særlovgivningen (trygdelovgivning, sysselsettingslov og sosialtjenestelov) slik at personvern kan ivaretas samtidig med fleksibel arbeidsfordeling i førstelinjetjenesten.

Det andre alternativet er at pensjonsetatens førstelinjebehov og direktekontakt med brukerne ivaretas av den etaten som har ansvaret for de arbeidsrettede oppgavene. Det vil kunne være førstelinjetjenesten til kommunene, førstelinjetjenesten til en statlig etat for arbeid og inntekt, eller en felles førstelinjetjeneste mellom stat og kommune. Etatens behov for førstelinjetjenester kan utføres på oppdrag, for eksempel etter mønster av de avtaler som er inngått mellom trygdeetaten og ligningsetaten, eller etter avtaler mellom de regionale helseforetakene og trygdeetaten. Forvaltnings- og finansieringsansvaret på de aktuelle områdene vil fortsatt ligge i etaten med ansvar for alderspensjoner, familieytelser og helserefusjoner. En slik løsning vil kreve opplæring av de ansatte i kommunen og/eller etaten for arbeid og inntekt.

Oppgavene det kan være aktuelt at kommunene eller etaten for arbeid og inntekt utfører på vegne av pensjonsetaten vil særlig dreie seg om ulike typer servicetjenester som for eksempel enkel veiledning, informasjon og enkel standardisert saksbehandling. Veiledning kan for eksempel dreie seg om bistand i forhold til søknader og utfylling av skjemaer. Når det gjelder informasjonsbistand må det her skilles mellom generell informasjon og personavhengig informasjon. En arbeidsrettet førstelinjetjeneste vil kunne gi informasjon av generell karakter, dvs. informasjon om rettigheter, regelverk og hvordan ulike ordninger virker. Den bør videre kunne gi serviceberegninger som viser forventet alderspensjon under gitte forutsetninger. Denne type informasjon og service finnes i dag også på Internett og på trygdeetatens servicetelefon samt pr. telefon direkte til trygdekontoret. Enkel, standardisert saksbehandling vil kunne dreier seg om håndtering av krav fra brukere om refusjon for utgifter til syketransport, medisiner, oppholdsutgifter i forbindelse med reise til lege, sykehus, opptreningsinstitusjoner mv. I og med at krav om refusjon skal være attestert av lege, vil ikke håndteringen kreve noe omfattende vurdering og kontroll. I de fleste tilfelle dreier det seg om enkel utbetaling av refusjonskrav.

Utvalget legger til grunn at førstelinjetjenesten kun skal behandle krav og forespørsler i forbindelse med personlig frammøte. Krav som fremmes på annen måte enn ved personlig frammøte bør kunne behandles av pensjonsetaten direkte. Utvalget forutsetter også at refusjonskrav fra privatpraktiserende behandlere og helsepersonell i kommunene håndteres på mer sentralt nivå i pensjonsetaten.

Ved en modell basert på en statlig arbeidslinje (modell 1) kan pensjonsetaten inngå avtaler både med kommunene og med etaten for arbeid og inntekt. Gjennom avtaler med den statlige etaten for arbeid og inntekt ville en kunne inngå avtaler på sentralt nivå, og en kunne dermed sikre løsninger for hele landet. Ved en modell basert på en kommunal arbeidslinje (modell 2), vil det måtte inngås avtaler med hver enkelt kommune, og det vil ikke være noen garanti for at alle kommuner vil være villig til å inngå avtaler som sikrer de krav til oppgaveløsning og brukerservice som pensjonsetaten ønsker.

Det er usikkerhet knyttet til omfanget av etatens framtidige behov for å få utført førstelinjetjenester i regi av kommunene eller en statlig etat for arbeid og inntekt. Mulige forenklinger når det gjelder håndtering av helserefusjoner og ev en organisering av statens finansieringsansvar for disse ordningene innenfor helsetjenesteområdet, vil kunne redusere behovet. På den annen side kan økningen i antall eldre og et reformert pensjonssystem – i hvert fall i en overgangsfase – medføre store utfordringer på informasjonssiden som også kan innebære behov for mer direktekontakt.

9.4.2 Modell 2: Kommunal arbeidslinje

En modell basert på en kommunal arbeidslinje forutsetter at:

- kommunene overtar ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne.
- det etableres en statlig etat for pensjoner som beskrevet og drøftet i avsnittene 9.4.1.3 og 9.4.1.4.

9.4.2.1 Beskrivelse av kommunalt ansvar for arbeidslinjen.

Hovedmål

Hovedmål for kommunene vil være å følge opp målet om flere i arbeid og aktivitet – færre på trygd og sosialhjelp, som vil inngå som ett av flere oppdrag som kommunene vil ha ansvar for. Tilsvarende som for statlige etater må staten stille krav til kommunene når det gjelder gjennomføring av velferdspolitikken, men kommunene må formulere de operative mål for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ansvar og oppgaver

Innledningsvis i avsnitt 9.3 har utvalget redegjort for hvilke oppgaver som bør følge med hovedansvaret for oppfølging av målet om flere i arbeid og færre på trygd. I utgangspunktet vil det være alle Aetats oppgaver, trygdeetatens arbeidsrettede tjenester og tiltak og relaterte ytelser, og de relevante kommunale tjenester og ytelser. Ved et kommunalt ansvar vil ikke spørsmålet om hvilke kommunale tjenester og ytelser som skal defineres inn som tilhørende oppfølging av arbeidslinjen, aktualiseres på samme måte som ved et statlig ansvar. Det kan i stedet bli spørsmål om i hvilken grad nasjonale myndigheter skal legge føringer på kommunenes organisering av virksomheten.

Kommunene ville i denne modellen få ansvaret for en rekke store rettighetsbaserte og regelstyrte ytelser som for eksempel uførepensjon, sykepenger, dagpenger ved arbeidsledighet, rehabiliteringspenger, attføringspenger, avtalefestet pensjon og ytelser ved forsørgertap og eneomsorg for barn. Videre ville kommunene bl.a. få ansvaret for statens forpliktelser i forhold til Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv og alle av Aetats tiltak og tjenester som skal fungere på nasjonal basis, for eksempel informasjon om ledige jobber og formidling av arbeidssøkere.

Det økonomiske omfanget av den aktiviteten som i dag i varetas av staten, men som ville bli overført til kommunene i en kommunal arbeidsrettet modell, utgjør til sammen om lag 126 milliarder kroner (ekskl. tekniske hjelpemidler). Dette tilsvarer drøyt 60 pst av de samlede utgifter i kommunene i dag. Av de 126 milliarder kroner er nær 116 milliarder kroner knyttet til regelstyrte rettighetsordninger og bevilges i dag som overslagsbevilgning over statsbudsjettet. De resterende 10 milliarder kroner bevilges som rammetilskudd til de to statsetatene.

Utvalget legger til grunn at regelverksutvikling med fastsettelse av forskrifter og generelle retningslinjer mv. vil være et statlig ansvar. Utvalget legger videre til grunn at det fortsatt vil være nødvendig med betydelig grad av statlig styring av og medvirkning i utformingen av arbeidsmarkedspolitikken med henblikk på å regulere den samlede etterspørselen i samfunnet, og å sikre effektiv og ensartet innsats og en effektiv landsdekkende arbeidsformidling.

Organisasjons- og styringsstruktur

Lovgivningen gir i dag kommunene stor frihet med hensyn til hvordan de skal organisere sin

egen virksomhet. Denne friheten gjelder også bruk av ulike styrings- og organisasjonsformer (jf. kap. 8). Kommunene kan således selv avgjøre hvordan de vil organisere sin oppgaveløsning knyttet til myndighetsutøvelse, tjenesteyting i egen regi og ev. bruk av kontraktstyring. Etter utvalgets vurdering er det grunn til å anta at kommunene i stor grad vil benytte denne friheten til å velge ulike organisasjonsløsninger, avhengig bl.a. av lokale behov, ressurssituasjon og kommunestørrelse. At kommunene velger ulikt vil i seg selv være en bekreftelse på at det lokale selvstyret fungerer. På denne bakgrunn vil utvalget ikke gå nærmere inn på hvordan kommunene skal organisere sitt ansvar. Utvalget legger likevel til grunn at staten må stille de samme funksjonskrav til førstelinjetjenesten som ved et statlig ansvar, jf. kap. 9.2. Nødvendig statlig styring som skal sikre at nasjonale mål og krav blir oppfylt, bør i minst mulig grad utformes som detaljerte krav om konkrete løsninger. Gitt de nasjonale oppgaver som kommunene ville måtte ivareta innenfor en slik modell, kan det likevel være nødvendig at staten gir klare pålegg på noen områder, og eventuelt legger til rette for fellesløsninger. Det vil for eksempel kunne gjelde i forhold til drift og utvikling av IKT-løsninger for ytelsesberegning og saksbehandling og etablering av et landsdekkende system for jobbformidling. Utvalget drøfter dette nærmere i avsnitt 9.4.2.2.

Kravene til nasjonal styring reiser også spørsmål om behovet for en egen organisering av styringsfunksjonene på statlig nivå. Det vil bl.a. gjelde for den mer detaljerte regelverksutvikling med fastsettelse av forskrifter og nærmere retningslinjer for de tunge ytelsesordningene. Utvalget drøfter ikke dette nærmere, men antar at innefor en modell med kommunalt ansvar for arbeidslinjen, vil det være aktuelt å overføre en del av ressursene som i dag er organisert på sentralt nivå i de to statlige etatene, enten til ansvarlig departementet eller til en egen underliggende etat. Det ville da være naturlig å samle dette ansvaret for alle de aktuelle ytelsesordninger og tjenester, også for det som i dag ivaretas av Sosial- og helsedirektoratet.

En modell med kommunalt ansvar for arbeidslinjen vil også reise spørsmål om behov for en særskilt statlig oppfølging og kontroll for å sikre likebehandling, og at det ikke utvikler seg en praksis som kan ha uheldige samfunnsmessige konsekvenser, jf. drøfting av dette i avsnitt 9.4.2.2. Dette er funksjoner som statsetatene i dag ivaretar på direktoratsnivå, bl.a. av de respektive internrevisjoner. En slik funksjon kunne også legges til en egen underliggende etat med regelverksansvar på området.

De grunnleggende krav til rettssikkerhet, likebehandling og personvern må ivaretas. Helt vesentlig er at det innenfor en kommunal modell kan etableres et godt nok system for klage- og ankebehandling. Etter utvalgets syn sikres dette best ved at staten legger føringer for en enhetlig struktur for organisering og behandling over hele landet. Én mulig løsning vil være å organisere et klagesystem langs de linjer som gjelder for sosialtjenesten i dag, med fylkesmannen som klageinstans dersom kommunen ved fornyet behandling ikke gir klager medhold. Trygderetten kan fortsatt være organ for ankebehandling for de regelstyrte ordingene og det kan være aktuelt at Trygderetten også overtar ankefunksjoner i forhold til økonomisk sosialhjelp.

Finansiering og statlig styring

Overføring av ansvaret for en rekke sterkt regelstyrte og rettighetsorienterte ytelser og ansvaret for ivaretakelse av nasjonale hensyn i arbeidsmarkedspolitikken, vil kunne bety en betydelig statlig styring av kommunene. På ytelsesområdet vil kommunenes oppgave i stor grad være å praktisere et statlig fastsatt regelverk. På andre områder av nasjonal betydning, for eksempel knyttet til et nasjonalt mobilitetskrav i oppfølgingen av dagpengemottakere, og tildeling og bruk av arbeidsmarkedstiltak, vil det måtte utvikles nye styringsinstrumenter, knyttet til regelverk, kontroll og oppfølging og ikke minst finansiering.

Arbeids- og velferdsforvaltningen finansieres i dag til dels gjennom overslagsbevilgninger og dels gjennom rammetilskudd. Alle de statlige ytelsesordningene er budsjettert som overslagsbevilgninger. Oversatt til finansiering av kommunal virksomhet vil det bety øremerkede refusjonsordninger. Driften av de statlige etatene og tjenesteytingen er i hovedtrekk rammefinansiert. Kommunens virksomhet på området er i all hovedsak finansiert gjennom kommunenes frie inntekter, dvs. egne skatteinntekter og rammetilskudd over inntektssystemet. Utformingen av finansieringssystem vil være avgjørende for hvordan en kommunal modell kan fungere og drøftes derfor nærmere nedenfor.

9.4.2.2 Drøfting av kommunalt ansvar for arbeidslinjen

Hvor egnet er denne modellen til å fremme arbeidslinjen

Modellen innebærer at kommunen får ansvar for alle statlige virkemidler for gjennomføring av arbeidslinjen, i tillegg til egne arbeidsrettede tiltak

og tjenester. Dette sikrer at hele det relevante virkemiddelapparatet kan disponeres innenfor en felles ansvarslinje tilsvarende som for en statlig arbeidslinje. Det legger dermed til rette for at brukeren vil kunne få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Et særtrekk ved kommunalt ansvar er at det legger til rette for god samordning med kommunale ansvarsområder som er viktige for arbeids- og velferdsforvaltningen. Det gjelder bl.a. forebygging, bosetting, helsetjenester, undervisning, og næringsutvikling.

En kommunal arbeidslinje vil også kunne gi bedre muligheter til å se innvandringspolitikken og arbeids- og velferdspolitikken i en mer helhetlig sammenheng. Kommunene har også vesentlige virkemidler for å bistå stønadsmottakere når det gjelder bolig, sosial integrasjon og omsorg. Kommunene er en viktig aktør i lokalsamfunnet, både som planmyndighet og beslutningstaker.

Det brede kommunale ansvaret vil dermed kunne gi kommunene mulighet og økonomiske insentiver til å gripe inn i klientskapende prosesser – innsparinger på ytelsessiden kan brukes på forebygging. Et økt kommunalt ansvar vil gi kommunene bedre muligheter til å samordne prosessene og overgangen mellom skole og arbeidsliv, med sikte på å unngå at avbrutt skolegang leder inn i en stønadssituasjon. Kommunenes ansvar for viktige deler av helsetjenestene kan gi samordningsgevinster i form av reduserte utgifter på de sykdomsrelaterte stønadsordningene. Med dagens organisering vil kommunen kunne spare sosialhjelpsutgifter og utgifter til tilgrensende tjenester når de lykkes i det forebyggende arbeidet, mens de store innsparingene på stønadsbudsjettene vil tilfalle staten. Et kommunalt ansvar for gjennomføringen av arbeidslinjen vil dermed kunne gi samordning mot offentlige tjenester som er med på å bestemme innstrømmingen til velferdstjenestene. Det vil samtidig kunne gi stønadsmottakere muligheter til å komme over i arbeid gjennom bl.a. lokal mobilisering for å skape nye arbeidsplasser, lokal næringspolitikk og i kraft av at kommunen også er en stor arbeidsgiver.

På mange mindre steder er kommunen den største arbeidsgiveren. Kommunalt ansvar vil kunne gi kommunen insentiv til å utnytte dette som et virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Mange kommuner gjør dette allerede i dag, bl.a. ved å bruke kommunale arbeidsplasser til arbeidstrening og opplæring. Et kommunalt ansvar vil samlet sett kunne gi det lokale forebyggings- og næringsutviklingsarbeidet større tyngde enn i dag.

Et kommunalt ansvar for arbeidslinjen må også samordnes med oppgaveløsning innenfor den statlige pensjonsetatens ansvarsområde når det gjelder gjennomføring av arbeidslinjen overfor eldre arbeidstakere. Grensedragningen i fht. den statlige pensjonsetaten vil være den samme i begge de to modellene for organisering av arbeidslinjen, men samordningen vil trolig være mer krevende under et kommunalt ansvar. Med et statlig ansvar for arbeidslinjen vil pensjonsetaten måtte forholde seg til kun en administrativ enhet på samme forvaltningsnivå underlagt politisk ansvarlige som sitter i samme regjering. Med et kommunalt ansvar for arbeidslinjen vil pensjonsetaten i prinsippet måtte forholde seg til 434 kommuner. Også med denne modellen vil det kunne være behov for å etablere samarbeidsarenaer på sentralt nivå og i førstelinjetjenesten.

En hovedutfordring ved et kommunalt ansvar for arbeidslinjen er at arbeidsmarkedspolitikken splittes opp og blir fragmentert. Med utgangspunkt i dette har argumentene mot et desentralisert ansvar for arbeidsmarkedspolitikken tradisjonelt gått på to forhold:

- At arbeidsmarkedspolitikken er basert på at vi har et nasjonalt arbeidsmarked, og at rettigheter knyttet til dagpenger m.v motsvares av et nasjonalt mobilitetskrav.
- At arbeidsmarkedspolitikken er en sentral del av konjunkturpolitikken og den makroøkonomiske styringen.

Forutsetningen om et nasjonalt arbeidsmarked og en mobil arbeidskraft innebærer at alle arbeidssøkere i prinsippet skal være disponible for hele arbeidsmarkedet og om nødvendig ta arbeid i andre deler av landet. Et kommunalt ansvar for å håndheve mobilitetskravet knyttet til dagpengeordningen, kan være problematisk fordi den enkelte kommune vil mangle myndighet og virkemidler som går ut over eget territorium.

En effektiv ressursallokering på arbeidsmarkedet krever dessuten betydelig informasjon om arbeidssøkernes ønsker og kompetanse, og om arbeidsgivernes behov for arbeidskraft, jf. omtale av dette i modell 1. Det vil kunne være krevende å sikre at alle kommuner skal ha et fullstendig overblikk over dette på nasjonalt nivå. Et kommunalt ansvar for nasjonal arbeidsformidling innebærer at kommunene vil måtte utvikle og drifte et nasjonalt, standardisert system tilsvarende det Aetat har i dag med informasjon om arbeidssøkere og ledige stillinger. Kommunene vil også måtte utvikle felles dataløsninger som gjør at den enkelte kommune kan kommunisere både vertikalt mot en sentral

database og horisontalt mot andre kommuner. Antakeligvis vil staten måtte gå inn å styre dette sterkt og ta ansvaret for at det fungerer tilfredsstillende på nasjonal basis.

Styrken i håndhevingen av mobilitetskravene vil i noen grad avhenge av sammensetningen av Aetats brukere. I praksis vil det ofte være vanskelig å stille samme krav om flytting for å ta passende arbeid til yrkeshemmede som til ordinært ledige. Risikoen for å mislykkes i et nytt arbeidsforhold er trolig større for yrkeshemmede enn for funksjonsfriske, samtidig som flytting og etablering på et nytt sted vil kunne bety større tilleggsbelastninger og usikkerhet for yrkeshemmede. Tilsvarende gjelder trolig også for eldre arbeidstakere som vil ha behov for Aetats tjenester.

Statistikken viser at sammensetningen av Aetats brukere har endret seg de senere år. Det har vært en økende rekruttering av yrkeshemmede som særlig er oversendt fra trygdeetaten. Samtidig har høy sysselsetting og relativt lav ledighet dempet tilsiget til Aetat av ordinært arbeidssøkende. Andelen yrkeshemmede brukere av Aetats tjenester har dermed økt betydeling. Før den økende arbeidsledigheten i 2002 var det løpende tilmeldt like mange yrkeshemmede til Aetat som ordinære arbeidssøkere. En høy andel yrkeshemmede og en økende andel eldre arbeidstakere som følge av endringer i demografien, vil kunne begrense rekkevidden i mobilitetskravet. På den annen side er det neppe grunn til å anta at mobiliteten i arbeidsmarkedet vil avta framover, og disse gruppene vil med gode kommunikasjonsmuligheter mv. være aktuelle for et større lokalt arbeidsmarked enn det som avgrenses av hjemkommunen.

Det finnes lite opplysninger om formidling av arbeidskraft over kommunegrenser. En undersøkelse av Aetats praktisering av mobilitetskravene i dagpengeregelverket fra 2003 har sett på omfanget av formidling over fylkesgrenser knyttet til sanksjonsregelverket (Andreassen, 2003). I rapporten skilles det mellom tilvisning og formidling. Tilvisning skjer når en arbeidssøker blir bedt av Aetat å søke på en stilling. Dersom en av de tilviste kandidatene blir ansatt i stillingen, kalles dette en formidling. Rapporten konkluderer med at omfanget av tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene er lavt. For firemåneders perioden som undersøkelsen dekket ble det i gjennomsnitt formidlet fem personer pr fylke. Mye av formidlingen mellom fylkesgrensene var i realiteten formidling til jobb i nabokommunen, og som ikke medførte flytting. Rapporten forklarer det lave omfanget av formidlinger over fylkesgrenser med at Aetat lokal hovedsakelig tilviser til direktemeldte stillinger, som i hovedsak er innenfor fylket. De klarer å dekke disse stillingene med lokale arbeidssøkere. En annen årsak som nevnes i rapporten er at de fylkesvise forskjellene i ledighetsraten kan være relativt små, noe som kan bety at behovet for tilvisninger som medfører omfattende geografisk mobilitet og flytting kanskje ikke er så stort.

Arbeidsmarkedspolitikken er nært knyttet opp til den økonomiske politikken og inngår som ett av flere virkemidler staten benytter for å regulere den samlete etterspørselen i takt med endringer i konjunkturene. Et kommunalt ansvar på dette området kan bety at Storting og regjering vil få redusert innflytelse på arbeidsmarkedspolitikken. Innenfor rammen av det kommunale selvstyret vil det kunne være vanskelig å sikre at politikken konsekvent understøtter overordnede økonomiske hensyn. Raskt skiftende utfordringer i arbeidsmarkedet må møtes med nasjonale omprioriteringer. Et kommunalt ansvar vil kunne redusere mulighetene til å føre en effektiv motkonjunkturpolitikk og å bruke arbeidsmarkedspolitikken som del av det inntektspolitiske samarbeidet.

Et kommunalt ansvar trenger på den annen side ikke å medføre vesentlige endringer i forhold til dagens praksis når det gjelder tiltaksfinansiering og fordeling av tiltaksmidler lokalt. Bevilgninger fra Stortinget i ordinært budsjett eller ekstraordinært vil måtte skje etter fordelingskriterier tilsvarende de Aetat benytter i dag, men mer detaljert tilpasset den enkelte kommune. I stedet for internt i Aetat vil fordelingen måtte foretas av overordnet departement.

Det vil imidlertid være noen klare utfordringer knyttet til etableringen og praktiseringen av et rammetilskuddsystem for finansiering av driftsutgifter og utgifter til tjenester og tiltak.

- Utgiftsbehovet vil være av en karakter hvor det kan bli vanskelig å finne kriterier som ivaretar utjevningshensynet godt, og som kommunene selv ikke kan påvirke.
- Med utlukkende bruk av statistisk baserte fordelingskriterier kan det også være vanskelig å nå fram til den samme fleksibilitet i forhold til behov som den mer skjønnsmessige fordelingen innenfor dagens statsetater er basert på. Dette kan møtes med introduksjon av en skjønnspott i fordelingen. Dette vil imidlertid kunne svekke de positive insentiveffektene av et rammefinansieringssystem.
- For at en gjennom et kommunalt ansvar også skulle kunne gjennomføre en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk, ville en måtte etablere et system som gjør det enkelt å justere tilskudd i

takt med det konjunkturmessige behov gjennom året.

Det bør imidlertid være mulig å få etablert et system for rammefinansiering som er rimelig enkelt og objektivt. Etter utvalgets syn ville det da være naturlig å innlemme dette i inntektssystemet for kommunene. Det ville i størst grad gi kommunene frihet til å utnytte sin mulighet til formålseffektiv prioritering av sine samlede ressurser.

Kommunene er ikke naturlige enheter i arbeidsmarkedssammenheng. Selv lokale arbeidsmarkeder dekker vanligvis mange kommuner. Dette gir ikke den enkelte kommune et godt utgangspunkt for en etterspørselstilpasset bruk av arbeidsmarkedstiltak. Manglende samsvar mellom utstrekning av lokale arbeidsmarkeder og kommunens geografiske avgrensning gir også et lite rasjonelt grunnlag for samhandling med næringslivet.

Et kommunalt ansvar for arbeidslinjen gir særlige utfordringer i det virksomhetsrettede arbeidet i situasjoner der de ansatte i en bedrift er bosatt i forskjellige kommuner eller der en virksomhet har bedrifter i flere kommuner. Arbeidet med et inkluderende arbeidsliv tar utgangspunkt i arbeidsplassen som arena. Trygdeetaten har her et hovedansvar for kontakten mot bedriftene, og det praktiske oppfølgings- og rådgivningsarbeidet er organisert på fylkesnivå. Større virksomheter som opererer på nasjonalt og internasjonalt nivå og som kan ha bedrifter i flere kommuner, vil kunne ønske å forholde seg til ett kontaktpunkt. Dette vil være vanskelig i et kommunalt system. Kommunene vil mangle naturlige arenaer på sentralt nivå, og erfaring med denne type samhandling og oppgaveløsning i forhold til virksomheter og partene i arbeidslivet. Også ved større bedriftsnedleggelser og/eller etableringer vil det være behov for en særegen innsats fra arbeids- og velferdsforvaltningen. I en modell med kommunal arbeidslinje vil denne type innsats kreve en betydelig koordinering mellom kommuner.

En grunnleggende utfordring for en modell med kommunal arbeidslinje er knyttet til muligheten for å bygge opp tilstrekkelig sterke kompetansemiljøer i alle kommuner som kan sikre fullgod spesialisert kompetanse. Aetat er i dag ikke lokalisert i alle kommuner. I tillegg har både Aetat og trygdeetaten regionalisert særskilte kompetansemiljøer for å sikre god nok spesialistkompetanse. Det gjelder både i arbeidet med et inkluderende arbeidsliv og i forhold til spesielle brukergrupper – for eksempel tilrettelagt yrkesopplæring for brukere med spesielle funksjonshemninger. Den danske strukturkommisjonen mente at en kommunestørrelse på ca 30 000 innbyggere var nødvendig for å få faglig og økonomisk bæredyktighet i et «enstrenget beskjeftigelsessystem» i kommunal regi.

Mange av arbeids- og velferdsforvaltningen utfordringer er følgelig kommuneoverskridende og vil kreve løsninger på et høyere forvaltningsnivå enn den enkelte kommune. Dette illustreres ved at i den danske regjerings forslag til en «enstrenget beskjeftigelsesinnsats» lagt til kommunene, foreslås opprettet statlig regionale enheter som i tillegg til oppfølgings- og overvåkingsansvar, vil utføre oppgaver knyttet til tverrgående oppgaver og forekomsten av regionale arbeidsmarkeder.

Betydningen av velferdskonkurranse og velferdsmigrasjon

Lokalt ansvar for velferdsoppgaver kan ha insentivvirkninger i form av såkalt velferdsmigrasjon og velferdskonkurranse som kan gi uønskede sosiale og fordelingsmessige konsekvenser. Dette er et tema som de senere år har fått økt internasjonal oppmerksomhet både politisk og i forskningssammenheng. Resonnementet går ut på at i en befolkning som er geografisk mobil, så kan lokale myndigheter ønske å trekke til seg «attraktive» personer for eksempel velstående skattebetalere og forsøke å unngå potensielle velferdsklienter. Situasjonen er relevant både i forhold til et kommunalt ansvar for arbeidsmarkedspolitikken og for ytelsesforvaltning. Det vil ikke bidra til den mobilitet og dynamikk som det er ønskelig i arbeidsmarked og næringsliv.

Innenfor arbeidsmarkedsmarkedspolitikken vil det kunne oppstå en direkte interessekonflikt mellom kravet til mobilitet og den enkelte kommunes økonomiske interesser. Formidling av arbeidskraft ut av kommunen vil i utgangspunktet ikke være i kommunens egeninteresse fordi den vil gå glipp av skatteinntekter. Kommunen vil også kunne ha en økonomisk interesse i å prioritere personer som er bosatt eller vil bosette seg i kommunen, framfor å finne fram til den best kvalifiserte arbeidskraften.

En type velferdskonkurranse vil i prinsippet også kunne oppstå for eksempel i arbeid med oppfølging av sykmeldte mv. i situasjoner der en virksomhet har ansatte som bor i andre kommuner enn i «vertskommunen». I dette tilfellet ville systemrettet sykefraværsarbeid fra vertskommunens side i forhold til virksomheten også komme andre kommuner til gode uten at de er med på å dekke kostnadene. Fordi vertskommunen må bære alle kostnadene selv, kan det tenkes at inn-

satsen ville bli vesentlig lavere enn om kostnadene hadde vært dekket over et nasjonalt system.

Kommuner kan unngå potensielle velferdsklienter bl.a. ved å tilpasse nivået på sine velferdsytelser slik at de i hvert fall ikke ligger høyere enn i nabokommunene. Potensielle velferdsklienter vil søke fra kommuner med relativt lavt velferdsnivå mot kommuner med høyere ytelsesnivå, som dermed vil kunne få en ekstra kostnad. Antagelsen er at disse kommunene i neste omgang vil tilpasse nivået på sine ytelser til det stønadsnivå som eksisterer i nabokommunene. Under visse forutsetninger kan dette føre til at ytelsen blir fastsatt på et lavere nivå enn det man ellers ville gått inn for, og i verste fall en ond sirkel som vil kunne føre til vesentlige velferdskutt.

Det er sparsomt med empiriske undersøkelser om velferdskonkurranse knyttet til lokal fordelingspolitikk i Norge. En undersøkelse fra 2004 (Fiva og Rattsø, 2004) bekrefter at det er et geografisk mønster i sosialhjelpsnivået i samsvar med hypotesen om velferdskonkurranse mellom tilgrensende kommune. På grunn av bl.a. statlige veiledende satser kan undersøkelsen ikke si noe presist om omfanget på reduksjonen i stønadsnivået.

Et kommunalt ansvar vil også kunne ha en positiv effekt gjennom muligheten for konkurranse om å bli best. Ved at kommunene løser sine oppgaver på ulike måter, får en i praksis prøvd ut ulike løsningsalternativer. Dette vil kunne gi et potensial for læring mellom kommuner, som kan bidra til å heve kvaliteten på det kommunale tilbudet. De beste løsningene vil etter hvert bli benyttet av de andre kommunene. Kommunal oppgaveløsning kan dermed legge til rette for læringsmuligheter og konkurranse om å bli god. «Dårlige» kommuner kan lære av de «gode» og de gode kan konkurrere om å bli best.

Finansiering, insentiver og risiko

I kap. 8 drøfter utvalget den rolle kommunene har i norsk forvaltning. Sentralt står vektleggingen av lokalt selvstyre og handlingsrom. Dette er både begrunnet ut fra demokrati og effektivitetshensyn. Dagens finansieringsregime for kommunene er i utgangspunket utformet for å understøtte dette. Det legges stor vekt på at mest mulig av statlige tilskudd til kommune skal overføres som rammetilskudd gjennom inntektssystemet og dermed kunne disponeres fritt til å løse de kommunale oppgaver.

Ikke-øremerkede rammetilskudd har tre klare effekter av betydning for spørsmålet om å legge offentlig oppgaveløsning til kommunene:

- Det gir mulighet til å bruke midlene mest mulig formålseffektivt i forhold til lokale forhold og lokale preferanser.
- Det gir insitament til kostnadseffektiv drift ved at sparte midler beholdes og kan brukes til økt aktivitet på samme eller annet område.
- Det gir mulighet for god statlig kostnadskontroll.

Rammefinansiering gir også insitamenter til kostnadseffektiv drift innenfor et statlig system. Det er imidlertid argumenter for at insitamentet vil kunne virke sterkere ved rammefinansiering av kommunal virksomhet, særlig hvis tilskudd gis som et ikke-øremerket rammetilskudd. Det kommunale styringssystemet er vesentlig mer helhetlig og mindre sektorisert enn det statlige. Motivasjonen til å realisere innsparinger vil være sterkere når veien er kort til å utnytte ressursene på et annet høyt prioritert område. Både i et statlig og i et kommunalt system vil det være en frykt for at innsparinger ett år blir fulgt opp av reduserte bevilgninger neste år. Ved kommunalt ansvar, hvor en i større grad godtar at den enkelte kommunes egne handlinger fører til ulikhet mellom kommunene enn tilsvarende mellom statlige lokale kontorer, vil de kommunene som gjør jobben mer effektivt enn gjennomsnittet likevel kunne regne med en gevinst.

Etter utvalgets syn er spørsmålet om området er egnet for rammefinansiering av vesentlig betydning for spørsmålet om hvor godt egnet oppgaven er for oppgaveløsning i regi av kommunene. Samtidig er rammefinansiering en viktig premiss for at sterke sider ved kommunalt ansvar kan utløses.

En rekke av de ytelser kommunene ville få ansvaret for er universelle og rettighetspregede trygdeytelser styrt av et forholdsvis detaljert regelverk. I varierende grad innebærer det bruk av faglig skjønn, særlig i vurderingene av forhold som kvalifiserer for rett til stønad.

Kommunenes evne til å håndtere økonomisk risiko vil gjøre det problematisk å finansiere disse ordningene innenfor et ordinært rammetilskuddssystem. Rettighetsorienterte velferdsordninger dreier seg primært om grunnleggende inntektssikring i forhold til visse behovssituasjoner som kan oppstå. Dersom det foreligger rett til stønad, må ytelsen utbetales uavhengig av kommunens økonomi eller andre lokale forhold. Stønadsbehov vil avhenge av forhold som kommunene har liten kontroll med, bl.a. utviklingen på arbeidsmarkedet, i helsetilstand og sykelighet i befolkningen.

Kommunenes begrensede evne til å håndtere

økonomisk risiko i et omfang som dette uten dirkete intervensjon fra staten, er knyttet til to forhold:

- For det første risiko som følger av at mange kommuner er svært små enheter. Små enheter vil være særlig sårbare i forhold til utgiftsøkninger på store budsjettposter som de i liten grad kan influere på selv.
- For det andre risiko som følger av at kommunen har begrensede muligheter til selv å skaffe seg inntekter.

Innenfor dagens rammefinansieringssystem for kommunal virksomhet vil uforutsett utgiftsvekst på rettighetsorienterte trygdeordninger tilsi at kommunene må dekke merutgiftene ved omdisponering innenfor egne budsjettrammer. Sårbarhet og mangel på handlingsalternativer for kommunesektoren kan i en slik situasjon lett skape ulike former for press mot statlige myndigheter. Det kan dreie seg om press for å få utvidet budsjettrammene gjennom statlige tilleggsbevilgninger, eller påtrykk for å få gjennomført nedskjæringer på store utgiftsposter som kommunene i liten grad har styring med, ev. for å gi rom til andre oppgaver som kommunen prioriterer høyt. Denne type press vil lett kunne skape usikkerhet omkring velferdspolitikkens ambisjonsnivå, som i neste omgang kan føre til svekket legitimitet til og oppslutning om velferdsstaten blant befolkningsgrupper som tradisjonelt framstår som dens sterkeste forsvarere.

Problemene knyttet til rammefinansiering av store rettighetsfestede ytelser vil ikke kunne løses ved at en tar inn i systemet detaljerte kriterier. Skulle økonomisk risiko fjernes måtte kriteriene utformes slik at systemet på disse områdene i praksis ville bli en refusjonsordning med etterslep.

Dansk arbeids- og velferdsforvaltning er i stor grad organisert rundt et kommunalt ansvar, og illustrerer at et desentralisert ansvar for rettighetsorienterte og regelstyrte velferdsytelser ikke er en praktisk umulig løsning. Det vises til omtalen av Danmark i kap. 4.

Offentlig forvaltning i Danmark er tilsvarende som i Norge organisert som en enhetsstat, inndelt i statlig og kommunal administrasjon. Men danske kommuner spiller en vesentlig mer sentral rolle i gjennomføringen av nasjonal velferdspolitikk enn norske kommuner. De har ansvaret for administreringen av sentrale inntektsoverføringsordninger som i Norge forvaltes av trygdeetaten. Det omfatter ansvar bl.a. for alders- og uførepensjon, syke- og fødselspenger og yrkesrettet attføring/revalidering. De har videre ansvar for barnetrygd og et stort spekter av tiltak og tjenester for familier, barn og unge, inklusive pleie- og omsorgstjenester til eldre og funksjonshemmede. Forvaltningen av arbeidsmarkedspolitikken i Danmark er delt mellom stat og kommune. Kommunene har ansvar for arbeidsledige uten dagpengerettigheter og rår i den forbindelse over et variert virkemiddelrepertoar som omfatter stønader, arbeidsformidling, veiledning og lønnssubsidier, herunder kontanthjelp som tilsvarer den norske sosialhjelpen.

Oppgavefordelingen mellom stat og kommune i den danske modellen hviler på en rekke forutsetninger som etter utvalgets vurdering er egnet til å begrense modellens relevans for norske forhold. Danske kommuner har en helt annen tradisjon enn norske kommuner som administrative enheter for statlig velferdspolitikk. Utleggingen av velferdsoppgaver til kommunene skjedde tidligere og i et mye større omfang i Danmark enn i Norge.

Danske kommuner har videre klart større muligheter til å kunne håndtere ulike former for risiko, bl.a. gjennom muligheter til å kunne påvirke kommunale inntekter og i kraft av kommunestørrelse. Sammenlignet med Norge har danske kommuner større frihet til selv å fastsette kommunal beskatning og dermed styre de kommunale inntektene. Formelt sett eksisterer det i Danmark ikke noe øvre tak på den kommunale skattøren, men den kommunale beskatningsfrihet begrenses i noen grad gjennom et forhandlingssystem mellom regjeringen og Kommunenes Landsforening.

Finansieringen av kontantytelser og aktive tiltak som forvaltes av de danske kommunene bygger dessuten på kostnads-/risikodeling mellom stat og kommune gjennom et omfattende refusjonssystem. Refusjonsordningene er utformet slik at de gir kommunene insentiv til å velge korttidsytelse eller aktive ytelser framfor førtidspensjon. De statlige refusjonene som varierer mellom 35 pst. (uførepensjon) og 100 pst. (alderspensjon), innebærer at danske kommuner i noen grad kan velte utgiftene over på staten, avhengig av hvilke ytelser og tiltak som iverksettes.

Forskjeller i kommunestruktur tilsier at de danske kommunene også vil kunne stå bedre rustet, både økonomisk og faglig, til oppgaveløsning i stor skala enn norske kommuner. Mens gjennomsnittlig kommunestørrelse i Danmark er nær 20 000 innbyggere er tilsvarende gjennomsnitt i Norge på ca. 10 000 innbyggere.

Det er også forskjeller i rettighetsorientering mellom de danske og norske inntektssikringssystemene. I det danske systemet er individers rettigheter i mindre grad knyttet til den enkelte ord-

ning, men i større grad til at man har rett til hjelp fra kommunen, gitt hele kommunens virkemiddelspekter. Danske kommuner har dermed et større handlingsrom enn norske kommuner til å regulere pengestrømmene både på inntekts- og utgiftssiden.

Utvalget kan vanskelig tenke seg en modell med kommunalt ansvar for gjennomføring av arbeidslinjen som fullt ut rammefinansieres. Gitt dagens klart rettighetspregede stønadsordninger ville ytelsene i stor grad måtte finansieres gjennom øremerkede refusjonsordninger. Øremerkede refusjonsordninger innebærer et skille mellom beslutningsansvar og finansieringsansvar og er ikke i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp ved at kommunene bestemmer utgiftene mens staten må stå for utbetalingene. Øremerkede refusjonsordninger vil kunne gi insitament til kostnadsoverveltning fra kommune til stat, jf. drøftingen i kap. 8. Også i dag er det for de ulike økonomiske stønadsordningene mulighet for kostnadsoverveltning mellom forvaltningsnivåene, for eksempel mellom uførepensjon og sosialhjelp. I dag er imidlertid beslutning og finansielt ansvar samlet for hver av ordningene. Med øremerkede refusjonsordninger vil dette bli brutt, og muligheten for kostnadsovervelting vil øke. Muligheten for staten til å utøve kostnadskontroll vil svekkes. Et tiltak fra statens side for å motvirke uheldige kostnadseffekter, kunne være å innføre ordninger med tett statlig kontroll av kommunale vedtak.

Med stort innslag av øremerkede refusjonsordninger vil kommunen til dels få preg av å være en administrativ aktør for staten, og kommuneinstitusjonens sterke sider knyttet til formals- og kostnadseffektivitet vil bare kunne utløses i begrenset grad.

For å gi insitament til formålseffektiv tilpasning i kommunene i et system med refusjonsordninger, kan man etablere ordninger med delt finansiering mellom stat og kommune, etter dansk modell. Slike ordninger vil først og fremst gi effektive insitamenter til valg mellom ulike kommunale ordninger, og det forutsetter ulik refusjonssats ordningene imellom. Ordningene fjerner ikke problemet med kostnadsoverveltning fra kommune til stat, men utnytter dette som insitament for kommunene til å velge arbeidsrettede ordninger framfor passive ytelser.

En begrunnelse for en kommunal medfinansiering kan være at det reduserer insitamentet til kostnadsoverveltning til staten og gir et insitament til å redusere kommunal utgifter. For at et slikt økonomisk insitament til utgiftsreduksjon skulle bli effektivt, ville det etter utvalgets syn kreve endringer av regelverket i retning av at rettigheter i mindre grad knyttes til den enkelte ordning, men i større grad til at man har rett til hjelp fra kommunen, gitt hele kommunens virkemiddelspekter. Det danske systemet for uførepensjon er utviklet i denne retning. I Danmark er den statlige refusjonen av kommunens utgifter til uførepensjon redusert fra 100 pst. til 50 pst. fra 1993 og til 35 pst. fra 1998.

Det er klare argumenter for at den del av de statlige utgiftene som i dag finansieres gjennom rammebevilgninger (tiltak og tjenester, driftsutgifter), fortsatt bør dekkes ved denne type tilskudd også ved et kommunalt ansvar. Et slikt rammetilskudd kan integreres som en del av inntektssystemet til kommunene eller det kan etableres som et eget øremerket tilskudd.

Kommunal oppgaveløsning betyr variasjon og mangfold

En begrunnelse for kommunalt ansvar er at det offentlige tjenestetilbudet kan tilpasses befolkningens preferanser i ulike deler av landet. Det lokale selvstyret gir kommunene frihet til selv å realisere ulike verdier, preferanser og prioriteringer. Kommunal organisering kan dermed bidra til å sikre samsvar mellom lokalbefolkningens ønskemål og offentlig ressursinnsats. I kontrast til dette kan et statlig oppgaveansvar tendere mot mer uniforme løsninger på tvers av geografiske områder. Statens velferdstilbud kan bli et kompromiss av preferansene til innbyggerne i hele landet.

Evne til fleksibilitet i den politiske styringen blir ofte understreket som en styrke ved kommunalt ansvar. I begrunnelsen for kommunal oppgaveløsning legges det vekt på at lokalpolitisk styring raskere vil kunne tilpasse seg endringer i rammebetingelser og møte nye utfordringer enn større sentraliserte enheter. Ofte framheves desentralisert forvaltning også som mer innovativ enn en sentralisert styringsform. Det vil vanligvis være lettere å prøve ut nye løsninger i mindre skala, fordi endringene da vil kunne framstå som mindre dramatiske og følgelig kunne møte mindre motstand. Enkelte kommuner kan på denne måten være stifinnere for nye løsninger. Konkurransen mellom kommunene kan også fremme innovasjoner. I et system med rivalisering mellom kommunene om å trekke til seg innbyggere, blir et viktig mål for lokalpolitikken å utvikle nye og gode tilbud for lokalbefolkningen.

Lokalt selvstyre legger dermed grunnlag for et stort mangfold av løsninger. Det åpner for å kunne utvikle gode løsninger, men samtidig må en aksep-

tere at kommunal frihet også kan gi mindre gode eller dårlige løsninger. Ved at kommunene kan løse sine oppgaver på ulike måter gir det mulighet for læring og konkurranse om forbedringer, jf. nærmere omtale under avsnitt om velferdskonkurranse.

Demokrati i tjenesteytingen

Geografisk nærhet til brukerne og innbyggerne i kommunen gir mulighet for lokale politiske myndigheter til å få oversikt over det som skjer lokalt og dermed se konsekvenser av sin egen politikk. Lokalpolitikerne vil også ofte kunne møte den enkelte innbygger både i rollen som bruker og borger. For politiske organer på nasjonalt nivå er avstanden til lokalkontorer med ansvar for direkte brukerkontakt oftest lang og indirekte. Nasjonale politikere vil også som oftest møte innbyggerne enten i rollen som bruker eller borger. Lokalpolitikere kan utnytte den kunnskap de får ved å være nær oppgaveløsningen og innbyggerne til å gi godt tilpassede rammer og betingelser for enkeltvedtak og individuell tjenesteyting.

En viktig side ved desentralisert politisk ansvar for arbeids- og velferdsforvaltningen er at lokale politikere vil ha sterkere insentiver enn lokale tjenestemenn og folkevalgte på nasjonalt plan, ikke bare til å holde seg informert om befolkningens ønsker, men også til å tilpasse seg disse ønskene. For kommunepolitikere og lokalpartier vil oppslutningen lokalt være avgjørende for gjenvalg og innflytelse. Oppslutning vil bl.a. avhenge av deres evne til å skaffe seg kunnskap om befolkningens ønskemål, og til å utvise følsomhet overfor lokale ønsker. Lokale statlige forvaltere skal ikke gjenvelges, og de har slik sett ingen klar spore til å tilpasse seg befolkningens preferanser. For nasjonale politikere kan ordinært ikke ønskemål fra en enkelt kommune være avgjørende. De må i første rekke oppnå støtte i sitt fylke for å bli gjenvalgt, og politiske partier må få velgertilslutning i hele landet for å få regjeringsmakt.

Demokrati i tjenesteytingen vil grunnleggende bero på kommunepolitikkens evne til å kunne utvikle en demokratisk prosess som kan speile folkeviljen blant innbyggerne. Et veldokumentert trekk ved vårt politiske system er at forvaltningen framstår som premissleverandør i utformingen av velferdstjenestene. Oppgaveløsning i fht. den enkelte bruker er ikke bare basert på faglig ekspertise med svak politisk kontroll, men også på et verdi- og normgrunnlag som vanligvis ikke vil være sanksjonert av politikere. For å oppnå en mer reell politisk styring over den lokale virksomheten, arbeider mange kommuner nå med å utvikle systemer og metoder som kan sikre gode muligheter for direkte dialog mellom lokale politikere og innbyggerne/brukerne. Denne type prosesser vil kunne ha som effekt at lokalpolitikere bringes nær folk og får innsyn i hvordan tjenestene virker, uten at de går inn i eller involveres i enkeltbeslutninger. Dermed vil de også kunne tilføres nødvendig kunnskap som grunnlag for beslutninger på overordnet nivå omkring mål og resultatforventninger, og de vil kunne få et bredere og mer brukerdefinert sett av premisser for politiske beslutninger. Politikere på nasjonalt nivå vil ikke ha tilsvarende mulighet for systematisk dialog med brukerne eller tett kontroll med lokale statlige tjenesteytere. Denne type prosesser, tilbakemeldingssystemer og direkte «inngrep» som kan korrigere politikken ut fra befolkningens behov vil derfor vanskelig kunne etableres innenfor et statlig ansvar.

Ved at borgerne på denne måten selv kan være med på å påvirke offentlig politikk, vil avgjørelser tatt på lokalt nivå kunne få større legitimitet enn statlig politikk. Når avgjørelsene aksepteres som legitime av borgerne, kan det være lettere å gjennomføre politikken på lokalt nivå enn ved beslutninger på nasjonalt nivå.

Økt demokrati i styringen av tjenesteutøvingen vil samtidig kunne bidra til økt lokal mobilisering og deltakelse, med mulighet for å kunne skape en arena der innbyggerne kan definere, debattere og løse problemer de står overfor i sitt eget nærmiljø.

Likhet, rettighetsfesting og rettsikkerhet

Et vesentlig spørsmål ved et kommunalt ansvar på dette området vil være om de nasjonale målene om likebehandling og rettssikkerhet ved tildeling av rettighetsorienterte trygdeytelser kan sikres godt nok. Prinsippet ved denne type ytelser er at like tilfeller skal behandles likt, der tildeling skal skje ut fra de samme premisser på en mest mulig ensartet måte i hele landet. Desentralisert beslutningsmyndighet ved at 434 kommuner uavhengig av hverandre skal fatte vedtak etter et regelverk som åpner for skjønnsutøvelse vil i utgangspunktet medføre risiko for økt variasjon i lovanvendelsen sammenlignet med et statlig ansvar. Innenfor dagens statlige velferdsforvaltning forsøker en bl.a. å påvirke praksis ved å supplere lov og forskrifter med sentralt fastsatte retningslinjer i Aetat og trygdeetaten som skal normere det faglige skjønnet i vurderingen av det enkelte tilfelle. Kvalitetssikring av beslutningene gjennom en etatsintern sentral/regional organisering av klagebehandling og en felles ankeinstans representert ved Trygderetten

vil også bidra til en mer ensartet og faglig sikrere praksis.

Som følge av at kommunene er selvstendige rettsubjekter vil de ikke kunne instrueres på tilsvarende måte av statlige myndigheter. Forsøk på å styre kommunal praksis gjennom vesentlig mer utfyllende lov og forskrifter vil neppe være en farbar vei dersom en ønsker en mer brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning.

En mulighet for å redusere uønsket variasjon i kommunal saksbehandling, vil være å ta i bruk mer indirekte statlige styringsverktøy slik man har gjort i Danmark. Den Sosiale Ankestyrelsen (nært tilsvarende Trygderetten i Norge) sammen med de sosiale nemndene, har i tillegg til å være ankeinstanser, også ansvar for praksiskoordinering. Dette innebærer å følge kommunenes avgjørelser og iverksette tiltak som sikrer en mer lik praksis. Ankestyrelsens praksiskoordinerende myndighet er lovfestet og omfatter en rekke virkemidler som rådgivning mot kommunene, regionale møter mellom Ankestyrelsen/nemnder og kommuner, sosiale meddelelser til kommunene om avgjørelser i prinsipielle saker, regelmessig publisering av statistikk over avgjørelser i den enkelte kommune, årlige praksisundersøkelser og konferanser mellom alle impliserte offentlige instanser. Til hjelp i det praksiskoordinerende arbeidet har en konstruert en statistisk modell (SFI-modellen), som belyser variasjon i lokale avgjørelser etter justering for ulikheter i befolkningsmessige og sosiale forhold. Formålet med SFI-modellen er å identifisere kommuner som har en vesentlig større eller lavere innvilgelsesprosent enn forventet. Denne undersøkelsen ble første gang gjennomført i 1995 og gjennomføres nå rutinemessig. Ankestyrelsen har også et eget rådgivende praksisutvalg for å støtte arbeidet med å koordinere praksis, sammensatt av medlemmer fra partene i arbeidslivet, brukerorganisasjoner, kommuner og fylkeskommuner og statlige instanser.

Til tross for omfattende praksiskoordinering viser Ankestyrelsens årsstatistikk en betydelig variasjon i innvilgelsesprosent mellom kommunene. Statistikken viser videre at variasjonene har økt over tid. Dette trenger nødvendigvis ikke å være tegn på at praksiskoordinering ikke virker. Det kan være at forskjellene ville ha vært større uten koordinerende tiltak.

På den annen side gir heller ikke et statlig ansvar noen sikkerhet mot variasjoner i tildelingspraksis. Flere undersøkelser av trygdeetatens behandling av uførepensjonssaker indikerer forskjeller i vurderinger og tildelingspraksis av like tilfeller både fra leger som skal gi faglige råd og fra beslutningstakere i etaten. Det er ikke gitt at forskjeller i tildelingspraksis vil være større ved et kommunalt ansvar sammenlignet med et statlig ansvar. Det er så vidt utvalget kjenner til ikke gjort sammenlignende undersøkelser av tildelingspraksis for rettighetsorienterte ytelser under hhv. kommunalt og statlig ansvar. Staten vil likevel ha flere virkemidler å spille på for å sikre nasjonal likhet – både direkte instruksjon og mer indirekte styringsvirkemidler, mens det først og fremst vil være praksiskoordinering og lignende virkemidler som vil være realistiske virkemidler innenfor et kommunalt ansvar.

Praksiskoordinering i likhet med det man har i Danmark kan være en nødvendig forutsetning for et kommunalt ansvar for rettighetsorienterte ytelser. I tillegg bør det også vurderes å etablere statlige føringer for en enhetlig struktur for klage- og ankebehandling. Mulig organisering av klage- og ankebehandling er omtalt foran i avsnitt 9.4.2.1. Samlet sett vil dette i tilfelle bety en sterk statlig kontroll av kommunene.

Betryggende bedømming og vurdering av hvem som skal tilstås en varig uførepensjon og hvem som ikke vil har rett til slik ytelse er av stor betydning for å nå målet om flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp. Dette vil kreve en type spesialkompetanse som mindre og mellomstore kommuner vil kunne ha problemer med å utvikle. I trygdeetaten er denne utfordringen håndtert ved at det lokale trygdekontor innstiller i den enkelte sak, mens fylkestrygdekontoret fatter beslutning. Kommunene har ikke tilsvarende mulighet til å tilpasse seg til geografien. Resultatet kan bli økt risiko for kvalitetssvikt i ytelsesforvaltningen/saksbehandlingen, primært i mindre og mellomstore kommuner.

Kostnadseffektivitet

I en modell med kommunal arbeidslinje vil arbeids- og velferdsforvaltningen i utgangspunktet måtte organiseres som en fullstendig forvaltning med alle ledd i hver enkelt kommune. De eksisterende kommunegrenser vil avgjøre det geografiske virkeområdet til hver enkelt kommunal «etat». Et kommunalt ansvar vil derfor gjøre det svært utfordrende å realisere stordriftsfordeler og andre positive synergieffekter som kan oppnås ved å se virksomheten i sammenheng for et større område enn den enkelte kommune.

Muligheten for å kunne utnytte stordriftsfordeler vil avhenge av hva slags type oppgaver det er snakk om. Enkelte tjenester, for eksempel rådgivning og veiledning, er «brukernære» og har be-

grenset stordriftspotensial og vil trenge minimale investeringer. Mindre kommuner vil derfor i utgangspunktet kunne levere denne type tjenester i samsvar med innbyggernes behov på en relativ kostnadseffektiv måte. Andre type oppgaver som for eksempel forvaltning av økonomiske ytelser har klare stordriftsfordeler og trenger nødvendigvis heller ikke foregå nær bruker. I dagens arbeids- og velferdsforvaltning er deler av ytelsesforvaltningen trukket ut av lokalkontor og enten tillagt enkeltkontorer som utfører oppgaver for andre lokalkontor i en region, eller lagt på et høyere forvaltningsnivå. Ved kommunalt ansvar vil en ikke kunne gjøre denne type tilpasninger. Undersøkelser har også påvist klare stordriftsfordeler i kommunal administrasjon. Stordriftsfordelene er først og fremst knyttet til kompetanse, men i noen grad også til datatekniske løsninger.

Ved en kommunal forvaltning av arbeidsrelaterte stønader, vil det på IKT-siden være aktuelt i første omgang å videreføre dagens fagsystemer. Det anses ikke mulig på kort sikt å etablere nye systemer som eliminerer behovet for tilgang til disse. IKT-løsninger for regelstyrte ordninger, slik som sykepenger, dagpenger og uførepensjon, vil også på sikt være lite hensiktsmessig og svært kostbart å utvikle for hver enkelt kommune. Stordriftsfordelene som vil være til stede ved en statlig forvaltning, og med sentral drift, vil imidlertid også kunne gjøres tilgjengelig for en kommunal organisering. Det kan også være aktuelt å vurdere en felles sentral løsning for andre kommunale ordninger. Forvaltningen av systemene kan ivaretas av et sentralt direktorat, alternativt ved å etablere et eget forvaltningsregime som styres av kommunene. Med ulik organisering og ulike behov i den enkelte kommune, kan imidlertid forvaltningen av fellesfunksjonalitet være en utfordring.

Med et kommunalt ansvar følger behovet for tilgang til andre kommunale IKT-tjenester, som intranett, e-post, kalender osv. Sikkerhetsmessig vil det medføre vesentlige utfordringer og økt risiko for sikkerhetsbrudd, grunnet komplekse løsninger knyttet til lokale brannmurer. Det må etableres barrierer mellom de som arbeider med arbeids- og velferdstjenester og øvrige kommuneansatte, for å hindre tilgang til sentrale systemer fra de som arbeider i andre deler av kommunen. Dette må også gjøres innenfor et statlig ansvar, men ekstrakostnadene vil være høyere ved et kommunalt ansvar.

Uansett vil det være nødvendig med felles teknologisk plattform for hele kommunesektoren som vil være kostnadskrevende. Staten må trolig ta ansvar for hvilke krav som må stilles til IKT-løsninger i en modell med kommunalt ansvar.

Størrelse kan også være en forutsetning for å få rekruttert tilstrekkelig kompetanse. Mindre enheter vil ikke være i stand til å tilby de samme karrieremuligheter og fagmiljø som større enheter vil kunne tilby de ansatte. Mindre kommuner vil på områder derfor kunne ha en kostnadsmessig ulempe samtidig med at de vil kunne ha problemer med å sikre god nok kvalitet i oppgaveløsningen.

Kommunene kan i noen grad unngå problemene med stordriftsulemper ved å la produksjon av oppgaver skje i regi av andre, f. eks. ved bruk av kontraktstyring. Dette vil først og fremst være aktuelt i forhold til tjenester og tiltak. Utvalget legger til grunn at tildelingen av ytelser og tiltak (myndighetsutøvelsen) bør være en del av forvaltningen og ikke settes ut til andre.

Ved bruk av kontraktstyring må kommunene etablere en bestillerfunksjon og sørge for nødvendig kompetanse til disse oppgavene. Som nevnt i kap. 8. er det både ulemper og fordeler med en desentralisert bestillerfunksjon. Desentralisering kan bl.a. bidra til bedre kunnskaper om tjenestene, brukerbehov og leverandører. På den annen side vil det være lite kostnadseffektivt, enkeltvis vil kommunene ha svak forhandlingsstyrke og liten markedsmakt, spesielt overfor store regionale eller landsdekkende leverandører. En desentralisering av bestillerfunksjonen vil også være sårbar kompetansemessig sett. Ved et kommunalt ansvar kan det være aktuelt at staten stiller krav om felles bestillerfunksjon. En slik bestillerfunksjon kunne bygges opp som regionale eller en sentral enhet. Den danske regjeringen foreslår i sin oppfølging av Strukturkommisjonens forslag, bl.a. at regionale statlige enheter skal koordinere de lokale anbudene og gjennomføre statlige regionale rammeanbud.

En brukerrettet førstelinjetjeneste

I kap. 9.2 har utvalget formulert brukerrettede krav til førstelinjetjenesten uavhengig av organisasjonsmodell og politisk ansvar. En modell som omfatter et bredt kommunalt ansvar for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne og en statlig etat med ansvar for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner mv. vil ha gode forutsetninger for å kunne tilfredsstille de oppsatte kravene til en brukerrettet førstelinjetjeneste. Modellen vil kunne sikre en bred førstelinjetjeneste i kommunal regi. Den vil muliggjøre samordning av arbeidsrettede virkemidler i møte med brukerne. Den vil kunne gi entydige ansvarsforhold mot bru-

kere som trenger hjelp på grunn av manglende arbeid eller redusert arbeidsevne. Brukerne av disse tjenestene vil kunne forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt og gjennom det sikres et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og stort sett slippe å måtte forholde seg til flere myndighetsutøvere. De fleste brukere med sammensatte problemer vil dermed kunne møtes med et helhetlig og samordnet tjenestetilbud innenfor ett og samme ansvarsområde.

Å sikre at samarbeidet med en statlig pensjonsetat om tiltak i forhold til gruppen eldre arbeidstakere blir godt nok i alle kommuner, kan bli mer krevende innenfor en kommunal modell enn der staten har ansvar for arbeidslinjen. Tilsvarende gjelder også samarbeid omkring førstelinjetjenester og enkle serviceoppgaver som det kan være aktuelt at kommunen utfører på vegne av pensjonsetaten, jf. drøftingen i avsnitt 9.4.1.4 av førstelinjetjenesten i en pensjonsetat. Dersom kommunene skal få tilbud om å utføre dette på oppdrag, må det inngås avtale med den enkelte kommune om krav til bl.a. servicenivå og oppgaveløsning. Uten at staten går inn med pålegg om dette i lovs form, vil det være opp til den enkelte kommune om den vil inngå en slik avtale og ev. hvilke krav som skal avtales. Omfang og kvalitet på den service og oppgaveløsning pensjonsetatens brukere vil få fra den kommunale førstelinjetjenesten vil dermed kunne variere fra kommune til kommunene.

Modellen vil kunne sikre en førstelinjetjeneste i alle kommuner. Men mulighetene for å oppnå en brukerrettet førstelinjetjeneste i alle kommuner begrenses av kommunestruktur og kommunegrenser. Det er en åpenbar risiko for svak kompetanse i førstelinjetjenesten i mindre kommuner. Den gitte kommunestrukturen gir ikke mulighet for fullt ut å høste stordriftsfordeler og vil ikke kunne sikre optimale vilkår for å gi innbyggerne bredde i valgmuligheter. På flere områder vil mindre kommuner kunne mangle nødvendig spesialkompetanse, bl.a. når det gjelder kunnskap og kompetanse på arbeidsliv, kontakt og bistand i forhold til virksomheter, i vurdering av arbeidsevne mv. ved søknader om uførepensjon. Dette utgjør en kritisk kompetanse i forhold til målet om flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp. Stadig større krav til innholdet i offentlig velferdstjenester, innføring av lovfestede krav til servicenivå, rettighetsfesting av tjenester, bl.a. som følge av økende internasjonal regeldannelse og økt behov for valgfrihet i tjenestetilbudet, er utfordringer som særlig mindre kommuner vil ha vanskeligheter med å møte. Et kommunalt ansvar for arbeidslinjen kan derfor innebære fare for kvalitetssvikt i tjenesteytingen på disse områdene og at landets innbyggere ikke får et likeverdig tilbud.

Ved vurdering av en hensiktsmessig førstelinjestruktur i en organisasjonsløsning med kommunalt ansvar for arbeidslinjen er det grunn til å trekke inn flere elementer enn dagens kommuneinndeling, som for eksempel inndeling i bolig-, service og arbeidsmarkedsregioner. Som nevnt i kap. 7 avspeiler kommunestrukturen ikke alltid denne type regioninndelinger. For mange vil et senter med arbeidsplasser og servicetilbud i en annen kommune være like lett, eller lettere tilgjengelig enn kommunesenteret i egen kommune.

Interkommunalt samarbeid/ressurssentra vil kunne være en mulig løsning på utfordringene for mindre kommuner med å utvikle en tilfredsstillende brukerretting. Mer kompetanse vil dermed kunne tilføres oppgaveløsningen enn hva den enkelte kommune kan makte på egen hånd, og det vil være mulig å høste stordriftsfordeler. Pr. i dag er ikke lovverket lagt til rette for interkommunalt samarbeid om oppgaver som krever enkeltvedtak som forplikter den enkelte kommune. Interkommunale løsninger har imidlertid også klare prinsipielle svakheter, først og fremst ved at det ikke lenger kan etableres et direkte folkevalgt ansvar for virksomheten. Interkommunale samarbeidsordninger kan dermed bidra til å svekke begrunnelsen for et kommunalt ansvar. Erfaringene med frivillig interkommunalt samarbeid i Norge viser ellers at interkommunalt samarbeid ofte har vært preget av lite stabilitet, særlig der mange små kommuner samarbeider.

Konsekvenser for kommuneinstitusjonen

Et omfattende kommunalt ansvar vil i noen grad kunne endre kommunens karakter. Det kommunale politiske systemet vil måtte forhold seg til et vesentlig større oppgavespekter, og systemet vil lett kunne bli overbelastet på beslutningssiden. Det vil være nødvendig å bygge ut den lokale forvaltningen. Administrasjonen vil måtte styrkes vesentlig og bygges opp mer som byråkratiske organisasjoner for å håndtere en vesentlig økning av forvaltningssaker. Kommunene kan dermed stå i fare for å tape fleksibilitet. Avstanden mellom brukerne og det politiske systemet vil kunne øke. Det er en risiko for at lokalpolitikken ikke lenger vil kunne være «tett på» oppgaveløsningen. Modellen vil innebære ansvar for store statlig regulerte oppgaver som kommunen vil ha små muligheter til å styre. Det kan bli nødvendig med betydelig statlig styring av kommunesektoren for å ivareta en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk, og et omfattende

statlig kontrollapparat som skal sikre likebehandling i de rettighetsorienterte stønadsordningene og for å ivareta målene i arbeidsmarkedspolitikken. Dette kan innebære en ytterligere byråkratisering av arbeids- og velferdspolitikken. Norge vil kunne få en struktur bestående av kommuner med omfattende oppgaveansvar, men som er underlagt betydelig statlig styring og kontroll, og som dermed ikke vil kunne utnytte handlingsrommet til å foreta lokale politiske prioriteringer som forvaltningssystemet legger opp til. Det er ikke umiddelbart opplagt at et omfattende kommunalt ansvar vil medføre en styrking av den norske kommunemodellen.

9.5 Modeller som samler alle oppgavene i én organisasjon

9.5.1 Modell 3: Statlig énetatsmodell

9.5.1.1 Beskrivelse av modellen

Mål

Hovedmål for denne etaten vil være å ivareta den samlede arbeids- og velferdspolitikken, herunder realisere arbeidslinjen og sikre effektiv forvaltning av ytelser og helserefusjoner, og å iverksette en pensjonsreform.

Ansvar og oppgavespekter

I denne modellen vil én statlig etat få ansvar for alle oppgaver som Aetat og trygdeetaten har i dag, inklusive et totalansvar for den tradisjonelle sosialkontortjenesten slik det er beskrevet i avsnitt 9.3. På samme måte som modell 1 Statlig arbeidslinje kan flere avgrensninger av ansvaret i forhold til kommunene være aktuelle, jf. drøftingen av ulike varianter under modell 1. Utvalget har drøftet de alternative avgrensningene i avsnitt 9.4.1.2 og viser til denne drøftingen også for denne modellen.

Oppgavene vil da omfatte ansvar for alle sentrale rettighetsbaserte inntektssikringsordninger som er hjemlet i folketrygdloven, dvs. ytelser som for eksempel sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, dagpenger ved arbeidsledighet, fødselspenger, avtalefestet pensjon, alders-, uføre- og etterlattepensjon mv. Det inkluderer også ansvar for ulike helserefusjoner og familieytelser som kontantstøtte, barnetrygd, bidragsinnkreving og underholdsbidrag mv., tilsvarende det ansvar trygdeetaten har i dag på disse områdene.

Modellen sikrer et statlig ansvar for hele arbeidsmarkedspolitikken, med samtlige arbeidsmarkedstiltak og tjenester, inklusive det offentlige ansvaret for arbeidsformidling og for oppfølging av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

I drøftingen av denne modellen legges alternativ a) for avgrensing mot kommunalt ansvar til grunn. Kommunale oppgaver som vil inngå i denne modellen omfatter dermed ytelser som økonomisk sosialhjelp og ulike tjenester som informasjon, rådgivning og veiledning, bistand til anskaffelse av bolig mv., rådgivning, veiledning og tiltak i forbindelse med rusmiddelmisbruk samt støttekontaktarbeid for sosialkontorets brukere mv. Dette er tjenester hvor lokalpolitisk skjønn og handlingsrom tradisjonelt har vært en viktig begrunnelse for et kommunalt ansvar. Pleie- og omsorgsoppgaver vil med den avgrensningen utvalget har gjort fortsatt være et kommunalt ansvar.

Samlet vil denne etaten forvalte ytelser, tjenester og tiltak for til sammen 260 milliarder kroner.

Organisasjons- og styringsstruktur

Politisk styring og organisasjonsform kan følge det mønster som er beskrevet under modell 1:

- Sentrale styringsfunksjoner, myndighetsutøvelse (bl.a. enkeltvedtak etter forvaltningsloven) og bestillerfunksjonen knyttet til tjenesteproduksjon bør være underlagt vanlig forvaltningsstyring og dermed organiseres som et forvaltningsorgan.
- Etaten bør ha stor frihet til selv å organisere sin virksomhet, men det må forutsettes at den som et minimum organiseres med en sentral ledelse og en førstelinje på lokalt nivå. Aktuelle direktoratsfunksjoner som i dag ivaretas av Sosial- og helsedirektoratet, bør overføres til etaten.
- Førstelinjetjenesten må kunne innfri kravene/kriteriene som er stilt foran til god brukerretting. Organiseringen av førstelinjetjenesten er drøftet nærmere bak i avsnitt 9.5.1.2.
- Bruk av eksterne tjenesteleverandører gjennom kontraktstyring utnyttes så langt som formålstjenlig og må være til løpende vurdering politisk og i organisasjonen.
- Etaten må som et minimum organiseres med to atskilte nivåer for å sikre en forsvarlig klagebehandling. Hovedtrekkene i klage- og ankesystemet for dagens statlige ordninger kan opprettholdes. Klage og ankesystemet for økonomisk sosialhjelp kan innpasses i dette, jf. modell 1.

Det kan være aktuelt å organisere etaten i to divisjoner, en divisjon med hovedoppgave å følge opp målet om flere i arbeid og færre på trygd, og en

divisjon for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner. Dette bør i utgangspunktet være opp til etaten selv å bestemme. I den grad det gis politiske styringssignaler om en slik organisering, bør de ikke være detaljerte.

Finansieringen kan i all hovedsak bygge på dagens ordninger, men med mulig overslagsbevilgning for økonomisk sosialhjelp, avhengig av hvordan ordningen utformes. Øvrige oppgaver som overtas fra kommunene kan rammefinansieres som nå.

En statliggjøring av økonomisk sosialhjelp kan skje i hovedsak med bibehold av dagens regelverk, eller den kan standardiseres med bruk av klarere kriterier for tildeling og utmåling av stønad, jf. drøftingen av dette under modell 1.

9.5.1.2 Drøfting av modellen

Vil modellen fremme arbeidslinjen

Sett i forhold til målet om flere i arbeid og aktivitet – færre på trygd og sosialhjelp, har modellen både fordeler og ulemper. Fordelen er bl.a. at den sikrer et helhetlig grep på gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken og arbeidslinjen. Et samlet statlig ansvar vil i utgangspunktet kunne ivareta den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken på en god måte. Modellen synes velegnet bl.a. til å kunne håndheve mobilitetskrav, se arbeidsmarkedspolitikken i sammenheng med den økonomiske politikken og bruke arbeidsmarkedspolitikken som del av det inntektspolitiske samarbeidet. Sentrale informasjonssystemer om arbeidssøkere og ledige stillinger kan enkelt overtas fra dagens Aetat.

Som følge av at alle virkemidler for å få folk i arbeid er samlet i en etat, vil modellen kunne gi helhetlige tilbud og fremme god samordning av arbeidsrettede tjenester og ytelser som støtter opp under målet om arbeid. Modellen vil kunne ivareta den nødvendige koblingen mellom plikt og rett ved tildeling av arbeidsrelaterte ytelser. Kostnadsoverveltning på dette området slik dagens ansvarsdeling kan gi grunnlag for, vil i utgangspunktet derfor ikke være noe problem. Brukere innenfor dagens kommunale sosialtjeneste som kan arbeide, vil inngå som målgruppe i en statlig etat, og dermed få en mer direkte tilgang til et samlet arbeidsrettet virkemiddelapparat enn med dagens organisering.

Samarbeid mellom offentlige myndigheter og partene i arbeidslivet, bl.a. i forhold til Intensjonsavtalen og innen arbeidsmarkedspolitikken mer generelt, vil med denne modellen kunne ivaretas på de arenaer som i dag er etablert for dette. Det offentlige ansvaret vil fortsatt være organisert på sentralt nivå, og en reorganisering av det statlige ansvaret vil ikke berøre den offentlige virkemiddelbruken.

Hovedutfordringen med denne modellen er hvordan få en slik etat med sine mange formål og omfattende oppgaveportefølje til å gi målet om arbeid tilstrekkelig fokus og prioritet. En felles statlig etat vil være en svært kompleks organisasjon som skal ivareta flere viktige formål eller oppdrag innenfor arbeids- og velferdssektoren. Utfordringen og endringsbehovet i arbeids- og velferdspolitikken er svært stort og etaten vil få ansvaret både for gjennomføringen av pensjonsreformen og oppfølgingen av arbeidslinjen. I tillegg til disse to hovedutfordringene vil den ha betydelige utfordringer knyttet til kontroll og oppfølging av ressursbruk innenfor helsetjenesteområdet. Utfordringene på dette området har økt den senere tid som følge bl.a. av økt kommersialisering og større organisatoriske omlegginger. Etaten skal videre yte sosiale tjenester og stønader til brukere i ulike mer eller mindre akutte behovssituasjoner. Den vil også måtte være tungt inn på andre viktige politikkområder som fattigdomsbekjempelse og når det gjelder bekjempelse av rusproblemer.

Den skal slik sett forene ansvar og oppgaver som tradisjonelt har vært løst på ulike forvaltningsnivåer og i forskjellige etater. Den vil ha et stort mangfold av brukere. Etaten vil i større grad enn en statlig etat for arbeid og inntekt, favne om ulike profesjoner, rekruttert både fra kommunesektor og ulike statlige etater. Etaten vil ha et svært stort mangfold når det gjelder ansattes kompetanse og utdanningsbakgrunn. Det kan reises spørsmål om en så vidt stor etat vil kunne være tilstrekkelig fleksibel og ha evne til raske omstillinger og omprioriteringer ved endringer i arbeidsmarkedsforhold og økonomiske konjunkturer mv.

I utgangspunktet vil det være en stor organisatorisk og styringsmessig utfordring å forene denne kompleksiteten og mangfoldigheten i en enhet slik at den effektivt arbeider mot felles mål. Som nevnt i kap. 8, er det i nyere teori pekt på at oppdragsorienterte organisasjoner som offentlige virksomheter og ideelle organisasjoner har sin styrke i at de kan fungere effektivt selv med komplekse mål, mangefasetterte oppgaver, mange ulike interessenter og brukergrupper. Avgjørende for dette er at de formål som organisasjonen skal ivareta er innbyrdes forenlige og konsistente, og at oppgaveløsningen på de ulike områdene må ses i sammenheng for at den skal kunne realisere optimal måloppnåelse.

Denne betingelsen gjelder etter utvalgets vurdering bare i begrenset grad for de formål som vil inngå i en statlig etat med helhetlig ansvar. Pensjonsforvaltning og gjennomføring av arbeidslinjen dreier seg om formål og oppgaver av grunnleggende forskjellig karakter med til dels ulike krav til arbeidsmetodikk og kompetanse. Arbeid med forvaltningsoppgaver vil gjerne vektlegge standardisering, likebehandling og forutsigbarhet, mens tjenesteyting vil ha fokus på fleksibilitet, skjønn og brukerretting. Det som gjøres på ett av områdene vil ikke umiddelbart få avgjørende konsekvenser for det som skjer på det andre området. Trolig vil det meste av den løpende forvaltning av alderspensjoner, familieytelser og helserefusjoner kunne skje nokså uavhengig av tiltak og tjenesteyting for å få folk i arbeid, og vice versa.

Et tilleggsargument for å holde disse to hovedformålene atskilt er at organisasjonsstruktur og arbeidsmåte i store og sammensatte organisasjoner lett kan bli preget av forvaltningstenkningens behov og kultur. Dette kan svekke formålseffektiviteten ved den arbeidsrettede tjenesteytingen og gi dårligere brukerretting.

Samtidig er det berøringspunkter og sammenhenger mellom de to hovedformålene: Både pensjonspolitikken og arbeidslinjepolitikken må forholde seg til avveiningen mellom pensjon og arbeid og hvordan det offentlige i samarbeid bl.a. med partene i arbeidslivet kan bidra til at eldre arbeidstakere blir værende i arbeid framfor å gå av med tidligpensjon. De ulike elementene i pensjonssystemet kan i seg selv være viktige virkemidler for å gjennomføre arbeidslinjen blant eldre arbeidstakere. Yrkesdeltakelse og arbeid er ellers sentralt for den enkeltes rettigheter og for fastsettelse av ytelsesnivå i pensjonssystemet. Dette kan således tale for samordning mellom de to hovedformålene gjennom en organisatorisk samling i en forvaltningsenhet.

Både forvaltning av pensjoner og gjennomføring av arbeidslinjen er tunge samfunnsoppgaver som krever betydelig innsats og fokus fra organisasjonens side. Gjennomføring og iverksetting av en omfattende pensjonsreform er en tilleggsutfordring som vil kreve mye oppmerksomhet og ressurser fra velferdsforvaltningens side det nærmeste tiåret. Utvalget mener det er god grunn til å reise spørsmål om én felles statlig enhet vil være en organisasjonsløsning som kan realisere begge disse to oppgavene med optimal effektivitet. En slik løsning vil ikke bidra til tydelighet i oppdragene rundt det som nå er det viktigste. Til tross for berøringspunkter og en viss sammenheng i oppgaveløsning er det etter utvalgets vurdering grunn til å vurdere nøye om ikke en særskilt organisering rundt hvert av de to hovedoppdragene vil kunne gi en større effektivitet og bedre måloppnåelse enn en organisering i en felles enhet.

Vil modellen kunne ivareta velferdsstatens trygghetsaspekt på en god måte

Som følge av etatens kompleksitet og mange viktige samfunnsoppdrag som den skal fremme vil denne etaten stå overfor betydelige utfordringer i forhold til ytelsesforvaltning og gjennomføring av en pensjonsreform. Dette kan også medføre en risiko for at den arbeidsrettede innsatsen ikke får tilstrekkelig høy oppmerksomhet og prioritet.

På den annen side vil denne modellen kunne være spesielt godt egnet til å håndtere økonomisk risiko som følge av at alle de store og tunge velferdsordningene er samlet under et felles statlig ansvar.

Et statlig ansvar vil videre gi bedre muligheter til å utnytte stordriftsfordelene ved ytelsesforvaltning, bl.a. på teknologisiden og i fht. kompetanse, som kan forene kostnadseffektivitet og høy kvalitet i saksbehandlingen. På pensjonsområdet er det særlig viktig med standardisert og god samordnet bakgrunnsinformasjon. Ytelser som beregnes ut fra ulike grunnlag kan være kilde til misforståelser og feil. Saksbehandling på dette område krever pensjonskompetanse, både beregnings-, samordnings- og avregningskompetanse. En felles etat vil ha gode forutsetninger for samordnet informasjonsgrunnlag og slagkraftige kompetansemiljøer på hele området som gjelder beregning og utbetaling av stønader. Både ut fra hensynet til brukerretting, kompetanseutvikling og effektivitet kan det med dagens regelverk være en fordel at forvaltning av alderspensjon, uførestønad/uførepensjon og etterlattepensjon skjer i samme etat.

Enhetlig ledelse – oppnå effektiviseringsgevinster

Denne modellen vil ha et fortrinn i forhold til de andre modellene ved at den vil kunne ha en samlet overordnet ledelse av hele arbeids- og velferdsforvaltningen som omfattes av etaten. Uansett hvilke modell som velges vil det kunne være et visst minimumsbehov for en overordnet samordning når det gjelder IKT løsninger, personvern og opplæring. Innenfor IKT vil en for eksempel ha bruk for samme historikk og felles grunndata. Arbeid med felles IKT-prioriteringer og løsninger, prioritering i forbindelse med oppgaveløsning og opplæring, samt felles personvern, vil best kunne løses av en overordnet ledelse. Resultatet med delt ansvar på

områder som er mer eller mindre relaterte, kan lett bli at mange spørsmål som burde vært avklart på direktoratsnivå ender opp på departementsnivå. Med denne modellen vil en kunne unngå problematiske grenseflater og overlappende virkemiddelbruk mellom en statlig pensjonsetat og en særskilt organisering av arbeidslinjen, for eksempel i spørsmål om arbeid eller pensjonering for eldre arbeidstakere.

En modell med helhetlig ansvar vil gjøre det enklere å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse, herunder kunne flytte ressurser dit behovet til en hver tid er størst. Modellen vil gjøre det enklere å oppnå stordriftsfordeler på en rekke administrative områder som for eksempel IKT-utvikling og drift, lønn- og regnskapssystemer, kompetanseutvikling, personvernområdet, personalområdet og andre sentrale støttefunksjoner. Den er velegnet for bruk av kontraktstyring, bl.a. ved muligheter den gir til en effektiv organisering av bestillerfunksjonen, jf. modell 1.

Kan etatstørrelse og dominans ha betydning for valg av organisasjonsløsning

En felles statlig etat vil bli en stor og heterogen organisasjon som skal ivareta ulike samfunnsmessige målsettinger og som krever forskjelligartet kompetanse. Mange grupper innen en slik etat vil kunne ha ulike interesser, ulike mål og ulike oppfatninger om hva slags virkemidler som bidrar til måloppfyllelse. Det kan da være vanskelig å organisere virksomheten slik at den på en entydig måte bidrar til realisering av de samfunnsmessige målsettinger. Interne beslutninger kan bli en strid mellom ulike interesser og ulike vurderinger med kompromisser og målforskyvning som resultat. Arbeids- og velferdsforvaltningen berører mange sterke interesser og profesjoner innenfor og utenfor systemet og en samling av hele feltet vil kunne gjøre det vanskelig å få til en god målretting av virksomheten. Spesielt når samfunnsmessige målsettinger på svært forskjellige områder skal samles i en organisasjon vil det være krevende å få til slik målretting. Store organisasjoner med mangfoldige formål vil generelt ha store iverksettingsutfordringer.

En samlet statlig arbeids- og velferdsforvaltning vil ha betydning for informasjonstilgang og dermed for den politiske beslutningsprosessen. Organisasjonen kan bli mindre effektiv som virkemiddel til å realisere overordnede samfunnsmessige mål når politiske styringssignaler på mange områder skal samles i en etat. Det vil særlig være tilfelle når organisasjonen har en dominerende stilling i informasjonstilgangen på sitt område. En stor etat kan forsterke et generelt informasjonsproblem mellom overordnet myndighet og etaten som skal styres. Det er imidlertid grunn til å understreke at en samlet etat ikke nødvendigvis vil medføre begrensninger i informasjonsflyten oppover i systemet. For overordnede myndigheter vil det også kunne være visse fordeler ved kun å måtte forholde seg til en etat.

Utvalget vil samtidig påpeke at effektene av en dominerende stilling kan svekkes ved tilgang på alternative informasjonskanaler på det aktuelle området, og dersom enheten utfordres av brukerorganisasjoner og i offentligheten. På velferdsområdet finnes en lang rekke profesjons- og brukerorganisasjoner som har betydelig saksbehandlingskompetanse og utredningskapasitet. Disse vil fungere som en motvekt til en dominerende organisasjonsenhet. Samtidig har velferdsområdet betydelig medieinteresse, siden det treffes vedtak og utføres tjenester med betydelige konsekvenser for enkeltindivider. Arbeids- og velferdsforvaltningen har også mange ressurssterke brukere som kan utfordre en slik institusjon. Kritikk og misnøye fra brukerhold kan komme sterkere til uttrykk mot en storetat enn i en situasjon med flere likeartede virksomheter, fordi de ikke vil ha andre etater å henvende seg til. Gode ankemuligheter utenfor organisasjonen vil også kunne redusere ev. negative effekter av en monopolistisk tjenesteleverandør.

Mer og lettere tilgang til relevant informasjon fra ulike kilder og en generelt sett større gjennomsiktlighet i forvaltningen bidrar til at utfordringen knyttet til overordnet styring av dominerende etater trolig er mindre nå enn tidligere. I tillegg har Stortinget utbygget og videreutviklet sin kontrollfunksjon vesentlig i løpet av de siste 10-15 år. Også Riksrevisjonens rolle er betydelig utvidet og utviklet, bl.a. gjennom en stadig mer omfattende forvaltningsrevisjon. Åpne høringer i Stortinget er en annen illustrasjon på det samme.

Vil en stor statlig etat gi redusert mulighet for politiske prioriteringer

Redusert politisk innflytelse kan med denne modellen inntreffe på to måter. For det første innebærer modellen en statliggjøring av en del sosiale tjenester som i sin karakter er velegnet for lokale politiske vurderinger og prioriteringer. For det andre kan lokalkunnskap i oppgaveløsningen i utgangspunktet også ivaretas innenfor et statlig ansvar, men i en stor statlig etat med mange formål vil det kunne bli betydelig avstand mellom det praktiske brukerrettede arbeidet og det politiske

beslutningssystemet. Ressursallokeringen kan i en slik modell lett bli flyttet fra politisk nivå til administrativt nivå i etaten. Løsningene kan bli mindre formålseffektive. Tilsvarende gjelder også for modell 1 med to statlige etater, men i mindre grad enn der ansvaret for den samlede arbeids- og velferdsforvaltningen er samlet i en organisasjon.

Vil en statlig enetatsmodell kunne sikre en brukerrettet førstelinjetjeneste

Et helhetlig ansvar organisert i en felles statlig etat gjør det mulig å etablere en førstelinjetjeneste med klare og enhetlige ansvarsforhold. Etatens brukere vil kunne forholde seg til en vedtaksmyndighet, uansett om behovet gjelder trygdeytelser, arbeidsmarkedstjenester eller sosiale tjenester. Modellen unngår dermed utfordringene med å forene driftsansvar i førstelinjetjenesten og fagansvar som lett kan hefte ved delte organisasjonsløsninger. Publikumsservice i førstelinjetjenesten knyttet til helserefusjoner, pensjoner og familieytelser vil kunne ivaretas på en enkel måte. Etatens omfattende ansvarsområde innebærer at modellen vil kunne sikre effektiv samordning på et bredt saksfelt til et stort antall brukere og i forhold til et stort spekter av behov. Et samlet ansvar for alle arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver vil kunne legge til rette for etablering av en førstelinjetjeneste med en dør for alle brukere og med en faglig og administrativ ledelse.

En statlig etat med samlet ansvar vil på den annen side samle flere oppgaver enn det som ligger i kravene til en god brukerrettet førstelinjetjeneste, jf. kap. 9.2. Dette kan skyve fokus i førstelinjetjenesten bort fra arbeidslinjen. En slik bred førstelinjtjeneste kan dermed bidra til å svekke brukerrettingen for personer med behov for arbeidsrettet bistand. Førstelinjetjenesten kan lett bli preget av et stort antall brukere med andre former for bistandsbehov fra det offentlige.

Bredden og sammenhengen i tjenestetilbudet under felles ansvar gir gode muligheter for desentralisering av beslutningsmyndighet og tilhørende kompetanse geografisk nært brukerne, samtidig som den vil kunne ivareta hensynet til kostnadseffektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.

Organiseringen av det lokale tjenestetilbudet innenfor en felles statlig etat vil i utgangspunktet ikke være bundet av spesifikke kommunegrenser. Etaten vil derfor ha mulighet til å organisere tilbudet av tjenester og ytelser med tilhørende kompetanse på en fleksibel måte i forhold til bosetting og befolkningsunderlag mv. Oppgaveløsning som krever skreddersøm og utstrakt brukermedvirkning vil kunne organiseres geografisk nært bruker, mens oppgaveløsning der standardisering og likebehandling er viktig eller som krever spesialisert kompetanse vil kunne samles i større og mer sentrale enheter. En felles etat kan derfor etableres med en effektiv og brukerrettet førstelinjetjeneste lokalt med gode kompetanse i oppgaveløsningen på de fleste områder. Modellen gir samtidig gode muligheter til å organisere mer spesialisert kompetanse mv. på et høyere geografisk nivå.

En felles statlig etat kan således organiseres om lag som dagens trygdeetat med et sentralt, et regionalt og et lokalt nivå, ev. med ett kontor i hver kommune. Modellens mulighet til å ivareta fleksibilitet i organiseringen tilsier at ikke alle funksjoner trenger å være permanent tilstede i alle kommuner. Ambulant tjenestetilbud og tilgjengelighet til spesialistkompetanse til avtalte tider kan innenfor denne modellen være hensiktsmessige løsninger på mindre steder.

Etaten vil ha behov for å etablere et samarbeid med kommunene. Som følge av at etaten vil kunne være tilstede med egne kontorer i de aller fleste kommunene, skulle forholdene ligge godt til rette for dette. Enkel tilgjengelighet lokalt til det samlede statlige og kommunale tjenestetilbudet vil kunne sikres gjennom for eksempel samlokalisering.

Kan en divisjonalisering bedre funksjonsmåten til en felles etat

Med divisjonalisering mener utvalget at det etableres to eller flere selvstendige resultatenheter (divisjoner) innenfor en større organisasjon. En divisjon kan etableres for en bestemt produksjon eller et bestemt formål, og forutsetter at det skjer en utstrakt delegering av myndighet fra toppledelsen i organisasjonen til den enkelte divisjon. En felles statlig etat kan for eksempel organiseres med to divisjoner: En divisjon for arbeid og relaterte ytelser og en divisjon for pensjoner og familieytelser mv. De to divisjonene vil fortsatt være en del av en og samme organisasjon (ikke selvstendige rettssubjekter), og de vil ha en felles konsernledelse som fatter beslutninger vanligvis av mer strategisk karakter.

Divisjonalisering vil forenkle komplekse organisasjoner. Det vil gi virksomheten et klarere fokus og en tydeligere organisering rundt hovedformålene. Det vil være lettere å se sammenhengen mellom innsats og resultater på de enkelte områdene. Samtidig vil en ha mulighet til å kunne utnytte stordriftsfordeler gjennom for eksempel en felles teknologisk plattform og felles bruk av relatert kompetanse. Avhengighet og sammenheng i

oppgaveløsing mellom divisjonene kan løses gjennom tett samarbeid internt i virksomheten. En divisjonalisering innenfor en felles statlig etat vil trolig bidra til økt formålseffektivitet både i forhold til gjennomføring av arbeidslinjen og når det gjelder ytelsesforvaltning og iverksetting av reformer i pensjonssystemet, sammenlignet med en tradisjonelt hierarkisk organisasjon med betydelig beslutningsmyndighet forankret i toppledelsen.

En divisjonalisering vil på den annen side stille store utfordringer til etatsledelsen. En felles statlig etat vil fortsatt være en kompleks organisasjon med ulike profesjonsinteresser, kompetanser og vil ha et mangfold av brukergrupper mv. Det kan være vanskelig å holde en slik organisasjon samlet. Den enkelte divisjonsledelse vil gjerne være mest opptatt av egen virksomhet og i mindre grad av hele etatens ve og vel. Divisjonering vil trolig bidra til mer rendyrking av kompetanse knyttet til oppgaveløsning i de to divisjonene. Kulturforskjellene internt i virksomheten vil kunne øke. Etatsledelsen kan lett bli for distansert i forhold til virksomheten for øvrig, med fare for at strategiske beslutninger som fattes ikke vil ha god nok forankring internt i etaten.

9.5.2 Modell 4: Kommunemodell

9.5.2.1 Beskrivelse av modellen

Hovedmål

Hovedmål for kommunen vil være både å følge opp målet om flere i arbeid og aktivitet – færre på trygd og sosialhjelp, sikre en effektiv og brukerrettet forvaltning av ytelser og helserefusjoner, og iverksette pensjonspolitikken.

Ansvar og oppgaver

Kommunene vil i denne modellen ha ansvar for alle oppgaver som Aetat, trygdeetaten og kommunen selv har i dag.

Kommunen vil i tillegg til nåværende egne oppgaver dermed ha ansvar for tilståelse av ytelser og tiltak til enkeltpersoner og virksomheter inkl. helserefusjoner til helsepersonell som er hjemlet i folketrygdloven og visse andre rettighetslover, og for all tjenesteyting/-produksjon som ivaretas av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det økonomiske omfanget av arbeids- og velferdsforvaltningen i en kommunemodell vil utgjøre ca 260 milliarder kroner.

Utvalget forutsetter at regelverksutvikling fortsatt må være et statlig ansvar og at det vil være nødvendig med betydelig grad av statlig styring av og medvirkning i utformingen av arbeidsmarkedspolitikken, jf. omtalen i avsnitt 9.4.2.2. Modell 2 Kommunal arbeidslinje.

Organisasjons- og styringsstruktur

Etter utvalgets syn må en organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen basert på kommunalt ansvar ha som en grunnleggende forutsetning at kommunene fortsatt skal ha stor frihet til å organisere sin virksomhet, jf. omtalen under modell 2.

Videre legger utvalget til grunn for denne modellen, tilsvarende som for modell 2, at

- det etableres en særskilt statlig oppfølging og kontroll for å sikre likebehandling mv.
- det foretas en egen organisering av styringsfunksjonene på statlig nivå
- staten gir kommunene klare pålegg om fellesløsninger på noen områder for å sikre at nasjonale mål og krav blir oppfylt

På samme måte som i modell 2, må det også innenfor denne modellen etableres et system for klage- og ankebehandling, bl.a. basert på statlige føringer som sikrer en enhetlig struktur for organisering og behandling over hele landet.

Modellen vil videre kunne bety en betydelig statlig styring av kommunene og utvikling av nye styringsvirkemidler, bl.a. på finansieringssiden, som for eksempel bruk av øremerkede statlige refusjonsordninger for å finansiere rettighetsorienterte og regelstyrte ytelser mv., jf. nærmere omtale under modell 2.

9.5.2.2 Drøfting av modellen

Drøftingen av denne modellen tar utgangspunkt i drøftingen av modell 2 Kommunal arbeidslinje, og konsentrerer seg om virkning av utvidelsen av ansvarsområdet.

Etter utvalgets vurdering er det grunnleggende ved kommunalt ansvar at det gir mulighet for lokale politiske prioriteringer, jf. drøftingen i kap 8. Videre muliggjør kommunalt ansvar nær og direkte folkevalgt styring i tjenesteutøvingen på et bredt oppgavespekter. I større grad enn ved et statlig ansvar gir kommunalt ansvar mulighet for direkte dialog mellom politikere, brukere og ansatte om tjenestenes resultat og nytteverdi. Gjennom sin nære og mer helhetlige styring av sine ansvarsområder og større nærhet til innbyggerne vil kommunene i større grad ha motivasjon til formålseffektive prioriteringer. Det kan både være lettere for innbyggerne å tro på, og lettere for ledelsen å overføre innsparinger på ett område til høyere priori-

terte formål. Dette forutsetter imidlertid at staten gjennom de rammebetingelser som settes og styringsvirkemidler som brukes, gir tilstrekkelig rom for lokal handlefrihet.

Modellen vil i stor grad ha de samme svake og sterke sider som modell 2 når det gjelder gjennomføringen av arbeidslinjen. Et kommunalt ansvar vil bl.a. medføre at ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken splittes opp, at det kan bli vanskeligere å håndheve mobilitetskravet i dagpengeordningen, det vil kunne gjøre det mer komplisert å føre en effektiv motkonjunkturpolitikk og å bruke arbeidsmarkedspolitikken som del av det inntektspolitiske samarbeidet. Et kommunalt ansvar for arbeidslinjen reiser også spesielle utfordringer som følge av ofte manglende samsvar mellom kommunegrenser og aktivt fungerende arbeidsmarkeder. Særlig mindre kommuner vil ha begrensede muligheter til å bygge opp sterke kompetansemiljøer, som er nødvendig for en effektiv gjennomføring av arbeidslinjen.

I forhold til modell 2, reiser denne modellen spesielle utfordringer knyttet til det vesentlig utvidede ansvaret som legges til kommunene for tunge, rettighetsorienterte og sterkt regelbundne trygde- og stønadsordninger. Det dreier seg i første rekke om alderspensjon, div. familieytelser som kontantstøtte og barnetrygd i tillegg til ulike helserefusjoner. Det typiske for disse ordningene er at regelverket nærmest entydig og uttømmende definerer både rettigheter og ytelses-/refusjonsnivå til den enkelte stønadsmottaker eller refusjonsberettiget behandler. Et kommunalt politisk ansvar for denne type ytelser er lite i samsvar med en oppgavefordeling mellom stat og kommune som kan avledes av retningslinjene som drøftes i kap. 8. Kommunene vil bare i svært begrenset grad kunne influere på enkeltbeslutninger og samlet ressursbruk på disse områdene. De vil mangle handlingsrom til å kunne utøve skjønn. Kunnskap om lokale forhold vil ha begrenset relevans for oppgaveløsningen. Lokale politiske vurderinger og prioriteringer vil ikke spille noen rolle og skal heller ikke ha betydning for utfallet i den enkelte sak. Etter utvalgets vurdering er dette oppgaver som kommunene er lite egnet til å ivareta ansvaret for.

Det sterke rettighetspreget ved pensjoner, familieytelser og helserefusjoner gjør de lite egnet for rammefinansiering. Gitt oppgavenes økonomiske omfang og kommunenes begrensede mulighet til å håndtere økonomisk risiko, vil det være nødvendig å finansiere ytelsene med øremerkede statlige refusjonsordninger. Dette vil innebære et lite ønsket skille mellom den som fatter beslutninger med økonomiske konsekvenser og den som må finansiere utgiftene, jf. drøftingen under modell 2.

Denne modellen er den eneste av de modellene som utvalget vurderer som kan sikre et enhetlig ansvar for en bred offentlig tjenestefront mot publikum som strekker seg fra alderspensjon og helserefusjon og til kommunenes nåværende tjenesteansvar. Det gir en enkel og enhetlig løsning på organisering av førstelinjetjenesten, og det vil ikke eksistere noe samordningsbehov med en statlig etat for alderspensjon mv. På den annen side er mange av disse oppgavene lite relaterte til hverandre og trenger ikke løses i sammenheng. Etter utvalgets vurdering er samordningsbehovet i første rekke knyttet til de arbeidsrettede virkemidlene og de økonomiske ytelser som er relatert til manglende arbeid eller redusert arbeidsevne. Utvalget ser derfor ikke en slik bred samordning som muliggjøres innenfor denne modellen som et avgjørende hensyn.

Et helhetlig kommunalt ansvar er den av modellene som vil ha den mest komplekse oppgaveporteføljen samlet innenfor en organisasjonsenhet og størst bredde i samfunnsoppdrag. Det er grunn til å anta at utfordringene med å oppnå god formålseffektivitet for de tunge samfunnsoppdragene knyttet til gjennomføring av arbeidslinjen og ytelsesforvaltning vil være enda mer krevende innenfor denne modellen sammenlignet med for eksempel modell 3 Statlig énetatsmodell, og vesentlig mer krevende enn for modellen der det kommunale ansvar er begrenset til arbeidslinjen.

Kommunene vil være svært dårlig rustet til å gjennomføre en omfattende nasjonal pensjonsreform. Dette er et arbeid som krever statlig koordinering, betydelig spesialistkompetanse, omfattende IKT-løsninger og administrative ressurser som selv de største kommunene vil ha problemer med å håndtere. Det vil være en betydelig risiko både i forhold til kvalitet og gjennomføringsevne dersom kommunene skal overta ansvaret for dette store og viktige området, samtidig som det gjøres til gjenstand for en omfattende reform.

Denne modellen vil videre kunne forsterke utfordringene med svak kostnadseffektivitet, bl.a. fordi den ikke gir mulighet til å kunne å utnytte stordriftsfordeler gjennom sentralisering av oppgaveløsningen på områder som i modellen med en kommunal arbeidslinje (modell 2) er lagt til den statlige pensjonsetaten. Et økt oppgavespekter og et vesentlig mer omfattende regelsett der bl.a. nøyaktighet og sikker saksbehandling er viktig, vil kunne gjøre det enda mer krevende for mindre kommuner.

Et helhetlig kommunalt ansvar der bl.a. alders-

pensjon, familieytelser og helserefusjoner inngår, vil også i enda sterkere grad enn for modellen med en kommunal arbeidslinje kunne etablere norske kommuner som administrative gjennomføringsorganer for statlig velferdspolitikk enn som spesifikke organer for utøvelse av lokalpolitisk skjønn. Det vil kunne bidra til en ytterligere byråkratisering av den kommunale forvaltning. Modellen vil forsterke behovet for statlig styring og kontroll med kommunene, bl.a. for å ivareta pensjonssystemets krav til langsiktighet, stabilitet og forutberegnelighet.

9.6 Øvrige modeller

9.6.1 Regional modell

Med regional modell menes en organisering hvor ansvar og beslutningsmyndighet er forankret i forvaltningsnivåer mellom kommune og statlige myndigheter på nasjonalt nivå. Det finnes ikke noen entydig eller omforent forståelse av hva som menes med region. Det betegner et geografisk område av varierende størrelse, men kan ha både en politisk - administrativ og en funksjonell avgrensning. Dersom arbeids- og velferdsforvaltningen skal forankres i et regionalt nivå underlagt demokratisk styring og kontroll, vil det eneste aktuelle alternativet i dag være fylkeskommunen.

Kort om fylkeskommunens ansvar og oppgaver

Fylkeskommunens rolle og oppgaver har utviklet seg betydelig over tid. I 1976 ble den endret fra en rolle som hovedsakelig sekundærkommune med selvpålagte fellesoppgaver til et selvstendig politisk forvaltningsnivå med direkte valg til fylkesting, egen beskatningsrett og egen administrativ ledelse. Et sentralt mål med reformen var å styrke demokratiet ved å legge regionale oppgaver under direkte folkevalgt kontroll.

Etter overføring til staten av spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunens oppgaver innen rusmiddelomsorg og barnevern har fylkeskommunen i dag følgende hovedoppgaver

- regional samordning og utvikling, bl.a. fylkesplanlegging inklusive arealplanlegging og samferdselsplanlegging, landbruksforvaltning og næringsutvikling
- videregående opplæring, inklusive voksenopplæring
- fylkesveier og lokal og regional kollektivtransport
- regional kulturminneforvaltning
- oppgaver innen kultursektoren

Rollen som regionalpolitisk aktør er trolig den mest omfattende oppgaven fylkeskommunene har i dag. Dette omfatter ulike sider ved det regionale utviklingsarbeidet. Fylkeskommunen har gjennom plan- og bygningsloven et verktøy for å samordne mellom sektorer og nivåer for å realisere regionale målsettinger. Det omfatter fylkeskommunens innsats for å styrke det regionale utviklingsarbeidet i bredt perspektiv. Det omfatter videre funksjonelle tiltak som har regional utjevning og/eller utvikling som mål. I de senere årene er fylkeskommunen gitt økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler.

Fylkeskommunens rolle som regionalpolitisk utviklingsaktør er nært knyttet til fylkeskommunens plikt til å utarbeide fylkesplan og utføre en løpende fylkesplanlegging. Sammen med fylkeskommunen skal kommunene og statsetatene i fylket gjennom arbeidet med fylkesplanen utvikle et regionalt forankret handlingsprogram for bl.a. bestemte virksomhetsområder og for deler av fylket. Sentrale elementer i planleggingsarbeidet er bl.a. knyttet til arealdisponering, infrastruktur og næringsutvikling i regionen.

Hvorfor regionalt/fylkeskommunalt ansvar

I de senere år har det vært en økende interesse for det regionale perspektivet. Dette har bl.a. sammenheng med økt internasjonalisering og nedbygging av nasjonale grenser med fri bevegelse av kapital, informasjon og kunnskap, og der økonomien i økende grad organiseres i nettverk som krysser nasjonalstatens grenser. Regionale enheter, enten innenfor eller på tvers av nasjonale grenser antas å bli viktige som ramme for økonomisk vekst og utvikling, bl.a. fordi det vil være lettere for disse å etablere seg som kjerner i slike nettverk enn det vil være for hele nasjoner.

Det er primært to forhold som gir grunn for å vurdere en organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen opp mot et regionalt politisk nivå:

- Det regionale utviklingsarbeidet har fokus på næringsutvikling og verdiskaping. En vil ved et regionalt politisk ansvar kunne styrke koblingen mot arbeidslivets behov og jobbskaping, og bedre samordningen med næringspolitikken.
- En kan oppnå større politisk nærhet til oppgavene enn ved statlig ansvar, samtidig som en får bedre samsvar mellom geografiske forvaltningsgrenser og faktisk fungerende arbeidsmarkeder, og i større grad kan realisere stordriftsfordeler, enn ved et kommunalt ansvar.

Utvalget legger avgjørende vekt på at ansvaret for de samlede virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, skal være mest mulig samlet. Det betyr at oppgaver som det kunne være aktuelt å overføre til et regionalt politisk nivå bør omfatte alle ytelser og tjenester knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, jmf. avgrensingen av dette i avsnitt 9.3. Utvalget legger til grunn at ansvaret for alderspensjon, familieytelser og helserefusjoner mv. ved et regionalt ansvar måtte organiseres i en egen statlig etat, tilsvarende som for modell 1 og 2.

Et fylkeskommunalt ansvar for velferdsforvaltningen vil kunne styrke det regionale utviklingsarbeidet i fylkeskommunal regi. En rekke undersøkelser har påvist at fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør ikke har vært særlig vellykket. Som en viktig forklaring på dette blir det anført at mangel på konkrete virkemidler og gjennomføringsansvar legger begrensninger for fylkeskommunens ansvar og muligheter til å planlegge, samordne og utvikle regionen. I forhold til regional stat og kommunene, har fylkeskommunene få direkte instrumenter og sanksjonsmuligheter. En overføring av forvaltningsansvaret for sentrale arbeidsmarkeds- og velferdsoppgaver til fylkeskommunene vil i noen grad kunne fylle dette virkemiddeltomrommet. Det vil gjøre det mulig å se arbeidsmarkedspolitikk og regional næringspolitikk i sammenheng, og bruk av virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken mer planmessig som ledd i utviklingen av næringslivet i hele fylket. Nærings- og arbeidslivet vil kunne bli trukket tettere inn i gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Det vil videre på mer generell basis kunne styrke fylkeskommunens rolle som samordningsenhet mellom sektorer og nivåer for å realisere regionale målsettinger, og dermed også bidra til at flere aktører er medansvarlige for å gjennomføre arbeidslinjen. Et fylkeskommunalt ansvar vil også kunne bidra til å styrke perspektivet på regionalpolitikk som en arena for geografisk fordeling og utjevning.

For flere av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver vil en ansvarsplassering for oppgaveløsningen i fylkeskommunen være en mer effektiv organisering enn en forankring i kommunene. Det gjelder bl.a. for deler av arbeidsmarkedspolitikken og arbeidet med et inkluderende arbeidsliv og for forvaltning av standardiserte ytelser. Som nevnt under drøftingen av modellen med en kommunal arbeidslinje (modell 2), vil faktiske fungerende arbeidsmarkeder ofte gå ut over kommunegrenser. Virkemiddelbruken må derfor ofte ha et perspektiv som går ut over den enkelte kommunes grenser, og være rettet mer mot det regionale og det nasjonale arbeidsmarked. Forvaltning av standardiserte ytelser trenger nødvendigvis ikke å skje i nær kontakt med bruker, men kan med fordel sentraliseres både ut fra ønske om kvalitet i saksbehandlingen og kostnadseffektivitet. På begge disse områdene dreier det seg om spesialisert oppgaveløsning der muligheten for å bygge opp brede kompetansemiljøer vil være vesentlig bedre på fylkesnivå enn i hver enkelt kommune.

Både Aetat og trygdeetaten har i dag fylke som en administrativ enhet. Fylkesarbeidssjefen er ansvarlig for styring og oppfølging av arbeidsmarkedsetatens virksomhet i det enkelte fylke. Det innebærer bl.a. å sikre at arbeidskontor og spesialenheter tildeles administrative ressurser, ressurser til gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak og at det stilles resultatkrav som følges opp gjennom rapportering. Samtidig skal fylkesarbeidssjefene utarbeide prognoser og gjennomføre analyser av arbeidsmarkedsutviklingen i fylkene. Fylkestrygdekontorene har tildels samme type oppgaver i fht. virksomheten lokalt. I tillegg har de ansvar for arbeidslivssentrene i forbindelse med IA-arbeidet, hjelpemiddelsentralene, klagebehandling for avgjørelser truffet lokalt, og er tillagt avgjørelsesmyndighet i første hånd på enkelte områder.

Utfordringer ved regional modell

Utvalget ser at det vil være klare utfordringer dersom en skulle feste ansvar for den arbeidsrettede delen av arbeids- og velferdspolitikken til et regionalt politisk nivå.

For det første vil det bidra til en oppsplitting, og ikke en samling av ansvar innen arbeids- og velferdspolitikken. Med det omfang av oppgaver som ligger i arbeidslinjen vil en regional modell i realiteten innebære å skape et nytt forvaltningsnivå. Også denne modellen må ha lokal tilstedeværelse. Samtidig vil kommunene fortsatt ha ansvar for hele eller store deler av dagens sosialtjeneste, jf. de ulike variantene i modell 1. En god oppfølging av målet om flere i arbeid og færre på trygd, vil uansett ansvarsavgrensing kreve et tett samarbeid med kommunene. I praksis ville da ansvaret for arbeids- og velferdspolitikken bli fordelt på tre forvaltningsnivåer, med tre forskjellige politisk-administrative ansvarslinjer lokalt for brukerne av dagens arbeids- og velferdsforvaltning. Dette vil bety en fragmentering av forvaltningen og det er vanskelig å se at det vil være et godt grep for økt brukerretting og sikring av helhetlige tjenestetilbud. Et regionalt politisk ansvar er ikke et godt utgangspunkt for å etablere en brukerrettet førstelinjetjeneste med lokal tilstedeværelse.

For det andre vil mange av de utfordringene som følger med et kommunalt ansvar for oppfølging av arbeidslinjen, også være utfordringer ved et regionalt politisk ansvar. Også fylkeskommunene vil kunne ha problemer med å gjennomføre en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk, bl.a. når det gjelder å føre en effektiv konjunkturpolitikk og avpasse arbeidsmarkedspolitikken til den økonomiske politikken. Fylkenes geografiske avgrensing faller ikke nødvendigvis sammen med regionale arbeidsmarkeder, og det vil være vanskelig å oppnå samme fleksibilitet på det nasjonale arbeidsmarked som ved et statlig ansvar. Det vil også med en oppdeling av ansvar for rettighetsorienterte ytelser på mange selvstendige enheter kunne være problemer med å sikre likebehandling. Samtidig mister man de klare positive elementer et kommunalt ansvar kan tilføre arbeids- og velferdsforvaltningen; den politiske nærhet til innbyggerne og muligheten for en god samorganisering med tilstøtende kommunale tjenester ut fra lokale forutsetninger og behov.

For det tredje viser både forskning og den pågående politiske debatt at fylkeskommunen som demokratisk organ har mindre legitimitet og oppslutning i befolkningen enn kommune og stat. Det pågår en debatt både om vi trenger et regionalt politisk nivå, og i så tilfelle hvordan den geografiske inndelingen og hvor mange enheter det bør være. Dette gir ikke et godt utgangspunkt for en reform der hensikten er å få en forsterket innsats for å møte en av velferdsstatens store utfordringer framover, flere i arbeid og færre på trygd. Fylkeskommunen har også i svært liten grad erfaring med individrettede ordninger av den type som arbeids- og velferdsforvaltningen i stor grad forvalter. Å basere en reorganisert forvaltning på et tungt regionalt ansvar, vil derfor måtte bli en reform med stor grad av risiko.

Samlet sett mener utvalget at dette ikke vil være noen aktuell organisasjonsløsning. Utvalget legger i denne vurderingen særlig vekt på at et regionalt politisk ansvar for arbeidslinjen vil bidra til en oppsplitting av arbeids- og velferdspolitikken, at det vil måtte etableres et tilnærmet nytt forvaltningsnivå, og at det er en betydelig risiko for at arbeidslinjen ikke vil få den tilstrekkelige kraft og tyngde.

9.6.2 Statlig etat for inntektssikring og kommunal etat for tjenesteyting

Oppgaver og ansvar

En modell med deling av ansvaret for inntektssikring og tjenesteyting er en av de organisasjonsløsningene som ble vurdert i St.meld. nr. 14 (2003-2004). Modellen innebærer at staten overtar alt ansvar for inntektssikring og andre sosiale overføringer. Kommunene får ansvar for alle arbeidsrettede tiltak og tjenester og for alle sosiale tjenester. Hovedmålet med modellen er å rendyrke dette skillet mellom statlig ytelsesforvaltning og desentralisert tjenesteyting og at kommunene etableres som rene tjenesteprodusenter.

Staten vil dermed ha ansvar for alle pensjons-/stønadsordninger og ytelser i folketrygden, ulike familieytelser og helserefusjoner mv. Modellen innebærer videre at økonomisk sosialhjelp blir et statlig ansvar. Staten vil i henhold til denne modellen ha samme ansvar for inntektssikring og ytelser som ved modell 3 Statlig énetatsmodell. Kommunene vil i tillegg til egne oppgaver overta ansvaret for arbeidsformidling, arbeidsmarkedstiltak, tiltak og tjenester knyttet til IA-arbeidet, oppfølging av sykmeldte og enslige forsørgere mv., og reaktivisering av uførepensjonister. Kommunene vil også kunne overta ansvaret for tildeling av tekniske hjelpemidler. Kommunene vil i henhold til denne modellen ha samme ansvar for tiltak og tjenester som ved modell 2 Kommunal arbeidslinje.

Staten vil fortsatt måtte ha et ansvar for og medvirke i styringen av den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken. Det vil også være nødvendig med statlige krav til fellesløsninger, bl.a. knyttet til en nasjonal arbeidsformidling og oppfølging av dagpengemottakere.

I St.meld. nr. 14 ble denne modellen avvist fordi den ikke ville fremme målet om arbeid og ikke gi god kostnadseffektivitet.

Styrings- og organisasjonsstruktur

Ansvaret for de statlige oppgavene vil mest hensiktsmessig kunne samles i en etat. Oppgavenes karakter tilsier at denne etaten kan organiseres som et ordnært forvaltningsorgan, og etter mønster av det som er skissert for statlige løsninger i modell 1 og 3. Hensyn til kommunal autonomi innebærer at det må være opp til kommunene selv å avgjøre hvordan de vil organisere sin virksomhet, og utvalget vil derfor ikke gå nærmere inn på dette, jf. omtale av dette foran.

Bruk av kontraktstyring og eksterne leverandører av tjenester, vil være aktuelt på samme måte som i de andre modellene der kommunene har ansvar for tiltak og tjenester knyttet til arbeidslinjen (2 og 4).

Modellen må baseres på at den statlige etaten og kommunene etablerer en felles førstelinjetjeneste.

Modellen reiser også også behov for en egen organisering av styringsfunksjonene på statlig nivå. Utvalget drøfter ikke dette nærmere.

Finansiering mv.

Gjeldende finansiering av de statlige trygde- og stønadsordninger vil kunne videreføres, mens etatens drift kan rammefinansieres, tilsvarende som for dagens to statlige etater. Nåværende regelverk og finansiering av økonomisk sosialhjelp kan vanskelig videreføres innenfor en oppgavefordeling der staten kun har ansvaret for inntektssikringen mens all individuell oppfølging og rådgivning skal skje i kommunal regi. Det mest nærliggende vil være at ordningen standardiseres og bygges på klare kriterier som utløser rettigheter. Finansieringen må tilsvarende legges om mer i retning av overslagsbevilgning. Kommunens virksomhet kan finansieres gjennom inntektssystemet for kommunene.

Kort drøfting av modellen

Det som skiller denne modellen fra de øvrige modellene er ansvarsdelingen mellom ytelser og tjenester/tiltak. Dette reiser en rekke utfordringer som er spesielle for denne modellen. Utvalget vil i drøftingen nedenfor særlig fokusere på tre sentrale utfordringer ved modellen. Det dreier seg om utfordringer med å

- gjennomføre arbeidslinjen, bl.a. som følge av problemer med å koble rettigheter og plikter ved tilståelse av ytelser
- få til samordnede og helhetlige løsninger
- sikre kostnadskontroll og unngå kostnadsoverveltning

Den statlige etaten og kommunene vil få en krevende grenseflate, og det vil foreligge et betydelig koordineringsbehov på et stort spekter av oppgaver, spesielt knyttet til den arbeidsrettede innsatsen. Modellen etablerer et organisatorisk skille mellom ansvar for å forvalte rettigheter til individuelle ytelser og ansvar for å håndheve plikter overfor enkeltpersoner som betingelse for å kunne motta ytelser. Det vil vanskeliggjøre en samordnet og helhetlig oppfølging av brukeren, og gjøre det vesentlig vanskeligere enn ved dagens organisering å gi brukere med sammensatte behov et adekvat velferdstilbud. Problemer med innelåsing i en passiv stønadssituasjon vil kunne øke, og ventetiden for iverksetting av tiltak vil kunne bli forlenget siden brukeren i de fleste tilfeller først må få innvilget en økonomisk ytelse i den statlige etaten, før saken oversendes kommunen som skal vurdere hvilke tjenester eller tiltak som skal iverksettes. Modellen vil kunne bidra til å forsinke utbetaling av ytelser, siden den statlige etaten må innhente opplysninger fra kommunen om hvorvidt brukerne har oppfylt de forpliktelser som er knyttet til stønaden.

Kommunene vil også mangle økonomiske insentiver til iverksetting av arbeids- og aktivitetsfremmende tiltak fordi de må bære utgiftene til dette over egne budsjetter, men vil slippe å dekke ev. merutgifter som følge av økte utbetalinger til ytelser. Muligheter for økte skatteinntekter ved å få flere i arbeid vil neppe i seg selv være et tilstrekkelig insentiv for kommunene til å satse på tiltak og tjenester som genererer ekstrautgifter. Lange ventetider og usikkerhet omkring iverksetting av tiltak mv. vil kunne svekke den enkeltes motivasjon for arbeid.

Modellen bryter med den grunnleggende retningslinjen for forvaltningsorganisering om at den som har ansvaret for gjennomføring av en oppgave, også skal bære de økonomiske kostnadene ved oppgaveløsningen, jf. omtalen i kap. 8.2.5. Retningslinjen innfris i denne modellen bare dersom kommunene iverksetter et (arbeidsrettet) tiltak eller tjeneste. Kommunene kan imidlertid løse en oppgave ved å unnlate å iverksette tiltak/tjenester eller ved å avise en bruker for eksempel begrunnet med at vedkommende ikke vil kunne formidles til ordinært arbeid. Modellen har dermed en betydelig iboende risiko for kostnadsoverveltning fra kommune og over på statlige budsjetter. Denne type kostnadsoverveltning fra kommune til stat utgjør en mer krevende utfordring enn for eksempel kostnadsoverveltning mellom statlige etater slik en i noen grad vil kunne ha mellom dagens trygdeetat og Aetat. Dette skyldes bl.a. at statlige myndigheter ikke har instruksjonsmyndighet overfor kommunene og bare kan korrigere kommunal praksis gjennom lov eller ved bruk av mer «myke» virkemidler. Med en utvikling mot mer rettighetsfesting av en rekke andre kommunale tjenester, kan arbeidsrettede tiltak og tjenester dermed lett bli en salderingspost innenfor et finansieringsregime basert på generell rammestyring. For den statlige etaten innebærer dette lav kostnadskontroll.

For å oppnå større gjennomføringskraft av desentralisert tjenesteyting i forhold til nasjonale mål kan finansieringen endres ved å gå mer over til bruk av øremerkede tilskudd eller statlige refusjoner på spesielt høyt prioriterte områder. Øremerkede tilskudd vil imidlertid kunne svekke lokalpolitikkens muligheter til å foreta effektiv prioritering mellom ulike formål. Refusjonsordninger vil

videre medføre risiko for kostnadsoverveltning ved at stimulansen til lokal aktivitet kan bli for sterk.

Målet om god brukerretting er en utfordring å innfri ved denne modellen. Selv om mye av oppgaveløsningen innenfor ansvarsområdet til den statlige etaten kan foregå uten direkte brukerkontakt, vil den trolig ha et såpass omfattende servicebehov at det vanskelig vil kunne ivaretas på oppdrag av kommunene. Etaten vil ha behov for direkte lokal tilstedeværelse og må sammen med kommunene etablere en felles førstelinjetjeneste. Det kan oppfylle kravet om ett kontaktpunkt for brukerne, men vil ikke legge til rette for etablering av en felles faglig og administrativ ledelse med entydige ansvars- og rapporteringslinjer.

Modellen vil ellers ha egenskaper som til dels vil være felles både med modell 2 Kommunal arbeidslinje og med modell 3 Statlig énetatsmodell. I likhet med modell 2 (og modell 4) vil den kunne organisere en bred tjenestefront mot brukerne lokalt, og sikre god samordning mellom arbeidsrettede tiltak og tjenester og det øvrige tjenestetilbudet i kommunene. Modellen vil samtidig møte mye av de samme utfordringer og problemer knyttet til ivaretakelse av en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk, bl.a. ivareta et krav om geografisk mobilitet for arbeidssøkerne. Tilsvarende som for modell 2 (og modell 4) vil det i denne modellen være spesielt utfordrende å realisere stordriftsfordeler på kommunalt ansvarsområde ved å se virksomheten i sammenheng for et større område enn den enkelte kommune. Risiko for svak kompetanse i førstelinjetjenesten og begrensede valgmuligheter spesielt i mindre kommuner vil være et problem. Delingen mellom ytelser og tiltak/tjenester vil ellers skape et betydeling behov for utveksling av informasjon mellom den statlige etaten og kommunene, som i seg selv vil kunne medføre at kostnadseffektiviteten ved modellen svekkes ytterligere. Mye utveksling av brukerinformasjon vil gjøre det ekstra krevende å ivareta hensyn til personvern og rettssikkerhet.

Tilsvarende som for modell 3 vil staten her ha ansvar for samtlige store og tunge rettighetsorienterte velferdsordninger. Det er grunn til å anta at en slik etat vil være i stand til å håndtere økonomisk risiko knyttet til ansvaret for disse ordningene, og dermed være like velegnet som en felles statsetat til å kunne ivareta velferdsstatens trygghetsaspekt på en god måte.

Selv om den statlige inntektssikringsetaten vil ha ansvar for et bredt spekter av ytelser, vil den likevel ha et nokså entydig målfokus med et hovedoppdrag knyttet til ytelsesforvaltning. Det er derfor grunn til å anta at en slik etatsorganisering vil kunne ha god mulighet til å håndtere en omfattende pensjonsreform.

Modellen gir også de samme muligheter som modell 3 til å kunne utnytte stordriftsfordeler ved at all ytelsesforvaltning er organisert i en administrativ enhet. Den vil kunne sikre en effektiv organisering av etatens bestillerfunksjon ved bruk av kontraktstyring og kjøp av tjenester, og dermed også kunne sikre god kompetanse i oppgaveløsningen på dette området. En slik organisasjonsform gjør det mulig å forene høy kostnadseffektivitet og god kvalitet i ytelsesforvaltningen. Den vil kunne ivareta hensyn til likebehandling.

Utvalget finner en modell som skiller inntektssikring og tjenesteyting uaktuell. Utvalget mener det er avgjørende for resultatene av en ny organisering at ansvar for tiltak og ytelser knyttet til gjennomføring av arbeidslinjen samles i en organisasjon.

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 700 000 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 langtidssykemeldte 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 velferdspolitikk 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 uføretrygdede, 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 overgangsstønad. Dette er alle stønader der tilknytning til arbeidslivet og vurdering av arbeids- og funksjonsevne står sentralt. Utvalget foreslår at det organiseres en ny forvaltningsenhet, en etat for arbeid og inntekt, som har ansvaret for alle disse arbeidsrettede oppgavene. 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 refusjonsordinger. 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 ansvar for 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 gjennomgås med sikte på et mer enhetlig og sammenhengende ansvarsområde. Det vil spesielt være aktuelt å gjennomgå ordningene med helserefusjoner og vurdere regelverk og organisering av disse på nytt. Det forutsettes at det i etaten etableres et system for to trinns klagebehandling og ankebehandling med trygderetten som ankeinstans.

En etat for pensjoner vil ha som hovedansvar å ordne varige inntektsoverføringer knyttet til pensjons- og familieytelser. Arbeidet med den største pensjonsreformen etter innføringen av folketrygden er nå i gang. Dette vil være et omfattende og krevende arbeid. En effektiv iverksetting av en ny pensjonsordning og en brukerrettet oppfølging av pensjonspolitikken vil, ved siden av gjennomføring

av arbeidslinjen, være den største utfordringen for arbeids- og velferdsforvaltningen framover. Utvalget mener at etablering av en pensjonsetat vil gi en målrettet organisering av oppgavene hvor etatens ledere og ansatte vil kunne ha sin oppmerksomhet rettet mot pensjonsreformen og de krav den setter.

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 kasteballer 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 vilkårsettingen 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 førstelinjentjenesten

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 tilstedværelse 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 ivaretakelse 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 spredt over landet. Det forutsettes at pensjonsetaten går nøye gjennom hvilket førstelinjebehov brukerne har som krever fysisk tilstedeværelse nært brukerne, og hvordan etaten kan være representert gjennom andre. Trygdeetaten har i dag 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 trygdekontorene, 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 gås 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, veileding 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 uvalgets 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.

Kapittel 11
Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning

Utvalget har i kap. 10 konkludert med at en modell med etablering av en statlig etat for arbeid og inntekt, en statlig pensjonsetat og fortsatt kommunalt ansvar for økonomisk sosialhjelp og sosialtjenesten, vil være den løsningen som samlet sett best ivaretar målene for en organisatorisk reform.

I dette kapitlet foretas en nærmere drøfting av mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser og omstillingskostnader knyttet til denne reformen. Reformen vil ha konsekvenser på en rekke områder både av økonomisk og ikke-økonomisk karakter. Utvalget har konsentrert seg om å vurdere nærmere de nyttegevinster og kostnader som etter utvalgets mening er de viktigste.

Det er stor usikkerhet forbundet med å anslå økonomiske og administrative konsekvenser av en slik reform. Usikkerheten knytter seg til beregninger både av samfunnsøkonomiske effekter og av omstillingskostnadene. Utvalget er ikke kjent med at slike beregninger er blitt gjennomført verken i forkant eller etterkant av omorganiseringene av arbeids- og velferdsforvaltningen i andre land.

Det er vanskelig å rendyrke de samfunnsmessige gevinstene av en organisatorisk reform. Andre rammebetingelser som arbeids- og velferdsforvaltningen arbeider under vil også være av betydning. Det gjelder for eksempel utformingen av stønader, regelverk, forholdene på arbeidsmarkedet, arbeidsgivernes krav til arbeidskraften og deres evne og vilje til å tilrettelegge for personer med redusert arbeidsevne. Som det framgår av analysene av reformbehovet i kap. 7, mener imidlertid utvalget at organisatoriske grep vil føre til bedre måloppnåelse.

Utvalget har lagt til grunn at de to nye statlige etatene selv bør ha store frihetsgrader til å utforme den konkrete organiseringen. Det er nødvendig at etaten for arbeid og inntekt samarbeider med den kommunale sosialtjenesten og, så langt det er mulig, samlokaliserer sin førstelinje med sosialtjenesten. Det vil være usikkerhet knyttet til omfanget av samlokalisering bl.a. som følge av usikkerhet omkring den kontorstruktur som etableres. Utvalget antar at pensjonsetaten kan ivareta en stor del av sitt førstelinjebehov i samarbeid og samlokalisert med etaten for arbeid og inntekt og at det ikke vil være aktuelt å etablere en førstelinje med egne lokaler over hele landet.

Et ytterligere usikkerhetsmoment er at kostnads- og nytteberegninger må ta utgangspunkt i dagens organisering som det basisalternativet andre organisasjonsmodeller vurderes opp mot. Dagens organisering er ikke statisk, men har et forbedringspotensiale både når det gjelder målet om flere i arbeid, økt brukerretting og å realisere stordriftsfordeler og derved oppnå en mer kostnadseffektiv drift. En realisering av dette potensialet vil redusere nettogevinsten av en alternativ måte å organisere virksomheten på.

Drøftingene av de samfunnsøkonomiske effektene (kap. 11.2) og omstillingskostnadene (kap. 11.3) tar utgangspunkt i en foreløpig rapport fra Møreforsking (Hervik m.fl., 2002) utarbeidet ifbm. St.meld. 14 (2002-2003). Møreforsking har senere supplert rapporten med en oversikt over påløpte omstillingskostnader i forbindelse med omorganiseringen av ligningsforvaltningen (Hervik, 2004), og utvalget har i tillegg innhentet informasjon om omstillingskostnader fra en del av de lokale samordningsforsøkene.

11.2 Samfunnsøkonomiske effekter

11.2.1 Flere i arbeid og færre på trygd

Møreforsking har med utgangspunkt i en enkel analyseramme utført noen beregninger for å illustrere de nyttegevinster reformen kan gi. I boks 11.1 er det gjengitt et regneeksempel på økonomisk nytteverdi av å få flere yrkeshemmede i arbeid. Det er ca. 80 000 personer under yrkesmessig attføring til enhver tid, hvorav om lag 40 000 hvert år avslutter sine attføringsløp. Hvor mange av disse som kommer i jobb varierer med måletidspunktet. Det tas her utgangspunkt i Frischsenteret data (Fevang m.fl., 2004), der andelen som kommer tilbake i jobb innen et år etter at første attføringsprosess er avsluttet er 45 pst. Det utgjør 18 000 personer per år. Dersom det forutsettes at

populasjon og avgang holder seg konstant over tid, men måloppnåelsen øker med 1 prosentpoeng til 46 pst., innebærer dette at 400 flere kommer i arbeid hvert år. Nyttegevinsten av en slik forbedret måloppnåelse er 100 millioner kroner per år under visse forutsetninger, og 1 milliard kroner om 10 år dersom forbedringen i måloppnåelsen holder seg konstant. Med en realrente på 7 pst. gir det en akkumulert nytte i nåverdi på ca 3,7 milliarder kroner.

Med en samling av de arbeidsrettede virkemidlene i en etat for arbeid og inntekt er det også et mål å redusere den gjennomsnittlige varigheten på stønadsforløpene. Gjennomsnittlig varighet av yrkesrettet attføring ligger nå på ca. 24 måneder etter det som er opplyst fra Aetat Arbeidsdirektoratet. Mange kommer inn på attføring etter forutgående perioder med sykemelding og medisinsk rehabilitering som for enkelte har hatt en lang varighet. I følge Frischsenteret (Fevang mfl., 2004) går det i gjennomsnitt 20 måneder fra starten av et klientforløp til iverksetting av yrkesmessig attføring. Den samlede varigheten kan således anslås til å være i overkant av 3,5 år. Utvalget har i sin analyse av reformbehovet i kap. 7 pekt på at det gjennom organisatoriske grep kan være mulig å redusere omfanget av langvarige stønadskarrierer med sammensatte stønadsforløp. I boks 11.1 er det i et regneeksempel illustrert den samfunnsøkonomiske nytteverdien av at den gjennomsnittlige varigheten på et stønadsforløp som avsluttes med yrkesmessig attføring reduseres med 1 måned (drøyt 2 pst.) før tilbakevending til arbeid. Dette er beregnet å gi en årlig samfunnsøkonomisk gevinst på 400 millioner kroner, eller en akkumulert nytte i nåverdi på nærmere 3 milliarder kroner.

Boks 11.1 Regneeksempel ved bedre måloppnåelse for yrkeshemmede

Populasjonen av yrkeshemmede under yrkesmessig attføring i Aetat er ca 80 000. Årlig avslutter omtrent 40 000 sitt attføringsløp hvorav 45 pst. (18 000) kommer i arbeid. Det antas at andelen som formidles til heltidsarbeid vil kunne øke ved etableringen av en etat for arbeid og inntekt. Omfanger er vanskelig å anslå. Det er derfor valgt å illustrere de samfunnsøkonomiske virkningene av at 1 prosentpoeng flere (400 personer) kommer ut i arbeid hvert år. Med en samfunnsmessig gevinst på 250 000 kroner i gjennomsnitt per person, vil en økning i måloppnåelsen på 1 prosentpoeng gi en samfunnsøkonomisk gevinst på 100 millioner kroner første året. Dersom man greier å holde denne bedringen på 1 prosentpoeng permanent og det antas at populasjonen og avgangen fra yrkesmessig attføring holder seg konstant, vil besparelsen om 10 år beløpe seg til 1 milliard kroner (når beløpet ikke er neddiskontert). Den akkumulerte nytten i nåverdi over en periode på 10 år vil, med en realrente på 7 pst. være ca 3,7 milliarder kroner. Det er da sammenlignet med at de 400 personene hvert år alternativt ville vært uførepensjonister. Regneeksemplet illustrerer at gevinsten blir stor selv når et beskjedent antall flere yrkeshemmede årlig kommer ut i arbeid.

Gevinsten ved å redusere den gjennomsnittlige varigheten på stønadsforløpene kan illustreres på samme måte som ovenfor. Reduseres den gjennomsnittlige tiden fram til yrkeslivet med 1 måned eller vel 2 pst. før tilbakevending til arbeid, tilføres arbeidsmarkedet årlig 1 500 nye årsverk som med en samfunnsmessig gevinst på 250 000 kroner per person gir en årlig gevinst på vel 380 millioner kroner. Akkumulert over 10 år gir dette en neddiskontert nytteverdi på 2,9 milliarder kroner.

11.2.2 En brukerrettet velferdsforvaltning

Et viktig formål med reformen er å utvikle en forvaltning som er bedre tilpasset brukernes behov. I kap.7 har utvalget pekt på at dagens organisering av arbeids- og velferdsetatene og arbeidsdelingen mellom dem bidrar til at ytelser og tiltak for mange brukere ikke i tilstrekkelig grad ses i en helhetlig sammenheng. En slik helhetlig utnyttelse av og tilgang til virkemidlene er en forutsetning for en rask avklaring av brukernes behov og rask iverksetting av hensiktsmessige tiltak med sikte på tilbakeføring til arbeid.

For brukere med sammensatte behov som krever et koordinert og helhetlig tilbud, vil unødig ventetid før tiltak settes i verk, og lange ventetider i overgangen mellom tiltak som forvaltes av ulike etater, kunne medføre at stønadsforløpene blir lengre enn nødvendig. Dette vil påføre brukerne ulempekostnader som inneholder to elementer: For det første vil unødvendig lange stønadsløp representere et inntektstap for brukerne ved at inntektene av arbeid ligger høyere enn ytelser som gis under yrkesmessig attføring, rehabilitering eller som økonomisk sosialhjelp. For det andre vil det være forbundet med ubehag og representere

et velferdstap for brukerne å bli sendt fram og tilbake mellom etatene og bli værende i systemet i lengre tid uten å få en avklaring på sin situasjon.

Sannsynligheten for tilbakeføring til arbeidslivet er raskt synkende i takt med varigheten på den perioden brukeren står utenfor arbeidslivet. Raskere intervensjon vil således også kunne medføre at flere kunne tilbakeføres til ordinært arbeid og dermed bidra til å få flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp.

Møreforsking har foretatt en beregning som illustrerer effekten av en reduksjon i ulempekostnadene for brukerne ved at varigheten på et stønadsforløp reduseres med 1 måned (jf. boks 11.2). Regneeksemplet i boks 11.2 viser at selv en mindre reduksjon i gjennomsnittlig varighet av et stønadsforløp vil kunne medføre betydelige reduksjoner i ulempekostnadene for brukerne. Ulempekostnadene er her målt ved det inntektstapet som oppstår dersom brukeren alternativt kunne vært i lønnet arbeid. En reduksjon i gjennomsnittlig varighet på 1 måned eller vel 2 pst., vil innebære en reduksjon i ulempekostnadene på 80 millioner kroner per år, eller drøyt 600 millioner kroner regnet i nåverdi dersom reduksjonen holdes konstant over en periode på 10 år.

Ulike utforminger av førstelinjen vil ha ulike konsekvenser for brukerne. Utvalget legger til grunn at førstelinjen skal innfri de kravene eller kriteriene som er stilt til god brukerretting. Førstelinjen skal framstå som én tjeneste sett fra brukerens ståsted og med et tilbud geografisk nært brukeren. Brukeren skal møtes med et helhetlig og samordnet tilbud som støtter opp under målet om arbeid. Utvalgets forslag til organisering legger til rette for etablering av en slik førstelinje der brukerne kan forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt. Utvalget mener også at førstelinjen i etaten for arbeid og inntekt så langt som mulig bør samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunen. For pensjonsetaten har utvalget lagt til grunn at en stor del av denne etatens førstelinjebehov kan ivaretas i samarbeid med kommunene og etaten for arbeid og inntekt, og at det ikke vil være aktuelt å etablere en førstelinje med egne lokalkontorer spredt over landet.

En organisering som gir muligheter for å samle breddekompetanse og bygge opp større, men færre fagmiljøer vil kunne føre til at kvaliteten på avklaringene bedres og at handlingsplanene i større grad er tilpasset brukernes forutsetninger og behov. Dette vil kunne gi større grad av formålseffektivitet og bringe flere i arbeid. En mer sentralisert løsning vil kunne gi slike effekter, men samtidig innebære ulemper for en del brukere i form av reisekostnader og tidsbruk på reiser. Noen av ulempene ved en mer sentralisert løsning vil imidlertid kunne reduseres ved bruk av kontordagsordninger og IKT-baserte selvhjelpsverktøy lokalt, i samarbeid med kommunene. For mange brukere som har behov for enklere tjenester vil dette kunne være en tilfredsstillende løsning. En sterkt desentralisert løsning som for eksempel innebærer tilstedeværelse i hver kommune, og der også tjenester i dagens Aetat i større grad desentraliseres, vil kunne medføre små og sårbare fagmiljøer i forhold til å betjene en svært heterogen gruppe av brukere. For en brukerrettet utforming av førstelinjen må det således foretas en avveining mellom hensynet til geografisk nærhet og mulighetene for å etablere sterke fagmiljøer/spesialkompetanse.

11.2.3 En effektiv velferdsforvaltning

I kap. 7 er det pekt på og drøftet fem områder ved dagens organisering hvor det etter utvalgets syn er et potensial for mer kostnadseffektiv drift: dobbeltarbeid, dobbeltkompetanse, organisering mellom to politiske nivåer/forvaltningsnivåer, kontorstruktur og stordriftsfordeler.

Etter utvalgets syn vil forslaget til ny organisering bidra til bedre effektivitet på de fleste av de ovennevnte områdene. Etatene og sosialtjenesten utfører et betydelig dobbeltarbeid, bl.a. ved å håndtere samme bruker flere ganger, og har en ikke ubetydelig dobbeltkompetanse, noe som er lite effektivt. Samlet sett har etatene også en lite effektiv kontorstruktur. Forslaget til ny organisering vil således gi ulike muligheter for å hente ut stordriftsfordeler som innebærer årlige budsjettbesparelser eller alternativt kan settes inn for å styrke tjenestetilbudet.

Møreforsking viser til en rapport fra Frischsenteret (Torp m.fl., 2000) om effektivitet på arbeidskontorene som konkluderer med at det er småskalaulemper for kontorer med under 10-15 ansatte, men at det også er storskalaulemper forbundet med de største kontorene. En organisering av en etat for arbeid og inntekt i kontorer med minst 10-15 ansatte vil medføre en klar effektivitetsforbedring sammenlignet med for eksempel dagens situasjon. En rapport om benchmarking av dagpengeprosessen i Aetat (Aetat Arbeidsdirektoratet, 2004) viser at større kontorer rapporterer om mindre tidsbruk per dagpengesak enn mindre kontorer. Rapporten konkluderer også med at brukerne er like fornøyd med mer sentraliserte enheter som med tradisjonelle «fullservicekontorer».

Når det gjelder pensjonsetaten er i dag en stor

Boks 11.2 Regneeksempel for ulempekostnader for brukeren

For å beregne kostnaden ved å være i et stønadsforløp en måned ekstra før brukeren går tilbake til jobb, er det tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig utbetaling for attføringspenger. Dette beløpet er for 2002 beregnet å være på om lag 130 000 kroner per år, noe som gir en trygdeytelse etter skatt på om lag 100 000 kroner. Forventet lønn er satt til 154 000 kroner etter skatt, noe som gir en differanse på 54 000 kroner, eller en månedskostnad for brukeren på 4 500 kroner.

Det legges til grunn en beholdning av yrkeshemmede på 80 000 i gjennomsnitt per år. Om lag 80 pst. av denne populasjonen kommer fra et forløp med sykepenger og påfølgende medisinsk attføring. Dette betyr at om lag 64 000 personer har vært gjennom en «passiv» tilstand før de blir prøvd mot yrkesmessig attføring.

Videre tas det utgangspunkt i en årlig utstrømming av yrkeshemmede fra Aetat på om lag 40 000 personer per år. 45 pst. (18 000) av disse forutsettes å gå til heltidsarbeid. Med disse forutsetningene kan reduksjonen i ulempekostnadene ved en reduksjon i den gjennomsnittlige varigheten på et stønadsforløp med 1 måned eller drøyt 2 prosent beregnes til ca. 80 millioner kroner per år (18 000*4 500). Dersom denne effekten holder seg konstant over en periode på 10 år, vil nåverdien med en realrente på 7 pst. være om lag 600 millioner kroner.

Regneeksemplet ser statisk på hvor mange som kommer tilbake i arbeid. Med et kortere løp for eksempel fra sykemelding til den enkelte følges opp, er det også god grunn til å tro at flere vil kunne komme tilbake i arbeid. De samfunnsøkonomiske effektene av dette er illustrert i boks 11.1.

del av brukerkontakten og ressursbruken knyttet til håndtering av helserefusjoner. Etter utvalgets mening kan det være store effektivitetsgevinster å hente både for brukerne og forvaltningen ved en annen ordning av arbeidet med helserefusjonene.

Beregninger av effektiviseringsgevinster vil måtte ta utgangspunkt i svært mange forutsetninger om den konkrete utformingen av organiseringen. Med bakgrunn i den usikkerhet som foreligger har utvalget ikke funnet det formålstjenlig å gå nærmere inn på slike beregninger.

11.3 Omstillingskostnader

Enhver omstilling har kortsiktige omstillingskostnader. De viktigste vil være knyttet til

- merlønnsutgifter som følge av stillingsmessig omstilling av personalet
- økte husleieutgifter i en overgangsperiode
- flytteutgifter inklusive kompensasjon for pendlingsutgifter
- tilpasning av IKT-systemer
- opplæring og kompetanseutvikling inklusive kulturbygging
- nyinvestering i inventar og utstyr
- markedsføring av og informasjon om ny organisering
- produktivitetstap i beslutnings- og gjennomføringsfasen

Mulige omstillingskostnader må anslås på et meget usikkert grunnlag. I tillegg til usikkerheten knyttet til beregninger av de enkelte kostnadselementene vil reformkostnadene være sterkt avhengig av hvilket gjennomføringstempo det legges opp til. En rask iverksetting vil medføre betydelig høyere kostnader enn om man velger å fase inn reformen over en periode på flere år. Gradvis innfasing vil bl.a. medføre at merutgiftene til husleie vil bli vesentlig mindre. På den annen side vil en gradvis innfasing også medføre at gevinstene ved reformen kommer senere. Videre vil den konkrete utformingen av organisasjonsløsningen ha stor betydning for omstillingskostnadene. Utvalget har lagt til grunn at den nye ledelsen for de to nye etatene vil ha store frihetsgrader når det gjelder den konkrete utformingen av organisasjonen. Mer sikre anslag for omstillingskostnader kan derfor først utarbeides når det finnes mer detaljerte planer for framdrift, organisasjonsstruktur, geografisk lokalisering av organisasjonsenhetene, utformingen av førstelinjen og omfanget av samlokalisering med sosialtjenesten. Videre har både trygdeetaten og Aetat en rekke interne og brukerrettede spesialtjenester/-enheter der det vil kunne være aktuelt å vurdere en annen organisering enn i dag. I begge etater er det dessuten allerede foretatt en sentralisering av en del førstelinjetjenester der oppgavene er av en slik karakter at de ikke krever direkte publikumskontakt. Utvalget har på denne bakgrunn funnet det lite formålstjenlig å gi konkrete anslag på nivået for omstillingskostnader.

Forslaget til reform vil medføre omstillingskostnader på alle nivåer, både sentralt, regionalt og lokalt. På sentralt nivå vil omstillingskostnadene relativt sett være små, og er knyttet til etable-

ringen av to nye organisasjoner. Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket har i dag drøyt 700 ansatte, og begge organisasjoner befinner seg i Oslo. Utvalget antar at dersom det etableres et regionalt nivå på fylkesplan for begge de to nye statsetatene vil også omstillingskostnadene her være relativt små siden dagens regionale kontorer er lokalisert i samme by. De vesentligste omstillingskostnadene vil komme på lokalnivået ved etableringen av en ny førstelinje for etaten for arbeid og inntekt.

Vurderingene av mulige kostnader bygger i hovedtrekk på et notat utarbeidet av Møreforsking (Hervik, 2004) samt informasjon utvalget har innhentet om omstillingskostnadene fra en del av de lokale samordningsforsøkene (jf. omtale i kap. 3). Forsøkene omfatter ca. 160 årsverk. De innhentede opplysningene fra forsøkene gir omstillingskostnader i størrelsesorden 280 000 kroner per årsverk, hvorav 100 000 kroner i personalkostnader til prosjektledelse m.m., og 27 000 til IKT. Generelt er det vanskelig å skille omstillingskostnader fra andre kostnader som påløper ved samlokaliseringen og samordningen av tjenestene i forsøkene. Av opplysningene framgår det at mange har benyttet anledningen til en standardheving både hva angår lokaler, inventar, utstyr og IKT-løsninger. Det er videre investert betydelige midler lokalt til kompetanseheving og kulturbygging. Merutgiftene i forsøkene er dessuten karakterisert ved høye utviklings- og prosjektkostnader. De to etatene og sosialtjenesten har bidratt vesentlig med egne midler, men det er også klart at tilførselen av midler til forsøkene fra sentralt hold har muliggjort de standardhevingene som er gjennomført. Utvalget mener at en reform i større skala vil ha betydelige stordriftsfordeler i planleggings- og gjennomføringsfasen, og at enhetskostnadene vil bli vesentlig lavere enn det som er opplyst fra forsøkene.

Møreforsking har innhentet nærmere opplysninger om reformkostnadene ved «Organiseringen av ligningsforvaltningen» (Hervik, 2004). Denne reformen innebærer at antall distriktskontorer er redusert fra 435 til 99. I tillegg har man 191 etatskontorer som innebærer tilstedeværelse med eget kontor og personell underlagt distriktskontorene. I 134 kommuner der ligningskontorene ikke er representert med eget personell, er det etablert et samarbeid om tjenesteleveranser enten med trygdekontoret eller kommunen. Etatskontorene kan tildeles spesialfunksjoner på særskilte områder. Dette innebærer at ligningsforvaltningen fortsatt har et desentralisert tilbud. De viktigste begrunnelsene for reformen (St.prp. nr. 1 (2000-2001) fra Finansdepartementet) var behovet for større enheter som kunne bygge opp kompetanse til å mestre nye og mer krevende oppgaver, bedre utnyttelse av ressursene både mellom arbeidsoppgaver og kontorenheter, bedre samarbeid og samordning mellom ulike organisasjonsledd, bedre og jevnere kvalitet i saksbehandlingen og økt rettssikkerhet og likebehandling av skatteyterne. Mulighetene for en mer kostnadseffektiv drift har også vært et viktig argument for omorganiseringen. Før reformen hadde 60 pst. av ligningskontorene under 5 ansatte og 40 pst. under 3 ansatte. Effektiviseringsgevinsten ble anslått til 4 pst. eller 150 årsverk. Omstillingskostnadene ble ikke anslått fordi de ble ansett som usikre.

Reformen ble vedtatt sommeren 2001, gjennomført fra mars 2002 og sluttført ved utgangen av 2003. Arbeidet med å utrede reformen hadde imidlertid pågått siden slutten av 1997.

Omfordelingen av arbeidsplasser skjedde stort sett innen sentrale områder og forstadskommuner, og berørte 700 personer eller 20 pst. av de ansatte.

Brukerperspektivet ble vektlagt ved at utformingen av kontorstrukturen ikke skulle medføre mer enn 45 minutters reisevei med offentlig transportmiddel. Undersøkelser viser imidlertid at 85-90 pst. av henvendelsene til ligningskontorene kan avklares uten personlig frammøte.

Reformen har hittil kostet ca. 40 000 kroner per ansatt eller 150 millioner kroner i alt. Det er store variasjoner mellom kontorene, fra 20 000 kroner til 80 000 kroner per ansatt. Noen av disse utgiftene vil påløpe over flere år, mens andre er engangsutgifter. De viktigste reformkostnadene har vært:

- Økt lønn for nye ledere uten at man har kunnet redusere lederlønningene for dem som ikke får samme lederansvar som før (10 mill. kroner i 2002 og 20 mill. kroner i 2003).
- Økte husleieutgifter pga. dobbelt husleie og inngåelse av dyrere leieavtaler (35 mill. kroner).
- Flytteutgifter for ansatte (ca. 10 mill. kroner). De fleste har valgt å pendle framfor å flytte.
- Kompensasjon for økte pendlerutgifter i en overgangsfase (30 mill. kroner).
- Kurs og kompetansetiltak (30 mill. kroner).
- Kulturtiltak (15 mill. kroner).

En reform med etablering av en førstelinje for en etat for arbeid og inntekt ev. samlokalisert med sosialkontorene og førstelinjen i pensjonsetaten, vil ha både likhetstrekk og være forskjellig fra reformen i ligningsforvaltningen:

- Økte lederlønninger vil være avhengig av hvordan kontorstrukturen for de to etatene utformes. Merutgiftene vil imidlertid relativt sett være mindre enn i reformen i ligningsetaten fordi reformen av velferdsforvaltningen ikke innebærer en like stor strukturendring.
- Flytteutgifter og kompensasjon for økte pendlerutgifter vil også være avhengig av den kontorstrukturen som etableres og spesielt vil dette gjelde pensjonsetaten. Det antas at merutgiftene relativt sett vil bli mindre enn det som er opplyst for ligningsforvaltningen.
- Det er grunn til å forvente at etablering av en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning vil medføre vesentlig høyere utgifter til opplæring og kulturbygging enn for reformen i ligningsforvaltningen. For ligningsforvaltningen er disse utgiftene anslått til 12 000 kroner per ansatt. I følge opplysninger innhentet fra forsøkene beløper slike tiltak seg til ca. 27 000 kroner per ansatt over en treårsperiode.
- Utgiftsøkningen til husleier målt per ansatt vil trolig bli større ved reformen av arbeids-og velferdsforvaltningen enn ved reformen i ligningsforvaltningen, fordi Oslo og Bergen ikke ble berørt i denne reformen. I ligningsreformen er merutgiftene anslått til 9 400 kroner per ansatt så langt. Forsøkene oppgir en merutgift på ca. 18 000 kroner over en fireårsperiode, inkludert standardhevninger. Merutgiftene ved omorganiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen vil også her variere med utformingen av kontorstrukturen.
- Ny førstelinje vil kreve investeringer i inventar, utstyr, kabling m.m. i tillegg til de rene flyttekostnadene. Samordningsforsøkene har her oppgitt en kostnad per ansatt på 15 000 kroner.
- Produktivitetstapet i beslutnings- og gjennomføringsfasen vil bl.a. bestå av tidsbruk på opplæring og kulturbygging, flytting, planlegging, m.v. Utvalget vil imidlertid peke på at både erfaringene fra England, Nederland og forsøkene i Norge indikerer at omstillingene ikke synes å ha påvirket produksjonen i særlig grad, og at produktivitetstapet således kan bli relativt lite.
- Som et eget forprosjekt i regi av Sosialdepartementet er det utarbeidet en strategi for etablering av IKT-løsninger i en samordnet arbeids- og velferdsforvaltning, jf omtale nedenfor. Her er kostnadene for etablering av en kortsiktig IKT-løsning som kan fungere ved oppstart av en reorganisert forvaltning på usikkert grunnlag anslått til å ligge i størrelsesorden 500 millioner kroner.

Etter utvalgets oppfatning kan ikke IKT-investeringene i sin helhet ses på som omstillingskostnader. I kostnadsanslaget ligger også estimerte kostnader for en modell hvor deler av sosialtjenesten, primært økonomisk sosialhjelp blir med i en ny organisasjon. Det er bl.a. også lagt til grunn at saksbehandlerne skal ha en og samme arbeidsflate inn til dagens saksbehandlings- og kontorstøttesystemer. Investeringene vil således gi grunnlag for å realisere stordriftsfordeler. De investeringene som må gjøres i en oppstartfase er dessuten nødvendige grunnlagsinvesteringer som må foretas for at man på et senere tidspunkt skal kunne realisere ytterligere effektivitetsgevinster gjennom videreutvikling av IKT-systemene.

Som en del av de forberedende arbeidene med en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen nedsatte Sosialdepartementet sammen med berørte departementer, etater og KS, en arbeidsgruppe som fikk i mandat å utarbeide forslag til en strategi for å realisere en kortsiktig IKT-løsning for en samordnet forvaltning (Sosialdepartementet, 2004). Med kortsiktige løsninger menes løsninger som må realiseres for at en reorganisert og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning skal kunne yte samme service overfor brukerne som i dag. Arbeidsgruppen har vurdert IKT-løsninger for ulike alternative organisasjonsmodeller, men har tatt utgangspunkt i at det skal være en koordinert førstelinje for alle tjenester innenfor dagens arbeids- og velferdsforvaltning.

Trygdeetaten har en stor, kompleks og integrert systemportefølje som nå dekker områder som er foreslått delt mellom to etater. På kort sikt er det ikke realistisk å dele opp trygdeetatens systemer slik at de sammenfaller med oppgavefordelingen for de to nye etatene. For eksempel dekker Infotrygd i dag stønadsområder for begge etater. Dette kan løses ved at de av trygdeetatens fagsystemer som er knyttet til etaten for arbeid og inntekt gjøres tilgjengelig for ansatte i denne etaten, mens de øvrige fagsystemene i trygdeetaten gjøres tilgjengelig for ansatte i pensjonsetaten.

Utvalget vil peke på at ledelsen i de nye etatene må ha frihet til selv å vurdere videreutvikling av IKT-løsninger, herunder også om det kan være hensiktsmessig med felles forvaltning kombinert med et kunde/leverandørforhold mellom etatene. Utvalget vil likevel foreslå at det etableres et forpliktende samarbeid som også inkluderer kommunene, om utvikling og utforming av IKT-systemene på området.

Som nevnt innledningsvis mener utvalget at de mange og store usikkerhetsmomentene knyttet til så vel utformingen av førstelinjen som andre ledd i

organisasjonen, og til gjennomføringstempoet, at det er vanskelig å gi godt begrunnede kvantitative anslag for omstillingskostnadene for den foreslåtte reformen. Omstillingskostnadene vil imidlertid være betydelige fordi reformen berører svært mange ansatte. Kostnadene per ansatt vil med stor grad av sannsynlighet ligge vesentlig høyere enn erfaringstallene fra reformen i ligningsforvaltningen, men lavere enn de omstillingskostnadene forsøkene oppgir.

11.4 Vurdering av samfunnsøkonomisk nytte mot kostnader

Utvalget mener at den reformen som er foreslått vil ha gunstige samfunnsøkonomiske effekter, men at det ikke er mulig å gi detaljerte anslag på effekter med den usikkerhet som foreligger. Utvalget vil likevel peke på at selv mindre forbedringer i formålseffektivitet vil kunne gi store besparelser både for samfunnet og for brukerne.

Regneeksemplet i boks 11.1 viser at en bedring i måloppnåelsen på 1 prosentpoeng (400 flere i arbeid per år), vil gi en akkumulert samfunnsøkonomisk gevinst i nåverdi over en periode på 10 år på ca. 3,7 milliarder kroner. Alternativt vil en forbedring i måloppnåelsen på ½ prosentpoeng gi en nytteverdi på 1,9 milliarder kroner. Tilsvarende vil en reduksjon i den gjennomsnittlige varigheten på et stønadsforløp med ½ måned gi en innsparing på omtrent 1,5 milliarder kroner. Til sammen utgjør dette 3,4 milliarder kroner. I tillegg kommer de effektiviseringsgevinstene som utvalget mener vil kunne realiseres som følge av forslaget til ny organisering.

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

Referanseliste

Aetat Arbeidsdirektoratet (2003a) *Rapport om arbeidsmarkedet nr. 2*

Aetat Arbeidsdirektoratet (2003b) *Rapport om arbeidsmarkedet nr. 3*

Alnes, R. E. og Veddegjærde, G. (2000) *Fra rettighet til tilfeldighet.* Møreforsking Volda, Arbeidsrapport nr. 91

Andreassen, J. (2003) *Må vi ta den jobben? Aetats praktisering av mobilitetskravene i dagpengeregelverket.* Fafo-rapport 404

Arnkil, R (2004) *The Second Wave of Active Labour Market Policy Reforms in Finland.* Helsingfors

Baldersheim, H., Bernt, J. F., Kleven, T. og Rattsø, J. (red.) (1997) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten.* Tano-Aschehoug

Barth E., Moene K. og Wallerstein M., (2003) *Likhet under press: utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen.* Gyldendal akademisk, Oslo

Bergsgard, N. A., Bjørnholt, M. og Brandtzæg, B.A. (2000) *Tverretatlig samarbeid om personer med sammensatte hjelpebehov. En evaluering av samarbeidsrundskrivet i kommunene.* Rapport nr. 176, Telemarksforsking-Bø

Besanko D., Dranove D., Shanley M. og S. Schaffer (2004) *Economics of Strategy.* John Wiley & Sons

Beskæftigelsesministeriet (2002) *Handlingsplan for «Flere i arbejde»*

Blien, U., U. Walwei, U. og Werner, H. (2002) *Labour market policy in Germany.* Federal Employment Service, IAB Labour Market Research Topics, No. 49

Brandtzæg, B. A. og Møller, G. (2004) *Forbrukerrådets rolle i forhold til brukerperspektivet i offentlig forvaltning.* Telemarksforsking-Bø. Arbeidsrapport 16

Bratberg, E., Risa A. E., Vaage, K (2001) *Sosial utjevning og veksten i uføretrygden*, Tidsskrift for Velferdsforskning, 4, 169-182, Universitetet i Bergen

Brofoss, K., Hatland, A. og Torp, H. (2003) *En ny arbeidssøkerstønad.* Rapport til Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Brottveitt, Å., Døhlie, E., Eriksen, R. E. (2003) *Utvikling av brukerdialogen i sosialtjenesten. Kvalitetskartlegging av sosialtjenesten.* Erfaringsrapport. Oslo Kommune, Byrådsavdelingen for Finans og Utvikling

Brueckner, J. K. (1998) *Welfare reform and interstate welfare competition: Theory and Evidence,* Occasional Paper 21

Bø, T. P. (2003) *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet.* Statistisk sentralbyrå

Carlsen, B. (2004) Program for helseøkonomi i Bergen. Seminar 190304, Norges forskningsråd. Referert på Norges forskningsråds Internettsider om Velferdsprogrammet

Carlsen, F. (1995) *Hvorfor rammefinansieringssystemet sviktet.* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 2

Centrelink (2003) *Annual Report 2002–2003.*

Christensen, T. og Lægreid, P. (2002) *Reformer og lederskap. Omstillinger i den utøvende makt.* Universitetsforlaget

Colbjørnsen, T. (2003) Fleksibilitet og forutsigbarhet. Universitetsforlaget

Colbjørnsen, T. (2004) *Betydningen av spisset målrettethet og størrelse i organiseringen.* Notat til utvalget

Dahl, E. og Lorentzen, T. (2003) *What works for whom? An analysis of Active Labour Market Programmes in Norway.* Artikkel for International Journal of Social Welfare

Dahler, B. (2003) *Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle?* ECON Analyse. Rapport 47

Dahl, G. (2003) *Arbeidsmarkedstiltak blant sosialhjelpsmottakere.* Statistisk sentralbyrå

Den danske regjering (2004) *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren*

Drøpping, J. A. og Midtsundstad, T. (2003) *Forskning med relevans for intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.* FAFO

DWP (2002) *Report on the Govermnment's Employment Strategy. Reply by the Government to the Third Report of the Work and Pensions Select Committee, Session 2001-02.* Cm 5599

Ellwood, D. T. (2003) *From Research to Social Policy and Back Again: Translating Scholarship into Practice Through the Starry Eyes of a Sometimes*

Scarred Veteran. The Social Policy Research and Evaluation Conference 2003. New Zealand

Fevang, E., Røed, K., Westlie, L. og Zhang, T. (2004) *Veier inn i, rundt i og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet.* Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning

Fiva, J. H. og Rattsø, J. (2004) *Welfare competition in Norway.* NTNU – notat

Flermoen, S. (2003) *Arbeidssøkere med lese- og skrivevansker.* Telemarksforsking-Bø Rapport nr. 203

Ford, M. (2000) *Gråsoner mellom trygdeetat og arbeidsmarkedsetat.* NOVA. Rapport nr. 6

Gjesdal, S. og Bratberg, E. (2003) *Diagnosis and Duration of Sickness Absence as Predictors for Disability Pension: Results from a Three-Year, Multi-Register Based and Prospective Study.* Universitetet i Bergen. Reprint Series No. 270

Graver, H. P. (1996) *Materiell Forvaltningsrett.* Universitetsforlaget

Haldorsen, E. M. H., Grasdal, A. L., Skouen, J. S., Risa, A. E., Kronholm, K. og Ursin, H. (2002) *Is there a right treatment for a particular patient group? Comparison of ordinary treatment, light multidisciplinary treatment, and extensive multidisciplinary treatment for long-term sick-listed employees with musculoskeletal pain.* PAIN 95

Hanssen, J. I. (red.) (1998): *Vilkår for sosialt arbeid.* Norges Forskningsråd

Hatland A., Kuhnle S. og Romøren T. I. (1994) *Den norske velferdsstaten*. Ad Notam Gyldendal

Helle, K. M. (2001) *Yrkesmessig attføring og personlig vekst – en brukeroppfølging.* Arbeidsforskningsinstituttet. Notat

Hellevik, O. (1996) *Kulturelle generasjonsforskjeller.* Praktisk og økonomisk ledelse, nr. 3

Helse- og sosialombudet i Oslo (2003) *Årsmelding 2002*

Helsetilsynet (2003) *Helsetilsynets bidrag til statusrapport om fastlegeordningen.* Rapport

Hervik, A. (2004) *Beregning av reformkostnader for SATS.* Møreforsking

Hervik, A., Bremnes H. og Ohr, F. (2002). *Økonomiske analyser av SATS-reformen.* Møreforsking. Foreløpig utgave

Hind, R. (2003) *Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale undersøkelse i 2003.* Notat. Norsk Gallup

Hvinden, B. (2004) *Nordic Disability Policies in a Changing Europe: Is There Still a Distinct Nordic Model?* Social Policy and Administration, Vol. 38, No. 2

IAB Labour Market Research Topics (2002) *Institute for Employment Research of the Federal Employment Services, Germany No. 49*

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004) *Strukturkommissionens betænkning.* Betænkning nr. 1434

Innst. S. nr. 184 (2002-2003) *Innstilling fra sosialkomiteen om tiltaksplan mot fattigdom*

Innvær, S., Buschmann, E. og Lødemel, I. (2003) *Evaluering av forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp.* Arbeidsnotat. Høgskolen i Oslo

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) (2004) Internett ODIN

Juvkam, D. (2002) *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner.* NIBR-rapport nr. 20.

Kaplan, R. S. og Norton P. N. (2004) *Strategy maps. Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes.* Boston, Mass.: Harvard Business School Press

Kautto M., Heikkilä M., Hvinden B., Marklund S. and Ploug N. (1999) *Nordic Social Policy – Changing welfare states,* London and New York: Routledge

Kjønstad, A. (2002) *Behovet for et felles rettslig overprøvingsorgan på velferdsrettens område – i en Sosialdomstol.* Oslo

Kjønstad, A., Bernt J. F., Kjellevold A. og Hove H. (2000) *Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten.* Fagbokforlaget 2. utgave

Kjørstad, M. (2002) *Sosialhjelp og arbeidsplikt – utfordringer og etiske dilemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen.* HiO-rapport nr. 11.

Knoff, R. (2001) *Endringer i lokale normer for utmåling av stønad til livsopphold.* rhKnoff AS.

Lindqvist, R. (2002) *Notat om organiseringen av velferdstjenestene i Sverige.* Vedlegg til St.meld. 14 (2002–2003)

Lægreid, P. og Roness, P. (1998) *Frå einskap til mangfald – eit perspektiv på indre fristilling i staten.* I Grønlie og Selle (red.) Ein stat. Fristillingas fire ansikt. Samlaget

Læringssenteret (2003) *PP-tjenesten i Norge 2003.* Oslo

March, J. G. (1999) *The Pursuit of Organizational Intelligence.* Malden, Mass.: Blackwell Bussiness

Mayhew, E. og Bradshaw, J. (2002) *Organiseringen av den sosiale sikkerhet og arbeidsmarkedstjenesten i Storbritannia.* Vedlegg til St.meld. nr. 14 (2002-2003)

Moen, E. R., Dalen, D. M. og Riis, C. (2003) *Privat arbeidsformidling.* Handelshøyskolen BI.

Moen, E. R. og Riis, C. (2004) *Kontraktsstyring og konkurranseutsetting i tilknytning til SATS-reformen.* Notat til utvalget

Moum, T. (1978) *Pax leksikon.* Oslo

Møller, G. (2004) *Velferdsforvaltningen i Storbritannia. Erfaringer fra forsøksvirksomheten i ONE og implementeringen av Jobcentre Plus.* Arbeidsrapport 1. Telemarksforsking-Bø

Møller, G. og Bergsgard, N. A. (2002) *Koordinering mellom eller sammenslåing av sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetat.* Rapport nr. 196. Telemarksforsking-Bø

Møller, G. og Flermoen, S. (2004) *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten. Status og foreløpige betraktninger.* Arbeidsrapport nr. 9. Telemarksforsking-Bø

Møller, G., Flermoen, S. og Løyland, K. (2003) *Handlingsplaner og tiltakskjeding i Aetat.* Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 208

Nordberg, M. og Røed, K. (2002) *Utstøting fra arbeidsmarkedet og tiltaksapparatets rolle.* Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Rapport 2.

Nordberg M. og Westlie, L. (2004) *Samtidig bruk av Trygdeetaten, Arbeidsmarkedsetaten og Sosialtjenesten.* Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Arbeidsnotat 1

NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*

NOU 1990: 20 *Yrkesskadeutvalget (Kjønstadutvalget)*

NOU 1991: 8 *Lov om statsforetak*

NOU 1992: 5 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*

NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*

NOU 1996: 17 *I Norge – for tiden*

NOU 1999: 15 *Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus*

NOU 2000: 14. *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*

NOU 2000: 21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping.*

NOU 2000: 21 Vedlegg: *Utfordringer og reformer i offentlig sektor* (J. Rattsø og R. J. Sørensen)

NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*

NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*

NOU 2003: 34 *Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten*

NOU 2004: 1 *Modernisert folketrygd*

Næringslivets Hovedorganisasjon (2003) *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv - Erklæring fra partene etter møte 3. desember 2003.* NHOs hjemmesider

OECD (1994) *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*

OECD (1996) *the OECD Jobs Strategy. Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*

OECD (2001) *What works and for whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies.* Working Paper 14, John P. Martin Davide Grubb

OECD (2001) *Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way*

OECD (2003) *Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy*

Oorschot, W. v. (2002) *Organiseringen av den sosiale sikkerhet og arbeidsmarkedstjenesten i Nederland.* Vedlegg til St.meld. nr. 14 (2002–2003)

Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (Rusreform II og rett til individuell plan)*

Ot.prp nr. 66 (2002-2003) Om lov om endringer i spesialisthelsetjenester m.m.

Ot.prp. nr. 62 (2003-2004) *Om lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven)*

Pedersen, J. T. (1998) *Er arbeidslinjen egnet til å hjelpe klientene ut av stønadsrollen? Langtidsoppfølging av effekter av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmisbrukere.* Universitetet i Oslo, Seksjon for trygdemedisin. Rapport 98:4.

Pedersen, J. T. (2002) *Rehabilitering av velferdsforvaltningen.* Kommuneforlaget

Pedersen, T. (2002) *Tilpasning på arbeidsmarkedet for personer som går ut av status som yrkeshemmet i SOFA-søker-registeret – 2000 og 2001.* SSB

Pierson, P. (ed) (2001) *The New Politics of the Welfare State,* Oxford University Press

Productivity Commission (2002) *Independent Review of the Job Network. Inquiry Report.* Report No. 21

Ranger, M. N. (1986) *«Er det bare meg som roter sånn?» klientsamtaler på et sosialkontor.* Universitetsforlaget

Rattsø, J. og Sørensen, R. J. (2000) *Utfordringer og reformer i offentlig sektor,* NOU 2000: 21, vedlegg 5

Rikstrygdeverket (1997) *Rapport om sykepengeutviklingen i 1996. Hva skyldes økningen i sykefraværet?* RTV 07/97

Rikstrygdeverket (1998) *Rapport om sykepengeutviklingen i 1997. Hva skyldes økningen i sykefraværet?* RTV 09/98

Rikstrygdeverket (2000) *Uførepensjonering av unge mennesker i Norge.* RTV 7/2000

Rikstrygdeverket (2002) *Basisrapport.* RTV 1/2002

Rikstrygdeverket (2003a) *Effekt av aktiv sykmelding?* RTV 10/2003

Rikstrygdeverket (2003b) *Rehabiliteringspenger og bruk av unntaksbestemmelser.* RTV 12/2003
Rikstrygdeverket (2003c) *Avslag på søknad om uførepensjon 1999-2002.* RTV 03/2003
Rikstrygdeverket (2004) *Folketrygden Nøkkeltall 2003.* RTV 1/2004
Rikstrygdeverket (2004). *Endringer i den nederlandske uføreordningen og erfaringer fra kampen mot den hollandske syken.* Rapport
Rundskriv H-28/97 *Opprettelse av samarbeidsforum og samarbeid om personer med behov for bistand fra flere instanser for å kunne komme i arbeid eller utdanning.* Kommunal- og arbeidsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet
Rytter, K. (2003) *Arbeidsmarkedstiltak som sosialpolitikk.* Hovedoppgave. HiO-hovedfagsrapport
Rytter, K. (2004) *Dokumentasjon ifm. Servicesenterets konferanse 30.3.2004*
Räisänen, H. (2004) *The Second Wave of Active Labour Market Policy Reforms in Finland*
Røed, K. (2003) *Tiltak forkorter ledighetsperioden for arbeidssøkere med svake kvalifikasjoner.* Søkelys på arbeidsmarkedet 2. ISF
Raaum, O., Røed, K. og Torp, H. (2002) *Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken?* Norsk Økonomisk Tidsskrift Vol. 116, No. 2
Saupstad sosialtjeneste (2001) *Seks historier fra virkeligheten*
Sosialdepartementet (2004) *Rapport SATS IKT 02*
Sosial- og helsedirektoratet (2004) *Materiale til Sosialdepartementet knyttet til utredning av samordning mellom Aetat, trygd og sosialtjenesten*
SOU 2002:5 Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet
Steinberg, L-H. (2004) *Reformarbeidet i Tyskland – modernisering av arbeidsmarkedsetaten og sosiale tjenester.* AGENDA
Statistisk sentralbyrå *Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)*
Statistisk sentralbyrå (1995) *Helseundersøkelsen*
Statistisk sentralbyrå (2003) *Dette er Norge*
Statskonsult (2003) *Fra skranke til framtidens service – en kartlegging av kommunale og offentlige servicekontorer.* Rapport
St.meld. nr. 85 (1982-1983) *Om sysselsettingen og arbeidsmarkedspolitikken*
St.meld. nr. 39 (1991-1992) *Attføringsmeldingen*
St.meld. nr. 35 (1994-1995) *Velferdsmeldingen*
St.meld. nr. 23 (1997-1998) *Om opplæring for barn, unge og vaksne med særskilde behov*
St.meld. nr. 21 (1998-1999) *Ansvar og meistring (Rehabiliteringsmeldingen)*
St.meld. nr. 50 (1998-1999) *Utjamningsmeldinga*
St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*
St.meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*
St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*
St.meld. nr. 19 (2003-2004) *Et velfungerende arbeidsmarked*
St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*
St.prp. nr. 61 (1999-2000) *Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000*
St.prp. nr. 1 (2000-2001) Finansdepartementet
St.prp. nr. 1 (2003-2004) Arbeids- og administrasjonsdepartementet
St.prp. nr. 1 (2002-2003) Sosialdepartementet
St.prp. nr. 1 (2003-2004) Sosialdepartementet
Strukturkommissionen, (2004). Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Danmark
Struyven, L. og Steurs, G. (2003) *The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands.* Working Paper, OECD
Sørensen, R. J. (2003) *Er det nok å la ledere lede – eller må de presses? Bruk av eierskap, kontrakter og konkurranse i offentlig tjenesteyting.* Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift vol. 19
Sørensen, B. Aa. (2002) *Det nye arbeidslivet – et ekskluderende arbeidsliv?* Rehabiliteringsmagasinet BRIS nr. 1
Sørensen, B. Aa. (2004) Arbeidsforskningsinstituttet. Referert i Aftenposten 18.4.2004
Terum, L. I. (2003) *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten.* Kommuneforlaget
Thommesen, H., Normann, T. og Sandvin, J. T. (2003) *Individuell plan. Et sesam sesam?* Kommuneforlaget
Thommesen, H. (2004) *Lysark fra temadag om individuell plan. 1.3.2004.* Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR)
Torp, H., Edvardsen, D. F. og Kittelsen, S. A. C. (2000) *Evaluering av formidling.* ISF og Frischsenteret
Trygderetten (2003) *Ny velferdsforvaltning – Klage og ankeordning.* Notat til utvalget
Trygderetten (2004) *Årsmelding 2003*
Underlid, K. (2004) *Upublisert materiale.* Høgskolen i Bergen
Vedi, C. og Øverli, B. (1998) *Basisgrupper – et egnet verktøy for tidlig oppfølging av sykmeldte?* SINTEF IFIM
Vik-Mo, B. og Nervik J. A. (1999) *Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp.* NTNU, Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Wikman, A. og Marklund, S. (2003) *Tolkningar av arbetssjuklighetens utveckling i Sverige*

Wilson, J. Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It.* Basic Books

Winter, S. C. *Forvaltningen av velferdspolitikken i Danmark.* Vedlegg til St.meld. 14 (2002-2003)

Øverby, E. (2004) *Hva kan vi lære av Danmark? - Desentralisering, new public management og nettverk-styring i dansk velferdsforvaltning.* NOVA

Aakvik, A. (2003) *Estimating the Employment Effects of Education for Disabled Workers in Norway.* Universitetet i Bergen. Reprint Series No. 262

Aakvik, A., Holmås, T.H. og Kjerstad, E. *A (2003) Low-Key Social Insurance Reform – Effects of Multidisciplinary Outpatient Treatment for Back Patients in Norway.* Universitetet i Bergen

Annen litteratur

Aetat Arbeidsdirektoratet (2004) *Benchmarking av dagpengeprosessen*

Bergh, E. (1999) *Bedre kommunal tjenesteyting.* Universitetsforlaget

Besley, T. og Ghatak, M. (2003) *Incentives, Choice and Accountability in the Provision of Public Services.* London School of Economics

Brekke, K. R og Hagen, K. P. (1999) *Offentlig sektor som tilbyder eller produsent? – Noen synspunkter på oppgavefordeling mellom privat og offentlig sektor.* SNF-rapport

Busch, T. og Vanebo, J. O. (2001) *Bestiller-utfører modeller.* TØH-serien

Dalen, D. M., Grytten, J. og Sørensen, R. J. (2002) *Mer penger eller mer for pengene. Organisering og finansiering av norske sykehus.* Forskningsrapport nr.16, Handelshøyskolen BI

Fimreite, A. L. (2003) *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter.* Rokkansenteret, Rapport 8

Forseth, U. og Rasmussen, B. (red) (2002) *Arbeid for livet.* Gyldendal akademisk

Grytten, J. og Sørensen, R. J. (2002) *Betydningen av eierskap, finansiering og konkurranse i sykehussektoren.* Universitetsforlaget, Tidsskrift for velferdsforskning

Hagen, K. P. (2000) *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.* Cappelen akademisk forlag

Hagen, T. P. og Sørensen, R. J. (2001) *Kommunal organisering.* Universitetsforlaget

Innst. S. nr. 250 (2002-2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*

Jenssen, J. I. og Robertsen, K. (2000) *Kommunal økonomi – i et styringsperspektiv.* Høyskoleforlaget

Joumard, I., Kongsrud, P. M., Young-Sook Nam og Price, R. (2003) *Enhancing the effectiveness of public spending: Experience in OECD countries.* Paper

Kjønstad, A. (red) (1998) *Folketrygdloven med kommentarer.* Ad notam Gyldendal

KOU 2003:4 *Velferd, virkelighet og visjoner.* Oppsummeringskapitlet fra Velferdsutvalget, Kommunenes Sentralforbund

Lyngstad, R. (2003) *Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret.* Fagbokforlaget

NOU 1985: 8. *Lov om sosiale tjenester mv.*

NOU 1996: 5 *Hvem skal eie sykehusene?*

NOU 2000: 27 Et inkluderende *arbeidsliv (Sandmanutvalget)*

NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*

NOU 2004: 3 *Yrkesskadeutvalget (Kjønstadutvalget)*

NOU: 2000: 19. *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse. En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer*

OECD (2002) *Distributed Public Governance. Agencies authorities and other government Bodies*

Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)*

Rattsø, J. (2003) *Vertical Fiscal Imbalance in a Welfare State: Norway.* I Rodden J., Eskeland G. og Litvack J. (eds.), *Macroeconomic Stability in Decentralized Countries: The Challenge of Hard Budget Constraints,* Cambridge, Mass.: MIT Press

St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*

St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*

St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*

Statistisk sentralbyrå (2003) *Dette er Norge*

Statskonsult (2001) *I god form. Tilknytningsformer i staten.* Rapport

Statskonsult (2001) *Statlige omorganiseringer og fornyelse av offentlig sektor – utviklingstrekk og utfordringer.* Rapport

Statskonsult (2001) *Styring til besvær? Perspektiver rundt styring av statlige virksomheter.* Temahefte

Statskonsult (2001) *Virkemiddelbruk og sektorstyring. Om virkemiddelbruk på liberaliserte sektorer.* Rapport

Statskonsult (2003) *Tilskudd til barnehager. En vurdering av statens kontrollbehov ved alternative finansieringsmodeller.* Rapport

Stiftelsen Frischsenteret (2004) *Arbeidsmarkedsetaten og Sosialtjenesten.* Arbeidsnotat

Sørensen, R. J. og Dalen, D. M. (2001) *Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor.* Handelshøyskolen BI, forskningsrapport

Sørensen, R. J. og Grytten, J. (2000) *Erfaringer med markedsstyring i norsk helsetjeneste.* Tidsskrift for velferdsforskning, årgang 3, nr. 1

Sørensen, R. J., Borge, L. E. og Hagen, T. P. (1999) *Effektivitet i offentlig tjenesteyting.* Fagbokforlaget

Tranøy, B. S. og Østerud, Ø. (red) (2004) *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring.* Makt- og demokratiutredningen, Gyldendal akademisk

Veggeland, N.(2000) *Den nye regionalismen.* Fagbokforlaget

Woxholth, G. (1996) *Arbeidsmarkedstiltakene og forholdet til forvaltningsloven.* Notat

Østerud, Ø., Engelstad, F. og Selle, P. (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra makt- og demokratiutredningen.* Gyldendal akademisk

Aarsæter, N. og Vabo, S. I. (2002) *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge.* Samlaget

Vedlegg 1

Dagens fordeling av ansvar og oppgaver mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Trygdeetatens ansvar og oppgaver:

Inntektssikring og andre ytelser

Forvaltningsansvaret omfatter informasjon, vurdering av vilkår for tildeling, beregning/utmåling og utbetaling av ytelse for følgende ordninger:

- alderspensjon
- tidsbegrenset uførestønad
- uførepensjon inkl yrkesskadetrygd
- ytelser til gjenlevende ektefelle
- barnepensjon
- krigspensjon
- rehabiliteringspenger (under rehabilitering og i påvente av attføring)
- sykepenger (arb.takere og selvstendige)
- avtalefestet pensjon med statstilskudd (AFP)
- overgangsstønad (ensl. forsørgere)
- fødselspenger
- adopsjonspenger
- svangerskapspenger
- engangsstønad ved fødsel og adopsjon
- kontantstøtte
- barnetrygd
- grunnstønad
- hjelpestønad
- stønad til barnetilsyn (ensl. fors. og etterlatte)
- utdanningsstønad (ensl. fors. og etterlatte)
- gravferdshjelp
- tilskudd til anskaffelse av bil
- fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag
- bidragsforskudd

Tjenester mv.

- Bidra til å forebygge/redusere sykefravær
  - Systemrettet bistand til virksomheter (bistand med kompetanseutvikling, informasjon og veiledning, forvaltning og finansiering av økonomiske virkemidler, jf. Intensjonsavtalen)
  - Rådgivning til arbeidsgivere i enkeltsaker, jf. Intensjonsavtalen)
  - Oppfølging av sykmeldte (informasjon, motivasjonsarbeid, rådgivning og veiledning, og vedtak om aktiv sykmelding mv.)
  - Oppfølging av enslige forsørgere som mottar overgangsstønad (samme oppgaver som under punktet foran, samt administrere brukermedvirkningsordningen)
- Reaktivisering av uførepensjonister (informasjon, vurdere arbeidsevne/utplukk, motivasjonsarbeid, rådgivning og veiledning)
- Utarbeide individuell oppfølgingsplan, og oppfølging av alle som får tidsbegrenset uførestønad
- Tildeling av tekniske hjelpemidler (i arbeid og til bedring av funksjonsevnen) [1]
  - Forhandlinger m/leverandører, innkjøp av hjelpemidler
  - Hjelpemiddelforvaltning (lagerstyring, vedlikehold og reparasjon)
  - Utprøving, tilpasning av visse typer av hjelpemidler som kommunene mangler kompetanse på

Refusjon av utgifter til helsetjenester mv. og administrasjon av visse helserelaterte tjenester

- Refusjon til div. helsepersonellgrupper (allmennleger, fysioterapeuter, psykologer, tannleger, kiropraktorer, logopeder og ortopeder mm.)
- Refusjon til apotek, poliklinikker, private laboratorier og røntgeninstitutt
- Utgifter til behandling i utlandet
- Administrere syketransportutgifter, oppholdsutgifter (i forbindelse med reise til lege, sykehus mv.) og skyssvederlag for helsepersonell
- Utgifter til legemidler
- Refusjoner for oppholdsutgifter i visse helseinstitusjoner og opptreningsinstitusjoner
- Bidrag til spesielle formål
- Administrere fastlegeordningen
- Administrere egenandelsordningen
- Administrere «Kjøp av helsetjenester innenlands og i utlandet»
- Dekning av utgifter til behandlingshjelpemidler og andre hjelpemidler og opptrening i bruk av disse (herunder høreapparater, ortopediske hjelpemidler og sykepleieartikler)
- Forhandlinger m/leverandører av tekniske hjelpemidler og verksteder for disse

Andre oppgaver
- Administrasjon av visse særytelser utenom folketrygden
- Forvaltning av visse særinntekter (refusjon ved trafikkskade, yrkesskade, bidragspliktige mv.)
- Administrasjon av arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret

Aetats ansvar og oppgaver:

Inntektssikring
Forvaltningsansvaret omfatter informasjon, vurdering av vilkår for tildeling, beregning/utmåling og utbetaling av ytelse for følgende ordninger:
- Dagpenger ved arbeidsledighet
- Attføringspenger (ytelser til livsopphold)
- Attføringsstønad (tilleggsytelse)
- Stønad for personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak
- Stønad til personer som har brukt opp sine dagpengerrettigheter (ventestønad)
- Ventelønn (lønn for statsansatte som er oppsagt)
- Mobilitetsfremmende stønader
- Ettergivelse av krav
- Saker etter gjeldsordningsloven

Tjenester
- Avklaring og formidling av arbeidssøkere (ordinære og yrkeshemmede)
  - Registrering av arbeidssøkere og ledige stillinger
  - Informasjon om ledige stillinger, rettigheter og plikter, om arbeidslivet og arbeidslivets krav og utdanningsmuligheter mv.
  - Veiledning om yrkes- og utdanningsmuligheter
  - Bistand til kompetansekartlegging og handlingsplanlegging
  - Tilvisning til ledige stillinger
- Kvalifisering av arbeidssøkere (ordinære og yrkeshemmede) gjennom arbeidsrettede tiltak
  - Vurdering/utredning av aktuelle tiltaksdeltakere
  - Utlysning, forhandling om og innkjøp av arbeidsmarkedstiltak
  - Oppfølging av tiltaksarrangører
  - Tilståelse av arbeidsmarkedstiltak
  - Oppfølging av personer på tiltak
- Tjenester som Aetat yter overfor arbeidsgivere mv.
  - Bedrifts- og bransjekontakt
  - Informasjon om tilgjengelig arbeidskraft og formidlingsbistand til arbeidsgivere
  - Tilståelse av arbeidsmarkedstiltak rettet mot arbeidsgivere
  - VikarNett
  - Informasjon og oppfølging ved masseoppsigelser
- Andre oppgaver
  - Arbeidskraftsberedskap
  - Statistikkproduksjon, arbeidsmarkedsanalyse og informasjon til allmennheten
  - Administrere jobbskapingsprosjekter, etablerersentra og div andre prosjekter

Sosialtjenestens ansvar og oppgaver:

Inntektssikring/stønader
- Økonomisk sosialhjelp
- Omsorgslønn

Tjenester mv.
- Generell forebyggende virksomhet
- Samarbeid med andre deler av forvaltningen
- Samarbeid med frivillige organisasjoner
- Medvirke til å skaffe bolig til grupper som ikke selv klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet
- Informasjon, råd og veiledning
- Hjemmehjelp, praktisk bistand og opplæring
- Utarbeidelse av individuell plan
- Avlastningstiltak
- Støttekontakt
- Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester for dem som har behov for det pga. funksjonshemming, alder eller sosiale problemer
- Råd, veiledning og hjelpetiltak overfor rusmiddelmisbrukere og pårørende
- Behandlingsopplegg for rusmiddelmisbrukere, herunder institusjonsopphold