

**Mandal kommune**Arkiv: F0  
Saksmappe: 04/02192-1  
Saksbehandler: Norman Udland**Saksfremstilling**

| Utvalgssaksnr | Utvalg    | Møtedato |
|---------------|-----------|----------|
| 039/03        | Ordfører  | 21.09.04 |
| 022/04        | KOMITE II | 05.10.04 |
| 087/04        | Bystyret  | 21.10.04 |

**SAMORDNING AV AETAT TRYGDEETATEN OG SOSIALTJENESTEN****Forslag til VEDTAK:**

Høringsuttalelse til NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning: Mandal kommune anbefaler Stortinget å gå inn for modell 2 i utredningen: "Kommunal arbeidslinje". Dette innebærer at alle oppgaver og virkemidler knyttet til arbeid og vurdering av arbeidsevne, blir overført til kommunene. De øvrige oppgavene forutsettes organisert i en statlig pensjonsetat.

Følgende forutsetninger må legges til grunn for en vellykket reform:

- Tilstrekkelig ressurser må følge oppgaven
- Samordning av gjeldende lov- og avtaleverk
- Utvikling av felles EDB systemer
- Interkommunalt samarbeid om de mest krevende oppgavene.

•  
SAKSORDFØRER:

**Vedtak i Ordfører - 21.09.2004:**

Ordfører har fordelt saken til Komite II.

**Behandling i KOMITE II - 05.10.2004:**

Rådmannens forslag enstemmig vedtatt.

**Innstilling i KOMITE II - 05.10.2004:**

Høringsuttalelse til NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning:

Mandal kommune anbefaler Stortinget å gå inn for modell 2 i utredningen :  
"Kommunal arbeidslinje". Dette innebærer at alle oppgaver og virkemidler knyttet til arbeid og vurdering av arbeidsevne, blir overført til kommunene. De øvrige oppgavene forutsettes organisert i en statlig pensjonsetat.

Følgende forutsetninger må legges til grunn for en vellykket reform:

- Tilstrekkelig ressurser må følge oppgaven
- Samordning av gjeldende lov- og avtaleverk
- Utvikling av felles EDB systemer

Interkommunalt samarbeid om de mest krevende oppgavene.

SAKSORDFØRER: Inga Fjeldsgaard.

#### **Behandling i Bystyret - 21.10.2004:**

Innstillingen enstemmig vedtatt.

#### **Vedtak i Bystyret - 21.10.2004:**

Høringsuttalelse til NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning:  
Mandal kommune anbefaler Stortinget å gå inn for modell 2 i utredningen :  
"Kommunal arbeidslinje". Dette innebærer at alle oppgaver og virkemidler knyttet til arbeid og vurdering av arbeidsevne, blir overført til kommunene. De øvrige oppgavene forutsettes organisert i en statlig pensjonsetat.

Følgende forutsetninger må legges til grunn for en vellykket reform:

- Tilstrekkelig ressurser må følge oppgaven
- Samordning av gjeldende lov- og avtaleverk
- Utvikling av felles EDB systemer

Interkommunalt samarbeid om de mest krevende oppgavene.

Vedlegg:

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

Utrykte vedlegg:

Ingen.

#### **Bakgrunn:**

Et enstemmig Storting ba høsten 2001 Regjeringen om å utrede en sammenslåing av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten og legge fram saken innen et år. Regjeringen la fram St.meld. nr 14 i desember 2002 med forslag om uendret funksjonsdeling stat – kommune og forslag om samarbeid stat – kommune i en felles førstelinjetjeneste. Et flertall av Ap, SV, Sp og Frp ba i mai 2003 Regjeringen om å utrede på nytt. Flertallet *"ønsker en utredning om hvordan vi kan etablere en felles etat, et velferdskontor, der virkemiddelapparatet til*

*arbeidsmarkedssetaten, trygdeetaten og sosialkontoret tas i bruk i saksbehandlingen overfor den enkelte bruker av tjenesten. Flertallet har ikke tatt standpunkt til hvorvidt en slik felles etat bør være statlig eller kommunal, og vil derfor be om en utredning av begge deler."*

Regjeringen oppnevnte sommeren 2003 et rent ekspertutvalg til utredningen, dominert av forskere – med prof. Rattsø som leder. Utvalget skulle utrede løsninger med en felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten – både i statlig og kommunal regi. Utvalget skulle også vurdere modeller beskrevet i St.meld. nr 14 og eventuelt andre modeller. Det ble samtidig opprettet en referansegruppe på 33 medlemmer med 1 representant hver fra mange organisasjoner for brukere, ansatte og NHO, HSH og KS.

Utvalget avga sin utredning til sosialdepartementet 29.juni 2004. (NOU 2004:13) Denne er sendt på høring blant annet til kommunene med høringsfrist 1.november.

### Utvalgets anbefalinger

Utredningen foreslår en todelt statlig modell: en etat for arbeid og inntekt og en pensjonsetat.

**Etaten for arbeid og inntekt** er forslått ansvar for alle ytelser og tjenester rettet mot personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som trenger hjelp som følge av arbeidsløshet eller manglende arbeidsevne. D.v.s. alle Aetats oppgaver og alle trygdeetatens tiltak og ytelser rettet mot befolkningen i yrkesaktiv alder, herunder bl.a. uførepensjon, sykepenger og arbeid med avtaler om Inkluderende Arbeidsliv. Etaten skal også ha ansvar for en ny statlig arbeidssøkerstønad for personer som i dag mottar kommunal sosialhjelp og som vurderes som "reelle arbeidssøkere", men uten dagpengerettigheter. Det er antydnet at dette kan omfatte om lag halvparten av sosialhjelpsmottakerne.

**Pensjonsetaten** foreslås å få ansvar for alderspensjon, barnetrygd og kontantstøtte, fødsels- og adopsjonsstønad, grunn- og hjelpestønad, refusjoner av helseutgifter og administrasjon av helserelevante tjenester og fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag. Store deler av pensjonsetatens funksjoner skal kunne sentraliseres, og etaten forutsettes derfor ikke å ha egne lokalkontorer.

**Kommunene** foreslås å beholde ansvaret for sosialkontorene og den økonomiske sosialhjelpen. Den nye arbeidssøkerstønaden vil trolig likevel reise spørsmål om en oppgaveoverføring og uttrekk på flere milliarder i kommunenes økonomiske rammer. Utredningen gir ikke klare svar om dette.

Etaten for arbeid og inntekt må utforme en førstelinjetjeneste og kontorstruktur i samarbeid med bl.a. kommunene. Utvalget mener etatens førstelinje så langt som mulig må samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunene.

### Vurdering:

#### **Kommunenes Sentralforbund**

Landstinget i KS vedtok enstemmig i januar i år: *"Videre samordning av Aetat, trygdeetat og de kommunale sosialtjenester er nødvendig, men det må samordnes av kommunene for å ivareta brukernes behov."*

Sentralstyret vedtok enstemmig 30.april i år: *"KS ser det som en prioritert oppgave å få gjennomslag for en løsning i tråd med Landstingets vedtak"*

## **Nytt departement**

Fra 1. oktober i år vil Regjeringen opprette et Arbeids- og sosialdepartement. Dermed blir dette saksområdet som tidligere har vært fordelt under flere departementer, samlet under ett departement. Dette er trolig også signal om sterkere framdrift.

## **Kommunenes rolle**

Kommunesektoren er avhengig av effektiv iverksetting av arbeidslinja i velferdspolitikken fordi :

- kommunesektoren og andre offentlige tjenester må ha et finansieringsgrunnlag.
- den sterke veksten i trygdeutgifter til befolkning i yrkesaktiv alder fortrenger finansiering av kommunesektorens oppgaver. Veksten i år er på over 10 mrd kroner.
- kommunene er store arbeidsgivere som vil trenge mye arbeidskraft.
- sysselsetting og arbeid gir de fleste lokalsamfunn mer optimisme og trivsel enn trygdemottak.

I minst like sterk grad er effektiv iverksetting av arbeidslinja i velferdspolitikken avhengig av kommunesektoren. Det er to store samarbeids- og samordningsutfordringer lokalt som må møtes for å få en ny arbeids- og velferdsforvaltning til å fungere godt. Den ene er å handtere spenningene mellom etatene og ansatte i integreringen av en ny lokal velferdsforvaltning, en personalpolitisk- og omstillingsutfordring, som vil bli krevende noen steder. Den andre gjelder samarbeidet med de viktigste lokale omgivelsene, næringslivet, andre kommunale tjenester, lokale brukerorganisasjoner, andre frivillige organisasjoner m.v.

Eksisterende spenninger mellom etater med ulik kompetanse og organisasjonskulturer og behov for samarbeid mot tilgrensende velferdstjenester, er så krevende at dette lokalt vanskelig kan gjennomføres uten en sterk og aktiv lokal samordningskraft. Det er vanskelig å se andre alternativer enn kommunen som vil kunne drive dette gjennom lokalt. Alle kommuner har erfaring med å løse samordningsutfordringer.

Dette perspektivet blir i noen grad borte i NOU 2004 : 13 , fordi utredningen i for stor grad har en etatsintern forståelse med mye fokus på oppgavefordeling, organisasjonskart og modeller.

## **Erfaringer med samordning i kommunene**

Flere norske kommuner har de senere år gjort seg erfaringer med samordning av tjenester i grensefeltet mellom arbeidsformidling og sosiale tjenester. En gjennomgående kommunal erfaring synes å være at tilpassede tiltak og tett oppfølging er en avgjørende suksessfaktor for brukere med skiftende motivasjon. Brukerne trenger tverrfaglig oppfølging med både sosialfaglig bistand og hjelp til arbeidsøking. Kommunene har det seneste tiåret redusert antallet sosialhjelpsmottakere med 50.000, eller ca 30 %, mens antallet mottaker av uførepensjon i samme periode er økt med 75.000, eller ca 25 %. En viktig årsak til Aetats problemer med å få langtidsledige og personer på attføring over i lønnet arbeid, er trolig deres mangel på tilpassede tiltak og en tett, tverrfaglig oppfølging.

Kommunens erfaringer har gjennomgående vært positive. Dette gjelder også for de erfaringer Mandal kommune har gjort seg på området.

**Levekårsenheten** har gjennom sosialtjenesten etablert en tiltaksavdeling på to ansatte som jobber målrettet på tilbakeføring til egen inntekt. Dette krever tett samarbeid internt og mot aetat, trygdekontor, helsetjenester (psykiatri/lege) og næringslivet. Tiltaket startet som et prosjekt for å dokumentere at man gjennom å bruke ressurser på tett klientoppfølging ut mot behandlingsapparat/trygdekontor og arbeidskontor/næringsliv – ville tjene inn kostnaden det krevde å etablere tiltaket. I tillegg kommer individuelle livskvalitetsgevinster som bl.a. arbeid, selvtillit og egen inntekt. Oppsplitting av tilbud til denne gruppen har vært en

barriere, men sosialtjenesten er pålagt å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer, når det kan bidra til å løse de oppgaver en er pålagt etter lov om sosiale tjenester.

Erfaringen så langt er at tiltaket har klart å oppnå gevinster som antatt (jf. Resultat pr. oktober 2003 – da var 18 personer overført fra ren sosialhjelp til andre tiltak, innsparing ca. 1,5 mill. kr.)

De som arbeider i tiltaksavdelingen sier det slik: "Problemet er ikke at tilbudene ikke finnes, men klientene har store problemer med for eksempel å møte opp til avtaler, jobbintervju, timen de endelig har fått hos spesialist osv. Møter de ikke opp, blir det avslag på for eksempel uføretrygdsøknad. Stikkord er samordning av tjenestetilbud og oppfølging sammen med brukeren ut til offentlige kontorer, behandlingstimer og bedrifter. Da er det lettere å nå målet om riktige tjenester og ytelser for den enkelte ift. sykdom, skade eller lyte. Internt i kommunen ser vi at samordning av legetjenesten, sosialtjenesten, rehabiliteringstjenesten og avdeling for psykisk helse i Levekårsenheten – sammen med Tjenestetorget kan bidra til et mer samordnet tilbud til innbyggerne. De største utfordringene ligger på forskjellige ikt- verktøy og svært spredt lokalisering av tjenestestedene.

**Mandal Tjenestetorget** har nå vært i drift 1 1/2 år. En målsetning er å bli et offentlig servicekontor (OSK) og samarbeidet med A-etat og trygd tar til nå i høst. Tjenestetorget ser for seg en samkjøring av tjenester mellom stat og kommune som virker effektive, koordinerende og helhetlige og som ivaretar de forventninger og krav som den enkelte kunde og samfunn til enhver tid stiller. I dag har vi liten kapasitet i forhold til flere ansatte, men med godt utbygd IKT-verktøy og flinke medarbeidere er muligheter for en utvidelse av tjenesteytingen.

Det er skuffende at kommunealternativet ikke er gitt en bredere vurdering i utredningen. Det burde kanskje også vært utredet en "kommunemodell light" som er mer pragmatisk og med mindre økonomiske risiko for kommunene, hvor kommunene overføres ansvar for jobbformidling og forvaltning av dagpenger, atferding og arbeidsmarkedstiltak. Det ville være en enklere, trolig mer effektiv og langt mindre kostnadskreven løsning enn utvalgets forslag om en stor og kostbar omorganisering av *to statsetater*. Overføring av A-etats-oppgavene til kommunene ville gi behov for bare en omorganisert statsetat.

Etter administrasjonens syn er forslagene fra utredningen for svake for å kunne iverksette arbeidslinja på en effektiv måte. Kommunenes rolle og motivasjon for lokal samordning i iverksetting av arbeidslinja, blir redusert dersom dette gjennomføres. Det kan være et høyverdig motiv for kommunene å få gjøre innsatser som begrenser kostnadene for statsetatene, men de fleste kommuner ville bli sterkere motivert om deres innsats kom egen kommune mer direkte til gode.

Innføringen av en ny jobbsøkerstønning for "reelle arbeidssøkere" kan skape konflikter om oppgaveforskyvinger, gråsoner og uttrekk av kommuneøkonomi. Dette forslaget innebærer at arbeid og inntektstaten og det kommunale sosialkontoret vil ha overlappende målgrupper uten å ha noen felles overordnet ledelse. Jobbsøkerstønning kan også forsterke et negativt bilde av mottakerne av kommunal sosialhjelp som "ikke reelle arbeidssøkere" og på den måten gjøre livet deres vanskeligere og arbeidet på sosialkontor tyngre.

Rent politisk kan det være en svakhet at forslagene i NOUen likner endel på forslag i St.meld. nr 14, som Stortinget sendte tilbake uten realitetsbehandling. Mange der ser trolig på denne samordningsreformen som initiert av Stortinget. Det kan innebære en større utålmodighet og mindre rom for å diskutere alternative tilnærminger og modeller enn de som Stortinget i to omganger har bestilt utredet.

### **Konklusjon:**

Administrasjonen anbefaler å gå inn for modell 2 i utredningen : "Kommunal arbeidslinje". Dette innebærer at alle oppgaver og virkemidler knyttet til arbeid og vurdering av arbeidsevne, blir overført til kommunene. De øvrige oppgavene forutsettes organisert i en statlig pensjonsetat.

Det er imidlertid en del forutsetninger som må ligge til grunn for at dette skal være vellykket:

- Tilstrekkelig ressurser må følge oppgaven
- Samordning av gjeldende lov- og avtaleverk
- Utvikling av felles EDB systemer
- Interkommunalt samarbeid om de mest krevende oppgavene.

Mandal rådmannskontor, 17.9.2004

Erik Hillesund  
rådmann

## Kapittel 2 Sammendrag

# 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.

### 2.1 Innledning

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

Arbeids- og velferdsforvaltningen, representert ved Aetat, trygdestaten 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 forsøringsbyrde. En økning 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 inndividuell 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 sosiale samfunnskontrakten som ligger i velferdsordningene. Tilbakemelding utvalget har fått fra brukere, organisasjoner og brukerrepresentanter peker en tydelig 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 brukerrrettet 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 tilpassning 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 internt.

*Trygdeetaten* forvalter stønader for personer både i og utenfor arbeidssyksen, og som dekker livsløpet fra vugge til grav. Etatens oppgaver er fordelt på tre hovedområder: arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helseytelser m.v. En rekke av disse ytelsene og tjenestene skal bli å 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 sikkerhetsnett med inntektstilskning og annen bistand for personer som er uten tilstrekkelige midler å leve av, og/eller som har sosiale eller helsemessige problemer som hindrer den i å skaffe seg egen/histrekkelig bidragsrettede tiltak, men har mange ulike oppfølgingsmåttak, spesielt overfor brukere med sammenfattede behov.

*Trygdeetaten* er et sentralt og uavhengig ankerorgan for både trygdeetaten og Aetat. Både trygde-

retten og de tre etatene/tjenestene er grundig beskrevet i kap. 3 i utvalgets rapport.

## 2.3 Samarbeid og brukerrøtting 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 og 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 innlagt 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 Telemarketsforskning. Evalueringen viser at samarbeid mellom kommunene og de statlige tjenestene er utbredt, selv om ikke alle har etablert formelle fora eller formelle samarbeidsrutiner. Telemarketsforskning konkluderer også med at samarbeidet bidrar til at brukere i mindre grad enn før, blir sendt på en uønsket 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 i 17 steder. I tillegg gir en rekke andre forsk og samlokaliseringer nyttige erfaringer. Det gjelder f.eks. forsøksprogrammet «Helhetlige, samordna

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

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 helsejennesten (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 helseytelser og sosialtjenesteloven) er et viktig redskap for samarbeid mellom sektorene. Arbeidsgivere er viktige samarbeidspartnere for å få personer med sykdoms- eller ledighetsproblemer tilbake til arbeid, og som tilbydere av ulike arbeidsmarkedsstiltak. Brukerorganisasjoner er viktige samarbeidspartnere i etatens bestrebelser for brukerrøtting, og andre frivillige organisasjoner som medspillere i rustrelatert arbeid.

Arbeidet med brukerrøtting står sentralt i de tre arbeids- og velferdsetatene. Brukerøtting omfatter også brukerrøtting. Grunnlaget for etatens arbeid med brukerrøtting 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 arbeidsmarkedsytelser foreslår å ta inn en slik bestemmelse.

Trygdeetatens verdigrunnlag for brukerrøtting er nedfelt i etatsens verdibok, strategiplan og andre styringsdokumenter. Aetats verdigrunnlag er nedfelt i et servicedokument og en omdømmeplan som brukes aktivt for å sikre brukerrøtting av organisasjonen. Sosialtjenestens felles verdigrunnlag for brukerrøtting og brukerrøtting er i første rekke forankret i sosialtjenesteloven med merknader og rundskriv, og i de profesjonelle sosialarbeidernes yrkesetiske grunnlagsdokument. Samarbeid mellom etatene og arbeid med brukerrøtting 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 Stor-

britannia og Nederland, de vedtatte reformene i Tyskland, og tidligere og planlagte reformer i Danmark. I tillegg er det gitt en kort omtale av organisering i Sverige, Finland og Australia.

Begrunnelsene og målsetningene 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 handlingsfriheten. Målsettingen for reformene har vært å snu denne utviklingen ved å mobilisere større deler av befolkningen i yrkesaktiv alder, øke arbeidskrattbudet og sysselsettingen og derved redusere de offentlige utgiftene. Betydningen av arbeid som det viktigste virkemidlet for å forandre fattigdom og sosial ekskludering har også stått sentralt. Reformene i arbeids- og velferdsforvaltningen har også vært sterkt preget av arbeidet med å brukerrøtting og effektivisere offentlig sektor.

Tilnærningen til problemene har mange likhetsstrekk 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 sikkerhets-systemene. 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 kommuner utviklet egne aktiviseringsprogrammer med klare paralleller til det statlige systemet for personer med arbeidsledighetsstrygd. 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 likhetsstrekk 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.

takt og interaktiv samhandling med brukerne står bære ved sin begynnelse. Når slike nye kontaktpor- mer 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 utviklingsstrekk av betydning for arbeids- og velferdsforvaltningen er nær- mere omtalt i kap. 5.

**2.6 Målene for en organisasjonsreform**

- Regeringen 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 for- skjeller. 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 perma- nent svekket arbeidsevne.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skaper ikke arbeidsplasser, men kan legge til rette for at den enkelte skal kunne fungere i arbeidslivet. Arbeids- markedet er mer sammensatt enn tidligere, og still- ler andre kvalifikasjonskrav. Ved vurdering av hvil- ke kvalifiseringstiltak som kan være hensiktsmes- sige, og ved tilretteleggende tiltak på arbeidsplas- sen, bør forvaltningen ha en profesjonell og god samhandling med arbeidsgiverne. Sett fra samfun- nets 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 til- nærming til den enkelte bruker, der alle aktuelle virkemidler blir vurdert. Fokus på arbeid og ar- beidsmuligheter må settes så tidlig som mulig i en stønadssfase.

ferdspolitikken og arbeids- og velferdsforvaltnin- gen.

Den langsiktige demografiske utviklingen tilsa- er at det å bringe en større del av arbeidssyrtken inn i aktivt arbeid vil være den største utfordringen i årene framover. Men også effektene av en tilta- kende globalisering og internasjonal regionalise- ring (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 skattegrunn- laget 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 repre- senterer en annen hovedutfordring for arbeids- og velferdsforvaltningen. Slike endringer gir seg ut- slag på to plan. For det første ved at velferdsforvalt- ningens brukere bl.a. som følge av et stadig høyere utdanningsnivå har større forventninger om indivi- duell og kompetent behandling når de møter vel- ferdforvaltningen. 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 snævre kjernefamil- jen, og til hvilket omsorgsansvar vi forventer at det offentlige skal ta seg av. Endringer i folks forvent- ninger og roller gir dermed arbeids- og velferdsfor- valtningen utfordringer av både kvalitativ og kvant- itativ art.

Dette er nye av bakgrunnen for at det de seint- re 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 virksom- hetene i stand til å innrette seg etter brukernes behov og tilbakemeldinger. Sentrale grep har vært fristilling av offentlig institusjoner, både organisa- torisk og gjennom en mindre detaljert styring av den løpende virksomheten, og bruk av konkurran- se som styringsvirkemiddel. Arbeids- og velferds- forvaltningen har vært med på denne utviklingen. Ved en omorganisering må en imidlertid nytte mu- ligheten til å vurdere på nytt om de mulighetene nye styrings- og organisasjonsformer gir, er utnyttet godt nok.

Den teknologiske utviklingen for arbeids- og velferdsforvaltningen representerer også en sær- skilt utfordring, men først og fremst økte mulighe- ter. Virksomheten i de tre tjenestene hviler alle- rede i dag tungt på omfattende bruk av IKT-verk- tøy. Men utnyttelse av IKT som en ny vet til kon-

- Førsteltnen tilbyr integrerte kjernejenester som formidling, aktiviseringsstiltak og ytelse i jobbsentre som har et klart arbeiderrettet fokus i møtet med brukeren.
- Tjenester innenfor pensjons- og helseområdet inngår i de fleste tilfeller ikke i denne førs- teltnens oppgaver.
- Ansvar for tjenester følger ansvar for inntekts- sikring.
- Økt bruk av konkurranse ibm. leveranser av integrerings- og arbeidsmarkedsjenester.

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 ytelse og tjenester for alle målgrupper. I Ne- derland er tjenestene i førstelinjen (formidling, avklaring) et samarbeid mellom to statlige or- gauer og kommunen, mens tjenestetilbudet el- lers følger av hvilke ytelse (statlige eller kom- munale) brukeren har rett til.
- I Finland er det etablert et samarbeid mellom stat og kommune om en felles tjeneste for bru- kere som har behov for mer omfattende bi- stand og bistand fra flere, mens øvrige brukere behjenses som før.
- Arbeidsgivernes ansvar for sosiale sikkerhets- ordningene for egne ansatte varierer. I Neder- land er arbeidsgivne pålagt et betydelig an- svar.

De spørsmål og problemstillinger som har vært reist knyttet til organiseringen av arbeids- velferds- forvaltningen i andre land er de samme som ved reformen i Norge. Den konkrete utformingen av organisasjonsmodellene og hvor langt man er kom- met i arbeidet med sanordning og en helhetlig or- ganisering varierer. Dette må etter utvalgets oppfat- ning 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 utviklingsstrekk**

Mange pågående samfunnsmessige utviklingsten- denser representerer klare utfordringer for vel-

26

17  
Kapittel 2

NOU 2004: 13  
En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Brukerne, både enkeltpersoner og bedrifter, skal kunne møte en arbeids- og velferdsforvaltning som er gjennomstyret av respekt for den enkelte, som tar utgangspunkt i hans eller hennes situa- sjon, og lar behovene til den enkelte bruker i stør- re 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 indi- vidnivå og systemnivå er viktige verktøy for å opp- nå god brukerretting og finne gode løsninger.

Utvalget ser på en samordning av arbeids- og velferdsjenestene og en helhetlig tilnærming til brukerne som avgjørende for å realisere en mer brukerrettet forvaltning. Hensynet til brukere med sammensatte tjenestebehov bør vektlegges spe- sielt. Sammensatte tjenestebehov skal møtes med et samordnet tjenestetilbud. God brukerretting må sier også at rettsikkerheten 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 (formålseffek- tivitet) og på at de tjenestene en yter frambringer uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet). En formålseffektiv drift krever en klar definisjon av formålet, og nødvendig handlingsrom for lokale og individuelle tilpasninger i tjenestetilbudet. En kost- nads effektiv 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 konsekven- ser som skjer i forhold til andre etater eller tjenes- ter.

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

Målene for en organisasjonsreform er nærme- re drøftet i kap. 6.

**2.7 Reformbehovet**

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

## 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 revidering av sider ved velferdsstatens organisering og virkemåte. Det er en voksende erkennelse at formålet med offentlig ansvar også kan ivaretas gjennom ulike andre virkemidler som lovgivning, finansiering, avtaler, og nye former for offentlig eterskap 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 hovedbegrepsene 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 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 uttrykkelig for-

sektoren er sentrale både som premissgivere og samarbeidspartnere for arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget vil særlig understreke betydningen av å sikre kontaktfatien mellom arbeidslivet og arbeids- og velferdsforvaltningen, og ser at samarbeidet mellom arbeidslivet og myndighetene i LA-arbeidet kan bidra til å nedkortere stønadstider og redusere innelåsing på stønader. Utvalget antar at problemene med lange stønadforløp 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 dobbelkompetanse i etatene, en kontorstuktur som er lite kostnadseffektiv, og muligheter for kostnadsoverføring. At ansvaret for arbeids- og velferds tjenestene er delt mellom stat og kommune, forsterker problemet med kostnadsoverføring. 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 brukeren, 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.

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 ikke er blitt fanget opp i tilstrekkelig grad, tross samarbeidsbestrebelse og justeringer i organiseringen. Det betydelige omfanget av langvarig stønadbruk indikerer også at innelåsing på passive stønader kan være et større problem enn rundtvinger. 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 brukergrupper 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 enetatsbrukere. 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 tiltakbrukeren overfor brukere som tiltakene har mest effekt for. Utvalget peker på at etatene hver for seg ikke har tilgang til det brede tiltakspekteret som kreves for å ivareta arbeidslinjen. Utvalget peker også på at det mangler tiltak for personer som står langt fra arbeidsmarkedet.

Arbids- og velferdsforvaltningen har en viktig rolle som portvokter 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 etatens kontroll påvirker innstrømming og utstrømming av brukere til etatene, og dermed etatens mulighet til å oppnå arbeidslinjemålet.

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

arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp, er derfor også et hovedmål for endringene 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 innsettstilte fra det offentlige. Bekymringen gjelder særlig det store antall personer sykdomsrelaterte ytelser.

Etter utvalgets syn er lange og sammensatte stønadforløp 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 betraktning av at alle de tre arbeids- og velferdsstatene har brukere som har vansker med å komme i arbeid eller forblir 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 bør på dette, men de dokumenterte resultatene til nå viser at problemene på langt nær er løst.

Ønsket om bedre brukerrorettet har vært et utgangspunkt for å vurdere behovet for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er vanskelig å måle måloppnåelse for brukerrorettet. 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 brukere og saksjoner og brukerrepresentanter om reformbehov. Disse peker entydig på bedre samordning som et klart brukerbehov. Som svakhet 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

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 oppgaveporteføje og utøver en stor del av offentlig sektor.
- Alle kommuner har samme lovpålagte rammebetingelser og dermed de samme statsplagte 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, rett demokrati inklusive innbyggernes mulighet for deltagelse i demokratiske prosesser, effektiv oppgaveløsning, samordning og brukretting, rettsikkerhet, likhet og likeverdighet og nasjonale økonomiske hensyn og andre mål som krever nasjonale løsninger. Ved vurdering av ansvarsplasingen for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, har utvalget utgangspunkt i disse verdier og hensyn, og de retningsslinjer for oppgavefordeling som Oppgavefordelingsutvalget trakk opp på basis av disse (NOU 2000: 22).

Verken opplisting av verdier og hensyn eller mer konkret formulerte retningsslinjer 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 retningsslinjene derfor være relevante.

Slik utvalget ser det, fanger Oppgavefordelingsutvalgets retningsslinjer opp tre sentrale dimensjoner; oppgaveløsning i forhold til geografisk nivå, organisering og styring i forhold til oppgaveområder. Med utgangspunkt i disse vektlegger utvalget tre hensyn som må ivaretas ved en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltning:

- Mange av oppgavene i arbeids- og velferdsfor-

valtningen krever geografisk nærhet til brukerne.

- Arbeids- og velferdspolitikken skal ivareta nasjonale hensyn. Lokalpolitikk kan bidra med lokal kunnskap, men forskjeller etter lokalpolitiske valg er lite ønskelig.
- Arbeids- og velferdsforvaltningen krever samordning over et bredt felt av tjenester og viktige 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 handlingsfrihet, 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. ordineret forvaltning, og forvaltningsbedrifter og andre virksomheter som er organisert som egne rettsubjekter. Offendige oppgaver hvor det ut fra et politisk styringsbehov ikke er nødvendig med statlig eierakt på oppgaveløsningen kan også styres gjennom inngåelse av kontrakter med eksterne, for eksempel private leverandører. Slik kontraktstyring krever et klart skille mellom bestiller- og utførelsesfunksjon.

Utvalget mener at oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse som hovedregel bør organiseres nær politiske organer og i forvaltningsorganer. Myndighetsutøvelse er knyttet til statens og kommunenes rolle som regulerende myndighet, godkjenningssmyndighet 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). Forvaltningsorganiserings styrke er at den fremmer rettsikkerhet, 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.

Kontraktstyringens 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 kostnader. En rekke forutsetninger, bl.a. knyttet til finansiering, må være på plass for at en ved kontraktstyring 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 kontraktstyring skal være effektiv 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 rettsubjekter være aktuelt framfor forvaltningsorganisering.

Kontraktstyring er allerede i bruk i stort omfang i Aetat. På oppdrag fra utvalget har Handels- og næringsdepartementet gjennomført en undersøkelse av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver som egner seg for eksternt produksjon. I følge utredningen er potensialet for kontraktstyring – for over 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 vis-

se sider ved hjelpemiddelforvaltningen kan vurderes.

Etter utvalgets syn må en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning utnytte fordelene ved kontraktstyring så langt som det finnes formålsførelig. 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 enkeltilbudet 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 livsoppholdstjenester. Det legger til rette for en mer effektiv gjennomføring av arbeidslinjen i velferdspolitikken.

Utvalget vil peke på at en tett organisatorisk samordning også vil kunne være et viktig bidrag til bedre brukretting. Stønadstype og stønadsprioritet kan tilpasses de aktiviteter og tjenester som det er aktuelt å gjennomføre. Ved at ytelses- og tjenestetilbudet kan vurderes av en og samme enhet vil behovet være mindre aktuelt å henvisne brukere med sammensatt behov til flere instanser. En tett organisatorisk samordning vil også kunne bidra til kostnadseffektivitet.

En organisatorisk samling av beslutningsansvaret for både tjenesteytning og ytelsesforvaltningen kan innledertid lett føre til at tjenesteytningen for stor grad blir preget av tjenesteytningens 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 innledertid 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 brukretting 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 kostnadsoverveining

En organisering som medfører at kostnader og brukere skyves over fra ordninger som gir inntektsrikning på midlertidig basis til varige stønadordninger, 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. Kostnadsoverveining mellom ulike instanser er en indikasjon på kasteballsproblemer på individnivå. Kostnadsoverveining er særlig uheldig når det fører til at personer som har en viss arbeidsevne inntak ender i en varig stønadssituasjon.

Dersom kostnadsoverveining 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 overveining fra harde (kommunale) budsjettrammer til myke (statlige) budsjettammer, særlig der inngangsvilkårene for rett til stønad er skjønnsmessige og ikke på en effektiv måte kan demme opp mot forsøk på overveining.
- Ansvar for ramnestyrt arbeidsrettede tiltak og tjenester og for relaterte rettighetsytelser stønader krever sterk samordning og helhetsvurdering for at kostnadsoverveining skal unngås.

#### Breddesammenheng eller spisset målrettethet i organiseringen

Eter utvalgets syn kan det ikke direkte ut fra tilgjengelig forskning og faglitteratur trekkes noen klare konklusjoner om organisasjoner med enydlige formål er mer formåls- og kostnadseffektive enn mer sammensatte organisasjoner.

Institusjonell beslutningsteori tilsier at det å etablere organisatoriske enheter av en viss størrelse med enydlige 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, mange fasetterte oppgaver og mange oppdragsgivere og

interesser. 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 oppfølging 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 tilrettelegge 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 omstillingsstregthet 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.

#### Rettsikkerhet

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 utvidet 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 klagebehandling bør skje på en måte som sikrer mest mulig uavhengighet mellom klageinstansen og vedtaksenheten.
- Klagebehandling 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 brukertrett 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 klagebehandling kan brukes både i forhold til læring og utvikling, som grunnlag for tilsyn og kontroll, og som grunnlag for å justere og korrigere praksis. Organiseringen av klage- og ankebehandling bør i størst mulig grad bidra til å sikre lik praksis og sakbehandling 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 arbeid, det med å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, og færre på trygd og sosialhjelp.
- Ny organisering må legge til rette for brukere og brukermidlene og sikre at brukere som har behov for ulike typer arbeids- og velferds tjenester 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 målene i en slik sammenheng.

Samordning av arbeids- og velferds tjenestene og en helhetlig tilnærming til brukerne er en overordnet foring for valg av ny organisasjonsmodell. Dette gjelder både i forhold til enkeltpersoner, og i forhold til samhandling med arbeidslivet. Spesielt vil utvalget vektlægge 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 formåls effektivt dritt ved mest mulig klarhet og enydlighet i målstruktur og ansvarshold. Organiseringen må ikke bidra til kostnadsoverveining 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 enydlig 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 dritt.

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.
- Brukere 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 førstelinje som representerer et enhetlig og samlet ansvar for alle virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, er det avgjørende for å oppnå et samordnet tjenestetilbud til enkeltpersoner og arbeidsgivere. Men det er også viktig at en kan få til godt samarbeid med andre instanser, spesielt helsevesen og utdanningssektoren.

Utvalget legger til grunn at all form for myndighetsutøvelse, inklusive bestillerfunksjon i forhold til tjenesteleveranser, bør organiseres i forvaltningsorganer. Arbeids- og velferds politikken skal ivareta viktige nasjonale hensyn. Forvaltningen må organiseres slik at dette kan ivaretas på en god måte. Lokalpolitikk kan bidra med lokal kunnskap, men forskjeller etter lokalpolitisk 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 beskrives 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 styringsbeholdet skal ivaretas inklusive statlige etaters tilknytning, 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 samordnet av de virkemidler som trengs for å gjennomføre arbeidslinjen i arbeids- og velferds politikken 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 brukertilrettelegging. 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. arbeidsledighet eller manglende arbeidsevne. Dette gir også formål velferdsforvaltningen skal ivareta; hjelp og inntektssikring som har med tilknytningen til arbeidslivet å gjøre og administreringen av de sterke regelstyrte ordningene knyttet til pensjoner, familieytelser og helseforhold.

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 reduserer arbeidsevne, én med ansvar for pensjoner, familieytelser og helseforhold.
- Modell 1: statlig arbeidslinje
- Modell 2: kommunal arbeidslinje
- 2 modeller hvor oppgavene samles i én organisasjon
- Modell 3: statlig énstatsmodell
- Modell 4: kommunemodell

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

#### Avgrensning 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 husvere 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 arbeidsledighet 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 trygdeetatens område dette, bl.a. dagpenger ved arbeidsledighet, atferdspenger, rehabiliteringspenger, tidbegrenset 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 arbeidsliv.

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 adopsjonstønad, grunn og hjelpestønad, refusjon av helseutgifter og administrasjon av helserelaterte tjenester, og oppgave knyttet til fasisettelse 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 kontraktsstyre. Om det er aktuelt å gå lenger vil bl.a. avhenge av om det kan etableres markeder med konkurranse. Spørsmålet om bruk av kontraktsstyring og eksterne leverandører bør være til løpende vurdering både på politisk nivå og i etaten selv.

Etatene må selv ha stort handlingsrom til å fasisette 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 trinn intern klagebehandling og anke til Trygdeetten.

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

Hovedmålet for pensjonsetaten vil være å sikre effektiv og brukerrettet forvaltning av ytelser og helseforhold og iversettede pensjonspolitikk. 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 fasisette organiseringen. For å sikre en forsvarelig klagebehandling må etaten være organisert med minst ett nivå som er overordnet det nivå der enkeltbeslutninger fattes. Trygdeetaten kan fortsatt fungere som ankeorgan for de ytelserne 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 forsettes 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 sterke regelstyrte og rettighetsorienterte ytelser og ansvaret for ivaretagelse av nasjonale hensyn i arbeidsmarkedspolitikk, vil kreve en betydelig statlig styring av kommunene. Utvalget forutsetter at regelverksutvikling med fasisettelse av forskrifter og generell 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 oppgavelesningen. 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, eventuelt legger til rette for fellesløsninger bl.a. i forbindelse med drift og utvikling av IKT-systemer og et landsdekkende system for jobbfordeling.

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 énstatsmodell

Modellen samler ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver i én statlig etat. Det kan tenkes alternative avgrensninger 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 kontraktstyring 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 forsvarelig 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 stillt.

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 pensjons- og velferdsforvaltning, overføres til kommunene. Det gjelder ansvar for alderspensjon, familietilskudd, helseerstatninger 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 inntektskutting og kommunene for tjenesteyting

Staten vil i denne modellen ha ansvar for alle pensjons og stønadordningene i folketrygden, ulike familietilskudd og helseerstatninger. Modellen innebærer at økonomisk sosialhjelp blir et statlig ansvar. Kommunene vil overta det statlige ansvaret for arbeidsformidling, arbeidsmarkeds- og utførelsesoppgaver, 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 stønadordningene 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 inntektsystemet 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 fylkeskommunens 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, familietilskudd og helseerstatninger 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 arbeidsrettete oppgavene samles i én statlig etat. De arbeidsrettete 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 inkluderte 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 å trinnvis klagebehandling og ankebehandling med trykderetten 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. Trygdeetatens har ansvaret for oppfølging av sykemeldte og reaktivisering av uføretrygdede, mens Aetat har ansvaret for de aktive arbeidsmarkeds tiltakene 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 arbeidsforløpet kan bli satt i gang raskere i stønadsløpet. En samling vil også kunne gi vesentlig bedre utnyttelse av etatens 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 en etat for arbeid og inntekt bør motsvares av en samling av de politiske ansvaret for de oppgavene som etaten skal ha ansvar for.

#### En etat for pensjoner

Utvalget foreslår at ansvaret for pensjonsytelser, familietilskudd og helseerstatninger bør være statlig og organiseres som en egen etat. Oppgavene vil omfatte løpende pensjonsytelser som alderspensjon, barnpensjoner og krigspensjon, diverse familietilskudd, kontantstøtte, fødselsstønad og underholdsbidrag, og diverse helseerstatninger og andre administrative oppgaver i forbindelse med medisinsk behandling. Dette er sterkt regelstyrte og rettsligspregede ytelser og tjenester, der skjønnutøvelse har forholdsvis liten betydning. Utvalget foreslår at disse organiseres i en 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. Etaten oppgaver bør gjennomgå med sikte på et mer enhetlig og sammenhengende ansvarsområde. Det vil spesielt være aktuelt å gjennomgå ordningene med helseerstatninger og vurdere regelverk og organisering av disse på nytt. Det forutsettes at det i etaten etableres et system for å trinnvis klagebehandling og ankebehandling med trykderetten som ankeinstans.

En etat for pensjoner vil ha som hovedansvar å ordne varige inntektsoverføringer knyttet til pen-

sjons- og familietilskudd. Arbeidet med den største pensjonsreformen etter innleningen av folketrygden er nå i gang. Dette vil være et omfattende og krevende arbeid. En effektiv ivertsettelse av en pensjonsordning og en brukertilrettet oppfølging av pensjonistene 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 sikkerhetsnett for dem som faller utenfor de regelstyrte og rettsligspregede inntektskuttordningene. Utvalget legger avgjørende vekt på at den økonomiske sosialhjelpen er skjønnbasert 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 forsikvning av oppgavene for etaten i retning av å håndtere sosiale problemer. Dette vil kunne være kompetansebehovet og fokus bort fra arbeidsretting.

Utvalget mener det er ønskelig at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad fanger opp dagens sosialhjelpsottakere som kan ta arbeid, dvs. arbeidssøkere uten dagpengerrettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Det er et problem at dagens sosialhjelp gir dårlige inntekter 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 dagpengerrettigheter 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 (Brofos 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 inntekter til arbeid og samtidig kobler stønad til tiltak. Det vil være viktig å utrede nærmere vilkårssettning 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 inntektsnivået 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 arbeidsmarkettiltak. 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.

#### Førsteltnjeinstansen

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 førsteltnjeinstanse 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 førsteltnjeinstanse hvor det vil inngå et meget bredt sett av virkemidler og målgrupper. Dette sikrer en kompetent førsteltnjeinstanse mot å utvikle 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 førsteltnjen 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 arbeidssinnsats

og sosialhjelpsmottakere som kan bli aktuelle for arbeid.

Etaten for arbeid og inntekt må selv utforme en førsteltnjeinstanse 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 førsteltnjeinstanse som mulig må samlokalisere med sosialtjenesten i kommunen. Etaten bør kunne ha tilstedeværelse i de fleste kommuner, men ha samarbeid med flere der brukergrunnetilslutning er høy.

Utvalget mener at også pensjonsetaten må ha ansvaret for at førsteltnjeoppgavene blir tilfredsstillende løst. Etaten må selv utforme en førsteltnje som er tilpasset oppgavene og som tar hensyn til de krav om tilgjengelighet og kompetanse som oppgavene setter. Utvalget anslår at pensjonsetaten kan ivareta en stor del av sitt førsteltnjebehov i samarbeid og samlokalisering med kommuner og etaten for arbeid og inntekt, og at det ikke vil være aktuelt å etablere en førsteltnje med egne lokalkontor spredt over landet. Det forutsettes at pensjonsetaten går nye gjennom hvilket førsteltnjebehov 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 helseforvaltningsområdet og når det gjelder oppgaver for skatteetaten. Dette gir et godt utgangspunkt for å utvikle gode og trykklige samarbeidsløsninger for de deler av pensjonsetatens førsteltnjebehov 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 organisasjonsendring. 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-

## Høringsbrev

### Høringsinstanser

Deres ref  
Vår ref  
200401570

Dato  
08.07.04

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

Wed kongelig resolusjon 15. august 2003 nedsatte regjeringen Bonddevik II et utvalg til å utrede ulike organisasjonsforhold og samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Utvalget la fram sin utredning, NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning 29. juni i år. Utvalgets vurderinger og tilrådinger er oppsummert i kapittel 10 i utredningen.

Utredningen sendes med dette på høring, jf. vedlagte høringsliste. Høringsinstansene bes om å vurdere behovet for utredningen for eventuelle underliggende instanser eller tilknyttede organisasjoner som ikke står på den vedlagte høringslisten, og om de ønsker å kommentere utredningen og høringsbrevet ved å kontakte Sosialdepartementet eller Sosialdepartementet, jf. vedlagte høringsliste. Utvalget tar også hensyn til kommentarer som kommer inn på e-post til utvalget, jf. høringslisten. Utvalget vil også ta hensyn til kommentarer som kommer inn på e-post til utvalget, jf. høringslisten.

Høringsinstansene bes om å komme med merknader til utvalgets vurderinger og forslag. Det er ønskelig å få høringsinstansens synspunkter på:

- hva som kan være hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom stat og kommune innenfor de ulike modeller
- målene for og organiseringen av førsteltnjeinstansen.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding basert på Pensjonskomisjonens rapport, NOU 2004: 1 Modernisert pensjonsordning for framtid, for Stortinget slik at den kan behandles i vårsesjonen 2005. Høringsinstansene bes om å kommentere meldingen og høringsbrevet ved å kontakte Sosialdepartementet eller Sosialdepartementet, jf. vedlagte høringsliste. Utvalget tar også hensyn til kommentarer som kommer inn på e-post til utvalget, jf. høringslisten.

Høringsinstansene må være Sosialdepartementet i hende innen 1. november 2004. Det bes om at høringsinstansens synspunkter sendes til Sosialdepartementet i utredningen. Høringsinstansene bes også sendt på e-post til ein

Med hilsen

Lars Wilhelmson o.f.  
prosjektleder

Odd Helge Askevold  
avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver
2. Høringsliste