

# St.meld. nr. 14

(2002-2003)

---

## Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

*Tilråding fra Sosialdepartementet av 13. desember 2002,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

## 1 En ny velferdsforvaltning

*Regjeringen går inn for at velferdstjenestene skal bli bedre tilpasset brukernes behov og bidra til at flere ledes mot arbeid og færre mot stønader.*

*Brukere som har problem med arbeid og inntekt, skal i framtiden møte et mer samordnet tilbud. Tjenester og ytelser skal rettes mot deres arbeidsmuligheter og funksjonsevne. Et hovedmål for førstelinjetjenesten er å lede brukerne av tjenestene fra stønader til arbeid. Alle brukere skal sikres et likeverdig tilbud uavhengig av hvor i landet de bor eller hvordan de tar kontakt med tjenestene. Brukerne av tjenesten skal få et helhetlig og koordinert tilbud. Det skal være lett tilgang til spesialkompetanse. Brukere som har sammensatte behov, skal ha en egen kontaktperson i oppfølgingen. Førstelinjetjenesten skal gi råd og veiledning om arbeidsmuligheter, kvalifiseringstiltak og rettigheter, og den skal ha ansvaret for å følge opp brukerne. Så langt det er faglig forsvarlig skal førstelinjen kunne avgjøre søknader og sørge for at en bruker får gode tjenester. Førstelinjetjenesten skal være brukernes faste kontaktpunkt.*

*For å få bedre brukerretting og flere i arbeid, ser Regjeringen behov for en ny organisering av de statlige etatene. Det er avgjørende at de nye etatene får klare og entydige mål. En ny organisering må sette innsatsen for at flest mulig kan delta i arbeidslivet klart i fokus. Derfor må oppgavene i organisasjonen ikke bli for komplekse med innebygde målkonflikter. Trygdeetaten og Aetat foreslås omorganisert slik at vi får én ny etat for arbeid og relaterte ytelser og én ny etat for pensjoner, familieytelser og refusjon for helsetjenester. Prinsippene for oppgavefordelingen mellom stat og kommune endres ikke. Det innebærer at kommunenes ansvar i hovedsak vil bli som i dag.*

*De velferdstjenestene som drøftes i denne meldingen, er i dag delt på trygdeetat, Aetat og kommunale sosialtjenester. I disse etatene utføres det over 15 000 årsverk i 2002. Etatene forvalter stønader på om lag 200 milliarder kroner, og de har dessuten sentrale oppgaver med tjenester som arbeidsformidling, kvalifisering av yrkeshemmede, formidling av hjelpemidler for funksjonshemmede og sosialt arbeid for mennesker med familie-, rus- og boligproblemer.*

*For å nå målene om å lede flere mot jobb og gjøre tjenestene bedre for brukerne, er omorganisering et viktig virkemiddel. Det er dessuten nødvendig å videreføre gjennomgangen av de stønadsordningene og tjenestene etatene har ansvar for. Regjeringen ønsker å styrke velferdssamfunnet gjennom å bedre den enkeltes insentiver for å komme i arbeid og sikre tjenester som effektivt bidrar til kvalifisering for arbeidslivet og en aktiv tilværelse. I etatene må også kompetansen styrkes. For å oppnå bedre brukerretting og utvikle arbeidsmetodene, må ansatte gis muligheter for etterutdanning og kompetanseutvikling. De ansatte vil bli invitert aktivt med i endrings- og utviklingsarbeidet. Etatene må i framtiden sikres god rekruttering, særlig av medarbeidere med breddekompetanse til den nye førstelinjen.*

### Bakgrunn

En bedre samordning av sosialpolitikk og sysselsettingspolitikk har stått sentralt i den politiske debatten både i Norge og andre land de senere årene.

I Sem-erklæringen, som er det politiske grunnlaget for samarbeidsregjeringen, heter det blant annet at Regjeringen vil «samordne arbeidet ved kommunale sosialkontorer, statlige trygdekontor og arbeidsmarkedsetaten for blant annet å bringe mennesker raskt tilbake i arbeid.»

Spørsmålet ble også tatt opp i Sosialkomiteens budsjettinnstilling høsten 2001, og komiteen fremmet følgende forslag som ble enstemmig vedtatt av Stortinget 12. desember 2001:

«Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på egnet måte i løpet av 2002.»

Denne meldingen legger fram Regjeringens vurderinger av både en felles etat og andre organisasjonsmodeller. Regjeringen vil peke på at en ny organisering av etatene er svært krevende og tilrår at videre arbeid konsentreres om én organisasjonsmodell.

### **Regjeringens mål for modernisering av offentlig sektor**

Stortingsmeldingen er et viktig ledd i Regjeringens arbeid for en modernisering av offentlig forvaltning. Brukerretting, effektivisering og forenkling er sentrale mål for dette arbeidet.

Brukerretting av det offentlige tjenestetilbudet betyr å la behovene til de enkelte brukere og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som skal gis og hvordan de gis. Norge er blitt et mer mangfoldig samfunn, blant annet kjennetegnet av nye etniske grupper, større variasjon i samlivsformer og nye tilknytningsformer til arbeidslivet. Den enkelte ønsker i større grad å forme sitt liv selv og ikke gå inn i standardiserte mønstre. Offentlig sektor må fange opp dette gjennom å utforme tjenester som er bedre tilpasset den enkeltes ønsker og situasjon. Offentlig virksomhet er til for brukerne, og organiseringen må skje ut fra brukernes behov. Det innebærer blant annet at brukerne skal ha lett tilgang til tjenestene uten å måtte sette seg inn i forvaltningens interne organisering.

Effektivisering betyr at brukerne skal få flere og bedre tjenester for hver krone. Det innebærer både at ressursene utnyttes godt, og at de brukes på de områdene der innsatsen gir størst nytte. Dobbeltarbeid og unødig kompliserte og tidkrevende beslutningsprosesser må unngås og effektivitetsfremmende informasjonsteknologi må tas mer i bruk. For at folk raskt får de ytelsene de har krav på, må lover iverksettes hurtig og i samsvar med prinsipper for rettsikkerhet. Forvaltningen må organiseres slik at den arbeider for vedtatte mål.

Et bedre offentlig tjenestetilbud er i stor grad avhengig av at vi klarer å bruke arbeidskraften mer effektivt og å øke arbeidsstyrken. Et mer inkluderende arbeidsliv, og en økt satsing på de ansattes kompetanse, er derfor også viktig i moderniseringsarbeidet.

Forenkling skal gjøre det enklere for brukerne å forholde seg til forvaltningen. Offentlig sektor må organiseres slik at brukerne lett finner fram til de tjenestene de trenger. Borgere og bedrifter har krav på et ryddig regelverk og enkel tilgang på rettighetsinformasjon. Klarhet i hvilke roller ulike deler av forvaltningen har, gir også en enklere offentlig sektor, samtidig som det gir sikkerhet for at det offentlige opptrer ryddig i ulike roller.

Sentrale virkemidler for å modernisere den offentlige tjenesteytingen er delegering av ansvar og myndighet innad i staten og desentralisering av oppgaver til kommunene. Lokal frihet og lokalt ansvar gjør det mulig å ta i bruk innsikt og kompetanse som bygger på direkte kontakt med brukerne og kunnskap om lokale forhold. Slik kunnskap er avgjørende for å komme fram til gode og brukerrettede tjenestetilbud og arbeidsformer og for å utnytte ressursene på en best mulig måte.

Forslagene i denne meldingen vil bidra til å nå disse målene.

### **Målene for en arbeids- og velferdsreform**

Regjeringen stiller opp tre hovedmål for en organisatorisk reform av de politikkområdene som i dag forvaltes av Aetat, trygdeetat og de kommunale sosialtjenestene, heretter kalt velferdstjenestene:

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

Det er god velferdspolitikke å få flere i arbeid eller aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp. Dette er viktig for å sikre finansieringen av velferds-samfunnets ytelser. Befolkningsutviklingen vil føre til at tallet på alderspensjonister vil stige sterkt etter 2010, og det blir flere pensjonister og færre i produktivt arbeid som kan sikre pensjonene. Fortsatt økning i antallet som mottar uførepensjon og andre trygder og pensjoner for befolkningen i yrkesaktiv alder vil både bidra til ytterligere utgiftsvekst og nedgang i den yrkesaktive befolkningen. Befolkningsutviklingen tilsier at veksten i arbeidsstyrken vil avta de kommende årene. Samtidig vil etterspørselen etter arbeidskraft øke i en del sektorer, ikke minst i pleie- og omsorgssektoren. Dette forsterker betydningen av å føre en politikk som hindrer at stadig flere faller ut av arbeidsstyrken. Skal flere komme i arbeid, må det være godt samsvar mellom de kvalifikasjonene folk i arbeidsstyrken har, og de jobbene som tilbys. I en situasjon med arbeidsledighet samtidig som vi har mangel på arbeidskraft i mange sektorer, stilles blant annet kvalifiseringsarbeidet, utdanningssystemet og helsetjenesten overfor store utfordringer.

Deltakelse i arbeidslivet er også positivt for den enkeltes velferd. Det er den beste garanti mot fattigdom og store sosiale forskjeller, og det gir den enkelte muligheter for sosial kontakt og til å bruke sine evner.

Mer brukervennlige velferdstjenester betyr at tjenestene fanger opp og løser brukernes individuelle behov. Det er særlig viktig med rask avklaring og oppfølging. Tjenestene må ha god tilgjengelighet lokalt. Det stiller krav til tjenestenes geografiske plassering, utforming og åpningstider. Det stiller også krav til at personalet har gode kunnskaper og opptrer med høflighet og respekt. Brukervennlige velferdstjenester betyr også at tjenestene gir god og relevant informasjon i et språk som brukerne forstår, og at brukerne veiledes om relevante rettigheter og tjenestetilbud. Det er også et krav at tjenestene fremmer aktiv brukermedvirkning ved å ta brukernes egne erfaringer og ønsker på alvor, og at de utnytter sitt handlingsrom til å imøtekomme realistiske brukerønsker. Brukerne må slippe å oppleve at de blir kasteballer mellom etater fordi de har behov som går på tvers av etatsgrensene. Brukervennlige velferdstjenester skal også ivareta brukernes rettssikkerhet. De skal blant annet sørge for at brukerne får mulighet til å bringe vedtak de er uenig i, inn

for en uavhengig instans og at opplysninger om personlige forhold ikke spres unødige.

### **Dagens tjenester**

Dagens tjenesteapparat er resultat av velferdsstatens oppbygging gjennom det 20. århundre. Sentrale trekk i denne utviklingen har vært at vi har gått fra store lokale variasjoner til statlig likhet. Folkevalgt lekmannsforvaltning er blitt erstattet med fagadministrasjon og at vi har fått en økt spesialisering i forvaltning og tjenesteproduksjon.

De tre tjenestene blir i 2002 betjent gjennom snaut 15 700 årsverk. Da er ikke pleie- og omsorgstjenestene inkludert. Trygdeetaten har om lag 7 400 årsverk, sosialtjenesten 4 700 årsverk (2000) og Aetat 3 600.

Aetats hovedoppgaver er formidling og kvalifisering av arbeidssøkere og forvaltning av attføringspenger og dagpenger under arbeidsledighet. De to hovedgruppene brukere er yrkeshemmede og ordinært arbeidsledige. I de siste årene har disse gruppene vært noenlunde jevnstore. I oktober 2002 var det registrert 76 800 helt ledige, mens antallet registrerte yrkeshemmede var 75 000. Gjennomstrømningen av ordinært ledige er langt raskere enn for yrkeshemmede, slik at på årsbasis er de ordinære arbeidsledige som betjenes av etaten, i klart flertall. Aetat tilbyr en rekke selvbetjeningsløsninger, blant annet på Internett. Brukere av disse tjenestene blir ikke registrert. God kontakt med private bedrifter og offentlig sektor er en forutsetning for at Aetat skal kunne lykkes med sine oppgaver. Rekrutteringsbistand er den viktigste tjenesten overfor arbeidsgiverne. Aetat er en statlig styrt etat og har en kontorstruktur med en annen geografisk dekning enn trygdeetaten og sosialtjenestene. Den har kontorer som dekker større distrikter enn trygdeetaten og sosialtjenestene og er til stede i ca. 1/3 av kommunene. Om lag 80 prosent av befolkningen bor i disse kommunene.

Trygdeetaten har det bredeste ansvarsområdet, og hele befolkningen kommer i kontakt med den i ulike faser av livet. De dominerende oppgavene gjelder økonomiske overføringer. Størstedelen av dette arbeidet er regelstyrt og kan gjennomføres effektivt ved hjelp av moderne informasjonsteknologi. Det gjelder særlig alderspensjoner og en del familieytelser (barnetrygd, kontantstøtte, fødselspenger m.v.). Trygdeetaten har imidlertid også ansvar for ytelser der lokalforvaltningen har et betydelig handlingsrom. Det gjelder særlig skjønnsmessige vurderinger knyttet til sykdom og arbeidsevne. De har også ansvar for refusjon av utgifter til helsetjenester som trygden dekker.

I 2000 behandlet trygdeetaten vel 2 millioner saker (eksklusiv sykepenger og stønader til helsetjenester der det ikke foreligger statistikk).

Gradvis har trygdeetaten fått tildelt oppgaver med tjenesteyting med sikte på at brukerne skal kunne fungere bedre sosialt og at flere skal kunne ledes mot arbeidslivet. Hjelpemiddelsentralene for tekniske hjelpemidler til funksjonshemmede er ressurs- og kompetansesentre knyttet til fylkestyngdekantorene. I fylkene er det også etablert nye arbeidslivssentre som skal arbeide for å redusere sykefravær og bistå arbeidsgiverne med bedriftsintern attføring. Disse nye enhetene har bidratt til endring i trygdeetatens oppgaver og arbeidsmåte. De lokale trygdekantorene i kommunene er underlagt fylkestyngdekantorene og Rikstrygdeverket. Mangfoldet av oppgaver i trygdeetaten

har ført til at en del saksbehandling overføres fra små trygdekontorer til større kontorer i samme fylke.

De kommunale sosialkontorene tilbyr blant annet et sikkerhetsnett for mennesker som ikke får dekket sine materielle behov på annen måte. De økonomiske stønadene var i 2000 på om lag 4 milliarder kroner og ble fordelt på 127 000 personer. Sosialkontorets brukere har gjennomgående mer sammensatte problemer enn de andre etatenes brukere, og virksomheten er langt mer arbeidsintensiv. Ved siden av å yte økonomisk sosialhjelp, har sosialkontorene en rekke andre oppgaver, blant annet ansvar for personlig rådgivning og hjelp til rusmiddelmissbrukere, bostedsløse og kommunale tiltak for arbeidsledig ungdom.

Trygdeetaten har hele befolkningen som brukergruppe. Aetat har som sentral brukergruppe mennesker i yrkesaktiv alder som ikke er i arbeid. Sosialtjenestene har som sin sentrale brukergruppe mennesker med alvorlige økonomiske problemer, ofte med sosiale og helsemessige tilleggsproblemer og svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Sosialtjenesten, som har det laveste brukertallet, har til gjengjeld størst andel brukere med behov for hjelp fra de andre etatene. Blant trygdeetatens mange brukere er det et mindretall som trenger bistand fra andre etater. Aetats brukere ligger mellom disse to ytterpunktene.

Rundt halvparten av befolkningen mottar økonomiske ytelser fra en eller flere av etatene. De siste årene har tallet på mottakere av sykepenges, og andre korttidstyelser knyttet til helseproblemer, økt. Særlig gjelder dette tallet på personer med lange stønadsperioder. Undersøkelser viser at stønadsmottakere som har vært ute av arbeidslivet lenger enn et halvt år, har økt risiko for uførepensjonering.

Det er i hovedsak to grunner til at enkelte brukere må henvende seg til flere av tjenestene på samme tid.

For det første kan brukere trenge tjenester og ha rett til ytelser som er forvaltet av ulike etater. En del mottakere av trygd og sosialhjelp må henvende seg til Aetat for å bli registrert som arbeidsledige eller yrkeshemmede og få de tjenestene som er knyttet til dette. I 2000 var således hver tredje sosialhjelpsmottaker registrert som arbeidssøker eller yrkeshemmet i Aetat. Mange av disse mottar sosialhjelp som supplement til dagpenger eller attføringspenger. Flyktninger har, med få unntak, sosialhjelp som inntekt den første fasen etter bosetting, samtidig som mange også er registrert som arbeidssøkere hos Aetat. En del brukere trenger også tjenester som forvaltes av andre etater. Det kan være helsetjenester, behandling for rusmiddelmissbruk, barnehager, utdanning m.v.

For det andre har noen brukere økonomiske vansker som gjør at de trenger supplerende sosialhjelp i tillegg til kontantytelser fra trygdeetaten. Det kan være fordi de bare har opparbeidet rett til lave trygdeytelser eller fordi de har problemer med boutgifter eller andre utgifter. I 2000 var det nesten 32 000 trygdemottakere som fikk slik supplerende hjelp. Dette er 25 prosent av alle sosialhjelpsmottakerne, men en liten andel av de mange trygdemottakerne. De største gruppene som får supplerende sosialhjelp, er mottakere av overgangsstønad til enslige forsørgere og uførepensjonister, mens det er få motta-

kere av sykepenger, etterlattepensjon og alderspensjon som får supplerende stønad fra sosialkontoret.

Ved siden av at noen er brukere av flere etater samtidig, er det mange overganger mellom ordninger og over etatsgrenser over tid. Det kan være ytelser knyttet til livsløpet, slik som overgang mellom yrkesaktiv alder og pensjonsalder. Det kan være overganger mellom ulike familiefaser, slik som ved giftermål og dødsfall. De overgangene som vies særlig oppmerksomhet i denne meldingen, gjelder personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å delta i inntektsgivende arbeid. Her peker mottakere med helserelaterte trygder seg ut: sykepenger, rehabiliteringspengene, attføringspengene og uførepensjon. Attføringspengene og attføringstiltak forvaltes av Aetat, men de andre ytelsene forvaltes av trygdeetaten. Gjennom et stønadsforløp vil brukerne således komme i kontakt med to statlige etater.

### **Brukernes erfaringer**

Det er foretatt flere større intervjuundersøkelser blant brukerne av de offentlige tjenestene. Det generelle bildet disse undersøkelsene gir, er at flertallet av brukerne sier de er fornøyd med den service de får fra offentlige etater, og internasjonalt ligger brukertilfredsheten i Norge på et høyt nivå. Det er imidlertid tegn på at tilfredsheten er gått noe ned de senere årene. Trygdeetatens brukere ligger på et gjennomsnittsnivå for grad av tilfredshet med offentlig forvaltning, noe som innebærer at et klart flertall synes å være fornøyd med sin kontakt med etaten. Brukerne er ganske godt fornøyde med de ansattes serviceinnstilling, mens det knytter seg mest misnøye til saksbehandlingstid og skriftlig informasjon. Misnøyen er klart større med Aetats tjenester. Dette henger delvis sammen med at enkelte brukergrupper prioriteres i arbeidsmarkedspolitikken, og de uprioriterte gruppene er de som er minst tilfredse. Undersøkelser fra sosialtjenesten viser at etaten sliter med lav tillit blant sine brukere, lav følelse av brukerinnflytelse og en relativt stor andel brukere som synes de har dårlig utbytte av kontakten med etaten. Positive trekk er at brukerne opplever at personalet er tilgjengelig og at skrankepersonalet har en god serviceinnstilling.

Brukernes negative erfaringer med etatene er særlig knyttet til dårlig informasjon, manglende tilgjengelighet, manglende lydhørhet i forvaltningen for brukernes erfaringer og ønsker, sprikende råd og signaler, lite individuell tilpasning av tjenestene og lange ventetider på vedtak og gjennomføring.

Slike brukerundersøkelser kan gi viktig informasjon om svakheter ved tjenestene. I en del tilfelle gir de kunnskap som er direkte anvendbar i reformarbeidet, for eksempel kunnskap om manglende lydhørhet hos forvaltningen, om hvordan informasjonen fungerer og om hvordan de opplever samarbeidet mellom etatene. I andre tilfelle skyldes misnøyen forhold tjenestene ikke kan gjøre noe med, for eksempel forventninger om ytelser som ligger utenfor de lovene og budsjettene forvaltningen er bundet av. Saksbehandlingsresultatet er viktig for å forstå forskjellene i brukertilfredshet med etatene. De fleste av trygdeetatens mange brukere har klare rettigheter, og de opplever at de får det de søker om. Aetat og sosialtjenesten må oftere avslå sine brukeres ønsker.

## Stønadsvekst og sysselsetting

En stor utfordring i den norske velferdsstaten gjelder vekst i tallet på stønads-mottakere i yrkesaktiv alder. Særlig gjelder dette inntektstrygder til personer med helseproblemer (sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og uførepensjon). Her har det vært en stadig vekst i en lang periode. Ved utgangen av 1990 var det samlede antallet som mottok slike trygder 358 000 personer. Ti år senere var tallet økt til 441 000. Mange i denne gruppen har, eller har hatt, problemer i arbeidslivet sammen med helseplagene. For eksempel er hver tiende sykepengemottaker registrert som arbeidsledig eller yrkes-hemmet.

Veksten i antallet trygdemottakere, og særlig i uførepensjoneringen, skyldes åpenbart en rekke forhold som tjenestene ikke kan påvirke, slik som befolkningens størrelse og alderssammensetning, størrelsen på arbeidsstyrken, familieendringer, konjunktursvingninger og kostnadsutviklingen for arbeidskraft i næringslivet. Det er også grunn til å tro at den økte uføretilgangen kan skyldes endrede holdninger og endringer i praktiseringen av regelverket. Det er likevel Regjeringens syn at det gjennom endret organisering og virkemiddelbruk er mulig å redusere tilgangen på nye uførepensjonister og øke antallet uførepensjonister som reaktiviseres. Regjeringens forslag til tidsbegrenset uførestønad er et tiltak med et slikt siktemål.

Samtidig som trygdeutbetalingene har økt sterkt, har imidlertid også sysselsettingen økt og den registrerte arbeidsledigheten har vært lav. Delvis skyldes dette befolkningsvekst. Men andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som er i arbeidsstyrken, har også økt. Den har riktignok gått litt ned for menn, men dette er mer enn oppveid av vekst i kvinnes yrkesfrekvens. Det tilsynelatende paradoks at vi både har hatt vekst i sysselsettingen og i tallet på trygdemottakere i yrkesaktiv alder, skyldes for en stor del at kvinner som tidligere var hjemmearbeidende, nå deltar i inntektsgivende arbeid. Denne kilden til sysselsettingsvekst er for en stor del uttømt fordi det nå er svært få hjemmearbeidende kvinner. Det er likevel et potensial til å øke gjennomsnittlig arbeidstid gjennom en reduksjon av deltidsarbeidet.

Selv om antallet sysselsatte har vokst, har det samlede antall arbeidstimer ligget noenlunde konstant de siste tiårene. Dette skyldes særlig økt deltid, kortere ukentlig arbeidstid og lengre ferier.

Det siste tiåret har det vært et mål å øke sysselsettingen og lede flere mot arbeid og færre mot trygd. Den første delen av dette målet har en nådd. Den andre delen har en lyktes dårligere med.

## Svakheter ved velferdsordningene

Brukernes misnøye med tjenestene, lange stønadsforløp før yrkesmessig attføring startes opp, enkelte brukeres rundgang mellom etatene og at man ikke har lyktes med å lede flere mot arbeid og færre mot trygd, er symptomer på svakheter ved våre velferdsordninger.

Etatene har ulik finansiering og adskilte budsjetter. Dersom budsjettmidlene knyttet til tjenester kunne ses mer i sammenheng og brukes mer fritt, kunne midlene i større grad settes inn for de brukere der de gjør mest nytte. Ulike etater har i dag ansvar for samme personer og til dels overlappende tiltak, spesielt knyttet til arbeid.



Organiseringen av Aetat og trygdeetat er i dag ikke i samsvar med prinsippet om at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne, legges til samme forvaltningsorgan. Dette fører både til lite effektiv virkemiddelbruk og ulemper for brukerne.

Et problem med den oppsplittede organiseringen er uklare ansvarsforhold for brukere med behov som går på tvers av etatsgrensene. Dette henger ofte sammen med at det er ulike vurderinger i etatene om hva som er realistiske muligheter for brukere med helsemessige eller sosiale problemer. Disse kan derfor lett bli kasteballer mellom etatene. De får forskjellige signaler, og dette kan føre med seg urealistiske forventninger og påfølgende skuffelser. Noe av forklaringen på at de enkelte behandles ulikt kan knyttes til forskjellige kulturer i etatene. Slike forskjeller kan bidra til at samarbeidet etatene imellom blir mindre effektivt. De brukerne som det er særlig vanskelig å finne gode løsninger for i dag, er de som ikke får varig arbeid, men ikke er syke nok til å få varig trygd. Disse kan ende opp som langtidsmottakere av sosialhjelp eller uførepensjon uten at noen av løsningene er ønskede.

En ulempe med oppdelt ansvar for samme brukergruppe, er dobbeltarbeid. Den samme informasjonen, for eksempel om inntektsforhold, registreres og bearbejdes flere ganger. Det er åpenbart rasjonaliseringsgevinster å hente dersom informasjonen om samme bruker kan brukes på tvers av dagens etatsgrenser. Men dette må avveies mot den enkeltes interesse i at følsom informasjon om personlige forhold ikke skal være tilgjengelig for andre enn de som trenger den for å utføre sitt arbeid.

Mange stønadsmottakere har sosiale eller helsemessige tilleggsproblemer til arbeidsledigheten, samtidig som hjelpeapparatet ikke har tilstrekkelig effektive tilbud til å kvalifisere for arbeidslivet. For en del skyldes det mangel på effektive faglige teknikker, eller det kan skyldes lokal prioritering av begrensede ressurser i hjelpeapparatet.

Et annet problem er stønadssystemets utforming. Det er en innebygd spenning i stønadsordningene at de på den ene siden skal kompensere for bortfalt inntekt og på den andre siden gi mottakerne økonomiske insentiver til å søke seg mot arbeidslivet. Dette kan føre til at enkelte stønadsmottakere vil tjene lite eller ingenting på å ta de jobber de har muligheter til, eller å kombinere trygd med en deltidsjobb. Dette kan henge sammen med stønadsnivået, men kan også skyldes reglene om inntektsprøving. Det kan også henge sammen med usikkerhet hos brukerne om hva som vil skje med deres inntekt hvis de prøver seg i en jobb og mislykkes.

### **Organisasjonsreformer som del av en helhetlig strategi**

De problemene velferdstjenestene står overfor, knytter seg både til organisatoriske forhold og til de virkemidlene etatene rår over. Skal målene om bedre brukerretting og om flere i arbeid og færre på trygd nås, kreves det en helhetlig reformstrategi. Som ledd i denne strategien har Regjeringen allerede fremmet en tiltaksplan mot fattigdom, foreslått endringer i regelverket for uførepensjon og dagpenger, og vil om kort tid fremme en stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken og en odelstingsproposisjon om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. En ny organisering av velferdsforvaltningen vil være det organisatoriske grep i en slik strategi.

En helhetlig strategi krever at det arbeides bredt med rammebetingelser, virkemidler og samarbeidsforhold i velferdsforvaltningen. Reformarbeidet må på alle områder ta utgangspunkt i de samme grunnleggende målene og innrettes slik at de ulike elementene støtter opp under hverandre. I tillegg til gode organisasjonsløsninger ser Regjeringen særlig utformingen av regelverk for stønadsordninger og tjenester, kompetanse i velferdsforvaltningen og samarbeid med helse- og utdanningssektoren som sentrale. Regjeringen vil arbeide videre med disse elementene i en videreføring av en velferdsreform, og vil komme tilbake til Stortinget med dette på en egnet måte.

Dagens omfattende regelverk, som styrer etatene og gir brukerne rettigheter og plikter, er preget av historiske føringer som er lagt inn til forskjellige tider. Det er nå en oppgave å forme reglene etter konsistente prinsipper som er egnet til å fremme målene. En særlig stor utfordring består i å finne løsninger når reglene spiller sammen slik at samme person har rett til flere ytelser samtidig.

Hvis reglene skal føre til at flere styres mot arbeid eller annen aktiv virksomhet, bør de både gi brukerne økonomiske motiver til å komme i slik virksomhet og gi mulighet til å kombinere dette med ressurstilføring i form av trening, utdanning og kompetansegivende tiltak.

Det skal lønne seg å arbeide. Derfor vil en gjennomgang av insentivstrukturen være sentralt i Regjeringens videre reformarbeid. Det vil blant annet bli sett nærmere på stønadsnivå, avkortning av stønader mot arbeidsinntekt, varighet av stønader og krav om yrkesmessig og geografisk mobilitet.

Mange av dem som står utenfor arbeidslivet i Norge i dag, kan ikke uten videre gå inn i ledige jobber. De trenger tjenester og kvalifisering, slik som helsetjenester, rehabiliteringstjenester, attføringstjenester, arbeidsmarkeds tiltak, språkopplæring, andre utdanningstilbud, tilsynsordninger for barn m.v. Innenfor en samlet ressursramme bør det vurderes om det ikke er mulig å få til et bedre kvalifiseringsløp gjennom mer individuelle tilpasninger. I dag er regelverket stort sett slik utformet at den enkelte har klare rettigheter til ytelser, mens tildeling av tjenester skjer mer etter skjønn. Ved å se tjenester og ytelser mer i sammenheng bør det være mulig å gi et bedre samlet tilbud. I denne sammenheng bør samarbeid med helsevesenet og utdanningsvesenet om deres prioritering av grupper som trenger hjelp til å komme i arbeid også vurderes.

Et virkemiddel som bør utredes videre, er individuelle planer for brukere med sammensatte problemer. I dag er slike planer hjemlet i helselovgivningen og de har som formål å bidra til et helhetlig tilbud for brukere med langvarige og sammensatte behov. Regjeringen vil utrede å hjemle slike planer også i annen lovgivning, og departementet har sendt på høring et forslag om rett til individuell plan etter sosialtjenesteloven.

Det er en del av Regjeringens moderniseringspolitikk at utformingen av tjenestetilbudet skal desentraliseres. Samtidig vil styringssystemene for statlige etater gjennomgås og finansieringsordningene vurderes.

Ved en gjennomgang av regelverket kan visse justeringer av oppgavefordelingen mellom stat og kommune bli nødvendige, men det er ikke aktuell politikk for Regjeringen å overføre vesentlige oppgaver fra kommune til stat.

Kompetansesituasjonen i de tre tjenestene er i dag forskjellige. Den lokale trygdeetaten har erfarne medarbeidere, men det formelle utdanningsnivået har vært forholdsvis lavt. Arbeidsstokken er imidlertid stabil og har ervervet mye realkompetanse gjennom praksis og etatsopplæring. For Aetat er det formelle utdanningsnivået noe høyere. Svært mange utdanninger er representert, og ingen utdanning er spesielt innrettet mot denne etatens oppgaver. Sosialkontorene har det høyeste utdanningsnivået, ved at flertallet er høyskoleutdannede sosialarbeidere.

Regjeringen har ambisiøse mål for forvaltningen av velferdsoppgavene. For å lykkes med dette er det avgjørende at utdanningsnivå og kompetanse er tilpasset de kravene som stilles. I en ny organisasjonsmodell kreves det således større breddekompetanse i førstelinjetjenesten. Desentralisering av oppgaver øker kompetansekravene lokalt hos dem som skal sette politikken ut i livet. Skal etatene rekruttere dyktige medarbeidere, må det være veier inn i etatene fra høyskoler og universitet. Økt bruk av individuell tilpasning lokalt stiller krav om faglig kompetanse hvis brukerne skal ha tillit til resultatet. Skal forvaltningen samhandle med helsevesen og andre tjenester på en likeverdig måte, trenger den kompetanse som blir respektert. Regjeringen ser det derfor som en sentral oppgave å vurdere kompetansebehovene i en ny organisasjonsstruktur og foreslå tiltak som skal sikre utdanning av kompetente medarbeidere til de nye etatene. Utfordringen ligger både i å gi medarbeiderne i dagens etater et framtidsrettet tilbud og å sikre god rekruttering.

### **Elementene i en ny organisasjon**

Regjeringen stiller viktige krav til en ny organisasjon. Den må bidra til at brukere som trenger flere typer tjenester, møter en enhetlig og samordnet offentlig forvaltning. Brukere i yrkesaktiv alder som må ha hjelp i forbindelse med arbeid eller inntektssikring, må kunne forholde seg til ett kontaktpunkt og de må sikres en helhetlig avklaring av sine behov.

En ny organisering må sette innsatsen for at flest mulig kan delta i arbeidslivet klart i fokus. Derfor må oppgavene i organisasjonen ikke bli for komplekse med innebygde målkonflikter.

En ny organisering må også bygge på klare ansvarsforhold og en ryddig fordeling av oppgaver. Det gjelder både mellom stat og kommune, mellom politisk og administrativt nivå, og internt i etatene. En ny organisasjonsstruktur må videre sikre en effektiv forvaltning av de rettighetsbaserte ytelsene. Riktig ytelse må utbetales til rett tid og med minst mulig kostnad.

Et mål for omorganiseringen av velferdstjenestene er å redusere de samfunnsmessige kostnadene. De samfunnsmessige gevinster ved å hjelpe personer bort fra trygdeytelser og over til arbeid er store både i form av økt verdiskaping gjennom en større arbeidsstyrke og i form av reduserte utgifter over de offentlige budsjettene. For mange vil deltagelse i arbeid også bety en mer meningsfull tilværelse.

En gjennomgang av dagens organisering holdt opp mot disse kravene, viser at det er behov for endringer i organisasjonsmønster og samarbeidsformer. I noen tilfelle kan imidlertid disse kravene trekke i ulike retninger, og det er nødvendig med en avveining mellom dem. Hensyn som kan bidra til å forsterke innsatsen mot arbeid og løse de problemene dagens fleretatsbrukere har, må da veie tungt. Regjeringen legger i tillegg sterkt vekt på at kommu-

nene skal ha et grunnleggende omsorgsansvar for sine innbyggere. Kommunen har et spekter av oppgaver som er sentrale for å få til en helhetlig løsning for brukere med sammensatte behov.

Etter en samlet vurdering foreslår Regjeringen en omorganisering av velferdsforvaltningen basert på tre elementer:

- En enhetlig førstelinjetjeneste, basert på samarbeid mellom stat og kommune, som særlig er rettet mot dem som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som på grunn av manglende arbeid eller arbeidsevne har behov for hjelp fra det offentlige
- En reorganisert statlig velferdsforvaltning med én etat for arbeid og relaterte ytelser og én etat for pensjoner og familieytelser
- En videreføring av kommunenes ansvar for sosialtjenesten

Det er ikke tatt standpunkt til navnet på etatene eller enhetene i førstelinjen.

### **Ny statlig velferdsforvaltning**

Regjeringen går inn for én ny etat for arbeid og relaterte ytelser og én ny etat for pensjoner og familieytelser, fordi denne organisasjonsløsningen vil være best egnet til å realisere målene om en mer brukerrettet og effektiv forvaltning som kan lede flere mot arbeid og færre mot trygd. Den vil fortsatt gi brukerne tilgang til et nasjonalt arbeidsmarked og sikre en nasjonal styring av arbeidsmarkedspolitikken. Den viderefører kommunenes grunnleggende omsorgsansvar for sine innbyggere. Den viderefører det statlige ansvaret for finansiering og forvaltning av de rettighetsbaserte trygder hvor hensynet til likebehandling skal veie tungt.

Denne organisasjonsløsningen gir ryddigere ansvarslinjer og mer entydige mål for den enkelte statlige etat enn dagens organisering. Organiseringen vil gjøre det enklere for brukerne, ikke minst for de brukere som i dag har behov for tjenester fra flere etater. Den gir gode muligheter til desentralisert beslutningsmyndighet og til å bygge opp en slagkraftig førstelinjetjeneste med god og variert kompetanse.

Løsningen forutsetter at kommunen fortsatt har ansvar for sosiale tjenester.

#### *Etat for arbeid og relaterte ytelser*

I denne etaten samles alle kontantytelser rettet mot personer i yrkesaktiv alder: dagpenger, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringsytelser, midlertidig uførestønad, uførepensjon, stønad til enslige forsørgere og etterlattepensjon. Den vil også ha ansvar for arbeidsformidling og kvalifiseringstiltak. Etaten vil ha ansvar for å gjennomføre den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken. Tildeling av tekniske hjelpemidler i arbeid og for bedring av funksjonsevnen vil også bli lagt til denne etaten.

De viktigste oppgavene som vil falle innenfor etatens ansvarsområde er: Informasjons-, veilednings-, utrednings- og handlingsplanarbeid rettet mot arbeidsmarkedet, oppfølging av sykmeldte og personer på rehabiliteringspenger, reaktivisering av uførepensjonister, bistand til virksomhetene i deres arbeid med bedriftsintern attføring, bistand for å redusere sykefraværet, arbeidsmarkedstiltak rettet mot både ordinære arbeidssøkere og yrkeshem-

mede, oppfølging av enslige forsørgere og arbeidsformidling av yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere.

Løsningen vil sikre en fortsatt nasjonal styring av arbeidsmarkedspolitikken med krav om geografisk mobilitet for arbeidssøkere innenfor ett nasjonalt arbeidsmarked og krav om å se arbeidsmarkedspolitikken som en del av den økonomiske politikken. Denne organiseringen vil være egnet til å sikre beredskapen på arbeidsmarkedet i perioder med større arbeidsledighet enn i dag. Modellen vil også sikre en forvaltning av lovbestemte kontantytelser som imøtekommer kravene til likebehandling.

#### *Etat for pensjoner og familieytelser*

Denne etaten vil ha ansvaret for alderspensjon, for refusjon for helsetjenester og for familieytelser som barnetrygd, kontantstøtte, fødselspenger, pleiepenge og forskuttering innkreving av bidrag. I stor grad er dette regelstyrte og «IT-vennlige» ytelser. Etaten vil kreve stor kompetanse til å forvalte et omfattende nasjonalt rettighetssystem og de prinsipper for rettssikkerhet og likebehandling som et slikt lovverk bygger på. Den må også ha høy kompetanse på stønadsberegning og utbetalingsrutiner.

De to etatene bør utvikle effektive samarbeidsformer. Pensjonsetaten kan for eksempel påta seg stønadsberegning og utbetaling for ytelser som jobbetaten har innvilget. På den andre siden kan jobbetaten påta seg oppgaver med råd og veiledning om arbeidsmuligheter for personer som overveier om de skal ta ut alderspensjon eller fortsette i arbeid. Disse viktige koordineringsoppgavene tilsier at de to etatene bør samarbeide nært seg imellom og med den lokale sosialtjenesten.

En slik ny etatsstruktur gir mer entydige mål for organisasjonene enn i dag, og faren for målkonflikter vil bli redusert. Vi får organisasjoner som både er godt egnet til å lede flere mot arbeid og til effektiv forvaltning av rettighetslover.

#### **Den nye førstelinjetjenesten**

Regjeringen går inn for å organisere en lokal førstelinjetjeneste som kan virkeliggjøre målene om å gi bedre service til brukerne, økt sysselsetting og redusert stønadsavhengighet. Førstelinjetjenesten skal særlig ha kompetanse på informasjon, veiledning, oppfølging og annen tjenestetyping som krever nærhet til brukeren. En rekke mer forvaltningspregede oppgaver som saksbehandling av trygdesøknader, vil kunne behandles i andre deler av organisasjonen, uten at brukeren blir berørt av det.

Regjeringen går inn for at brukerne skal møte en felles førstelinje med tjenester fra jobbetaten, pensjonsetaten og den kommunale sosialtjenesten. Denne skal bygges opp på grunnlag av frivillige avtaler mellom stat og kommune. Utgangspunktet er at en slik førstelinjetjeneste skal være representert i alle kommuner, men i en del tilfelle kan det være rasjonelt å organisere enhetene gjennom et interkommunalt samarbeid.

Av de statlige etatenes brukere er det først og fremst jobbetatens brukere som har behov for et fysisk kontaktpunkt lokalt. Regjeringen legger derfor til grunn at jobbetaten er representert i førstelinjen. Organiseringen av førstelinjen på statlig hold betyr at fokus nå rettes mot arbeid. Førstelinjetjenesten skal

også utføre tjenester for den nye statlige pensjonsetaten. For å beholde klare ansvars- og styringslinjer på statlig side, bør dette gjøres på oppdrag. Pensjonsetaten bør dessuten satse på brukertilgjengelighet og brukerservice gjennom effektive telefon- og internettløsninger. Servicenivået for pensjonsetatens brukere skal ikke svekkes. Refusjon av utgifter til helsetjenester, blant annet syketransport og søknader om frikort, skal kunne skje lokalt.

Et sentralt krav til førstelinjetjenesten er at den som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller som trenger hjelp for å komme inn, skal kunne forholde seg til et lokalt kontaktpunkt som kan nås gjennom personlig oppmøte og ved hjelp av telefon, internett eller post. Dette kan være et felles kontaktpunkt for den statlige jobbetaten, pensjonsetaten og relevante kommunale sosialtjenester. Alle brukere skal sikres et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som er fast lokalisert til vedkommendes kontaktpunkt. Førstelinjetjenesten vil ha ansvar for rask avklaring av behov og oppfølging av brukere.

Førstelinjen skal bestå av to ledd. Det første leddet skal være en felles inngangsdør for alle brukere og betjene det store antall brukere som henvender seg med et enkelt og oversiktlig problem. Brukere med mer sammensatte behov skal henvises til det andre leddet. Her skal de få en helhetlig avklaring av sine behov. De skal ha en rådgiver som skal stå for oppfølging av brukeren og eventuelt bistå dem i kontakten med andre deler av hjelpeapparatet. Ansvaret for å koordinere tjenestene for brukere med sammensatte behov, legges til den tjenesten som brukeren har størst behov for bistand fra, eller fra sosialtjenesten dersom det er uklart hvem som skal ha ansvaret.

De ulike fysiske kontaktpunktene rundt i landet vil måtte ha varierende bemanning og kompetanse. Det store flertallet av befolkningen som bor i større sentra, vil ha et fullverdig tilbud for tjenesteyting og saksbehandling samlokalisert med førstelinjetjenesten. På mindre steder må tjenestene som et minimum kunne gi den enkelte bruker informasjon, veiledning, søknadsskjemaer og tilgang til jobbsøkningsverktøy og internett. For personer som trenger hjelp utover dette, må den lokale enheten trekke på kompetanse andre steder i organisasjonen. Behovet for ett fysisk kontaktpunkt vil variere for ulike brukere. De som har krav på ytelser og tjenester fra pensjonsetaten, vil i hovedsak få sine saker avgjort i en enhet som dekker et større geografisk område, og denne enheten kan kontaktes gjennom telefon, internett eller post. De som ønsker å bruke et fysisk kontaktpunkt lokalt, skal imidlertid få en like rask oppfølging som de som henvender seg via andre kanaler.

Regjeringen mener at den statlige jobbetaten bør ha «sørge for»-ansvaret for å organisere førstelinjetjenesten. På den måten blir det mulig å sikre blant annet kravene om likebehandling, lik tilgjengelighet, felles informasjon og inngangsportaler. Førstelinjen skal tilby både statlige og kommunale ytelser og tjenester. Den bemannes normalt med ansatte både fra stat og kommune, men enkeltkommuner skal ikke tvinges til deltakelse. Det skal inngås en driftsavtale etter nærmere angitte krav med kommunene. Kommunene vil bli tilbudt å ta driftsansvaret for førstelinjen, men det vil være frivillig for kommunene å påta seg et slikt ansvar. Jobbetaten må ta aktivt initiativ til forhandlinger for å inngå slike driftsavtaler. For å få til et felles rammeverk for avtalene, vil Kommunenes Sentralforbund inviteres til å delta. Kravene til førstelinjetjenes-

ten vil være de samme om jobbetaten inngår avtale om drift med en eller flere kommuner eller om staten står for driften av førstelinjen i det aktuelle området.

For å sikre klare mål- og ansvarslinjer i førstelinjen, kan ikke statlig ansatte beslutte kommunale ytelser eller tjenestetilbud og tilsvarende for kommunalt ansatte. Beslutninger i førstelinjen skal kun skje etter klart definerte fullmakter.

Selv om førstelinjetjenesten skal ha ansvars- og fullmaktslinjer både til stat og kommune, er utgangspunktet at brukeren skal oppleve tjenestene som enhetlige og koordinerte. Brukerproblemene bør bli vesentlig redusert gjennom at tjenestene får «en inngangsdør». Uavhengig av fullmaktene vil samlokalisering legge forholdene vesentlig bedre til rette for praktisk samarbeid enn i dag.

Regjeringen fastlegger ikke nå i detalj hvordan kravene til førstelinjene kan oppfylles. Det må være oppgaven til de to nye statlige etatene sammen med kommunene å finne fram til de beste løsningene lokalt. Så lenge kravene som er satt til å løse arbeidsoppgaver innfris, bør staten være åpen for ulike løsninger i forskjellige deler av landet. Dette kan blant annet gjelde bruk av eksterne leverandører av deltjenester. Det er i tråd med Regjeringens forvaltningspolitikk å delegerer beslutningsmyndighet så langt ned i organisasjonen som mulig, forutsatt at kravene til faglighet, rettssikkerhet og effektivitet er oppfylt.

En del saksbehandlingsfunksjoner kan samles i større enheter i førstelinjen. Noen spesialfunksjoner bør imidlertid organiseres som en andrelinje. Det er blant annet aktuelt for hjelpemiddelsentralene, arbeidslivssentrene og Aetats spesialisttjenester.

En viktig andrelinjefunksjon er klagebehandling. Klager over enkeltvedtak skal etter forvaltningsloven behandles av overordnet forvaltningsorgan. Klagebehandling er i dag en særlig stor oppgave for fylkestyngdekantorene. Regjeringen vil utrede nærmere hvordan disse oppgavene skal løses i en ny etatsstruktur.

### **Alternative organisatoriske løsninger**

Regjeringen har i denne meldingen utredet to andre organisasjonsformer i tillegg til den løsningen som er drøftet foran og som Regjeringen går inn for. Dessuten drøftes en videreføring av den organiseringen vi har i dag.

#### *Videreføring av dagens organisering*

Dagens tredelte organisering er preget av spesialisering og inndeling etter virkemidler. Grunnlaget for inndelingen var at det ble operert med et klarere skille mellom sysselsettingsproblemer og sosiale og økonomiske problemer enn i dag.

Modellen er like brukervennlig som alternative organisasjonsformer for brukere uten sammensatte problemer. Men en avgjørende svakhet er at den ikke synes å være godt nok egnet til å gi arbeidsmuligheter første prioritet og at samordningen ikke er god nok. Det gjelder særlig personer med sykdomsrelaterte trygdeytelser: sykepenger, rehabiliteringspenger, atføringspeng

og uførepensjon. Virkemidler og kompetanse er her splittet opp på forskjellige etater.

### *Felles etat*

En ny felles etat kan innebære ulike løsningsmodeller. Et vidtgående alternativ kan være å samle ansvaret for økonomisk sosialhjelp og de statlige aktivitetene i trygdeetaten og Aetat i en ny organisasjon. For å sikre en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk og en felles forvaltning av trygdelover ville en slik etat måtte bli statlig, og det kunne medføre stor overføring av oppgaver fra kommune til stat. Oppgavene som den nye organisasjonen skal løse, ville dessuten bli svært komplekse med innebygde mål- og prioriteringskonflikter hvis de skal løses i samme etat. En slik etat vil være lite egnet til å sette oppgavene med å lede flere mot arbeid og færre mot stønader i fokus.

Et annet alternativ er en ny felles etat avgrenset til statlige tjenester, mens kommunens ansvar vil bli omtrent som før. En slik felles etat kunne overta de oppgavene trygdeetaten og Aetat har i dag. Denne løsningen har imidlertid de samme svakhetene som er drøftet for en felles etat der også de kommunale tjenester inngår. Den skal både hjelpe folk i arbeid og samtidig ha ansvaret for en rekke stønadsordninger med andre mål. Regjeringen mener en slik løsning ikke er egnet til å virkeliggjøre de sentrale målene om å lede flere mot arbeid og færre mot trygd.

### *Statlig inntektssikring - kommunal tjenesteyting*

I rendyrket form er dette en løsning der staten overtar alt ansvar for trygd og sosialhjelp og andre økonomiske overføringer. Dette ansvaret samles i en etat. Kommunene har ansvar for alle tiltak med sikte på å få folk i jobb og for alle sosiale tjenester. Staten vil her ha ansvar for alle trygdeytelser og økonomisk sosialhjelp, bostøtte, omsorgslønn, dekning av utgifter til helsetjenester. Kommunen skal ha ansvar for rehabiliteringstiltak, kvalifiseringstiltak, atfførings-tiltak, alle sosiale tjenester, arbeidsformidling, oppfølging sykmeldte, oppfølging enslige forsørgere, hjelpemidler, tolketjeneste, praktisk bistand, sosial bistand, personlig assistanse, avlastning.

Denne løsningen reiser så store problemer i spenningsfeltet mellom nasjonal arbeidsmarkedspolitikk og kommunalt selvstyre at Regjeringen ikke kan anbefale den.

Kommunene ville ha et lokalt perspektiv på arbeidskraftspørsmål som er utilstrekkelig til å løse nasjonale sysselsettingsproblemene. Den vil bli vanskelig å samordne tjenester og stønader på en måte som bidrar til redusert stønadsavhengighet. Et problem vil også være at kommunene vil ha svakere økonomiske motiver for å utvikle tjenestetilbud til brukere når innsparingene først og fremst kommer staten til gode. Den ville føre med seg de samme innebygde målkonflikter som en felles etat.

### **Kostnader**

De samfunnsøkonomiske og budsjettmessige konsekvensene ved en annen organisering av velferdstjenestene er vanskelig å beregne.

Dersom en omorganisering medfører bedre måloppnåelse ved at flere kommer i arbeid og færre på trygd, vil det bety svært mye samfunnsøkon-



misk. Verdiskapingen vil kunne øke og stønadsutgiftene gå ned. Brukerne kan videre få bedre service og få redusert ventetid og mindre ulemper. At personer kommer tidligere inn i attførings- og kvalifiseringstiltak og at slike tiltak gjennomføres raskere, kan også gi tilleggsgevinster. Modellene kan ha fordeler i form av mindre dobbeltarbeid og stordriftsfordeler.

Gevinstene må ses i forhold til omstillingskostnadene. Omstillingskostnadene kan ut fra erfaringer fra omstillinger i andre etater foreløpig anslås til 3 prosent av de årlige administrative kostnader. I tillegg kan en risikere noe reduksjon i produktiviteten i omstillingsperioden.

Regjeringen vil arbeide videre med å utrede omfanget av omstillingskostnadene.

### Gjennomføring

Den omorganisering som er foreslått i denne meldingen, innebærer en av de største organisasjonsendringer i offentlig sektor som er gjennomført i nyere tid.

Gjennomføringen vil bli en krevende oppgave.

Hovedutfordringene i gjennomføringen er:

- Etablering av en førstelinje hvor jobbetat, pensjonsetat og sosialtjeneste møter brukerne på en helhetlig måte
- Etablering av en ny etat for arbeid og relaterte ytelser som samler de statlige arbeidsrettede virkemidlene
- Etablering av en ny pensjonsetat
- Å finne hensiktsmessige samarbeidsformer mellom etatene både i førstelinjen og i andre organisasjonsledd.

Tilstrekkelig tid til planlegging må avveies mot behovet for å få vedtatte endringer på plass så raskt som mulig. Dette er ikke minst viktig for å sikre motivasjon og engasjement hos de ansatte i de ulike etatene.

Stortingsbehandlingen av meldingen vil danne grunnlaget for planleggingen av organisasjonsendringene. Hvis Stortinget behandler meldingen våren 2003, tar Regjeringen sikte på å legge fram nødvendige forslag, herunder forslag til lovendringer, i 2004. Organisasjonsendringene kan først skje når Stortinget har vedtatt lovendringene. Den formelle etableringen av de to nye statlige etatene vil tidligst kunne være mulig fra 2005.

Reformen vil kreve klare ansvarslinjer fra departementsnivå til førstelinjen. Brukerservicen skal ikke bli skadelidende i planleggings- og gjennomføringsperioden.

Ved etablering av de to nye statlige etatene er det avgjørende å få på plass en strategisk ledelse som kan lede oppbyggingen av de nye etatene. En hovedoppgave vil være å etablere den nye førstelinjetjenesten.

Organiseringen av regionale ledd og nasjonale spesialenheter kan skje over noe lengre tid, der en også tar i bruk muligheten for å forsøke ut ulike løsninger og legger vekt på å opprettholde et høyt servicenivå. Prosessen må imidlertid gjennomføres slik at det ikke skapes unødig usikkerhet blant de ansatte.

I endringsprosessen må det legges vekt på å bygge en felles organisasjonskultur. Kompetanseoppbygging og opplæring vil være viktige ledd i en slik felles kultur. Dette er viktig også fordi mange ansatte vil få nye arbeids-

oppgaver som vil kreve ny og utvidet kompetanse. Det må avsettes tid og ressurser til nødvendig opplæring med sikte på at de ansatte kan tilpasse seg nye roller, systemer, prosesser og ikke minst overføre kompetanse som bare har vært til stede i de tidligere etatene. Jobbetaten vil, i samarbeid med pensjonsetaten og Kommunenes Sentralforbund, ha ansvaret for at det utarbeides krav til kompetanse for å bemanne førstelinjetjenesten og et opplegg for å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse.

På kort sikt legger Regjeringen til grunn at det ikke vil skje noen nedbemanning. Reformgevinstene skal primært tas ut gjennom et bedre tjenestetilbud. Med en mer effektiv forvaltning kan det imidlertid på lengre sikt være mulig at det er rom for en viss nedbemanning og lavere driftsutgifter uten å svekke tjenestetilbudet. Eventuelle rasjonaliseringsgevinster knyttet til en slik langsiktig utvikling er ikke lagt til grunn for Regjeringens valg av organisasjonsmodell.

I de nye organisasjonene er det store fordeler å hente gjennom utvidet bruk av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Men utviklingen av IKT er komplisert og forbundet med stor risiko. Utredninger av hvordan systemene i etatene bør utvikles videre og samordnes, vil derfor ha høy prioritet.

Det drives i dag en omfattende utviklings- og forsøksvirksomhet for å gi brukerne et bedre tilbud. Dette er en viktig kilde til fornyelse, og utviklings- og forsøksvirksomheten bør fortsette med uforminsket styrke. Det gjelder særlig forsøkene med å finne bedre samarbeidsløsninger lokalt for å møte brukerne på en helhetlig måte.

## 2 Beskrivelse av velferdsforvaltningen

### 2.1 Innledning

Dagens spesialiserte velferdsapparat er et resultat av utviklingen som startet opp kort før år 1900. Før den tid ble det offentlige engasjementet først utløst når folk ble rammet av fattigdom. Utviklingen fra 1800-tallets forsorgsstat til 1900-tallets velferdsstat innebar at en rekke funksjoner ble løftet ut fra fattigforsorgens ansvarsområde. Forsorgsvesenet skulle gjøres overflødig, het det i Felleserklæringen fra 1945, og alle samfunnsmedlemmene skulle sikres sosial trygghet. Gradvis vokste det fram spesialiserte statlige etater, parallelt med en kommunal sosialtjeneste. Vi fikk et omfattende og detaljert trygdesystem, en egen etat for formidling av arbeidstakere og ulike tjenester for kvalifisering av arbeidskraft og sosial integrasjon. Som et ledd i denne utviklingen ble også funksjoner overført fra lekfolk til funksjonærer med spesialiserte oppgaver.

Utviklingen i ettertid har ikke gått slik man forutsatte i Felleserklæringen fra 1945. Den kommunale sosialtjenesten har fortsatt et ansvar for å gi økonomisk bistand til et stort antall brukere som ikke fanges opp av de to andre systemene. Endringer i arbeidsmarked, familiemønster og nye politiske prioriteringer har videre stilt etatene overfor nye utfordringer.

De tre etatene har i dag et betydelig antall brukere som har problemer i forhold til arbeid. Etatene har delvis fått overlappende funksjoner og felles brukergrupper, og møter økende krav og forventninger om å bidra til at flere kommer i arbeid, og færre på offentlige stønader. Samordning og samarbeid med sikte på å få flere i arbeid er blitt et hovedanliggende for hele velferdsforvaltningen.

Tabell 2.1: Bemanning og ressursbruk i trygdeetaten, Aetat og sosialkontorene i 2001

	Årsverk	Administrative utgifter Mrd. kr	Stønadsutbetalinger Mrd. kr
Trygdeetat	7.378	4.1	173.7
Aetat	3.617	1.9	17.4 <sup>1</sup>
Sosialkontor	4.681	2.4	4.3

<sup>1</sup> Inkluderer 4.3 milliarder kroner til arbeidsmarkedstiltak.

De tre etatene forvalter i dag ulike regelverk og har forskjellig ansvar og oppgaver. Trygdeetaten forvalter en rekke stønadsordninger, yter tjenester med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og utbetaler refusjoner til helsepersonell mv. Aetat har ansvaret for arbeidsformidling og kvalifisering av ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede, og forvalter inntektsytelsene til arbeidsledige og yrkeshemmede. Den kommunale sosialtjenesten er et nedre sosialt sikkerhetsnett med ansvar som strekker seg fra generell forebyggende virksomhet til bistand til enkeltpersoner. Aetat og den kommunale sosialtjenesten skal i utgangspunktet først og fremst være tjenesteytende organisasjoner, men forvalter også stønadsordninger, mens stønadsforvaltning er trygdeetatens hovedoppgave.

Etatene har dels overlappende, men også særskilte brukergrupper. Aetats brukere er avgrenset til personer i yrkesaktiv alder, mens de to andre i utgangspunkt har hele befolkningen som nedslagsfelt.

Trygdeetaten har lovbestemte enheter på nasjonalt, fylkes- og kommunenivå, mens Aetat er representert i vel 1/3 av kommunene. Det er betydelig variasjoner mellom kommunene i hvordan den kommunale sosialtjenesten er organisert, og hvilke saksområder den har ansvaret for.

Beslutningsmyndighet i enkeltsaker er hovedsakelig lagt på lokalt nivå i alle tre etater. Trygdeetaten har likevel i enkelte saker lagt beslutningsmyndigheten til fylkestyngdekantoret, og på visse andre saksområder er beslutningsmyndigheten regionalisert til ett trygdekantor i hvert fylke. Sosialtjenesten er underlagt folkevalgt styring. Styringen skjer normalt i forhold til rammer og stønadssatser, og ikke i forhold til avgjørelser i enkeltsaker. Arbeidskantorene er representert i færre kommuner, og har slik sett en mindre desentralisert beslutningsstruktur enn trygdeetaten og sosialtjenesten.

Det er betydelige forskjeller mellom etatene i lokalnivåets handlefrihet og mulighet til å velge brukertilpassede løsninger. De ordningene trygdeetaten forvalter er i stor grad regelstyrt og med relativt begrenset adgang til lokal skjønnsutøvelse. På flere områder, blant annet når det gjelder oppfølging av sykmeldte og enslige forsørgere, hjelpemiddelformidling og innsatsen i forbindelse med et inkluderende arbeidsliv, produserer trygdeetaten tjenester. Trygdeetatens tjenester er basert på brukermedvirkning, skjønnsutøvelse og tilpasning av tjenestene til brukernes behov. Sosialtjenesten har gjennomgående et betydelig handlingsrom, der beslutninger og styring skjer ut fra budsjettammer og utøvelse av profesjonelt skjønn. Aetat har mer til felles med sosialtjenesten, men arbeider innenfor klare prioriteringer av tiltaksbruken knyttet til målgrupper på arbeidsmarkedet. Aetat forvalter dessuten regelstyrte ordninger, og har slik sett også fellestrekk med trygdeetaten. Forskjellene reflekterer i vesentlig grad etatenes ulike ansvar og oppgaver og ulik grad av nasjonal styring.

## 2.2 Sosialtjenesten

---

### 2.2.1 Lovgrunnlag og formål

Lov om sosiale tjenester m.v. regulerer kommunenes ansvar for sosiale tjenester.

Formålet med loven er å:

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

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

### 2.2.2 Ansvar og oppgaver i dag

Kommunene er gjennom sosialtjenesteloven pålagt både mer generelle oppgaver og visse individrettede tjenester og ytelser. I tillegg utfører kommunene en del ikke-lovpålagte oppgaver som støtter opp under lovens formål.

Det er i betydelig grad overlatt til kommunene å konkretisere oppgavene som følger av ansvaret for sosiale tjenester. Det gjelder både med hensyn til valg av hjelpeform, tjenestenes nærmere innhold og kvalitet. Kommunenes frihet til å bestemme den konkrete oppfølgingen innebærer at kommunene kan ha noe ulike strategier for å oppfylle sitt ansvar etter loven.

Dersom det tas utgangspunkt i formålet med loven, vil målgruppen for sosiale tjenester kunne omfatte store deler av befolkningen. På det forebyggende området er det naturlig å se på kommunenes innsats for å nå lovens formål mer generelt, selv om ansvaret for aktuelle tiltak er lagt til andre etater enn sosialtjenesten. Hovedtyngden av sosialtjenestens virksomhet slik den er definert i loven, gjelder pleie- og omsorgstjenester.<sup>1)</sup>

#### *Generelle oppgaver*

De mer generelle oppgavene etter sosialtjenesteloven omfatter:

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

Forebyggende virksomhet omfatter både primær-, sekundær- og tertiærforebyggende tiltak. Aktuelle tiltak her er i begrenset grad lovpålagte.

*Primærforebyggende* tiltak er vanligvis rettet mot hele eller store deler av befolkningen. Tiltakene vil kunne ha litt ulik karakter. Dels vil de kunne gjelde utforming av infrastruktur. Eksempler på dette er tiltak for å sikre god fysisk tilgjengelighet for funksjonshemmede til ulike servicefunksjoner og tjenester, og kommunens politikk mht. tildeling av salgs- og skjenkebevillinger. Et eksempel på tiltak er drift av eller økonomisk støtte til generelle velferdstiltak som ungdomsklubber, idrettsaktiviteter og eldresentre. En tredje type tiltak er generelt holdningsskapende arbeid, for eksempel tiltak i skolen mot misbruk av rusmidler.

Kommunenes sekundær- og tertiærforebyggende arbeid omfatter tiltak rettet mot hhv. grupper som har stor risiko for å utvikle problemer og tiltak for å forhindre videreutvikling av allerede oppståtte problemer. Et eksempel her kan være tiltak for å forhindre nyrekruttering av misbrukere gjennom oppsøkende virksomhet i rusbelastede ungdomsmiljøer. Tertiærforebyggende tiltak kan være særskilte tiltak rettet mot ungdom som allerede har utviklet et misbruk, for eksempel bruk av støttekontakt eller bistand til ungdommens

<sup>1)</sup> I 2001 brukte kommunene i alt vel 43 milliarder kroner på ulike pleie- og omsorgstjenester. Pleie- og omsorgstjenester er i noen grad integrert med kommunale helsetjenester, og ressursbruken omfatter også disse. Ressursbruken i den resterende del av sosialtjenesten («sosialkontortjenesten») utgjør 6,7 milliarder kroner, jf. tabell 2.1.

foresatte. Det vil være en glidende overgang mellom sekundær- og tertiærforebyggende tjenester og individrettede sosiale tjenester.

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

Sosialtjenesten har en plikt til å vurdere om det er behov for å samarbeide med andre. Dette gjelder både innenfor kommunen og i forhold til andre, for eksempel Aetat og trygdeetaten. De fleste kommunene har et systematisk samarbeid med Aetat og trygdeetaten gjennom de tverretatlige samarbeidsformene på ledernivå, se omtale i kapittel 3 om samarbeidsformer.

### *Individrettede tjenester*

De sosiale tjenester det enkelte individ vil kunne ha et rettslig krav på, omfatter:

- informasjon, råd og veiledning
- bistand til anskaffelse av midlertidig bolig mv.
- praktisk bistand og opplæring pga. sykdom, funksjonshemning, alder eller andre årsaker
- tildeling av støttekontakt pga. funksjonshemning, alder eller sosiale problemer
- avlastningstiltak pga. tyngende omsorgsarbeid
- tildeling av plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester
- lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.

Personer som ikke klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet selv, for eksempel personer med psykisk utviklingshemning, vil kunne ha krav på bistand til å skaffe en mer permanent bolig.

Loven gir personer som misbruker rusmidler visse rettigheter til særskilte tjenester. Kommunenes plikter overfor disse omfatter:

- råd, veiledning og tiltak for å hjelpe den enkelte til å komme bort fra rusmiddelmisbruk
- sørge for behandlingsopplegg i kommunen eller plass i institusjon/spesialisert behandlingstiltak
- legge til rette for nødvendige tiltak etter behandling i institusjon

Sosialtjenesten vil ofte være avhengig av et samarbeid med andre for at brukerne skal kunne få et helhetlig hjelpetilbud. For personer i yrkesaktiv alder vil et samarbeid med Aetat eller helsetjenesten være viktig. Når det gjelder pleie- og omsorgstjenester og psykisk helsevern, er det stor grad av integrasjon mellom helse- og sosiale tjenester.

Rettspraksis vil kunne avgrense størrelsen av de ulike brukergruppene som kommunene er forpliktet til å gi et tilbud. Med rettspraksis menes her både fylkesmannens praksis ved omgjøring av enkeltvedtak og avgjørelsen av saker i rettsapparatet. Kommunene vil kunne gi et tilbud til flere enn disse. Kommunale politiske prioriteringer og økonomi vil ofte være avgjørende for hvor store de ulike brukergruppene til enhver tid er, og hvilke andre målgrupper som mottar hjelp.

Kommunene vil også kunne yte mange tjenester de ikke har et lovpålagt ansvar for. Kommunene har for eksempel ikke et formelt ansvar for alternative

sysselsettings- og aktiviseringstiltak for grupper som ordinært arbeid ikke er et aktuelt for. De fleste kommuner har likevel påtatt seg et driftsansvar for varig tilrettelagt arbeid (vernet arbeid) til utsatte grupper og kan i varierende grad også drive aktiviseringstiltak og fritidstiltak for disse. Det gjelder blant andre psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser. Staten har i senere år brukt øremerkede midler for å stimulere kommunene til å utvikle slike tiltak. Kommunene har ellers i varierende grad tatt initiativ til å utvikle aktiviseringstiltak for arbeidsledig ungdom med sammensatte, ofte ikke-diagnostiserte behov.

Arbeidsmarkedstiltak og aktiviseringstiltak brukes også av kommunene som virkemiddel i en *rehabiliteringsprosess*. For personer som misbruker rusmidler, er det et vilkår for å få legemiddelassistert rehabilitering at det lages et helhetlig rehabiliteringsopplegg. Staten har pålagt kommunene (sosialtjenesten) ansvaret for å koordinere rehabiliteringsplanen. I praksis vil det være ønskelig, og antakelig også nødvendig, at planen omfatter en eller annen form for sysselsetting for at behandlingen skal ha ønsket effekt. Det er ikke hjemmel for å *pålegge* kommunene et ansvar for å framskaffe egnet sysselsetting som skal inngå i et helsemessig rehabiliteringsopplegg. Kommunene vil i praksis føle et ansvar for å framskaffe aktuelle tiltak her.

Kommunene kan yte ulike former for praktisk bistand og andre tjenester for at personer skal kunne stå i et arbeid eller kunne gjennomføre et arbeidsmarkedstiltak. De kan også yte tjenester med sikte på å oppøve sosial kompetanse og mestringsevne.

### *Økonomiske stønader*

Sosialtjenesteloven gir kommunene ansvar for å yte økonomisk stønad til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter. Økonomisk stønad bør ta sikte på å gjøre stønadsmottaker selvhjulpen. Sosialtjenesten kan også i særlige tilfeller, selv om de alminnelige vilkårene ikke er oppfylt, gi økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Hovedregelen er at stønad gis som bidrag, men den kan også gis i form av lån, garanti for lån, eller varer og tjenester.

Personer med behov for økonomisk sosialhjelp kan ofte trenge økonomisk rådgivning. En del vil også ha behov for informasjon om hvilke rettigheter de eventuelt har i forhold til ulike trygdeytelser og i forhold til gjeldsordningsloven av 1992. Sosialtjenesten vil i praksis være behjelpelig med informasjon, for så eventuelt å henvise videre til trygdeetaten og Aetat.

Kommunene har et eget ansvar for å gi råd og veiledning til personer med gjeldsproblemer. Dette ansvaret er ofte lagt til sosialkontortjenesten.

Det er forholdsvis vid adgang etter loven til å sette vilkår for å motta økonomisk sosialhjelp. Vilråene må ha sammenheng med lovens overordnede formål. Siden økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse, vil et vanlig brukt vilkår for arbeidsføre være å stille vilkår om registrering som arbeidssøker i arbeidsmarkedsetaten. Sosialtjenesten vil først ha foretatt en vurdering av om arbeid eller arbeidsmarkedstiltak kan være aktuelt for vedkommende. Sosialtjenesten kan også sette som vilkår at den aktuelle personen deltar i tiltak i Aetats regi dersom slikt tiltak tilbys.

Et vilkår som er særskilt spesifisert i loven, er vilkår om å utføre passende arbeidsoppgaver i kommunen. Sosialdepartementet har gitt veiledning for hvorledes dette vilkåret er å forstå. Her sies det blant annet at dersom Aetat kan tilby plasser i relevante tiltak, skal slike tiltak gå foran, dvs. at kommunen ikke skal kreve at vedkommende skal utføre arbeidsoppgaver i kommunen dersom Aetat kan tilby et alternativt arbeidsrettet tiltak. Så langt har vilkår om arbeid i kommunen vært forholdsvis lite brukt.

### 2.2.3 Organisering

Sosialtjenesten er det administrative organet i kommunene som skal ivareta ansvaret kommunene har etter lov om sosial tjenester m.v. Kommunene står i dag fritt til å organisere sine sosiale tjenester. I praksis kan derfor sosialtjenesten splittes i ulike enheter. Ansvaret for sosiale tjenester kan også legges til administrative enheter som har ansvar for oppgaver etter annen lovgivning. Det er for eksempel vanlig at kommuner oppretter en egen pleie- og omsorgstjeneste der både helsetjenester og sosiale tjenester inngår. Disse vil normalt ha en egen sosialkontortjeneste. Visse funksjoner kan ellers være lagt til andre etater i kommunene, for eksempel kan drift av arbeidsmarkedstiltak være lagt til en sysselsettingsetat. En del kommuner er nå under omorganisering med sikte på en mer flat struktur. De enkelte virksomhetsområdene legges gjerne direkte under rådmannen.

En sentral del av sosialkontorets virksomhet gjelder innsats for å gjøre personer selvhjulpne, økonomisk og på annen måte. Et kjerneområde i den tradisjonelle sosialkontortjenestens virksomhet er tildeling av økonomisk sosialhjelp. Personer med tunge rusmisbruksproblemer er også en viktig målgruppe for tjenesten, samt personer som mangler husvære.

Lov om sosiale tjenester favner personer i alle aldersgrupper. Kommunenes ansvar for barn og ungdom etter denne loven må ses i sammenheng med deres ansvar for barnevern iht. lov om barneverntjenester. I hver kommune skal det være en administrasjon for barneverntjenester med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven. Det vil variere mellom kommunene i hvilken grad barnevernet og sosialkontortjenesten er integrert rent organisatorisk.

### Bemanning og kompetanse

Tabell 2.2 viser utviklingen i antall årsverk i den kommunale sosialtjenesten utenom pleie- og omsorgstjenestene. Fra 1992 til 2000 har antall årsverk økt med om lag 10 prosent.

Som nevnt er det vanskelig å avgrense hva som er sosialtjenesten. Årsverkene i tabell 2.2 gjelder kommunalt ansatte som arbeider med råd og veiledning, utbetaling av økonomisk sosialhjelp, konfliktråd, kommunale tiltak for rusmiddelmisbrukere, sysselsettingstiltak for arbeidsledige og arbeid for yrkeshemmede og psykisk utviklingshemmede, årsverk i asylmottak, arbeid med integrering av flyktninger, arbeid med å skaffe bolig/midlertidig husvære for personer med sosiale problemer, krisesentre, arbeid med skjenkebevillinger og skjenkekontroll samt ansatte i virksomheter som kommunene driver for andre (for eksempel barnevern- og rusmiddelinstusjoner). I tillegg kommer administrativt ansatt personell.



Tabell 2.2 fanger ikke opp antall årsverk i tiltak der kommunene har satt bort driften til andre. I den grad kommunene har påtatt seg driftsansvaret for statlige arbeidsmarkedstiltak, vil de årsverkene som går med til dette være inkludert.

Tabell 2.2: Antall årsverk i den kommunale sosialkontortjenesten 1992-2000

	1992	1995	1998	1999	2000
Antall årsverk	4.267	4.475	4.360	4.339	4.682

Kilde: Statistisk sentralbyrås personellstatistikk.

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

#### 2.2.4 Bruk av IT-teknologi i sosialtjenesten

Det finnes ikke et landsdekkende IT-system for sosialtjenestene, og det er heller ikke felles strategier eller planer for et slikt system. Mange kommuner har likevel investert i fagsystemer for sosialtjenesten for håndtering av sosialhjelpssøknader. Systemene er forskjellige, men ivaretar følgende hovedfunksjoner:

- saksbehandling/postjournal
- journal med mulighet for handlingsplaner
- økonomi (beregninger, klientregnskap, overføring til kommunens økonomisystem)
- rapportering/statistikk

Alle kommuner rapporterer gjennom KOSTRA til Statistisk sentralbyrå, enten gjennom utfylling av elektronisk skjema eller ved overføring fra fagsystemene.

Sosialkontorene har behov for data fra folkeregisteret, men dette løses ikke på noen felles måte. Det er ingen elektroniske overføring av data mellom sosialtjenesten og Aetat. Informasjonsbehovet løses ved å ta telefonkontakt eller gjennom møter.

Når det gjelder kontakten med trygdeetaten, har noen sosialkontorer tilgang til ikke-sensitive data tilrettelagt av Rikstrygdeverket. Dette dekker ikke alle behov, slik at sosialkontorene også er avhengig av telefonkontakt med trygdeetaten.

Ivaretagelse av datasikkerheten i sosialsystemene er viktig og nødvendig. Det er ingen utveksling av data mellom kommuner. Det er også begrensninger i tilgangen til data mellom sosialkontorene innen en kommune.

#### 2.2.5 Beslutningssystem og lokal handlefrihet

Det er opp til kommunene å fatte vedtak om hvilke beslutninger som skal delegeres til administrasjonen og til hvilken del av kommunens virksomhet (etat).

Politisk nivå i kommunene vedtar budsjettet for tjenesten og veiledende satser for livsopphold (økonomisk sosialhjelp) og eventuelt andre retningslinjer, for eksempel for dekning av boutgifter.

En kartlegging i 2002 viser at flertallet av kommuner - 6 av 10 kommuner - har fordelt fullmakt til å fatte vedtak om ytelser etter lov om sosiale tjenester mellom administrasjon og folkevalgte klientutvalg. Klientutvalgenes myndighet er vanligvis begrenset til behandling av mer prinsipielle saker og klager over enkeltvedtak fattet av administrasjonen.

I utgangspunktet har kommunene full frihet til å dimensjonere sine sosiale tjenester og bestemme kvaliteten på disse så lenge dette skjer innenfor lovens rammer. Staten bruker ulike virkemidler for å påvirke utviklingen av tjenestene. Foruten lovgivning benyttes det øremerkede midler (ofte samlet i handlingsplaner på ulike områder, eventuelt økonomisk støtte til mer avgrensede forsøk/utviklingsarbeid) og faglige retningslinjer. Staten har også på ulikt vis stimulert til utvikling av egne programmer for etter- og videreutdanning av personell, og til utvikling av kompetansenettverk. Slike nettverk omfatter regionale og statlige kompetansesentre som staten har opprettet for å kunne gi veiledning på mer spesialiserte områder.

Fylkesmennene skal som statens representant bidra både til å iverksette nasjonal politikk og sørge for nødvendig veiledning av kommunene. Det dreier seg om å formidle aktuell informasjon om endringer i lovverket, om statlige styringssignaler på ulike politikkområder og om konkrete statlige tiltak. Fylkesmennene påtar seg også ofte et visst operativt ansvar, for eksempel i opplegg for etterutdanning og i oppfølgingen av nasjonale handlingsplaner i kommunene. Fylkesmennes veiledningsrolle omfatter blant annet fortolkning av lovverket, veiledning i praktisering av ulike bestemmelser og erfaringsutveksling om hva som er gode tiltak for ulike målgrupper. I praksis fører fylkesmennene som klageinstans også tilsyn med kommunene på dette området. Regjeringen har fremmet forslag om at Statens helstilsyn gis ansvar for tilsyn med de sosiale tjenestene.

Sosial- og helsedirektoratet ble opprettet 1. januar 2002 som et forvaltnings- og kompetanseorgan som skal bidra til å gjennomføre en nasjonal politikk innen helse- og sosialområdet, herunder i kommunene. Direktoratet vil også kunne bidra til utvikling av best mulig praksis ved å stimulere til erfaringsutveksling om tjenestenes innhold og kvalitet, eventuelt dimensjonering, kompetanse hos personell, prioriteringer, forebygging og tverretatlig samarbeid.

### *Særskilt om økonomisk sosialhjelp*

Loven krever at det alltid skal foretas en konkret vurdering av stønadsbehovet i det enkelte tilfelle, dvs. at det utøves individuelt skjønn. Kommunene har lenge gitt egne veiledende satser for nivået på sosialhjelpen når boutgifter holdes utenfor. Slike satser er av betydning for det skjønn som utøves lokalt av forvaltningen.

Sosial- og helsedepartementet ga i 2001 ut veiledende retningslinjer for stønadsnivået for hovedgrupper av sosialhjelpsmottakere. De nasjonale satsene dekker færre typer utgifter enn de kommunale satsene. Kommunale og statlige satser er dermed ikke helt sammenliknbare. De som treffer vedtak om

økonomisk sosialhjelp vil derfor måtte forholde seg til begge satser. Statens retningslinjer vil ha betydning for Fylkesmannes behandling av klagesaker, og dermed indirekte legge visse begrensninger for kommunenes mulighet til å påvirke stønadsnivået gjennom egne satser. En kartlegging i 2002 viser at 7 av 10 kommuner følger statens veiledende satser eller ligger over disse.

### *Klagebehandling etter lov om sosiale tjenester*

Enkeltvedtak som sosialtjenesten har truffet kan påklages til fylkesmannen. En klage over vedtak skal sendes sosialtjenesten som skal behandle saken på nytt. I noen kommuner kan denne klagebehandlingen være lagt til egne klientutvalg. Dersom kommunen ikke gir klager medhold, skal kommunen sende saken til fylkesmannen for behandling. Fylkesmannen behandler hvert år et ikke ubetydelig antall klagesaker.

Fylkesmannen kan prøve alle sider ved vedtaket unntatt kommunens frie skjønn. Skjønnets kan bare overprøves dersom fylkesmannen finner at skjønnets er åpenbart urimelig. I behandlingen av klager knyttet til stønadsnivået for økonomisk sosialhjelp, vil satsene staten har gitt i sine veiledende retningslinjer ha betydning for det nivået fylkesmannen sammenligner med når fylkesmannen skal vurdere om kommunene har utvist et åpenbart urimelig skjønn.

For rusmisbrukere som behandles med tvang gjelder egne bestemmelser. Vedtak om tvangsbehandling av rusmisbrukere treffes av fylkesnemnda for sosial saker. Vedtak truffet av denne kan bringes inn for tingretten av den private part eller kommunen.

## **2.3 Trygdeetaten**

---

### **2.3.1 Lovgrunnlag og formål**

Hovedmålet for trygdepolitikken er å gi trygghet og sikre velferd for personer som helt eller delvis mangler inntekt fra arbeid. Trygdeetatens hovedoppgave er å gjennomføre trygdepolitikken og å sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene.

Etatens ansvar og oppgaver er regulert gjennom folketrygdloven, lov om barnetrygd, lov om krigspensjon, lov om innkreving av underholdsbidrag, forskotteringsloven og barneloven, samt lov om kontantstøtte. Folketrygdloven av 1997 er den viktigste og mest omfattende av disse lovene. Den har også med bestemmelser om organiseringen av etaten.

Folketrygden har et tredelt formål. Den skal gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Den skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer. Den skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.

Folketrygdloven bygger på bostedsprinsippet, dvs at alle som er bosatt i landet har rettigheter overfor trygden. Den norske trygdelovgivning er et rettighetssystem som hjemler rettigheter til en rekke universelle ytelser.

Folketrygdloven inneholder bestemmelser om organene som administrerer trygdesystemet, om hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. Det følger av loven at folketrygden administreres sentralt av Rikstrygdeverket, regionalt av fylkestrygdekontorene og lokalt av trygdekontorene. Behandlingen av trygdesaker følger i hovedsak forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Men folketrygden stiller på visse områder også andre og strengere krav til saksbehandlingen enn det som følger av forvaltningsloven.

### 2.3.2 Trygdeetatens ansvar og oppgaver

#### *Forvaltning av ytelser*

Forvaltning av ytelser til livsopphold er trygdeetatens hovedoppgave. Livsoppholdsytelsene omfatter alders- og uførepensjon, pensjon til gjenlevende ektefelle og barn, sykepenges og rehabiliteringspenges, stønad til enslige forsørgere, og fødselspenges. Det skilles vanligvis mellom korttids- og langtidsytelser. Korttidsytelsene som for eksempel sykepenges og rehabiliteringspenges tilstås ordinært som ledd i en rehabiliteringsprosess med sikte på å få stønadsmottakeren i arbeid. Langtidsytelser som for eksempel uføre- og alderspensjon er ytelser som kompenserer for et varig inntektsbortfall der arbeid som regel ikke lenger er aktuell utvei. Trygdeetaten forvalter også andre særskilte ytelser som kontantstøtte og barnetrygd.

Etaten forvalter videre en del sosiale ytelser som skal kompensere for merutgifter i forbindelse med fødsel, sykdom og uførhet, ekstrapensjoner ved eneforsørgelse og ved dødsfall. Disse ytelsene kan igjen deles inn i engangsytelser og løpende ytelser som utbetales for eksempel månedlig.

Trygdeetaten har også ansvaret for å forskuttere underholdsbidrag til barn, fastsette og innkreve barnebidrag i saker der bidragsyter og bidragsmottaker ikke kommer til enighet. Etaten har et omfattende veiledningsansvar når foreldrene tar kontakt med sikte på å inngå avtale om bidrag. Trygdeetaten har også ansvaret for å forskuttere og innkreve ektefellebidrag dersom begge parter ønsker det.

Ytelsesforvaltningen er sterkt regelstyrt, noe som innebærer at juridisk behandling av enkeltsaker er den dominerende arbeidsmetoden. Den omfatter blant annet å gi informasjon om rettigheter og stønadsbeløp, innhente nødvendige opplysninger i saken, vurdere den enkeltes rett til ytelser, utmåle stønadens størrelse, fatte vedtak og foreta utbetaling.

Det stilles i denne type saker ekstra strenge krav til trygdeforvaltningen når det gjelder å framskaffe opplysninger slik at det kan gjøres riktige vedtak. Plikten til å tilrettelegge sakene slik at de blir så godt opplyst som mulig, gir trygdeforvaltningen en svært vid adgang til å innhente opplysninger.

Bedømmelsen av hvem som har rett til en ytelse og hvem som ikke innfrir vilkårene i loven, er en viktig oppgave i etaten. Vilårene for rett til stønad kan dels være av mer allmenn karakter som gjelder for alle eller de fleste av ytelsene, eller de er spesifikt knyttet til bestemte ytelser.

All utbetaling av ytelser foretas sentralt fra Rikstrygdeverket via post/bankvesenet. Det skjer ingen utbetaling fra trygdekontorene, men de registrerer, ajourfører og har ansvaret for utbetalingsdataene.

### *Tildeling av tjenester*

Trygdeetaten har ansvar for tjenester til enkeltpersoner med sikte på å gjøre brukeren mest mulig selvhjulpent. Det omfatter oppfølging av sykmeldte, personer under rehabilitering og enslige forsørgere som mottar overgangsstønad. I tillegg har den et ansvar for å legge til rette for at uførepensjonister som har mulighet til det skal kunne forsøke seg i arbeidslivet.

Oppfølgings- og tilretteleggingsansvaret omfatter informasjon, rådgivning og veiledning inkludert motivasjonsarbeid, og samarbeid med andre offentlige tjenesteytere.

Som ledd i oppfølgingsarbeidet finansierer og forvalter etaten også ulike tiltak som skal lette tilbakeføringen til arbeidet. Det gjelder aktiv sykmelding, kjøp av helsetjenester for sykmeldte, brukermedvirkningsordninger og motivasjonskurs for enslige forsørgere.

Etatens tjenesteyting omfatter også tildeling av hjelpemidler og utstyr til funksjonshemmede - herunder ulike tekniske og ortopediske hjelpemidler, høreapparater, sykepleieartikler tolketjeneste og ergonomiske tiltak. Formålet er å bidra til at funksjonshemmede får løst sine praktiske problemer i hjem, skole, arbeid og fritid. Kommunen har ansvaret for formidling av tekniske hjelpemidler, unntatt på arbeidsplassen, men hjelpemiddelsentralene skal bistå i formidlingsarbeidet på områder der kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse. Trygdeetaten arbeider med en mer direkte brukerrettet oppgaveløsning på dette området.

Trygdeetaten yter også tjenester til virksomheter. Som følge av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) som ble undertegnet av partene i arbeidslivet og myndighetene i oktober 2001, skal trygdeetaten støtte opp under det arbeidet som partene i arbeidslivet gjør for å nå målene i avtalen. Målet er å redusere sykefraværet, dempe tilgangen av uførepensjonister og bidra til at eldre arbeidstakere blir værende lengre i yrkesaktivitet. Foruten oppfølging av sykmeldte skal den bistå med rådgivning til arbeidsgivere i vanskelige enkeltsaker, gi informasjon og veiledning om sykefraværarbeid på virksomhetsnivå (systemrettet bistand), være den offentlige instansen som virksomhetene henvender seg til innenfor rammen av avtalen, og bistå arbeidsgivere i forbindelse med bedriftsintern attføring. Det innebærer blant annet bistand med kompetanseutvikling og andre utviklingsrettede tiltak, gi informasjon og veiledning om rutiner for oppfølging, fraværregistrering, være tilgjengelig med egen kontaktperson for IA-virksomhetene, samt sørge for rask og effektiv utløsning av statlige virkemidler. Virkemidlene omfatter ulike tilretteleggingstiltak i virksomhetene, blant annet gjennom bruk av bedriftshelsetjenesten. Trygdeetatens nye oppgaver som følge av Intensjonsavtalen innebærer at etaten må gå inn i forpliktende samarbeid med den enkelte virksomhet.

### *Finansiering av helsetjenester mv.*

Trygdeetaten har ansvar for å finansiere visse helsetjenester mv. som utføres av leger, fysioterapeuter, psykologer og andre tjenesteytere. Også legemidler finansieres via trygdeetaten. Etatens oppgaver består i å avklare at tjenesteyteren er refusjonsberettiget, at vedkommende mottar korrekte oppgjør for

utført tjeneste og foreta utbetaling. Etatens kontroll kan variere i omfang, fra enkel summeringskontroll til kontroll av om tjenesten er (riktig) utført.

Utbetaling skjer på grunnlag av framlagt krav, vanligvis etter regning.

### 2.3.3 Organisering

#### *Etatens oppbygging*

Trygdeetaten er i dag organisert i enheter på tre nivåer: Rikstrygdeverket, fylkestrygdekontor og trygdekontor.

*Rikstrygdeverket* har den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten. I den senere tid har Rikstrygdeverket utviklet en mer rendyrket direktoratsrolle med delegering av fullmakter i alle enkeltsaker og fokus på overordnede signaler og prioriteringer.

Trygdeetaten har også de landsdekkende tjenestene Sunnaas IT-enhet (SUITE), Nord-norsk IT-enhet (NONITE), Landsdekkende tjenester for døvblinde og Landsdekkende bilsenter.

*Fylkestrygdekontorene* har ansvaret for trygdekontorene i det enkelte fylket. Det er ett kontor i hvert fylke - til sammen 19 fylkestrygdekontorer. Fylkesnivået inkluderer også to andre enheter; hjelpemiddelsentralene og arbeidslivssentrene. Hjelpemiddelsentralene (HMS) er organisert som en avdeling på fylkestrygdekontoret og har ansvar for hjelpemidler til funksjonshemmede og for tolketjenesten til døve. Arbeidslivssentrene ble etablert 1. januar 2002 som kompetanseenheter direkte underlagt fylkestrygdedirektøren, og skal blant annet ivareta etatens ansvar i forhold til Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Det utvikles et tett samarbeid med de lokale trygdekontorene og hjelpemiddelsentralene på dette området.

*Trygdekontoret* er det nederste nivået i etaten. Det er trygdekontor i hver kommune, og i de 5 største byene er det flere bydelstrygdekontorer. Det er til sammen 470 lokale trygde-/bydelskontorer. De varierer i størrelse og har som følge av dette ulik kompetanse og reell beslutningsmyndighet.

Administrativt styres trygdekontorene av fylkestrygdekontoret, som har et helhetlig ansvar for virksomheten i fylket.

Dette ansvaret innebærer blant annet å:

- Formidle og utforme mål og prioriteringer for virksomheten i fylket
- Fastsette og fordele budsjettammene på trygdekontorene
- Ivareta det samlede ansvaret for personalforvaltningen og personal- og kompetanseutviklingen i fylket. Fylkesnivået har blant annet tilsetningsmyndigheten for ansatte både i trygdekontorene og fylkestrygdekontoret, unntatt for lederstillingen i sistnevnte
- Følge opp trygdekontorene

Fylkestrygdekontoret har ellers store frihetsgrader til å fordele oppgaver mellom trygdekontorene innen sitt fylke. Innenfor disse rammene har trygdesjefen et helhetlig resultatansvar for virksomheten på det enkelte trygdekontor, herunder ansvar for bruk av ressurser, arbeidsorganisering og personalutvikling. Med resultatansvar for fylkets totale oppgaveløsning og tjenestetilbud, skal også fylkesleddet bevege seg fra enkeltsaksbehandling til veiledning, lagring og kvalitetsoppfølging.

I tillegg til de tre forvaltningsnivåene finnes det to enheter med særskilte oppgaver; Folketrygdekontoret for utenlandssaker (FFU) er sentralkontor for

behandling av trygdesaker til personer bosatt i utlandet eller med rettigheter i utlandet, og for bidragssaker hvor en av partene er bosatt i utlandet. Trygdeetatens innkrevingsentral (TI) i Kirkenes har ansvar for innkreving og utbetaling av barnebidrag.

Trygdeetaten har også etablert en rekke *regionkontorer*, med utgangspunkt i samarbeid mellom alle eller en del trygdekontor innen et fylke. Regionalt samarbeid innebærer en varig endring av fullmakter og oppgaver mellom trygdekontorene ved at oppgaver på et område overføres til ett trygdekontor i et fylke, eller at oppgaver flyttes mellom trygdekontorene i en region innenfor fylket.

### Bemanning og kompetanse

#### Bemanning

Til sammen er det nærmere 7 400 årsverk i trygdeetaten, jf tabell 2.3. Vel 71 prosent av disse er på lokalt nivå (inkl TI og FFU) og nær 22 prosent på fylkesnivå. I løpet av de siste 10 årene har det vært økning i antall årsverk på alle nivåene, men prosentvis sterkest på fylkesnivået. Intensjonsavtalen og trygdeetatens medvirkning i denne avtalen har ytterligere styrket fylkesleddet. Alle av de i alt 315 stillingene som etaten til nå har opprettet i den forbindelse er lagt til fylkesnivået.

Tabell 2.3: Antall årsverk i trygdeetaten 1991-2001

År	RTV	FTK	HMS	TK, TI, FFU	I alt
1992	368	401	0	4 992	5 761
1994	378	456	455	5 417	6 706
1995	380	434	514	5 477	6 805
1996	403	439	570	5 373	6 785
1997	408	525	672	5 318	6 923
1998	439	1 250 <sup>1</sup>	0	5 332	7 021
1999	479	1 423	0	5 194	7 096
2000	487	1 426	0	5 242	7 155
2001	499	1 609 <sup>2</sup>	0	5 270	7 378

<sup>1</sup>Hjelpemiddelsentralene ble overført til etaten i 1994 og organisert som avdeling i fylkestrygdekontorene fra 01.01.98.

<sup>2</sup>Trygderevisjonen inngikk som del av RTV til og med 1998, men ble da nedlagt og de fleste ansatte overført til fylkestrygdekontorene.

Kilde: AADs lønnsstatistikk pr. 1.10. det enkelte år, avrundet til nærmeste hele årsverk

#### Bemanning etter kontorstørrelse

Som følge av folketrygdlovens bestemmelser om at det skal være trygdekontor i hver kommune, har etaten mange små trygdekontor. Nærmere en firedel av kontorene har under 4 ansatte, jf. tabell 2.4. Nærmere tre firedeler har under 16 ansatte. Det er ellers en betydelig variasjon i størrelse, og det største kontoret har over 100 ansatte.

Tabell 2.4: Trygdekontor fordelt etter antall ansatte. Antall kontor og prosent

1 - 3 ansatte		4 - 7 ansatte		8 - 15 ansatte		16 - 30 ansatte		31 ansatte og over	
antall	%	antall	%	antall	%	antall	%	antall	%
112	23,8	145	30,9	94	20,0	82	17,4	37	7,9

Også fylkesnivået varierer i størrelse, men forskjellene er vesentlig mindre enn på lokalt nivå. Mens det minste fylkestrygdekontoret (inkl hjelpemiddeleentralen) har om lag 50 ansatte, er det 190 ansatte ved det største kontoret.

### Utdanningsnivå og kompetanse

Tradisjonelt har trygdeetaten rekruttert medarbeidere med lav formell kompetanse. Selv om rekrutteringspolitikken ble lagt om for snart 10 år siden, og etaten siden har rekruttert et betydelig antall personer med utdanning fra universitet og høyskoler er det fortsatt en stor andel tilsatte uten høyere utdanning i etaten, særlig i trygdekontorene. Etaten har kompensert manglende formell utdanning med omfattende intern opplæring og et utstrakt samarbeid med høyskolemiljøet (fjernundervisningsbasert høyskolestudium). Formålet med etatsopplæringen har særlig vært å sette de ansatte i stand til å beherske et stort og komplisert regelsystem, og til å rettlede publikum.

Den vanligste utdanningen for ansatte i trygdeetaten er nå etatsutdanning og allmennutdanning. Henholdsvis 29 og 30 prosent av de ansatte har dette som høyeste utdanning. Rundt en femdel har høyere utdanning (høyere/lavere grad fra universitet og høyskole), og denne andelen er størst hos de som ikke har direkte brukerkontakt. Etatsutdanningen er særlig utbredt på trygdekontornivå. Innenfor kategorien etatsutdanning ligger også høyskoletiltak av kortere varighet. Hele to tredeler av de ansatte på lokalt nivå har allmennutdanning eller etatsopplæring som høyeste utdanning. Formalkompetansen på lokalnivået varierer også betydelig med kontorstørrelse. En undersøkelse i tre utvalgte fylker (Buskerud, Oppland og Nordland) viste at kun 6 prosent i kontorer med 2-10 ansatte har høyere utdanning.

Tabell 2.5: Utdanningsnivået i trygdeetaten (2001)

	RTV		Fylkestrygdekontorene		Trygdekontorene		I alt	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Utdanning fra universitet og høyskole, høyere grad	169	32,1	249	15,1	546	9,0	964	11,7
Utdanning fra universitet og høyskole, lavere grad	68	12,9	190	11,6	502	8,2	760	9,2
Utdanning innen helse- og sosialomsorg og lærerutdanning	24	4,6	216	13,2	170	2,9	398	5,0



Tabell 2.5: Utdanningsnivået i trygdeetaten (2001)

Utdanning fra tekn. Skole samt fagbrev i kontorlag	27	5,1	230	14,0	433	7,1	690	8,3
Diverse spesialutdanning inkl militærutdanning	41	7,8	134	8,1	326	5,4	501	6,1
Etatsutdanning	42	8,0	219	13,3	2153	35,3	2414	29,2
Allmennutdanning	156	29,6	407	24,7	1954	32,1	2517	30,5
	527	100,0	1645	100,0	6092	100,0	8264	100,0

Etaten har en betydelig andel ansatte over 45 år. Det er et vesentlig aldersmessig skille i andelen som har høyere utdanning. Blant ansatte under 36 år har nærmere annenhver høyere utdanning mot rundt hver tiende blant ansatte over 46 år. Turnoverraten i etaten er lav, særlig blant de med lavest formell utdanning. Ansatte med lang ansettelsestid i etaten besitter en betydelig realkompetanse for etaten, særlig i forhold til mer tradisjonelle trygdefaglige arbeidsoppgaver.

### 2.3.4 Bruk av IT-teknologi

#### *Status for datasystemene i trygdeetaten*

Trygdeetaten har i mange år levd med gamle datasystemer, men har de siste årene kommet et langt skritt på veien med å modernisere disse og ikke minst bedre samhandlingen med brukere og samarbeidspartnere ved hjelp av IT-løsninger.

Moderniseringen har kommet lengst på økonomisiden, men det er også gjennomført modernisering av viktige grunndataregistre. Trygdeetaten har i de senere år utviklet moderne løsninger for elektronisk utveksling av informasjon med samarbeidspartnere. Dette gjelder blant annet oppgjørsordninger, innrapportering til arbeidstaker/arbeidsgiverregisteret og innsending av sykmelding og legeerklæring. Løsningene er også med på å automatisere saksbehandlingsprosessene. Trygdeetaten arbeider nå med å modernisere saksbehandlingssystemene. De første nye komponentene bringes på plass gjennom Bidragsprosjektet som skal sikre forvaltning av de nye bidragsreglene fra 01.10.2003.

For å redusere risikoen i utviklingsarbeidet og ved innføringen av nye løsninger, har etaten valgt en trinnvis overgang til nye løsninger. Det betyr at nye komponenter settes i drift fortløpende og at det skjer en rask forbedring av kvaliteten. Brukerorienterte tjenester via Internett og e-post er allerede utviklet og utvikles videre gjennom egne tiltak og i takt med det øvrige moderniseringsarbeidet.

Etatens systemportefølje er stabil i drift og etaten har høy kompetanse på systemene fra et drifts- og vedlikeholdsperspektiv. Det er mer enn 7000 saksbehandlere i etaten og av disse er det om lag 5000 samtidige brukere.

Det er i dag om lag 1,3 millioner mennesker som har sin hovedinntektskilde fra folketrygden og andre ordninger trygdeetaten forvalter og om lag to millioner personer mottar løpende ytelser fra trygdeetaten. Disse stønadsmottakerne mottar sine ytelser til fastsatte tider og det skjer forholdsvis få feilut-

betalinger. Tatt i betraktning de senere års tilleggsoppgaver og endringer, vitner det om robuste IT-systemer.

### 2.3.5 Beslutningssystem og lokal handlefrihet.

Det aller meste av beslutningsmyndigheten på trygdeetatens fagområder er delegert nedover i organisasjonen. Rikstrygdeverket har i dag direkte beslutningsansvar bare på et fåtall saksfelt. Det gjelder blant annet på områder med spesiell stor usikkerhet og risiko i forhold til gjennomføring og kostnader, på områder der det kreves spesiell kompetanse, i enkelte saker av mer generell karakter og der det er aktuelt å koble inn rettssystemet.

Den øvrige faglige beslutningsmyndigheten i trygdeetaten er lagt på fylkes- og trygdekontornivå. For å sikre kvalitet i oppgaveløsningen og oppfølging av brukeren, har etaten inndelt kontorene både lokalt og på fylkesnivå etter en såkalt helseakse og en familieakse. Det innebærer at saksområder som er nøye forbundet med hverandre, for eksempel sykepengesaker, rehabiliteringspengesaker, attføring og uførepensjon er samlet i en enhet. Med unntak av de minste trygdekontorene, har de fleste kontorer i dag en organisasjonsform som muliggjør helhetlig saksbehandling innenfor helse- og familieområdet.

Fylkestrygdekontoret har et avgrenset beslutningsansvar på enkelte områder og et mer helhetlig ansvar på andre områder. På følgende områder er fylkeskontoret i dag tillagt et mer omfattende ansvar:

- Virksomhetskontakt og oppfølging av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv
- På hjelpemiddelområdet
- I uførepensjonssaker og i noen grad på bidragsområdet.

Kontakten med virksomhetene ivaretas av arbeidslivssentrene, som blant annet har myndighet til å utløse økonomiske virkemidler som del av Intensjonsavtalen. På hjelpemiddelområdet er det hjelpemiddelsentralene som ordinært behandler og avgjør krav.

Vedtaksmyndigheten i uførepensjonssaker er lagt til fylkeskontorene, etter innstilling fra trygdekontorene. Bakgrunnen for at vedtaksmyndigheten i disse sakene er lagt til fylkesnivået er blant annet for å sikre nødvendig kompetanse i saksbehandlingen og at det dreier seg om betydelige utgifter som bindes opp over lang tid.

Beslutningsenheten i enkeltsaker er i hovedsak delegert ned på trygdekontornivå. Det gjelder både for tildeling av ytelser og tjenesteyting.

Viktige oppgaver der det lokale trygdekontor har beslutnings- og gjennomføringsansvar er:

- Informasjon til brukere og allmennheten
- Forvaltning av livsoppholdsytelser - tildeling og utmåling av stønad - unntatt uførepensjon
- Forvaltning av stønader som skal kompensere for merutgifter, unntatt hjelpestønad
- Oppfølging - rådgivning, veiledning og samarbeid med andre tjenesteytere - i forhold til sykmeldte, enslige forsørgere og uførepensjonister som skal reaktiveres mv
- Forvaltning av økonomiske virkemidler i forbindelse med oppfølgingsarbeidet

Det reelle innholdet i beslutningsansvaret varierer, avhengig av kontorstørrelse. I praksis er småkontorene nå avlastet for en rekke oppgaver og mye av beslutningsmyndigheten i enkeltsaker. I følge retningslinjene skal alle trygdekontor kunne yte nødvendig informasjon og veiledning om alle ordninger og tjenester som trygdeetaten forvalter, og kunne utføre nærmere definerte enkle oppgaver som kan løses mens brukeren er på trygdekontoret. (standard tjenestepakke).

Oppgaver og ansvar som er tatt ut av småkontorene er i hovedsak overført til regionkontorene. Saksbehandlingen er nå regionalisert på følgende fagområder: Bilstønad, hjelpestønad, legemidler, direkte oppgjør med behandlere og tjenesteytere, fastlegeordningen samt ansvaret for arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret. På disse områdene utfører regionkontoret nå saksbehandlingen og har den faktiske beslutningsmyndigheten. Et viktig mål for denne endringen har vært å heve kvaliteten på saksbehandlingen ved at kompetanse i denne type saker samles og styrkes på et mindre antall steder.

Fylkestyngdekontoret er klageinstans i saker der trygdekontoret har avgjørelsesmyndighet. Vedtak fra hjelpemiddelsentralene kan klages til Rikstrygdeverket. Rikstrygdeverket er også klageinstans i forhold til vedtak fra Folketrygdkontoret for utenlandssaker og Trygdeetatens innkrevingsentral. Saker om sykepenger i arbeidsgiverperioden behandles av en egen klagenemnd. Vedtak i klagesaker etter Folketrygdloven og Barnetrygdloven kan som hovedregel ankes inn for Trygderetten. Trygderetten skal avsi kjennelser som er retningsgivende for trygdeforvaltningen og andre rettsanvendere på trygde- og pensjonsrettens område. Lovligheten av Trygderettens kjennelser kan prøves ved lagmannsretten som første instans.

Roller som forvalter av sterkt rettighetspregede stønadsordninger gjør trygdeetaten til en relativt sentralstyrt organisasjon med begrenset handlingsrom lokalt for valg av løsninger. Rikstrygdeverkets rundskrivproduksjon har et betydelig omfang, og utfyller lov og forskrifter med en vanligvis detaljert anvisning på hva som skal være korrekt praksis.

Også fylkestyngdekontoret utøver faglig styring av det lokale trygdekontoret i form av tilsyn og veiledning med sikte på å bygge opp og sikre kvalitet i saksbehandlingen. Fylkestyngdekontoret har faglig instruksjonsmyndighet overfor trygdekontoret, og kan gripe inn i behandlingen av enkeltsaker der trygdekontoret har beslutningsansvaret.

Styrken og detaljeringsgraden i den overordnede styringen varierer imidlertid noe mellom saksområder. Den er forholdsvis høy når det gjelder forvaltning av livsoppholdsytelser og en del av ytelsene som kompenserer for ekstrautgifter. Også forvaltningen av refusjoner er vanligvis detaljert bestemt i lov og retningslinjer, mens det er vesentlig mer rom for skjønnsutøvelse lokalt og regionalt ved tildeling av tjenester.

Generelt er det en sterk regelstyring knyttet til *beregning og utmåling* av ytelsene. På dette området er det derfor lite rom for lokalt skjønn.

Vurderingen av *vilkårene for rett til livsoppholdsytelser* foretas på flere områder i det vesentlige i forhold til faste og registrerbare kriterier, for eksempel for alderspensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle, og en rekke av de familiebaserte ytelsene.

På andre områder inneholder lovgivningen sentrale begreper som er vide og skjønnsmessige. I tillegg til å være skjønnsbaserte, kreves det ofte informa-

sjon om brukeren fra andre instanser som sosialkontor, Aetat og helsetjenesten som innebærer vurderinger og fortolkning av fakta.

Det er først og fremst de spesifikke vilkårene for rett til de sykdomsrelaterte ytelsene som gir rom for til dels betydelig grad av skjønn. Skjønnen utøves på basis av flere lite entydige og objektive vilkår, blant annet knyttet til sykdomsbegrepet, arbeidsevnebegrepet, varighet av sykdommen/nedsatt arbeidsevne, og hva som er hensiktsmessige og nødvendige tiltak.

Antall vilkår som må vurderes og dermed rommet for skjønnsutøvelse, øker utover i et sykdomsforløp. Ved vurderingen av rett til sykepenger, vil skjønnet i første omgang dreie seg om fraværet skyldes sykdom. Ved vurderingen av rett til uførepensjon kan det derimot utøves skjønn i forhold til alle vilkårene. Men her er vedtaksmyndigheten lagt til fylkesnivået.

Arbeidsoppgaver knyttet til finansiering av helsetjenester skjer med utgangspunkt i et svært detaljert regelverk som gir lite rom for skjønn. Rettigheter er nærmest uttømmende fastsatt i regelverket.

Tjenestedelen i trygdeetaten er mindre detaljregulert gjennom det sentrale regelverket enn ytelsesområdet. På den annen side er bevilgningene til tjenester og de økonomiske virkemidlene i den forbindelse i stor grad styrt av budsjettammer, mens ytelsene som regel er overslagsbevilgninger. Tjenesteyting på trygdekontornivå (oppfølging av sykmeldte, enslige forsørgere og reaktivisering av uførepensjonister) innebærer bruk av skjønn. Det lokale handlingsrommet er imidlertid begrenset og vesentlig standardisert gjennom Rikstrygdeverkets rundskriv som gir relativt klare anvisninger på både tidspunkt for oppfølging fra trygdekontorets side, hvem trygdekontoret skal kontakte og hva de ellers skal foreta seg på ulike oppfølgingspunkter. Trygdekontoret handlingsrom ved tildeling av tjenester er dermed i stor grad knyttet til regelanvendelse og bruk av administrativt skjønn.

Fylkestrygdekontorene har i mye større grad muligheter til å utøve skjønn på sine ansvarsområder. Det gjelder blant annet på hjelpemiddelområdet, unntatt der avgjørelsemyndigheten er tillagt Rikstrygdeverket. Det gjelder også i arbeidet med Intensjonsavtalen og ved bistand til virksomheter og arbeidsgivere.

## 2.4 Aetat

---

### 2.4.1 Lovgrunnlag og formål

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

Sysselsettingsloven av 1947 gir det lovmessige grunnlaget for en landsdekkende offentlig arbeidsmarkedsetat og arbeidsmarkedspolitikken struktur. Loven har regler om organisering av arbeidsmarkedsetaten, dens hovedoppgaver og virkemidler samt saksbehandlingsregler.

Arbeidsmarkedstiltak er hjemlet i loven og forskrifter. Den aktuelle bruk og dimensjonering av tiltakene følger av utviklingen på arbeidsmarkedet og prioriteringer som nedfelles i de årlige budsjetter.

Syssetningsloven inneholder regler om behandling av saker om stønad under arbeidsmarkedstiltak, saksbehandlingsregler for dagpenger under arbeidsløshet og ytelser under yrkesrettet attføring, herunder regler om klage- og ankebehandling. Deler av disse saksbehandlingsreglene er overlappende med folketrygdlovens saksbehandlingsregler. I tillegg har syssetningsloven bestemmelser om utestenging fra dagpenger under arbeidsløshet og kursstønad og om tilbakekreving av feilutbetalte ytelser.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet arbeider med en revisjon av syssetningsloven. Hovedhensikten med revisjonen er å avklare og styrke brukernes samhandling med Aetat, samt foreta en modernisering av lovbestemmelsene og rydde opp i forholdet mellom saksbehandlingsregler i syssetningsloven og folketrygdloven.

#### 2.4.2 Ansvar og oppgaver

Aetat skal gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken i samarbeid med andre aktører. Aetat er delegert ansvaret for å styre og fatte beslutninger på hovedområdene innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Etaten skal sørge for aktive og kvalifiserte arbeidssøkere, sikre god tilgang på arbeidskraft og drive en effektiv forvaltning av økonomiske ytelser.

Virkemidler er informasjon og veiledning til arbeidssøkere og arbeidsgivere, formidling av arbeidskraft, opplæring/kvalifisering av arbeidstakere og arbeidsledige gjennom ulike former for arbeidsmarkedstiltak.

Aetat skal bidra til at flere med redusert arbeidsevne kan komme i arbeid. Dette er også en målsetting innenfor Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv. Innsatsen overfor grupper som har problemer med å komme i arbeid, er blitt forsterket de siste årene. Flere skal prøves ut på yrkesrettet attføring før uførepensjonering vurderes og flere uførepensjonister skal gis sjansen til å komme i jobb.

Aetat har betydelige oppgaver med informasjon og veiledning av arbeidssøkere. Det gjelder informasjon om rettigheter og plikter, informasjon om arbeidsmarkedet og arbeidslivets krav, informasjon og veiledning om utdanningsmuligheter, veiledning ved kompetansekartlegging og avklaring av den enkeltes servicebehov, samt mer omfattende veiledningsbistand ved planlegging av lengre kvalifiseringsløp. Aetat tilbyr en rekke selvbetjeningsløsninger som arbeidssøkere kan benytte seg av når de søker jobb, både lokalbaserte tjenester og internettbaserte tjenester.

Mange arbeidssøkere vil normalt bare ha behov for kompetansekartlegging, jobbsøking og formidling. Men stadig større grupper har et bredere bistandsbehov som må dekkes gjennom avklaring, arbeidstrening, kvalifisering og/eller tilrettelagt formidlingsbistand. Langtidsledige og yrkeshemmede har ofte betydelige arbeidshindre og trenger mer bistand.

Veiledningsbistand rettes i økende grad mot disse gruppene. Alle yrkeshemmede og andre som har behov for arbeidsmarkedstiltak, skal få utarbeidet en handlingsplan. Handlingsplanen er arbeidssøkerens plan over hvilke virkemidler og tiltak som skal sette søkeren bedre i stand til å komme i jobb.

Aetatets oppgaver overfor yrkeshemmede er tilsvarende som for ordinære arbeidssøkere. Yrkeshemmede trenger imidlertid mer omfattende veiledning, mer utredning og lengre attføringsløp.

Arbeidsmarkedstiltak er Aetatets redskap for å kvalifisere, gi arbeidstrening eller forsterket formidling for å komme i arbeid. Det er fem hovedtyper av arbeidsmarkedstiltak: Lønnstilskudd, arbeidspraksis, opplæring, midlertidige sysselsettingstiltak og varig tilrettelagt arbeid. Arbeidsmarkedstiltaket «Varig tilrettelagt arbeid» tar ikke sikte på ordinært arbeid, men tilbyr tilpassede arbeidsoppgaver til personer som ikke kan få arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet.

Aetat produserer selv ingen tjenester for kvalifisering eller arbeidstrening, men kjøper disse fra andre aktører. Viktige leverandører er det offentlige utdanningssystemet, private utdanningstilbydere, virksomheter, kommuner og fast organiserte attføringsinstitusjoner.

Aetat har behov for kontakt med arbeidsgivere for å sikre løpende informasjon om arbeidsmarkedet, som et ledd i å yte god service til etatens brukere. Bistand til arbeidsgivere vil særlig være aktuelt der det kan bidra til å få arbeidsledige og yrkeshemmede i jobb.

Aetat administrerer inntektssikring for personer som er arbeidsledige eller under attføring. Arbeidet omfatter tildeling og beregning av dagpenger og attføringspenger. Dette er økonomiske ytelser som skal gi grunnlag for at personene skal ha mulighet for aktiv og effektiv jobbsøking og attføring samt sikre en rimelig velferd. Å samle formidling, arbeidsmarkedstiltak og inntektssikring i én etat innebærer at arbeidssøkere med rett til dagpenger og attføringspenger blir møtt med et felles sett av rettigheter og plikter.

### 2.4.3 Organisering

#### Oppbygging

Aetat innfører en ny organisering som trer i kraft fra 01.01.2003. Etaten vil da ha to nivåer:

- Aetat Arbeidsdirektoratet.
- Aetat lokal.

#### *Aetat Arbeidsdirektoratet*

Aetat Arbeidsdirektoratet har det overordnede ansvaret for ledelse og styring av Aetat.

#### *Aetat lokal*

Aetat lokal er etatens operative ledd. Aetat lokal er i dag representert i 164 kommuner. Det er stor variasjon i størrelsen på kontorene avhengig av områdene de skal betjene. Aetat vektlegger tilgjengelighet og tilstedeværelse framfor at hvert kontor skal kunne gi service innenfor hele tjenestespekteret. Likevel vil Aetat i flere kommuner være representert med kontor der antall ansatte tilsier at alle brukere ikke vil få dekket sitt tjenestebehov på dette stedet, men gjennom kontakt med et annet lokalkontor i Aetat. I mange fylker er mer spe-

sialiserte og forvaltningspregede oppgaver sentralisert til ett Aetat lokal. Det gjelder blant annet beregning og utbetaling av økonomiske ytelser.

#### *Aetat lokal hovedkontor*

Før den organisatoriske endringen som iverksettes fra nyttår, har Aetat vært organisert med et fylkesledd. En modell med organisering uten fylkesledd innebærer at det etableres en hovedkontorfunksjon ved ett Aetat lokal i hvert fylke. Leder av Aetat lokal hovedkontor får delegert fullmakter til å styre og koordinere virksomheten i eget fylke. I dette ligger at hovedkontoret skal:

- Tydeliggjøre signaler om målsettinger med arbeidsmarkedspolitikken, og følge opp virksomhet og resultater for enhetene i fylket
- Fordele ressurser, inklusive beslutte eventuell arbeidsdeling mellom de ulike Aetat lokal i fylket
- Rapportere til Aetat Arbeidsdirektoratet
- Tilsette ledere ved Aetat lokal

Aetat har egne enheter for arbeidsrådgivning som skal bistå Aetat lokal med spesialkompetanse i innsatsen for arbeidssøkere som opplever spesielle hindringer i forhold til arbeid og utdanning, eksempelvis sosialhjelpsmottakere, innvandrere og uførepensjonister. I ny organisatorisk modell vil dette være spesialtjenester som sorterer under et hovedkontor.

#### *Aetat senter for yrkesrettet attføring*

Aetat senter for yrkesrettet attføring er en egen driftsenhet lokalisert i Oslo. Hovedoppgavene til Aetat senter for yrkesrettet attføring er å drive individuell service og bistand til aktuelle arbeidssøkere og tilrettelegging og oppfølging på arbeids-/studieplass. Senteret har spesialistfunksjoner overfor personer med sansetap eller hjerneskade.

#### *Aetat klage- og ankekontor*

Ankebehandling av klagesaker knyttet til dagpenger og ytelser til yrkeshemmede blir fra 1.1.2003 en oppgave tillagt Aetat Arbeidsdirektoratet. Aetat har bestemt å opprette et eget kontor direkte underlagt Aetat Arbeidsdirektoratet for behandling av klagesaker. Enheten vil blant annet behandle klage- og ankesaker, påtalesaker og saker etter gjeldsordningsloven.

Vedtak i klagesaker kan ankes inn for Trygderetten.

### **Bemanning og kompetanse**

På grunn av rask vekst i arbeidsledigheten på begynnelsen av 1990-tallet og nye oppgaver som følge av attføringsreformen, økte bemanningen i Aetat fra ca. 3 500 årsverk i 1993 til et toppunkt på nesten 4 100 årsverk i 1995. Etter dette har tallet på årsverk blitt gradvis redusert til ca. 3 600 årsverk i 2001. Fire av fem årsverk blir utført ved Aetat lokal.

Tabell 2.6: Årsverk i Aetat 1993-2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I alt	3 485	4 047	4 077	4 027	3 833	3 688	3 739	3 719	3 617

Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister

En av fire ansatte ved Aetat lokal er universitets- og høyskoleutdannet mens 28 prosent har videregående skole som høyeste utdanning. Utdanningsnivået er høyest sentralt i organisasjonen. Andelen med høyere utdanning synker med stigende alder. Bare et mindretall på rundt 5 prosent ved Aetat lokal er etatsutdannet. Den største gruppen ansatte, om lag fire av ti, har ulike former for yrkes- eller spesialutdanning som høyeste utdanning.

Turnover-prosenten i Aetat har ligget et sted mellom 15 og 20 prosent. Tallene er usikre p.g.a. nedbemanningen i etaten de senere årene.

Tabell 2.7: Årsverk etter utdanning og forvaltningsnivå. Prosent. 2001

Arbeidsområder	Sentralt	Regionalt	Lokalt	Spesial Enhetene	Samlet for Aetat
Universitet og høyskole, høyere grad	32	21	6	17	11
Universitet og høyskole, lavere grad	25	24	19	22	20
Div. yrkes- og spesialutdanning	18	31	41	34	38
Etatsutdanning	2	7	5	3	5
Allmennutdanning, videregående skole	22	16	28	21	26
Annet	1	0	1	3	1

Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister

#### 2.4.4 Bruk av IT-teknologi

##### *Status for datasystemene i Aetat*

I motsetning til trygdeetaten har Aetat nettopp skiftet ut hovedtyngden av datasystemene sine. Innføringen av nytt økonomi- og saksbehandlingssystem ble innført i løpet av 2001-2002. Det nye saksbehandlingssystemet kan ha rundt 2 500 samtidige brukere. Systemene gir løsninger for blant annet registrering av arbeidssøkere, handlingsplanlegging, oppfølging og ytelsesforvaltning.

Satsingen fram til nå har vært konsentrert om å bygge opp nye interne systemer, samt å utvikle brukerorienterte tjenester for Internettportalen [www.aetat.no](http://www.aetat.no). Denne web-tjenesten har ca. 500 000 sideoppslag per døgn.<sup>2)</sup>

Hovedinnsatsen de neste årene vil være rettet mot å videreutvikle brukerorienterte elektroniske tjenester.

<sup>2)</sup> Flere sideoppslag per besøkende.



### 2.4.5 Beslutningssystem og lokal handlefrihet

De fleste fullmakter til å fatte beslutninger om ytelser, arbeidsmarkedstiltak og andre tjenester er delegert til Aetat lokal. Aetat lokal hovedkontor vil ha en faglig støttefunksjon i forbindelse med utvikling av tjenestetilbudet ved de andre enhetene i fylket. De øvrige oppgavene er tillagt Aetat lokal. Oppgaver der Aetat lokal har beslutnings- og gjennomføringsansvar:

- Registrere ledige stillinger og ha kontakt med arbeidsgivere
- Registrere arbeidssøkere
- Forvalte dagpengeordningen og andre livsoppholdsytelser samt fatte beslutninger om tildeling og utmåling av ytelser, avstenging, klage osv.
- Iverksette arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere (inklusive yrkeshemmede), og fatte beslutninger om blant annet inntak av deltakere
- Formidle arbeidssøkere til ledige stillinger
- Informere arbeidssøkere
- Følge opp arbeidssøkere
- Kontakt med samarbeidspartnere
- Gi rekrutteringsbistand til arbeidsgivere

Det er Aetat lokal som fatter beslutninger om både økonomiske ytelser til livsopphold, og om tjenester og aktive arbeidsmarkedstiltak. Styringen av disse to områdene er imidlertid forskjellig.

#### *Økonomiske ytelser*

Forvaltning av de økonomiske ytelsene dagpenger og attføringspenger er i hovedsak underlagt sentral regelverksstyring når det gjelder å fastsette størrelsen på ytelsene. Ved tildeling av attføringspenger er det rom for utøvelse av lokalt skjønn når det gjelder spørsmålet om vedkommende oppfyller retten til å få innvilget en ytelse.

Reglene for tildeling og opprettholdelse av retten til dagpenger innebærer i varierende grad bruk av skjønn. Flere sentrale lov- og forskriftsbestemmelser forutsetter skjønnsanvendelse. Det gjelder blant annet å definere innholdet i begrepet «reell arbeidssøker», eller definere innholdet i det å ha «rimelig grunn» til å slutte i et arbeid eller takke nei til et aktuelt arbeid.

Ved tildeling av attføringsbistand er det stort spillerom for utøvelse av lokalt skjønn. Aetat skal vurdere om attføring er nødvendig og hensiktsmessig for å komme i arbeid. Dette er skjønnsmessige vurderinger basert på individuelle forhold som søkerens yrkesønsker, motivasjon og muligheter på arbeidsmarkedet.

Bistand til yrkeshemmede uten rettigheter til attføringsytelser eller bistand til andre arbeidssøkere med behov for kvalifisering, tildeles også på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering av om bistanden er nødvendig og hensiktsmessig for at den enkelte bruker skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid.

Normalt gir beregning av attføringspenger lite rom for skjønn. Men ved gradering av ytelsen er det et visst rom for skjønn, for eksempel i vurderingen av om vedkommende utnytter sin inntektsevne. Det varierer hvor mye skjønn

Aetat lokal utøver ved utmåling av attføringsstønader som helt eller delvis skal dekke ekstrautgifter ved å delta på attføringstiltak. Mange stønader er basert på faste satser eller dekkes etter regning og gir derfor lite lokalt handlingsrom. Det er imidlertid en del ytelser hvor Aetat lokal må vurdere hvor mye den enkelte har behov for av stønad.

Stønad til livsopphold er en kontantytelse som gis til deltakere i ulike arbeidsmarkedstiltak, yrkeshemmede som tar utdanning som ledd i yrkesrettet attføring og som ikke har rett til attføringspenger, og helt ledige som har avsluttet en dagpengeperiode på 156 uker og står uten dagpengerettigheter. Denne livsoppholdsytelsen består av basisytelser og ulike tillegg til dekning av utgifter i forbindelse med deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Basisytelsen er basert på en fast sats og ikke på en skjønnsmessig avgjørelse.

Hvem som skal tas inn i et arbeidsmarkedstiltak og dermed hvem som får slike ytelser, og hvem som får basisytelser under utdanning som ledd i yrkesrettet attføring, er en skjønnsmessig avgjørelse. Overfor dem som får basisytelser etter avsluttet dagpengeperiode på 156 uker, må det gjøres vurderinger som innebærer skjønnsutøvelse. Vurderingen av om det skal gis tilleggstyelser til basisytelsen innebærer liten grad av skjønnsutøvelse.

### *Tjenesteyting*

Tjenesteytingen styres gjennom en kombinasjon av forskrifter med utfyllende retningslinjer fra Aetat Arbeidsdirektoratet og innen en budsjettamme gjennom prioriteringer, mål- og resultatstyringssystem og lokalt skjønn. Innenfor rammene for arbeidsmarkedstiltak har Arbeids- og administrasjonsdepartementet delegert til Aetat utstrakt adgang til å disponere mellom poster.

Tildeling av tjenester skjer skjønnsmessig ut fra den enkeltes behov og ønsker, enten det er tjenester tilrettelagt for ordinære arbeidssøkere eller yrkeshemmede. Tjenester og arbeidsmarkedstiltak er i stor grad rammestyrte, men med unntak av skolegang/utdanning som ledd i yrkesrettet attføring, der livsoppholdsytelsen og eventuelle kostnader til skolepenger (attføringsstønad) er en rettighetsstyrt overslagsbevilgning.

*Informasjonstjenester* tildeles i stor grad alle, både registrerte arbeidssøkere og andre (eksempelvis skoleelever og studenter). Informasjon tildeles gjennom særskilt tilrettelagte informasjonssamlinger, individsamtaler mv.

*Kompetansekartlegging* inngår som en del av registreringssamtalene og blir tilbudt alle som ønsker å registrere seg som arbeidssøkende. Kompetansekartlegging er en forutsetning for å kunne tilby relevante formidlings- og kvalifiseringstilbud.

*Veiledningstjenester* er i hovedsak rettet mot registrerte arbeidssøkere. Veiledningstjenestene brukes i forbindelse med behovskartlegging, handlingsplanlegging og tilrettelegging. En *behovskartlegging* kan føre til at en arbeidssøker blir vurdert som yrkeshemmet. Vedkommende vil gjennom dette få tilgang til spesielle veiledningstjenester og arbeidsmarkedstiltak som er forbeholdt yrkeshemmede. Disse beslutningene er ikke lovregulert og i stor grad basert på skjønnsutøvelse.

Alle yrkeshemmede eller arbeidssøkere som vurderes å ha behov for kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak skal få tilbud om *handlingsplan*. Handlingsplanen skal være søkerens plan med oversikt over hvilke kvalifiserende

arbeidsmarkedstiltak som skal settes i verk for at vedkommende blir i stand til å skaffe seg arbeid. Handlingsplanen vurderes ikke som en formell avtale, men planen kan bli fulgt opp av enkeltvedtak, såfremt nye forhold ikke krever at planen må revideres.

*Arbeidsmarkedstiltak* tildeles etter beslutninger ved Aetat lokal. Valg av arbeidsmarkedstiltak og vurdering av varighet skjer på grunnlag av den enkelte brukers ønsker og behov. Regelverket inneholder bestemmelser om maksimal varighet og stønadssats. Innenfor disse rammene er det stor frihet til å tilpasse innsatsen til det brukeren trenger for å komme i jobb. Mulighetene til å omdisponere mellom poster gir Aetat anledning til å tilpasse innretningen av arbeidsmarkedstiltakene til lokale forhold. I budsjettforslaget for 2003 legger Regjeringen opp til at bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak slås sammen til ett budsjettkapittel mot tidligere å ha vært delt på to. Gjennom økt omdisponeringsadgang er formålet med sammenslåingen å gi større fleksibilitet og effektivitet i ressursbruken rettet mot viktige målgrupper i arbeidsmarkedspolitikken.

Beslutninger om hvem som skal ha *oppfølging og tilrettelegging* er basert på skjønn hvor Aetat lokal har stort handlingsrom. Etaten bidrar kun med veiledende støtte slik at den enkelte saksbehandler skal finne fram til de best mulige individuelle løsninger innenfor eksisterende rammer.

## 3 Samarbeidsformer, erfaringer og forsøk

### 3.1 Innledning

---

Ansvarsdelingen i velferdsforvaltningen gjør det nødvendig med samarbeid mellom etatene.

Aetat og trygdeetat har et lovpålagt samarbeid på attføringsområdet om brukere som mottar sykdomsrelaterte ytelser og som skal vurderes i forhold til attføring, om enslige forsørgere og etterlatte med overgangsstønad mv. som trenger bistand for å komme i arbeid, og på hjelpemiddelområdet. Trygdeetaten og sosialtjenesten har et formalisert samarbeid særlig om enslige forsørgere med overgangsstønad og på hjelpemiddelområdet. Aetat og den kommunale sosialtjenesten skal samarbeide i forhold til arbeidsledige sosialhjelpsmottakere som har behov for tiltak og tjenester for å komme i arbeid.

Samarbeidet på de forskjellige områdene oppleves i varierende grad som problematisk av de tre etatene. Særlig etter Attføringsreformen i 1994 ble attføringsområdet en kilde til uenighet mellom Aetat og trygdeetat. Uenigheten skyldes blant annet at etatene har ulike mål for attføringen, at de vurderer ulike vilkår i loven og utøver skjønn som kan lede i forskjellig retning. Trygdeetaten kan i sine vurderinger komme til at brukeren er for frisk til å få uførepensjon og at vedkommende bør prøve attføring, mens Aetat kan vurdere at vedkommende er for syk til attføring eller at attføring ikke er nødvendig eller hensiktsmessig.

Også i forhold til enslige forsørgere og på hjelpemiddelområdet opplever etatene samarbeidsproblemer og uavklarte ansvarsforhold. Mellom trygdekontoret og sosialkontoret kan det oppstå uklarhet i spørsmål om hvem som skal ha ansvaret for inntektssikring av langtids sosialhjelpsmottakere. Etter sosialkontorets vurdering burde mange heller hatt en varig trygdeytelse og kan bistå brukeren med å få avklart sine rettigheter, mens trygdeetaten kan vurdere at brukeren ikke fyller vilkårene, og kan derfor mene at sosialtjenesten ønsker å overføre sosialmottakere til regelstyrte trygdeytelser for å oppnå besparelser i de kommunale budsjettene.

Kommunene kan erfare at Aetat ikke i tilstrekkelig grad prioriterer deres brukere. De vil kunne ha et ønske om å redusere sine sosialhjelpsutgifter ved å overføre ledige sosialhjelpsmottakere til Aetat. Aetat vil kunne ha et ønske om å begrense pågangen av brukere fra sosialtjenesten ut fra at etaten har begrensede ressurser til disposisjon for målgruppen. Nivået på arbeidsmarkedstiltakene er en viktig faktor på dette området.

Helsetjenesten er en viktig premissleverandør for andre etaters virksomhet. Den har ansvar for forebygging, behandling og oppfølging av personer med helseproblemer, og den har et koordineringsansvar. Helsetjenestens deltakelse er derfor nødvendig og ofte avgjørende for å kunne gi et helhetlig tilbud til personer med sammensatte problemer. De andre etatene erfarer blant annet at helsetjenesten ikke er tilstrekkelig orientert mot arbeid, og at det er uklart hva helsetjenesten kan forventes å bidra med i forhold til rehabilitering og oppfølging av arbeidstakere med helseproblemer.

Kompetanseheving gjennom samarbeid med utdanningssektoren er viktig for å øke arbeidsstyrken og forhindre fattigdom. Det er en klar sammen-

heng mellom lite utdanning, dårlig helse, bruk av sosiale tjenester og svak posisjon i arbeidsmarkedet.

Konsekvensene av ansvarsforhold som oppleves som uavklarte og mangelfullt samarbeid er at innsatsen for å få folk i arbeid forsinkes og svekkes og brukerne blir kasteballer mellom etatene uten å få noen fullgod bistand. I en årrekke har en derfor forsøkt å finne gode løsninger på samordningsproblemer mellom arbeid, sosial og trygd. Dette er gjort ved å gi retningslinjer og føringer på hvordan samarbeidet skal foregå. Det er også gjort endringen i ansvarsforholdene, senest ved Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv som ble inngått i oktober 2001. Ikke minst har en prøvd å finne gode løsninger gjennom en utstrakt forsøksvirksomhet. Forsøksvirksomheten har avdekket svakheter ved samarbeidet, men også bidratt til forbedringer av samordningen.

Kildegrunnlaget for omtalen av samarbeidet mellom etatene i dette kapitlet bygger blant annet på materiale som etatene har utarbeidet i tilknytning til arbeidet med meldingen og en rapport fra Telemarksforskning.<sup>3)</sup> I denne rapporten har en blant annet belyst holdninger og oppfatninger som trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten har til hverandre og til samarbeidet mellom dem på områder hvor det er behov for samordning.

### 3.2 Samarbeid mellom trygdeetat og Aetat

---

#### *Attføring og sykdomsrelaterte ytelser.*

Fram til 1994 var ansvaret for yrkesrettet attføring delt mellom trygdeetat og Aetat. Trygdeetaten hadde ansvaret for samtlige av de sykdomsrelaterte ytelsene, og for en del av de arbeidsrettede tiltakene som mottakere av disse ytelsene kunne benytte. Aetat hadde blant annet ansvaret for de arbeidsrettede tiltakene til yrkeshemmede som ikke hadde rett til sykdomsrelaterte ytelser.

Attføringsreformen som ble gjennomført i 1994 hadde som mål at stønadsordninger og tiltak skulle innrettes slik at attføring eller arbeid ble valgt framfor trygd. For å nå dette målet ble hele attføringsansvaret og de arbeidsrettede virkemidlene forankret i Aetat. Trygdeetatens veileder- og veiviserfunksjon ble bygget ut. Trygdeetaten fikk et klarere ansvar for tidlig oppfølging av sykmeldte gjennom at oppfølgingsansvaret for sykmeldinger utover 12 uker ble lagt til trygdeetaten.

Til grunn for reformen lå også et integrerings- eller normaliseringsprinsipp: Yrkeshemmede skulle betjenes av den samme instans som betjener andre arbeidssøkere.

En person som mottar sykepenger og søker om yrkesrettet attføring skal i henhold til gjeldende regler få sin sak behandlet både av trygdeetat og Aetat. Etter arbeidsdelingen som er fastsatt mellom de to etatene skal trygdeetaten vurdere de medisinske inngangsvilkårene for rett til attføringspenger, dvs om det foreligger sykdom, om arbeidsevnen er nedsatt som følge av sykdommen og hvorvidt sykdommen er varig. Disse vurderingene vil ofte innebære betydelig grad av skjønnsutøvelse. Vanligvis vil de bygge på legeerklæringer, som

<sup>3)</sup> Geir Møller og Nils Asle Bergsgard (2002): Koordinering mellom eller sammenslåing av sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetat. Telemarksforskning - Bø.

i tillegg til medisinske opplysninger også vil inneholde opplysninger om sykdommen har innvirkning på søkerens arbeidsevne. Når trygdekontoret, som ledd i sitt veiviseransvar, kommer til at de medisinske vilkårene er innfridd og uførepensjon ikke er aktuelt, fattes et vedtak som utløser en trygdeytelse, vanligvis rehabiliteringspenger, for inntil 8 uker, mens søknaden ligger til vurdering i Aetat. Oversendelse av en søknad til Aetat skjer automatisk som følge av at loven forutsetter at søknaden også vurderes av Aetat. Implisitt i trygdekontorets vurdering og vedtak ligger det imidlertid ofte en antakelse fra kontorets side om at den yrkeshemmede vil kunne ha nytte av Aetats tiltak og tjenester.

Aetat foretar den arbeidsmarkedsfaglige vurderingen av om attføring er nødvendig og hensiktsmessig og om søkeren kan komme i høvelig arbeid ved å gjennomføre et attføringsopplegg. Også denne vurderingen innebærer betydelig grad av skjønnsutøvelse, som etaten gjør på selvstendig grunnlag, uavhengig av hva trygdeetaten eventuelt måtte ha ment om nytten av attføringen i det konkrete tilfellet. Aetat må fatte vedtak i oversendelsessaken innen de 8 ukene som trygdeetaten har tilstått ytelsen for.

Dersom Aetat kommer til at søkeren ikke tilfredsstiller vilkårene om at attføring er nødvendig og hensiktsmessig, blir kravet avslått. Dersom avslaget begrunnes med at søkeren er for syk til å prøve attføring, eller ikke har noen reelle muligheter til å komme i arbeid etter gjennomført attføring, tilbakeføres saken til trygdeetaten. Noen saker kan også returneres av andre grunner, for eksempel at bedriftsintern attføring ikke er prøvd eller at legeerklæringen er mangelfull.

Dersom Aetat kommer til at søkeren innfrir vilkårene for attføring, gjør den et vedtak om å tilstå attføringspenger i ventetid på tiltak. Når den yrkeshemmede kommer inn på tiltaket, gjøres et nytt vedtak om attføringspenger under attføring.

### Boks 3.1 Skisse av mulige forløp i en kasteballsak

1. Krav om yrkesrettet attføring fremmes, eventuelt etter råd fra trygdeetaten
2. Trygdeetaten vurderer om de generelle og medisinske vilkårene i loven er oppfylt
3. Trygdeetaten tar eventuelt forhåndskontakt med Aetat
4. Mulige utfall i trygdeetaten:
  - A: Kravet om yrkesrettet attføring avvises og saken stoppes
  - B: Trygdeetaten overfører saken til Aetat for videre behandling
5. Aetat vurderer om attføring er hensiktsmessig og nødvendig i forhold til målet om å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid
6. Mulige utfall i Aetat:
  - A: Attføring innvilges og tiltak iverksettes
  - B: Attføring vurderes ikke som nødvendig og kravet avslås. Søkeren kan formidles direkte i jobb. Hvis søkeren har et arbeidsforhold, kan bedriftsintern attføring prøves.
  - C: Attføring vurderes ikke som hensiktsmessig og kravet avslås fordi for eksempel søkeren er for syk. Saken returneres til trygdeetaten
7. Mulige utfall i trygdeetaten:

A: Uførepensjon eller rehabiliteringspenger innvilges

B: Krav om stønad eller yrkesrettet attføring avvises og saken stoppes

C: Trygdeetaten overfører saken på nytt til Aetat for vurdering av yrkesrettet attføring

#### 8. Ny runde i Aetat

Det er de sakene som sendes fram og tilbake mellom etatene uten at en kommer fram til avklaring gjennom forsøk med yrkesrettede attføringstiltak, som blir kalt kasteballsaker (boks 3.1). De oppstår som følge av det delte ansvaret der de to etatene skal vurdere ulike vilkår som gir stort spillerom for utøvelse av skjønn, og der utfallet av etatenes vurderinger kan lede i forskjellig retning. Uenigheten mellom etatene vil i slike saker kunne framstå som et spørsmål om hvem som skal innvilges yrkesrettet attføring. Etatenes ulike mål synes å ha vært en kilde til ulikt syn på enkeltsaker. Regelverket for uførepensjon sier at søkerne skal prøves på attføring før de tilstås uførepensjon. Trygdeetaten kan erfare at Aetat vurderer søkerne som ikke friske nok til å prøve attføring. Den kan hevde at Aetat i noen tilfelle stiller for høye krav til fungeringsevne, og mene at Aetat ikke gjør nok for å prioritere eller sette av ressurser til dette. Aetat kan erfare at trygdekontoret bygger på urealistiske forestillinger om at arbeid er en mulig og ønskelig vei å gå, og mene at etaten ikke har god nok kunnskap om kravene som stilles i arbeidslivet. Uenigheten mellom etatene kan forsterkes ved at Trygdeetaten vil ha interesse av å redusere sine utgifter til sykdomsbaserte ytelser ved å bruke Aetats tiltaksapparat, mens Aetat vil ønske å begrense pågangen av brukere fra trygdeetaten ut fra etatens ressursrammer både når det gjelder personell og tiltaksplasser.

Det er viktig å presisere at fram og tilbake sending av saker mellom etatene over en viss periode, til dels er en intensert og ønskelig konsekvens av at personer med helsemessige og /eller sosiale problemer skal få nødvendig offentlig bistand for å få eller komme tilbake i inntektsgivende arbeid. Det kan være uttrykk for at søkere får en riktig og grundig vurdering både medisinsk og i forhold til arbeidslivet, og at det er nødvendig å bruke en viss tid til dette.

Målet om tidlig intervensjon fra trygdeetaten og andre offentlige instanser for avklaring av arbeidsevne, kan føre til at flere med usikker og ustabil helse-tilstand får prøve seg på attføring. Som en konsekvens av dette, må en derfor regne med at en del blir tilbakeført til videre medisinsk eller annen oppfølging. Dette vil også kunne gjelde personer som har så store problemer med å fungere i arbeidslivet at det er umulig å finne arbeidsgivere som vil ansette dem, selv etter at attføring er prøvd.

Problemet er særlig knyttet til de såkalte kasteballssakene som sendes fram og tilbake mellom etatene flere ganger uten at en finner fram til gode og hensiktsmessige løsninger for den enkelte.

Det er også et problem både for samfunnet og den enkelte bruker dersom behandlingen av oversendelsessaker tar lang tid før brukeren får en avklaring på problemene sine. Slik uvisshet over lang tid er uheldig for den enkelte både fordi det bidrar til frustrasjon og manglende trygghet og fordi det skaper et inntektsproblem.

I følge en undersøkelse av attføringsreformen <sup>4)</sup> mente saksbehandlerne i trygdeetaten at attføringsreformen hadde bidratt til å øke kasteballseffekten, mens de ansatte i arbeidsmarkedsetaten var uenig i dette. I undersøkelsen har en også beregnet andel kasteballer blant utvalget av saker som er studert (315 saker). I henhold til analysene som ble utført, ble det konkludert med at om lag 1/10 av brukerne kunne defineres som kasteballer, dvs. saker som sendes fra trygdeetaten til Aetat, og som returneres til trygdeetaten uten at attføring er forsøkt. Videre peker undersøkelsen på at det også kan være seleksjonseffekter i retning av at de som har best utgangspunkt for å komme i arbeid, kommer raskere i gang med attføringen. En hovedkonklusjon fra undersøkelsen er at man har bygd opp et apparat for de svakeste og for de som stort sett klarer seg selv. Mellomgruppen, de som ikke greier seg helt på egenhånd, men som ikke har så omfattende problemer at de er prioritert i helsevesenet eller innen attføringsapparatet, faller gjennom i systemet.

For brukerne tar det ofte svært lang tid å få saken sin behandlet to steder før det foreligger et endelig vedtak. Det skapes usikkerhet når brukeren får et vedtak i trygdeetat om at saken skal overføres til Aetat, og i neste omgang får avslag på søknaden i Aetat. Ved at hver søknad behandles og opplysninger registreres to steder, vil dessuten ventetiden øke før arbeidsrettede tiltak iverksettes. Saksbehandlingen påfører etatene dobbeltarbeid, og brukeren får ubehaget med å gjenta personlige opplysninger til flere saksbehandlere og instanser.

De siste årene er det innført ulike rutiner og tiltak for å motvirke kasteballseffekter og andre uønskede effekter av ansvarsdelingen mellom etatene. Det gjelder særlig formalisering av samarbeid, harmonisering av mål, forhåndskontakt og skjærping av kravet om at attføring skal være prøvd før uførepensjon vurderes.

Samarbeidsrelasjonene mellom Aetat og trygdeetaten er formalisert gjennom samarbeidsavtaler som jevnlig har blitt revidert. I tillegg har etatene utarbeidet et felles saksbehandlingsrundskriv som også har blitt revidert flere ganger. De to etatene har videre satt opp en del felles mål og prioriteringer på attføringsområdet.

I tillegg benyttes i varierende grad basisgrupper, bestående av representanter fra trygdeetat, Aetat og lege, eventuelt også arbeidsgiver, sosialkontor og den sykmeldte, i behandlingen av saker som krever tverretattlig bistand og vurdering. Basisgruppene er den eneste lovpålagte samarbeidsformen knyttet til rehabilitering av enkeltpersoner, og skal bidra til bedre og raskere oppfølging av langtidssyke. Evalueringer av basisgruppene tyder på at de oppleves som tidsbesparende, klargjørende og produktive i saksbehandlingen, men at mange fortsatt mener at saksbehandlingstiden er for lang. Det framgår ellers at kun et fåtall av sakene som er til behandling i basisgruppemøtene, blir overført til Aetat som attføringssak.

Som et virkemiddel for å unngå at saker sendes fram og tilbake mellom etatene er det laget rutiner om forhåndskontakt og felles saksbehandlingsmøter. I en evaluering av forhåndskontaktordningen framgår at flertallet av

<sup>4)</sup> Margaret Ford: «Gråsoner mellom trygdeetat og arbeidsmarkedsetat», Nova. Rapport 6/00.



sakene som ble drøftet, ble oversendt, men samtidig var det en forholdsvis stor andel som ikke ble oversendt. Saksbehandlere beskriver forhåndskontakten som en slags forhandlingssituasjon, som også kan bidra til en gjensidig forståelse mellom etatene for hverandres mål og arbeidsmåte.

En noe mindre utbredt praksis enn forhåndskontakt, er at saker behandles uformelt i Aetat før saken formelt blir oversendt. Denne praksisen benyttes i tilfeller der trygdekontoret er usikker på hva det skal anbefale søkeren å gjøre.

Det er ellers høstet gode erfaringer med samarbeidsløsninger som innebærer at Aetat bidrar med informasjon overfor sykmeldte og mottakere av rehabiliteringspenger på et tidlig stadium og i god tid før yrkesrettet attføring vurderes. Det er også utviklet større samforståelse mellom etatene om at tverrfaglig og tverretattlig samarbeid må bygge på et prinsipp om at tiltak og innsats fra ulike instanser ofte må skje samtidig, og ikke sekvensielt.

Vilkåret om at attføring skal være forsøkt/vurdert før uførepensjon kan tilstås, ble skjerpet som ledd i bestrebelsene for å få flere i arbeid. Alle søknader om uførepensjon skal oversendes Aetat for vurdering av yrkesrettet attføring med mindre trygdeetaten kommer til at det er åpenbart at attføring ikke vil føre fram, eksempelvis overfor alvorlig syke personer. Dette har ført til økt tilstrømming til Aetat. Det har dermed økt behovet for etatens attføringstjenester, og er en viktig årsak til veksten i tallet på yrkeshemmede som er registrert i Aetat. Det har samtidig ført til økte ventetider på avklaring og igangsetting av tiltak. Det har samtidig gjort det vanskelig å prioritere andre grupper av arbeidssøkere, for eksempel mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Det er opprettet et tett samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat for å bistå uførepensjonister som har mulighet til å gå tilbake til arbeid, eventuelt trappe opp arbeidsinnsatsen. Trygdeetaten har gjennomgått et stort antall uføresaker til personer under 50 år og har tatt direkte kontakt med de personene de tror kan ha mulighet til å gå tilbake til arbeid.

Etaten har flere virkemidler som kan tas i bruk, som muligheten til å «fryse» retten til uførepensjon i tre år, hjelpemidler og ergonomisk tilrettelegging i arbeidssituasjonen, forsøksordning for beregning av uførepensjon, fritinntekt og lønn, muligheten til fritak for sykepenger i arbeidsgiverperioden og opprettholdelse av uførepensjon under forsøk/trening i arbeid. Uførepensjonister som har behov for blant annet avklaring og kvalifisering, får tilbud om bistand fra Aetat. Uførepensjonister som ønsker å komme tilbake til arbeid, kan få samme bistand fra Aetat som andre yrkeshemmede. Det samme virkemiddelapparatet vil være tilgjengelig for uførepensjonister som for andre arbeidssøkere som trenger bistand for å komme inn i/tilbake til arbeid. I tillegg forvalter Aetat en prøveordning med et eget lønnstilskudd for uførepensjonister.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv som trådte i kraft høsten 2001, har ført til en justering og klarere grensedragning mellom trygdeetat og Aetat om ansvaret for tidlig oppfølging av sykmeldte og bedriftsintern attføring. I henhold til avtalen skal trygdeetaten ha det offentlige ansvaret for oppfølging i den enkelte virksomhet av sykmeldte og/eller personer som er i risikozonen og som har et ansettelsesforhold i virksomheten. Aetat har ansvaret for yrkeshemmede som har behov for attføring utenfor egen virk-

somhet, for eksempel skolegang eller arbeidstrening i andre virksomheter mv. Dersom det viser seg at den sykmeldte ikke lar seg tilbakeføre til tidligere eller annet arbeid i den bedriften vedkommende er ansatt i, overføres saken til Aetat, og saksbehandles i henhold til de ordinære prosedyrene for attføringsaker. Det er et mål at avtalen skal bidra til å redusere antall oversendelsessaker mellom trygdeetat og Aetat.

#### *Samarbeid om enslige forsørgere og unge gjenlevende.*

Etter omleggingen av stønadsordningen for enslige forsørgere fra 1. januar 1998 er det krav knyttet til å motta overgangsstønad at den enslige forsørgeren skal være i minst 50 prosent aktivitet når yngste barn har fylt 3 år. Aktivitetskravet er oppfylt ved arbeid, utdanning, tilmelding til arbeidsformidlingen som reell arbeidssøker, etablering av egen virksomhet eller ved utøvelse av oppdrag som brukerkontakt for andre enslige forsørgere. Trygdeetat og Aetat har et lovfestet samarbeid i forhold til kravene om yrkesrettet aktivitet. Dette er tilfelle hvor den enslige forsørgeren må stå tilmeldt Aetat for å ha rett til overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn. Begge etater vil ha arbeid med å følge opp saken fortløpende. Begge etater vil også være involvert når det er snakk om å stanse ytelsen fordi vedkommende ikke lenger fyller vilkåret om å være tilmeldt Aetat som reell arbeidssøker. Trygdekontoret fatter vedtak i saken. Aetat avgir uttalelse som trygdekontoret bygger sitt vedtak på. Trygdekontoret kan ikke overprøve Aetats vurdering.

I følge trygdeetaten fungerer ikke samarbeidet mellom de to etatene etter intensjonen. Enslige forsørgere er ingen prioritert gruppe for Aetat og får dermed samme oppfølging og tilbud som enhver annen arbeidssøker. Det er ikke lagt opp til noe samarbeid etatene imellom ut over det som eventuelt etableres lokalt. I følge trygdeetatens vurdering har ordningen med tilmelding til Aetat ikke spesielt stor innvirkning på om den enslige forsørgeren kommer i arbeid. For trygdeetaten er ordningen ressurskrevende idet denne gruppen følges opp av trygdekontoret hver måned.

Det er videre etablert et tverretatlig samarbeid i tilknytning opprettelsen av brukermedvirkningsordninger (BMV) for enslige forsørgere fra 1. januar 1998. Ordningene ledes av en enslig forsørger som selv er stønadmottaker. Som et støtteorgan for BMV er det opprettet en tverretatlig gruppe - kalt kjernegruppe - med deltakere fra trygdeetaten, sosialtjenesten og Aetat. Det har imidlertid vist seg vanskelig å få til et effektivt samarbeid i kjernegruppene, muligens fordi de ikke er lov- eller forskriftsfestet.

#### *Tekniske hjelpemidler.*

På hjelpemiddelområdet har trygdeetaten og Aetat grenseflater mot hverandre når personer er i et yrkesrettet attføringstiltak hvor det er behov for hjelpemidler. Trygdeetaten har et generelt ansvar for finansiering og tildeling av hjelpemidler. I attføringssaker har Aetat et ansvar for å sikre helheten i saken. Aetat skal også vurdere om hjelpemidler og/eller tilrettelegging av arbeidsplassen kan være et hensiktsmessig og nødvendig tiltak i tilknytning til attføringen. Det vil imidlertid være hjelpemiddelsentralen som har kompetanse om hvilke hjelpemidler som kan tas i bruk og hvordan disse kan anvendes for å løse den enkeltes situasjon.

Trygdeetatens arbeidslivssenter har en koordinerende og utløsende rolle når det gjelder hjelpemidler på arbeidsplassen der vedkommende er i et arbeidsforhold. Også her vil hjelpemiddelsentralen bistå med sin fagkompetanse på produkter og formidling av riktige hjelpemidler. For å sikre en raskest mulig behandling av søknader om hjelpemidler til arbeidsplassen, vil saksbehandling av denne typen saker bli overført fra trygdekontorene til hjelpemiddelsentralene fra 1. januar 2003.

I forhold til disse sakene er også arbeidsgiver en viktig samarbeidspart. Trygdeetatens erfaringer med samarbeidet er at ansvaret for tekniske hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen er spredd på mange instanser og at ansvaret for utredning er uklart. Dette medfører lang tid til utredning, saksbehandling, anskaffelse og tilpassing. I tillegg oppleves manglende kunnskap om muligheter hos arbeidstakere, arbeidsgivere og offentlige instanser, og liten kjennskap til hverandres roller og ansvar. Sandman-utvalget påpeker mangel på samtidighet i vedtak som en medvirkende årsak til at jobber glipper for personer som trenger slike hjelpemidler, og som særlig gjør det vanskelig ved nyansettelser.

### **3.3 Samarbeid mellom trygdeetat og den kommunale sosialtjenesten.**

---

Det er i dag et formalisert samarbeid mellom trygdeetat og sosialtjenesten om ytelser mv. til enslige forsørgere og på hjelpemiddelområdet i forhold til funksjonshemmede.

Det er utarbeidet forskrift om samarbeid mellom sosialkontor og trygdekontor om ytelser til enslige forsørgere. Forskriften hjemler adgang til at en enslig forsørger kan kreve å få drøftet sin sak i felles møte med trygdekontor og sosialkontor dersom vedkommendes problemer angår begge etaters ansvarsområder. Den muligheten forskriften gir enslige forsørgere brukes i svært liten grad.

Som nevnt deltar sosialtjenesten også i de såkalte kjernegruppene for brukermedvirkningsordningen for enslige forsørgere.

På hjelpemiddelområdet har trygdeetaten samarbeid med flere kommunale instanser. Hjelpemiddelsentralene har formaliserte samarbeidsavtaler med de kommunale helsetjenestene som er den etaten som gjennom lov om helsetjenester i kommunene og forskrift om habilitering og rehabilitering har det kommunale ansvaret for formidling av hjelpemidler. Sosialtjenesten er en lite aktuell samarbeidspartner på hjelpemiddelområdet. Kommunene utgjør en førstelinjetjeneste på området og har blant annet ansvar for å kartlegge og utrede behov for hjelpemidler til brukerne. Hjelpemiddelsentralene utgjør annenlinjetjenesten og har et overordnet og koordinerende ansvar for hjelpemidler i sitt fylke. De er avhengig av at kommunene setter av ressurser til formidlingsarbeidet og prioriterer dette. Trygdeetaten opplever at kommunene den senere tid i stadig større grad har gitt området nødvendig prioritet. Trygdeetaten vil på sin side bedre tilgangen og kontakten mellom bruker og formidler på hjelpemiddelsentralen.

Delt ansvar for de aktuelle ytelsene kan være medvirkende til at kasteballproblemer oppstår mellom trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten.

Som på attføringsområdet har også dette vært en refleks av at de to etatene har ulike mål. Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær og midlertidig ytelse, og sosialkontoret kan mene at mange langvarige sosialhjelpsmottakere heller burde få uførepensjon. Trygdekontoret kan hevde at sosialkontoret i for stor grad opptrer som advokat for brukerne mot saksbehandlere i trygdeetaten. De kan mene at sosialkontoret motiverer brukeren til å søke uførepensjon/attføring, uten at brukeren har dette som sitt primære ønske. Uenigheten kan forsterkes ved at sosialtjenesten vil oppnå besparelser ved å få overført langtids sosialhjelpsmottakere til en sykdomsrelatert ytelse, mens trygdeetaten kan ønske å være restriktiv med å slippe (ofte) yngre personer inn i uførepensjonsordningen, blant annet for å begrense utgiftsveksten på sine ytelser.

### 3.4 Samarbeid mellom Aetat og den kommunale sosialtjenesten om ledige sosialhjelpsmottakere

---

Ansvar for arbeidsmarkedstiltak og tjenester for ledige sosialhjelpsmottakere er innenfor dagens velferdsforvaltning delt mellom stat og kommune. Kommunene har et ansvar for å yte hjelp til selvhjelp og Aetat et ansvar for å bidra til at ledige kommer i jobb.

Kommunene kan stille vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp om at mottakeren skal være registrert som ledig i Aetat, eller utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen.

Økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse, og sosialtjenesten har krav på seg til at alle muligheter til selvforsørgelse skal være prøvd. Kommunen vil kunne ha interesse av å overføre ledige sosialhjelpsmottakere til Aetat for å redusere sosialhjelpsutgiftene. Aetat på sin side vil kunne være opptatt av å begrense pågangen av brukere fra sosialtjenesten fordi en høy andel av sosialhjelpsmottakerne er lite konkurransedyktige på arbeidsmarkedet, og mange er heller ikke aktuelle for arbeid. Sett fra Aetats side kan det være problematisk å få henvist personer de kan gjøre lite for. Det vil være tilfeller hvor det er ulik oppfatning i de to etatene av hvem som kan defineres som reelle arbeidssøkere eller sosialt yrkeshemmede. Aetat skal imidlertid ikke avvise arbeidssøkere som ønsker å registrere seg. For brukerne kan uenighet mellom Aetat og sosialtjeneste føre til at man blir sendt fram og tilbake uten at man kommer i jobb. Brukerne kan oppleve å være kasteballer.

Arbeidsdelingen mellom stat og kommune har ført til at mange arbeidsledige sosialhjelpsmottakere er registrert som brukere i både sosialtjenesten og Aetat. Enkelte kommuner har bygd opp et kommunalt tiltaksapparat som et supplement til arbeidsmarkedstiltakene i Aetat. Denne utbyggingen har dels skjedd med utgangspunkt i sosialtjenestelovens bestemmelse om bruk av vilkår om å utføre arbeidsoppgaver i kommunen når man mottar økonomisk sosialhjelp. Dels har den skjedd fordi kommunene har vært misfornøyde med det tilbudet Aetat har kunnet gi til arbeidsledige sosialhjelpsmottakere. Dette har ført til at det i noen kommuner er blitt bygd ut delvis parallelle fagmiljøer med tiltakskompetanse for målgruppen.

Det er i dag ikke fastlagt gjennom regelverket hvem som skal ha ansvaret for mestringstiltak som kan bygge bro mellom behandling og rehabilitering og arbeid. I St.meld. nr. 21 (1998-99) «Ansvar og mestring» ble det foreslått å

gjøre kommunenes ansvar tydeligere for å sikre at det ble utviklet motivasjons-, mestrings- og læringstiltak som *forberedelse* til utføring og arbeid. Dette er ikke blitt fulgt opp med den følge at ingen instans er pålagt ansvaret for å drive såkalte «lavterskeltilbud», eller tiltak for å øke brukernes mestringsevne og sosial kompetanse. Mangelen på slike tiltak vil særlig ramme ledige sosialhjelpsmottakere som i tillegg til å ha et ledighetsproblem også har sosiale eller helsemessige problemer, herunder psykiske lidelser. For brukere med behov for tiltak både i kommunal og statlig regi, for eksempel både behandling/rehabilitering og arbeidsmarkedstiltak, blir dette vanskeliggjort gjennom at ansvaret for tiltak dels ligger forskjellige steder og dels fordi ansvaret for «lavterskeltilbud» ikke er plassert og ikke blir utført.

Sosialhjelpsmottakere var tidligere ikke definert som en prioritert gruppe for Aetat ved tildeling av ordinære plasser i arbeidsmarkedstiltak. Gruppen har vært prioritert i den grad den har falt inn under kategorien langtidsledige eller er blitt definert som sosialt yrkeshemmede. Å bli registrert som langtidsledig forutsetter at man jevnlig står i kontakt med Aetat. Mange sosialhjelpsmottakere har ingen økonomisk ytelse fra Aetat og derfor liten motivasjon til å opprettholde slik kontakt.

Med bedring på arbeidsmarkedet og lavere ledighet fra midten av 1990-tallet ble nivået på arbeidsmarkedstiltakene trappet ned i takt med at ledigheten ble redusert. Nedgangen i tiltaksnivået førte til færre tiltaksplasser i kommunal sektor. Mange tiltaksplasser som hadde unge sosialhjelpsmottakere som målgruppe, ble borte. Når det gjelder arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede, har disse blitt trappet opp de siste årene. Tilbudet til sosialhjelpsmottakere som defineres som sosialt yrkeshemmede har dermed blitt bedre.

Samlet sett har andelen sosialhjelpsmottakere som enten deltar på arbeidsmarkedstiltak for ordinære arbeidssøkere eller arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede blitt redusert i siste halvdel av 1990-tallet. I 1996 deltok 12 prosent av alle sosialhjelpsmottakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak. I 2000 var deltakelsen redusert til 4 prosent. Rundt 5 prosent av alle sosialhjelpsmottakere deltok på arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede i 1996. I 2000 var andelen steget til 7 prosent.

Tiltaksplasser for ordinært ledige og yrkeshemmede finansieres gjennom rammebevilgninger på statsbudsjettet. Men stor pågang av nye yrkeshemmede som er blitt overført fra trygdeetaten fra og med 2000, kan sosialt yrkeshemmede uten rettigheter etter folketrygdloven risikere å bli nedprioritert. Samtidig er langtidsmottakere av sosialhjelp de siste to årene en av målgruppene som blir prioritert ved tildeling av plasser på ordinære arbeidsmarkedstiltak. Regjeringen foreslår i budsjettet for 2003 å øremerke 1 000 plasser i arbeidsmarkedstiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp.

Som en oppfølging av Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1994-95)), ble det høsten 1997 utarbeidet et rundskriv av Kommunal- og arbeidsdepartementet i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet om opprettelse av tverretatlige samarbeidsforum på ledelsesnivå mellom helse- og sosialtjenesten i kommunen, trygdeetaten, Aetat og eventuelle andre etater og tjenester. Målet var å få en mer generell avklaring av ansvarsforhold og gråsoneproblematikk. Forumet skal utvikle samarbeidsrutiner og sørge for samordnet hjelp til brukere som trenger tilbud fra flere etater/instanser for å komme i arbeid eller

utdanning. Forumet skal ikke behandle enkeltsaker, og etatene bør være representert på ledernivå.

Oppfølgingen av samarbeidsrundskrivet i kommunene ble evaluert i 2000 av Telemarksforskning på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Evalueringen viste at forumet hadde større effekt på samarbeidet mellom etatene enn på de konkrete resultatene for brukerne. Videre viste evalueringen at det var vanskelig å få helsetjenesten til å delta.<sup>5)</sup>

### 3.5 Samarbeid med helsetjenesten

---

Helsetjenesten er en viktig samarbeidspartner for andre etaters virksomhet. Tjenesten har ansvar for forebygging, behandling og oppfølging av personer med helseproblemer. Den er forpliktet til å delta i tverrfaglig samarbeid, og har et selvstendig ansvar for koordinering av ulike tiltak i rehabiliteringsprosessen for den enkelte. Helsetjenestens deltakelse er derfor nødvendig og ofte avgjørende for et helhetlig tilbud til personer med sammensatte problemer og for å nå målet om at flere skal komme i arbeid.

Etter kommunehelstjenesteloven skal landets kommuner i tillegg til å behandle sykdom, skade eller lyte, fremme folkehelse og trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold. Innsatsen for å forebygge sykdom og fremme helse, bør være en viktig del av samarbeidet mellom Aetat, trygdeetaten, sosialtjenesten og helsetjenesten lokalt.

Gjennom kommunehelstjenesteloven er kommunene tillagt ansvar for primærhelsetjenestene, mens staten gjennom spesialisthelsetjenesteloven har ansvar for spesialisttjenestene. Sistnevnte er organisert innenfor regionale helseforetak. Både kommunehelstjenesten og spesialisthelsetjenesten omfatter offentlige og private tjenesteytere. Helsetjenester som utføres av private tjenesteytere er regulert gjennom offentlige avtaler.

De regionale helseforetakene og kommunehelstjenesten har til dels stor grad av frihet til selv å utforme tjenestetilbudet både innholdsmessig og når det gjelder organisering.

Gjennom sykmeldinger, legeerklæringer og ved å stille diagnoser er helsetjenesten en viktig premissleverandør for trygdeetatens vurderinger. Behandlingspersonell og andre som yter tjenester for folketrygdens regning, har en generell plikt til å gi (sakkyndige) erklæringer og uttalelser ved krav om ytelse, eller kontrollere løpende ytelse når dette er nødvendig for at trygdeetaten skal kunne vurdere enkeltpersoners rettigheter og plikter etter folketrygdloven.

Samarbeidet mellom helsetjenesten og Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten er i noen grad formalisert. Helsetjenesten kan blant annet være representert i lokale samarbeidsfora på ledernivå eller delta i et formalisert arbeid rundt enkeltpersoner som basisgrupper knyttet til yrkesrettet attføring. Helse- tjenestens samarbeid kan også være knyttet til konkrete tiltak som arbeids- markedstiltak for spesielle grupper.

<sup>5)</sup> Bergsgard, N.A. m.fl. (2000): «Tverretattlig samarbeid om personer med sammensatte hjelpebehov. En evaluering av samarbeidsrundskrivet i kommunene». Rapport nr. 176, Telemarksforskning-Bø.

Gjennom fastlegeordningen som ble iverksatt i 2001, har pasientene fått bedre muligheter til å få en fast behandlingskontakt, og ordningen er ment å skulle øke mulighetene for mer helhetlig pasientbehandling. Fastlegene har blant annet en sentral rolle i oppfølging av sykmeldte, som bør skje i tett samarbeid med arbeidsgiver.

I behandlingen av Rehabiliteringsmeldinga *St.meld. nr. 21 (1998-99) Ansvar og meistring*, ga Stortinget sin tilslutning til strategier og tiltak for å utvikle en helhetlig politikk på rehabiliteringsfeltet slik at brukerne får et bedre samordnet tilbud. Med utgangspunkt i et brukerperspektiv med vekt på lokale og fleksible løsninger, er kommunehelsetjenestens ansvar for koordinering og tilrettelegging av rehabiliteringsarbeidet understreket.

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

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

Gjennom psykiatrimeldingen og opptrappingsplan for psykisk helse er det satt fokus på behovene innenfor psykiatriektoren. Den vedtatte opptrappingsplanen for psykisk helse går over åtte år. Denne omfatter tiltak for å styrke kompetansen i behandlingsapparatet, styrke den enkeltes mestringsevne, oppnå en bedre brukermedvirkning og opprette en desentralisert spesialisttjeneste og relevante kommunale tiltak. En bedre organisering av trygdeetaten og Aetat på lokalt plan vil kunne bidra til et mer helhetlig tilbud til personer med psykiske lidelser.

#### *Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenestens erfaringer fra samarbeid med helsetjenesten*

Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten erfarer at helsetjenesten gjør prioriteringer som ikke uten videre faller sammen med etatenes egne prioriteringer, og at det kan være vanskelig for etatene å vite hva helsetjenesten kan forventes å bidra med, spesielt når det gjelder rehabilitering og oppfølging av arbeidstakere med helseproblemer.

I innspill fra trygdeetaten gis det uttrykk for at manglende behandlingstilbud i helsevesenet, lange ventetider for spesialisttjenester eller at tilbudet ikke er godt nok koordinert, kan føre til at personer blir unødvendig sykmeldt eller at en sykmelding blir unødvendig langvarig. Trygdeetaten viser til at muskel- og skjelettlidelser og dernest psykiske lidelser er de hyppigst forekommende sykdomskategoriene i forbindelse med sykefravær og uførepensjon.

sjonering. Behandlingsapparatets tilbud til personer med disse lidelsene synes ikke å ha økt i samme grad som økningen i diagnosegruppene.

Lange ventetider og/eller manglende behandlingstilbud slår ut på folketrygdens helserelaterte ytelser. For å påvirke denne situasjonen ble trygdens ordning med kjøp av helsetjenester gjort permanent fra 2001, og ble videre utvidet i 2002 til å gjelde kjøp av spesialistutredninger, større inngrep, kortere behandlingsserier for personer med lettere psykiske lidelser og et begrenset kjøp av funksjonsvurderinger, tverrfaglige utredninger og behandlingsoppbygg for personer med sammensatte lidelser. Erfaringene fra tverrfaglige prosjekter tilsier at en god organisering av utredningsforløpet og oppfølging av den sykmeldte er vesentlig for å oppnå gode resultater. Trygdeetaten rapporterer gjennomgående et behov for å øke tilbudet om utredning og behandling til personer med muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser.

Trygdeetaten gir i sitt innspill uttrykk for at helsetjenesten i større grad bør være orientert mot arbeid. Etaten viser til at Sandmanutvalget (NOU 2000:27) påpekte som en svakhet at sykmeldende lege ofte har begrenset kjennskap til pasientens jobbsituasjon, og at legens utdanning primært er rettet mot å påvise og behandle helsesvikt og ikke mot å vurdere ressursiden hos pasientene. Etaten mener at leger i for liten grad er opptatt av at pasienter som har en sykdom eller skade som ikke kan «repareres» kan ha behov for tilbud som kan gi et aktivt liv, også i arbeid.

Både trygdeetaten og Aetat ser behovet for funksjonsvurderinger som kan bidra til å gi et bedre vurderingsgrunnlag for tildeling av trygdeytelser og attføringstiltak.

Sandmanutvalget foreslo at en i større grad skal legge vekt på funksjonsevne ved tildeling av trygdeytelser og iverksetting av tiltak som kan bidra til tilbakeføring til arbeid. Utvalget mente at funksjonsvurderinger vil kunne medvirke til redusert sykefravær og færre uførepensjonister. Utvalget forutsatte at sykdom fortsatt skal være et vilkår for trygdeytelser. Gjennom Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv har legene i større grad forpliktet seg til å legge vekt på funksjonsevne. I samarbeid med partene i arbeidslivet og legeföreningen er sykmeldingsattesten endret. En funksjonsvurdering rettet mot hva arbeidstaker kan utføre skal være en viktig del av grunnlaget for samtale og oppfølgingsprosess ute på arbeidsplassen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Helsetjenesten er en sentral samarbeidspart for Aetat i forhold til yrkeshemmede. Aetat etterlyser en større vekt på funksjonsevne i legeerklæringer som ligger til grunn for å vurdere yrkesrettet attføring. Funksjonsvurderinger er avgjørende for hvorvidt Aetat vil vurdere et tiltak som hensiktsmessig eller ikke. Aetat erfarer også at leger gjennom sin kontakt med pasienter ofte går inn på yrkesrettede vurderinger som kan legge uheldige føringer på Aetats videre bistand.

Aetat ser det som en særlig utfordring å få til et forpliktende samarbeid med helseapparatet for at personer med psykiske lidelser skal få nødvendig medisinsk oppfølging under gjennomføring av yrkesmessig attføring. Erfaringer fra forsøksprosjekter der tidligere psykiatriske pasienter fikk et spesielt tilrettelagt veilednings- og oppfølgingstilbud tyder på at de brukerne som



hadde et godt oppfølgingstilbud i helsetjenesten, var de som tjente mest på Aetats tilbud.

I forbindelse med prosjektet «Aktivering av langtidsmottakere av sosialhjelp» er det en hyppig tilbakemelding at helsetjenesten ikke er tilstrekkelig involvert i arbeidet med brukere med sammensatte problemer.

Rehabiliteringsmeldinga påpekte at det er store lokale forskjeller i forhold til dimensjonering, organisering og kompetanse på ulike områder. Så langt er det ikke erfaringer som tilsier at det er skjedd en tilstrekkelig endring av tjenestetilbudet på lokalt nivå. Det er fortsatt behov for å styrke brukerperspektivet, styrke tverrfaglig rehabiliteringskompetanse og skape bedre organisasjonsmessige forutsetninger for et tverrfaglig samarbeid mellom alle involverte faggrupper.

Forskriften om individuelle planer hjemlet i helselovgivningen ble iverksatt 1. juli 2001. En systematisk evaluering av individuelle planer foreligger foreløpig ikke, men Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering (SKUR) er i ferd med å innhente erfaringer med bruk av individuelle planer fra kommunene.

Retten til individuell plan er regulert i pasientrettighetsloven, plikten til utarbeidelse er regulert i kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesten og lov om psykisk helsevern. Andre tjenester som trygdeetaten og sosialtjenesten har ikke fått en tilsvarende plikt til å utarbeide individuelle planer. Det kan være en utfordring å få til samarbeid og utforme et helhetlig tilbud som inkluderer det brukeren trenger av tjenester og virkemidler når bare en tjeneste har lovhjemlet individuelle planer.

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

En lovhjemling av individuelle planer i andre aktuelle lover vil kunne være et viktig virkemiddel for å få til bedre samordning av både helsetjenester, sosiale tjenester, arbeidsrettede tjenester og økonomiske overføringsordninger for en videre målgruppe enn den som omfattes av plikten i helselovgivningen.

### **3.6 Samarbeid med utdanningssektoren**

---

Kompetanseheving er viktig for å øke arbeidsstyrken og forhindre fattigdom. Det er en vel etablert sammenheng mellom lite utdanning, og dårlig helse, bruk av sosiale tjenester og svak posisjon i arbeidsmarkedet. Arbeidsstyrken har klart høyere utdanningsnivå enn arbeidsledige, yrkeshemmede og enslige på overgangsstønad. Kvalifiserende tiltak og utdanning er også viktig for mobilitet i arbeidsmarkedet og kan være en sentral faktor ved omstilling.

Viktige samarbeids- og grenseflater mellom utdanningssystemet og velferdstjenestene finner vi særlig i forhold til offentlige institusjoner på videregående nivå, private opplæringstilbydere og fylkeskommunens oppfølgings-tjeneste. De offentlige videregående skolene er viktige for disse gir formell kompetanse, noe de aktuelle brukergruppene har behov for og nytte av. Kom-

munens pedagogisk-psykologiske tjeneste er også en viktig samarbeidspartner, men undersøkelser viser at kommunene ikke gir det tilbudet som voksne etter opplæringsloven har krav på.<sup>6)</sup>

*Trygdeetaten* samarbeider med utdanningsmyndighetene hovedsakelig på fylkesplan med fylkeskommunene og utdanningsinstitusjoner om utdannings tilbud til enslige forsørgere. I 2000 var det i gjennomsnitt 8 100 enslige forsørgere med utdanningsstønad.

*Sosialtjenesten* har et begrenset samarbeid med utdanningssystemet. Mottakere av sosialhjelp kan unntaksvis få godkjent å delta i utdanning og samtidig motta sosialhjelp. Vi har ikke oversikt over antallet. I de fleste tilfeller vil sosialhjelpsmottakere som trenger opplæring bli henvist til Aetat.

*Aetat* har et bredt samarbeid med utdanningsmyndighetene, primært om veiledning, overgang fra skole til arbeidsliv, oppfølging av unge som ikke begynner eller faller ut av videregående skole, og kjøp og bruk av opplærings tilbud.

Aetat samarbeider med skolemyndighetene om *utdannings- og yrkesveiledning*. Skoleeier har ansvar for veiledning som gis til skoleelever. Aetat har ansvar for veiledning av voksne. Aetat og skolemyndighetene samarbeider om koordinering av veiledningstilbudet, utvikling av veiledningsmetoder, og produksjon og tilrettelegging av yrkes- og utdanningsinformasjon. Det er imidlertid en utfordring å få til bedre utveksling av kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet.

Det er vanskelig for voksne brukere å orientere seg om utdannings- og veiledningstilbud fordi feltet er fragmentert og uoversiktlig. Verken utdanningssystemet eller Aetat har i dag noen god løsning på dette. OECD har i flere gjennomganger av norsk utdanningssystem, og senest i en gjennomgang av norsk utdannings- og yrkesveiledning i 2001, kritisert Norge for mangel på oversiktighet og lett tilgjengelig yrkesveiledning for voksne.

*Overgangen fra skole til arbeidsliv* er en avgjørende fase for å sikre at ungdom klarer å etablere seg på arbeidsmarkedet. Ungdom som ikke fullfører videregående opplæring, har stor risiko for å oppleve svak tilknytning til arbeidslivet. Mistrivsel og psykososiale problemer samt manglende tilrettelegging av videregående opplæring i forhold til de som ikke er teoristerke, er blant forhold som kan bidra til manglende motivasjon og frafall. Å hindre frafall er derfor en stor utfordring for videregående skole og oppfølgingstjenesten som skal sikre tilbud om utdanning eller arbeid til ungdom som faller fra i overgangen fra grunnskole til videregående opplæring, eller i løpet av videregående opplæring. Det er nedsatt et utvalg som ser på hele grunnutdanningen, blant annet hvordan overganger mellom utdanning og arbeidsmarked kan gjøres smidigere for å tilpasse systemet bedre til den enkelte elevs behov og på den måten forebygge frafall.

Aetat har en sentral rolle i arbeidet med å oppfylle Ungdomsgarantien som sikrer unge under 20 år skoleplass, jobb eller arbeidsmarkedstiltak. For å nå dette målet samarbeider Aetat med den fylkeskommunal oppfølgingstjenesten. Oppfølgingstjenesten gir informasjon om Aetats tilbud, og oppfordrer den enkelte til å kontakte Aetat lokal. Her vil de få yrkes- og utdanningsveiledning.

<sup>6)</sup> Alnes, R. og Veddegjerde, G. (2000): «Fra rettighet til tilfeldighet». Volda. Møreforskning

Der hvor det er aktuelt legges det en handlingsplan, ofte i kontakt med oppfølgingstjenesten, og de får tilbud om jobb eller arbeidsmarkedstiltak, eventuelt kombinerte opplegg med opplæring og jobb/tiltak i samarbeid mellom Aetat og videregående skole.

For funksjonshemmede er overgang fra skole til arbeidsliv en kritisk fase. I Hordaland har Aetat i samarbeid med skolemyndighetene utviklet en modell for samarbeid om slike overganger. Denne vil danne basis for praksis i andre fylker. Aetats rolle er å ivareta forbindelsen til arbeidslivet. Dette kan innebære veiledning, tilrettelegging, arbeidspraksis og formidlingsrettet bistand.

Aetat samarbeider med ordinære skoler og andre utdanningssteder og kursarrangører ved kvalifisering innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Ordinær skolegang er et sentralt tiltak for yrkeshemmede. I 2001 omfattet dette gjennomsnittlig over 21 000 yrkeshemmede brukere. Hovedtyngden av de yrkeshemmede tar utdanning ved offentlige utdanningsinstitusjoner. Samarbeidet i slike tilfeller foregår ikke på systemnivå, men gjennom den enkelte som selv velger skolested og søker opptak på vanlig måte. Mesteparten av kommunikasjonen skjer derfor mellom den enkelte bruker og skolestedet. Aetat er inne når det er behov for tettere kontakt mellom Aetat og skolestedet i forbindelse med spesiell tilrettelegging, opprettelse av fadderordninger, og bistand ved transport eller bolig ved skolegangen.

Aetat er også en betydelig kjøper av utdanningstjenester for yrkeshemmede. For et økende antall yrkeshemmede har det vært vurdert som nødvendig og hensiktsmessig at utdanningen tas i privat regi. Det medfører at utgiftene til utdanning finansieres ved attføringsstønader. Bakgrunnen er at utdanningstilbud kan mangle i offentlig regi, eller ventetiden på opptak kan være urimelig lang, og dermed kostnadskrevende både for den enkelte og for offentlige budsjetter. På bakgrunn av at utgiftene til slik opplæring har steget sterkt, har Regjeringen sett behov for å gjøre slik opplæring mer kostnadseffektiv, og en har foreslått et kostnadstak.

Arbeidsmarkedsopplæring/kurs (AMO) utgjør mer enn halvparten av plassene innenfor de ordinære arbeidsmarkedstiltakene. I løpet av 2001 hadde om lag 25 000 personer deltatt på AMO-kurs. Arbeidsmarkedskurs kjøpes både fra offentlige og private kurstilbydere. Aetats kurstilbud skal raskt kunne tilpasses endringer i etterspørselen på arbeidsmarkedet. Det kjøpes kurs innenfor et bredt spekter av fag- og yrkesområder, særlig innenfor videregående yrkesopplæring.

Arbeidssøkerne trenger *fleksible kurs*. Utdannings- og opplæringstilbudet, særlig i de ordinære utdanningsinstitusjonene, er ofte sterkt tilbudsstyrt, og styrt av bestemte tider for inntak. Arbeidsledige og yrkeshemmede trenger tilbud som er bedre tilpasset egne behov, blant annet modultilpassede kurs, fleksible oppstartingsstidspunkter og løpende inntak. Aetat har dialog med tilbydere om dette, og bruk av flere ulike kurstilbydere gir større fleksibilitet. I samarbeid med fylkeskommunale skolemyndigheter i Nordland har Aetat også iverksatt utviklingsarbeid med sikte på å oppnå større fleksibilitet i inntak og tilrettelegging av opplæring innenfor læreplanene i Reform 94.

For å gi en god opplæring kan det være behov for *spesialisttjenester* som kan avdekke spesielle behov. Dette gjelder for eksempel tilbud til brukere

med lese- og skrivevansker som utgjør en betydelig andel blant arbeidsledige. Utdanningssektoren bør bidra med sin kompetanse på slike felt.

*Kompetansereformen* har gitt voksne nye rettigheter til opplæring og til vurdering av realkompetanse ved søknad om opptak til videregående opplæring. Denne retten er i ferd med å utvides også til grupper som har som formål å søke arbeid direkte. Siden mange både innvandrere og arbeidsledige kan ha liten formell utdanning, men likevel ha betydelig realkompetanse, kan bruk av fylkeskommunens realkompetansevurdering, etter hvert som denne blir mer utbygd, bli en aktuell tjeneste for kommunene, Aetat og trygdeetat å bruke overfor sine målgrupper.

### 3.7 Forsøksprosjekter med sikte på bedre samordning

---

Parallelt med de administrative tiltakene for å bedre samordningen, har det har gjennom mange år vært drevet et aktivt forsøks- og utviklingsarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og de kommunale sosialkontorene.<sup>7)</sup>

#### *13-kommuners forsøket*

13-kommunersforsøket ble startet i 1989 på bakgrunn av den sterke veksten i offentlig stønader til personer i arbeidsdyktig alder på slutten av 1980-tallet. For å høste erfaringer med ulike modeller for organisering av hjelpeapparatet, ble det satt i gang forsøk overfor grupper der samordningsproblemene mellom sosialkontoret og arbeidskontoret var tydeligst. Forsøkene innbefattet tiltak for rusmisbrukere og unge sosialklienter. I et par kommuner ble også trygdeetaten trukket med.

Forsøket ble evaluert i 1993. Evalueringen viste at de samarbeidsløsningene som ble valgt, både var kostbare og tidkrevende.<sup>8)</sup> Et problem som nevnes var at prosjektene manglet en enhetlig og overordnet ledelse. Ved uenighet mellom deltakerne var det ingen som hadde overordnet myndighet til å gripe inn. Et problem var tendensen til at kommunene først og fremst var motivert til å delta med tanke på å få overført en del av sine utgifter på sosialbudsjettet til en statlig etat. Evalueringen viser til at der man hadde valgt å etablere en felles enhet mellom de to etatene, ble mange av samarbeidsproblemene løst.

Forsøkene resulterte i mer helhetlig tenkning om brukerne og grensen mellom etatene ble myket opp. Videre hadde tiltakene den positive effekten at arbeidskontorene ga bedre tilbud til sosialkontorets brukere. Aetat baserte imidlertid sitt tilbud på at brukeren selv tok initiativ og tilkjennegav sitt behov. Mange hadde problemer med dette. Aetats krav til arbeidssøkerens egen aktivitet viste seg å være for høye for brukerne.

<sup>7)</sup> Oppsummeringene bygger i all hovedsak på en rapport fra Telemarksforskning-Bø (Møller og Bergsgard 2002) og Delrapport 1 fra evalueringen av «Forsøk med kommunalt ansvar for arbeidsrette tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp» (Lødemel og Lian 2002)

<sup>8)</sup> Jan Tore Pedersen (1993): Arbeid etter tvangsarbeid. Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialhjelpsmottakere og rusmiddelmissbrukere.

Omtrent en tredel av deltakerne var enten i arbeid eller utdanning et halvt år etter. Det var de minst belastede brukerne som kom best ut av tiltakene. Etter å ha tatt hensyn til belastningsfaktorer, viste det seg at tiltaket likevel hadde best effekt for brukere med størst problemer, det vil si gjengangere ved sosialkontorene, langtidsarbeidsledige og brukere med lav utdanning. Det var ikke noen effekt av tiltaket for brukere med liten motivasjon.

Forsøket er senere blitt analysert i en oppfølgingsundersøkelse.<sup>9)</sup> En konklusjon er at det først og fremst skjedde en forskyvning av brukere fra sosialhjelp til arbeidsløshetsstrygd, og dermed en forskyvning av kostnadene fra kommunene til staten. Forsøket hadde altså en positiv effekt på kort sikt, mens effekten på lengre sikt var mer uklar.

Forsøkene fungerte best i de kommunene der man hadde valgt enhetsforvaltning. Her unngikk brukerne i stor grad den vanlige runddansen mellom etatene. Dette ga mulighet til rasjonalisering siden det hadde vært mye dobbeltarbeid ved kontorene. En fikk her mulighet til å se de ulike ytelsene mer i sammenheng og unngikk at flere måtte sette seg inn i samme sak. En unngikk også pulverisering av ansvar og den samlede saksbehandlingen ble redusert, samt at det var mindre tidkrevende for klienten.

Evalueringsene av forsøkene som ble gjort på 1990-tallet antyder at tidligere motsetninger og samarbeidsproblemer mellom etatene langt på vei skyldes at etatene har vært lojale overfor etatenes fastsatte mål og prioriteringer.

<sup>10)</sup> Disse har ofte vært sprikende og ikke lagt et godt grunnlag for lokalt samarbeid.

### *Frikommuneforsøket i Grimstad*

Grimstadprosjektet startet i 1989 som en del av frikommuneforsøket. Med hjemmel i frikommuneloven ble Ungdomsservicekontoret etablert og overtok arbeidsoppgaver og virkemidler fra både arbeidsmarkedsetaten, trygdeetat og sosialkontoret for aldersgruppen 16-24 år. Blant annet innbefattet dette arbeidsmarkedstiltakene, attføringspenger/-stønad, stønad til enslige forsørgere og oppgaver bestemt av lov om sosial omsorg. Midlene til arbeidsmarkedstiltak kunne servicekontoret benytte fritt uten hensyn til regelverket for hvert enkelt tiltak. Dette innebar at forsøket fikk dispensasjon fra de beskrankninger som tiltaksmidlene var underlagt, og de forutsetninger som lå i budsjettet for tildeling av midler til arbeidsmarkedstiltak. Kommunen måtte følge lovgivningen for de rettighetsbaserte ytelsene servicekontoret forvaltet.

Målene var å gi en avgrenset brukergruppe ett sted å henvende seg og å legge mer vekt på aktive tiltak og se helheten i klientenes behov for støtte og hjelp. I henhold til evalueringen reduserte forsøket mange av de koordineringsproblemene sosial-, trygde- og arbeidskontoret hadde seg imellom.<sup>11)</sup> Man fikk en mer effektiv saksbehandling ved at én saksbehandler kunne håndtere alle virkemidler under ett. Det forenklet både utbetalings- og kontrollrutinene. Færre mennesker fikk tilgang til opplysningene om klienten. De

<sup>9)</sup> Jan Tore Pedersen (1998): Er arbeidslinjen egnet til å hjelpe klienter ut av stønadsrollen?

<sup>10)</sup> Lunde et. al. (1997): Evaluering av offentlige servicekontorer. Hovedrapport.

<sup>11)</sup> Jan Tore Pedersen (1992): Vanntette skott eller åpne dører. Enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad.

som fikk tilgang til opplysninger, fikk derimot mer omfattende informasjon enn det moderatene hver for seg fikk. Brukerne fikk en mer aktiv saksbehandler slik at kravet til egenaktivitet ble redusert.

En hovedkonklusjon fra prosjektet var at antall personer som gikk fra å være passive stønadsmottakere til å komme over i aktive tiltak økte betydelig etter at servicekontoret ble opprettet. Brukerne av servicekontoret var også gjennomgående fornøyd med kontoret. Særlig så de det som en fordel at man slapp å gå fra kontor til kontor. Servicekontoret hadde budsjettansvar for både inntektssikring og tiltak. Dette virket som et insentiv for å få personer ut av klientrollen, i stedet for å overføre oppgaven og utgiftene til annen etat.

I Velferdsmeldingen ble det påpekt som uheldig at modellen førte til to arbeidskontorer som arbeidet mot det samme arbeidsmarkedet. Det ble også lagt vekt på at arbeidsmarkedspolitikken er et nasjonalt anliggende og at den etablerte oppgavefordeling med statlig ansvar, fungerte best for et flertall av brukerne. Det ble derfor konkludert med at behovet for forsterket bistand til personer med sammensatte behov burde imøtekommes ved utvikling av gode samarbeidsformer mellom etatene.

#### *Aktive arbeidsrettede tiltak for langtids sosialhjelpsmottakere*

Forsøket ble startet opp høsten 2000, og går over fire år. Opprinnelig omfattet forsøket 8 lokale prosjekter. Fra våren 2001 ble forsøket utvidet med fem prosjekter. Da ett av prosjektene er et samarbeid mellom fire kommuner, er i alt 16 kommuner deltakere i det nasjonale forsøket.

Hovedmålet med forsøket er å avklare om bedre utnyttelse av Aetats tjenester, samarbeid med det lokale næringsliv og økt kommunal innflytelse og oppfølging på tiltakssiden kan føre flere sosialhjelpsmottakere ut i arbeidslivet og gjøre dem selvhjulpne. Et annet mål er å høste erfaringer som kan legges til grunn for utvikling av landsdekkende samarbeidsrutiner mellom Aetat lokal og sosialkontorene. Tiltakene i forsøket omfatter både kvalifisering, arbeids- og yrkespraksis og andre rehabiliterende tiltak med sikte på varig ordinært arbeid.

Forsøket retter seg mot langtidsmottakere av sosialhjelp. Mens de lokale planene gir uttrykk for at målgruppen er personer som skal ha en rimelig sjanse for å komme i arbeid, er det i praksis ofte en langt mer belastet gruppe som deltar i prosjektene. Forskning tilsier at tiltak er mest effektive når de rettes mot grupper med problemer, men som likevel har muligheter på arbeidsmarkedet. Om en velger ressurssterke deltakere, har tiltaket ingen hensikt da de kan bli selvhjulpne på egen hånd. Om de velger deltakere med store barrierer i forhold til arbeidslivet, er tiltaket bortkastet fordi de ikke kan dra nytte av tiltaket.

Mange av kommunene benytter ulike former for stimulerings-/motive-ringstilskudd. Flere av deltakerkommunene arbeider for å gi deltakerne ansettelse i prosjektperioden. Dette gir lønn i stedet for sosialhjelp samt de rettigheter og plikter som følger med lønn. Forskning utført blant deltakere på arbeidspliktprogrammer, synes å konkludere med at belønning i form av lønn for arbeidsinnsatsen oppleves som viktig av deltakerne.

Forsøket er under evaluering og den første delrapporten er avgitt. Den omtaler imidlertid bare etableringsfasen i prosjektet og det er derfor for tidlig å si noe om resultatene av forsøket.

#### *Program for styrking av sosialtjenesten*

I perioden 1994-1997 ga Sosial- og helsedepartementet støtte til flere utviklingstiltak innenfor den kommunale sosialtjenesten, under «Program for styrking av sosialtjenesten». 14 av 46 forsøk dreide seg om å prøve ut tverretattlig samarbeid for spesielt vanskeligstilte sosialhjelpsmottakere. De fleste prosjektene ble igangsatt som en følge av en økende andel unge sosialhjelpsmottakere og fordi den tradisjonelle arbeidsfordelingen mellom etatene ikke hadde gitt et tilstrekkelig helhetlig tjenestetilbud. Hovedsakelig dreier dette seg om unge arbeidsledige som hadde gått på sosialhjelp over lang tid og som stod i fare for å bli varige sosialhjelpsmottakere, samt enslige forsørgere. Det primære målet var i de fleste tilfeller å få brukerne over fra passivitet til arbeid eller utdanning.

I hovedsak tok prosjektene sikte på å få til samarbeid om rehabilitering, tiltak/utdanning og sysselsetting. De organisatoriske virkemidlene var etablering av samarbeidsfora, samarbeidspraksis og avtaler, først og fremst mellom sosialkontor og arbeidskontor, men også til andre institusjoner og etater, som trygdekontor, utdanningssektoren, barneverntjenesten, samt tiltaksbedrifter.

Arbeidet i samarbeidsforaene har siktet mot å komme fram til en felles forståelse av den aktuelle målgruppens behov og muligheter, å plukke ut deltakere, lage handlingsplaner og finne egnede tiltaksplasser. Særlig ble det brukt tid til å komme fram til felles forståelse av når en bruker er en reell arbeidssøker og klar for arbeidsmarkedet. I flere av prosjektene innbefattet samarbeidet å utarbeide individuelle handlingsplaner for deltakerne.

Samarbeidsforaene, avtalene mellom etatene og tverretattlige handlingsplaner ser ut til å ha vært velfungerende virkemidler for å koordinere innsatsen for utsatte sosialhjelpsmottakere. Handlingsplanene synes å ha fungert godt fordi de forpliktet både brukeren og de samarbeidende etatene. Videre rapporteres det om gode resultater i forhold til målet om aktivisering av passive sosialklienter. Resultatene var ikke så gode når det gjaldt å få brukerne over i ordinært arbeid.

#### *Verdalprosjektet Arbeid i sikte*

I Verdal kommune tar en sikte på å sette i gang et prosjekt hvor en samorganiserer trygdekontorets, sosialkontorets og Aetats innsats for brukere som trenger tett og tverretattlig bistand for å komme i arbeid. Det gjelder særlig langtidsmottakere av sosialhjelp og yngre sosialhjelpsmottakere som står i fare for å komme inn i en rolle som passive mottakere av økonomisk sosialhjelp. Det tas sikte på om lag 100 brukere. Prosjektet satser på å etablere opplæringsplasser i samarbeid med lokalt næringsliv. Verdal kommune er etablert som referansekommune i AADs moderniseringsprogram, og prosjektet er ett av referanseprosjektene.

De tre organisasjonene har avsatt 4,5 stilling for å etablere et felles kontor under én ledelse. Kontoret skal ha full beslutningsmyndighet innen alle virksomhetsområdene som de tre organisasjonene har ansvar for, og skal yte alle tjenestene selv. Det vil si at brukerne skal få alle sine tjenestebehov dekket i prosjektorganisasjonen.

I prosjektet har en vært opptatt av å lage en modell som gir gode insentiver til å komme i arbeid, og som gjør arbeid til et naturlig førstevalg for brukeren, samtidig som det skal være administrativt enkelt. Prosjektet har derfor søkt om unntak fra dagpengeregelverket, slik at det kan gis en normert dagpengeytelse til deltakerne i prosjektet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har lagt saken fram for Stortinget med sikte på en avklaring høsten 2002.

#### *Forsøksprosjekter i trygdeetaten.*

Programmet «Forsøksvirksomhet i trygdesektoren» har som mål å forebygge og redusere sykefravær og uføretrygd. Samarbeidet mellom Aetat og trygdeetaten har vært fokusert i flere prosjekter.

Erfaringene fra prosjektene har vist at brukeren finner etatene og systemene store og uoversiktlige. Det er vanskelig for brukeren å få oversikt over etatenes tjenestetilbud. Tilbudene oppfattes som til dels overlappende.

Noen prosjekter hatt hatt gode erfaringer med tiltak for å bedre samordningen mellom trygdeetaten, Aetat og sosial- og helsetjenestene:

#### *Koordinator*

Flere av prosjektene har gjort forsøk med en særskilt koordinator med oppgave å sortere hjelpetilbudet, veilede og gi rask og riktig informasjon. For brukeren har dette vist seg å være et godt tilbud. Koordinatoren kjenner hjelpetilbudene og har et nettverk som gjør tilgangen til tjenestene lettere. Også private institusjoner hadde nytte av dette tiltaket.

#### *Nettverk/møteplasser*

Flere av prosjektene opprettet nettverk i kommuner hvor sentrale instanser i sykefraværarbeidet deltok (trygdeetaten, Aetat, arbeidstilsynet, private institusjoner og arbeidsgivere). Nettverket ble vurdert som nyttig fordi det blant annet bidro til bedre og mer enhetlig informasjon til brukerne og de deltagende instansene i nettverket. Flere av nettverkene er blitt selvdrevne etter prosjektavslutningen.

#### *Samarbeid arbeidskontoret - trygdekontoret*

Erfaringene fra noen prosjekter er at en del brukere under rehabilitering trengte tettere oppfølging enn det arbeidskontoret var i stand til å yte. Det gjaldt blant annet unge uføre. De hadde behov for en spesiell metodikk/tett oppfølging og prioritering. Arbeidskontoret og trygdekontoret hadde også til dels ulike mål og prioriterte ulikt i forhold til denne gruppen.



### *Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere*

Siden 1998 har Kommunal- og regionaldepartementet gitt støtte til en rekke forsøksprosjekter i 29 kommuner/bydeler. To av prosjektene er interkommunale. Forsøkene har dreid seg om å systematisere arbeidet omkring denne gruppen og prøve ut nye metoder og ulike typer stønad. Det har vært et mål å få til et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom kommunale flyktning- og innvandrerkontor, voksenopplæring og Aetat.

Blant de viktigste elementene i forsøkene er utprøvingen av ulike økonomiske virkemidler som motiverer til egeninnsats, og forskjellige kombinasjoner av norskopplæring, språkpraksis og arbeidspraksis.

Et introduksjonsprogram er en kjede av tiltak som i sin helhet tar vare på de nyankomne innvandrernes behov for grunnleggende kvalifisering. Blant de viktigste elementene er:

- Kartlegging av deltakernes bakgrunn
- Individuelle kvalifiseringsplaner
- Tett oppfølging av den enkelte
- Heldagsbeskjeftigelse - vanlig arbeidsuke
- Økonomisk ytelse knyttet til deltakelse - introduksjonsstønad
- Norsk med samfunnskunnskap
- Kursbevis/attest

En individuell kvalifiseringsplan tar utgangspunkt i den enkeltes bakgrunn, kompetanse og ønsker for framtiden. Planen består av opplæringstiltak som skal tilsvare en vanlig arbeidsuke. Planen er gjensidig forpliktende mellom kommune og deltaker.

Ut over tiltakene som er nevnt over, er det særlig aktuelt med:

- Godkjenning av kompetanse
- Sosial nettverksbygging
- Praksisrelatert norskopplæring - utplassering på en praksisplass
- Arbeidsmarkedstiltak
- Grunnskole for voksne
- Innføringskurs til videregående opplæring

Forsøksvirksomheten og Fafo-rapporten «Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering» viser at forsøkene med introduksjonsprogram virker, særlig når tiltakene forekommer i kombinasjon. Tett oppfølging av hver deltaker kombinert med økonomiske ytelser knyttet til deltakelse, bidrar til at deltakerne letter kommer ut i arbeid, lærer norsk bedre, og får større sosiale nettverk. I en av forsøkskommunene gikk 70 prosent av flyktningene ut i arbeid eller utdanning, etter å ha deltatt i to år eller mindre i kommunenes program.

### *Forsøk med offentlige servicekontorer for å bedre samordningen*

Et offentlig servicekontorer er en førstelinjetjeneste som gir informasjon og utfører enklere og regelstyrt saksbehandling for kommunale og statlige etater. Oftest vil en kommune være vertsetat, det vil si at kommunen fungerer som «eier» av servicekontoret, mens de ansatte kan representere både kommunale og statlige etater.

OSK handler om samlokalisering og i mindre grad om et tett faglig samordnet servicetilbud på tvers innenfor arbeid, trygd og sosiale tjenester.

Arbeidet med å få etablert offentlige servicekontorer startet med en forsøksperiode 1992-96. Det har tatt noe tid å få opp aktiviteten med å etablere OSK. Per juni 2002 finnes det 24 offentlige servicekontorer med deltakelse både fra stat og kommune. 14 av disse er åpnet i løpet av dette året. Det er ca. 140 kommunale servicekontorer. En kartlegging Statskonsult gjennomførte i 2001 blant kommunene, viste at over 200 kommuner planlegger å etablere offentlige servicekontorer, og mange med fokus på samordning mellom arbeid, trygd og sosiale tjenester. Over 100 svarte at de ønsker å etablere kommunale servicekontorer.

Skattedirektoratet, Rikstrygdeverket og Aetat arbeider i større grad enn tidligere med å legge forholdene til rette for etablering av samarbeidsløsninger med OSK som organisatorisk ramme. Trygdeetaten har som mål å være representert i 50-100 servicekontor i løpet av de nærmeste årene. Aetat har også som mål å gå inn i flere offentlige servicekontorer og arbeidet sees i sammenheng med etatens omorganisering og øvrige satsinger. Etatene er inne i en prosess for å kartlegge aktuelle oppgaver og tjenester for servicekontoret og finne fram til hva som kan gjøres for å fjerne hindre for at oppgaver kan utføres ved servicekontoret. Personvernlovgivningen har satt begrensninger for grad av samordning mellom etatene når de deltar i offentlige servicekontorer.

OSK er en arena hvor målet er at ulike etater skal utvikle felles arbeidsmetoder, felles kultur og holdninger til brukerne. Flere OSKer arbeider med å utvikle fagteam som kan ivareta samarbeidet mellom arbeid, sosial og trygd. Det legges vekt på at servicekontorene skal tilby de tjenestene som brukerne etterspør og at brukere med behov for bistand fra flere instanser og med problemer som ikke kan løses i mottaket, veiledes videre til fagetatene. Evalueringer av OSK viser at målene om bedre tilgjengelighet og brukerservice langt på vei er oppfylt. Dette betyr ikke at alle koordineringsproblemer er løst. Særlig behovet for bedre samarbeid mellom servicekontorene og moderetatene er løftet fram.

Mange av OSKene har sett behovet for et tettere samarbeid, og er i gang med et utviklingsarbeid for å styrke samarbeidet, sette brukerne i sentrum og unngå at brukerne blir kasteballer i systemet. De ser behov for å sikre at:

- informasjon i første ledd skal bli oppfattet og forstått også i neste ledd
- én saksbehandler har ansvar for å følge opp og veilede bruker
- brukernes rettigheter blir ivarettatt/sikret

Nittedal offentlige servicekontor, Løten offentlige servicekontor, Årstad bydels offentlige servicesenter og Skien kommune jobber med varierte tilnærminger for å utvikle og gjennomføre fagsamarbeid og fagteam for arbeid, sosial og trygd. Disse kommunene og ni andre kommuner har fått prosjektmidler fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til å styrke rådgivnings og oppfølgingstjenesten for de vanskeligst stilte ved at det innenfor de lokale servicekontorene etableres en felles tjeneste som omfatter Aetats tjenester og tiltak, aktuelle trygdeytelser og sosialtjenestens tiltak.

Forsøkene knyttes til Regjeringens moderniseringspolitikk som legger vekt på å utvikle brukerrettede inngangsporter på tvers av etater og forvaltningsnivåer. Forsøkene tar sikte på økt tilgjengelighet, delegering av beslutningsmyndighet, bedre personlig oppfølging og samarbeidsløsninger. Det er

forutsetningen at prosjektene skal bidra til å utvikle et mangfold av modeller og løsninger som er tilpasset lokale forhold og brukergruppens særskilte behov.

Forsøkene skal baseres på samlokalisering og samordning av tjenester mellom etatene og felles opplæring og kompetanseutvikling blant de ansatte. Det vektlegges også at forsøkene skal bidra til å identifisere og løse kulturelle, faglige og juridiske barrierer og hindringer mellom etatene, samt tilpasse og utvikle IKT-baserte løsninger innenfor gjeldende regelverk.

## 4 Sysselsettings- og stønadsutvikling

### 4.1 Innledning

---

Det er nær sammenheng mellom utviklingen i sysselsetting, yrkesdeltaking og den økonomiske velferden. Høy yrkesdeltaking og lav ledighet sikrer den enkelte muligheter til inntekt, velferd og sosial forankring, samtidig som det reduserer bruk av sosiale støtteordninger. Høy yrkesdeltaking er også avgjørende for den samlede verdiskapingen og dermed for samfunnets muligheter for å ha gode velferdsordninger.

I etterkrigstiden er det satset på utvikling av en nasjonal aktiv arbeidsmarkedspolitikk som en del av den økonomiske politikken. I en rekke stortingsmeldinger og offentlige utredninger har det vært lagt stor vekt på at høy yrkesdeltaking er et helt overordnet mål, jf. vedlegg 1. Det har også blitt større oppmerksomhet om i hvilken grad trygdeordningenes utforming bidrar til høy sysselsetting og en god økonomisk utvikling. Under perioder med ulike forhold på arbeidsmarkedet har stønadsordninger blitt endret for å møte de ulike behovene som oppstår som følge av utviklingen i sysselsetting og arbeidsledighet. På bakgrunn av ulike utredninger har en drøftet hvordan stønadsordningene burde justeres slik at de i størst mulig grad bidrar til høy yrkesdeltaking og samtidig en inntektssikring som forebygger fattigdom.

Norges lave ledighet i perioden og høy og økende yrkesdeltaking indikerer at arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikken har lykket godt. Norge har et fleksibelt og vel fungerende arbeidsmarked.

Utgiftene til og antall mottakere av økonomiske stønader har imidlertid vært økende. Både finansieringen av ordningene og det at for mange går ut av arbeidsmarkedet for tidlig, er derfor en utfordring for bevaring av den økonomiske velferden.

### 4.2 Mål om høy yrkesdeltaking og færre på trygd

Det er et mål at velferdsordningene skal hindre sosial nød og fattigdom samtidig som de skal gjøre den enkelte selvhjulpen gjennom deltakelse i inntektsgivende arbeid. Ved høy yrkesdeltakelse skapes verdier og inntekter som gir grunnlag for gode velferdsordninger og samtidig mindre press på utbetalinger til personer med dårlig inntektsgrunnlag. Samtidig er deltaking i arbeid viktig for den enkelte og et gode i seg selv. Det gir muligheter for trening, opplæring, sosial integrering og utvikling for den enkelte og forebygger sykdom, kriminalitet, isolasjon og psykiske problemer. Det styrker sosial stabilitet i samfunnet. Det er derfor nødvendig å se arbeidsmarkeds-, trygde- og sosialpolitikken som et hele.

I perioder med høy arbeidsledighet har en økt omfanget av aktive arbeidsmarkedstiltak. Virkemidler er økt bruk av arbeidstrenings-, kvalifiserings- og sysselsettingstiltak finansiert over Aetats tiltakskapitler for å få folk i jobb.

Bruk av arbeidsmarkedstiltak forutsettes å gi arbeidsledige bedre jobbmuligheter på kort sikt. Omfanget og innretningen av tiltakene betyr også at det offentlige har tatt et langsiktig ansvar for å opprettholde kvalifikasjoner og arbeidsevne blant de ledige gjennom vanskelige perioder på arbeidsmarke-

det. Innenfor arbeidsmarkedspolitikken har ordninger for inntektssikring, først og fremst dagpenger til arbeidsledige, systematisk vært justert slik at de skal gi bedre insentiver til arbeid.

I trygdepolitikken har det siden folketrygden ble innført i 1967, vært gjennomført en rekke endringer som har utvidet noen rettigheter og innskrenket andre, jf. tabell 4.1.

Også i trygdepolitikken har virkemidlene for å få økt yrkesdeltaking vært tosidige. Den ene siden gjelder utformingen av reglene for inntektstrygder. Hovedvilkårene for å få trygd for personer i yrkesaktiv alder er at man ikke kan forventes å skaffe seg arbeidsinntekt på grunn av arbeidsledighet, helse-svikt eller omsorg for barn. Innstramninger i reglene skal gi sterkere økonomiske insentiver til arbeid framfor trygd. For å gi personer økonomiske motiver har hovedregelen alltid vært at trygdeytelsene skal være lavere enn arbeidsinntektene. To viktige unntak fra dette er sykepenger og minstepensjoner til uføre og etterlatte. Den andre siden er bruken av aktive virkemidler for å bedre funksjonsevne og tilrettelegging via hjelpemidler for å forebygge utstøting fra eller også bidra til integrering i arbeidslivet. Det kan gjelde medisinsk behandling, stønad til barnetilsyn, hjelp til utdanning, tekniske hjelpemidler på arbeidsplassen mv.

En del endringer i trygdepolitikken har andre mål enn å dekke manglende arbeidsinntekt og lede folk mot arbeid. Viktig her er familieytelser, for eksempel barnetrygd, kontantstøtte og fødselspenger, som skal utjevne inntekter mellom barnefamilier og gjøre det enklere for foreldre å ta seg av omsorgen for små barn. Slike ytelser kan redusere yrkesdeltakingen.

I sosialtjenesten har en de senere årene lagt større vekt på plikt til og krav til mottakere av sosialhjelp. Det gjelder særlig økt bruk av sosialtjenestelovens adgang til å kreve at mottakere av sosialhjelp skal «utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbeværes». Andre vilkår kan gjelde deltakelse i arbeidsmarkedstiltak eller krav om å melde seg arbeidsledig hos Aetat. Kommunen skal aktivt innrette tiltak med sikte på at sosialhjelpsmottakere skal bli selvhjulpne.

Økningen i arbeidsledigheten på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet økte presset på folketrygdens ytelser. Det var viktige grunner til en økt satsing på flere i arbeid og færre på trygd.

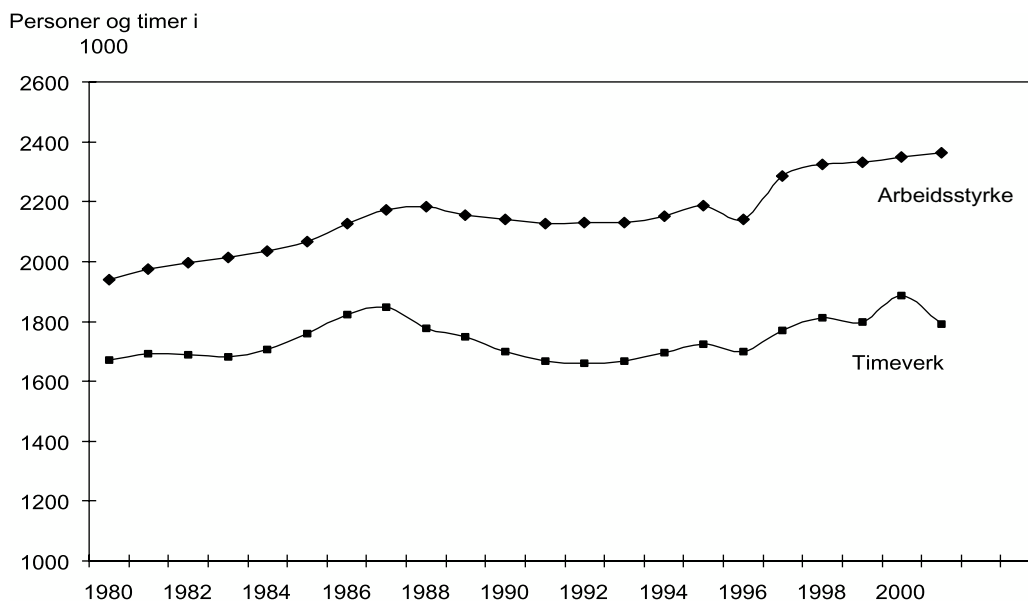
For de helserelaterte ytelsene ble det foretatt viktige lovendringer i denne perioden. Vilråene for uførepensjon, sykepenger og attføringspenger ble strammet inn, jf. tabell 4.1.

I Norge har arbeidsmarkedstiltakene systematisk blitt evaluert. I all hovedsak støtter de norske evalueringresultatene en antakelse om at tiltakene har en positiv effekt på deltakernes jobbsannsynlighet. Gjennom tiltakene får de ledige nye ferdigheter og muligheter for mobilitet, ikke bare geografisk, men også mellom bransjer og yrker. Men tiltak vil også kunne forhindre og hemme ordinær jobbsøking og særlig for en del unge kan tiltak forsinke overgangen til ordinært arbeid og utdanning. Videre vil midlertidige selssettingstiltak eller ulike typer arbeidstreningstiltak kunne fortrenge ordinær arbeidskraft. I perioder med høyt tiltaksvolum kan det skje en tilpasning over tid, blant annet i kommunal virksomhet, til bruken av denne ekstraordinære arbeidskraften. Samlet sett synes likevel tiltakene å virke positivt. Statis-

tisk sentralbyrå har gjentatte ganger gjennomført evalueringer av de ordinære arbeidsmarkedstiltakene. I disse evalueringene måles jobbsannsynlighetseffekter av tiltaksdeltakelse ved å sammenligne status på ett tidspunkt for personer som avsluttet deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, med status til personer som var helt ledige på samme tidspunkt. Statistisk sentralbyrå finner at deltaking på tiltak gir høyere sannsynlighet for å komme i jobb sammenlignet med å være helt ledig. Det framkommer at 40 - 45 prosent av de som deltar på arbeidsmarkedstiltak er i jobb seks måneder etter avsluttet arbeidsmarkedstiltak. I sammenligningsgruppene er andelen i jobb ca. 25-30 prosent. Når det søkes korrigert for observerbare forskjeller mellom tiltaksdeltakere og helt ledige, framkommer det at tiltaksdeltakere gjennomgående har 10-15 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å komme i jobb. Det må imidlertid også her understrekes at usikkerheten er stor og at de foran nevnte mulige fortrenings-effekter gjør det vanskelig å trekke klare konklusjoner om totaleffektene.

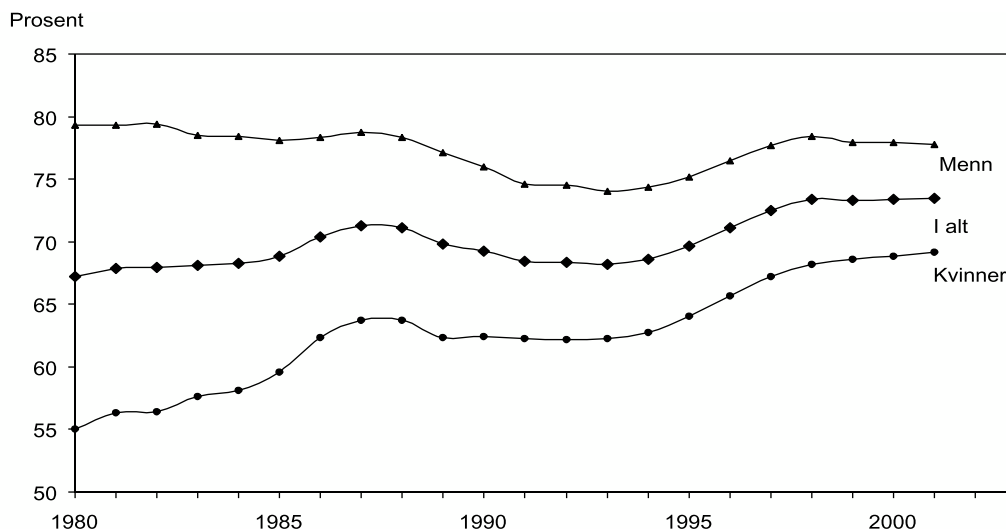
### 4.3 Utviklingen på arbeidsmarkedet

Norge har siden 2. verdenskrig hatt lav ledighet. Høy og økende deltakelse i inntektsgivende arbeid har bidratt til økonomisk vekst og velferd. I dag har 2,3 millioner personer, eller nær 3/4 av befolkningen i alderen 16-74 år, tilknytning til arbeidslivet, jf. figur 4.1 og 4.2.



Figur 4.1 Arbeidsstyrke og timeverk (1980-2001)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

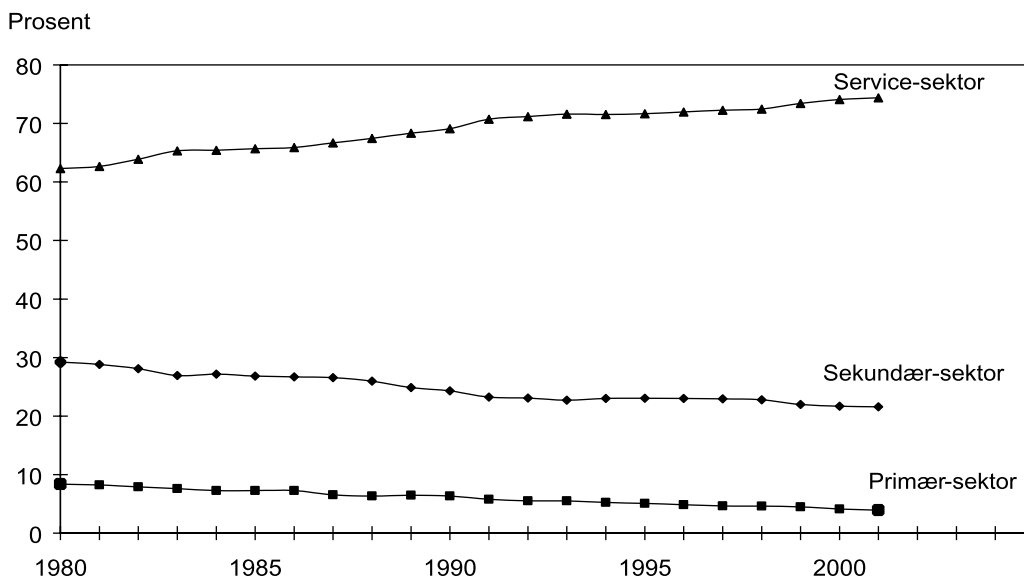


Figur 4.2 Yrkesfrekvens. I alt og etter kjønn. Prosent av befolkningen (16-74 år). 1980-2001

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

Av figurene 4.1 og 4.2 ser vi at utviklingen de siste tiårene har vært en økning i arbeidsstyrken med særlig sterk økning i kvinners yrkesdeltaking. Menns yrkesdeltaking har minket noe og antall timeverk har utviklet seg svakere enn arbeidsstyrken.

Nærings sammensetningen er i stadig endring, jf. figur 4.3. Gjennom de siste tiårene har det vært nedgang i sysselsettingen i primærsektoren. Den utgjør i dag under 5 prosent av den totale sysselsettingen. Fram til midt på 1970-tallet var det en kraftig oppbygging av industriaktiviteten. De seneste par tiårene har sysselsettingen i denne sektoren gått tilbake, mens sysselsettingen i servicesektoren har vokst. Utbyggingen av offentlig sektor har fulgt veksten i servicesektoren. Sysselsettingsandelen i servicesektoren utgjør nå over 70 prosent. Rask produktivitetsvekst i vareproduserende sektor og voksende etterspørsel etter servicegoder, er de fundamentale drivkreftene bak endringen i sysselsettingen fra vareproduksjon til service. Med dette har det skjedd en sterk overgang fra ulønnet arbeid til lønnet arbeid for kvinner. Veksten i kvinners yrkesdeltaking er i stor grad skjedd gjennom økt sysselsetting i servicesektoren.



Figur 4.3 Sysselsettingsandeler etter næring. Prosent av total sysselsetting. 1980-2001

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

Formalkompetansen til arbeidsstyrken har økt. Åpnere arbeidsmarkeder med større mobilitet, skiftende etterspørsel og ny teknologi har medført at kravene til kompetanse og tilpasningsevne har økt i store deler av arbeidslivet.

Deltakelsen i arbeidslivet har økt. 73,5 prosent av personer i alderen 16-74 år er i arbeidsstyrken. Kvinner har særlig økt sin deltakelse i arbeidsmarkedet. Fra begynnelsen av 1960-tallet og fram til i dag er antall sysselsatte kvinner mer enn fordoblet. Antall sysselsatte menn har til sammenligning økt med under 10 prosent. Det er litt svakere vekst enn befolkningsveksten for personer i yrkesaktiv alder skulle tilsi.

Reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid i inntektsgivende arbeid er et klart utviklingstrekk med stor betydning for utviklingen i velferden for vanlige arbeidstakere. Historisk sett er forandringene store. I løpet av de vel hundre år som er gått siden 1890 er normalarbeidstiden for en heltidssysselsatt halvert fra 3500 timer i året til 1725 timer (37,5 timer fra 1987).<sup>12)</sup> Fra begynnelsen av 1960-tallet og fram til i dag har et gjennomsnittlig ukeverk blitt redusert med om lag 10 timer. Reduksjonen i arbeidstid har kommet både som følge av sosiale reformer og ved at mange kvinner, som er kommet inn i arbeidslivet, arbeider deltid. Fordelt etter kjønn har menn redusert arbeidstiden mens kvinner har økt den svakt. Gjennomgående jobber kvinner i dag om lag 8 timer mindre i inntektsgivende arbeid per uke enn menn. Det er således et potensial til å øke gjennomsnittlig arbeidstid gjennom en reduksjon av deltidsarbeidet.

Sysselsettingen har økt med 18 prosent de seneste 20 år, mens timeverkene bare har økt med 7 prosent i samme periode. Arbeidsledigheten har svingt en del med konjunktorene, jf. figur 4.4. Den var lav rundt 1987-88 for så å stige sterkt til en topp rundt 1993 for deretter igjen å falle. Den kraftige vek-

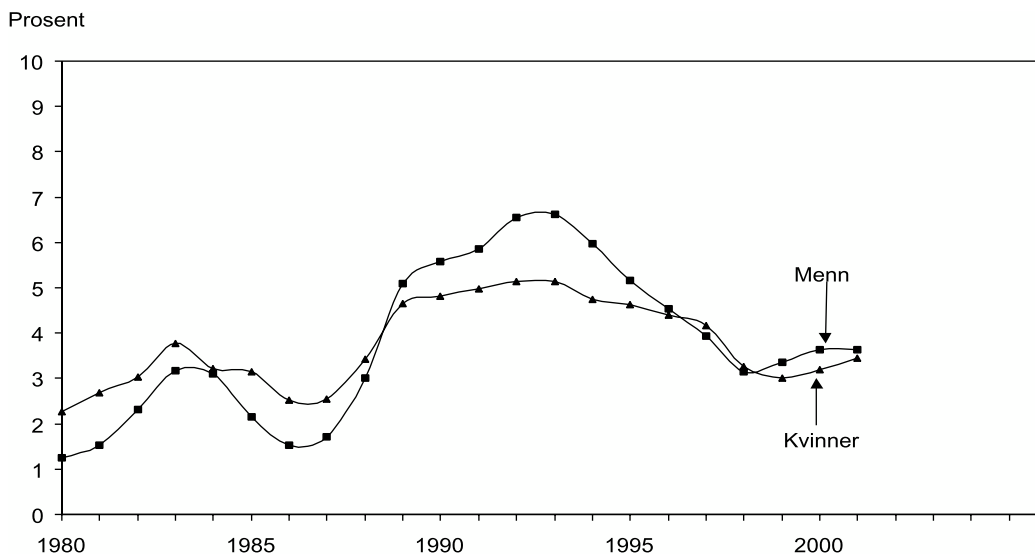
<sup>12)</sup> Kilde: Hege Torp, Erling Barth og Olav Magnussen: Arbeidsmarkedsøkonomi.



sten i sysselsettingen i løpet av 1990-årene har vært det viktigste bidraget til reduksjonen i ledigheten. I 2001 utgjorde arbeidsledigheten, målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse, 3,5 prosent av arbeidsstyrken. I internasjonal sammenheng er ledigheten i Norge svært lav. Ifølge arbeidskraftundersøkelsen var 16 prosent langtidsledige (ledig over 26 uker) i 2001. I 2002 har ledigheten vist noe økning.

Faktisk gjennomsnittlig pensjoneringsalder er sunket fra 1970 til 1990 med om lag 4 år til vel 58 år. Da teller en med både de som har deltatt i arbeidslivet og de som har fått uførepensjon før de kom inn i arbeidslivet. Gjennomsnittsalder ved pensjering for aldersgruppa 50-70 sank fra 65,6 år i 1970 til 63,1 år i 2001. I 10-års perioden fra 1990-2001 er det betydelig periodevis variasjon i faktisk gjennomsnittlig pensjoneringsalder, men tendensen er en stabilisering rundt nivået fra 1990.<sup>13)</sup> For aldersgruppen 50-70 år sank pensjoneringsalderen fram til 1990 og har vært relativt stabil deretter rundt 63 år. Med økende levestandard og bedre pensjons- og trygdeordninger har flere anledning til tidligere tilbaketrekking fra arbeidslivet.

Samlet sett innebærer utviklingen at flere deltar i inntektsgivende arbeid enn noen gang. Tilbudet av arbeid målt i antall personer har økt, men redusert arbeidstid, økt deltid, mer ferie, lavere pensjoneringsalder og lenger utdanning med senere inntreden i arbeidslivet medfører at utførte timeverk har økt vesentlig mindre.



Figur 4.4 Arbeidsledighet 1980-2001. Etter kjønn. Prosent av arbeidsstyrken (16-74 år)

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

#### 4.4 En aldrende befolkning

I de neste tiårene vil det bli flere eldre i forhold til yngre, jf. figur 4.5. Dette innebærer at antall personer i yrkesaktiv alder i forhold til befolkningstallet i alt, vil avta. De store fødselskullene fra årene etter 2. verdenskrig nærmer seg pensjonsalderen. I løpet av de kommende fem år vil antall personer i

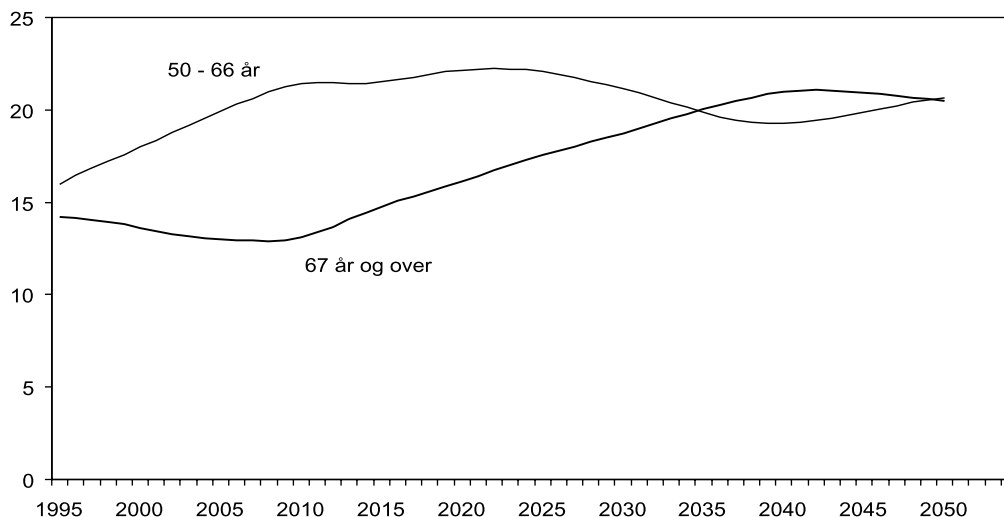
<sup>13)</sup> Kilde Rikstrygdeverket rapport 06/2002

aldersgruppen 55-66 år øke med ca. 17 prosent. De eldste i denne aldersgruppen har lav yrkesdeltakelse. Dette trekker i retning av at det kan bli krevende å opprettholde dagens høye yrkesdeltakelse. Fra rundt 2010 vil antallet og andelen eldre i befolkningen øke markert. Det er derfor begrenset rom for ytterligere vekst i arbeidsstyrken. Små arbeidskraftsreserver og økt gjennomsnittsalder trekker i retning av at tilgangen på arbeidskraft vil utgjøre en begrensning for veksten i produksjonsmulighetene i tiårene som følger.

Statistisk sentralbyrå har gjennomført demografiske, langsiktige framskrivninger.<sup>14)</sup> Her legges det til grunn at om lag halvparten av befolkningsveksten i de neste 30 år vil komme blant personer over 67 år. Aldringen av befolkningen vil også føre til at gjennomsnittsalderen i befolkningen vil øke fra 37,5 år i 1999 til 41,5 år i 2030. Siden det meste av befolkningsveksten vil komme blant eldre personer, vil arbeidsstyrken bare vokse med om lag 1/3 av veksten i befolkningens mengde. Aldersvridningen medfører at forholdet mellom personer i arbeidsstyrken og befolkningens mengde reduseres fra 52 prosent i dag til 49 prosent i 2030. Utviklingsbanene påvirkes en del av hvilke forutsetninger som legges til grunn, spesielt i forhold til årlig nettoinnvandring som er forutsatt å være 10 000 personer i beregningene ovenfor.

Gitt at yrkesdeltakelsen blant innvandrere er like høy som blant nordmenn, er det nødvendig med en viss nettoinnvandring (anslagsvis 3 000 personer per år) for å opprettholde dagens absolutte nivå på arbeidsstyrken. Nettoinnvandringen har vært 7 000 i gjennomsnitt for perioden 1988-1997, 14 000 i 1998, 19 000 i 1999 og 13 000 i 2000. Selv en nettoinnvandring på 30 000 personer per år kan ikke forhindre at «forsørgelsesbyrden» til arbeidsstyrken vil tilta.

Andel i pst



Figur 4.5 Andelen eldre i befolkningen. 1995-2050

Kilde: Statistisk sentralbyrå

<sup>14)</sup> Statistisk sentralbyrås modell for strukturelle, langsiktige framskrivninger (Mosart). Middelalternativet er lagt til grunn.

De endringer, som er pekt på ovenfor med redusert arbeidstid, mer fritid, lavere pensjoneringsalder og aldrende befolkning, medvirker til å gjøre finansieringen og utformingen av velferdsordningene til noen av de viktigste politiske utfordringer i tiden framover. En satsing på å gi flere mulighet til arbeid og la færre være avhengig av trygdeytelser, er en nødvendig strategi for å møte denne utfordringen. Satsingen på høy yrkesdeltaking og færre på trygd har en solid støtte framover i disse forholdene.

#### 4.5 Utviklingen av noen sentrale stønadsordninger

---

Høy yrkesdeltaking og lav arbeidsledighet i Norge reflekteres ikke i utviklingen i antall personer på de ulike stønadsordningene. Antall stønadmottakere har vokst over en lang periode. Tallet på personer i alderen 18-67 år som mottok inntektssikring fra folketrygden ved årets utgang steg således fra ca. 346 000 i 1980 til ca. 650 000<sup>15)</sup> i 2001. I tillegg mottok ca. 42 000 personer sosialhjelp.<sup>16)</sup>

Veksten i antall trygdemottakere skyldes en rekke forhold, blant annet befolkningens størrelse og alderssammensetning, familieendringer, konjunkturutviklingen og omstillinger i arbeidslivet. En del av økningen skyldes at ordningene er blitt bedre og gir flere rettigheter. Men forvaltningen og utformingen av ordningene vil også påvirke både den totale tilstrømningen og hvilke ordninger som får relativt mest av tilstrømningen. Det er grunn til å tro at den økte uføretilgangen også kan skyldes endrede holdninger og endringer i praktiseringen av regelverket.

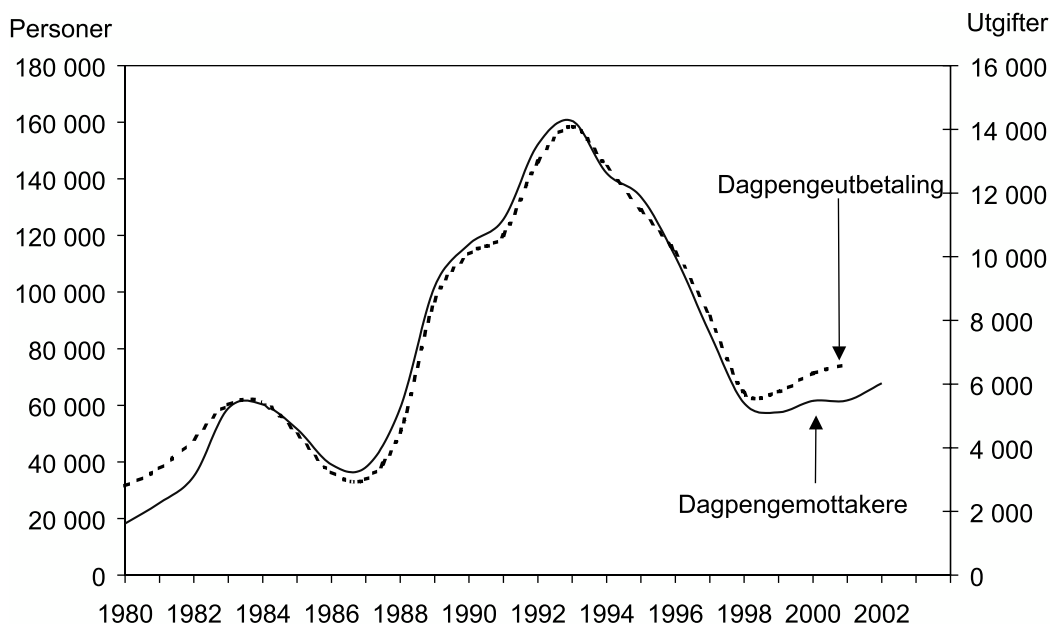
I figurene 4.6 til 4.16 illustreres utviklingen grafisk for noen sentrale stønadsordninger under folketrygden og for økonomisk sosialhjelp for perioden etter 1980. Det gjøres oppmerksom på at i denne perioden har det skjedd en del endringer i ordningene som gjør at kurvene kan være vanskelig å tolke uten at det tas hensyn til regelendringer og endringer i finansieringen. Kurvene gir likevel et bilde av et trygdesystem som både er omfattende i antall personer som dekkes, utgiftene som går med og den klare og kraftige veksten totalt over 20-årsperioden.

Sikring av tap av inntekt ved arbeidsledighet er en sentral form for trygd. Men ikke alle arbeidsledige har krav på ledighetstrygd og både trygdens nivå, varighet og hvem som kommer under ordningen har variert i perioden. Av figur 4.6 og 4.7 ser vi hvordan konjunkturbølger og svingninger på arbeidsmarkedet slår kraftig ut både for antall dagpengemottakere og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak. Personer som går på arbeidsmarkedstiltak vil i mange tilfeller gå over fra dagpenger til annen økonomisk støtte mens de er på tiltakene. Høyt nivå av tiltak vil således kunne begrense antall dagpengemottakere og utgifter til dagpenger noe. Dagpenger er en betydelig utgiftspost når ledigheten er høy, jf. figur 4.6 hvor utgifter til dagpenger er tatt med (se høyre akse for skala) og i all hovedsak viser figuren at nivået på utgiftene

<sup>15)</sup> Omfatter personer med stønader fra folketrygden som følger: uførepensjon, pensjon til etterlatte ektefeller og tidligere barnepleiere, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, foreløpig uførestønad, overgangsstønad til enslige forsørgere, dagpenger til arbeidsledige og fødsels- og adopsjonspenger.

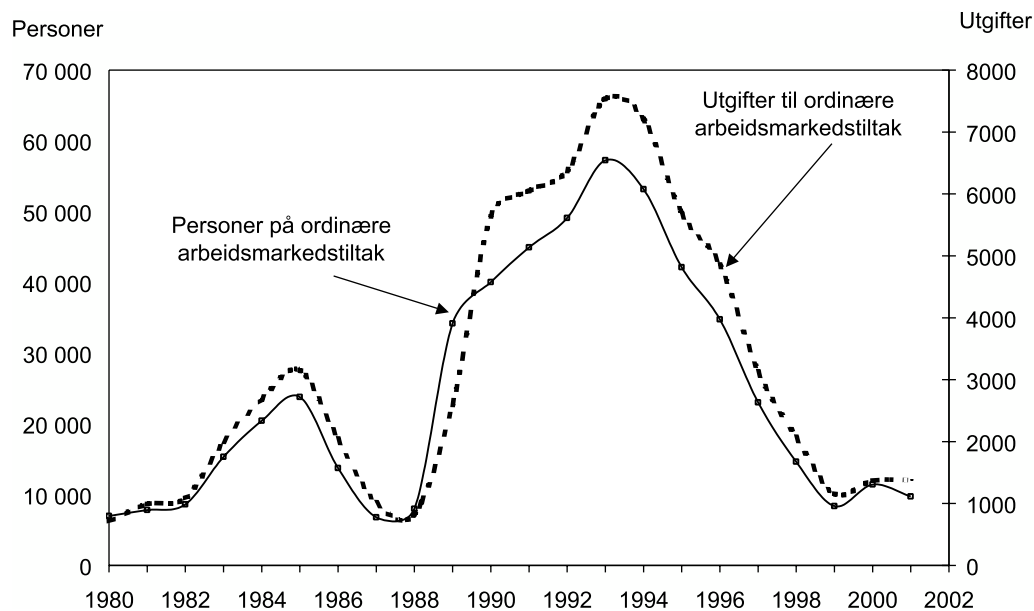
<sup>16)</sup> Antall mottakere i løpet av november 2000.

følger antall ledige dagpengemottakere. Utgiftene til dagpenger vil i tillegg til antall ledige med dagpenger påvirkes av de lediges opparbeidede rettigheter. Rammer ledigheten særlig grupper med gode inntekter og krav på høye dagpenger, vil dette kunne slå ut i noe større dagpengeutbetalinger.



Figur 4.6 Personer med dagpenger og utgifter i millioner 2001-kroner, 1980-2001

Kilde: Aetat



Figur 4.7 Personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak og utgifter i millioner kr 2001-kroner, 1980-2001

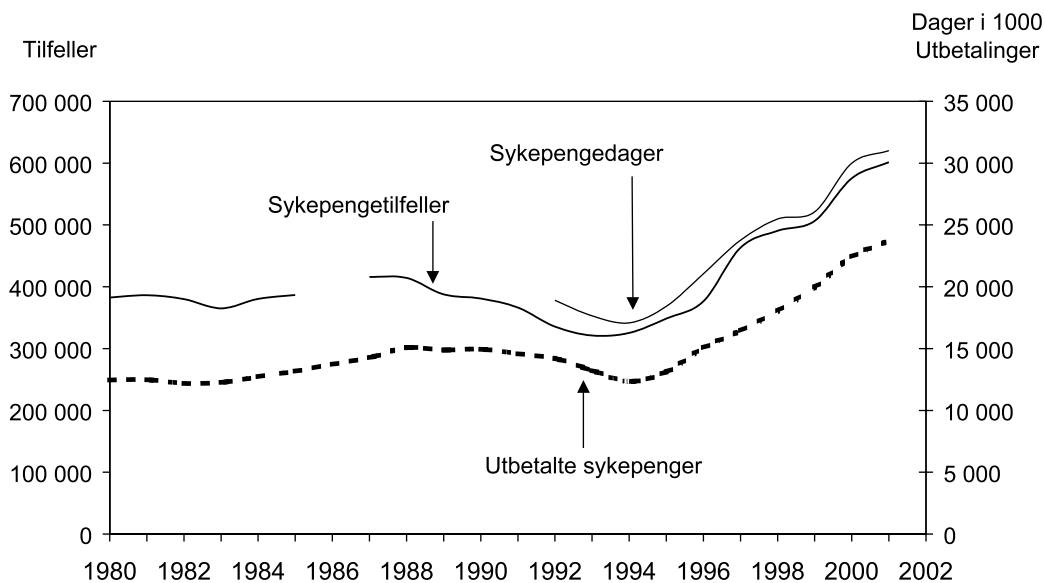
Kilde: Aetat

Sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene kan også variere og dermed kan utgiftene til tiltakene ha en avvikende utvikling i forhold til antall på slike tiltak, jf. figur 4.7.

Tap av inntekt ved sykdom er et annet stort trygdeområde for folketrygden. Her utløses både sykepenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger til livsopphold for den enkelte og midler til ulike former for behandling. Det gjelder både til medisinsk behandling under sykdom og under rehabilitering/attføring.

For sykepenger vil det først være en periode, arbeidsgiverperioden, hvor arbeidsgiver dekker sykepengene. Deretter dekkes utgiftene av folketrygden. Det er folketrygdens utgifter som vi ser nærmere på her. For å illustrere utviklingen for tilfeller utover arbeidsgiverperioden over 20-årsperioden, kan det brukes flere ulike indikatorer. Et mål er gjennomsnittlig antall sykepengedager per sysselsatt betalt av folketrygden. En tallserie fra 1987 ligger på rundt 10 sykepengedager per sysselsatt fram til 1991 med et klart fall deretter til 1994 på litt over 8 dager. Så stiger antall dager kraftig og nesten lineært og var i 2001 12,9 sykepengedager per sysselsatt. Det kan virke som antall sykepengedager til en viss grad følger utviklingen i arbeidsledigheten med et bunnivå når ledigheten er svært høy (topp i 1993) og et høyere nivå når ledigheten er lav.

En annen indikator er antall avsluttede sykepengetilfeller (i folketrygden) i løpet av et år. Det er brukt i figur 4.8 (se venstre akse). Her viser tallene en relativt flat utvikling på 1980-tallet for deretter å vise noe av det samme fallet og stigningen på 1990-tallet som vi så for gjennomsnittlig antall sykepengedager per sysselsatt. Laveste nivå i hele 20-årsperioden var i 1993 med 321 000 tilfeller. Stigningen deretter har vært særlig kraftig og nådde i 2001 vel 601 000 tilfeller. Erstattede sykepengedager per år fra folketrygden er en annen indikator som for perioden på 1990-tallet stort sett har fulgt samme utvikling som antall avsluttede sykepengetilfeller. Bunnpunktet i 1993-94 lå på 17 millioner og var i 2001 steget til 31, jf. figur 4.8 (se skala i 1000 dager - høyre akse). For de tre siste årene, 1999-2001, har en også fått tall for sykmeldte per en gitt dato. Nivået lå på ca. 118 500, 121 400 og 125 800 sykmeldte personer for de tre årene. Utgiftene, se igjen figur 4.8, har hatt en kraftig vekst i den siste delen av 20-årsperioden og er sett over hele perioden fordoblet i faste kroner til vel 23 milliarder 2001-kroner i 2001.

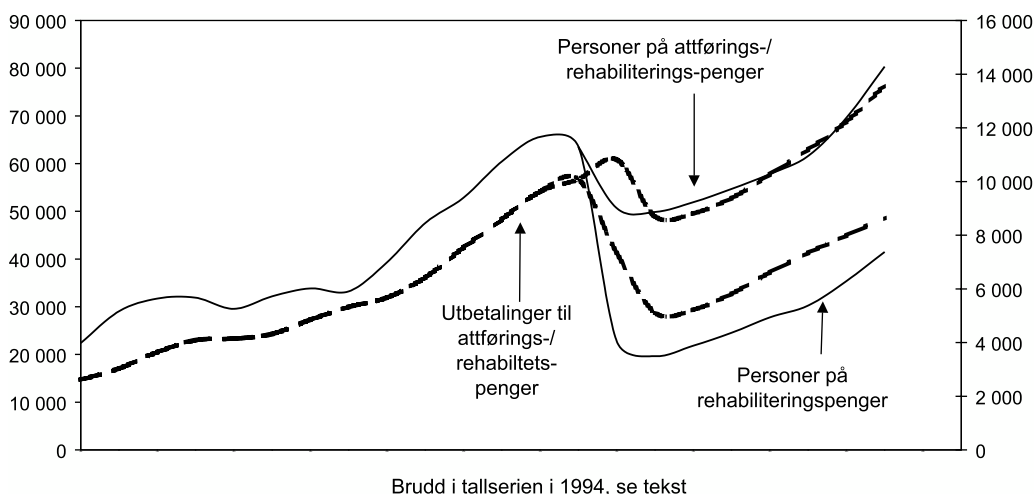


Figur 4.8 Antall sykepengetilfeller, sykepengedager og sykepengeutbetalinger i millioner kr i 2001-kroner per år 1980-2001

Kilde: Rikstrygdeverket

Det kan også nevnes at utgifter til fødsels- og adopsjonspenger har hatt en meget kraftig vekst i 20-årsperioden grunnet en rekke utvidelser av rettigheter. Her har utgiftene steget fra ca. 1,4 milliarder i 1980 til 8,2 milliarder i 2001 målt i 2001-kroner.

Attføringsreformen i 1994 medførte at trygdeetaten beholdt den delen som går på medisinsk rehabilitering mens den yrkesrettede attføring ble Aetats ansvar. Samlet sett har det vært en kraftig økning i utgiftene på «attføringsområdet» - medisinsk rehabilitering og yrkesmessig attføring - i perioden, jf. figur 4.9.



Brudd i tallserien i 1994, se tekst

Figur 4.9 Personer på attførings-/rehabiliteringsstønad og utgifter i millioner kr i 2001-kroner, 1980-2002

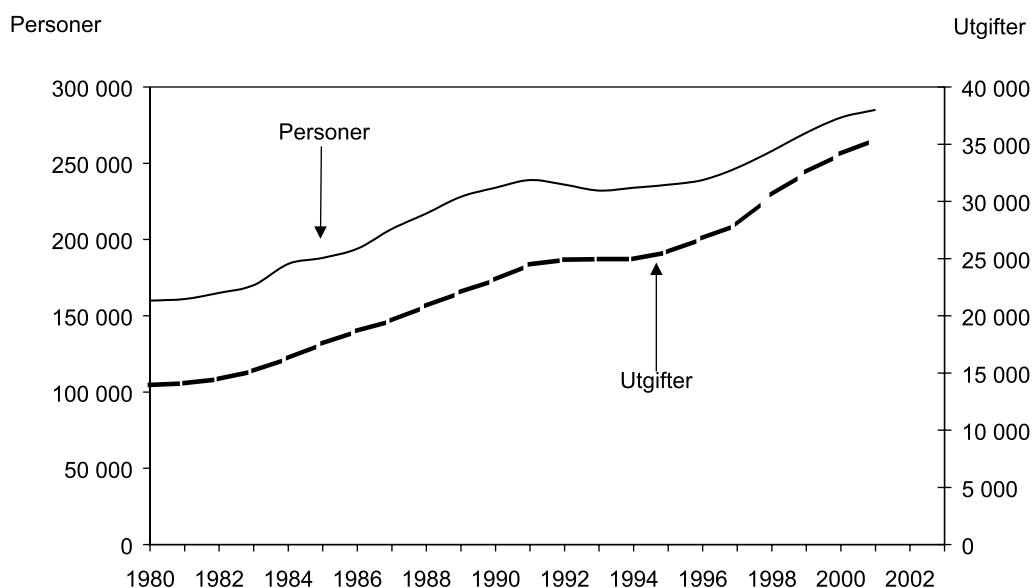
Kilde: Rikstrygdeverket

Figur 4.9 viser en utvikling med en viss stigning i antall personer i første halvdel av 1980 tallet for deretter en kraftig stigning fram til reformen i 1994 hvor det skjer et dramatisk fall. Fra 1993 med 63 526 personer falt antallet med ca. 13 000 til 50 666 i 1994 (på medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring). Det var da en stor gjennomgang i trygdeetaten av gamle tilfeller og flere tusen av de som hadde gått lenge på den gamle ordningen, gikk over på uførepensjon. I 1993 var det for rehabiliteringspenger en klar innskjerping av de medisinske vilkårene, strengere krav til aktiv behandling og innføring av tidsbegrensning på ett år med mulighet for unntak. Fra 2001 er det blitt en økt mulighet for utvidet rehabiliteringsperiode.

Utviklingen etter reformen i 1994 viser en jevn og sterk stigning for antall personer på medisinsk rehabilitering fra ca. 22 800 til 41 500 i 2001. Dette er nesten en fordobling (+ 82 prosent). Økningen i antall på attføringspenger har også vært sterk fra ca. 27 900 til 38 800 i samme periode, men klart svakere (+ 39 prosent) enn for antall med rehabiliteringspenger. Utgiftsveksten har tilsvarende vist en flerdobling i perioden, jf. figur 4.9.

For en del, som ikke finner tilbake til arbeid eller ikke har vært i stand til å ha inntektsgivende arbeid, er uførepensjon inntektssikringen fram til alderspensjonen overtar. Figur 4.10 viser antall uførepensjonister i perioden. Det har vært en kraftig vekst sett under ett fra ca. 160 000 uførepensjonister i 1980 til 285 000 i 2001 (+78 prosent), men med en stabilisering i en periode i første halvdel av 1990-tallet. Fra 1995-96 kom igjen en sterk stigning. Dette har en klar sammenheng med de innstramninger som ble gjort i vilkårene for å få uførepensjon i 1990-91 og en mildere praksis som kom fra 1995 etter en kjennelse i trygderetten, jf. tabell 4.1 Viktige endringer i velferdsordningene.

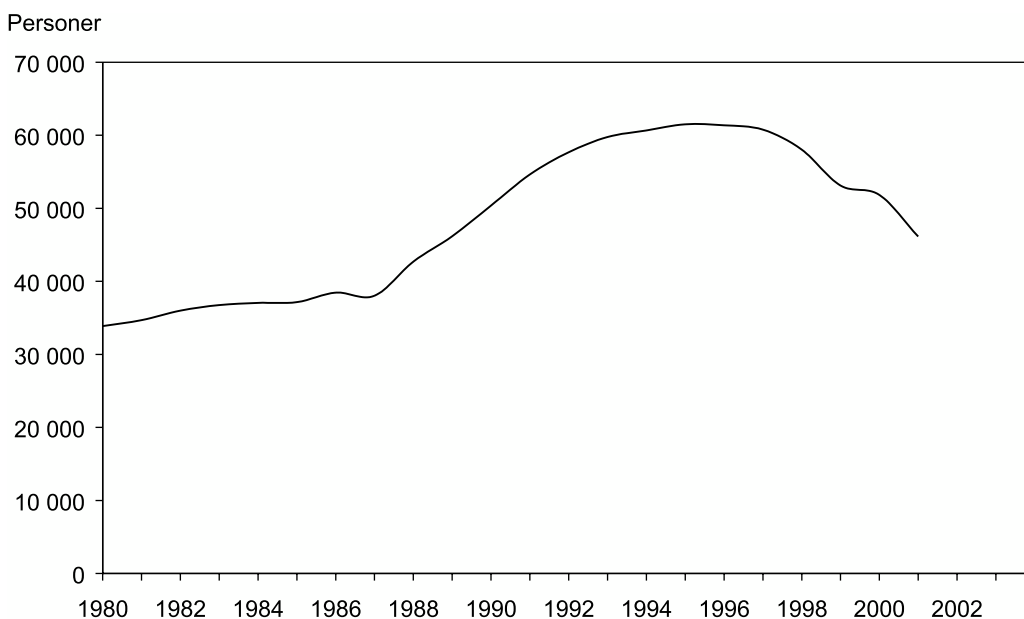
Ordningen med uførepensjon omfatter mange mennesker og med tilsvarende store utgifter. Utviklingen av omfanget betyr derfor svært mye for utviklingen av de totale utgifter i folketrygden. Utgiftene i 2001-kroner er i 20-årsperioden vokst med nesten 154 prosent til 35,4 milliarder kroner, jf. figur 4.10.



Figur 4.10 Antall uførepensjonister og utgifter i millioner kr i 2001-kroner, 1980-2001.

Kilde: Rikstrygdeverket

Et område hvor Norge internasjonalt sett, i etterkrigstiden har fått svært gode ordninger, er for gruppen ugifte, skilte og separerte forsørgere («enslige forsørgere»). Av figur 4.11 ser vi at det har vært en vekst i gruppen som får stønader (overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn) i folketrygden over mesteparten av 20-årsperioden fram til en topp i 1995-96. Deretter har det skjedd en klar og kraftig nedgang i antallet med slike stønader. Dette har sammenheng med både et aktivt arbeid i trygdeetaten med denne gruppen og med regelendringer i 1998, jf. tabell 4.1. Disse forholdene har ført til et klart fall i både antall personer og i utgifter. Det kan nevnes at overgangsreglene knyttet til omleggingen for enslige forsørgere utløp fra 01.01.2001.

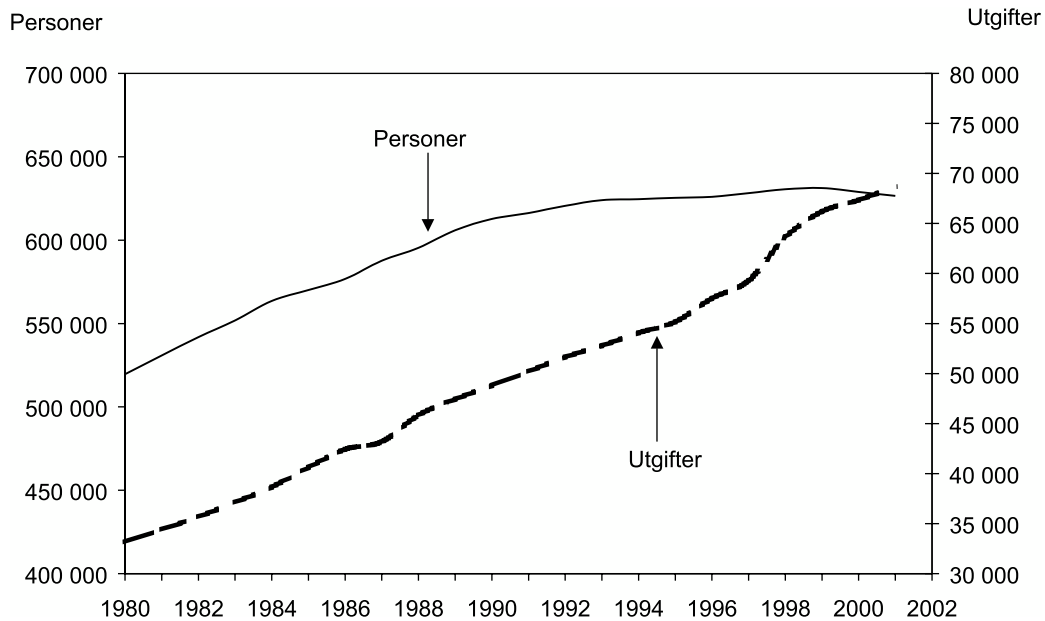


Figur 4.11 Antall personer (ugifte, skilte og separerte forsørgere) med overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn 1980-2001

Kilde: Rikstrygdeverket

Den største utgiftsposten under folketrygden er alderspensjonen. Av figur 4.12 ser vi utviklingen i antall alderspensjonister fra ca. 519 600 i 1980 til 625 600 personer i 2001. Etter en kraftig vekst tidlig i perioden har en fått en utflating før det igjen om noen år vil bli en ny kraftig vekst ifølge de demografiske framskrivningene. Utgiftsutviklingen ser vi også av figur 4.12 og den har ikke flatet ut i samme grad som antall pensjonister. Den viser en vekst i pensjonene for hver enkelt pensjonist og er en ventet utvikling i tråd med at blant annet flere opparbeider tilleggspensjoner.

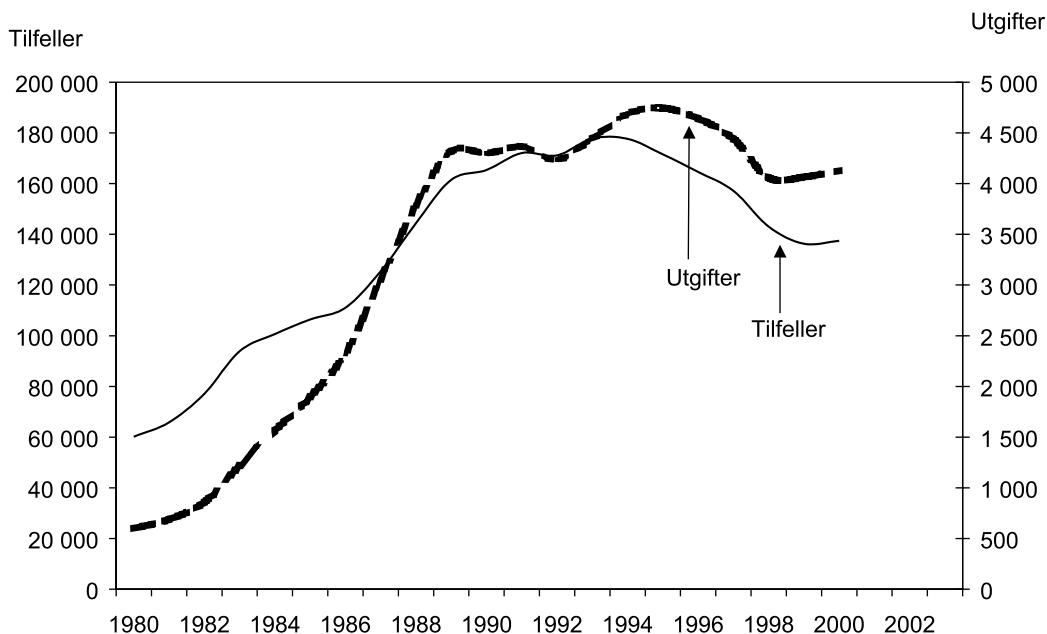




Figur 4.12 Antall alderspensjonister og utgifter i millioner kr i 2001-kroner, 1980-2001

Kilde: Rikstrygdeverket

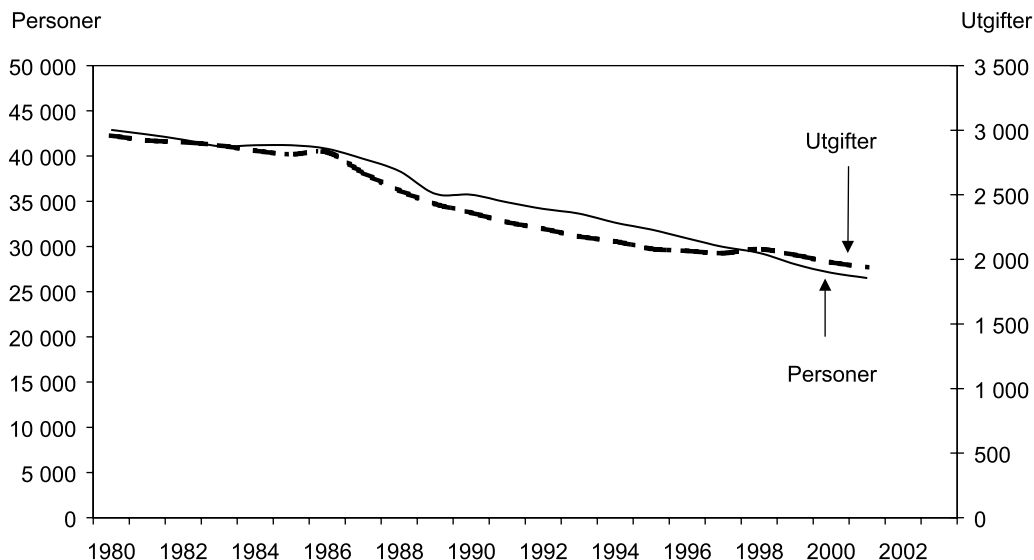
For den kommunale sosialhjelpen har en basert seg på opplysninger om antall stønadstilfeller per år. Samme person kan ha flere stønadstilfeller per år når vedkommende har mottatt sosialhjelp fra flere kommuner. Varighet og ytelser kan også ha variert over perioden. Av figur 4.13 ser vi at det i første del av perioden var en kraftig og klar vekst. Den kan i noen grad ha vært påvirket av forholdene på arbeidsmarkedet. Etter at bedringen på arbeidsmarkedet kom fra 1993 kan en se et fall også i antall sosialhjelpstilfeller. Av figur 4.13 ser vi at den økonomiske støtten likevel har vært relativt stabil over den siste tiårsperioden, selv om det har vært et fall i forbindelse med konjunkturoppgangen.



Figur 4.13 Sosialhjelpstilfeller og utgifter i millioner kr i 2001-kroner, 1980-2001

Kilde: Statistisk sentralbyrå

En trygdeordning under folketrygden, som har hatt fall både i antall mottakere og utgifter, er etterlattepensjonister. Utviklingen her reflekterer blant annet at kvinner har økt sin yrkesdeltaking og har fått større økonomisk uavhengighet og mulighet til selvforsørging.

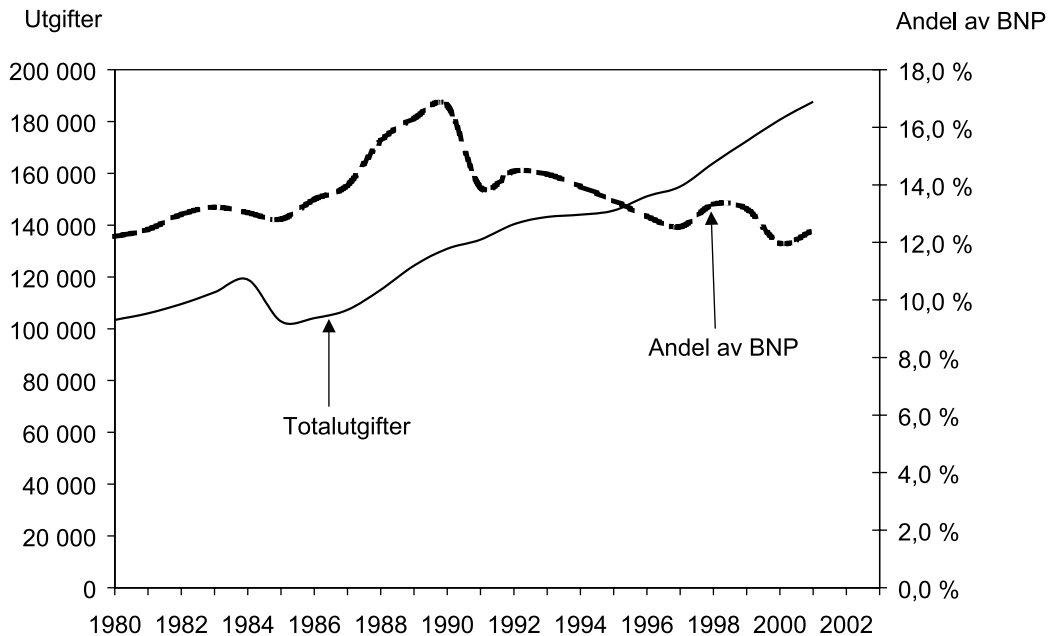


Figur 4.14 Antall etterlattepensjonister og utgifter i millioner kr i 2001-kroner, 1980-2001

Kilde: Rikstrygdeverket

I figur 4.15 vises utviklingen av de samlede utgifter i folketrygden 1980-2001 i 2001-kroner. Det gjøres oppmerksom på at det er et brudd i 1984 da

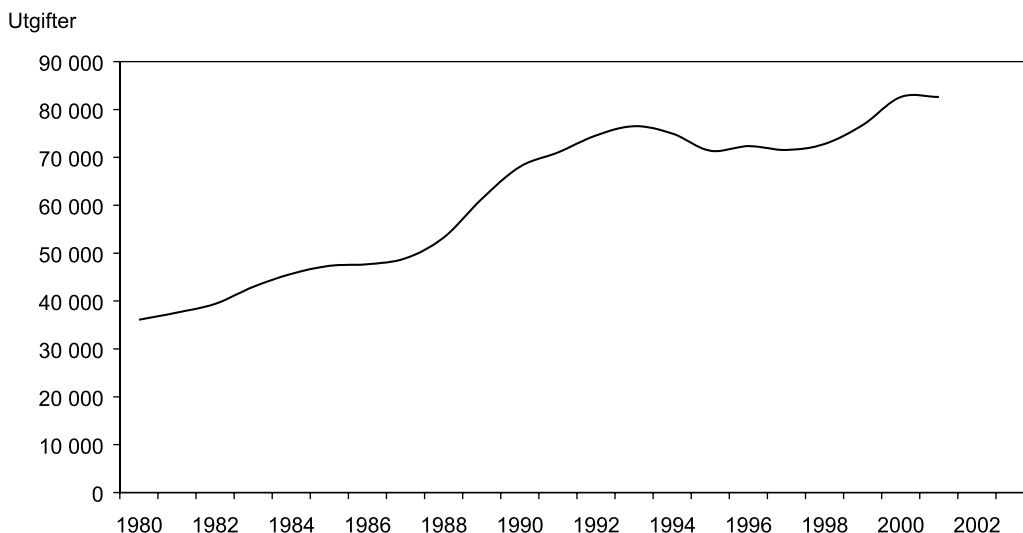
utgifter til medisinsk stønad ble overført til statsbudsjettet. Utgiftene i faste kroner målt i 2001-kroner har steget til om lag det dobbelte når en tar hensyn til dette bruddet i 1984. Som andel av BNP har imidlertid utgiftene ligget om lag på samme nivå. Dette siste må ses i sammenheng med de store oljeinntektene som har kommet de senere årene.



Figur 4.15 Totalutgifter i folketrygden i millioner kr i 2001-kroner og utgifter i andel av BNP, 1980-2001

Kilde: Rikstrygdeverket

Ser vi på summen av utgifter til sosialhjelp, dagpenger, arbeidsmarkedstiltak, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, uføretrygd og ytelser til etterlatte - inntektssikring for i hovedsak den mulige yrkesaktive del av befolkningen - finner vi en vekst i perioden 1980-2001 som er betydelig, jf. figur 4.16



Figur 4.16 Kommunal sosialhjelp og folketrygdens utgifter til arbeidsløshetstrygd, arbeidsmarkedstiltak, syke-, attførings- og rehabiliteringspenger, uføretrygd og etterlattetrygd i millioner kr i 2001-kroner, 1980-2001

Noen utgiftsområder av folketrygden har fått særlig stor oppmerksomhet de senere årene.

Sykefraværet og tilgangen til uførepensjon har økt kraftig på slutten av 1990-tallet. Dagens nivå på sykefraværet er det høyeste som noen gang er registrert. Det har videre vært en sterk økning i antall nye uførepensjonister de siste årene tross et stramt arbeidsmarked med stor etterspørsel etter arbeidskraft. Etter at folketrygden ble innført i Norge i 1967 var tilgangen på nye uførepensjonister ganske stabil på 1970-tallet. Tilgangen var imidlertid større enn avgangen. Trenden var noe økende på 1980-tallet og på slutten av 1990-tallet økte antall uførepensjonister sterkt. Økningstakten har falt noe fra 2000. Omlag 10 prosent av den voksne befolkningen i alder 18-67 år er uførepensjonert. Tilgangen av nye uførepensjonister er noe redusert de tre siste årene, men vi har samtidig hatt en vekst i antallet yrkeshemmede slik at det samlede tallet på personer som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av sykdom og uførhet har økt også i denne perioden.

Andelen av de nye uførepensjonistene som har gradert uførepensjon, har ligget på ca. 33 prosent, og høyere for kvinner enn for menn. Den er relativt stabil for begge kjønn i hele perioden 1995-1999. Gjennomsnittlig uføregrad for nye uførepensjonister var i 2000 85,8 prosent. Ca. 289 600<sup>17)</sup> personer mottar i dag uførepensjon fra folketrygden hvorav et flertall er kvinner. Ifølge framskrivninger (Langtidsprogrammet 2002-2005) for antall pensjonister vil antallet uførepensjonister stige til 369 000 i 2010, og videre til 402 000 i 2030.

Det er vanskelig å finne klare årsaker til økningen i uførepensjoneringen og mer generelt avgangen fra arbeidslivet i form av tidligpensjonering i ulike former. I NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering er det trukket fram en del mulige forklaringer. Dette emnet er også behandlet i St.meld. nr. 30

<sup>17)</sup> Kilde: Rikstrygdeverket 3. kvartal 2002

(2000-2001) Langtidsprogrammet 2002-2005. Noen mulige årsaksfaktorer som har vært trukket fram, er:

- Holdninger i arbeidslivet og spesielt til eldre arbeidstakere. Det synes å være en generell tendens til at eldre blir diskriminert ved nyansettelser, forfremmelser og opplæringstilbud. Dette til tross for at forskning om aldringsprosessen viser at det er få holdepunkter for at eldre under 70 år skal ha problemer med å mestre arbeidssituasjonen som følge av alder. Mange eldre går av på grunn av forhold som kan knyttes til utstøtingsmekanismer.<sup>18)</sup>
- Omstillingstakten i norsk økonomi er forholdsvis stor og hvordan omstillingene foregår vil ha betydning for Eldres arbeidssituasjon.
- Skatte- og trygdesystemet. Skatte- og trygderegler vil for enkelte grupper kunne ha innvirkning på valget mellom å stå lenger i arbeid eller å gå ut av arbeidslivet. F. eks. vil inntekten netto med en AFP-pensjon kunne være ubetydelig mindre enn det vedkommende ville ha ved å fortsatt stå i arbeid. Det er spesielt personer med lavere eller midlere inntekter som har relativt lite å tjene på å fortsette å stå i arbeid fram til fylte 67 år.
- Arbeidsmiljøet. Både fysiske, psykiske og organisatoriske forhold på arbeidsplassen har betydning for arbeidsmiljøet. Det finnes få undersøkelser som tar for seg endringer i arbeidsmiljøet de siste årene. I Sandmanutvalget ble data fra levekårsundersøkelsen benyttet for å vurdere utviklingen i arbeidsmiljøet i perioden 1980-95. Det ble konkludert med at det er ingen tegn til at det fysiske arbeidsmiljøet er blitt dårligere i perioden.
- Demografiske forhold. Flere eldre i den yrkesaktive del av befolkningen påvirker sykefraværet og rekrutteringen til uførepensjon. Beregninger foretatt av Rikstrygdeverket viser at en del av veksten i sykefraværet og veksten i nye uførepensjonister kan forklares ved endringer i befolkningens alderssammensetning.
- Helsemessige forhold. Helsesvikt har stor betydning for tidlig yrkesavgang. Mye av helsesvikten i den eldre del av yrkesbefolkningen knyttes til arbeidslivet. Men det er uklart i hvilken grad den økte tidligavgangen fra arbeidslivet kan forklares med endret helse. Lite tyder på at helsetilstanden generelt i befolkningen er blitt dårligere, men det har vært en økning i personer som vurderer at de har helseproblemer (muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser dominerer)
- Forhold på arbeidsmarkedet. Utviklingen på arbeidsmarkedet kan på ulike måter påvirke utviklingen i sykefravær og nye uførepensjonister. Her er det flere mulige forklaringer som trekkes fram. Høy eller økende arbeidsledighet kan skyve ut personer med høy sykdomsrisiko og virke disiplinerende på arbeidskraften med resultat at sykefravær synker og tilgangen til uførepensjon stiger. Motsatt effekt kan gjøre seg gjeldende i perioder med økt sysselsetting og stramt arbeidsmarked. Lokalsamfunn med bedriftsnedleggelse eller nedskjæringer i antall arbeidsplasser kan medføre tilgang til uførepensjon. Økt yrkesdeltaking blant kvinner kan bidra til en økt uførepensjonering fordi det kan være lettere å få uførepensjon for yrkesaktive enn for hjemmearbeidende.

Betydningen av de ulike punktene er omdiskutert. Blant annet har forskerne Bratberg, Risa og Vaage ved Universitetet i Bergen analysert utviklingen i tilgangen av uføre og beholdningen og sett på en del av disse mulige årsakene.

<sup>18)</sup> Kilde: Undersøkelse 1997 av FAFO om pensjoneringsadferd

De argumenterer for at generøse velferdssordninger kan føre til at kravet til produktivitet økes og terskelen for å komme inn i arbeidslivet blir høyere. Hvis en slik utvikling har ført til at de sosiale kostnadene ved såkalte lavstatusjobber har økt, og de sosiale kostnader ved å være ufør er redusert, kan en del av årsaken til veksten i antall uføre ligge her.<sup>19)</sup>

Det er således behov for fortsatt utredning og forskning om årsaker til utviklingen for å kunne få et bedre bilde av årsakene.

Med et så omfattende og vel utbygd velferdssystem som det norske, kan de ulike stønadsordningene fungere delvis som alternativer for å dekke opp om lag samme livssituasjon. Dagpenger, kurspenger, lønns subsidiering, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, uførepensjon og sosialhjelp kan blant annet delvis overlape hverandre. Endringer i regelverk, for eksempel inngangsvilkår, nivå og varighet i en ordning, kan dytte personer over på andre ordninger eller tiltrekke seg flere. At det da skjer relative endringer i sammensetningen, gjør at det kan være vanskelig å tolke utviklingen i enkeltordninger isolert sett. Det kan være betydelige overveltnings effekter av innstramningstiltak på et felt. Ikke minst vil dette gjelde økonomisk sosialhjelp som er en subsidiær ytelse.

En vil også finne bølgebevegelser gjennom stønadsordningene. En periode med høy ledighet etterfølges normalt av økning i andre ordninger, som blant annet rehabilitering, attføring og til slutt uførepensjonering. Det skjer en tidsforsinkelse på flere år (3-5 år ifølge undersøkelser gjort i Statistisk sentralbyrå) fra økt ledighet til det følger en økt tilstrømning til uførepensjon. Økt arbeidsledighet slår nokså raskt ut i en økning i antallet unge sosialhjelpsmottakere fordi mange unge bare har opparbeidet begrensede rettigheter til trygdeytelser. Siden sosialhjelpen er behovsprøvd mot formue, vil de eldre arbeidsledige vanligvis først etter lang tids ledighet fylle vilkårene for å få sosialhjelp.

Oppsummert kan en hevde at politikken for høy yrkesdeltaking, lav ledighet og færre på trygde, har vært meget høyt prioritert i Norge. Den synes vellykket i forhold til utviklingen i arbeidsledighet og yrkesdeltakelse. Særlig markert er overgangen fra ikke-inntektsgivende til inntektsgivende arbeid for mange kvinner. Dette har økt forsørgingen gjennom arbeid og trygd. Familien har som forsørgelsesinstitusjon fått langt mindre betydning av denne grunn og også fordi offentlige stønadsordninger og tjenester har overtatt en del av oppgavene i familien. Politikken for færre på trygde når det gjelder inntektssikring i forhold til sykdom og redusert arbeidsevne, har ikke vært like vellykket som for yrkesdeltaking og arbeidsledighet. Veksten i ordningene som gjelder inntektssikring ved sykdom, redusert arbeidsevne og uførhet har vært sterk i den 20-årsperioden som vi har sett på.

Tabell 4.1: Viktige endringer i velferdsordningene

Årstall	Endringer
	<i>Sykepenger</i>

<sup>19)</sup> Tidsskrift for velferdsforskning nr. 3 2001

Tabell 4.1: Viktige endringer i velferdsordningene

1978	Sykepengereform, 100% sykepenger fra første dag til arbeidstakere, 2 ukers arbeidsgiverperiode, men arbeidsgiverne får refusjon for sykepenger fom. 11. tom. 14. dag. Selvstendig næringsdrivende får 65% sykepenger fom. 15. dag.
1982	Refusjonsordningen til arbeidsgiverne blir opphevet.
1983	Minimumsinntekt for sykepenger heves fra 4000 til 10.000 kroner og maksimumsinntekt reduseres til 8 G (det ytes ikke lenger sykepenger for 1/3 av inntekten mellom 8 og 12 G)
1984	Egenmeldingsadgangen reduseres fra 6 til 4 ganger per år og arbeidstakeren må ha vært ansatt i minst 2 måneder før egenmelding kan nyttes.
1985	Nedre inntektsgrense ble hevet til 1/2 G og øvre inntektsgrense redusert til 6 G.
1988	Det kreves sykmelding II etter 8 ukers sykmelding.
1991	Arbeidsløse får sykepenger med det samme beløp som dagpenger (før fikk de 100% av tidligere inntekt).
1992	Kompensasjonsgraden for sykepenger til personer som midlertidig er ute av arbeid (mindre enn 3 måneder siden de var i arbeid og uten dagpenger) reduseres fra 100% til 65%.
1993	Som en oppfølging av attføringsmeldingen ble det gjennomført følgende: Særskilt vedtak når sykmeldingen har vart i 12 uker. De medisinske vilkår ble innskjerpet. Aktiv sykmelding blir innført. Innføring av plikt for arbeidsgiveren å gi en redegjørelse for mulighetene for bedriftsinterne tiltak.
1998	Fra 1. april blir arbeidsgiverperioden utvidet til 16 dager.
1999	Minimumsinntekt for sykepenger ble hevet fra 50% til 125% av G.
2000	Minimumsinntekt blir igjen nedjustert til 50% av G. Statlige arbeidsgivere inn i sykepengeordningen på ordinær måte
2002	Ventetiden for sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere harmoniseres med arbeidsgiverperioden og utvides fra 14 til 16 dager. Folketrygden refunderer sykepenger utbetalt i arbeidsgiverperioden når sykefravær er svangerskapsrelatert og omplassering ikke er mulig. Arbeidstakeren og legen plikter å gi opplysninger om funksjonsevne til arbeidsgiveren.
<i>Rehabiliteringspenger</i>	
1993	Som oppfølging av attføringsmelding ble det gjennomført følgende: Innskjerpning av de medisinske vilkår Skjerpning av kravet til aktiv behandling Tidsbegrensning på ett år med mulighet for unntak.
1994	Som oppfølging av attføringsmeldingen ble yrkesrettet attføring, inklusive attføringspenger overført til Aetat. Samtidig fikk tidligere attføringspenger under medisinsk behandling betegnelse rehabiliteringspenger.
1997	Det kan ytes rehabiliteringspenger under arbeidstrening hos egen arbeidsgiver.
1999	Det kan ytes reisetilskott til personer som er under arbeidstrening med rehabiliteringspenger.
2000	I spesielle tilfelle kan det også ytes rehabiliteringspenger under arbeidstrening hos annen arbeidsgiver.
2001	Økt mulighet for utvidet (over ett år) rehabiliteringsperiode
2002	Beregningen av attførings- og rehabiliteringspenger løsrives fra pensjonssystemet. Stønadene beregnes på grunnlag av arbeidsinntekten i siste kalenderår eller gjennomsnittet av de tre siste kalenderår. Stønaden ytes med 66% av inntektsgrunnlaget, blir pensjonsgivende inntekt og beskattes som arbeidsinntekt. Minstenivå for stønaden er 1,6 G og 2,4 G for fødte eller unge uføre. Unge studenter som blir alvorlig syke får rett til rehabiliteringspenger etter å ha vært sammenhengende arbeidsufør i minst 20 uker.

Tabell 4.1: Viktige endringer i velferdsordningene

<i>Uførepensjon</i>	
1981	Innføring av garantert minste tilleggspensjon for personer som er blitt uføre før fylte 20 år. Personer som var blitt uføre før fylte 20 år fikk beregnet framtidig tilleggspensjon på grunnlag av 2,0 poeng. Tilleggspensjonen ble beregnet på grunnlag av framtidige pensjonspoeng på 2,0. Aldersgrensen og poengtallet er senere hevet flere ganger. Fra 1997 er aldersgrensen 26 år og pensjonen beregnes på grunnlag av 3.3 pensjonspoeng.
1989	Skjerping av attføringskravet for unge under 35 år med rusmiddel - og/eller psykososiale problemer.
1990	Særordningen med at personer over 64 år kunne få uførepensjon på grunn av alderssvækkelse ble opphevet.
1990	Innskjerping av de medisinske inngangsvilkårene. Klarere årsakssammenheng mellom medisinsk lidelse og arbeidsuførhet. Det ble stilt krav om bred medisinsk - faglig enighet ved lidelser uten objektive medisinske funn.
1991	Skjerping av kravet til geografisk og yrkesmessig mobilitet.
1995	På bakgrunn av en kjennelse fra Trygderetten ble det presisert i loven at funksjonsnedsettelsen skal være hovedårsaken til nedsatt ervervsevne. Kravet om bred medisinsk faglig enighet ved enkelte lidelser for eksempel fribromyalgi ble sløyfet.
1997	Heving av aldersgrensen for rett til uførepensjon fra 16 til 18 år.
1997	Ny bestemmelse om samordning av uførepensjon og ytelser fra arbeidsgiver i forbindelse med fratreden fra arbeidslivet eller reduksjon av arbeidstid.
1997	Flere endringer i folketrygdloven for å motivere til kombinasjon av arbeid og trygd: Heving av friinntektsgrensen fra 1/2 G til 1 G. Utvidelse av perioden for hvilende pensjonsrett fra ett til tre år. Forsøk med lavere gradering av uførepensjon enn 50% (for personer som allerede er innvilget uførepensjon) i forbindelse med arbeidsforsøk.
1998	Strengere krav til medisinsk lidelse for å få rett til garantert tilleggspensjon som ung ufør.
1998	Frysing av retten til garantert tilleggspensjon i 10 år. Dersom det er dokumentert at vilkårene var oppfylt før fylte 26 vil vedkommende har rett til å få beregnet tilleggspensjonen som ung ufør når kravet settes fram før fylte 36 år.
<i>Enslige forsørgere</i>	
1981	Skilte og separerte likestilles med ugifte mødre ved at de innlemmes i folketrygdloven. Samtidig får fedre rett til overgangsstønad. Overgangsstønnen økes fra grunnpensjon til minstepensjon (grunnbeløp pluss særtillegg).
1990	Inntektsprøving av overgangsstønad mot bidrag lempes slik at det tas refusjon i 70% av bidrag som overstiger bidragsforskottet, mot tidligere 100%. Enslige fosterforeldre som på grunn av dødsfall har fått omsorgen for barn får rett til overgangsstønad.
1992	Adgangen til å dispensere fra kravet om å være bosatt i Norge som vilkår for overgangsstønad oppheves.



Tabell 4.1: Viktige endringer i velferdsordningene

1998	Full omlegging av stønadsordningene for enslige forsørgere for å stimulere flest mulig til utdanning og arbeid slik at de kan bli selvforsørget etter en omstillings-tid: Overgangsstonaden økte med ca. 10 000 kroner til 1,85 ganger grunnbeløpet. Stønadsstiden redusert fra 10 til 3 år ved at overgangsstonad kan gis til det yngste barnet fyller 8 år, men ikke i mer enn 3 år i denne perioden. Det innføres krav om yrkesrettet aktivitet når yngste barnet fyller 3 år. Det blir et vilkår for stønad at forsørgeren er i arbeid, under utdanning eller er tilmeldt arbeidsformidlingen som reell arbeidssøker. Perioden med overgangsstonad kan økes fra 3 til 5 år dersom forsørgeren trenger utdanning for å komme i arbeid. Stønad til barnetilsyn forbedres ved at dokumenterte tilsynsutgifter kan dekkes med inntil 70% opptil maksimalbeløp. Samtidig innføres inntektsprøving av stønaden ved at den halveres ved inntekt over 6 ganger grunnbeløpet og bortfaller ved inntekt over 8 ganger grunnbeløpet. Den særskilte nedkomststonaden for enslige forsørgere oppheves.
1999	Retten til overgangsstonad mv. til enslige forsørgere faller bort dersom vedkom-mende har vært samboer i 12 av de siste 18 månedene.
2001	Overgangsregler knyttet til omleggingen av stønadsordningen, jf. 1998, utløp fra 01.01.
2003	I tilknytning til full omlegging av barnebidragsreglene oppheves refusjonen i bidrag for utbetalt overgangsstonad.
<i>Dagpenger under arbeidsledighet</i>	
1984	Stønadsperioden ble forlenget fra 40 til 80 uker innenfor to påfølgende kalenderår eller sammenhengende.
1990	Perioden ble utvidet til to ganger 80 uker på grunnlag av en og samme arbeids-inntekt, gitt at kravet til minsteinntekt også var oppfylt ved inngangen til andre periode.
1991	Opphørsperioden mellom 80 ukers periodene ble redusert fra 26 til 13 uker.
1992	Dispensasjonsadgang fra 13 ukers perioden ble innført.
1993	Regelverket for delvis ledige ble strammet inn ved at kravet til redusert arbeids-tid ble økt fra 20% til 40%.
1997	Kravet til minste arbeidsinntekt ble hevet fra 0,75 G til 1,25 G. Det ble innført to forskjellige lengder på stønadsperioden, 78 og 156 uker. Lengste stønadsperiode innvilges dersom inntekten er over 2 G. Opphørsperioden på 13 uker ble opphe-vet.
<i>Ytelser under yrkesrettet attføring</i>	
1994	Forvaltningen av ytelser under yrkesrettet attføring ble overført fra trygdeetaten til Aetat.
2002	Beregningen av attføringspenger ble løsrevet fra beregningen av uførepensjon og blir nå beregnet på grunnlag av pensjonsgivende inntekt. Kompensasjonsnivået ble satt til 66%. Minste årlige ytelse ble hevet til 1,6 G. Attføringspenger ble gjort til pensjonsgivende inntekt. Stønad til husholdsutgifter ble avvirket, mens stønad til barnetilsyn ble innført. Fribeløpet på 0,5 G ble fjernet. Attføringspenger kan ytes med en inntektsevne redusert ned til 40%.
<i>Ventestønad</i>	
1997	Det ble innført rett til ventestønad for arbeidsledige personer som ved utløpet av en dagpengeperiode på 156 uker står uten rett til arbeidsledighetstrygd. Disse får en basisytelse med tillegg som beregnes på grunnlag av dagsatsen siste dag i dagpengeperioden. Ytelsen er uten tidsbegrensning.
<i>Stønad til livsopphold til deltakere i arbeidsmarkedstiltak</i>	
1990	Stønad til deltakere på arbeidsmarkedstiltak ble forskriftsfestet. Stønaden gis som en grunnstønad med eventuelle tillegg for dekning av nærmere spesifiserte utgifter. Stønaden gis etter høy sats for deltakere over 19 år og lav sats for delta-kere under 19 år.
<i>Mobilitetsfremmende stønad</i>	

Tabell 4.1: Viktige endringer i velferdsordningene

1990	Stønad til arbeidssøkere i forbindelse med reise og flytting ble forskriftsfestet.
<i>Den kommunale sosialtjenesten</i>	
1993	Lov om sosial tjenester avløser blant annet lov om sosial omsorg og edruskapsloven. Regulerer det minimum av tjenester kommunene må ha. Regulerer i noen grad den enkeltes krav på tjenester (må avgjøres konkret). Rett til subsidiær behovsprøvet økonomisk stønad. Adgang til å stille vilkår, herunder krav om å utføre passende arbeidsoppgaver. Hjemmel for departementet til å gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået
2001	Departementet gir statlige veiledende retningslinjer for stønadsnivået.
<i>Folketrygdens pensjonssystem</i>	
1969	Særtillegget innføres (Opprinnelig 7,5% av G, men har økt jevnlig fram til 1998).
1970	Taket for opptjening av tilleggspensjon og beregning av trygdepremien heves fra 8 til 12 G. Det tas bare hensyn til 1/3 av inntekten mellom 8 og 12 G.
1973	Pensjonsalderen på 70 år gjøres fleksibel ned til 67 år.
1979	Innbetalingene til Folketrygdfondet opphører.
1986	Inntektstaket for innbetaling av premie avvikles.
1992	Knekkpunktet for opptjening av tilleggspensjon senkes fra 8 til 6 G, slik at det regnes med 1/3 av inntekt mellom 6 og 12 G. Pensjonsprosenten for beregning av tilleggspensjon reduseres fra 45 til 42. Forsørgertillegget blir inntektsprøvd. Ordningen med omsorgspoeng blir innført.
1998	Minstepensjonen øker med 12 000 kroner per år. Økningen var en følge av at G økte med 2 870 kroner kombinert med at særtilleggssatsen for enslig pensjonist økte fr 63,2% til 79,33% av G.

## 5 Brukerne og deres erfaringer

### 5.1 Innledning

---

Store deler av Norges befolkning er brukere av trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten. I 2001 var rundt halvparten av befolkningen i kontakt med en eller flere av etatene. De siste årene har tallet på mottakere med sykerelaterte korttidsytelser økt. Særlig gjelder dette tallet på personer med lange stønadsprioder. Undersøkelser viser at for stønadsmottakere som har vært ute av arbeidslivet lenger enn et halvt år, øker sannsynligheten for uførepensjonering. Mange går i flere år mellom ulike stønadsordninger. Av befolkningen i yrkesaktiv alder mottok om lag 24 prosent midlertidig eller varig inntektssikring ved utgangen av 2001.

For mange brukere som mottar midlertidige ytelser over lang tid er det ønskelig at arbeidsrettede eller aktiviserende tiltak kan iverksettes raskere. Dette vil redusere risikoen for uførepensjonering. Innenfor dagens organisering går for mange stønadsmottakere for lenge uten at det skjer en eller annen form for aktivisering. Mange brukere har behov for tettere oppfølging, et mer individuelt tilpasset tilbud og mer helhetlig bistand. For mange brukere er det derfor uheldig når ansvaret for stønader og tjenester er delt mellom offentlige etater på en slik måte at mange må ha kontakt med flere etater. Brukere med behov for raskere iverksetting av tiltak, tettere oppfølging og bedre samordning av tjenestene kan deles inn i tre hovedgrupper:

- Langtidsmottakere av sykerelaterte korttidsytelser (sykepenges, rehabiliteringspenges og attføringspenges). En del av disse brukerne mottar først en stønad fra trygdeetaten før de etter en tid kommer over på yrkesrettet attføring. Dette er løp hvor brukeren har kontakt med to etater, men hvor kontakten er knyttet til at saker overføres fra en etat til en annen. Vedtak om attføring, og i mange tilfeller vedtak om uførepensjon bygger på vurderinger i både trygdeetaten og Aetat. Mange av brukerne i denne gruppen har også behov for rehabiliterings- og/eller helsetjenester.
- Brukere av sosialkontoret og trygdekontoret som har behov for bistand og tjenester fra Aetat for å komme i jobb. Noen av disse brukerne vil ha et relativt omfattende bistandsbehov, for eksempel langtidsledige sosialhjelpsmottakere. Andre vil ha behov for enklere tjenester, for eksempel enslige forsørgere som mottar overgangsstønad, og som trenger bistand fra Aetat for å komme i jobb.
- Brukere med hovedinntektskilde fra trygdeetaten eller Aetat som supplerer inntekten med økonomisk sosialhjelp. Dette er brukere som i hovedsak har et midlertidig økonomisk bistandsbehov.

Langtidsmottakere av sykerelaterte korttidsytelser er den desidert største av disse gruppene. Den andre gruppen omfatter færre brukere, men de har ofte et mer omfattende bistandsbehov. Den tredje gruppen omfatter en relativt stor andel av sosialkontorets brukere, men gruppen er liten sett i forhold til det totale antall som mottar trygdeytelser.

Levekårene blant brukere med sammensatte problemer og blant brukere som blir gående lenge på ulike stønader, er gjennomgående dårligere enn i resten av befolkningen. De har lavere inntekt, lavere utdanningsnivå og større

helseproblemer enn befolkningen for øvrig. Dette er faktorer som må tas hensyn til ved utforming av tjenestenes innhold.

Brukerundersøkelser viser at måten forvaltningen møter brukerne på er av stor betydning for hvordan brukerne vurderer etatene. Brukerne uttrykker særlig ønske om bedre informasjon og kortere saksbehandlingstid. Brukerne er også opptatt av at tjenestene ikke er lett nok tilgjengelige. Mange brukere gir uttrykk for ønsker om mer individuell behandling og fleksibilitet i tjenestetilbudet.

## 5.2 Hvem er brukerne?

Brukerne av trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten omfatter mottakere av mange og ulike ytelser og tjenester. Særlig trygdeetatens brukere omfatter personer i alle aldersgrupper og ulike livssituasjoner. En brukerundersøkelse fra Norsk Gallup (2001) viste at i underkant av hver annen nordmann hadde hatt kontakt med trygdeetaten i løpet av de siste 12 måneder, rundt 10 prosent hadde hatt kontakt med Aetat og rundt 5 prosent hadde hatt kontakt med sosialkontortjenesten.

En stor andel av etatenes brukere er enetatsbrukere. Spesielt gjelder dette for trygdeetatens brukere. Sosialkontoret har den minste brukergruppen, men har den klart høyeste andelen av fleretatsbrukere. Over halvparten av mottakerne av økonomisk sosialhjelp hadde i 2000 kontakt med enten Aetat eller trygdeetaten i tillegg. Aetats brukere kommer i en mellomstilling. Til tross for at andelen fleretatsbrukere er størst i sosialkontortjenesten er tallet på fleretatsbrukere langt høyere i trygdeetaten og Aetat.

Tabell 5.1 gir en oversikt over antall brukere av etatene fordelt på stønadsordninger. Etatenes brukere omfatter også personer som ikke er stønadsmottakere, blant annet brukere som oppsøker etatene for å få informasjon og veiledning. Disse er ikke inkludert. Tabellen omfatter heller ikke arbeidsgivere og mottakere av refusjoner av helsetjenester og legemidler.

Tabell 5.1: Mottakere av trygdeytelser ved utgangen av år 2001 <sup>1</sup>

	2001	Prosent av befolkningen
<i>Varig inntektssikring</i>		
Alderspensjon	626 600	13,9
Uførepensjon	285 400	6,3
Pensjon til etterlatte ektefeller og tidligere familiepleiere	26 800	0,6
Barnepensjon	14 300	0,3
<i>I alt</i>	953 100	21,1
<i>Midlertidig inntektssikring</i>		
Sykepenger <sup>2</sup>	127 100	2,8
Rehabiliteringspenger <sup>3</sup>	41 500	0,9
Attføringspenger	40 900	0,9
Foreløpig uførestønad	2 100	0,05
Overgangsstønad til enslige forsørgere	26 100	0,6

Tabell 5.1: Mottakere av trygdeytelser ved utgangen av år 2001 <sup>1</sup>

Dagpenger til arbeidsledige	61 800	1,4
Fødsels- og adopsjonspenger	37 500	0,8
<i>I alt</i>	337 000	7,4
<i>Kompensasjon for merutgifter</i>		
Grunn- og hjelpestønad	222 000	4,9
Stønad til barnetilsyn for personer uten pensjon/overgangsstønad	19 500	0,3
Engangsstønad ved fødsel	13 000	0,3
<i>I alt</i>	254 500	5,5
<i>Andre ytelser</i>		
Bidragmottakere	134 500	3,0
Barnetrygd	590 500	13,1
Kontantstøtte	84 200	1,9
<i>Mottakere av økonomisk sosialhjelp ved utgangen av 2000</i>		
Økonomisk sosialhjelp	42 100	0,9

<sup>1</sup> En person kan ha flere stønader. Antall mottakere kan derfor være høyere enn antall personer som får stønad.

<sup>2</sup> Antall sykmeldte med sykepenger fra folketrygden (alle grupper). Tallene er basert på innregistreringer inntil utgangen av 1. kvartal 2002.

<sup>3</sup> Tallene er basert på innregistreringer inntil utgangen av 1. kvartal 2002

Kilde: St.prp.nr. 1 for Folketrygden, RTV Nøkkeltall 2001, Frischsenteret

Med unntak av økonomisk sosialhjelp er stønader til varig eller midlertidig inntektssikring i all hovedsak gjensidig utelukkende. Om lag 1,3 millioner mennesker har hovedinntektskilden sin fra folketrygden eller andre ordninger som trygdeetaten forvalter. Andelen av befolkningen som mottok midlertidig eller varig inntektssikring utgjorde i underkant av 30 prosent ved utgangen av 2001. Av befolkningen i yrkesaktiv alder mottok om lag 24 prosent midlertidig eller varig inntektssikring.

### 5.2.1 Trygdeetatens brukere

#### *Enkeltpersoner*

De som har kontakt med trygdeetaten omfatter etterspørrere/mottakere av aldersbaserte ytelser som alderspensjon og avtalefestet pensjon (AFP), sykerelaterte ytelser som sykepenger, rehabiliteringspenger, uførepensjon og grunn- og hjelpestønad samt familieytelser som stønader til enslige forsørgere og etterlatte, fødselspenger, barnetrygd og kontantstøtte. Gruppen omfatter også enkeltpersoner som mottar refusjoner for legemidler og helsetjenester, og brukere av tekniske hjelpemidler.

Enkeltpersoner som er brukere av trygdeetatens tjenester kan deles inn i to hovedgrupper. Den ene gruppen omfatter personer som har behov for flere typer av tjenester og tiltak, gjerne samtidig, og der bistanden vil bli gitt over noe tid. Dette dreier seg først og fremst om mottakere av sykerelaterte ytelser og mottakere av stønader til enslige forsørgere. Brukerne vil ofte ha behov for

nær kontakt med etaten, og dette er brukere som trygdeetaten, ofte i samarbeid med andre etater, har et ansvar for å følge opp gjennom rådgivning, veiledning og eventuelt annen form for bistand. Den andre gruppen omfatter personer som mottar bare en type (standardisert) bistand som kan utløses ved et enkelt vedtak. Eksempel på sistnevnte er mottakere av alderspensjon, refusjoner, barnetrygd og kontantstøtte. Disse ytelsene er relativt automatiserte og mottakerne har ofte behov for lite direkte kontakt med trygdeetaten. Et unntak er enkeltpersoner som mottar refusjoner for legemidler og helsetjenester. Disse henvender seg ofte direkte på trygdekontoret for å få refundert utgiftene sine.

### *Arbeidsgivere*

Trygdeetaten har også oppgaver rettet mot virksomheter/arbeidsgivere. Arbeidsgivere kan få bistand for å tilrettelegge arbeidsmiljøet for å forebygge sykefravær, inkludere yrkeshemmede og å ta vare på eldre arbeidstakere. Alle virksomheter får dette tilbudet. Bedrifter som har inngått avtale som inkluderende arbeidslivsbedrift får i tillegg en egen kontaktperson på et av arbeidslivssentrene.

### *Behandlere og andre tjenesteytere som mottar refusjoner for helsetjenester*

Inntektsgivende refusjoner mottas av behandlere, leverandører og tjenesteytere som har avtale om direkte oppgjør fra folketrygden. For disse er det viktig å få korrekte oppgjør til rett tid. Dette er et tjenesteområde som ikke krever nærhet til brukerne, og hvor de har liten kontakt med trygdekontoret.

## **5.2.2 Aetats brukere**

Brukerne av Aetats tjenester omfatter ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere og arbeidsgivere. I 2001 var det 400 000 ulike personer som var registrert som brukere av Aetat i løpet av året. Aetat har i tillegg mange uregistrerte brukere som får informasjon gjennom arbeidskontorene og via Aetats hjemmesider på internett.

### *Ordinære arbeidssøkere*

Ordinære arbeidssøkere er personer som søker inntektsgivende arbeid og som er arbeidsføre og ellers disponible for det arbeidet som søkes. Ordinære arbeidssøkere består av helt ledige, delvis sysselsatte og ordinære tiltaksdeltakere. Dette er en gruppe med stor gjennomstrømning, og det er svært varierende hvor stort behov den enkelte har for bistand fra Aetat. Mens det i 2001 i gjennomsnitt var i underkant av 63 000 registrert helt arbeidsledige, var over 266 000 ulike personer registrert ledig en eller annen gang i løpet av året. Dagpenger er den viktigste økonomiske stønadsordningen for arbeidsledige. Blant helt ledige mottok i 2001 i underkant av 6 av 10 registrerte ledige dagpenger. Langtidsledige, definert som ledige i mer enn seks måneder, utgjorde om lag 26 prosent av de ledige ved utgangen av 2001.

Det er en overvekt av innvandrere blant arbeidsledige. For innvandrere var den registrerte ledigheten på nesten åtte prosent i mai 2002, mot i under-

kant av 3 prosent for hele befolkningen. Det er særlig blant ikke-vestlige innvandrere at ledigheten er betydelig høyere enn gjennomsnittet i befolkningen.

### *Yrkeshemmede*

Yrkeshemmede er arbeidssøkere som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vanskeligheter med å få arbeid. Årsgjennomsnittet for 2001 var i underkant av 64 000 yrkeshemmede i Aetat. Antall yrkeshemmede registrert i løpet av året var i underkant av 98 000 personer.

Antall yrkeshemmede som Aetat har ansvaret for, har vokst betydelig de siste tre årene, blant annet som følge av et skjerpet krav om at yrkesrettet attføring skal prøves før uførepensjonering. Gjennomstrømningen i denne gruppen er betydelig lavere enn blant ordinære arbeidssøkere.

Et flertall av yrkeshemmede har rettigheter til yrkesrettet attføring gjennom folketrygdloven. I 2001 hadde i gjennomsnitt 57 prosent av alle yrkeshemmede attføringspenger som inntektskilde. I tillegg kommer søkere som mottar andre trygdeytelser enn attføringspenger, for eksempel sykepenger eller uførepensjon. Yrkeshemmede som ikke har rettigheter etter folketrygdloven omfatter blant annet sosialt yrkeshemmede som er henvist fra sosialtjenesten, kriminalomsorgen eller behandlingstilbud.

Av Aetats brukere er det først og fremst yrkeshemmede og langtidsledige som har behov for koordinering av tjenester, og som dermed står i fokus for nye organisatoriske løsninger.

### *Arbeidsgivere*

Aetat skal bistå arbeidsgivere med formidling av arbeidskraft.

Aetats mulighet til å formidle arbeidsledige til arbeid er avhengig av etatens kontakt med arbeidsgiverne og hvilken oversikt over ledige jobber etaten har. I løpet av 2001 registrerte Aetat over 400 000 stillinger. Om lag 165 000 av disse ble meldt til Aetat lokal eller registrert av arbeidsgiver under aetat.no. De øvrige stillingene ble registrert og tilrettelagt av Aetat på basis av arbeidsgivernes annonsering i media.

### **5.2.3 Brukere av sosialkontortjenesten**

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

I løpet av 2000 mottok om lag 127 000 personer sosialhjelp. I siste halvdel av 1990-tallet gikk antall sosialhjelpsmottakere ned, mens det har vært en svak økning i 2000 og 2001. Dersom vi teller med alle personer som tilhører en husholdning som mottar sosialhjelp, var 5,6 prosent av befolkningen, eller rundt 250 000 personer, helt eller delvis forsørget av sosialhjelp i 2000.

De aller fleste sosialhjelpsmottakere har et stønads- og hjelpebehov av kortere varighet. I 2000 var det om lag 47 800 langtidsmottakere, dvs. personer som mottok sosialhjelp sammenhengende i mer enn seks måneder. Dette tilsvarer 37 prosent av alle sosialhjelpsmottakere. Om lag 10 000 personer mot-

tok sosialhjelp i treårsperioden 1998-2000.<sup>20)</sup> Sosialkontorets brukere har ofte behov for tett oppfølging, personlig kontakt og nærhet til tjenesten, både fordi ytelsene er skjønnsbaserte og fordi en større andel har behov for mer omfattende bistand for å bli i stand til selvforsørgelse.

Undersøkelser viser at sosialhjelp er en viktig inntektskilde for ikke-vestlige innvandrerhusholdninger. I 1997 var andelen ikke-vestlige innvandrere som mottok sosialhjelp fem ganger høyere enn i resten av befolkningen. Over halvparten av sosialhjelpsmottakerne i denne gruppen var i tillegg langtidsmottakere av sosialhjelp. Andelen som mottar sosialhjelp er mye høyere blant innvandrere med flyktningbakgrunn enn blant de som er kommet til landet av andre årsaker.

Det foreligger lite opplysninger som viser antall brukere av sosialkontorene som ikke mottar økonomisk sosialhjelp, men svært mange av dem som får råd og veiledning, bistand til å skaffe bolig og bistand i forbindelse med et rusproblem, mottar også økonomisk bistand.

### 5.3 Brukere med sammensatte hjelpebehov

---

Mange brukere har hjelpebehov som krever innsats av ulike tjenester. En gruppe er langtidsmottakere av ulike midlertidige ytelser, særlig sykerelaterte ytelser. I denne gruppen er risikoen for overgang til uførepensjon eller andre stønadsordninger gjennomgående høy. En annen gruppe omfatter brukere som mottar samtidig bistand fra flere etater. De fleste er stønadsmottakere i trygdeetaten og sosialtjenesten som må ha bistand fra Aetat for å komme i jobb. Brukere i trygdeetaten og Aetat som mottar supplerende sosialhjelp defineres også som fleretatsbrukere. De to omtalte gruppene er i stor grad overlappende.

#### 5.3.1 Mottakere med midlertidige ytelser

Langtidssyke, langtidsledige, langtidsmottakere av sosialhjelp og yrkeshemmede har størst risiko for ikke å komme inn i eller falle ut av arbeidslivet og gå over på varige stønadsordninger. Det er også disse brukerne som oftest har behov for bistand fra flere etater og som i løpet av perioden de er brukere får ytelser fra ulike stønadsordninger. Dette er grupper som vil ha behov for individuelt tilpassede tilbud, samordning av tjenestene og personlig oppfølging. Sykefravær som strekker seg ut over et halvt år er ofte innledningen til lengre stønadsperioder, selv for relativt unge arbeidstakere. Personer som har vært mye arbeidsledige er også mer tilbøyelige til å bli syke og eventuelt uføretrygdet. For å motvirke tendensene til økt sykefravær og uføretrygding har det de siste årene vært et mål med tidlig aktivisering.

Tabell 5.2 viser utviklingen i antall brukere mellom 1996-2001 som mottar midlertidige ytelser over lengre tid. Tabellen omfatter langtidssyke, langtidsmottakere av sosialhjelp, eneforsørgere med barn over tre år, langtidsledige og yrkeshemmede. Mange av disse antas å være brukere som får tjenester og/eller ytelser fra flere av etatene, men noen kan også være brukere av én etat. De aller fleste antas å ha et betydelig behov for bistand for å komme i jobb.

<sup>20)</sup> St.meld.nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom



Hovedtendensen de siste årene er at tallet på langtidsmottakere med sykdomsrelaterte ytelser har økt, mens tallet på langtidsmottakere av sosialhjelp og enslige forsørgere med overgangsstønad, er grupper som har blitt redusert. Tallet på langtidsledige har vært økende de siste to årene. Det er en betydelig overgang til uførepensjon fra grupper av langtidssyke; det vil si blant personer som har gått sykmeldte over et halvt år, blant mottakere av rehabiliteringspenger og blant mottakere av attføringspenger.

Tabell 5.2: Mottakere av midlertidige ytelser. Antall langtidsmottakere 1996-2001

	1996	1998	2000	2001
Sykepengetilfeller med varighet over 6 måneder. Antall avsluttede tilfeller i løpet av året		55 200	67 900	71 700
Mottakere av rehabiliteringspenger. Antall avsluttede tilfeller i løpet av året	23 300	28 600	33 000	35 100 <sup>1</sup>
Antall eneforsørgere med overgangsstønad hvor yngste barnet er eldre enn 3 år <sup>2</sup>		31 900	28 300	14 500
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp i 6 måneder eller mer i løpet av kalenderåret <sup>3</sup>	63 200	50 500	47 800	
Helt ledige som har vært ledige 26 uker eller mer. Årsgjennomsnitt	28 400	15 200	15 200	16 100
Antall yrkeshemmede. Årsgjennomsnitt	54 700	53 100	57 400	63 900
Antall mottakere av attføringspenger. Årsgjennomsnitt	30 100	30 000	34 300	38 800

<sup>1</sup> Anslag basert på registreringer til og med tredje kvartal 2001.

<sup>2</sup> Før reformen i 1998 fantes det ingen oversikt over antall eneforsørgere med barn eldre enn tre år.

<sup>3</sup> Statistisk sentralbyrås sosialhjelpsstatistikk for 2001 er ikke publisert.

Kilde: St.prp. nr. 1 for Folketrygden, Økonomisk sosialhjelp, SSB, Aetat Månedstatistikk om arbeidsmarkedet.

Antall mottakere av sykepenger med en varighet på over 6 måneder er stigende.

En stadig større andel av dem som har brukt opp sykepengerrettighetene går over på rehabiliteringspenger. Det har vært sterk vekst i antall mottakere av rehabiliteringspenger de senere år. Dette skyldes blant annet et skjerpet krav til at flere skal prøves på attføring før uførepensjon innvilges, og at muligheten til å motta rehabiliteringspenger utover et år er utvidet.

Tallet på registrerte yrkeshemmede har økt også i 2002 til i gjennomsnitt 70 400 personer i 1. halvår 2002. Det har også vært en økning i tallet på langtidsledige, fra noe over 16 000 personer i 2001 til om lag 19 000 personer i gjennomsnitt for 1. halvår i 2002.

Det var et mål med omleggingen av stønadsordningene til enslige forsørgere i 1998 at det i større grad skulle være mulig å kombinere deltakelse i arbeidslivet med omsorgsansvar. For å motta stønad stilles det krav om å være i arbeid/utdanning eller registrert arbeidsledig når yngste barn er eldre enn tre år. Andelen enslige forsørgere som mottar overgangsstønad med barn under tre år har vært relativt stabil i perioden etter reformen i 1998. Når det gjelder enslige forsørgere med yngste barn over tre år har andelen falt bety-

delig, særlig fra 2000 til 2001. Dette har sammenheng med at overgangsreglene opphørte 1.1. 2001 og reformen fikk full effekt.

Levekårene blant brukere med sammensatte hjelpebehov og blant brukere som blir gående lenge på ulike stønader, er gjennomgående dårligere enn i resten av befolkningen. De har lavere inntekt, lavere utdanningsnivå og større helseproblemer enn befolkningen for øvrig.

### *Langtidssyke*

Mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger representerer brukere med langtidssykdommer. Sammenlignet med andre trygdemottakere er det mange av de langtidssyke som mottar rehabiliterings- eller attføringspenger som også mottar sosialhjelp. I 1999 gjaldt dette for hver fjerde husholdning der hovedinntektstakeren var langtidssyk.

Utdanningsnivået blant langtidssyke er gjennomgående noe lavere enn i befolkningen for øvrig. Noen yrker er overrepresentert blant langtidssyke. Det gjelder særlig personer som har arbeidet i helse- og sosialtjenesten (kvinner) og innen bygg- og anlegg (menn).

Vel halvparten av de langtidssyke oppgir at de har en sykdom i muskel- og skjelettsystemet, 15 prosent lider av en hjerte- og karsykdom, mens 4 av 10 langtidssyke har symptomer på nervøse lidelser. En av seks langtidssyke er hjelpetrengende. Dette er nesten like mange som blant uførepensjonister.

### *Langtidsmottakere av sosialhjelp*

Nesten 40 prosent av mottakerne av sosialhjelp er enslige under 45 år. Enslige unge menn med svak eller liten tilknytning til arbeidslivet er overrepresentert blant gruppen langtidsklienter.

For langtidsmottakere av sosialhjelp utgjør denne hjelpen, eventuelt sammen med andre trygdeytelser, den viktigste inntektskilden. Mange sosialhjelpsmottakere har svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Bare om lag 15 prosent er i ordinær jobb. De mangler både formelle kvalifikasjoner og arbeidslivserfaring. Dette indikerer at mange mangler kompetanse for å mestre et arbeidsforhold.

Utdanningsnivået blant sosialhjelpsmottakere er langt lavere enn i befolkningen for øvrig. I 1997 hadde kun 6 prosent av sosialhjelpsmottakerne høyskole/universitetsutdanning, mot 21 prosent i befolkningen.

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

### *Langtidsledige*

Blant de som er helt arbeidsledige er det flere menn enn kvinner. Andelen langtidsledige er også noe høyere blant menn enn blant kvinner. Andelen langtidsledige som andel av alle ledige øker for begge kjønn med økende alder.

Det finnes ikke detaljerte opplysninger om utdanningsnivå blant langtidsledige, men for hele gruppen ledige er det en relativt høy andel med lite

utdanning. Om lag 30 prosent har kun grunnskole, mens om lag 35 prosent har videregående skole (2000). Risikoen for å bli langtidsarbeidsledig er klart størst for personer med lav eller ingen utdanning. En analyse av langtidsledige fra 1997 viser at bare 9 prosent av de langtidsledige hadde utdanning på universitets- og høyskolenivå, mot 21 prosent i befolkningen.

Helseundersøkelsen fra 1995 viser at blant personer som mottar dagpenger er det en større andel som har varig sykdom enn i befolkningen for øvrig. Levekårsundersøkelsen fra 1995 viser at andelen med sterkt redusert arbeids-evne er omtrent dobbelt så høy for langtidsledige i alderen 16-44 år som for alle i samme aldersgruppe. Andelen med psykiske problemer var omtrent dobbelt så høy, og andelen med langvarige sykdommer om lag 50 prosent høyere for langtidsledige enn for alle i aldersgruppen.

### *Enslige forsørgere*

Det var rundt 112 000 enslige forsørgere i 2001. Om lag 45 600 mottok stønad fra folketrygden, hvorav 26 000 mottok overgangsstonad. Enslige forsørgere mottar oftere sosialhjelp enn andre husholdninger. I 2001 mottok 18 prosent av enslige forsørgere med overgangsstonad sosialhjelp. En relativt stor andel av enslige forsørgere mottar også bostøtte (20 prosent i 1999). Det er stor grad av sammenfall mellom de som mottar bostøtte og sosialhjelp.

Det generelle utdanningsnivået til enslige forsørgere er noe lavere enn for befolkningen generelt, spesielt gjelder dette for mottakere av overgangsstonad. Sammenlignet med befolkningen som helhet er det en mye større andel som avslutter utdanningen etter videregående skole. Utviklingen på 1990-tallet viser likevel at utdanningsnivået for aleneforeldre har økt betydelig. Andelen med bare grunnskole falt fra 22 til 15 prosent mellom 1990 og 1999.

### **5.3.2 Bruk av aktive tiltak**

Det er et mål å lede flere av mottakerne av korttidsytelser til arbeid i stedet for trygd. Innenfor alle midlertidige stønadsordninger settes det i verk arbeidsrettede tiltak for å korte ned stønadstiden. Det varierer fra ordning til ordning hvor sterke kravene til aktivitet eller jobbsøking er. Det kan likevel se ut til at mange blir gående for lenge på ulike stønader uten at aktive tiltak blir iverksatt.

Tiltak rettet mot sykmeldte omfatter aktiv sykmelding, gradert sykmelding og overføring til Aetat for igangsetting av yrkesrettet attføring. I 2001 benyttet 6,9 prosent av alle sykmeldte arbeidstakere seg av ordningen med aktiv sykmelding. Samme år ble 1,6 prosent av de sykmeldte overført til Aetat for igangsetting av yrkesrettet attføring. Det har vært en svak økning i bruken av disse tiltakene de siste fem årene, størst har økningen vært i bruken av aktiv sykmelding, fra 1,5 prosent i 1996 til 6,9 prosent i 2001.

En stadig større andel av dem som har brukt opp sykepengerrettighetene, går over på rehabiliteringspenger. Tiltak som tilbys mottakere av rehabiliteringspenger omfatter arbeidstrening og graderte rehabiliteringspenger. Det har vært en viss økning i andelen som benytter disse tiltakene de siste tre årene.

Andelen yrkeshemmede som til enhver tid deltar på arbeidsmarkedstiltak var i 2001 om lag 75 prosent av alle registrerte yrkeshemmede. Flere yrkes-

hemmede har det siste året blitt stående i kø i vente- og utredningsfasen før de kommer i gang med arbeidsmarkedstiltak.

Blant ordinært ledige var andelen som deltok på arbeidsmarkedstiltak i 2001 på 14 prosent. For innvandrere var andelen på 25 prosent. Bruken av arbeidsmarkedstiltak måler antall tiltaksdeltakere sett i forhold til summen av helt ledige og tiltaksdeltakere.

I 2001 ble det satt i gang et arbeid med reaktivisering av uførepensjonister. Per 31.8.2002 hadde rundt 11 000 uførepensjonister vært i kontakt med trygdekontorene for å drøfte mulighetene for å komme i arbeid eller trappe opp arbeidsinnsatsen. Av disse ville 3 700 forsøke å komme i jobb. 1 100 har foreløpig lykkes med å komme ut i arbeidslivet, mens 2 300 personer har behov for bistand fra Aetat.

Det foreligger ingen fullstendig oversikt over tiltaksaktiviteten blant mottakere av økonomisk sosialhjelp. Det skyldes at det mangler pålitelige registreringer av det kommunale tiltaksarbeidet. Tall fra 2000 viser at om lag 10 prosent av sosialhjelpsmottakerne deltok på enten ordinære arbeidsmarkedstiltak eller på tiltak for yrkeshemmede. Blant langtidsmottakere av sosialhjelp var andelen som deltok på arbeidsmarkedstiltak i regi av Aetat i overkant av 30 prosent.

Etter omleggingen av stønadsordningene til enslige forsørgere stilles det aktivitetskrav til enslige forsørgere når yngste barn er eldre enn tre år. For å motta stønad stilles det krav om å være i arbeid eller utdanning eller være registrert som arbeidsledig. Mens rundt 66 prosent av alle eneforsørgere som mottar stønader fra folketrygden var under utdanning, i arbeid eller registrert ledige ved utgangen av 1995, gjaldt dette nær 79 prosent i 2001, av disse var 63 prosent i arbeid.

### 5.3.3 Overgang fra midlertidige ytelser til uførepensjon

Lengden på stønadsperioden vil påvirke sannsynligheten for uførepensjonering. Å være ute av arbeidslivet over tid enten p.g.a. av sykdom, sosiale problemer eller ledighet, vil øke risikoen for varig utstøting.

For brukerne kan overganger mellom ulike stønadsordninger oppfattes som en belastning selv om begrunnelsen for overføring fra en ordning til en annen, og eventuelt fra en etat til en annen, kan være å gi brukeren riktig ytelse og riktig tjeneste. Brukernes stønadsperioder forlenges gjennom tidkrevende saksbehandling og overføring mellom etater.

I en nylig gjennomført forløpsstudie går det fram at mange langtidsmottakere av midlertidige ytelser er registrert som stønadsmottakere både i tiden før og tiden etter den observerte stønadsperioden.<sup>21)</sup> Blant personer som har mottatt sykepengene over et halvt år, blant mottakere av rehabiliteringspenger og blant personer på yrkesrettet attføring, skjer det en betydelig overgang til uførepensjon. Blant langtidsmottakere av sosialhjelp er overgangen til uførepensjon mindre. Dette kan blant annet skyldes at sosialhjelpsmottakerne er yngre og at færre av dem fyller de medisinske kriterier for å bli innvilget uførepensjon.

<sup>21)</sup> Nordberg M. og K. Røed (2002): Utstøting fra arbeidsmarkedet og tiltaksapparatets rolle. Rapport 2/2002, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

### *Overgang fra sykepenges og rehabiliteringspenges til uførepensjon*

Undersøkelser kan tyde på at sannsynligheten for uføretrygding ikke øker jevnt med varigheten av sykmeldingsperioden, men er stabil i første delen av perioden for så å begynne å stige etter om lag seks måneder og stige kraftig etter rundt ni måneder. Denne sammenhengen blir sterkere jo eldre arbeidstakerne er.<sup>22)</sup>

Blant personer som avsluttet en langtidssykmelding på seks måneder eller mer, viste det seg at 20 prosent mottok uførepensjon ett år seinere og nesten 30 prosent mottok uførepensjon tre år seinere. Nesten halvparten av de langtidssykmeldte mottok en eller annen form for sykdomsrelatert ytelse eller var registrert ledige tre år etter sykepengeforløpets slutt. Selv for aldersgruppen under 40 år var det bare noe over halvparten som hadde gjort seg uavhengige av stønadssystemet tre år etter en avsluttet langtidssykmelding.

Blant personer som avsluttet en periode med rehabiliteringspenges, var det rundt 40 prosent som ble tilstått uførepensjon innen utgangen av året.<sup>23)</sup>

### *Overgang fra sosialhjelp til uførepensjon*

Blant sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp i seks måneder eller mer var det tre år etter avsluttet langtidsmottak om lag 55 prosent som fortsatt var stønadsmottakere. 15 prosent hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde, 16 prosent var registrert ledige og 24 prosent mottok en sykerelatert ytelse. I den siste gruppen var det 9 prosent som var blitt innvilget uførepensjon etter tre år. Overgang til uførepensjon var som forventet sterkt knyttet til alder. Mens 6 prosent i aldersgruppen under 40 år var innvilget uførepensjon etter tre år, var andelen 27 prosent blant 50-59 åringer.

### *Overgang fra yrkesrettet attføring til uførepensjon*

Statistisk sentralbyrå har kartlagt arbeidsmarkedsstatus for yrkeshemmede et halvt år etter avsluttet attføring. Blant personer som avsluttet yrkesrettet attføring i første halvår 2000 var 34 prosent registrert som lønntakere et halvt år etter, mens 13 prosent var uførepensjonert og 12 prosent mottok rehabiliteringspenges.

Lange trygde- og ledighetsperioder vil påvirke resultatet av yrkesrettet attføring. Av yrkeshemmede som påbegynner et attføringsopplegg var nesten halvparten enten registrert som ledige eller som mottakere av en sykdomsrelatert ytelse tre år før attføringen startet. To år før påbegynt attføring gjaldt dette 60 prosent og ett år før 70 prosent.

Blant nye yrkeshemmede i Aetat i 1999 hadde over 80 prosent enten vært ledige eller mottatt en midlertidig stønad i mer enn seks måneder i femårsperioden før de ble registrert som yrkeshemmede. Så mange som 24 prosent hadde vært ledige eller stønadsmottakere i mer enn tre av fem år. I tillegg kommer vente- og utredningstid i Aetat før tiltak iverksettes.

Tre år etter at yrkesrettet attføring er avsluttet var nesten 60 prosent registrert som ledige eller som mottakere av en sykdomsrelatert ytelse. Av disse

<sup>22)</sup> Gjesdal S. og E. Bratberg (2001): Diagnosis and duration in sickness-absence as predictors for disability pension. Working paper, University of Bergen.

<sup>23)</sup> NOU (2000:27) Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv.

var nesten 30 prosent registrert med uførepensjon. En relativt stor andel kombinerte imidlertid lønnsinntekt med trygd. Om lag 40 prosent var registrert uten lønnsinntekt.

#### *Sammenheng mellom arbeidsledighet og overgang til uførepensjon*

Personer som har vært mye arbeidsledige er mer tilbøyelige til å oppleve sykdom og uførepensjonering. Ved å studere ledighetserfaring blant nye uførepensjonister i 2000 i perioden fra 1989 til 1999, fant man at i aldersgruppen under 40 år hadde 53 prosent vært ledige over et halvt år. Så mange som 17 prosent hadde vært ledige i tre år eller mer. Dette var en betydelig høyere ledighet enn den som ble registrert i en kontrollgruppe. Blant nye uførepensjonister under 40 år hadde 63 prosent vært registrert som yrkeshemmede.

Ordinær ledighet og fravær p.g.a. sykdom eller sosiale problemer henger ofte sammen. Blant nye uførepensjonister under 40 år hadde 43 prosent opplevd arbeidsledighet før det ble registrert et sykdomsproblem. Lange ledighetsperioder øker risikoen for uførepensjonering og lengre fravær fra arbeidslivet p.g.a. sykdom minsker sjansene for å komme tilbake i jobb.

#### **5.3.4 Brukere som mottar bistand fra flere etater samtidig**

I en nylig gjennomført undersøkelse er omfanget av brukere som mottar bistand fra flere etater kartlagt.<sup>24)</sup> I undersøkelsen avgrenses sosialkontorets brukere til mottakere av økonomisk sosialhjelp. Denne gruppen utgjør det store flertallet av sosialkontortjenestens brukere. Trygdeetatens brukere omfatter i undersøkelsen mottakere av sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon. Denne avgrensningen betyr at bare et mindretall av trygdeetatens brukere er omfattet av undersøkelsen. Aetats brukere er definert som arbeidsledige, med og uten dagpenger, og yrkeshemmede, både med og uten attføringspenger. Fleretatsbrukere er i kartleggingen definert som:

- sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde som er registrert som ledige eller yrkeshemmede i Aetat
- mottakere av sykepenger, rehabiliteringspenger eller uførepensjon i trygdeetaten som er registrert som ledige eller yrkeshemmede i Aetat
- mottakere av dagpenger eller attføringspenger i Aetat som mottar supplerende sosialhjelp
- mottakere av sykepenger, rehabiliteringspenger eller uførepensjon i trygdeetaten som mottar supplerende sosialhjelp

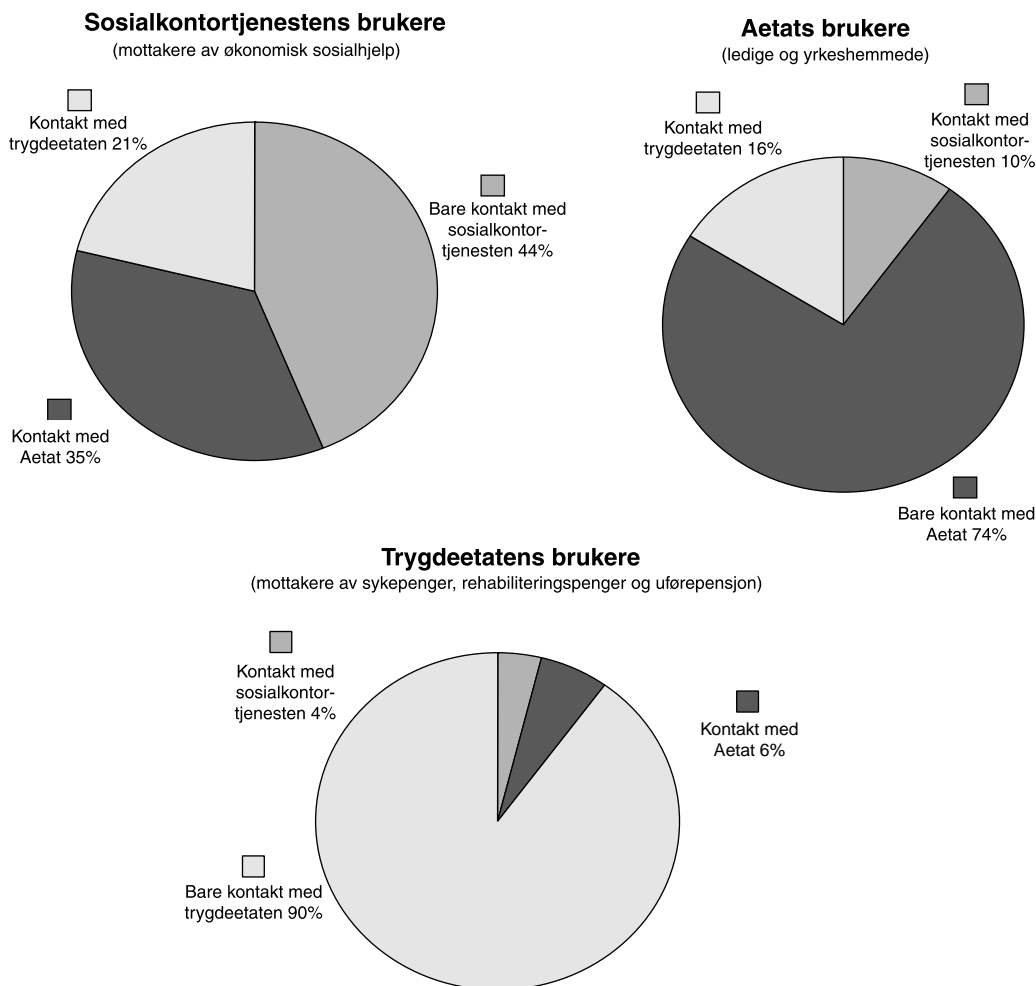
Fleretatsbrukere er definert som brukere som er registrert i to etater samtidig. Personer som er brukere av alle tre etatene er ikke kartlagt, men anslag indikerer at dette er en liten gruppe på i underkant av 1 000 personer.

#### *Sosialkontorets brukere*

Blant mottakere av økonomisk sosialhjelp var 56 prosent registrert som brukere av trygdeetaten og Aetat (figur 5.1). Av disse var 35 prosent registrert som brukere av Aetat. I denne gruppen inngår det både dagpengemottakere og mottakere av attføringspenger som får supplerende sosialhjelp, og perso-

<sup>24)</sup> Upublisert materiale, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, 2002

ner med sosialhjelp som hovedinntektskilde som får bistand av Aetat. 21 prosent av sosialhjelpsmottakere var registrert i trygdeetaten som sykepengemottakere, mottakere av rehabiliteringspenger eller uførepensjonister. Sosialtjenestens fleretatsbrukere utgjorde til sammen rundt 23 000 personer av i alt 42 100 registrerte sosialhjelpsmottakere i november 2000.



Figur 5.1 Brukere med bistand fra en eller flere etater

### Aetats brukere

Blant alle Aetats brukere var 16 prosent registrert som brukere av trygdeetaten og 10 prosent var registrert som mottakere av økonomisk sosialhjelp (figur 5.1).

Aetat hadde til sammen om lag 42 000 brukere som var fleretatsbrukere.

Rundt 11 prosent av de ordinært ledige mottok sosialhjelp i 2000. Blant yrkeshemmede var 10 prosent registrert som sosialhjelpsmottakere.

### Trygdeetatens brukere

Blant mottakere av sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon var 6 prosent registrert som ledige eller under yrkesrettet attføring i Aetat, mens 4 prosent var registrert med økonomisk sosialhjelp (figur 5.1).

Trygdeetaten hadde til sammen om lag 40 000 brukere som var fleretatsbrukere.

Rundt 13 000 sykepengemottakere var registrert i Aetat som enten ordinært ledige eller yrkeshemmede i 1997. Det utgjorde ca. 10 prosent av alle som mottok sykepenger. Blant uførepensjonister og mottakere av rehabiliteringspenger var det rundt 4-5 prosent som var registrert som brukere av Aetat.

Blant mottakere av rehabiliteringspenger fikk rundt 11 prosent sosialhjelp; blant uførepensjonister 4 prosent og blant sykepengemottakere mottok rundt 2 prosent sosialhjelp.

## 5.4 Brukernes erfaringer

---

Brukernes erfaringer er belyst gjennom Norsk Gallups årlige brukerundersøkelser, etatenes egne brukerundersøkelser og andre studier med en mer kvalitativ tilnærming. Sistnevnte tar i større grad for seg enkeltgrupper som har behov for bistand fra flere etater.

### 5.4.1 Tilbakemeldinger gjennom brukerundersøkelser

Systematiske brukerundersøkelser gir forvaltningen informasjon om innbyggernes preferanser, behov og interesser. For offentlige etater som ikke opererer i et marked der brukeren kan vise sin mening ved å velge andre løsninger eller leverandører, er brukerundersøkelsene viktige for å gi nødvendige korrektiler til den som er leverandør av tjenesten.

Brukerundersøkelsene gir ikke et direkte svar på hvilken organisering av tjenestene som vil være best for brukerne. Men de brukerundersøkelser som er gjennomført for Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten gir klare indikasjoner på hvor oppmerksomheten må rettes. Generelt kan en si at svarene i undersøkelsene særlig peker på:

- at selve kontakten med og måten den enkelte saksbehandler møter brukeren på, er av stor betydning
- at en del brukere opplever lite individuell behandling og fleksibilitet i tjenestetilbudet, og et regelverk som tar for lite hensyn til den enkeltes problemer
- mange brukere etterlyser bedre informasjon
- en del brukere opplever dårlig tilgjengelighet til saksbehandler
- saksbehandling og avklaring av ytelser tar for lang tid

Brukerundersøkelser som er gjennomført viser at det offentlige støtteapparatet har klare forbedringspunkter dersom brukerne skal bli fornøyd. Det er likevel ikke realistisk å ha som mål at alle brukere fullt ut skal være fornøyd med sitt møte med det offentlige tjenesteapparatet. Alle de tre etatene vil i varierende grad måtte sette krav til, og begrensninger for, stønadsutforming og tjenestetilbud. Brukerne vil derfor ofte kunne være misfornøyd med saksbehandlingsresultatet.

For at brukerne skal kunne vurdere kvaliteten på tjenestene og si noe om service, er det nødvendig at de kjenner til og har kunnskap om hvilke tjenester virksomheten skal yte. Generelt viser undersøkelser at brukere eller mottakere av tjenester ofte har lite informasjon om hvilken bistand de kan få.



Norsk Gallup har foretatt nasjonale standardiserte befolknings- og brukerundersøkelser blant et bredt utvalg fra alle landets kommuner siden 1992. Disse undersøkelsene gir sammenlignbare data om brukernes erfaringer med etatene. I tillegg gjennomfører Norsk Gallup mer omfattende brukerundersøkelser på oppdrag fra trygdeetaten og kommunene som er spesielt tilpasset trygdeetaten og sosialkontortjenesten. I disse undersøkelsene har en lagt vekt på å differensiere mellom ulike grupper av brukere og deres ulike erfaringer og behov. Aetat har gjennomført egne brukerundersøkelser.

### *Brukertilfredshet med offentlige tjenester*

Norsk Gallups undersøkelse av befolkningens vurdering av de offentlige tjenestetilbudene omfattet brukernes vurdering av 52 tjenester. Totalinntrykket fra disse undersøkelsene er at flere er fornøyd enn misfornøyd. Det er imidlertid tegn til at tilfredsheten har gått noe ned de siste årene. I en internasjonal sammenheng ligger brukertilfredsheten i Norge på et høyt nivå. Sammenlignet med andre tjenestetilbud viser undersøkelsen at brukerne gir arbeidskontor og sosialkontor en lav kvalitetsskåre. I undersøkelsen fra 2000 rangerte brukerne arbeidskontoret på 52. og siste plass og sosialkontorene på 50. plass. Trygdeetaten kom bedre ut med 25. plass. For sosialtjenesten og Aetat var det omtrent like mange brukere som var misfornøyde som fornøyde.

Resultatene viser at bare 23 prosent er godt fornøyd med Aetat (31 prosent er misfornøyd) og 30 prosent er godt fornøyd med sosialkontortjenesten (37 prosent er misfornøyd), mens andelen som er godt fornøyd ved trygdekontoret er 48 prosent (12 prosent misfornøyd). Trygdekontoret får en kvalitetsskåre på 65 på en skala fra 0 til 100. Aetat og den kommunale sosialkontortjenesten skårer atskillig lavere, henholdsvis 45 og 47.

Utviklingen i brukertilfredshet over tid er noe ustabil for Aetats vedkommende mens den er stabil for sosialkontorets del. Trygdekontoret opplever en merkbart økende grad av tilfredshet fra 1997 til 2000. Hovedkonklusjonen fra de standardiserte undersøkelsene er at særlig tre dimensjoner er viktige for brukerne: tjenestens kjerneytelse, samhandling mellom ansatt og bruker og ansattes faglige dyktighet.

### *Brukerne av trygdeetaten*

Norsk Gallups delundersøkelse av trygdeetaten viser at brukerne var mest fornøyd med personalets serviceinnstilling og deres evne til å snakke et forståelig språk. Saksbehandlers faglige dyktighet og saksbehandlingsresultatet rangeres også høyt. Minst tilfreds er brukerne med saksbehandlingstiden og informasjonen. Kontaktform (personlig, skriftlig eller telefonisk) påvirker ikke brukernes oppfatning av trygdekontoret.

Mest tilfreds er de som har saker om alderspensjon eller etterlattepensjon. De som har saker om tilbakeføring til/oppstart av yrkesaktivitet, atfføringspenger og syke- /rehabiliteringspenger er mindre tilfredse. Dette kan dels forklares ved at alderspensjon er en rettighetsbasert ytelse, mens saker om atfførings-, syke- og rehabiliteringspenger innebærer en større mulighet for avslag på krav om stønad, og generelt er områder hvor brukerne har et større informasjonsbehov.

Brukere som har kontaktet trygdekontoret med hensyn til sykdomsrelaterte ytelser og hvor utfallet av saken i utgangspunktet er mest uklart, er minst fornøyd med saksbehandlingstid, ventetid, innlevelse og oppfølging. Brukere som er i kontakt med trygdekontoret i forbindelse med attføring er spesielt misfornøyd med informasjon og ventetid. Brukere som har kontaktet trygdekontoret på grunn av tilbakeføring til/oppstart av yrkesaktivitet, er minst fornøyd med tilgjengelighet og saksbehandlers innlevelse og oppfølging. Uføretrygdede er mer positive i sin vurdering enn personer på sykepenger eller attføring.

Trygdeetaten gjennomfører nå en brukerundersøkelse blant gruppen syk-meldte, mottakere av rehabiliteringspenger og uførepensjonister.

Trygdekontorene i småkommunene scorer høyere på alle enkeltfaktorer enn trygdekontor i større kommuner. Det kunne forventes at små kommuner med få ansatte har visse ulemper i forhold til fagmiljøets styrke, men de små kommunene kommer ikke dårligere ut når det gjelder vurdering av saksbehandlingsresultatet og saksbehandlers faglige dyktighet. Tallene kan med andre ord tolkes dithen at små kontorer oppleves å ha en bedre tilgjengelighet, men ikke dårligere kompetanse. Dette kan ha sammenheng med at små kontorer har et nærmere kjennskap til den enkelte bruker. Det kan også ha sammenheng at brukernes behov for tjenester er forskjellig på små steder og i større byer.

#### *Brukerne av sosialkontoret*

Norsk Gallups delundersøkelse av sosialkontorets brukere viser at brukerne er mest fornøyd med personalets evne til å snakke forståelig, muligheten til å snakke uforstyrret, personalets tilgjengelighet og skrankepersonalets serviceinnstilling. Minst fornøyd er de med saksbehandlingstiden, forutsigbarheten under saksbehandlingen og med den informasjonen som blir gitt. Som for trygdekontoret er tilfredsheten gjennomgående størst i de minste kommunene.

En sammenligning av resultatene i trygdeetaten og sosialetaten viser at det er med hensyn til saksbehandlingsresultatet at vurderingene spriker mest. Mens bare 32 prosent av brukerne ved sosialkontoret var tilfreds med saksbehandlingsresultatet, var tilsvarende andel blant brukerne ved trygdekontoret på 52 prosent.

Forklaringen på denne forskjellen avspeiler sannsynligvis at det dreier seg om ulike tjenestetilbud hvor klientenes rettigheter varierer. Der man har klarere rettigheter kan man også forvente at det er større samsvar mellom saksbehandlingsresultatet og klientens forventninger.

På enkelte sosialkontor i storbyene er det gjennomført undersøkelser med åpne svaralternativ, dvs. at klientene har kunnet skrive med egne ord hva de er fornøyd eller misfornøyd med. Disse undersøkelsene viser at tema som går igjen i kommentarer fra brukerne i første rekke er knyttet til misnøye med tilgjengelighet og saksbehandlingstid. Et annet gjennomgangstema er saksbehandlers/betjeningens personlige service og imøtekommenhet. Kommentarene er både positive og negative. En tolkning av dette kan være at flaskehal-sen ikke nødvendigvis ligger i den personlige service hver og en får, men at det heller er et kapasitetsproblem ved kontoret.

*Brukere av Aetat - arbeidssøkere*

Aetat har siden 1995 gjennomført årlige brukerundersøkelser både overfor arbeidssøkere og arbeidsgivere. Sammenlignet med Gallups undersøkelse fra 2000 er andelen fornøyde større og andelen misfornøyde mindre i Aetats egen undersøkelse. Undersøkelsene skiller mellom tiltaksdeltakere, minoritetsspråklige og yrkeshemmede som egne grupper. Undersøkelsene viser gjennomgående at brukerne av arbeidskontoret er mer fornøyd enn misfornøyd med den servicen de har fått. I løpet av hele perioden har andelen som er fornøyd med det helhetlige servicetilbudet ligget i overkant av 60 prosent.<sup>25)</sup>

Andelen som oppgir at de har fått informasjon om ledige stillinger ved Aetat har imidlertid gått betraktelig ned i løpet av de siste årene. Mens det i 1999 var 62 prosent som svarte ja på dette spørsmålet, er den tilsvarende andelen i 2001 falt til 38 prosent. Det er også færre som har mottatt informasjon om jobbsøking. I 2000 hadde 45 prosent mottatt informasjon om jobbsøking, mot 58 prosent i 1999. Dette kan ha sammenheng med kapasitetsproblemene i Aetat de siste årene, noe som har ført til at mer av tiden har gått med til utbetalinger og mindre til personlig veiledning av klienter.

Et viktig virkemiddel for Aetat er å bistå i utarbeiding av handlingsplaner for ulike brukergrupper. Mens det i 1999 var omtrent halvparten av de helt ledige som hadde fått utarbeidet en handlingsplan, var denne andelen redusert til 33 prosent i 2000. Av de yrkeshemmede er det omtrent 85 prosent som svarer at de har en handlingsplan både i 1999 og 2000. Gjennomgående viser undersøkelsene at de som har fått utarbeidet egne planer er mer tilfredse enn andre brukere.

Undersøkelsen fra 2001 viser at det er yrkeshemmede som er mest fornøyd med Aetats service (68 prosent), noe som også kan forklares ved at disse gjerne får mer rådgivning og veiledning enn andre arbeidssøkere. Behovene for mer aktiv veiledning varierer, sannsynligvis er det de «tyngste» klientene som har det største behovet for personlig kontakt og veiledning.

Innenfor arbeidsmarkedspolitikken prioriteres visse brukergrupper. Yrkeshemmede har de siste par årene vært høyt prioritert. Denne satsningen på yrkeshemmede synes å ha ført til mindre veiledning og informasjon til ordinære arbeidssøkere. Dersom en skiller mellom gruppene viser undersøkelsen større andel fornøyde brukere blant yrkeshemmede enn blant øvrige arbeidssøkere. Minoritetsspråklige er også mer fornøyde enn andre.

En tolkning kan være at brukere som ikke kommer inn under de definerte satsningsgruppene ikke alltid får den servicen de har behov for. Det samme gjelder personer som til tross for at de er blant de prioriterte brukerne, ikke har forutsetninger for å opptre aktivt og delta i utarbeiding av handlingsplaner, eller aktivt å tilegne seg informasjon om forholdene på utdannings- og arbeidsmarkedet.

De siste undersøkelsene viser at kun en liten andel sier de ofte har problemer med å forstå informasjonen (fremmedspråklige, lav utdanning, unge), mens rundt 20 prosent har problemer med å forstå informasjonen noen ganger. I undersøkelsen fra 2000 er de internettbaserte formidlingskanalene også

<sup>25)</sup> På en skala fra 1-6 defineres verdiene 4-6 som å være fornøyd. På den samme skalaen defineres 5-6 som å være svært fornøyd og 1-2 misfornøyd.

vurdert. Her svarer 80 prosent at de er fornøyd med internettjenesten generelt, mens 85 prosent er fornøyd med jobbsøkertjenesten på Internett.

I 2001 var det 71 prosent som svarte at de opplevde å bli møtt med respekt ved arbeidskontoret.

#### *Brukere av Aetat - arbeidsgivere*

Arbeidsdirektoratet utfører årlige brukerundersøkelser overfor arbeidsgivere med spørsmål om bruk av etatens tjenester. Utvalget her er basert på Aetats register over arbeidsgivere som har utlyst ledige stillinger via Aetat direkte (18 prosent) eller via aviser og tidsskrifter som Aetat har «klippet» utlyste stillinger fra. I en undersøkelse fra 1995 oppga 3/4 av arbeidsgiverne som hadde utlyst stillinger at de hadde vært i kontakt med et arbeidskontor. Halvparten av dem igjen oppga at motivet var å rekruttere til ledige jobber. Nesten like mange kontakter etaten fordi de har personer på arbeidsmarkedstiltak. Andre grunner til at de hadde tatt kontakt var for å få informasjon om bedriftsrettede tiltak (bedriftsintern opplæring eller attføring), for å få generell informasjon og i forbindelse med permitteringer/masseoppsigelser.

Gjennomgående er arbeidsgiverne fornøyd med servicen fra arbeidskontoret. Av bedriftene som hadde hatt kontakt med etaten i forbindelse med rekruttering til ledige jobber var 58 prosent fornøyd, mens 13 prosent var misfornøyd. Av de som hadde hatt personer på arbeidsmarkedstiltak, svarte 75 prosent at de var fornøyd mens 8 prosent var misfornøyd.

Arbeidsgivere som har mottatt rekrutteringsbistand i form av at arbeidskontoret velger ut arbeidssøkere som bedriften kan kontakte, eller at arbeidssøkere blir bedt om å kontakte bedriften, er gjennomgående godt fornøyd med tjenestene ved Aetat. I undersøkelsen fra 1997 var det 80 prosent av arbeidsgiverne som svarte at de ønsket å benytte rekrutteringsbistanden om igjen. Det var svært få som svarte at de ikke hadde benyttet seg av et slikt tilbud, fordi de hadde dårlige erfaringer med Aetat (4 prosent). En viktig begrunnelse for de som ikke ønsket å benytte Aetat igjen var at arbeidskontoret ikke maktet å formidle de beste søkerne til stillingen. Dette kan indikere at de Aetat rekrutterer kanskje ikke har et like godt renommé som andre arbeidssøkere.

Sammenstiltes brukerundersøkelsene rettet mot arbeidssøkere og arbeidsgiverne, illustrerer dette dilemmaet ved å tjene ulike interesser. På den ene siden skal etaten samhandle med og tilby kvalifisert arbeidskraft til arbeidsgiverne, og på den andre siden skal den håndtere arbeidssøkere med helsemessige og sosiale problemer. Dette motsetningsforholdet finner vi ikke i andre etater, bortsett fra at dilemmaet lett kan forplante seg videre til forholdet mellom Aetat og de andre velferdsetatene.

#### **5.4.2 Brukererfaringer - studier av enkeltgrupper med sammensatte hjelpebehov**

Verken Norsk Gallups undersøkelser eller etatenes egne brukerundersøkelser sier noe spesifikt om hvordan brukerne opplever samarbeid mellom etatene. Andre evalueringer og forskningsstudier med en mer kvalitativ tilnærming har sett på enkeltgrupper som ofte har behov for mer helhetlig bistand.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet tok i år 2000 initiativ til et toårig forsøk med et brukerkontor for personer som trenger helse- og sosialtjenester og kontakt med trygdekontor og Aetat. I årsrapporten fra forsøket med Brukerkontor i Oslo heter det at brukerne

«uttrykker ofte frustrasjon over at de ikke får en helhetlig og samordnet bistand. -- Det er ulike grunner til at brukerne blir «kasteballer». Selv om etatene ønsker å samarbeide om brukerens sak, kan lovverk og mangel på virkemidler eller myndighet vanskeliggjøre samarbeidet. I andre tilfeller blir brukeren kasteball fordi etatene ikke klarer å samarbeide og finne helhetlige løsninger til beste for brukeren. I enkelte tilfeller handler det om «huller» i regelverket, det finnes ingen ordning som fanger opp brukeren. Noen brukere opplever å bli sendt til en annen etat eller kontor i håp om at noen andre kan løse brukerens sak. Det er med andre ord både strukturelle, organisatoriske og menneskelige faktorer som gjør brukerne til «kasteballer»».

Studiene som har sett på enkeltgrupper med sammensatte behov understreker betydningen av god informasjon, tilgjengelighet og mulighetene for individuell behandling og fleksibilitet i tjenestene. Spesielt understrekes nødvendigheten av god og brukertilpasset informasjon. De viser også at enkelte brukere kan ha større behov for personlig oppfølging og veiledning enn det de får i dag. Undersøkelsene peker også på behovet for en god brukerorientering i førstelinjen. Det er nødvendig med en helhetlig kunnskap om stønader og tiltak.

### *Enslige forsørgere*

Enslige forsørgere er en gruppe som ofte søker tjenester og ytelser ved alle tre etatene. Da stønadsordningen for enslige forsørgere ble lagt om i 1998, var det et mål å få til et tettere samarbeid mellom etatene. En evaluering av reformen viser at kun 10 prosent av disse brukerne svarer at de har inntrykk av at det foregår samarbeid.<sup>26)</sup> Dette til tross for at brukerne har hatt en ganske omfattende kontakt med hver av de tre etatene. Svarene viser at i de tilfellene det er samarbeid, formidles det sjelden til klientene.

Samme undersøkelse viste at enslige forsørgere i liten grad fikk hjelp til å komme i arbeid fra Aetat. Enslige forsørgere erfarer at tilbud som yrkesveiledning, hjelp med jobbsøknader, yrkesrettede kurs, tilbud om praksisplass og ordinære arbeidstilbud ikke blir gitt, og svært få opplever at arbeidskontoret har betydd noe vesentlig for at de har kommet i jobb eller vil komme i jobb i framtiden. Dette kan ha sammenheng med at enslige forsørgere ikke har vært en prioritert gruppe hos Aetat, mens trygdeetaten etter omleggingen av stønadsordningen har satset mye på denne gruppen.

Undersøkelsen viser videre at en del oppfatter velferdstjenestene som utilstrekkelige når de har behov for ekstra bistand ved kriser og uforutsette situasjoner. De mener at saksbehandlerne i trygdeetaten ønsker å yte hjelp, men

<sup>26)</sup> Fjær, Svanaug, Liv Syltevik og Renate Storetvedt Lien (2001) Enslige forsørgere - holdninger og praksis etter reformen.

er forhindret av regelverket. Sosialkontorets begrunnelser oppfattes som urimelige.

### *Yrkesrettet attføring*

Yrkesrettet attføring er et område hvor tett samordning mellom etatene er sterkt påkrevd. Enkelte undersøkelser viser at dette ikke synes å fungere godt nok for brukeren som opplever systemet som dårlig koordinert. I følge brukerne har etatene ulike løsningsforslag og oppfatninger om problemene.

En undersøkelse av yrkesrettet attføring for personer med psykiske lidelser viste at klientene som var intervjuet (26 personer), i liten grad rapporterte om samarbeid mellom etatene.<sup>27)</sup> Mange hadde problemer med å vite hvilket «regime» de til enhver tid hørte inn under, og det brukerne la mest vekt på, var å få en tettere oppfølging.

I samme undersøkelse gis det uttrykk for at manglende informasjon er et problem, den informasjonen som gis avhenger av brukernes evne til å stille de riktige spørsmålene. Det oppfattes også som et problem at brukerne må forholde seg til stadig nye personer og må fortelle sin historie flere ganger.

I en annen undersøkelse fra 1997 som har sett på tilfredshet og medvirkning hos brukere i attføringsapparatet, svarte om lag 1/5 at overgangen fra trygdekontor til arbeidskontor hadde hatt negative konsekvenser. Dette var først og fremst knyttet til den personlige servicen de hadde fått. 4 av 5 som var kommet over i attføring mente tilbudet var i samsvar med egne ønsker eller interesser, men samtidig mente bare omtrent halvparten at tilbudet var tilpasset deres behov.<sup>28)</sup>

Den samme undersøkelsen pekte på at avstanden mellom arbeidsmarkedsetatens krav til motivasjon og egeninnsats på den ene siden, og mange av brukernes manglende tro på egne evner og egne handlingsmuligheter på den andre, er et problem. Ulike brukergrupper erfarte tett kontakt og oppfølging forskjellig. Individuell oppfølging innebar utarbeiding av handlingsplan og mer personlig kontakt. Gruppen som tilfredsstilte kravet til egenaktivitet dro god nytte av tett oppfølging. For gruppen som ikke var motivert for slike tiltak, kunne kravet om egeninnsats virke ekskluderende og det var vanskelig å opprette tett oppfølging.

Flere undersøkelser viser, på samme måte som de nasjonale Gallupundersøkelsene, at manglende informasjon er et problem. Brukerne opplever økt grad av service dersom informasjonen er god. Det er også et funn at bedre informasjon kan skape mer realistiske forventninger og oppfatninger hos brukerne om hva de skal igjennom. Attføringstiltak synes å framstå som et område der brukerne har stort behov for informasjon, men også det området der mange har problemer med å forstå, spesielt den skriftlige informasjonen.

<sup>27)</sup> Bergsgard, N. A, og Løyland, K. (1998): Yrkesrettet attføring av personer med psykiske lidelser, rapport 137, Telemarksforskning-Bø.

<sup>28)</sup> Jessen, Jorun T. (1997): Brukere i attføringsapparatet. Tilfredshet og medvirkning. NOVA Rapport

### *Samarbeid og oppfølging av sosialhjelpsmottakere*

I 1994 ble det foretatt en større kartleggingsundersøkelse der 38 sosialsentra i Oslo kommune inngikk.<sup>29)</sup> Studien viste at 34 prosent av brukerne ble henvist til andre etater og at det faktisk foregikk samarbeid. Undersøkelsen viste at tilliten til sosialkontoret er forholdsvis lav: vel 40 prosent hadde full tillit til at saksbehandlerne behandler saken riktig i forhold til gjeldende lover og regler. En like stor andel mente de hadde hatt lite utbytte av sin kontakt med sosialtjenesten. Kun en av fem prosent erfarte å ha innflytelse i egen sak. Vel 50 prosent var usikre på om taushetsplikten overholdes.

Enkelte studier har sett nærmere på utfordringene knyttet til oppfølging av brukerne. En evaluering av sosialtjenesten i Bergen viste at situasjonen i 1997 var slik at brukerne, og særlig langtidsmottakere av sosialhjelp, opplevde kontakten med sosialkontoret som preget av utilgjengelighet, liten involvering i deres helhetlige situasjon, manglende kontinuitet og lite oppfølging.<sup>30)</sup> Mange var passive mottakere av stønad, de hadde psykiske plager knyttet til håpløshet, apati, depresjon, sosial isolering og usynlighet overfor sosialtjenesten. Sosialtjenesten satte på dette grunnlaget inn ressurser for å snu spiralen. Individtilpasning, økt tilgjengelighet, mer tid til hver enkelt, kontinuitet og brukerdeltakelse i beslutninger var viktige ingredienser.

Responsen på denne snuoperasjonen viste et dilemma som oppstår når samhandlingen mellom bruker og apparat blir tett og angår et bredt spekter av brukerens livssituasjon. På den ene siden ble den økte oppfølgingen verdsett av brukerne, og hovedtendensen var at brukerens rolle endret seg fra en passiv mottaker til aktiv deltaker. Men på den annen side oppstod det motstand: Sosialkontoret fikk mer makt enn når de kun behandlet søknader om økonomisk støtte. Brukerne kunne erfare den økte involveringen som brysom, provoserende eller umyndiggjørende. Tiltakene ble oppfattet positivt dersom det skjedde gjennom dialog, var fleksibel og basert på et tillitsforhold mellom bruker og saksbehandler.

### *Innvandrere/flyktninger*

Innvandrerbefolkningen er relativt ung, og få har nådd pensjonsalder. Innvandrerne har også i mindre grad opparbeidet seg rettigheter i folketrygden enn befolkningen for øvrig. Innvandrere utgjør derfor en større andel av den totale brukergruppen for Aetat og sosialkontorene enn deres andel av befolkningen skulle tilsi, mens de i trygdeetaten trolig utgjør en mindre andel. Innvandrere har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, og vil derfor søke bistand hos Aetat. Statistikk og forskning viser at flyktninger har vanskelig for å få innpass i arbeidslivet de første årene etter bosetting i Norge, og de har derfor vært henvist til sosialhjelp. De evalueringer som er gjort av innvandreres kontakt med velferdstjenestene dreier seg først og fremst om flyktingenes erfaringer.<sup>31)</sup>

Den foreliggende forskningen viser at få flyktninger lykkes i å finne innpass i arbeidslivet den første femårsperioden. Dermed er de henvist til sosialtjenesten. En undersøkelse av erfaringer og behov i møte med det offentlige

<sup>29)</sup> Oslo Kommune: Klientenes syn på sosialtjenesten - en brukerundersøkelse gjennomført på 38 sosialsentra i Oslo i juni 1994. Delrapport fra Program for utvikling av sosialtjenesten.

<sup>30)</sup> Skilbrei, Birger (2000): Fra mottaker til deltaker. Nordlandsforskning rapport nr. 13 2000

viser at flyktninger opplever det som et nederlag at ingen vil betale for deres arbeidskraft og kompetanse, og møtet med sosialkontoret blir en ydmykende påminnelse om egen utilstrekkelighet. Erfaringen veksler mellom opplevelsen av å bli behandlet nedlatende av de ansatte til takknemlighet over å få hjelp.

Ifølge en undersøkelse av minoriteters møte med sosialkontoret var opplevelsen av å bli urettferdig behandlet av sosialkontoret utbredt. Flyktningene etterlyste behandling ut fra sin spesielle situasjon. De opplevde at utfallet av søknader var avhengig av den enkelte saksbehandler. Ifølge disse flyktningene ble den økonomiske stønaden dermed tilfeldig og urettferdig. Den samme undersøkelsen viste at flyktninger spesielt har problemer med å forstå innholdet i den skriftlige informasjonen.

I en undersøkelse har en gruppe flyktninger kommet med forslag til forbedringer av sosialtjenesten. Det viktigste ligger i å forbedre kommunikasjonen, ved at sosialarbeideren viser interesse for den enkeltes unike historie og erfaringsbakgrunn. De ønsker å få snakke om hvordan de takler hverdagen, om hvordan det står til med familien og problemer som angår ikke-økonomiske forhold. Flyktningene foreslår videre at sosialkontoret som «kassakontor» burde skilles fra det sosialfaglige. De ønsker å snakke med en person om økonomi og en annen om øvrig hjelp.

I en kvalitativ undersøkelse av flyktnings møter med blant annet arbeidskontoret blir arbeidskontoret oppfattet som en ren registreringsentral for arbeidsledige. Det er et stort misforhold mellom den hjelpen de forventer for å komme i arbeid og den mangelen på initiativ de erfarer fra arbeidskontorets side. Mange av flyktningene hadde erfart at de ikke oppnådde arbeid ved selv å være initiativrike og søke arbeid. Når arbeidskontoret forholder seg passivt, er oppfatningen at arbeidskontoret ikke gjør jobben sin.

### *Synspunkter fra brukerorganisasjonene*

Blant brukerne av de tre tjenestene skiller funksjonshemmede seg ut som brukere som er organisert, aktive og som ytrer seg som gruppe gjennom ulike fora. Arbeidsledige og brukere av sosialtjenesten opplever sannsynligvis sin situasjon som midlertidig, og de er derfor i langt mindre grad organisert i brukerorganisasjoner.

Statens råd for funksjonshemmede peker på at alle offentlige etater må ta utgangspunkt i brukernes perspektiv på hva brukeren trenger for å oppnå full deltakelse i samfunnet. Rådet mener det er behov for samordning av tiltak, og at den enkelte må få tilbud om en individuell koordinator. Det er et stort behov for helhetlig kunnskap om stønader og tiltak knyttet til arbeid og fritid hos de saksbehandlerne som møter brukeren i førstelinja. Dette kan løses både gjen-

<sup>31)</sup> Djuve, Anne Brit og Kåre Hagen (1995): Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo. Faforapport 184 Blom, Svein: Holdninger til innvandrere og innvandringspolitikk. Notat SSB (95/49) Oslo Reve, Gro (1997): Trygdeetatens «møte» med brukerne. Prosjekt-oppgave 1997. Ett-års videreutdanning i ledelse og organisasjonsutvikling i Trygdeetaten. Høgskolen i Bodø. Ørvig, Kjersti (1997): Minoriteters møte med sosialkontoret, Delrapport 1, Tidvise Skrifter, Samfunn og helse, Høgskolen i Stavanger Ytrehus, Line og Haci Akman (1998): Avmakt. Flyktnings erfaringer og behov i møte med det offentlige. KS Forskning, Program for storbyrettet forskning.



nom sammenslåing av etater eller samlokalisering av etatene. Uansett valg av modell er det viktig at brukeren møter én person, og slipper å legge fram historien sin flere ganger for flere personer. En individuell koordinator er også viktig for å hindre at videre tilvising til annen etat, blir erstattet av videre tilvising innen egen etat. Denne personen må ha ansvar for å koordinere et helhetlig tilbud som omfatter alt fra hjelp i hjemmet til tilrettelegging av arbeidsplassen og transport mellom arbeidsplassen og hjemmet. Rådet viser til forskrift for individuelle planer som de mener bør hjemles i flere lover enn helselovene.

En individuell koordinator skal ha en helhetlig oversikt over virkemidlene og skal kunne gjennomføre saksbehandling på et saksfelt i samarbeid med brukeren av tjenestene og med andre saksbehandlere og behandlere, og kunne koordinere nødvendige og hensiktsmessige tiltak i samarbeid med brukeren. Den funksjonen kan ikke ligge hos en generalist i front. Personen i skranken skal være veiviser.

Rådet mener at det er et stort behov for samordning av regelverkene for å gi brukeren et mest mulig helhetlig tilbud. En individuell plan må omfatte alle virkemidler og innholdet må være bindende for alle etater og instanser. Rådet legger vekt på at funksjonshemmede må få samme muligheter på arbeidsmarkedet som andre. Formelle bindinger i regelverket må nedtones i forhold til individuell tilpasning på arbeidsplassen, samtidig som det er viktig å sikre de individuelle rettighetene til økonomiske stønader og tjenester. Arbeidsgiverne må få reelle insentiver til å redusere langtidssykmeldinger og hindre utstøting fra arbeidslivet. Arbeidsgiverne må få et økt ansvar, også økonomisk.

## 6 utfordringer og mål

### 6.1 Hovedutfordringene

---

I det norske velferdssamfunnet er fattigdom og sosiale problemer redusert til et lavt nivå både om vi sammenligner med vår egen historie og med utviklingen i andre land. Samlet sett er levekår og livskvalitet i Norge god. Det har lyktes å kombinere et godt utbygd sosialt trygghetssystem med høy sysselsetting. Dette er resultatet av et fruktbart samspill mellom privat og offentlig virksomhet. Likevel står vi overfor klare utfordringer i velferdspolitikken. Et lite mindretall faller utenfor de sosiale sikkerhetssystemene og lever i fattigdom. Vi opplever en sterk vekst i tallet på mottakere av offentlige stønader i yrkesaktiv alder, samtidig som det er mangel på arbeidskraft i mange sektorer. Brukerne av velferdsordningen føler i mange tilfeller at ordninger, arbeidsmåter og organisering ikke er nok rettet mot deres individuelle behov.

Skal velferdsnivået i Norge opprettholdes og forbedres i framtiden, må derfor politikken tilpasses og justeres i lys av de erfaringer en har høstet og de krav nye utfordringer setter. Regjeringen har i *St.meld.nr.6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom*, analysert og trukket opp en strategi for å møte fattigdomsproblemet. I denne meldingen setter Regjeringen søkelyset på de sentrale utfordringene det norske velferdssamfunnet står overfor på områdene sysselsetting og inntektssikring, og den legger fram en strategi for organisatoriske reformer på disse områdene.

Kapitlene foran avdekker klare svakheter ved dagens velferdsordninger og organisering. Tre utfordringer står sentralt: sterk stønadsvekst, for sen igangsetting av aktive tiltak og en del brukermisnøye med det tilbudet brukerne møter i dag.

Kapittel 4 viser at det har vært en langvarig og sterk vekst i det samlede tallet på stønadsmottakere i yrkesaktiv alder. Det er særlig for inntektstrygder knyttet til helseproblemer vi finner veksten (sykepenge, rehabiliteringspenge, attføringspenge og uførepensjon). Veksten har også foregått i perioder med stor mangel på arbeidskraft, samtidig som helsetilstanden i befolkningen er blitt bedre. Denne stønadsveksten representerer et hovedproblem for norsk økonomi og velferdspolitik de kommende årene. Mye av veksten skyldes forhold som ligger utenfor forvaltningens kontroll. En viktig faktor er befolkningsvekst i de aldersgruppene hvor risikoen for uførepensjon er stor. En annen forklaringsfaktor er at raske omstillinger i økonomien stiller større krav til yrkesmessig og geografisk mobilitet, og de som har noe nedsatt arbeidsevne kan ha hatt vansker med å klare disse omstillingene. For middelaldrende arbeidstakere, spesielt på steder med ensidig arbeidsmarked, har dette først til større grad av uførepensjonering enn en ren funksjonsvurdering skulle tilsi.

Noe av stønadsveksten kan også skyldes holdningsendringer i befolkningen. Det er blitt mer alminneliggjort å leve på trygd, og terskelen for å søke trygd kan ha blitt lavere. Utbyggingen av pensjoner som supplerer folketrygden, og veksten i andre spareformer, har ført til at det økonomiske tapet ved å gå ut av arbeidslivet er blitt mindre for mange. Det kan ha forsterket tilbøyeligheten til å trekke seg ut av arbeidslivet tidligere. I en viss utstrekning må

imidlertid stønadsveksten også knyttes til måten velferdsordningene er utformet på og hvordan forvaltning og tjenesteproduksjon er organisert.

Et annet sentralt problem er at brukerne blir gående for lenge før de kommer inn i et gjennomtenkt og tilrettelagt hjelpe- og kvalifiseringsopplegg med arbeid som mål.

For å komme inn i yrkesmessig attføring, må man i dag først registreres som yrkeshemmet. Av kapittel 5 går det fram at over 80 prosent av dem som ble registrert som yrkeshemmede i 1999, hadde vært ledige eller sykmeldte i mer enn seks måneder. 24 prosent hadde vært utenfor arbeidslivet i mer enn tre år. Det er faglig enighet om at slike lange ventetider øker risikoen for varig pensjonering vesentlig. Det mest effektive vil være om man i større grad kan forebygge at personer faller ut av arbeid. Samarbeidsavtalen om et inkluderende arbeidsliv har et slikt siktemål.

En del av problemet med sen igangsetting av aktiviserende tiltak skyldes at det i dag er gråsoner mellom etatene der det er uklart hvem som skal ha ansvaret for å hjelpe en bruker (se kapittel 3.) Dette henger blant annet sammen med at sosialtjenesten og trygdeetaten ofte har ønsker om at klienter bør hjelpes inn i et arbeid, mens Aetat vil mene at disse klientene ikke har de nødvendige forutsetninger for å fungere i en lønnet jobb.

På brukernivå er det en del tegn til misnøye med kontakten med etatene. En viktig del av dette har bakgrunn i at etatene er organisert slik at viktige brukergrupper må forholde seg til flere etater for å få hjelp med samme problem, og hjelpen for disse brukerne er i en del tilfeller dårlig koordinert. De brukergruppene som har problemer på tvers av etatsgrensene, er særlig brukere i yrkesaktiv alder med sysselsettingsproblemer (se kapittel 5). Mange av disse opplever at den hjelpen de får, ikke er godt nok samordnet. I løpet av 2000 mottok 57 000 av i alt 127 000 sosialhjelpsmottakerne også trygd, og de må legge fram sin sak for to, og noen tilfelle tre, etater. Mange sosialhjelpsmottakere søker trygd og må få sosialhjelp mens søknaden er til behandling. En annen stor gruppe som må forholde seg til flere etater, er personer som ikke kan delta i arbeid på grunn av helseproblemer, og som derfor trenger attførings-tjenester. I 2001 var det i alt 98 000 personer under yrkesmessig attføring i Aetat. Før de kommer inn i et slikt opplegg, må de legge fram sin sak både for helsevesen, trygdeetat og Aetat.

En del av klagen gjelder informasjonen fra etatene. Utfordringene ligger særlig i å utarbeide skriftlig informasjon som har et brukertilpasset språk, og som er lett tilgjengelig som brosjyrer, på internett m.v. For mange brukere er det dessuten nødvendig at den skriftlige informasjonen suppleres med muntlige utdypinger og forklaringer.

Ventetiden på saksbehandling og iverksetting av aktive tiltak er et annet område der det er hyppige klagemål. For trygdeytelser gjelder dette særlig saksbehandlingstid for uførepensjon og for andre ytelser til funksjonshemmede. For attføring og andre kvalifiserende tiltak er ofte den samlede ventetiden lang fra problemet oppstår til et tiltak er satt i verk. Noe av ventetiden henger sammen med et komplisert beslutningssystem. En annen viktig årsak er flaskehalsen i systemet. Det kan for eksempel være helsetjenestens kapasitet til å bistå med utredninger av behov og funksjonsevne.

Mange brukere ønsker også at etatene skal gi dem mer individuell behandling og ta mer hensyn til deres oppfatning av sine behov. En gruppe hvor dette kommer særlig godt fram, er flyktninger.

Blant brukernes organisasjoner er det en utbredt problemoppfatning at førstelinjetjenestene ikke viser nok innlevelse i brukernes situasjon og at de ikke viser nok interesse og respekt for brukernes syn på hva de trenger.

Tilbakemeldinger fra brukerne gir viktige signaler til etatene om hvor det er forbedringsmuligheter. Det er imidlertid nødvendig å ta hensyn til at brukermisnøye også skyldes at brukerne har ønsker om tjenester og økonomiske ytelser som ligger utenfor de ressurser etatene rår over. Det kan også skyldes forventninger om hjelp med problemer den enkelte selv bør ta ansvaret for. Mye tyder på at forventningene til velferdstjenestene har steget markert de siste tiårene.

Gjennomgangen ovenfor sier ikke noe om hva som forårsaker problemene, og de danner ikke uten videre grunnlag for handling. Skal problemforståelsen gjøres handlingsrettet, må det klargjøres hva som kan påvirkes gjennom velferdstjenestenes virksomhet og hva som ligger utenfor deres kontroll. Nedenfor er forhold som er påvirkelige med slike tiltak, trukket fram.

## 6.2 Stønader og tjenester

---

### *Stønadsgruppenes avgrensning*

Et sentralt problem er om dagens stønadssystem bygger på tilstrekkelig oppdaterte og presise behovskriterier. Bruker loven kriterier som ikke er treffsikre, kan det føre til to former for feil. På den ene siden kan personer som kunne være i arbeid bli tildelt trygd, og på den andre siden kan personer som ikke klarer seg på dagens arbeidsmarked, også falle utenfor trygdesystemet.

Dagens trygdesystem inndeler brukerne i kategorier som for eksempel arbeidsledige, etterlatte og uføre, og knytter ytelsene til denne inndelingen. Som det går fram av kapittel 4 har det vært gjennomført en rekke justeringer i avgrensingene av disse gruppene. Det gjelder for eksempel endringer i definisjonen av sykdomsbegrepet og endringer i avgrensningen av hvem som skal få stønad som enslig forsørger. Sammenligner vi Norge med andre land, finner vi store variasjoner i inndelinger. Etter hvert som behov og muligheter har endret seg, kan det være grunn til å drøfte om de norske kategoriinndelingene uttrykker stønadsbehovene presist nok eller bør justeres. Å være etterlatt eller enslig forsørger innebærer således noe helt annet i dagens samfunn enn i et samfunn der kvinner normalt var hjemmearbeidende.

Sykdom, skade og lyte er sentrale begreper for tildeling av trygd i dag. Det er imidlertid ikke gitt at sykdom, slik dette begrepet blir forstått i dag, alltid er en god indikator på muligheten for å kunne utføre et arbeid på dagens arbeidsmarked.

Trygdesystemets avgrensning av arbeidsledighet knytter seg til hvem som tidligere har vært i arbeid og ikke til dem som ikke er kommet inn på arbeidsmarkedet. Det er derfor ikke gitt at lovgivningens avgrensning av arbeidsløshet alltid treffer behovene godt nok.

For en del lovbestemte ytelser oppstår det problemer når de skal iverksettes lokalt. Selv om reglene har en klar utforming, kan det være vanskelig å

avgjøre i praksis om en person har rett til en ytelse eller ikke. Dette har særlig stor praktisk betydning for uførepensjon og andre inntektstrygder ved helse-svikt. Det er aktuelt for store diagnosegrupper som muskel- og skjelettlidelser og psykiske plager. Her kan praksis derfor variere fra sak til sak.

#### *Fordeling og insentiver*

Det er en innebygd motsetning i stønadsordningene at de på den ene siden skal kompensere for bortfalt inntekt og på den andre siden gi mottakerne i yrkesaktiv alder økonomiske insentiver til å søke seg mot arbeidslivet. Ordninger som har gode fordelingsvirkninger, kan føre til uheldige tilpasninger på arbeidsmarkedet. Disse innebygde konfliktene kan i mange tilfelle føre til at stønadsmottakerne vil tjene lite eller ingenting på å ta de jobbene de har muligheter til, eller gjøre det vanskelig å kombinere trygd med en deltidsjobb. Dette kan dels henge sammen med selve stønadsnivået. Dels kan det henge sammen med reglene om inntektsprøving og beskatning som bestemmer hvor mye en stønadsmottaker har igjen hvis han eller hun får økt arbeidsinntekt. For enkelte kan dette føre til at de i lange inntektsintervaller har lite eller ingenting igjen for å prøve seg ut i arbeid. Et tilleggsproblem er at mange ikke kjenner skatte- og stønadsreglene, og de er derfor usikre på hva som vil skje dersom de prøver seg ut i en jobb og mislykkes.

#### *Kvalifiserende tjenester*

Mange stønadsmottakere har kompetanseproblemer og sosiale eller helse-messige tilleggsproblemer til sitt sysselsettingsproblem. Hjelpeapparatet gir ikke tilstrekkelig effektive tilbud til å kvalifisere for arbeidslivet. For en del skyldes det mangel på gode faglige behandlingsmetoder. Men det kan også skyldes prioritering og ressursbruk i helsetjeneste, sosialtjeneste, skoleverk og PPT-tjeneste. Særlig tydelig er det at både Aetat, trygdeetat og sosialtjenestene ønsker mer hjelp fra helsevesenet. Problemet er antakelig størst for utredningskapasitet og behandlingstilbud til gruppene med muskel- og skjelettsykdommer og med psykiske problemer.

#### *Gruppeinndeling og tjenester*

Både stønader og tjenester er i dag styrt av omfattende regelverk, selv om lokale iverksettere også har et visst handlingsrom for skjønn. Dette handlingsrommet er begrenset ved at den store gruppen som trenger kvalifiserende tiltak, er delt opp i en rekke kategorier (arbeidsledig, sykmeldt, yrkeshemmet osv.), og det er ulike ytelser til hver kategori. Dersom etatene lokalt, innenfor faste budsjetterammer, fikk større frihet til å velge de tjenestene som er best egnet til å hjelpe en person, uten å måtte plassere ham eller henne i en bestemt kategori, kunne den samlede effekten av tiltakene bli bedre. Det kunne også innebære at man slapp å stemple en person som «yrkeshemmet» eller lignende. Et slikt stempel kan være negativt både for den enkelte brukers selvbilde og for oppfatningen i omgivelsene, blant annet hos arbeidsgiverne.

## 6.3 Organisatoriske utfordringer

---

### 6.3.1 Utfordringer innenfor etatene

#### *Flertydige mål*

Både sosialtjeneste, Aetat og trygdeetat har som mål å sikre inntekten til personer i yrkesaktiv alder, samtidig som de skal lede dem mot arbeid. I folketrygdloven, som både regulerer oppgaver for trygdeetaten og Aetat, er det i § 1-1 både formulert som mål å «gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter» og «bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv».

Avveining mellom disse målene er i praksis vanskelig, for eksempel ved behandling av søknader om uførepensjon. Selv om selvhjelpsmålet gis prioritet, vil det oppstå tvil om hvor sterkt dette målet skal prioriteres framfor trygghetsmålet. Her er det rom for ulik tilpasning både mellom enkeltpersoner og mellom kontorer.

En beslektet målkonflikt kan være mellom integrasjon i arbeidslivet og andre former for sosial integrasjon. Dette er særlig aktuelt i sosialtjenesten. Lov om sosiale tjenester skal etter sin formålsparagraf (§ 1-1) også «fremme økonomisk og sosial trygghet», men loven har ikke noe klart mål om å lede klientene mot arbeid. Den sier generelt at det er et formål «å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.» Slike mål kan nås også på andre måter enn gjennom arbeidsdeltakelse, og det er ulike syn i sosialtjenesten for hvor sterkt arbeidsmålet skal prioriteres. For de klienter som får stønad til livsopphold etter § 5-1, sies det likevel i loven at denne stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent. Et viktig eksempel på uenighet er hvor sterkt målet om arbeidsdeltakelse skal forfølges for enslige forsørgere og andre småbarnsforeldre som får hjelp fra sosialtjenesten.

Aetat har blitt styrt gjennom et sett av målformuleringer som til tider har skapt en spenning mellom det å prioritere formidling av ordinært arbeidsledige eller innsats for yrkeshemmede og andre med problemer på arbeidsmarkedet. Her har Regjeringen gjennom Sem-erklæringen gitt klare signaler om at Aetat skal arbeide særlig med dem som har problemer på arbeidsmarkedet.

De målene som medarbeiderne i etatene prøver å virkeliggjøre til daglig, er ikke bare påvirket av overordnede regler og direktiver. Det er også noe medarbeiderne lærer gjennom praksis og kontakt med andre medarbeidere både innenfor og utenfor etaten. Utfordringen ligger derfor ikke bare i å formulere klare mål i lover og direktiver, men å bearbeide oppfatningene i organisasjonen lokalt og komme fram til konsensus på områder som er preget av uklarhet.

#### *Informasjon*

Brukerundersøkelser viser at et viktig klagemål mot velferdstjenestene er manglende informasjon. Den informasjonen som ser ut til å fungere best, er muntlig kontakt mellom medarbeidere og brukere. En voksende gruppe som reiser særlig utfordringer, er innvandrere. Formidling av kunnskap til denne gruppen er et sentralt virkemiddel for å integrere dem i det norske samfunnet.

Mange innvandrere mangler både kunnskap om norske velferdsordninger og om det norske samfunnet mer generelt. Det er viktig at informasjonen gis i et språk mottakerne forstår. Det gjelder ikke bare innvandrere, men også mange nordmenn som kan ha vansker med å forstå innholdet i offentlig informasjonsmateriell godt nok.

Ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi gir store deler av befolkningen gode muligheter til å skaffe seg den informasjonen de trenger. Utfordringen for etatene ligger imidlertid ikke bare i å utnytte disse mulighetene, men også gi personlig hjelp til dem som ikke kan nyttiggjøre seg informasjonsteknologien på en tilfredsstillende måte.

### *Kompetanse og etatskultur*

Samlet sett bygger forvaltningen av de tre tjenestene i liten grad på spesialiserte utdannelser. Særlig innen Aetat og trygdeetat skjer kompetansebyggingen i stor grad innenfor etatene.

Et svakt ledd i kompetansesituasjonen gjelder bedømmelse av arbeids- og funksjonsevne i forhold til arbeidslivet. Dette er først og fremst et grunnleggende kunnskapsproblem som bare kan løses gjennom forskning og systematisk bearbeidelse av erfaring. Men i en viss grad er det også et formidlingsproblem som kan møtes gjennom utdanning og skolering. En særlig utfordring til etatenes kompetanse knytter seg til skjønn og individuelle vurderinger. Særlig innenfor tjenesteyting er det tendenser til at flere avgjørelser skal treffes på grunnlag av slike vurderinger. Skjønn forutsetter at det er utviklet en faglig plattform som alternativ til regelanvendelse. Etatene får et tillitsproblem hvis brukerne opplever at lokale beslutninger verken er truffet på grunnlag av rettsregler eller spesiell faglig kompetanse.

De berørte etatene er i dag preget av forskjellige tradisjoner og tenkemåter («administrative kulturer»). Det fører blant annet til at medarbeiderne i etatene gjerne fester seg ved forskjellige trekk hos brukerne, og de utvikler bestemte rutiner for hvordan søkerne skal behandles. Slike administrative kulturer kan representere en styrke for en etat på dens eget kjerneområde. Men kulturforskjellene kan også være et problem for brukere som har kontakt med flere etater om samme sak, og som opplever at etatene har ulik forståelse av saken. Skal etatenes oppgaver og arbeidsmåter endres vesentlig, må de ulike etatskulturene tas på alvor. Endringsprosessene stiller her store krav til organisasjonens ledere både sentralt og lokalt.

Den langsiktige utviklingslinjen i retning av mer spesialisert forvaltning og tjenesteyting har ført til at tjenestene i dag rår over bredere samlet kompetanse enn før. Det gjelder spesialisering i et omfattende og krevende regelverk, kunnskaper om hvordan brukernes kompetanse kan avklares og forbedres, kunnskaper om mulighetene på arbeidsmarkedet m.v. Gjennom utdanning og praktisk erfaring får folk bedre kjennskap til sine oppgaver og de utfører dem mer effektivt. Dette er i hovedsak en vesentlig vinning og ikke et problem. Men måten spesialistene blir brukt på, reiser en del utfordringer. Spesialister kan lett bli opptatt av delmål og aktiviteter og tape de overordnede målene av syne. Når brukerne møter spesialister med smal kompetanse i førstelinjen, får de ikke allsidig nok informasjon og veiledning. Det øker risikoen for at de ikke får rett hjelp effektivt og raskt nok. I saksbehandlingen er det et

problem at mange spesialister behandler sakene etter hverandre og uten koordinering. Det fører også til at noen beslutninger, for eksempel om attføring og uførepensjon, blir svært tidkrevende. Til dels har man søkt å bøte på dette ved oppretting av basisteam i kommunene, men erfaring viser at disse behandler få saker.

### 6.3.2 Utfordringer mellom etatene

#### *Målkonflikter*

Ved siden av at målene kan være tvetydige innad i etatene, er det visse målkonflikter mellom etatene. Kompetanse og vektlegging på inntektssikring har tradisjonelt vært sterk i trygdeetaten, noe som henger nær sammen med etatens lovpålagte oppgaver. Aetat har hatt formidling til arbeid som høyeste prioritet og sosialtjenesten har lagt størst vekt på mer helhetlige terapeutiske tilnærminger.

I praksis viser det seg at det kan oppstå uenighet mellom Aetat på den ene siden og trygdeetat og sosialtjeneste på den andre siden om hvem som har muligheter på arbeidsmarkedet. Aetat opplever at de andre etatene kan ha urealistiske oppfatninger av om en person er i stand til å delta i lønnet arbeid, mens de andre to etatene mener Aetat bør kunne gjøre mer for arbeidssøkere med tilleggsproblemer. For å sikre en mer samlet tilnærming, har det vært gjort forsøk med administrative samarbeidstiltak på lokalplanet. Men beslutningene tas stort sett innenfor den enkelte etat slik at det er lite koordinering i selve beslutningssituasjonen. Et viktig eksempel på slike prioriteringskonflikter er enslige forsørgere med barn over tre år. For trygdeetaten er det nedfelt i folketrygdloven § 15-8 et klart mål om at når barnet er over tre år, skal forsørgeren være i arbeid eller utdanning minst halvparten av full tid. Aetat har imidlertid ikke regnet enslige forsørgere med trygd for en så utsatt gruppe at de er blitt prioritert.

#### *Brukere med behov på tvers av etatsgrensene*

Et problem med oppsplittet organisering som går igjen i mange deler av velferdsstatens hjelpeapparat, er vanskene med å forankre ansvaret for brukere med problemer på tvers av etatsgrensene. De blir lett sendt fram og tilbake mellom etatene. En gruppe hvor det er vanskelig å plassere ansvaret klart innenfor dagens system, er de som ikke fungerer i et varig arbeidsforhold, og som ikke er syke nok til å være kvalifisert for varig trygd. De befinner seg i et grenseland mellom sosialhjelp og uførepensjon.

Som vist i kapittel 3 finnes det viktige gråsoneproblemer mellom trygdeetat og Aetat for grupper som står utenfor arbeidslivet på grunn av helseplager, der Aetat er uenig med trygdeetaten om en bruker bør tilbys yrkesmessig attføring. Hovedproblemet er imidlertid at brukere blir gående for lenge på stønader som sykepengen, rehabiliteringspenge, dagpenge og sosialhjelp før de kommer inn i et tilrettelagt hjelpe- og kvalifiseringsopplegg. Fordi aktive tiltak kommer for sent i gang, øker risikoen for varig uførepensjonering.

Den sentrale utfordringen ligger i å utvikle gode rutiner for tidligere identifisering av hvem som trenger aktive hjelpetiltak. Det må utvikles større konsensus mellom de ansatte i etatene om hva som er riktige og realistiske



arbeidsmål for brukere med sosiale eller helsemessige yrkeshemninger. Den uenigheten som relativt ofte forekommer i dag, fører til at brukerne får forskjellige signaler om fremtidsmulighetene, og det kan igjen føre med seg frustrasjoner og skuffelser. Utfordringen ligger i å få mer samordnede og entydige vurderinger av hvem som bør hjelpes mot arbeid og hvem som trenger andre hjelpetiltak.

### *Dobbeltarbeid*

En ulempe med oppdelt organisering, er dobbeltarbeid. Man må registrere og bearbeide den samme informasjonen flere ganger, for eksempel inntektsopplysninger. Det er åpenbart rasjonaliseringsgevinster å hente dersom informasjonen kan brukes på tvers av etatsgrensene. Men dette må veies mot den enkeltes interesse i at følsom informasjon om personlige forhold ikke skal være tilgjengelige for andre enn dem som trenger den for å kunne utføre sine oppgaver. Avveiningen mellom fri informasjonsutveksling og personvern er sentralt i moderniseringsarbeidet.

### *Finansiering og kostnadsoverveltning*

Etatene har ulik finansiering og adskilte budsjetter. Et hovedskille går mellom trygdeetat og Aetat som er fullt ut statlig finansiert, og sosialtjenesten som er finansiert av kommunene. De viktigste kommunale inntekter er rammeoverføringer fra staten og skatter og avgifter fra innbyggerne, og kommunene har et sterkt insentiv til kostnadskontroll. De statlige etater finansieres over statsbudsjettet. Rettighetsstyrte ytelser fra folketrygden gis som overslagsbevilgninger, og brukerne har krav på disse ytelsene uten hensyn til hvor mye som er bevilget for vedkommende år. Her kan det derfor ikke utøves kostnadskontroll på samme måten som i kommunene.

De utbredte ønsker om utvidet samarbeid med andre etater i førstelinjetjenesten i dag kan ofte forstås som ønsker om å få andre etater til å finansiere tiltak etaten selv ikke selv har budsjettmidler til. Slik finansieringen er, vil det særlig være kommunene som vil kunne ha interesse i å få overført utgifter til folketrygden.

Like viktig kan tidsbruken i etatene være. Arbeidet med en del brukere med sammensatte problemer, krever mye tid. Når problemene ligger i en gråson mellom etatene, kan ønske om overføring påvirkes av at man har stort arbeidspress og må finne måter å redusere det på. De resultatene en da kan oppnå, kan være gunstige for etaten, men samlet sett representere en uheldig ressursbruk. Både sosialkontorenes ønsker om å få langtidsbrukere over på uførepensjon og Aetats og trygdeetatens måte å behandle gråsonesaker på, kan til dels forstås i et slikt perspektiv. Vi vet imidlertid lite om hvor stor rolle slike tilpasninger spiller. Det er også svært vanskelig å skille mellom ønsker om å hjelpe klienten til å få en ytelse vedkommende kan ha rett til, og motiver om å avlaste sin etat for arbeid. Det må likevel framheves at det er en del trekk ved oppgavefordelingen i dag som kan føre med seg uheldige former for overveltning og som kan reduseres ved en omorganisering.

## 6.4 Nye forutsetninger for velferdstjenestene

---

Når Regjeringen ønsker å omorganisere velferdstjenestene, skyldes det delvis erfaringer en har med den organiseringen som har utviklet seg historisk. Men det er minst like viktig at tjenestene må tilpasses nye samfunnsmessige forutsetninger og nye mål. Blant de nye forutsetningene er det særlig grunn til å framheve at brukerne har andre forventninger og krav til velferdstjenestene enn før, og at ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi gir frihet til å velge andre organisatoriske løsninger enn vi tidligere har hatt mulighet til. Erfaringer og ideer fra andre land gir også viktige impulser til nytenkning.

### 6.4.1 Brukere med andre forventninger

Brukernes misnøye med dagens velferdstjenester har delvis sin bakgrunn i at forventningene har endret seg radikalt over tid. Det viser seg blant annet ved at yngre brukere av forvaltningens tjenester generelt er mindre fornøye enn eldre. Folk har gjennomgående høyere utdanning, og de har tilgang til informasjon som setter dem i stand til å formulere krav overfor forvaltningen. Flere henter informasjon gjennom internett og bruker denne kunnskapen i sin samhandling med tjenestene. Mange ønsker i større grad å ha kontakt med tjenestene elektronisk, via faks eller telefon, og de vil i mindre grad bruke tiden på personlig fremmøte. Dette er utfordringer som forvaltningen må møte ved å forbedre sin service og ta i bruk nye kommunikasjonsformer.

En del av den misnøyen med forvaltningen som vi finner blant brukerne, skyldes forventninger forvaltningen ikke har muligheter for å innfri fordi de ligger utenfor de lover eller budsjetttrammer de må handle innenfor. Men slike utfordringer kan også forstås som informasjonsproblemer. Erfaringer tilsier at brukertilfredsheten øker hvis brukerne får en god forklaring på hvorfor de ikke kan få en ytelse. Utfordringen ligger her i hvordan brukere blir informert og hvilken grunngeving de får for vedtakene.

Utviklingstrekk som stiller forvaltningen og tjenestene overfor nye utfordringer i samhandlingen med brukerne, er at dagens mennesker ønsker å utforme sine liv mer individuelt enn tidligere. Det norske samfunnet er blitt mer mangfoldig. Det fører til større variasjon i familieformer og arbeidskarrierer, og folk ønsker i mindre grad enn før å gå inn i standardiserte og tradisjonelle livsmønstre. Innslaget av nye kulturer i Norge forsterker dette. De nye forventningene knytter seg blant annet til velferdsordningenes utforming. Folk forventer at de skal kunne tilbys tjenester som er tilpasset deres egen livssituasjon og deres egne framtidønsker. Et viktig område for slik større individuell tilpasning er alderspensjonering. Folk ønsker mer fleksible pensjonsformer, slik at de kan velge pensjoneringstidspunkt og eventuelt trappe ned arbeidsdeltagelsen gjennom kombinasjon av trygd og arbeid. For at de skal kunne treffe informerte valg trenger de her både opplysninger om trygde- og skatteregler og om hvilke muligheter som finnes for tilpasning i arbeidslivet. Et annet viktig område som stiller lignende krav, er småbarnsforeldres tilpasning til arbeid og barneomsorg. Alt i alt står førstelinjetjenesten overfor utfordringer til bedre å fange opp variasjonsbredden i folks ønsker og behov og utnytte handlingsrommet til å imøtekomme disse ønskene.

### 6.4.2 IKT som premis ved organisasjonsendring

Gjennomtenkt og effektiv bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er en forutsetning for modernisering og brukerrorettning av forvaltningen.

IKT fremtvinger ikke en bestemt organiseringsmåte. Men skal en hente ut de gevinstene bruk av IKT kan innebære for forbedring av brukerkontakt, for effektive interne rutiner og for tilgang til data, må dette være en helt sentral premis for organisering og arbeidsrutiner.

I kontakten med brukerne må en opprettholde tradisjonelle løsninger samtidig med at en tilbyr elektroniske løsninger. Internt står imidlertid tjenestene friere. Utfordringen blir å gjøre IKT-løsningene så gode at brukerne ser seg tjent med å benytte dem. For eksempel må informasjonen være så god og henvendelser via e-post besvares så raskt at personlig oppmøte ikke anses som et bedre alternativ. I den grad en lykkes med dette, vil førstelinjen oppleve en avlastning i form av færre henvendelser, og den vil dermed få større mulighet til å legge arbeid i kompliserte saker.

Slike tjenester skal også være tilgjengelige for brukere som personlig oppsøker førstelinjen. Her må de tilsatte kunne være behjelpelige ved eventuelle ønsker om bistand og forklaring.

Kvalitet på de brukerrorettede IKT-løsningene krever blant annet at det settes av tilstrekkelig med ressurser både til utvikling og drift. Slike tjenester kan samles i sentra som betjener hele landet, og disse sentrene behøver ikke lokaliseres i de største byene. Mange statlige etater har lagt IKT-intensive funksjoner til distriktene, og med godt resultat. Dette gjelder både for trygdeetaten og Aetat.

Et sentralt utviklingsområde er elektronisk søknadsbehandling. Elektroniske søknadsskjema bør være tilgjengelige både for brukeren hjemme og i førstelinjen. En forutsetning for dette er at man kan identifisere avsender på en sikker måte slik at forvaltningen anvender riktig informasjon i den enkelte sak og at man unngår feilutbetalinger. Når det er foretatt en pålitelig personidentifikasjon, kan utfyllingen suppleres automatisk med kjerneopplysninger som allerede er registrert, for eksempel med opptjente pensjonsrettigheter.

Personer som sitter sentralt og besvarer telefoner eller e-post, må kunne svare både på generelle og individuelle spørsmål. Her finnes det i dag programmer som beregner en del ytelser, og slike tilbud kan bygges videre ut. Hvis det skal gis helt konkrete og forpliktende svar om individuelle rettigheter, vil tilgang til opplysninger om vedkommende person være en forutsetning.

I den interne bruken av IKT kan en skille mellom systemer som automatiserer regelstyrt saksbehandling, systemer som skal støtte skjønnsmessige avgjørelser og systemer som skal være effektiv hjelp i annen tjenesteyting.

Datasystemer som behandler regelstyrte avgjørelser, vil være innrettet på at all nødvendig informasjon er innhentet og er korrekt og at regelverket er innarbeidet i systemet på en riktig måte.

Skjønnsmessige avgjørelser krever høy fagkompetanse og systematisk arbeid for å sikre likebehandling. Tilgang til sakens dokumenter og tilgang til tidligere avgjørelser i liknende saker er viktig for effektiv og god saksbehandling. IKT gjør det enklere både å lagre og å finne lov- og regelverk, presedenssaker og annet erfaringsmateriale. Dermed kan rettssikkerheten styrkes. Det

er viktig at datasystemene i størst mulig utstrekning legger til rette for god kvalitetssikring så nær den enkelte saksbehandler som mulig. Slike systemer vil ligne ekspertsystemer og beslutningsstøttesystemer som er kjent fra mange fagområder, herunder medisin og juss.

Også på den administrative og styringsmessige siden vil IKT legge til rette for raskere tilgang til data, for eksempel produksjonsdata, statistikk for saksbehandlingstid, regnskap osv. Informasjonen kan lett overføres til nasjonale enheter som kan bruke den i planlegging og budsjettarbeid.

Mulighetene for tilgang til informasjon og data, og gjennom dette muligheter for kvalitetskontroll og styring, gir større fleksibilitet i organiseringen. Etatene står friere i geografisk plassering av enheter i annenlinjen. Det vil være mindre behov for løpende faglig og administrativ veiledning og kontroll av den enkelte medarbeider. Dermed reduseres blant annet behovet for å ha mellomledere med fysisk nærhet til saksbehandlerne.

Horisontalt samarbeid og nettverk innenfor og mellom etater vil sannsynligvis få økt betydning, både som følge av en bevisst brukerretting og av IKT-utviklingen. Hvilke geografiske dekningsområder en skal ha for forskjellige funksjoner og oppgaver blir mer et spørsmål om hvor store enheter det er nødvendig å ha for å danne faglig sterke kompetansemiljøer.

#### 6.4.3 Internasjonale tendenser

Reformer med sikte på bedre samordning av inntektssikring og arbeidsmarkedspolitikken har de senere årene stått høyt på den politiske dagsorden i mange vestlige land.

Her finnes det både likhetstrekk og forskjeller med situasjonen i Norge. Vekst i tallet på stønadsmottakere i yrkesaktiv alder og aldring av befolkningen er felles utviklingstrekk. En viktig forskjell er at ordinær arbeidsledighet har vært mye større i nesten alle vestlige land enn i Norge i 1980- og 1990-årene, og dette har preget reformarbeidet. I de fleste land har dessuten økonomisk sosialhjelp en større plass i støtten til arbeidsledige enn i Norge, og samordning av sosialhjelp og arbeidsledighetstrygd blir derfor mer sentralt i disse landene. Det er også store ulikheter i ansvaret for å administrere ordningene. Dels er stat og kommunes rolle forskjellige. I Danmark har for eksempel kommunene det dominerende ansvaret for å sette velferdspolitikken ut i livet, mens den britiske velferdsforvaltningen er nesten fullt ut statlig. Et annet viktig trekk er at fagforeningene i mange land deltar i forvaltningen av trygdene, særlig av trygder mot arbeidsløshet. Dette har lagt andre føringer på arbeidet med omorganisering enn hos oss.

I mange land er tilbudet av offentlige tjenester blitt samlokaliserte i egne sentre («one stop shops»). Mange steder er slik organisering ennå på et forsøksstadium. De norske offentlige servicekontorene kan ses som en variant av dette. Australia har vært foregangslandet i denne utviklingen, og de har gjennomført en full nasjonal omorganisering på varig basis. Målet for reformene i Australia har vært todelt: å utvikle en enkel forvaltning som tjener borgerne på en verdig og positiv måte og å hjelpe mennesker som i overgangsperioder har økonomiske problemer slik at de kan bli i stand til å hjelpe seg selv. Et nasjonalt foretak (Centrelink), med staten som hovedaksjonær, ble etablert i 1999 for å levere tjenester og økonomiske ytelser til publikum på vegne av ni depar-

tementer. Det er således gjennomført et klart skille mellom bestiller og utfører av tjenester. Tjenestene spenner fra studielån til arbeidsformidling. Sentrene er lokalisert i kjøpesentre eller andre steder der publikum har lett tilgang. Det er lagt stor vekt på å bygge ut moderne telefontjenester og internett, og brukere med enkle problemer blir stort sett hjulpet gjennom disse kommunikasjonsformene eller i resepsjonen i sentrene. Brukere med mer sammensatte problemer får tildelt en fast kontaktperson som kan representere dem overfor resten av hjelpeapparatet.

Flere land i Europa arbeider spesielt med å koordinere sosiale stønader og arbeidsmarkedstjenester bedre. EU har vært en viktig pådriver i dette arbeidet. I 1992 vedtok Rådet i EU en rekommandasjon om samordning av målene og politikken for sosialt vern (92/442/EØF). Dette er fulgt opp gjennom systematisk dialog og utveksling av erfaringer mellom medlemslandene, mens konkrete reformer i lovgivning, organisering m.v. er overlatt til de enkelte medlemslandene. I den dialogen som har fulgt, har det vært utbredt enighet om at økonomiske og sosiale utviklingstendenser gjør det nødvendig å modernisere lovgivning og administrasjon av velferdsordningene, og at disse reformene må tilpasses målet om økt sysselsetting.

I noen land som tradisjonelt har stått Norge nær i den velferdspolitiske utviklingen, er det satt i gang større reformer. Se nærmere redegjørelsen i *vedlegg 2*.

I *Danmark* er samordningen av tilbudene til arbeidsløse med arbeidsløshetsstrygd og arbeidsløse med sosialhjelp («kontanthjelp») et sentralt reformområde. Dette henger sammen med ansvarsfordelingen i dansk velferdspolitik. Arbeidsformidlingen er statlig organisert og oppdelt i 14 regioner. Arbeidsløshetsstrygden forvaltes av en rekke selvstendige a-kasser, de fleste med tilknytning til fagforbund. Trygd og sosialhjelp har siden 1970-årene blitt forvaltet av kommunene. Bakgrunnen for dette var den store danske kommunalreformen i 1970, da tallet på danske kommuner ble redusert til 277. Et viktig formål med kommunereformen var å gjøre det mulig å desentralisere ansvar og samle flere oppgaver i kommunene. Danmark har altså ikke det skillet mellom sosialtjenester og trygdeetat som vi har i Norge, og administrativ koordinering av sykdomsrelaterte ytelser og sosialhjelp har derfor ikke vært sett på som noe sentralt spørsmål i Danmark de senere årene. Veksten i tallet på mottakere av uførepensjon (dansk førtidspensjon) har imidlertid vært oppfattet som et alvorlig problem også i Danmark. Dette har staten blant annet søkt å påvirke gjennom finansieringsordningene. Mens kommunene får refundert 50 prosent av sine utgifter til sosialhjelp, sykepenge og yrkesrettet attføring fra staten, refunderes bare 35 prosent av utgiftene til uførepensjon. På den måten får kommunene et økonomisk motiv til å unngå uførepensjonering.

I de senere årene har søkelyset særlig vært satt på «det tostrengede arbeidsmarkedssystem». Det består på den ene siden av kommunenes ansvar for arbeidsløse sosialhjelpsmottakere, på den andre siden av statens og fagforeningenes ansvar for arbeidsløse med dagpengerettigheter. Den borgerlige Regjeringen som tiltrådte i 2001, har som mål å få til et bedre samarbeid mellom de to systemene. Et første skritt i den retning var at ordninger med stønad til livsopphold og sysselsettingspolitikk for begge grupper ble lagt til det nye *Beskæftigelsesministeriet*. I et forslag som Regjeringen har sendt på høring, leg-

ges det opp til at det skal være en felles fysisk lokal inngangsport med felles henvisning av personer, uansett om det er snakk om dagpengemottakere eller sosialhjelpsmottakere. Systemet skal bli «enstrenget». Målet er en felles inngang, hvor alle skal henvende sig hvis de blir ledige, og hvor planlegging og gjennomføring av arbeidsmarkedsinnsatsen skal skje med utgangspunkt i den enkelte og i samarbeid med den ledige. Høsten 2002 oppnevnte Regjeringen Strukturkommissjonen som blant annet skal vurdere om fylkeskommunene («amtene») skal nedlegges eller få andre oppgaver og om antallet kommuner skal reduseres. En kommunalisering av arbeidsformidlingen vil bli vurdert på grunnlag av kommisjonens forslag til ny struktur i lokalforvaltningen.

Regjeringen i *Storbritannia* utpekte i 1997 fattigdom, sosial utstøtning og modernisering av velferdsstaten som prioriterte mål for en koordinert innsats. En av de viktigste grunnene for dette var de økende stønadsutgiftene til den store og voksende andelen av stønadsmottakerne i yrkesaktiv alder som ikke var klassifisert som arbeidsledige, men var mottakere av andre ytelser, for eksempel enslige forsørgere, langtidssyke og uføre. Denne situasjonen ble konservert av et velferdssystem som differensierte mellom disse to gruppene, og som forsterket statusen deres som henholdsvis passive ikke-arbeidende og arbeidssøkende arbeidsledige. Den førstnevnte gruppen ble tatt hånd om av den statlige trygdeetaten, som også har hatt ansvaret for ytelser som tilsvarer norsk sosialhjelp. Den andre gruppen var innenfor ansvarsområdet til arbeidsmarkedsetaten. Som et resultat av denne oppdelingen hadde aktive arbeidsmarkedstiltak bare de arbeidsledige som målgruppe, mens andre stønadsmottakere verken ble pålagt eller oppmuntret til å forsøke å skaffe seg i arbeid. Regjeringen tok sikte på å endre denne situasjonen ved å knytte stønadene sterkere til arbeidsdeltakelse. Arbeidsmarkedstiltakene ble utvidet fra å omfatte bare de ordinære arbeidsledige, til å omfatte mennesker i arbeidfør alder med sysselsettingsproblemer. Fem nye tiltaksprogrammer under fellesbetegnelsen *New Deal* er satt i gang for ulike målgrupper.

Etter en tid med prøveprosjekter ble velferdsadministrasjonen i *Storbritannia* vedtatt omorganisert i 2001. På departementsnivå er det tidligere Departementet for sosial trygd omdøpt til Departementet for arbeid og pensjoner. Nye etater vil bli underlagt dette departementet. Pensjonsetaten vil ha ansvaret for alderspensjoner. Disse vil bli administrert fra 26 regionale sentre og skal i stor utstrekning betjene brukerne ved hjelp av telefon og ny informasjonsteknologi. De vil bli støttet opp av lokale enheter for dem som ønsker personlig kontakt.

For personer i yrkesaktiv alder (16-65 år) er det under oppbygging et nytt nettverk av Jobcentre Plus-kontorer. Denne prosessen skal være fullført i 2006. Disse kontorene skal ha et samlet ansvar for tilbudet til personer som har problemer med arbeid og inntektssikring. De nye kontorene skal i stor grad bygge på selvbetjeningstilbud for arbeidsledige med ukompliserte problemer. Andre brukere får innledningsvis timeavtale til en «arbeidsfokuset samtale». Gjennom all kontakt med kontoret skal oppmerksomheten rettes mot arbeidsmuligheter, samtidig som stønadsrettigheter ivaretas.

*Nederland* har etter 1990 gjennomført en rekke reformer i stønadsordninger, tjenester og organisering. Det nederlandske stønadssystemet er tredelt, med en folkeforsikring, en arbeidstakerforsikring og kommunal sosialhjelp.

Folkeforsikringen, som dekker alderspensjon og familieytelser, har ikke gjennomgått større reformer de senere årene. Den administreres av Den sosiale forsikringsbank, som ikke driver vanlige banktjenester, men som kun forvalter rettighetsbaserte trygder. Som i Norge administrerer kommunene økonomisk sosialhjelp. Kommunene forvalter også en ordning med jobbgaranti for ungdom som ikke får arbeid når de avslutter sin utdanning. De tilbys jobb i frivillige organisasjoner. Sosialtjenesten har utviklet et system for å måle brukernes «avstand til arbeidsmarkedet» og arbeider aktivt for å redusere denne avstanden, blant annet gjennom individuelle handlingsplaner. Reformene de senere årene har særlig knyttet seg til arbeidstakerforsikringen, som gir ytelser ved arbeidsløshet, uførhet og sykdom. Den viktigste bakgrunn for dette arbeidet har vært en langvarig vekst i stønadsordningene, særlig uførepensjon, og periodevis sterk nedgang i sysselsettingen. Et viktig element i reformene er at arbeidslivets parter har fått en mer begrenset rolle i forvaltningen av ordningene. Trygden, og forvaltningen av den, er nå fullt ut offentlig og underlagt Sosialdepartementet, mens tjenestene er privatisert. Det er opprettet egne regionale Sentre for arbeid og inntekt («one stop shops»). I disse sentrene samarbeider arbeidstakerforsikringen, arbeidsformidlingen og sosialtjenesten. Her vurderes brukernes rett til ytelser og hvilke tjenester de har behov for. Disse tjenestene kjøpes imidlertid av private leverandører. Sentrene har en bestillerrolle, mens utførerrollen er overlatt private virksomheter.

### **6.5 Regjeringens mål for en moderne offentlig forvaltning.**

---

Sem-erklæringen markerer at samarbeidsregjeringen vil gi moderniseringsarbeidet høy prioritet. I erklæringen vektlegges brukerretting, effektivisering og forenkling, og økt handlefrihet til lokale enheter. Samtidig må modernisering av offentlig sektor ses i sammenheng med og bidra til en best mulig utnyttelse av arbeidskraften og til at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Gjennom redegjørelsen om modernisering av offentlig sektor, «Fra ord til handling», har Regjeringen beskrevet nærmere sin visjon og sine mål, prinsipper og prioriteringer for moderniseringsarbeidet.

*Brukerretting* av det offentlige tjenestetilbudet betyr å la behovene til de enkelte brukere og brukergrupper styre både hvilke tjenester som skal gis og hvordan de gis. Norge er et flerkulturelt samfunn og vi har et mangfold av samlivsformer, utdannelse og tilknytningsformer til arbeidslivet. Den enkeltes behov for offentlige tjenester blir stadig mer varierende. Offentlig sektor må fange opp dette gjennom å utforme tjenester som i større grad er tilpasset den enkeltes ønsker og situasjon. Offentlig sektor er til for brukerne. Også organiseringen av offentlig sektor må skje ut fra brukernes behov. Det innebærer blant annet at brukeren skal kunne henvende seg til det offentlige angående sine rettigheter, behov og ønsker, uten at denne kontakten forutsetter at brukeren har kjennskap til forvaltningens interne organisering.

*Effektivisering* betyr at brukerne skal få flere og bedre tjenester for hver krone som brukes. Det innebærer både at ressursene må brukes på de områder der innsatsen gir størst nytte, og at ressursene utnyttes best mulig. De gevinster som skal hentes ut av å modernisere offentlig forvaltning, er i stor grad avhengig av at vi klarer å bruke arbeidskraften mer effektivt. Modernise-

ringsarbeidet må også bidra til et mer inkluderende arbeidsliv og en økt satsing på de ansattes kompetanse.

*Forenkling* skal gjøre det enklere for brukerne å forholde seg til, og bruke, forvaltningen. Offentlig sektor må organisere seg slik at brukerne lett finner fram til de tjenester de trenger. Borgere og bedrifter har også krav på et ryddig regelverk og enkel tilgang på rettighetsinformasjon. Klarhet i hvilke roller ulike deler av forvaltningen har, gir også en enklere offentlig sektor, samtidig som det gir sikkerhet for at det offentlige opptrer ryddig i ulike roller.

De sentrale virkemidlene for å nå målene i moderniseringsarbeidet er delegering av ansvar og myndighet innad i staten og desentralisering av oppgaver til kommunene. Lokal frihet og lokalt ansvar gjør det mulig å ta i bruk innsikt og kompetanse som bygger på direkte kontakt med brukerne og kunnskap om lokale forhold. Slik kunnskap er avgjørende for å komme fram til gode og brukerrettede tjenestetilbud og arbeidsformer og for å utnytte ressursene på en best mulig måte.

Delegering og desentralisering av ansvar og myndighet betyr ikke fravær av sentral styring og prioritering av ressursbruk, men en omlegging til styring gjennom insentiver framfor regler og direktiver. Skal økt brukerstyring, effektivisering og forenkling oppnås gjennom lokal frihet, må lokale enheter arbeide under rammebetingelser som oppmuntrer til dette. Med den store variasjon det er i formål og innretting av offentlig virksomhet må slike rammebetingelser tilpasses de faktiske forhold på det enkelte område.

Det er et selvstendig mål for Regjeringen å bevare og utvikle et levende lokaldemokrati med et eget handlingsrom for prioriteringer og valg av løsninger på offentlig oppgaver. Nærhet til innbyggerne og kunnskap om lokale forhold er avgjørende for en brukerrettet velferdspolitik. Kommunene har og skal derfor ha en viktig rolle i velferdspolitikken. Forvaltningspolitikken skal støtte opp under kommunen som en sentral aktør i velferdspolitikken.

Regjeringen ser arbeidet med bedre samordning og større brukerretting av virksomheten i trygdeetaten, Aetat og sosialtjenestene som et avgjørende bidrag til modernisering av offentlig sektor.

## **6.6 Hovedmål for en ny organisering av velferdstjenestene**

---

Når de overordnede målene Regjeringen har stilt opp for modernisering av offentlig sektor skal anvendes på velferdsforvaltningen, må de også forankres i de problemene og utfordringene som denne forvaltningen står overfor, og som er drøftet i dette og tidligere kapitler. Problemene skyldes i liten grad at etatene ikke har løst sine oppgaver innenfor de rammebetingelser de har arbeidet. De skyldes mer at de rammebetingelsene som organisering og lovgivning utgjør, ikke er formålstjenlige til å møte de utfordringene tjenestene nå står overfor.

For Regjeringen er tre mål sentrale:

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



Dette er mål på forskjellig nivå. Mens målet om flere i arbeid og færre på trygd ligger på samfunnsnivå, ligger målet om en brukerrettet velferdsforvaltning på brukernivå og effektiv velferdsforvaltning på institusjonsnivå.

Samtidig som dette er selvstendige mål, legger Regjeringen vekt på at det er en klar og sammenheng mellom dem.

En mer brukerrettet velferdsforvaltning vil blant annet bety at terskelen for at den enkelte bruker tar kontakt med hjelpeapparatet blir lavere. Behov for hjelp og aktuelle muligheter vil bli identifisert tidligere og tiltak vil kunne bli iverksatt raskere. Fleksible muligheter for å tilpasse tiltak til den enkelte brukers behov, vil øke sannsynligheten for at målet om deltakelse i arbeidslivet kan nås.

En mer effektiv velferdsforvaltning vil være bra for brukeren blant annet ved at saksbehandlingstid og ventetid blir kortet ned. En mer effektiv velferdsforvaltning vil gjøre det mulig å frigjøre ressurser til dialogen med brukeren, slik at økt fleksibilitet på tiltakssiden kan utnyttes til å utarbeide gjennomførbare planer. Gjennomarbeidede og koordinerte planer og økt vekt på oppfølging av brukerne vil gi større mulighet til å realisere målet om å få flere i arbeid.

### **6.6.1 Flere i arbeid og aktiv virksomhet - færre på trygd og sosialhjelp**

God bruk av arbeidskraften og gode muligheter for den enkelte til å delta i arbeidslivet er av avgjørende betydning for en vellykket velferdspolitik.

Vår samlede produksjon og verdiskaping avgjør hvilke ressurser vi kan sette inn i velferdsordningene. Verdiskapingen er avhengig av hvor stor andel av befolkningen som deltar i arbeidslivet. Samtidig er trygde- og stønadsutbetalingene over de offentlige budsjettene i stor grad en refleks av yrkesdeltakingen. Derfor har det vært bred politisk enighet om en velferdspolitik som retter oppmerksomheten mot arbeid framfor trygd.

En viktig grunn til at det er god velferdspolitik å få flere i yrkesaktiv alder i arbeid og færre på trygd er hensynet til alderspensjonene. Vi vet at tallet på alderspensjonister vil stige sterkt etter 2010 og at det blir flere pensjonister og færre i produktivt arbeid som kan sikre pensjonene. I kapittel 4 er det vist hvordan antallet stønadsmottakere, og særlig uførepensjonister, har vokst. Fortsatt økning i uførepensjon og andre trygder og pensjoner for befolkningen i yrkesaktiv alder, vil bidra til ytterligere utgiftsvekt og nedgang i den yrkesaktive befolkningen. Befolkningsutviklingen tilsier at veksten i arbeidsstyrken vil avta de kommende årene. Samtidig vil etterspørselen etter arbeidskraft øke i en del sektorer, ikke minst i pleie- og omsorgssektoren. Med minkende tilgang på arbeidskraft, er det derfor særlig viktig å hindre at stadig flere faller ut av arbeidsstyrken.

Skal flere komme i arbeid, må det også være godt samsvar mellom de kvalifikasjonene folk i arbeidsstyrken har, og de jobbene som tilbys. Den ubalansen vi i dag har, med en viss arbeidsledighet samtidig som vi har mangel på arbeidskraft i mange sektorer, henger nær sammen med dette. For at vi skal lykkes, stiller dette store krav både til utdanningssystemet og til det kvalifiseringsarbeidet som velferdstjenestene har ansvaret for.

Deltakelse i arbeidslivet er også positivt for den enkeltes velferd. Det er den beste garanti mot fattigdom og store sosiale forskjeller. Arbeid gir mulig-

het for realisering av egne evner, menneskelig kontakt, sosial forankring og å yte bidrag til fellesskapet.

Hvor mange som faktisk deltar i arbeidslivet og hvor mange som får sin inntekt fra trygder og stønader vil avhenge av en rekke faktorer, blant annet konjunkturer, befolkningsutvikling, helsetilstand og holdningsklima. Offentlig politikk kan påvirke disse forholdene i varierende grad.

En del av de offentlige virkemidlene har langtidseffekter for yrkesdeltakelsen på samfunnsnivå (for eksempel arbeidsmiljø og forebyggende helsearbeid), mens andre virker mer direkte inn på den enkeltes valg og motivasjon til å søke arbeid. Dette vil blant annet gjelde stønads- og trygdeordningene knyttet til inntektsikring av personer i yrkesaktiv alder. Regjeringen vil i det videre arbeidet med reform av velferdspolitikken komme tilbake til utformingen av denne del av virkemiddelapparatet.

Målet om flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp må forstås slik at flest mulig av dem som har forutsetninger for det, kommer i arbeidsaktivitet på et slikt nivå som de kan klare over tid. For mange vil ulike kombinasjoner av deltidsarbeid og trygd gi gode løsninger. Det er viktig i seg selv å øke antallet personer med tilknytning til arbeidslivet og redusere antallet som utelukkende har offentlige stønader som inntektskilde.

For dem som ikke uten videre kan komme i arbeid, vil det være viktig å stimulere til annen form for aktivitet, blant annet slike som øker de sosiale ferdighetene. Dette kan være forskjellige kulturelle aktiviteter, organisasjonsarbeid m.v. Spesiell oppmerksomhet må rettes mot yngre arbeidsledige som er uten arbeidserfaring, og som ikke har opptjent rett til dagpenger. For denne gruppa vil langvarig passivitet og isolasjon kunne føre til en permanent yrkeshemming og livslang trygding.

Jo bedre kvalifisert en arbeidstaker er, jo større er muligheten for å komme i arbeid. Regjeringen ser kvalifisering av arbeidssøkere som den hovedveien en må gå for å gi den enkelte bedre muligheter for å delta i arbeidslivet og for å øke yrkesdeltakingen ytterligere.

Kvalifikasjoner i forhold til arbeidslivets krav og behov bygger både på formell utdanning og på realkompetanse og erfaring. Utdanning gjennom det ordinære skole- og utdanningssystemet er en viktig vei å gå for å høyne den enkeltes kvalifikasjoner og muligheter for å komme i arbeid. Et kvalitativt godt utdanningssystem som makter å møte arbeidslivets behov, er derfor avgjørende for hvilke resultater en kan oppnå i velferdspolitikken. Faglig rettede kvalifiseringskurs og tilak i arbeidsmarkedsregi skal supplere og spille sammen med det ordinære utdanningssystemet.

Innvandrere, særlig fra ikke-vestlige land, har lavere yrkesdeltakelse og høyere ledighet enn befolkningen sett under ett. Dette indikerer at innvandrerne representerer et ubrukt potensial for arbeidskraft. Det er derfor viktig at ordninger for godkjenning av realkompetanse og andre tiltak som skal stimulere til økt yrkesdeltakelse, blir tilrettelagt for denne målgruppen.

Erfaring fra arbeidslivet er en viktig kvalifikasjon for en arbeidssøker. Erfaringene med arbeidsmarkedspolitikken viser at tiltak som gir arbeidstrening og læring om hvilke krav og forventinger du møter i arbeidslivet, gir gode resultater. I tillegg gir slike tiltak bedre muligheter til å komme ut av en isolert tilværelse. De gir sosial trening og mulighet for nettverksbygging. De som

lever en isolert tilværelse og har en dårlig sosial tilknytning, blir lett skjøvet ut av arbeidsmarkedet på varig basis.

Skal målet om å lede flere mot arbeid nås, må stønadssystemet tilpasses dette. Særlig viktig er det at tildelingen av trygd mest mulig treffsikkert skiller dem som kan finne arbeid på dagens arbeidsmarked fra dem som ikke kan. Dette stiller krav til tildelingsreglene i lovverket, og det er en kontinuerlig oppgave å overvåke hvordan disse reglene virker. Regelverket må også inneholde økonomiske insentiver som gjør det attraktivt å velge arbeid framfor trygd.

Målet om å få flere i arbeid og færre på trygd stiller også krav til måten de offentlige tjenestene er organisert på. De som møter brukerne, må slutte opp om målet om at arbeid skal ha første prioritet, og det må utvikles en felles etatskultur bidrar til dette. De må lede oppmerksomheten mot arbeidsmulighetene så tidlig som mulig i sitt møte med brukerne og gi mest mulig entydige signaler. Dette stiller også krav til kompetansen i de brukerrettede tjenestene. De må ha kunnskap om arbeidslivet og om hvordan folks arbeidsevne og kompetanse kan utredes.

### **6.6.2 En brukerrettet velferdsforvaltning og et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov**

En brukerrettet velferdsforvaltning betyr et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og av at det er resultatene for brukeren som er avgjørende for om forvaltningen lykkes. Ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerretting.

En brukerrettet velferdsforvaltning dreier seg derfor både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om service, respekt, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud.

Hvordan brukeren opplever å møte tjenestene er avhengig av en rekke forhold. Tilgjengelighet er viktig. Det gjelder både lokalisering, åpningstider og svarkapasitet på telefon. IKT gir nye kanaler for tilgang og betyr i tillegg en avlastning av de kanaler som i dag ofte er flaskehals. IKT som en premiss for en velferdsreform er drøftet i avsnitt 6.4.2. Sett fra brukerens side er også tilgjengelighet et spørsmål om hvordan og på hvilken måte han eller hun møtes som menneske og enkeltindivid. Høflighet, respekt og vilje til å gå inn i brukerens egen situasjon er avgjørende.

Relevant og brukertilpasset informasjon og veiledning er viktig. Kravene til hvordan det må informeres og veiledes om rettigheter, plikter, tjenestetilbud og arbeidsmuligheter er store. Tjenestene må make å gjøre dette slik at en viser respekt og tillit til brukerne, og slik at de kan forstå innholdet. Serviceerklæringer bør tas mer i bruk og i større grad skreddersys for den enkelte bruker. De bidrar til at brukeren møter forvaltningen med realistiske forventninger om servicenivå og saksbehandlingstider.

Effektive søknadsprosesser med kortest mulig saksbehandlingstider er viktig. Brukeren må også føle seg sikker på at hensynene til personvern og rettssikkerhet er fullt ut ivaretatt. Klagemuligheter, og muligheter til overprøving til en uavhengig instans, er en forutsetning for en brukerrettet forvaltning.

Et brukerrettet tjenestetilbud betyr at tiltakene i størst mulig grad skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og utgangssituasjon. Brukernes egne erfaringer og ideer må aktivt trekkes inn. Målet er å øke sannsynligheten for at de offentlige hjelpetiltakene skal gi et godt resultat både for den enkelte og for samfunnet.

Å brukerrete tjenestetilbudene i større grad krever innsats på flere plan. For det første krever det ansatte i forvaltningen med faglig kompetanse og evne til å sette seg inn i den enkeltes situasjon. For det andre krever det et regelverk for tiltak og ytelser som gjøre det mulig med individuell tilpasning, samtidig som de er effektive virkemidler i forhold til de samfunnsmessige mål. For det tredje må brukeren bidra aktivt selv. Det krever at forvaltningen gir ham eller henne mulighet til det, og det krever at brukeren selv tar ansvar for sin egen situasjon og framtid.

I Regjeringens forslag til lov om introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere vil den grunnleggende kvalifiseringen bestå av tiltak som er nedfelt i en eventuelt tilrettelagt kvalifiseringsplan som forplikter både deltakeren og den instans som er ansvarlig for gjennomføring av tiltaket.

En brukerrettet velferdstjeneste krever gode og avklarte samarbeidsformer med andre tjenester, og her er helsetjenestene og utdanningssystemet særlig viktig. Dette er nærmere drøftet i kapittel 9.

### 6.6.3 En effektiv velferdsforvaltning

Det må settes høye krav til at forvaltning og produksjon av velferdstjenestene skjer på en effektiv måte. Den offentlige velferdsforvaltningen må arbeide innenfor rammer som begrenser aktiviteten, og stor innsats må derfor legges ned i å komme lengst mulig med de ressurser som er tilgjengelige. Det avgjørende må være hvilke resultater som kan oppnås i forhold til de tilgjengelige ressurser. Derfor må en effektiv velferdsforvaltning både ha oppmerksomheten rettet mot at en bruker ressursene på de rette tiltak og tjenester (formålseffektivitet) og på at de tjenester en yter frambringes uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet).

Desentralisering og delegering av ansvar er et hovedprinsipp for Regjeringens modernisering av forvaltningen. Hvordan arbeidsprosesser, rutiner, organisering og ressursfordeling internt i organisasjonen legges opp for å fremme effektivitet, bør så langt som mulig være et ansvar for ledelsen i den enkelte organisasjon i samarbeid med de ansatte. Det vil likevel være enkelte prinsipper og tiltak som Regjeringen, som en del av sin forvaltningspolitikk, må vektlegge som avgjørende for en effektiv velferdsforvaltning.

En formålseffektiv drift krever at velferdsforvaltningen systematisk må evaluere bruken av tjenester og tiltak i forhold til hva som er målet med innsatsen. Dette er helt nødvendig for løpende å kunne korrigere ressursbruk og prioriteringer slik at aktiviteten innrettes på en mest mulig målrettet måte. Når Regjeringen går inn for at mer myndighet og ansvar skal delegeres til det laveste effektive nivået, er bruk av systematisk evaluering av virksomheten en del av strategien.

Velferdsforvaltningen må også ta et eget ansvar for at man gjennom forskning, utredning, utvikling og forsøk stadig øker kunnskapen om hvilke tjenester, tiltak og arbeidsmetoder som gir effekter. Dette krever god kontakt og

samarbeid med parter utenfor velferdsforvaltningen, som for eksempel brukerorganisasjoner og forskningsmiljøer.

For å sikre formåls effektivitet må velferdsforvaltningen utnytte den kunnskap som ligger i den del av organisasjonen som er nær brukerne. Lokalt handlingsrom gjør det mulig å velge hvordan tiltak og ressursbruk innrettes i lys av hva som fungerer godt for brukerne, gitt de lokale forhold.

En effektiv og brukerrettet velferdsforvaltning krever at det legges avgjørende vekt på å få mest mulig av bemanningsressursene ut dit hvor brukeren skal møtes. Dette forutsetter at for funksjoner der brukeren ikke trenger nærkontakt, må en utnytte stordriftsfordeler gjennom arbeidsdeling og sentralisering. En stor del av velferdsytelsene er sterkt regelstyrte, og det er lite innslag av skjønn i saksbehandlingen. Gjennom å samle funksjoner i større enheter bør en her kunne nå målet om riktige ytelser utbetalt til rett tid. Lange ventetider for brukeren, enten det gjelder ytelser eller tjenester, er ikke effektiv velferdsforvaltning.

Velferdsforvaltningen må i økende grad utnytte de effektivitetsgevinster som ligger i kjøp av tjenester fra eksterne leverandører som konkurrerer om oppdrag gjennom anbudsrunder. Aetat utfører i dag i stor grad sine oppgaver gjennom kjøp av tjenester fra andre. I stortingsmeldingen om et selvregulerende arbeidsmarked, som vil bli lagt fram i 2003, vil Regjeringen drøfte nærmere hvilke tjenester som kan kjøpes.

En effektiv velferdsforvaltning forutsetter en organisasjon med klare mål og klare ansvarslinjer. Dette må opprettholdes selv om velferdsforvaltningen bygges opp rundt stor grad av desentralisering og delegasjon av myndighet. Å gi stort handlingsrom ut i organisasjonen, også knyttet til organisasjonsformer og arbeidsmåter, gjøre det mulig å utnytte den kunnskapen som er bygget på erfaringer i møtet med brukeren. En effektiv velferdsforvaltning forutsetter en ledelse og en organisering som gjør det mulig å ta i bruk kunnskap og erfaring fra hele organisasjonen.

## 7 Aktuelle organisatoriske reformer

### 7.1 En målrettet organisering som del av en helhetlig strategi

---

Regjeringen har satt opp følgende mål for en organisatorisk reform av velferdsforvaltningene:

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

Skal disse målene nås, kreves det en helhetlig reformstrategi. Som ledd i denne strategien har Regjeringen allerede fremmet en tiltaksplan mot fattigdom, foreslått endringer i regelverket for uførepensjon og dagpenger, og vil om kort tid blant annet fremme en stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken. Oppfølgingen av Pensjonskommisjonen, som legger fram sin utredning høsten 2003, vil være et annet viktig område. En ny organisering av velferdsforvaltningen vil være det organisatoriske grepet i en slik strategi.

En helhetlig strategi krever at det arbeides bredt med rammebetingelser, virkemidler og samarbeidsforhold i velferdsforvaltningen. Reformarbeidet på alle områder må ta utgangspunkt i de samme grunnleggende mål og innrettes slik at de ulike elementene støtter opp under hverandre. I tillegg til gode organisasjonsløsninger ser Regjeringen særlig utformingen av regelverk for stønadsordningene og tjenestene som viktig, men også finansieringsordninger for drift og tjenester, kompetanse i velferdsforvaltningen, og samarbeid med helse- og utdanningssektoren vil stå sentralt. Regjeringen vil arbeide videre med disse elementene i en videreføring av en velferdsreform, og vil komme tilbake til Stortinget med dette på en egnet måte.

Disse målene for en organisatorisk reform gir i stor grad også klare anvisninger på viktige krav en nyorganisering av tjenestene må kunne innfri.

En ny organisasjonsstruktur må bidra til en forsterket fokus på og innsats for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet og ha arbeidsinntekt som kilde til livsopphold. Oppgavene innen organisasjonen må ikke blir for komplekse og med innebygde målkonflikter dersom dette skal oppnås.

En ny organisasjonsstruktur må bidra til at brukere med behov for tjenester fra flere av dagens etater samtidig, møter en enhetlig og samordnet offentlig forvaltning. Brukere i yrkesaktiv alder som må ha hjelp i forbindelse med arbeid eller inntektssikring må kunne forholde seg til ett offentlig kontaktpunkt og de må sikres en helhetlig avklaring av sine behov. Dette innebærer blant annet at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor den enkelte bruker, så langt som mulig bør legges til samme organ.

En ny organisasjonsstruktur må bygge på klare ansvarsforhold og en riktig ansvarsfordeling mellom de ulike nivåer. Det gjelder både mellom stat og kommune, mellom politisk og administrativt nivå innen stat og kommune, og internt i forvaltningsorganene. Klare ansvarsforhold og tydelige mål er nødvendige forutsetninger for en effektiv forvaltning og for blant annet å unngå utilsiktet kostnadsoverveltning mellom forvaltningsnivåene eller etatene.

En ny organisasjonsstruktur må sikre en effektiv forvaltning av de rettighetsbaserte ytelsene. Riktig ytelse må utbetales til riktig tid og med minst mulig kostnad.

En omorganisering av velferdstjenestene må føre til reduserte samfunnsmessige kostnader. De samfunnsmessige gevinster ved å hjelpe personer fra trygdeytelser og over til arbeid er store både i form av økt verdiskaping gjennom en større arbeidsstyrke og i form av reduserte utgifter over de offentlige budsjettene.

### Boks 7.1 Mulige organisasjonsløsninger som er vurdert

1. *En reorganisert statlig velferdsforvaltning med en etat for arbeid og relaterte ytelser (jobb-etat), og en etat for pensjoner og familieytelser (pensjonsetat).* Dagens kommunale ansvar for ytelser og tjenester etter lov om sosiale tjenester videreføres. Det etableres en felles førstelinjetjeneste mellom stat og kommune. Jobb-etaten vil ha arbeid og selvforsørgelse som hovedmål. Alle statlige virkemidler for å nå dette målet, inklusive alle inntektssikringsytelser for personer i yrkesaktiv alder, vil være samlet i denne organisasjonen. Hovedmålet for pensjonsetaten vil være forvaltning av rettighetsbaserte ytelser som primært har andre formål enn å kompensere for manglende arbeidsinntekt og å bidra til målet om arbeid. Den vil også ha ansvar for utbetaling av refusjoner til ulike helsetjenester.
2. *En felles statlig etat i to alternative utforminger.*
  - a) En statlig etat bestående av dagens trygdeetat og Aetat og som overtar ansvaret for økonomisk sosialhjelp fra kommunene.
  - b) En statlig etat som omfatter dagens trygdeetat og Aetat. I begge disse alternativene vil den nye statlige etaten ha ansvar for de oppgavene som trygdeetaten og Aetat har i dag, men de skiller lag når det gjelder avgrensning i forhold til sosialtjenestens ansvar. I alternativ b) beholdes ansvaret for økonomisk sosialhjelp på kommunalt nivå.
3. *En felles etat for statlig inntektssikring og en etat for kommunal tjenesteyting.* I rendyrket form innebære denne løsningen en deling av ansvaret for inntektssikring og tjenesteyting. Alt ansvar for inntektssikring og andre sosiale overføringer samles i en statlig etat. Kommunene får ansvar for alle tiltak med sikte på å få folk i arbeid og for alle sosiale tjenester.

Regjeringen har vurdert tre organisasjonsløsninger ut fra et sett av kriterier som er utledet av utfordringene en står overfor og målene for reformen, jf. boks 7.1. Kriteriene og vurderingene framgår av tabell 7.1.

Tabell 7.1: Kriterier og vurderinger ved valg av organisasjonsløsning

Kriterier for valg av ny velferdsforvaltning	Etat for arbeid og inntektssikring og etat for pensjoner og refusjoner	Felles etat Alternativ a)	Statlig etat for inntektssikring og kommunal etat for tjenesteyting
Organiseringen skal gi arbeidsmuligheter førsteprioritet for personer i yrkesaktiv alder	++	-	-

Tabell 7.1: Kriterier og vurderinger ved valg av organisasjonsløsning

Organiseringen skal bidra til ryddige politiske og administrative ansvarsforhold	+	++	--
Oppgavene i den enkelte organisasjon må ikke bli for komplekse med innebygde målkonflikter	++	--	--
Organiseringen skal kunne effektivt iverksette lover om økonomiske overføringer	+	0	+
Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor den enkelte bruker, bør legges til samme organ.	+	++	--
Organiseringen må føre til reduserte samfunnsmessige kostnader	+	-	-

++/ vurdert som en klar forbedring i forhold til dagens organisering

+/ vurdert som en forbedring i forhold til dagens organisering

0/ vurdert som nøytralt i forhold til dagens organisering

-/ vurdert som dårligere enn dagens organisering

## 7.2 Regjeringens valg av organisasjonsløsning

En gjennomgang av dagens organisering holdt opp mot de utfordringer og krav som må møtes, viser at det er behov for endringer i organisasjonsmønstre og samarbeidsformer. Med utgangspunkt i de mål og krav som er satt opp foran er det i boks 7.1 gitt en stikkordsmessig oversikt over de tre løsningene som Regjeringen har vurdert. Disse løsningene tar utgangspunkt i det ansvar og de oppgaver som i dag ligger til trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten, jf. oversikt i kapittel 7.10.

De ulike målene til en organisasjonsløsning og de kravene som følger av disse, kan i enkelte tilfelle trekke i ulike retninger. Det er nødvendig med en avveining av de ulike hensynene som skal ivaretas. Hensyn som kan bidra til å forsterke innsatsen mot arbeid og løse de problemene dagens fleretatsbrukere har, må veie tungt. Regjeringen legger i tillegg sterkt vekt på at kommunene skal ha et grunnleggende omsorgsansvar for sine innbyggere. Kommunen har flere viktige funksjoner i det norske velferdssystemet, og et oppgavespekter som er sentralt for å få til en helhetlig løsning for brukere med sammensatte behov. Etter en samlet vurdering foreslår Regjeringen en omorganisering av velferdsforvaltningen basert på tre elementer:

- En enhetlig førstelinjetjeneste basert på samarbeid mellom stat og kommune som særlig er rettet mot de som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller som på grunn av manglende arbeid eller arbeidsevne har behov for hjelp fra det offentlige
- En reorganisert statlig velferdsforvaltning med én etat for arbeid og relaterte ytelser og en etat for pensjoner og familieytelser
- En videreføring av kommunenes ansvar for sosialtjenesten

Etter Regjeringens syn vil denne organisasjonsløsningen være best egnet til å realisere målene om en mer brukerrettet og effektiv forvaltning som kan lede flere i arbeid og færre mot trygd. Den vil gi brukerne tilgang til et nasjonalt



arbeidsmarked og sikre en nasjonal styring av arbeidsmarkedspolitikken. Den bibeholder kommunenes grunnleggende omsorgsansvar for sine innbyggere og betydningen av lokale politiske avveininger. Den bibeholder det statlige ansvaret for finansiering og forvaltning av de rettighetsbaserte inntektskrings- og pensjonsytelsene hvor hensynet til likhet skal veie tungt. Den støtter opp under de krav Regjeringen stiller til organisering av førstelinjetjenesten:

- Ett fysisk kontaktpunkt lokalt og en elektronisk portal for personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller på grunn av manglende arbeid eller arbeidsevne, har behov for hjelp fra de offentlige velferdsetatene. Også andre brukere enn disse skal kunne ha et tilbud lokalt.
- Alle brukere skal sikres et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som rent faktisk er lokalisert til vedkommendes kontaktpunkt.
- Brukerne skal få en helhetlig avklaring av sine behov uavhengig av «eierskapet» til ytelser og tjenester
- Det gis nærmere frister for saksbehandlingstider for utredning av bistandsbehov, behandling av søknader og lignende.

Denne organisasjonsløsningen gir ryddigere ansvarslinjer og mer entydige mål for den enkelte statlige etat enn dagens organisering. Organiseringen vil gjøre det enklere for brukerne, ikke minst for de brukere som i dag har behov fra tjenester fra flere etater. Den gir gode muligheter til desentralisert beslutningsmyndighet og til å bygge opp en slagkraftig førstelinjetjeneste med god og variert kompetanse. Regjeringen viser også til at flere andre land har samordnet forvaltningen av stønadsordninger for befolkningen i yrkesaktiv alder og arbeidsmarkedspolitikken, og har etablert felleskontor i førstelinjen.

Etter Regjeringens syn vil de andre organisasjonsløsningene som er utredet ikke være like egnet til realisere målene for en organisatorisk reform av velferdsforvaltningen som forslaget foran.

En felles statlig etat vil mangle et klart fokus rettet mot å få flere i arbeid. Etaten vil bli en kompleks organisasjon med mange ulike mål, omfattende ansvarsområder og stor spennvidde i oppgaver. Den vil medføre problemer med å prioritere mellom forvaltningsoppgaver og tjenesteyting. Organisasjonen vil kunne bli dominert av forvaltningspreget arbeid. Mangfoldet i oppgaver vil også kunne føre til lav effektivitet og prioriteringskonflikter.

En deling av ansvaret for inntektssikring og tjenesteyting i en statlig og kommunal etat, vil bryte opp den tette koblingen innenfor stønadsordningene mellom rettigheter og plikter. Det kan svekke motivasjonen blant arbeidssøkere til å finne seg en jobb. Dette vil være en organisasjon som ikke oppfyller målet om en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk, og kommunene vil ikke kunne ivareta et krav om geografisk mobilitet for arbeidssøkerne. Oppgavedelingen mellom stat og kommune vil gi kommunene svake insentiver til å redusere de statlige stønadsutgiftene, og problemet med kostnadsoverveltning vil bli forsterket i forhold til dagens organisering.

### 7.3 Førstelinjetjenesten

---

Utformingen av førstelinjetjenesten er avgjørende for mulighetene til å kunne nå målene om brukerretting og få flere i arbeid - færre på trygd. Det er i før-

stelinjen brukerne møter etatene, der de viktige valgene gjøres, og der brukerne skal få tilbud om tiltak og tjenester tilpasset egne behov. I tråd med Regjeringens forvaltningspolitikk bør fullmakter og handlingsrom delegeres så langt ned i organisasjonen som mulig, sett i lys av kravene til faglighet, rettssikkerhet og effektivitet. Utformingen av førstelinjetjenesten vil derfor være bestemmende også for hvilken form for og grad av samordning som eventuelt er nødvendig mellom organisasjonsledd i ulike etater lenger bak i systemene.

Behovet for et fysisk kontaktpunkt lokalt vil variere for ulike brukere av dagens velferdsetater. Mens personavhengig informasjon, veiledning, avklaring av behov og oppfølging krever nærhet til brukeren, kan en rekke mer forvaltningspregede oppgaver sentraliseres uten at brukeren blir berørt av det. Det gjelder i særlig grad forvaltning av ytelser som alderspensjon, familieytelser o.l., men også arbeid knyttet til vedtak om statlige ytelser som dagpenger og attføringspenger, uførepensjon, sykepenger m.v. Store grupper av de som mottar alderspensjon og ulike familieytelser o.l. vil bare i begrenset grad ha behov for nær kontakt med etaten, og vil i stor grad kunne få sitt kontaktbehov tilfredsstillende dekket gjennom bedret tilgjengelighet og raskere besvarelse via telefon, post og internett. Også mange dagpengemottakere og andre i yrkesaktiv alder som mottar ytelser vil bare i begrenset grad og i en begrenset periode, ha behov for et fysisk kontaktpunkt lokalt. For brukere med et hjelpebehov som krever individuell oppfølging og kontakt med flere av dagens tre etater er imidlertid det fysiske kontaktpunktet viktig. Dette vil ofte være personer som trenger offentlig bistand på grunn av manglende arbeid eller arbeidsevne. For denne gruppen er det særlig avgjørende å få til en god samordning lokalt.

Regjeringen setter som krav til en førstelinjetjeneste i en reorganisert velferdsforvaltning at personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller trenger hjelp på grunn av arbeidsløshet eller manglende arbeidsevne skal kunne forholde seg til ett lokalt kontaktpunkt. Dette kontaktpunktet skal sikre at disse brukerne får en helhetlig og rask avklaring av sine behov og effektiv oppfølging, uavhengig av ansvarsfordelingen mellom ulike deler av det offentlige hjelpeapparatet.

Også andre brukere enn de som mangler arbeid eller arbeidsevne skal kunne betjenes av dette kontaktpunktet. Mange vil ha behov for personlig kontakt lokalt og helhetlig informasjon og veiledning.

Førstelinjen vil samtidig utføre oppdrag på vegne av pensjonsetaten. Et godt eksempel er utbetalingen av helserefusjoner. Førstelinjen vil også gi den enkelte all annen informasjon og veiledning mv. som gis på trygdekontorene i dag.

Regjeringen legger vekt på at alle brukere av de tre velferdsetatene skal få en like god service og rask oppfølging uavhengig av behovet for bistand fra et lokalt kontaktpunkt. Internett, telefon og posttjenester må derfor samtidig utnyttes slik at en økende del av førstelinjetjenestene kan gis uavhengig av fysisk oppmøte. Uavhengig av kontaktform skal førstelinjetjenesten sørge for at brukeren får vurdert hvilket bistandsbehov han eller hun har, og derigjennom klargjøre hvordan oppfølgingen skal være. For eksempel vil en telefonhenvendelse fra en bruker som trenger tett oppfølging typisk kunne medføre at det avtales et møte på et bestemt tidspunkt med relevante fagpersoner. I til-

legg må førstelinjetjenesten som et minimum kunne gi den enkelte bruker informasjon, veiledning, søknadsskjemaer og tilgang til jobbsøkningsverktøy og internett. Med flere tjenester tilgjengelig på nettet og gode telefonløsninger vil et økende antall brukere velge ikke å gå via det fysiske kontaktpunktet, noe som er effektivt både for brukeren og etatene. Hvordan den enkelte bruker velger å henvende seg skal imidlertid ikke påvirke saksbehandlingen.

Det er et krav til organiseringen av førstelinjetjenesten at alle brukere skal sikres et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som rent faktisk er lokalisert til vedkommendes kontaktpunkt.

Førstelinjen skal bestå av to ledd. Det første leddet skal være en felles inngangsdør for alle brukere og betjene det store antall brukere som henvender seg med et enkelt og oversiktlig problem. Brukere med mer sammensatte behov skal henvises til det andre leddet. Her skal de få en helhetlig avklaring av sine behov. De skal ha en rådgiver som skal stå for oppfølging av brukerne og eventuelt bistå dem i kontakten med andre deler av hjelpeapparatet. For at kravet om likeverdige tjenester og tilgjengelighet kan realiseres også på mindre steder, må førstelinjen lokalisert ett sted kunne samvirke med førstelinjekontor lokalisert et annet sted og øvrige organisasjonsledd. Dette kan oppnås ved god fleksibilitet i anvendelsen av kompetanse og ressurser, og ved effektive samhandlingslinjer bakover i organisasjonen. Førstelinjetjenesten skal særlig ha kompetanse på informasjon, veiledning, oppfølging og annen tjenesteyting som krever nærhet til brukeren. Alle former for spesialistkompetanse trenger ikke å være permanent til stede i alle lokale kontaktpunkt. Ambulant tjenestetilbud, og tilgjengelighet til spesialistkompetanse til avtalte tider kan være hensiktsmessige løsninger på mindre steder. Også god utnyttelse av IKT og økt bruk av video- og telefonmøter er viktige hjelpemidler for å sikre god tilgjengelighet og likeverdige tjenester.

En førstelinjetjeneste som skal være et enhetlig kontaktpunkt for alle som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller trenger hjelp på grunn av manglende arbeid eller manglende arbeidsevne, må inneholde kompetanse og tjenester som i dag ivaretas av den kommunale sosialtjenesten. I utgangspunktet skal det være en felles førstelinje i hver kommune med tjenester fra jobbetaen, pensjonsetaten og den kommunale sosialtjenesten. I en del tilfelle kan det være rasjonelt med interkommunale løsninger. Med gitte ressurser vil en lokalisering i hver kommune bety at det blir stor variasjon i bemanning og kompetanse i førstelinjen. Ressursene vil måtte spres tynnere utover enn om lokaliseringen i mindre kommuner skjer ut fra et interkommunalt samarbeid. Mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler vil reduseres. Skal en opprettholde tilstrekkelig faglighet og kompetanse med en slik lokalisering, setter det krav til å utnytte og utvikle metoder for brukerretting og klare ansvars- og styringslinjer uavhengig av hvor arbeidsplassene er lokalisert. Interkommunalt samarbeid om førstelinjetjenesten vil både legge til rette for å redusere rene administrasjonsutgifter og for at det kan etableres fagmiljøer som sikrer god kompetanseutveksling og erfaringsoverføring mellom medarbeiderne. Medarbeidere med god fagkompetanse og helhetlig oversikt over virkemidler og hjelpemuligheter er avgjørende for at brukeren skal få den individuelle og helhetlige avklaring han eller hun har krav på.

Førstelinjen bemannes normalt med ansatte både fra stat og kommune i hver lokalisering, men enkeltkommuner skal ikke tvinges til deltakelse. Det skal inngås en driftsavtale etter nærmere angitte krav med kommunene. Kommunene vil bli tilbudt å få driftsansvaret for førstelinjen, men det vil være frivillig for kommunene å påta seg et slikt ansvar. Kravene til førstelinjetjenesten vil være de samme om jobbetaten inngår avtale om drift med en eller flere kommuner eller om staten står for driften av førstelinjen i det aktuelle området. For å sikre klare mål- og ansvarslinjen i førstelinjen, kan ikke statlig ansatte beslutte kommunale ytelser eller tjenestetilbud og tilsvarende for kommunalt ansatte. Beslutninger i førstelinjen skal kun skje etter klart definerte fullmakter.

Med en videreføring av kommunalt ansvar for sosialtjenestene, må det også være opp til kommunene selv å vurdere om man sammen med andre kommuner vil gå inn på ett kontaktpunkt som dekker flere kommuner. Regjeringen vil da legge til rette for interkommunale løsninger på dette feltet.

Ansvar for å koordinere tjenestene for brukere med sammensatte behov legges til den tjenesten som brukeren har størst behov for bistand fra, eller til sosialtjenesten dersom det er uklart hvem som skal ha ansvaret.

Regjeringen finner det ikke hensiktsmessig å beskrive i detalj hvordan kravene til førstelinjen kan oppfylles. Det må være oppgaven til en reorganisert forvaltning i samarbeid med kommunene å finne fram til de konkrete løsningene. Så lenge kravene som er satt til å løse arbeidsoppgaver innfris, bør staten være åpen for ulike typer løsninger i ulike kommuner. Ikke minst vil det være ønskelig å få lagt bedre til rette for det nødvendige samarbeidet med helsetjenesten i kommunene. Muligheten til å introdusere arbeidsmetoder og organisering hvor førstelinjen systematisk trekker på ressurser og spisskompetanse andre steder i organisasjonen må vektlegges. Både Aetat og trygdeetaten har erfaring med slike organisatoriske grep. Det er også viktig at etatene utnytter mulighetene som ligger i bruk av eksterne leverandører av deltjenester.

IKT-løsninger som muliggjør effektiv samordning og desentraliserte beslutninger er en viktig forutsetning for en godt fungerende førstelinjetjeneste. Betydningen av IKT for organisasjonsendring er nærmere beskrevet i kapittel 6.4.2.

Regjeringen vil sette klare resultatmål for en reorganisert velferdsforvaltning. Slike mål må både fange opp evnen til å gi brukerne tjenester, tiltak og ytelser, men også i hvilken grad innsatsen gir effekt ved at folk kommer i arbeid. For førstelinjetjenesten vil også brukerrettede resultatmål som frister for saksbehandlingstid for utredning av bistandsbehov, behandlingstid for søknader m.v. stå sentralt.

Utviklingen av førstelinjetjenesten vil ha betydning for arbeidet som er i gang for å etablere offentlige servicekontorer i kommunene. Mange offentlige servicekontorer er allerede organisert eller planlagt med hovedfokus på samordning av tjenester fra arbeidskontor, trygdekontor og sosialkontor. Offentlige servicekontor har imidlertid et annet formål enn førstelinjen i en ny organisering av velferdsforvaltningen. Blant annet er offentlige servicekontor forutsatt å yte service på et bredt saksområde, mens den nye førstelinjetjenesten først og fremst skal være et kontaktpunkt for personer som står i fare for å falle

ut av arbeidslivet eller trenger hjelp på grunn av arbeidsløshet eller manglende arbeidsevne. Førstelinjetjenesten skal samtidig også kunne betjene og yte service til andre brukere. Regjeringen legger vekt på at en eventuell tilpassing av offentlige servicekontor til den nye førstelinjen ikke må svekke førstelinjens fokus på behovet for arbeid som hovedmål for brukerkontakt.

#### **7.4 Klage og overprøving**

---

Brukerens rett til å få overprøvd et forvaltningsvedtak som går dem imot, er en fundamental rettsikkerhetsgaranti. Velferdsstatens etater forvalter stønader og yter tjenester av grunnleggende betydning for den enkeltes levekår, og de har i praksis monopol på de fleste av disse velferdsgodene. Brukerne har derfor ikke særlig mulighet til å få hjelp fra konkurrerende organer, og muligheten for overprøving blir da eneste utvei til omgjøring. Denne muligheten reduserer faren for vilkårlig behandling i forvaltningen og den bidrar til å øke tilliten til forvaltningstjenestene. Vedtak i klagesaker er også en viktig kilde til erfaring om hvordan tjenesteyting og ytelsesforvaltning skjer i praksis, og kan derfor bidra til å korrigere denne praksisen.

I dag er regelen at vedtak i enkeltsaker kan overprøves av et overordnet forvaltningsorgan. I kapittel 2 beskrives gjeldende klage- og overprøvingmulighet av enkeltvedtak fattet i de tre etatene. Ved en reorganisering av velferdsforvaltningen er effektive søknadsprosesser med kortest mulig saksbehandlingstider viktig. Brukeren må også føle seg sikker på at hensynene til personvern og rettsikkerhet er fullt ut ivaretatt. Klagemuligheter, og muligheter til overprøving fra en uavhengig instans, er en forutsetning for en brukerrettet forvaltning. Organer for klagebehandling må være organisert slik at de kan vedlikeholde og utvikle et tilstrekkelig kompetent fagmiljø og en god kompetanse på feltet. Det tilsier at disse funksjonene med fordel kan samles i større geografiske enheter. I den forbindelse bør også arbeidsdelingen mellom nye klageorganer og Trygderetten vurderes.

#### **7.5 En videreutvikling av dagens organisering**

Dagens organisering består av en kommunal sosialtjeneste, en statlig trygdeetat og en statlig Aetat. I kapittel 2 og 3 er det gjort nærmere rede for etatenes mål, hvordan de er organisert og samarbeidet mellom dem.

I de siste årene er det gjort en god del for å bedre samhandlingen og samarbeidet mellom de tre etatene. Senest er ansvarsfordelingen mellom etatene justert ved Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, noe som antas å føre til færre overføringer av saker mellom trygdeetaten og Aetat. Inngåelse av samarbeidsavtaler, etablering av særskilte samarbeidsorganer og nye rutiner for samarbeid, som dels er kommet som følge av omfattende forsøksvirksomhet på området, har bidratt til bedre samordning omkring personer som har behov for bistand fra flere etater. Samtidig skjer det fortsatt en betydelig overgang av personer fra arbeidslivet inn i folketrygdens sykdomsrelaterte stønadsordninger og økonomisk sosialhjelp. Overføring av saker mellom etatene er krevende både for brukere og saksbehandlere. Ulike mål og prioriteringer gir grunnlag for ulike vurderinger mellom etatene. Mange

stønadsmottakere går for lenge uten at det skjer en eller annen form for aktivisering. Brukerne uttrykker en betydelig misnøye med måten forvaltningen møter dem på. De opplever at tjenestene ikke er lett nok tilgjengelige. Utviklingen de senere årene har gått i riktig retning og vi har i hovedtrekk fått klare ansvarsforhold, men hovedproblemene knyttet til samhandlingen mellom etatene består.

Det synes fortsatt å være et potensial for forbedringer innenfor dagens organisering.

En mulighet kunne være å sette et forsterket fokus på å få flere i arbeid ved å utforme klarere og mer forpliktende mål som forutsetter at etatene samarbeider bedre for å innfri målene. Det kan for eksempel skje ved at etatene utarbeider felles mål og prioriteringer, der målet om arbeid vektlegges sterkere enn i dag, og der etatene blir enig om hvilke grupper som skal prioriteres for arbeidsrettet bistand. Gjennom lederkontrakter og tildelingsbrev kan etatene gjøres kollektivt ansvarlig for resultater.

Ordninger med samarbeidsorganer og basisgrupper kan videreutvikles blant annet ved å gjøre deltakelsen i disse obligatorisk. Også oppfølgingen av forbrukere gjennom felles planer i etterkant av basisgruppemøter kan gjøres mer forpliktende.

En videreutvikling kan også skje gjennom utbygging av offentlige servicekontorer (OSK) i hver kommune, og ved større grad av samlokalisering av de lokalt tilstedeværende etater, i tilknytning til det offentlige servicekontoret. Offentlige servicekontor vil imidlertid ikke kunne tilfredsstille kravene til en reorganisert velferdsforvaltning og utformingen av førstelinjetjenesten som nevnt foran. Offentlige servicekontor har som formål å yte service på et bredt saksområde, og mangler målrettethet i forhold til å få flere i arbeid. Personer som trenger mer omfattende bistand for å komme i arbeid, må fortsatt forholde seg til flere etater. Forvaltningen vi ikke framstår som vesentlig mer enhetlig og samordnet. Eventuelle forbedringer vil vanskelig kunne fjerne gråsoner mellom etatene. Lang ventetid vil fortsatt være et problem, og det vil være vanskelig å gi nærmere frister for saksbehandlingstider for utredning og saksbehandling. Samlokalisering vil kun redusere den fysiske avstanden mellom kontorene, ikke fjerne etatsgrensene. Fortsatt vil en ha etater med sine organisatoriske grenser, med bestemte ansvarsforhold, virkemidler og systemer. Dobbeltarbeid vil fortsatt være et problem. Offentlige servicekontorer vil ikke løse problemene med manglende samordning av virkemidlene for personer som kan være aktuelle for arbeid

Innenfor dagens organisering kan det også tenkes en ordning med fullmakter som kan muliggjøre et mer utstrakt samarbeid lokalt. Det kan for eksempel skje ved at lovgivningen åpner for at den ene av etatene får delegert myndighet til å treffe beslutning på vegne av de andre, eventuelt at en ansatt ved servicekontorene, eller en kontaktperson, får myndighet til å beslutte på vegne av de tre etatene. Slike fullmakter, som vil være bindende for etatene, kan begrenses til beslutninger på utvalgte områder eller de kan gis på mer generelt grunnlag, jf. omtale av forsøksvirksomhet om dette i kapittel 3.

Problemene med utstrakt bruk av fullmakter er uoversiktlige beslutningssystemer og problematiske styringslinjer innen og mellom etatene. Det krever betydelig internadministrasjon og kan gå ut over den interne effektiviteten i

organisasjonene. Det kan medføre at beslutninger som fattes av en etat kan gi utgifter som må dekkes av en annen etat. Det vil i så fall bryte med det økonomiske ansvarsprinsippet om at den som treffer et vedtak også skal ha ansvaret for å dekke utgiftene som følger av vedtaket.

Innenfor rammene av denne modellen kan brukerrettingen også økes ved løpende å utveksle brukerdata mellom alle etatene, slik at hver enkelt etat har oversikt over brukerens situasjon og hvilken bistand vedkommende får fra andre. Dette vil kreve betydelig utviklingsarbeid på den datatekniske siden. Utveksling av data mellom etater har også sine problematiske sider i forhold til datasikkerhet og personvern.

Innenfor hver etat kan det også være effektiviseringsgevinster å hente ved endring av prosesser, delegering av ansvar, divisjonering og spesialisering av tjenester mv.

Forvaltning av rettighetsbaserte ytelser utgjør en sentral del av trygdeetatens oppgaver, og er også en viktig oppgave for Aetat. En effektiv forvaltning av disse ytelsene dreier seg primært om kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen, hensiktsmessige IKT-systemer og gode rutiner for og tilgang på informasjon. Det er grunn til å tro at dette i stor grad vil kunne ivaretas innenfor dagens organisering.

Større satsing på kompetansebygging i etatene vil kunne gi bedre måloppnåelse både for hver enkelt og for de tre etatene samlet. Innen sosialtjenestene er det behov for styrket kompetanse både i forhold til utmåling av økonomisk sosialhjelp, økonomisk rådgivning og en kompetanse som i større grad vektlegger oppfølging og rådgivning for å få mottakere av sosialhjelp inn i kvalifisering og arbeid. Innenfor trygdeetaten er det et betydelig potensiale for kompetanseheving både på lokalt nivå og fylkesnivå. Dette gjelder både i forhold til tjenesteyting og tildeling av ytelser. Kompetanseutvikling i forhold til å vurdere arbeidsevne er en hovedutfordring for velferdsforvaltningen. For trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten er det en særlig utfordring å utvikle mer lik vurdering av arbeidsevne i forbindelse med yrkesrettet attføring. Faglig sikkerhet og god kvalitet i disse vurderingene har stor betydning for utviklingen i antall stønadsmottakere og for hvem som ledes mot arbeid. Med dagens organisering og ansvarsdeling vil en økt kompetansesatsing på disse områdene innebære oppbygging av overlappende kompetanse og spredning av kompetanse på små enheter. Den begrenser mulighetene til å utnyttet stor-driftsfordeler og oppnå synergigevinster.

En videreutvikling av dagens organisering vil ikke føre til omstillingskostnader av betydning. Bortsett fra eventuell utbygging av offentlige servicekontor og kompetanseoppbygging vil trolig mye av forbedringstiltakene kunne tas innenfor dagens budsjettamme. En videreutvikling synes heller ikke å gi de store gevinstene gjennom å bidra til at flere kommer i arbeid, og færre på trygd. Dette skyldes grunnleggende begrensninger i mulighetene til å gjøre dagens organisering mer målrettet mot å få flere i arbeid. Det vil med dagens organisering også være vanskelig å redusere dobbeltkompetansen.

### **Samlet vurdering**

Etter Regjeringens vurdering vil ikke en videreutvikling av dagens organisering være et tilstrekkelig grep for å nå de grunnleggende målene om flere i arbeid - færre på trygd og en mer brukerrettet velferdsforvaltning.

Hovedsvakheten ved dagens organisering er at den ikke gir mulighet til å samle ressurser og virkemidler slik at en med full styrke kan arbeide for å få flere i arbeid og samtidig redusere avgangen fra arbeidslivet og innstrømmingen i stønadsordningene. Dette er også et hinder for økt brukerretting av tjenester og service. Brukere med bistandsbehov fra flere etater vil uansett forbedringsmuligheter fortsatt kunne risikere å bli sendt fra etat til etat som følge av både delt ansvar og ulikt syn på hva som er riktig bistand for den enkelte. Dette vil både kunne påvirke effektiviteten i den hjelp som tilbys og kunne føre til unødig lange ventetider på utredning og behandling. Dagens organisering har også åpenbare effektivitetsmangler i form av delvis overlappende kompetanse og høyt ressursbruk til intern administrasjon som følge av dobbeltarbeid og krevende samarbeidsformer. Kostnadsoverveltning mellom etatene vil fortsatt være et problem.

## 7.6 En reorganisert velferdsforvaltning på statlig nivå

---

Denne løsningen, som Regjeringen anbefaler, går ut på at det opprettes to nye statlige etater: En etat for arbeid og relaterte ytelser (jobbetat) og en etat for pensjoner og familieytelser (pensjonsetat). Dagens kommunale ansvar for ytelser og tjenester etter lov om sosiale tjenester videreføres. Det etableres en felles førstelinjetjeneste mellom stat og kommune.

Løsningen innebærer at jobbetaten vil ha ansvaret for arbeidsformidling, arbeidsmarkedstiltak, og livsoppholdsytelser i forbindelse med arbeidsledighet, sykdom og uførhet mv. Arbeid og selvforsørgelse vil være hovedmålet for denne etaten. Alle statlige virkemidler for å nå dette målet vil finnes innenfor en og samme organisasjon. Virkemidler omfatter både tjenester og ytelser. Etaten vil dermed ha et entydig formål: Gi tjenester og forvalte ytelser til alle personer i yrkesaktiv alder.

Pensjonsetaten vil ha ansvaret for rettighetsbaserte ytelser som gis til andre enn personer i yrkesaktiv alder (for eksempel alderspensjon), og ytelser som primært har andre formål enn å bidra til målet om arbeid (for eksempel ulike familieytelser). Denne etaten vil også ha ansvar for utbetaling av refusjoner til enkeltpersoner og leverandører av helsetjenester. Dette er relativt automatiserte ytelser som i mindre grad krever nær kontakt med brukerne. Også denne etaten vil ha et entydig formål: Rendyrket inntektssikring og finansiering uten noe ansvar for tjenesteyting.

Forslaget har visse likhetstrekk med det engelske Jobcentre Plus som er en ny organisasjon under utbygging med samlet ansvar for arbeid og inntektssikring for personer i yrkesaktiv alder. To andre etater under samme departement har ansvar for henholdsvis alderspensjon og familieytelser.

### **Målgruppe, tjenester og ytelser**

Målgruppe for jobbetaten vil være alle innbyggere i yrkesaktiv alder.

Etaten vil ha ansvaret for mange brukere: Ordinært arbeidsledige og yrkeshemmede, sykmeldte, enslige forsørgere, gjenlevende ektefelle, uførepensjonister og sosialhjelpsmottakere som kan dra nytte av etatens formidlingstjenester og tiltak.



Jobbetaten vil videre ha ansvar for et stort spekter av tjenester med sikte på å motvirke utstøting og få folk i arbeid: Arbeidsformidling, informasjon, motivasjon, veilednings-, utrednings- og handlingsplanarbeid rettet mot arbeidsmarkedet, følge opp sykmeldte, enslige forsørgere og gjenlevende ektefeller, følge opp og bistå virksomhetene med bedriftsintern attføring, yrkesrettet attføring og sette i verk arbeidsmarkedstiltak rettet mot både ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Etaten vil også gi egnede tilbud til sosialhjelpsmottakere som er aktuelle for arbeid.

Etaten vil ha ansvar for kontantytelsene rettet mot personer i yrkesaktiv alder som dagpenger, ulike sykdomsrelaterte trygdeytelser inklusive uførepensjon, og ytelser til enslige forsørgere og gjenlevende ektefelle m.v. Denne etaten skal således fatte vedtak om tilståelse av uførepensjon, og følge opp brukeren hvis den gis som en midlertidig ytelse.

En viktig del av jobbetatens målgruppe i tillegg til personer som har helsemessige og /eller sosiale problemer er ordinære arbeidssøkere. Etaten skal videreføre dagens integrerte modell hvor yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere betjenes av den samme instans. Skal jobbetaten lykkes med målet om å få flere i arbeid må etaten etablere et godt samarbeid med arbeidsgivere og næringsliv. Det blir viktig å sikre etaten et godt renommé både blant arbeidssøkere og arbeidsgivere.

Målgruppe for pensjonsetaten vil være alderspensjonister, barnefamilier og ulike helsepersonellgrupper, samt personer som mottar ytelser som følge av at de har bestemte ekstrautgifter som dekkes av folketrygden.

Denne etaten vil ha ansvaret for følgende ytelser: alderspensjon, barnepensjon, ytelser som skal kompensere for bestemte merutgifter som folketrygden dekker, refusjon for helsetjenester og legemidler, samt familieytelser som barnetrygd, kontantstøtte, fødselsstønad, pleiepenger og forskuttering av bidrag. Dette er i stor grad regelstyrte ytelser som kan beregnes og administreres ved hjelp av IT-verktøy.

Kommunen vil fortsatt ha ansvar for ulike sosiale tjenester, inklusive økonomisk sosialhjelp, omsorgstjenester og rehabiliteringstjenester.

I avsnitt 7.10 er det redegjort nærmere for hvilke oppgaver som vil legges til de to nye etatene.

### **Førstelinjetjenesten og organiseringen bakover**

Førstelinjetjenesten skal først og fremst være et enhetlig kontaktpunkt for alle som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller som trenger hjelp på grunn av manglende arbeid eller manglende arbeidsevne. Dette kontaktpunktet skal sikre at brukerne får en helhetlig avklaring av sine behov, uavhengig av ansvarsfordelingen mellom ulike deler av det offentlige hjelpeapparatet. Førstelinjen skal sikre alle brukere et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som rent faktisk er lokalisert til vedkommendes kontaktpunkt. Den skal også inneholde kompetanse og tjenester som i dag ivaretas av den kommunale sosialtjenesten. Interkommunale løsninger er aktuelt der det er til beste for brukeren. Førstelinjetjenesten skal ellers bygge på prinsippene og utformes i samsvar med beskrivelsen i avsnitt 7.3.

Førstelinjetjenesten vil dermed ha innebygd to ulike ansvars- og fullmaktslinjer, til hhv. stat og kommune. Brukerproblemenes knyttet til det, bør bli vesentlig redusert gjennom at det opprettes en førstelinjetjeneste med en inn-

gangsdør for mange av brukerne. Uavhengig av fullmaktene vil forholdene ligge vesentlig bedre til rette for praktisk samarbeid enn med dagens organisering. Likevel vil det arbeides videre med å finne fram til gode løsninger på det todelte ansvarsforholdet.

Staten bør ha «sørge for»-ansvaret for organisering og drift av førstelinjetjenesten. På den måten blir det mulig å sikre kravene om likebehandling, lik tilgjengelighet, felles informasjon og entydige inngangsportaler mv. Kommunene vil ikke ha mulighet til å sørge for tilsvarende samordning, noe som er helt avgjørende for å lykkes med reformen. Det statlige ansvaret må derfor ivaretas av den statlige etaten som er mest avhengig av førstelinjetjenesten, dvs. den arbeidsrettede etaten. Førstelinjen bemannes normalt med ansatte både fra stat og kommune i hver lokalisering. Det inngås en driftsavtale med nærmere angitte krav med kommunen(e). Kommuneene vil bli tilbudt å ta driftsansvar for førstelinjen. Det må være frivillig for kommunen å påta seg et slikt ansvar.

Ulike spesialisttjenester som arbeidslivssentrene, hjelpemiddelsentralene og Aetats spesialisttjenester kan eventuelt samles ved enkelte førstelinjekontor eller plasseres på høyere forvaltningsnivå i jobbetaten, for eksempel i form av regionale ressursentra. Tilsvarende gjelder også beslutningsmyndighet på områder som krever et høykompetent og spesialisert fagmiljø, som for eksempel behandling av uførepensjonssaker. Kompetansen i slike ressursentre må være lett tilgjengelig for førstelinjetjenesten når dette er nødvendig i den enkelte sak. Ressursentrene bør også bidra til kompetanseutvikling i førstelinjetjenesten og ha en veiledningsfunksjon overfor denne. Ved en omorganisering vil det være aktuelt å vurdere hele spekteret i den nye etatens spesialiserte tjenester, både hvordan de skal innpasses i organisasjonen og den fysiske plasseringen av disse.

Også den nye statlige pensjonsetaten vil ha behov for direkte brukerkontakt, men i mindre grad enn jobbetaten og brukerne trenger derfor normalt ikke å ha samme grad av fysisk tilgjengelighet. Jobbetaten skal kunne utføre enklere førstelinjetjenester også for pensjonsetaten. Det er særlig i forbindelse med søknader om frikort, dekning av reiseutgifter, spørsmål om dekning av behandling i inn og utland samt bidrag til spesielle formål at mange brukere oppsøker trygdekontoret. En del brukere med alderspensjon (spesielt AFP) har også ofte behov for personlig kontakt og forklaring.

Brukere av stønader ved separasjon og skilsmisse og tap av forsørger har på grunn av sin livssituasjon behov for å kunne søke råd og veiledning på lokal-kontoret samtidig som de da vil få tilgang til de oppfølgingstjenester lokaliteten kan tilby. Ved innføring av nye bidragsregler vil det være et stort behov for detaljert informasjon og veiledning. Det satses nå på at partene i større grad inngår private avtaler. Ved behandling av farskapsaker må partene uansett møte personlig.

For å beholde klare ansvars- og styringslinjer på statlig side bør jobbetaten gjøre dette arbeidet på oppdrag, for eksempel etter mønster av de avtaler som er inngått mellom trygdeetaten og likningsetaten om vertskontorsamarbeid. Det er en forutsetning at den direkte brukerrettede servicen når det gjelder pensjonsetatens ytelser og tjenester ikke svekkes, blant annet for folketrygdens helserefusjoner. Pensjonsetaten bør i tillegg satse på brukertilgjengelighet.

het og brukerservice gjennom en effektiv organisasjonsstruktur supplert med sterk vektlegging av telefon- og internettløsninger.

De to etatene bør utvikle effektive samarbeidsformer. For å utnytte kompetansen i pensjonsetaten best mulig kan den også påta seg stønadsberegning og utbetaling for ytelser som jobbetaten har innvilget, og evt andre oppgaver for jobbetaten. Pensjonsetaten vil dermed kunne stå for storparten av utbetalingene til enkeltpersoner i Norge. Det kan også være oppgaver den kan utføre i forhold til andre etater.

På den andre siden kan jobbetaten påta seg oppgaver med råd og veiledning om arbeidsmuligheter for personer som overveier om de skal ta ut alderspensjon eller fortsette i arbeid. Disse viktige koordineringsoppgavene tilsier at de to etatene bør etablere et godt samarbeid.

Etatene skal ha hver sin ledelse med ansvar for at beslutninger i Regjering og Storting blir iverksatt.

Nye klageorganer må vurderes etablert for å ivareta brukernes klageadgang på enkeltvedtak fattet i to nye statlige etatene, jf. omtale i avsnitt 7.4. I den sammenheng må også fylkesleddets rolle avklares.

## Vurdering

### *Bedre brukerretting*

Den nye førstelinjen vil gi brukerne ett sted å henvende seg. Brukerne vil oppleve alle arbeidsrettede tjenester og sykdomsrelaterte ytelser som langt bedre samordnet og helhetlig enn i dag. Ved å etablere en førstelinjetjeneste hvor det kan være både statlige og kommunalt ansatte, vil forholdene ligge godt til rette for samordningen mellom stat og kommune om blant annet arbeidsledige sosialhjelpsmottakere. Brukere som i dag har behov for bistand fra flere etater vil få et klart bedre tilbud.

Breddekunnskap og spesialistkunnskap på lokalt nivå blir lettere å koordinere enn i dag. Det er gode muligheter for å samle kompetanse og dermed høste stordriftsfordeler, utvikle dybdekompetanse og oppnå økt effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen.

Organiseringen vil redusere dobbeltregistrering av opplysninger. Forutsetningene for en desentralisert oppgaveløsning vil være bedre enn ved dagens organisering fordi blant annet ansvaret for Aetats virkemidler vil være tilstede i førstelinjetjenesten.

Brukere av pensjonsetaten skal få minst like god service som i dag. Lokalt vil de få tilgang til bistand og informasjon om pensjoner, familieytelser, refusjoner og forvaltning fra jobbetaten som utfører dette på oppdrag av pensjonsetaten. Jobbetaten skal sikres god kompetanse og kunnskap på dette området. God direkte kontakt med pensjonsetaten vil bli ivaretatt gjennom en sterk satning på brukertilgjengelighet og brukerservice, blant annet med vekt på gode telefon- og internettløsninger.

### *Hovedfokus på å få flere i arbeid*

Den foreslåtte organiseringen vil gi to etater med klare mål og mindre komplekse oppgaver enn i dag. Begge de to statlige etatene vil ha en strategisk

kjerne og mer homogene mål og brukergrupper. Jobbetaten vil ha arbeid som mål, men også ansvar for relaterte ytelser til de som ikke har arbeid. Pensjons-etaten skal tilstå ytelser, og vil kunne konsentrere seg om utbetaling av riktig ytelse til riktig tid. Jobbetaten vil gi brukere som trenger bistand for å komme i arbeid ett sted å forholde seg til. Tjenester og ytelser som skal motvirke utstøting og få folk i arbeid samles i en etat. Det er grunn til å anta at en slik løsning vil gi gode forutsetninger for å nå målet at flere skal komme i arbeid. Nasjonal styring av arbeidsmarkedspolitikken og geografisk mobilitet for arbeidssøkere innenfor ett nasjonalt arbeidsmarked vil fortsatt sikres.

En slik organisering vil gjøre styring og ledelse enklere enn i dag. Det gjelder både styring fra overordnet myndighet og for etatsledelsen. Hver av etatene vil primært ha ett hovedmål for virksomheten som legger til rette for å utvikle en enhetlig forståelse og kultur i den enkelte virksomhet. Jobbetaten skal ha klare sysselsettingsmål for ulike grupper arbeidssøkende. Yrkeshemmede vil være en spesielt prioritert målgruppe.

#### *Redusert ventetid for brukerne*

Tjenestene og kompetansen i dagens Aetat vil være mer tilgjengelig enn i dag. Kompetanse, virkemidler og tiltak som skal bidra til å få personer i arbeid vil være samlet i en etat. Den nye jobbetaten vil ha gode forutsetninger for å prioritere raskere utredning av arbeidsmuligheter og korte saksbehandlingstider enn i dag. Etaten vil kunne effektivisere saksbehandlingen når det blant annet gjelder søknader om yrkesrettet attføring, der søknadsbehandlingen i dag er delt mellom trygdeetaten og Aetat. En vil unngå dobbeltregistrering av opplysninger og saksbehandlingen vil kunne skje i det ene kontoret som har alle virkemidlene som er nødvendig for å avklare behov for arbeidsrettede tjenester og ytelser. Organiseringen av førstelinjen med tilstedeværelse av jobbetaten og sosialtjenesten i samme kontaktpunkt gir gode muligheter for rask og effektiv samordning av tjenestetilbudet. Samling av virkemidlene rettet mot arbeid og selvforsørgelse i en etat muliggjør innføring av reelle frister for saksbehandling, noe som kan bidra til kortere saksbehandlingstider. Fastsetting av frister bør samtidig balanseres mot hensynet til god kvalitet i saksbehandlingen og mulige konsekvenser som beslutningene kan få for den enkelte og for samfunnet. I forhold til varige ytelser med vidtgående økonomiske konsekvenser (for eksempel uførepensjon) er det særlig viktig at tidsfristene som settes tar tilstrekkelig høyde for dette.

#### *Forsvarlig forvaltning av rettighetsbaserte ytelser*

Forslaget vil sikre en god forvaltning av lovbestemte kontantytelser som imøtekommer kravene til kvalitet og likebehandling. En sentralisering og spesialisering av administrative oppgaver knyttet til forvaltning av økonomiske ytelser, vil blant annet kunne bidra til bedre utnyttelse av kompetansen på området. For brukerne vil det kunne gi forbedringer i form av sikrere og bedre kvalitet i beslutningene.

Eventuelle endringer i pensjonssystemet som følge av forslag fra pensjonskomisjonen må tas hensyn til ved en omorganisering av etatene. En fleksibel pensjonsordning, der målet er å stimulere til arbeid medfører at pensjon og arbeid i større grad må ses i sammenheng. Mange vil ha behov for å vite om hvilke arbeidsmuligheter som eksisterer, hvilke muligheter som finnes for

å kombinere pensjon med deltidsarbeid også videre. En mulig pensjonsreform medfører også at den enkeltes behov for informasjon med hensyn til egen pensjon sannsynligvis vil øke. Førstelinjetjenesten vil her spille en sentral rolle gjennom de oppgaver den skal utføre for pensjonsetaten.

Ansvar for alderspensjon er plassert i pensjonsetaten, mens jobbetaten vil stå for tildeling av uførepensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle. Pensjonsordningene bygger mye på det samme regelverket, og utmålingsreglene er i stor grad felles. Ved at pensjonsetaten ivaretar ansvaret for beregning og utmåling av ytelser som er plassert under jobbetaten, vil en kunne utnytte stor-driftsfordeler på kompetansesiden og dermed bidra til økt kvalitet i saksbehandling. Det er viktig med rask og enkel utveksling av informasjon mellom de to etatene.

## 7.7 Felles etat

---

En felles etat kan etableres ved å slå sammen dagens trygdeetat, Aetat og deler av dagens kommunale sosialtjeneste. De lovpålagte oppgavene til sosialtjenesten omfatter både generelle og individrettede tiltak, inklusive spesielle tiltak overfor rusmiddelmissbrukere. I tillegg kommer ulike tjenester som ikke er lovpålagt, men som en del kommuner i dag yter.

En felles etat må være statlig. Regjeringen legger til grunn at sentrale rettighetsbaserte inntektssikringsordninger som er hjemlet i folketrygdloven, fortsatt skal være et statlig ansvar. Trygdeytelser som sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, dagpenger, uførepensjon m.v. skal være individuelle rettigheter som i dag. Med krav om standardisering og likebehandling, er det ikke aktuelt med en desentralisering av folketrygdens ytelser.

Regjeringen legger videre til grunn at arbeidsmarkedspolitikken skal være underlagt nasjonal styring. For å utnytte landets arbeidskraftressurser best mulig er viktige forutsetninger et nasjonalt arbeidsmarked og en effektiv arbeidsformidling. Arbeidsmarkedspolitikken er en integrert del av den økonomiske politikken. Derfor er det viktig med en nasjonal styring av blant annet ressursene til arbeidsmarkedstiltak, slik at ressursinnsatsen kan tilpasses ledighetsnivået til enhver tid.

Regjeringen anser en samling av alle kommunale sosialtjenester i en statlig etat som lite aktuell. En slik overføring av ansvar og oppgaver fra kommune til stat vil være i strid med Regjeringens moderniseringsprogram. En felles etat som integrerer alle kommunale sosialtjenester innebærer en omfattende statliggjøring av oppgaver som i dag er kommunale.

Aktuelle alternativer for avgrensning i forhold til den kommunale sosialtjenesten kan være:

a) å inkludere ansvaret for økonomisk sosialhjelp i en felles etat

eller

a) å slå sammen dagens trygdeetat og Aetat i en felles etat.

Det første alternativet som inkluderer økonomisk sosialhjelp, innebærer at en felles etat vil ha ansvaret for samtlige mottakere av økonomisk sosialhjelp. Nødhjelp og supplerende sosialhjelp vil fortsatt være et kommunalt ansvar.

Alternativ b) vil ikke endre oppgavefordelingen mellom stat og kommune. En organisasjonsløsning hvor målet er en felles etat må innebære at det skjer en form for samordning med den kommunale sosialtjenesten. Alternativ b) er en løsning som ikke tar utgangspunkt i et mål om å få flere i arbeid, men som kun slår sammen eksisterende etater med de ulemper dette medfører. Organisasjonen vil bli kompleks med flere ulike mål, ha et stort ansvarsområde og variasjon og spennvidde i oppgaver med betydelig fare for redusert effektivitet. Alternativ b) framstår derfor ikke som en aktuell løsning.

En felles etat vil få ansvar for iverksetting av en nasjonal trygdlovgivning, for all yrkesrettet attføring og arbeidsformidling i offentlig regi. Dette er oppgaver som i dag er statlige. Å inkludere ansvaret for økonomisk sosialhjelp i en felles etat betyr at oppgaven må overtas av staten.

### **Målgruppe, tjenester og ytelser**

Målgruppen for en felles etat vil være alle innbyggere. Brukerne vil omfatte alle som i dag er brukere av Aetat, trygdeetat og deler av sosialtjenesten. Etaten vil dermed ha en svært heterogen brukergruppe som spenner fra personer som har behov for mye bistand, både ytelser og ulike tjenester for å komme i arbeid, til alderspensjonister, mottakere av barnetrygd og kontantstøtte og mottakere av refusjoner for helsetjenester.

Etatens virksomhet vil være regulert av trygdlovene, sysselsettingsloven samt deler av sosialtjenesteloven. Etaten vil ha ansvar for forvaltning av økonomisk sosialhjelp og alle trygdeytelsene, inklusive forvaltning av refusjoner for legemidler og helsetjenester.

På tjenestesiden vil etaten ha følgende ansvar: følge opp sykmeldte, enslige forsørgere og gjenlevende ektefeller, følge opp og bistå virksomhetene med bedriftsintern attføring, yrkesrettet attføring, arbeidsformidling, informasjon, veilednings- og handlingsplanarbeid, motivasjon, arbeidsmarkedstiltak inkludert lavterskeltak, økonomisk råd og veiledning.

### **Organisasjonsstruktur**

En felles etat kan organiseres på ulike måter. Etaten vil ha en betydelig bredde i saksområder med grader av avhengighet mellom de ulike områdene. Brukergruppens heterogenitet innebærer at behovet for tilgjengelighet og personlig kontakt med etaten vil være svært varierende.

En felles etat vil være en kompleks organisasjon med et bredt oppgavespekter. Det nødvendiggjør en divisjonering eller oppdeling av etaten for å få til en mer målrettet og spesialisert oppgaveløsning. Utfordringen er å unngå at det oppstår «etater innenfor etaten» som gir styringsproblemer og prioriteringskonflikter.

Spesialisttjenester og oppgaver som krever et høykompetent og spesialisert fagmiljø, kan organiseres på lignende måte som i alternativet med en reorganisert velferdsforvaltning på statlig nivå.

Sentralt innebærer en løsning med felles etat at direktoratsfunksjonene som i dag tilligger Rikstrygdeverket, Arbeidsdirektoratet og deler av Sosial- og helsedirektoratet samordnes og reorganiseres. Etaten må ha en felles ledelse med ansvar for at beslutninger i Regjering og Storting blir iverksatt. Det er av avgjørende betydning at organisasjonens ledelse ikke gir sprikende signaler om mål og prioriteringer.

## Vurdering

### *Økonomisk sosialhjelp skal fortsatt være en kommunal ytelse*

Et alternativ med en statlig etat som skal ha ansvar for økonomisk sosialhjelp, innebærer samtidig et forslag om å innføre en ny statlig livsoppholdsyttelse. Regjeringen foreslår ikke nå endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune og går inn for at økonomisk sosialhjelp fortsatt skal være en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse i kommunal regi.

En kommunal forankring av sosialhjelpsordningen bør ses i sammenheng med at kommunene har et bredt oppgavespekter som er sentralt for å få til en helhetlig løsning for sosialhjelpsmottakere med sammensatte behov. Ved siden av ansvaret for økonomisk sosialhjelp, har kommunene ansvaret for rusmiddelomsorg, boligtiltak, omsorgs-, helse-, rehabiliteringstjenester og integrering av nyankomne innvandrere. En kommunal forankring opprettholder muligheten for lokale politiske avveininger.

### *Mangler fokus på å få flere i arbeid*

I en felles etat vil det bli vanskelig å få et hovedfokus rettet mot arbeid. En felles etat vil bli en stor organisasjon med opp mot 15 000 ansatte. Den vil også være en kompleks organisasjon med mange ulike mål, stort ansvarsområde og variasjon og spennvidde i oppgaver. Organisasjonen vil mangle et klart fokus og vil stå overfor vanskelige prioriteringsvalg mellom forvaltningsoppgaver og tjenesteyting. Det er fare for at organisasjonen kan bli en tung og regelstyrt forvaltningsetat. Etatens ansvar for stønadsutbetalinger vil sannsynligvis veie tungt i den offentlige oppfatningen av etaten.

En organisering i en felles etat innebærer en organisasjonsstruktur med mindre entydige mål enn dagens etater. Forutsetningene for å utvikle et enhetlig system hvor kompetansen bygges opp rundt det å føre flere ut i arbeid vil ikke være til stede i samme grad som i en jobbetat.

Det er Regjeringens syn at en felles etat vil ha svakere forutsetninger for å få flere i arbeid enn en organisering i en jobbetat og en pensjonsetat.

### *Bedre brukerretting og redusert ventetid*

Organiseringen i en felles etat kan tilpasses noen av felleskravene til utformingen av førstelinjetjenesten. Den vil gi brukerne ett sted å henvende seg. En felles etat vil ha et samlet ansvar for svært mange tiltak og ordninger og har derfor gode muligheter for å tilby brukerne helhetlige og sammenhengende tjenester. En organisering i en felles etat gir gode muligheter for en desentralisert beslutningsmyndighet innenfor det statlige ansvarsområdet.

Samtidig vil det i en så stor organisasjon være nødvendig med en divisjonering av oppgaver og beslutninger. En divisjonering kan føre til at mulighetene for helhetlig informasjon svekkes.

Det er rimelig å forvente reduserte koordineringsproblemer i en ny felles etat. En felles etat tilsier at det bare er nødvendig å gi personopplysninger en gang. Behovet for dobbeltregistreringer vil derfor bli redusert. Saksbehandlingstiden og ventetiden vil kunne kuttes ned i forhold til i dag. Forvaltning av

rettighetsbaserte økonomiske ytelser bør kunne ivaretas tilnærmet like effektivt som i dag.

Å inkludere ansvaret for økonomisk sosialhjelp i en felles etat, vil innebære at ansvaret for livsopphold og tjenester for alle sosialhjelpsmottakere ble overtatt av staten. Med kommunalt ansvar for skjønnsmessige økonomiske ytelser (nødhjelp, supplerende sosialhjelp, bostøtte), vil det fortsatt være behov for samordning mellom en felles etat og kommunal sosialtjeneste. Det vil også være samordningsbehov i forhold til andre kommunale tjenester.

#### *Uklare kostnadsvirkninger og fare for lavere effektivitet*

I en felles etat vil mulighetene for kostnadsoverveltning bli redusert.

Samme etat vil ha ansvar for finansiering og for disponering av virkemidler for å få folk i arbeid. På den annen side kan en statliggjøring av økonomisk sosialhjelp bidra til økt kostnadspress. De økonomiske konsekvensene er derfor usikre.

En felles etat vil ha svært heterogene oppgaver. Erfaringer viser at store virksomheter som har et mangfold av oppgaver uten en klar strategisk kjerne eller felles produkt, får redusert effektivitet. Mangfold i oppgaver gir mindre muligheter for utvikling av dybdekompetanse.

Kompleksiteten i etaten kan i noen grad motvirkes ved divisjonering og spesialisering av oppgaver og beslutninger. En divisjonering stiller imidlertid store krav til ledelsen av organisasjonen om å holde etaten samlet og hindre fragmentering. Det kan være en reell fare for at dagens fragmenterte organisering følger med og sementeres over i en ny organisasjon. En organisering i en stor felles etat vil stille betydelige krav til organisasjonsutvikling og til arbeidet med å utvikle en felles organisasjonskultur. En divisjonering kan også svekke mulighetene for en fleksibel bruk av personellressurser på tvers av organisasjonen.

Som regel vil en i større etater kunne utnytte stordriftsfordeler i de interadministrative funksjoner. Om en samlet etat vil ha noen vesentlige fordeler her i forhold til to separate etater som også hver for seg er relativt store, er imidlertid lite sannsynlig. Dette må ikke minst avveies i forhold til at kontrollspennet i en felles etat blir svært stort.

Etaten må ha evne til å kunne omstille seg raskt og foreta omprioriteringer ved for eksempel endringer i arbeidsledigheten. Det kan være vanskelig å få til gode endringsprosesser i en så stor etat.

En stor og dominerende velferdsstat vil få en betydelig rolle i å fange opp, tolke, utvikle tiltak og bidra til politikktvikling som kan møte brukernes forventninger. En slik etat vil stille overordnet myndighet overfor betydelige styringsutfordringer.

### **7.8 Statlig etat for inntektssikring og kommunal etat for tjenesteyting.**

---

I rendyrket form innebærer dette alternativet en deling av ansvar for inntektssikring og tjenesteyting. Oppgavene mellom stat og kommune deles ved lov. Staten overtar alt ansvar for inntektssikring og andre sosiale overføringer.



Dette ansvaret samles i en etat. Kommunene får ansvar for alle tiltak med sikte på å få folk i jobb og for alle sosiale tjenester.

Organiseringen har fellestrekk med den danske velferdsforvaltningen hvor kommunene er tillagt flere oppgaver innenfor arbeidsmarkedspolitikken og sosialpolitikken enn i Norge. Kommunene har ansvaret for trygdeordningene og for tiltak og formidling av arbeidsledige som mottar sosialhjelp. Staten refunderer deler av trygdeutgiftene. Staten og fagforeningene har ansvaret for arbeidsledige med dagpengerettigheter. Det arbeides i Danmark med å få til en bedre koordinering mellom de to parallelle sysselsettingssystemene for henholdsvis forsikrede og ikke forsikrede arbeidsledige, blant annet gjennom å få etablert en felles lokal inngangsport for alle arbeidsledige.

### **Målgruppe, tjenester og ytelser**

Både den statlige etaten og den kommunale tjenesteetaten vil ha hele befolkningen som målgruppe.

Statens ansvar vil omfatte alle trygdeytelser, økonomisk sosialhjelp og dekning av utgifter til helsetjenester.

Kommunen vil ha ansvar for å følge opp sykmeldte, enslige forsørgere og gjenlevende ektefeller, kvalifiserings- og attføringstiltak, arbeidsformidling, bedriftsintern attføring, yrkesrettet attføring, rehabiliteringstiltak, sosiale tjenester som bistand til rusmisbrukere, boligtiltak, integreringstiltak, råd og veiledning, hjelp og praktisk assistanse i hjemmet og andre omsorgstjenester. Kommunen vil også ha ansvar for innhenting av nødvendige opplysninger i forhold til brukere som mottar ulike former for tjenester og formidle disse til den statlige etaten.

### **Organisasjonsstruktur**

Både den statlige inntektssikringsetaten og den kommunale tjenesteetaten vil kunne inngå som en del av en samlokalisert førstelinjetjeneste. Organiseringen av lokalnivået vil ha innebygd to ulike ansvars- og fullmaktslinjer med ansatte både fra stat og kommune. Inntektssikring og et bredt spekter av tjenester kan ivaretas av en felles førstelinjetjeneste.

### **Vurderinger**

*Økonomisk sosialhjelp skal fortsatt være en kommunal ytelse*

Se vurderingene under felles etat, jf. avsnitt 7.7.

*Svakt fokus på å få flere i arbeid*

Det er innenfor dagens system etablert en nær kobling mellom rettigheter og plikter innenfor stønadsordninger som blant annet dagpenger og attføringspenger. Det er uheldig å bryte denne forbindelsen gjennom et organisatorisk skille i en statlig og kommunal etat. Skillet kan forsinke utbetaling av økonomiske ytelser, siden den statlige etaten må innhente opplysninger fra kommunen om hvorvidt brukerne har oppfylt de forpliktelser som er knyttet til stønaden. Ventetiden for iverksetting av tiltak vil også kunne bli forlenget siden brukeren først må få innvilget en økonomisk ytelse i den statlige etaten, for eksempel attføringspenger, før saken sendes over til kommunen som skal vur-

dere hvilke tjenester eller tiltak som skal iverksettes. En oppsplitting av ansvaret for livsoppholdsytelser og tjenesteyting vil vanskeliggjøre en samordnet og helhetlig oppfølging av brukeren. Dette kan svekke motivasjonen blant arbeidssøkere til å finne seg en jobb.

En slik løsning vil ikke kunne oppfylle målet om en nasjonal arbeidsmarkedspolitik, og vanskelig kunne ivareta et krav om geografisk mobilitet for arbeidssøkerne. Selv om arbeidsledigheten kan variere mellom kommuner, kan ikke kommunestyret ta ansvar for å redusere arbeidsledigheten alene. Arbeidsledighet er et problem som går ut over kommunegrensene. Det er uklart hvordan kommunene kan ivareta formidling av arbeidssøkere innenfor et nasjonalt arbeidsmarked.

Kommunene gis myndighet til å gjennomføre tiltak, men det er uklart hva dette ansvaret innebærer i forhold til å ivareta nasjonale mål innenfor den økonomiske politikken. Sett fra statens side vil oppgaven være å styre kommunene slik at de bruker de samlede ressurser til tjenesteyting på en slik måte at nasjonale mål oppfylles når det blant annet gjelder oppfølging av sykmeldte og bruk av arbeidsmarkedstiltak overfor ordinært ledige og yrkeshemmede. Finansiering gjennom statlige kjøp av tjenester fra kommunen kan gjøre det bli lettere å oppfylle nasjonale mål enn om finansieringen skjer gjennom rammetilskudd.

#### *Samordnet kommunal tjenesteyting overfor brukere med sammensatte behov*

Et kommunalt ansvar for all tjenesteyting kan gjøre det enklere å samordne tjenester rettet mot brukere med sammensatte behov. Blant annet gjelder dette brukergrupper som nyankomne innvandrere, brukere med rusmiddelproblemer og en del sosialhjelpsmottakere som kan ha behov for et bredt spekter av kommunale tjenester. På den annen side er denne brukergruppen relativt liten sett i forhold til befolkningen som helhet, og sett i forhold til den store brukergruppen som har behov for bistand fra både Aetat og trygdeetat.

Den kommunale tjenesteytingen må forholde seg til kommunens prioritering av ressurser, regelverk for tiltaksbruk og den frihetsgrad kommunene gir brukere og saksbehandlere i å komme fram til tilpassede opplegg. Mulighetene for lokal tilpasning og tilpasning til den enkeltes behov er gode, men i hvilken grad brukerne er tilfreds med de tjenester kommunen tilbyr, vil avhenge av den enkelte kommunes prioriteringer og organisering av tilbudet. Utilfredse brukere og variasjon i tilbudet kommuner i mellom vil kunne gi grunn for krav om økt statlig styring av tjenestetilbudet.

Kommunene må utvikle prosesser og faglig innhold i oppfølging og bistand til brukerne. Utvikling i hver enkelt kommune vil være kostbar. Det vil trolig være behov for en viss koordinering/styring av utviklingen i kommunal tjenesteyting. Et felles program for kompetanseutvikling vil bli vanskelig å realisere. Fordelen er at kompetanse i større grad kan utvikles ut fra lokale behov.

*Interessekonflikter mellom stat og kommune*

Det vil kunne oppstå målkonflikter mellom nasjonale mål og den enkelte kommunes mål. Kommunene vil ikke nødvendigvis ha interesse av å ivareta nasjonale mål innenfor arbeidsmarkedspolitikken ved å stille krav til arbeidssøkere om geografisk mobilitet eller bidra med nødvendig kvalifisering av arbeidsløse.

Staten vil ha interesse av å redusere stønadsutgiftene gjennom tett oppfølging av brukerne fra kommunens side. Skal dette målet realiseres må kommunene øke sine utgifter til personell og tjenester. Denne interessemotsetningen kan skape samordningsproblemer i forhold til brukere som har behov for ulike former for bistand. En samlokalisert førstelinjetjeneste vil gjøre det praktiske samarbeidet mellom stat og kommune lettere, men vil ikke fjerne den grunnleggende interessemotsetningen mellom etatene.

Den statlige og den kommunale etaten vil få en krevende grenseflate til hverandre. Stønadsutbetalinger til brukere er i mange tilfeller basert på oppfyllelse av blant annet krav og plikter i regelverket om deltakelse i ulike aktiviserende tiltak eller aktiv jobbsøking. Kommunene vil sitte med ansvaret for at denne informasjon om stønadsmottakerne tilflytter den statlige etaten slik at den kan foreta en rask og riktig utbetaling av økonomiske ytelser. Det vil også foreligge et stort koordineringsbehov i saker som gjelder innvilgelse av økonomiske ytelser og tjenester/tiltak. Innvilgelse av blant annet søknader om yrkesrettet attføring, innebærer samtidig et vedtak om å iverksette arbeidsmarkedstiltak i kommunal regi.

*Kostnadsovervelting og lavere effektivitet*

Sett fra statens side vil det være viktig at kommunene bruker de samlede ressurser til tjenesteyting på en slik måte at nasjonale mål oppfylles av blant annet krav og plikter i regelverket om deltakelse i ulike aktiviserende tiltak eller aktiv jobbsøking. Men kommunene vil innenfor en slik organisasjonsløsning mangle økonomisk motivasjon til å redusere utgifter til stønader, og problemet med kostnadsovervelting vil forsterkes ved at kommunene vil ha interesse av at brukerne går over fra å etterspørre tjenester som kan gjøre dem selvforsørget til å bli stønadsmottakere.

Kommunene vil ikke bære de direkte økonomiske konsekvensene av økte trygdeutbetalinger, men ha indirekte kostnader knyttet til lav sysselsetting gjennom blant annet reduserte skatteinntekter. Prioritering av tjenester til denne brukergruppen vil kommunene veie opp mot andre kommunale utgiftsbehov. Med utvikling av rettighetsfesting av en rekke andre kommunale tjenester, kan denne gruppen bli salderingspost.

En organisering med kommunalt ansvar for tjenesteytingen vil ha en problematisk finansiering. En øremerket finansiering av for eksempel arbeidsmarkedstiltakene i kommunene vil gi mulighet til å dimensjonere tiltakene, men fleksibiliteten til å endre dimensjonering nasjonalt eller mellom kommuner vil bli betydelig mindre enn innenfor dagens system. Hvis det forutsettes at tjenestetilbudet skal finansieres av kommunenes frie inntekter, vil tiltak og tjenester bli prioritert i konkurranse med bevilgninger til skole, eldreomsorg mv.

### *God forvaltning av rettighetsbaserte ytelser*

Den statlige etaten vil bli en ren forvaltningsetat med ansvar for søknadsbehandling, tildeling, utmåling og utbetaling av økonomiske ytelser (trygdeytelser, økonomisk sosialhjelp og refusjoner). Styringsbehovet vil i all hovedsak bli ivaretatt gjennom lovgivningen. I tillegg kan en utvikle relativt klare, operasjonelle mål knyttet til saksbehandlingstid, kvalitet i saksbehandling, gjennomsnittlig ressursbruk per sak m.m.

Med mål som støtter opp under hverandre, et begrenset oppgavespekter og muligheter for ytterligere spesialisering ligger forholdene vel til rette for kostnadseffektiv behandling av økonomiske stønader.

## **7.9 IKT og mulige organisatoriske endringer.**

---

### *IKT i en reorganisert velferdsforvaltning på statlig nivå (en jobbetat og en pensjonsetat)*

Hver av de to nye etatene vil ha behov for tilgang til data både fra systemer som i dag ligger i trygdeetaten og systemer som ligger i Aetat. I en overgangsfase må de to nye etatene drifte og vedlikeholde også de delene av systemet som primært den andre etaten vil være bruker av.

Ved en oppsplitting får den nye jobbetaten flere brukere. Det må vurderes om Aetats system kan skaleres opp til å håndtere dette. Det er videre nødvendig å vurdere bruk av felles informasjon, hvor informasjon skal lagres og hvordan den skal utveksles mellom etatene og etatenes systemer.

I pensjonsetaten vil man i en overgangsperiode fortsette å drifte det gamle systemet mens nye systemer utvikles. Men i dette tilfellet vil etaten måtte ta hensyn til det som skjer i den nye jobbetaten, og det blir et kunde/leverandørforhold mellom etatene.

Et kunde/leverandørforhold blir det også, når den nye jobbetaten skal ivareta førstelinjefunksjonene for den nye pensjonsetaten. Det vil kunne ha betydning for valg av plattform for den nye pensjonsetaten og for hvordan systemene kan gjøres tilgjengelig i førstelinjen. Dette må vurderes nærmere.

Det må avklares hvordan IKT-funksjonen i den nye pensjonsetaten skal utvikles. Det er grunnleggende nødvendig å sikre kompetanse på de eksisterende systemene i en overgangsfase og til nyutvikling av systemer for den nye pensjonsetaten.

### *IKT i en felles etat*

Både i valg av en felles statlig etat og to nye statlige etater vil det være en interimsperiode hvor de etablerte systemene vil måtte leve side om side og samtidig med at det gjennomføres endringer i regelverk og foretas nyutvikling av systemer. Uansett hva slags ny modell som velges, er det mye som må utredes (systemenes oppbygging, hvordan data er lagret etc.). Videre er det mange utenforliggende avhengigheter som det er viktig å få oversikt over. Begge etater baserer seg i en viss grad på eksterne leverandører i sin IKT-virksomhet. Det betyr at de har ulike kontraktsmessige bindinger.

I en felles etat vil styringen av IKT-utviklingen ligge ett sted, med de fordeler dette vil ha for prioriteringer og koordinering. I en felles etat vil det være

naturlig at en etter hvert kommer over på en felles plattform med hensyn til databaseverktøy, utviklingsverktøy, programmeringsspråk osv. Dette vil det ta lang tid å etablere, men på sikt vil man få forsterket kompetansen på IKT-siden ved at man vil se det hensiktsmessig å gå over til én felles plattform. Selv om man i en overgangsfase må drifte to systemer, vil man raskt kunne få til synergieffekter på driftssiden, for eksempel når det gjelder brukerstøtte. I en felles etat vil det også være lettere å få etablert en felles overbygning på systemene slik at det blir enklere for saksbehandlerne å betjene systemene, også i en interimfase.

Det vil synes mest naturlig å bygge videre på Aetats nye system, ved at man utvikler nye systemmoduler for trygdeetatens funksjoner på samme lest som Aetat har brukt. Men hensiktsmessigheten av dette må undersøkes nærmere. Det må blant annet være sikkerhet for at Aetats system kan skaleres opp til å håndtere flere brukere og at det kan skaleres opp til å håndtere en vesentlig utvidet database. Slike forhold og eventuelle alternativer må utredes i interimfasen, før man tar beslutning om en eventuell felles plattform for den nye fellestaten.

Etatens samlede saksbehandlingssystem vil bli meget komplekst og bli et av de mest omfattende IKT-systemene i Norge. Utvikling og drift av dette systemet vil være svært virksomhetskritisk.

### 7.10 Fordeling av ansvar og oppgaver mellom etatene etter Regjeringens anbefalte organisasjonsløsning

I tabell 7.2 er det gitt en oversikt over ansvar og oppgaver etter hhv. dagens organisering og Regjeringens anbefalte organisasjonsløsning.

Tabell 7.2: Ansvar- og oppgavefordeling

Dagens organisering	Jobbetat	Pensjonsetat
<i>Trygdeetatens ansvar og oppgaver: Inntektssikring og andre sosiale ytelser</i>		
Forvaltningsansvaret omfatter informasjon, vurdering av vilkår for tildeling, beregning/utmåling og utbetaling av ytelse for følgende ordninger:		
- alderspensjon		X
- uførepensjon inkl yrkesskadetrygd <sup>1</sup>	X	
- etterlattepensjon <sup>1</sup>	X	
- krigspensjon		X
- rehabiliteringspenger (under rehabilitering og i påvente av attføring)	X	
- sykepenger (arb.takere og selvstendige)	X	
- AFP-ordningen i privat sektor	X	
- overgangsstønad (ensl forsørgere)	X	
- fødselspenger	X	
- adopsjonspenger	X	
- engangsstønad ved fødsel og adopsjon		X

Tabell 7.2: Ansvar- og oppgavefordeling

- kontantstøtte		X
- barnetrygd		X
- grunnstønad		X
- hjelpestønad		X
- stønad til barnetilsyn (ensl. fors. og etterlatte)	X	
- utdanningsstønad (ensl. fors. og etterlatte)	X	
- gravferdshjelp		X
- tilskudd til anskaffelse av bil	X	
- fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag		X
<i>Tjenester mv.</i>		
- Bidra til å forebygge/reducere sykefravær	X	
- Systemrettet bistand til virksomheter (bistand med kompetanseutvikling, informasjon og veiledning, forvaltning og finansiering av økonomiske virkemidler, jf Intensjonsavtalen)	X	
- Rådgivning til arbeidsgivere i enkeltsaker, jf. Intensjonsavtalen)	X	
- Oppfølging av sykmeldte (informasjon, motivasjonsarbeid, rådgivning og veiledning)	X	
- Oppfølging av enslige forsørgere som mottar overgangsstønad (samme oppgaver som under punktet foran samt administrere brukermedvirkningsordningen)	X	
- Reaktivisering av uførepensjonister (informasjon, vurdere arbeidsevne/utplukk, motivasjonsarbeid, rådgivning og veiledning)	X	
- Tildeling av tekniske hjelpemidler (i arbeid og til bedring av funksjonsevnen) <sup>1</sup>	X	
- Forhandlinger m/leverandører, innkjøp av hjelpemidler	X	
- Hjelpemiddelforvaltning (lagerstyring, vedlikehold og reparasjon)	X	
- Utprøving, tilpasning av visse typer av hjelpemidler som kommunene mangler kompetanse på	X	
- Saksbehandling, tildeling	X	
<i>Refusjon av utgifter til helsetjenester mv og administrasjon av visse helserelevante tjenester</i>		X
- Refusjon til div. helsepersonellgrupper (allmennleger, fysioterapeuter, psykologer, tannleger, kiropraktorer, logoped og ortoped)		X
- Refusjon til private laboratorier og røntgeninstitutt		X
- Utgifter til behandling i utlandet		X
- Oppholdsutgifter (i forbindelse med reise til lege, sykehus mv)		X
- Syketransportutgifter og skyssvederlag for helsepersonell		X
- Utgifter til legemidler		X
- Refusjoner for oppholdsutgifter i visse helseinstitusjoner og opptreningsinstitusjoner		X

Tabell 7.2: Ansvar- og oppgavefordeling

- Administrere fastlegeordningen		X
- Administrere egenandelsordningen.		X
- Administrere ordningen «Kjøp av helsetjenester i utlandet»		X
- Administrere ordningen med ikke pliktmessige bidrag (bidrag lokalt)		X
- Dekning av utgifter til behandlingshjelpemidler og andre hjelpemidler og oppretning i bruk av disse (herunder høreapparater, ortopediske hjelpemidler og sykepleieartikler)		X
- Forhandlinger m/leverandører av tekniske hjelpemidler og verksteder for disse		X
- Saksbehandling/forhåndstilsagn, utbetaling		X
- Administrasjon av visse særytelser utenom folketrygden		X
- Forvaltning av visse særinntekter (refusjon ved trafikkskade, yrkesskade, bidragspliktige mv)		X
<i>Aetats ansvar og oppgaver.</i>		
<i>Inntektssikring</i>		
Forvaltningsansvaret omfatter informasjon, vurdering av vilkår for tildeling, beregning/utmåling og utbetaling av ytelse for følgende ordninger:		
- Dagpenger ved arbeidsledighet	X	
- Attføringspenger	X	
- Attføringsstønad	X	
- Ventelønn - Statlig virksomhet	X	
<i>Tjenester</i>		
- Kvalifisering og formidling av arbeidssøkere (ordinære og yrkeshemmede)	X	
- Registrering av arbeidssøkere og ledige stillinger	X	
- Informasjon om rettigheter og plikter, om arbeidslivet og arbeidslivets krav og utdanningsmuligheter mv.	X	
- Veiledning om yrkes- og utdanningsmuligheter	X	
- Bistand til kompetansekartlegging og handlingsplanlegging	X	
- Tjenester som Aetat yter overfor arbeidsgivere mv.	X	
- Bedrifts- og bransjekontakt	X	
- Formidlingsbistand til arbeidsgivere	X	
- Forvaltning av arbeidsmarkedstiltak rettet mot arbeidsgivere (driftstilskudd)	X	
- Kvalifisering av arbeidssøkere gjennom arbeidsrettede tiltak	X	
- Vurdering/utredning av aktuelle tiltaksdeltakere	X	
- Oppfølging av personer på tiltak	X	
- Forvaltning av arbeidsmarkedstiltak mv. rettet mot arbeidssøkere (lønnstilskudd, arbeidspraksis, opplæring, midlertidig sysselsettingstiltak, varig tilrettelagt arbeid, arbeidsmarkedsbedrifter og Arbeid med bistand)	X	
- Andre oppgaver	X	
- Vurdere arbeidstillatelser		

Tabell 7.2: Ansvar- og oppgavefordeling

	- Arbeidskraftsberedskap	X	
	- Administrere jobbskapingsprosjekter, etablerersentra og div andre prosjekter	X	
<i>Sosialtjenestens ansvar og oppgaver.</i>			
<i>Inntektssikring</i>			
	- Økonomisk sosialhjelp		
<i>Tjenester mv.</i>			
	- Generell forebyggende virksomhet		
	- Samarbeid med andre deler av forvaltningen		
	- Samarbeid med frivillige organisasjoner		
	- Medvirke til å skaffe bolig til grupper som ikke selv klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet		
	- Informasjon, råd og veiledning		
	- Praktisk bistand og opplæring		
	- Avlastningstiltak		
	- Støttekontakt		
	- Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester for dem som har behov for det pga. funksjonshemming, alder eller sosiale problemer		
	- Lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid		
	- Råd, veiledning og hjelpetiltak overfor rusmiddelmisbrukere og pårørende		
	- Behandlingsopplegg for rusmiddelmisbrukere, herunder institusjonsopphold		

<sup>1</sup> Områder hvor plasseringen bør vurderes nærmere.



## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 8.1 Innledning

---

De samfunnsøkonomiske og budsjettmessige konsekvensene ved en annen organisering av velferdstjenestene er vanskelig å beregne. Møreforskning Molde AS har gjennomført noen beregninger av de mulige samfunnsøkonomiske konsekvensene. Dette kapitlet bygger i vesentlig grad på disse beregningene.

Gjennomgangen ser på noen viktige effekter av ulikheter mellom dagens organisering og de foreslåtte organisatoriske løsningene. Organisasjonsløsningene vil ha ulike grader av måloppnåelse, ha ulike driftskostnader, ha ulike virkninger for brukerne og innebære forskjellige omstillingskostnader. Usikkerheten i beregningene er store. De må derfor brukes med forsiktighet. De kan likevel illustrere noe om hvilke effekter som er mest relevante. Effektene måles i forhold til dagens organisering.

Dersom en omorganisering medfører bedre måloppnåelse i form av flere i arbeid og færre på trygd, vil det bety svært mye samfunnsøkonomisk. Denne konsekvensen betyr mye i vurderingen av modellene. Brukerne kan videre få bedre service og få redusert ventetid i systemet og mindre ulempestkostnader. At personer kommer raskere inn i attførings- og kvalifiseringstiltak og det blir en raskere gjennomføring av attførings- og kvalifiseringsløp kan også gi tilleggsgvinster. Modellene kan ha ulike fordeler i form av mindre dobbeltarbeid og stordriftsfordeler.

Gevinstene må ses i forhold til omstillingskostnadene. Omstillingskostnadene kan ut fra erfaringer fra omstillinger i andre etater foreløpig anslås til 3 prosent av de årlige administrative kostnader. I tillegg kan en risikere noe reduksjon i produktiviteten i den perioden omstillingen finner sted. Omstillingskostnadene antas å ligge relativt lavt siden det ikke er lagt til grunn at endringene som foreslås skal bidra til nedbemanning på kort sikt. Regjeringen vil arbeide videre med å utrede omfanget av omstillingskostnadene. En oppstilling av noen mulige gevinster og kostnader er gitt i 8.9.

### 8.2 Kort om analyserammen

Møreforskning Molde AS har laget en *analyseramme* som kartlegger kostnader for valg av ulike forslag til organisering. De har ut fra denne utført noen enkle beregninger for å illustrere de nyttegevinster som reformen kan gi. Slike regneeksempler skal i første rekke forsøke å identifisere hvilke kostnader og nyttegevinster som er viktige. Forhold av mindre betydning prøves skilt ut. Det er laget et skille mellom de kortsiktige reformkostnadene, som kan være store ved større sammenslåinger og omstillinger, og de langsiktige kostnader og nyttegevinster, som inntreffer når reformen er på plass. Det understrekes at det er stor usikkerhet ved både å kvantifisere de kortsiktige omstillingskostnadene og å tallfeste kostnadsforskjeller og forskjeller i tjenestekvalitet og nyttegevinster som følge av ulike organisasjonsløsninger. I tillegg vil skiftende økonomiske konjunkturer med eventuelt relativt store endringer i sysselsetting og forholdene på arbeidsmarkedet, innebære at brukerantall og

behov kan endres raskt. Beregningsresultatene vil være følsomme i forhold til slike endringer. En spesiell utfordring er knyttet til å rendyrke gevinstene av de organisatoriske reformene isolert. Det vises her til at effektene med hensyn til å få flere i arbeid i stor grad vil avhenge av samspillet mellom organisasjonen og utformingen av tjenester og ytelser.

Den faglige tilnærmingen til konsekvensvurderingene er en nytte-kostnadsanalyse hvor det legges vekt på økonomisk kvantitative anslag. Mange forhold lar seg ikke kvantifisere i økonomisk verdi. Det vil derfor måtte opereres med ulike supplerende indikatorer for å vurdere viktige effekter av organisasjonsvalg.

Regjeringen har vurdert tre hovedforslag til organisasjonsløsninger i tillegg til en videreføring av dagens modell, jf. nærmere beskrivelse i kapittel 7. De tre er:

1. En reorganisert statlig velferdsforvaltning med en etat for arbeid og relaterte ytelser (jobbetat), og en etat for pensjoner og familieytelser (pensjonsetat). En videreføring av dagens kommunale ansvar for ytelser og tjenester etter lov om sosiale tjenester. En felles førstelinjetjeneste mellom stat og kommune.
2. En felles statlig etat i to alternative utforminger.
  - a) En statlig etat bestående av dagens trygdeetat og Aetat og som overtar ansvaret for økonomisk sosialhjelp fra kommunene
  - b) En statlig etat som omfatter dagens trygdeetat og Aetat.
3. En felles etat for statlig inntektssikring og en etat for kommunal tjenesteyting.

Framstillingen og vurderingene konsentrerer seg om de to første organisasjonsløsningene. Regjeringen anser at løsningsforslag tre ikke kan anbefales blant annet som følge av at modellen vil gi økonomiske insentiver som ikke vil bidra til å motivere folk til arbeid. Modellen vil også i liten grad bygge opp under behovet for å se ytelser og tjenestetilbud i sammenheng. En har derfor ikke utredet de samfunnsøkonomiske kostnader av dette forslaget.

Nytte-kostnadsanalysen tar utgangspunkt i dagens ordning som basialternativet og vurderer de andre forslagene til organisering som avvik fra denne.

I den valgte analyserammen for forskjeller mellom modellene inngår fire hovedaspekter:

1. Ulik grad av god måloppnåelse om flere i arbeid og færre på trygd (herunder flere uføretrygdede og yrkeshemmede formidlet til arbeid eller bedre kontroll med trygdemisbruk og mer effektiv og sikker regelforvaltning i trygdesystemet).
2. Ulike konsekvenser for de årlige budsjetter gjennom hva man kan oppnå i å fjerne dobbeltarbeid ved samdriftsfordeler, eller stordriftsfordeler ved strukturendringer. Det vil her først og fremst dreie seg om ulikheter i driftskostnader som følge av samdriftsgevinster, samt valg av kontorstruktur.
3. Ulike konsekvenser for brukerne, representert for eksempel i form av redusert ventetid som kan identifiseres som tidskostnader, samt reduserte andre ulempekostnader. Valg av organisering kan i ulik grad også påføre brukerne ekstra reisekostnader.
4. Omstillingskostnader (kortsiktige) ved gjennomføring, avhengig av

omfanget av reformen i forhold til dagens modell.

Hvorvidt de organisatoriske endringene bidrar til å øke arbeidsstyrken, jf. punkt 1 over, vil være avgjørende for størrelsen på de samfunnsøkonomiske gevinstene. Økt sykefravær, økt antall uføretrygdde og flere som pensjonerer seg i stadig lavere alder, er en hovedutfordring i norsk økonomi. I en økonomi med full sysselsetting og press i arbeidsmarkedet, vil tiltak som øker tilgangen til arbeidsmarkedet ha en høy økonomisk verdi. I det følgende drøftes hovedaspektene 1-4 i rekkefølge i forhold til valg av organisasjonsløsning.

### 8.3 Konsekvenser av ulik grad av måloppnåelse

---

Det er i et enkelt regneeksempel sett på økonomisk nytteverdi av å få flere yrkeshemmede ut i arbeidsstyrken, jf. boks 8.1. Under gitte forutsetninger kan det gi en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst.

#### **Boks 8.1 Regneeksempel ved bedre måloppnåelse for yrkeshemmede**

Populasjonen yrkeshemmede som Aetat arbeider med, er nå knapt 80 000. I dag kommer ca. 50% av populasjonen ut i en eller annen form for arbeidssituasjon og 50% vender tilbake til medisinsk attføring, rehabilitering, eller direkte til uføretrygd. En stor andel er lenge innenfor attføringssystemet og en andel vil gå ut og inn av arbeidsmarkedet og attføringssystemet. Vi antar at andelen som formidles til heltids arbeid vil kunne øke ved en ny organisasjonsmodell. Omfanget er umulig å anslå. Vi har derfor valgt å se på en økning med 1 prosentpoeng. Med en samfunnsøkonomisk gevinst på 250 000 kr i gjennomsnitt per person, vil en økning i gjennomstrømningen på 1 prosentpoeng gi en samfunnsøkonomisk gevinst på 200 millioner kroner første året. Dersom man greier å holde denne bedringen på 1 prosentpoeng permanent og vi antar at populasjonen på 80 000 holder seg konstant, vil den årlige besparelsen om 10 år beløpe seg til 2 milliarder kr (når vi ikke har diskontert). Regneeksemplet illustrerer at gevinsten blir stor selv når et beskjedent antall flere yrkeshemmede årlig kommer ut i arbeid. Gevinsten ved å redusere tiden fram til yrkeslivet kan beregnes på samme måten som ovenfor. Reduseres tiden med 1 måned, dvs. 2 prosent raskere ut i arbeid, gir det en gevinst årlig på vel 400 millioner kroner.

Regjeringens forslag til organisering med oppretting av den nye jobbeta-ten vil ha fokus på målet om å få flere ut i arbeid. Samlingen det legges opp til, vil bety at man også vil kunne arbeide målrettet mot målet om å få flere ut i arbeid i den tidlige fasen i rehabiliteringsarbeidet. Det betyr at man vil kunne utvikle en kultur i et enhetlig system hvor kompetansen bygges opp rundt det å føre flere ut i arbeid. Det vil videre kunne bety at man i større grad enn i dag kan finne fram til de mest egnede tiltak for at den enkelte skal komme tilbake til arbeidsstyrken. Det vil kunne gi muligheter til at personer raskere kan komme inn i attførings- og kvalifiseringstiltak og også raskere kunne gjen-

nomføre slike løp. Samlet sett bør det kunne gi muligheter for bedre å lykkes med tilbakeføring til arbeid.

Det er Regjeringens syn at denne organisasjonsløsningen vil ha det største potensiale til å kunne høste de betydelige samfunnsøkonomiske gevinstene. En full sammenslåing av etatene vil ikke gi samme fokus på målet om arbeid. Det er derfor vanskelig å se at en slik etat vil være bedre egnet til å realisere de overordnede målene om flere i arbeid og færre på trygd enn dagens organisering.

#### **8.4 Konsekvenser for de årlige budsjettene når reformen er på plass**

---

Ved en ny organisering kan man få ulike stordriftsfordeler som gir budsjettbesparelser. Oppgaver kan samles og effektiviseres. Dobbeltarbeid kan unngås. Kompetansen kan bli bedre ved bredere faglige miljøer og dermed kan måloppnåelsen bli bedre. Endringer i kontorstrukturen kan gi bedre brukerservice uten at kostnadene øker. Spesielt kan man redusere dobbeltarbeid og forbedre servicen for personer med sammensatte problemer og personer som i dagens organisering må forholde seg til flere etater. IT-løsningene kan bli mer enhetlige og mindre risikoutsatt ved en felles enhet. Modellene kan ha ulike insentiver til å sikre kostnadseffektiv drift.

Ved reformen kan man ved sammenslåing av de ulike fagmiljøene utvikle et sterkere samspill mellom kompetansen til trygdekontorene og til Aetat. Ved å utvikle en bredere og bedre kompetanse i førstelinjen kan dette få betydning for effektiviteten og bidra til bedre måloppnåelse. Det er i dag 167 kontorer under Aetat med stort og smått og rundt 500 trygdekontorer. Ved å slå sammen disse vil en kunne få en mer kompetent og effektiv førstelinje med nær kontakt med brukerne.

Når det gjelder det regionale nivået er dette i dag forskjellig for etatene. Aetat har nylig vært gjennom en omorganisering med nedlegging av fylkesarbeidskontorene med overgang til lokale hovedkontor i hvert fylke. Dermed er ressurser flyttet ut mot brukerne. Trygdeetaten har fortsatt fylkestrygdekontorer. I en ny organisering vil en se nærmere på det regionale nivået.

Løsningen med full sammenslåing vil samlet bli en stor enhet på anslagsvis 12000 sysselsatte noe avhengig av hvilken modell som velges. Løsningen med en jobbetat og en pensjonsetat vil ha flesteparten ansatt i jobbetaten. Det er spesielt for pensjonsetaten, som kan slås sammen til én enhet eller regionale kontor med et effektivt fungerende inntektssikringssystem, at det er mulig å høste betydelige stordriftsfordeler. Hvor store de vil kunne være, er det vanskelig å anslå uten å legge fram et konkret forslag til organisasjonsløsning. Trygdeetaten foretok nylig en sammenslåing av 22 regnskapsenheter til én enhet med ansvar for lønns- og regnskapsfunksjonene. 70-80 personer arbeidet med slike funksjoner tidligere. Ny teknologi sammen med sammenslåing gir en forventet halvering av staben. For den regelstyrte delen av trygdeetaten er det flere enheter som slås sammen. Et forsiktig anslag er en effektivisering over tid, som følge av stordrift, på 20 prosent for den delen av pensjonsetaten som håndterer inntektssikringen/beregningsarbeidet som kan

sentraliseres. Det vil kunne gi en budsjettmessig besparelse i størrelsesorden 100 millioner kroner. Selv om det forutsettes at de frigjorte årsverkene brukes til å styrke førstelinjetjenesten, er dette en gevinst. Grunnen er at styrkingen av førstelinjetjenesten vil medføre et bedre tjenestetilbud. Løsningen med full sammenslåing vil også kunne høste denne gevinsten hvis man velger en slik organisering av en pensjonsdel av etaten. Det antas ikke å være andre stordriftsfordeler på administrasjonssiden ved full sammenslåing. Dette skyldes at de to etatene vil være så vidt store at det antas at potensialet for stordriftsfordeler vil kunne tas ut uansett.

Løsningen med full sammenslåing kan ha fordeler ved redusert risiko ved valg av IT-løsning. Modellen med full sammenslåing kan også velge å organisere pensjonsetaten som i modellen med jobbetat og pensjonsetat og da vil man få samme gevinst.

Samlet sett synes det mulig å hente ut stordriftsfordeler knyttet til kontorstrukturen i begge de foreslåtte løsninger for organisering. Det er vanskelig å si hvilken løsning som vil gi størst gevinster. Kontorkostnadene vil være svært avhengig av hvor finmasket kontorstrukturen blir, og den kan utformes på samme måte i de to forslagene.

Dagens organisering kan også ta ut betydelige stordriftsfordeler, jf. blant annet eksemplene fra trygdeetaten. På den annen side er det såpass sterke bindinger, spesielt på kontorstrukturen i trygdeetaten, at det måtte foretas større endringer i lovverket hvis slike gevinster skulle tas ut.

## 8.5 Konsekvenser for brukerne

---

Et viktig formål med reformen er å utvikle en forvaltning som er bedre tilpasset brukernes behov. Brukerne kan blant annet oppleve ubehaget med å bli kasteball i systemet, med unødvendig venting og at man ikke får kompetent veiledning. En førstelinjetjeneste med et felles telefonnummer, internettadresse og et felles lokalt kontaktpunkt, vil i seg selv forenkle hverdagen for svært mange brukere, også de som ikke har behov for omfattende oppfølging.

For om lag 70-80 prosent av de yrkeshemmede har forløpet startet med en sykepengeperiode, via medisinsk attføring og deretter til yrkesrettet attføring. De to første fasene av dette forløpet har en gjennomsnittlig varighet som er i størrelsesorden 2-3 år. De som blir overført Aetat som yrkeshemmet har gjennomsnittlig et attføringsløp av varighet på godt over 1 år. Den totale tiden fra en person går ut av arbeidsmarkedet og inn i et sykepengeforløp, og til denne personen er ferdig med yrkesrettet attføring, er derfor i snitt godt over 4 år. En reduksjon i tiden på dette totalforløpet kan utgjøre store kostnadsbesparelser. Ved å sette inn yrkesrettet attføring på et mye tidligere tidspunkt er det mulig at totalforløpet reduseres. I 8.3 er det sett på hva det kan bety samfunnsøkonomisk å lykkes med å få flere ut i arbeid tidligere. I tillegg til disse gevinstene, vil enkelte kunne ha betydelige gevinster knyttet til et raskere totalforløp. Ulempekostnaden vurdert for brukerne ved å være på attføring innehar to elementer. For det første vil inntektene være høyere i arbeid og dermed er det en ulempe å være for lenge på attføring for den enkelte. For det andre vil det være en belastning ikke å få en avklaring på sin situasjon og være i systemet. I regneeksemplet for ulempekostnader velger en å fokusere på kostna-

den ved tapt arbeid, se regneeksemplet i boks 8.2. Gevinsten beregnet her, reduserte ulempeskostnader, overlapper gevinsten ved raskere gjennomstrømning, jf. siste del i boks 8.1. Ved sammenstilling av gevinstene må det justeres for dette.

### **Boks 8.2 Regneeksempel for ulempeskostnader for brukeren**

For å beregne kostnaden ved å være på attføring en måned ekstra før de går tilbake til jobb, er det tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig utbetaling for attføringspenger. Dette beløpet er ifølge Aetat for 2002 beregnet til å være på om lag 130 000 kroner per år, noe som gir en trygdeytelse etter skatt på om lag 100 000 kroner per år. Forventet lønn er satt til 154 000 etter skatt, noe som gir en differanse på 54 000 kroner, eller en måneds-kostnad på 4500 kroner.

Vi antar en beholdning av yrkeshemmede som i årsgjennomsnitt er på 80 000 personer. Om lag 80% av denne populasjonen kommer fra et forløp med sykepenge og påfølgende medisinsk attføring. Dette betyr at om lag 64 000 personer har vært gjennom en passiv tilstand (sykepenge og medisinsk attføring) før de blir prøvd for yrkesrettet attføring.

Videre tar vi utgangspunkt i en årlig utstrømning av yrkeshemmede fra Aetat på om lag 40 000 personer. Ifølge sluttmeldekortene fra Aetat er om lag 50% av de yrkeshemmede gått over til jobb, tre måneder etter endt status som yrkeshemmet. Dette gir at den samlede ulempeskostnaden for en ekstra måned i trygdetilstand vil bli på om lag  $20\,000 \cdot 4500 = 90$  millioner kroner. Regneeksemplet ser statistisk på hvor mange som kommer tilbake i arbeid. Med et kortere løp fra sykemelding til den enkelte følges opp, er det også god grunn til å tro at flere vil kunne komme tilbake til arbeid. De samfunnsøkonomiske effektene av dette er illustrert i boks 8.1.

Regneeksemplet i boks 8.2 illustrerer noe av omfanget av ventetid og gevinster for brukerne ved å redusere denne med en måned. Det er grunn til å tro at løsningen med en jobbetat og en pensjonsetat ved en fokusering på målet å få flere i arbeid, vil kunne være velegnet for å kunne redusere ventetiden, kanskje også betydelig mer enn med tiden vist i eksemplet. Det kan først og fremst oppnås med en bedre organisering av den tjenesten som møter brukerne i en tidlig fase av en sykmelding og målorienterer dem, som har potensial til det, å søke seg mot arbeidsmarkedet. En kortere tid sykmeldt og under rehabilitering vil da kunne være et viktig virkemiddel for å lykkes med dette. Dersom man blir flinkere til å funksjonsvurdere tidlig mellom de som vil kunne komme ut i arbeid og de som skal på trygd, vil det også være mulig å rette større innsats mot de som kan gå tilbake til arbeid.

Samarbeidet med helsevesenet er viktig i tidligfasen. Både løsningen med full sammenslåing og en ny jobbetat kan ha bedre muligheter til å korte ned løpet for den enkelte bruker enn dagens løsning. Løsningen med jobbetat har mer målfokus på arbeid og vil lettere kunne utvikle en kultur som rendyrker dette målet. Den kan derved ha et større potensial for å lykkes med kortere tid

på venting for brukerne. Usikkerheten knyttet til hvordan de organisatoriske løsningene vil kunne påvirke ventetiden er imidlertid stor. Effektene vil også i stor grad avhenge av andre forhold enn organiseringen.

## 8.6 Omstillingskostnadene for gjennomføring av reformen

---

Enhver omstilling har kortsiktige omstillingskostnader. De kan deles i tre typer:

1. Kostnader som påløper kan være rent budsjettmessige merkostnader som flyttekostnader ved sammenslåing av de mange kontorer, doble husleier i en overgangsperiode, merbemanning i flytteperioden, investeringer i nytt IT-utstyr, informasjon om og markedsføring av ny organisasjon, samt kursing og kompetanseutvikling knyttet til etablering av en ny organisasjon.
2. Produktivitetstap gjennom beslutnings- og gjennomføringsfase.
3. Sammensmelting av like kulturer kan kreve ressurser i den rent kulturelle tilpassingen.

Aetat er i ferd med å tilpasse seg en organisasjonsstruktur med bare to forvaltningsnivåer. Etaten har innført nytt IT-utstyr til en kostnad på vel 700 millioner kroner. Systemet er saksbehandlingsorientert og brukes som redskap i selve saksbehandlingen i tillegg til tidligere funksjoner (registrering, økonomistyring, statistikk med mer).

Trygdeetaten har også i de senere år utviklet moderne løsninger for elektronisk utveksling av informasjon med samarbeidspartnere. Dette gjelder blant annet oppgjørsordninger, innrapportering til arbeidstaker/arbeidsgiverregisteret og innsending av sykmelding og legeerklæring. For tiden moderniserer etaten saksbehandlingssystemene. De første komponenter bringes på plass gjennom Bidragsprosjektet som skal sikre forvaltning av de nye bidragsreglene fra 01.10.2003. Selv om trygdeetaten har modernisert sine systemer, spesielt økonomisiden og har gjennomført modernisering av viktige grunndataregistre, er trygdeetatens IT-system eldre og har en helt annen plattform for håndtering av sine databaser enn Aetat.

Ved en omstilling bør man vurdere å beholde det IT-systemet som er utviklet ved Aetat. Det vil i en overgang være mulig å la flere saksbehandlere bruke det nye systemet til Aetat, og i så fall vil man få en kostnad av oppskalering av systemet. Kostnaden ved denne skaleringen er av Aetat anslått til å ligge på ca. 105 millioner kroner første året og 36 millioner kroner år 2 for en utvidelse i antall brukere med 5000. Dersom man skulle innføre et helt nytt felles IT-system, vil det være investeringer på flere milliarder. Innføring og utvikling av IT-system er forbundet med stor risiko og høye utviklingskostnader. Slik innføring vil man måtte vurdere på et senere tidspunkt i forhold til de potensielle gevinstene med en felles IT-plattform.

Det vil være kostnader knyttet til leie (dobbel leie) / ombygging av lokaler i forbindelse med omorganiseringen. Slike utflyttings- og etableringskostnader vil avhenge av valget av kontorstruktur.

Andre reformkostnadene er mye knyttet til hvor mange som må over i andre funksjoner. På kort sikt legger Regjeringen til grunn at det ikke vil skje noen nedbemanning samlet. Reformgevinstene forventes primært å bli tatt ut gjennom et bedre tjenestetilbud. Med en mer effektiv og stømlinjeformet for-

valtning kan det imidlertid på lengre sikt være mulig at det er rom for en viss nedbemanning. Eventuelle rasjonaliseringsgevinster knyttet til en slik langsiktig prosess er imidlertid ikke lagt til grunn for de valg av organisasjonsmodell Regjeringen foreslår.

Omstillingskostnadene ved andre nylig gjennomførte offentlige reformer; blant annet Politireformen og omorganisering av forvaltningsdelen i Statens vegvesen og utskilling av produksjonsvirksomheten i et eget aksjeselskap, kan bidra til å belyse størrelsesordenen på kortsiktige omstillingskostnader. Felles for alle disse er at man har et langt bedre grunnlag til å si noe om de forventede omstillingskostnadene enn hva omstillingskostnadene faktisk ble.

De viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av Politireformen, som innebar en reduksjon av antallet politidistrikter fra 54 til 27, er følgende:

- Frigjøring av anslagsvis netto 440 årsverk, herunder 52 årsverk innen ledelse, ca. 80-90 årsverk innen administrasjon, plan og beredskap, ca. 300 politiårsverk som følge av behov for færre operasjonssentraler, samt en forventet effektivisering innen transporter og fremstillinger tilsvarende 10 årsverk.

De beregnede årsverksgevinstene vil ikke bli realisert som en økonomisk innsparing, men som forbedret formåls effektivitet ved at frigjorte ressurser kanaliseres inn i oppgaver og funksjoner som gir en bedre tjenesteyting og en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Effektivitetspotensialet vil bli frigjort gradvis etter hvert som de personellmessige omstillingene gjennomføres.

Omstillingskostnadene er forventet å ligge på ca. 200 millioner kroner, og skyldes i hovedsak oppgraderinger innen data, IKT og samband, samt ulike opplæringsaktiviteter og personellmessige kostnader som følge av inndragelse av stillinger.

Det samlede budsjettet for politi- og lensmannsetaten utgjorde i 2001 ca. 6 milliarder kroner. Omstillingskostnadene i forbindelse med denne reformen utgjør med andre ord ca. 3,3 prosent av etatens årlige totalbudsjett.

De forventede omstillingskostnadene ved omorganiseringen av Statens vegvesen er antatt å beløpe seg til ca. 550 millioner kroner for forvaltningsdelen for perioden 2002-2005. Forventede effektiviseringsgevinster er antatt å dekke disse ekstrakostnadene i perioden fram til og med 2005, og på noe lengre sikt er det antatt at gevinstene ved omstillingene vil bli vesentlig større enn de samlede kostnadene. I 2001 nyttet Statens vegvesen drøyt 6 milliarder kroner til forvaltning. Grovt sett kan man derfor anta at de samlede omstillingskostnadene i vegvesen vil utgjøre om lag 9-10 prosent av etatens årsbudsjett eksklusive investeringer.

Reformkostnadene ut fra disse nylig gjennomførte reformene varierer med andre ord mellom 3 til 10 prosent av totalkostnadene, avhengig av omfanget på reformen. Hvis vi anslår det samlede budsjett til dem som omfattes av reformen til 7 milliarder kroner tilsier det reformkostnader fra ca. 200 til 700 millioner kroner. Siden det i denne reformen ikke legges opp til nedbemanning, bør reformkostnadene ligge i den lavere del av anslaget. I tillegg kommer at produktiviteten, i den perioden når reformarbeidet pågår, kan svekkes noe som følge av omlegging av rutiner, flytting, seminarer og kursing. Samtidig med at produktiviteten vil kunne reduseres i omstillingsperioden, er det



imidlertid også grunn til å tro at omleggingene i seg selv ganske raskt vil kunne gi et bedre tjenestetilbud.

Omstillingskostnadene ved de ulike reformforslagene vil primært variere med tempo i omstillingene, valg av kontorstruktur, mv. Det synes derfor ikke å være grunn til å tro at kostnadene vil være forskjellige for de to alternativene som er vurdert.

### 8.7 Andre typer konsekvenser

---

I arbeidet med reformen av velferdsetatene er det drøftet problemer som har gitt opphav til reformen, hvilke virkemidler (gamle som nye) som vil ha treffsikkerhet i forhold til å løse problemene (eller redusere omfanget) og hvilke organisatoriske ordninger som på den mest kostnadseffektive måten vil kunne realisere målene. En del av de forhold som kom fram i den forbindelse er ikke drøftet i gjennomgangen foran. Det gjelder blant annet:

- Kritikk fra blant annet brukerhold vedrørende gråsoneproblematikk for klientell med behov for tjenester fra flere av etatene med påfølgende dobbeltarbeid samt belastninger for brukerne. Her kunne det være relevant å beregne både kostnadmessige besparelser for etatene (dobbeltarbeid) samt gevinster med kortere ventetider for brukerne dersom man får en organisasjon som demper dette koordineringsproblemet.
- Ansvarsfraskrivning og interessekonflikter mellom ulike etater, for eksempel om hvilken av etatene trygdeetaten og Aetat som skal ha ansvar for hvilke deler av rehabilitering og attføring samt mellom sosialkontor og Aetat om hvem som skal bruke ressurser på de mest krevende brukerne. I forholdet Aetat og trygdeetaten har det over lengre tid vært fokus på dette og mye er gjort, blant annet i arbeidet med reaktivisering av uføre. Det er ikke gjort nytte-kostnadsberegninger knyttet til denne problemstillingen.
- Kostnadsgevinster som kan hentes ut ved å konkurranseutsette deler av virksomheten med flere oppgaver til markedet. Det er ikke sett på slike effekter.

### 8.8 Administrative konsekvenser

En omstilling av dagens etater til enten en statlig etat - full sammenslåing - eller til to nye statlige etater, innebærer en omstilling for de fleste av de ansatte.

Reformen er ikke utformet med nedbemanning som mål. Frigjorte ressurser gjennom effektiviseringen skal gi samlet bedre service overfor brukerne. Med det foreslåtte hovedalternativet, med to nye statlige etater og at ansvarsdelingen mellom kommune og stat ligger fast for sosialhjelpsytelser, vil de administrative konsekvensene i første rekke medføre en del flytting av personale til andre kontorer. Den konkrete utformingen av førstelinjetjenesten vil her gi viktige føringer. Tilpasningen av kontorstørrelse og fordeling av ressurser vil måtte gjøres av de nye etatene i samarbeid med kommunene. Brukerens behov for gode kontaktpunkter vil være et viktig moment ved vurderingen og utformingen av kontorstrukturen. På sikt vil en med den nye organiserin-

gen ha muligheter til å redusere de samlede driftskostnadene innen rammen av et samlet bedre tjenestetilbud.

### 8.9 Vurdering av samfunnsøkonomisk nytte mot kostnader

---

Regjeringen mener at de organisatoriske valg som foreslås kan gi gunstige samfunnsøkonomiske effekter, men at det ikke er mulig å gi detaljerte anslag på effekter med den usikkerhet som er for beregningene. Kostnadene knyttet til omstillinger og drift vil være avhengig av hvordan etatenes kontorstruktur lokalt, regionalt og sentralt utformes. Det er likevel interessant å peke på at dersom en av modellene er mer effektiv i forhold til å få flere yrkeshemmede tilbake til arbeid, er det avgjørende for de samlede samfunnsøkonomiske effektene. Mulighetene for å få flere i arbeid avhenger også av virkemiddelbruken. Både en mer velegnet organisasjonsmodell og mer tilrettelagte virkemidler er viktig for målet om flere i arbeid og færre på trygd.

Nytte-kostnadsberegningene må betraktes som regneeksempler på mulige gevinster og kostnader. De kan likevel, tross stor usikkerhet, illustrere noe om størrelsesorden på ulike effekter:

- Akkumulert nytte i nåverdi ved 1 prosentpoeng flere i populasjonen av yrkeshemmede over i arbeidsstyrken over 10 år gir samlet gevinst på ca. 7 milliarder kroner.
- En reduksjon i ventetiden i køen på populasjonen av yrkeshemmede på 1 måned eller 2 prosent fortere ut i arbeidsstyrken, gir akkumulert over 10 år neddiskontert nytte på ca. 3 milliarder kroner.
- Ubehaget i ventekøen, gir med å regne med individuelle ulempeskostnader av å redusere ventetiden med 1 måned eller 2 prosent tidligere ut i arbeid over 10 år, samlet individuell nytte på ca. 0,7 milliarder kroner. En del av denne nytten er overlappende med gevinsten for de som får arbeid i beregningen i punktet foran slik at disse to punktene må samordnes i en eventuell sammenstilling av totale gevinster.
- Den budsjettmessige gevinsten av en besparelse på for eksempel 20 prosent av sysselsettingen ved å samle den regelstyrte delen til en pensjonsetat, beløper seg til ca. 100 millioner kroner og neddiskontert over 10 år til ca. 0,7 milliarder kroner.
- Omstillingskostnadene er det vanskelig å gi anslag på. Anslag fra andre reformer varierer mye, blant annet etter om reformene innebærer større eller mindre nedbemanning. Denne reformen er ikke utformet med nedbemanning som mål. Omstillingskostnader i området 3-10 prosent av administrasjonskostnadene er vurdert ut fra omstillinger i andre etater. Omstillingskostnader ved reformen bør kunne ligge i det nedre området av dette intervallet. Det vil i tillegg være noe fall i produktiviteten i omstillingsperioden.

## 9 Gjennomføring og videre reformarbeid

### 9.1 Innledning

---

En bedre organisatorisk tilrettelegging som er presentert i kapittel 7, er et viktig virkemiddel for å gjøre tjenestene bedre for brukerne og lede flere fra stønader til arbeid. Skal målene om bedre tjenester og flere i arbeid nås, kreves en helhetlig reformstrategi. En ny organisering vil være ett element i en slik strategi. Det må i tillegg vurderes endringer i lov- og regelverk, virkemidler og samarbeidsforhold i velferdssystemene.

Bedre tjenester for brukerne, økt rom for skjønn og lokale beslutninger i tjenesteytingen (desentralisering), samt bedre koordinering, er sentrale mål i Regjeringens arbeid med modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. I tråd med dette vil utformingen av regelverket for stønadsordningene, tjenester og tiltak innebære forenkling, bedre brukerretting og bedre insentivvirkninger. Det skal lønne seg å arbeide, og stønadsordningene må derfor i større grad gi insentiv til at den enkelte ledes mot arbeid. Tjenester og tiltak må gi mer rom for fleksibilitet slik at brukerne kan få et skreddersydd tilbud som svarer til den enkeltes behov, og gjør det enklere for brukerne å få hjelp til å komme i arbeid. Økt individuell tilpasning forutsetter en større grad av differensiering av tjenester og tiltak. Utformingen av regelverket må gi rom for slik differensiering og tilpasning. Brukeren skal ha rett til en avklaring av sin situasjon og hvis nødvendig, en plan for bistanden. Dette forutsetter aktiv brukermedvirkning gjennom dialog og samhandling mellom tjenesteapparatet og brukeren, og samarbeid med helsetjenesten og utdanningssystemet.

Forenkling og opprydding i lover og regler står også sentralt i Regjeringens moderniseringsarbeid. Virksomheten i de tre velferdstjenestene som drøftes i denne meldingen, er i vid utstrekning regulert gjennom lovgivningen, og er av nokså forskjellig karakter. Hovedtendensen i utviklingen av velferdsordningene har vært at regelverket er blitt mer omfattende og komplisert. På enkelte områder er det gjennomført forenklinger, men dette endrer ikke hovedtendensen. Den skrittvisse innføringen av nye stønadsordninger, av tiltak og andre tjenester, av særregler og unntaksregler har gjerne blitt begrunnet med bestemte brukergruppers behov. Hvert steg i denne utbyggingen kan ha vært velbegrunnet, men summen av de mange reformer har økt risikoen for at brukerne ikke finner fram til de ytelser de har krav på, eller at de får ytelser som ikke er godt tilpasset sin situasjon. Kompliserte regler kan også svekke forutsigbarheten. For eksempel er mange mottakere av trygd og sosialhjelp usikre på hva som vil skje med sine ytelser dersom de prøver seg i arbeidslivet. Alt i alt kan kompliserte og uoversiktlige regler være et rettssikkerhetsproblem for brukerne. For å oppnå et enklere og mer hensiktsmessig lov- og regelverk, må dagens økonomiske og juridiske virkemidler i velferdsordningene gjennomgås og forbedres. Enklere og ryddigere regler er viktige både for brukerne, forvaltningen og samfunnet. Det er en del av Regjeringens moderniseringspolitikk at utformingen av tjenestetilbudet skal desentraliseres. Samtidig vil styringssystemene for statlige etater gjennomgås og finansieringsordningene vurderes.

Regjeringen ser utformingen av regelverket for stønader og tjenester som særlig viktig. Gjennomgangen av regelverket vil være en sentral oppgave i fase 2 av utviklingsarbeidet. I denne meldingen vil Regjeringen redegjøre for noen prinsipper for en slik gjennomgang. Sammen med en ny organisering, vil forhold som tas opp i dette kapitlet utgjøre Regjeringens helhetlige reformstrategi for velferdsordningene. Pågående reformer vil også bli satt inn i denne sammenhengen. Arbeidet vil skje dels parallelt med og dels i etterkant av planlegging og gjennomføring av omorganiseringen. Regjeringen vil på et senere tidspunkt, og på egnet måte komme tilbake til Stortinget med nødvendige utredninger og beslutningsgrunnlag.

## 9.2 Gjennomgang av stønadsordningene

---

Innenfor en velferdsreform der arbeid og brukerretting skal være i fokus, må også stønadssystemet utformes i lys av dette.

Regjeringen er i gang med et omfattende arbeid med gjennomgang av stønadsordningene.

En viktig del av grunnlaget for dette er Sandmanutvalgets utredning (*NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering*).

### *Sandmanutvalget - Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom partene i arbeidslivet og myndighetene den 3. oktober 2001. Intensjonsavtalen skal bidra til å redusere sykefraværet, få flere arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne i arbeid, og å hindre utstøtning av eldre arbeidstakere. Det er et mål at sykefraværet skal reduseres med 20 prosent innen utgangen av 2005.

For å stimulere arbeidsgivere til å holde på og rekruttere eldre arbeidstakere, ble arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år redusert med 4 prosentpoeng fra 1. juli 2002. Når årsak til sykefravær er svangerskap, og omplassering til annet arbeid innenfor virksomheten ikke er mulig, skal folketrygden dekke utgiftene til sykepenger i arbeidsgiverperioden. Trygdeetaten har, som følge av intensjonsavtalen, fått utvidet ansvar for oppfølging av sykefravær generelt og IA-virksomhetene (Inkluderende Arbeidslivsbedrifter) spesielt. Som ledd i styrking av trygdeetaten ble arbeidslivstjenesten overført fra Aetat til trygdeetaten fra 1. januar 2002. På samme måte er Aetats midler til det tidligere tiltaket bedriftsintern attføring (BIA) overført til trygdeetaten. Denne virksomheten og bevilgningen for kjøp av helsetjenester er styrket på budsjettet.

En del tiltak er forbeholdt virksomheter som har inngått samarbeidsavtale med trygdeetaten (IA-virksomheter). De har anledning til å bruke aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning av trygdeetaten. De får en fast kontaktperson i trygdeetaten til hjelp i oppfølging av sykmeldte i virksomheten. I disse bedriftene er også arbeidstakernes mulighet til å bruke egenmelding utvidet til 8 kalenderdager per sykefravær, med et samlet øvre tak på 24 dager per år.

I tillegg skal flere uførepensjonister få bistand til å komme tilbake i arbeid gjennom prosjektet «Tilbake til arbeid (Reaktivisering av uførepensjonister)». Dette er et samarbeidsprosjekt mellom trygdeetaten og Aetat, og ble startet i 2001.

I *Ot.prp. nr. 102 (2001-2002)* foreslår Regjeringen å dele uførepensjonen i en tidsbegrenset uførestønad og en varig uførepensjon. Målet er å få flere i arbeid, redusere antallet nye uførepensjonister og forebygge varig uførhet. Forslaget er en oppfølging av *NOU 2000:27 «Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv»*.

### *Pensjonskommisjonen*

Pensjonskommisjonen, som ble oppnevnt høsten 2001, skal avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem. Kommisjonen la fram en foreløpig rapport om mål og prinsipper for pensjonssystemet i september 2002. Reformen har følgende hovedmål: Trygghet for folketrygdens fremtid ved at systemet gjøres økonomisk bærekraftig, stimulering til økt arbeidsinnsats, overgang til en mer livsløpsbasert opptjening av pensjonsrettigheter og en fortsatt garantert minstepensjon. For å stimulere til arbeid mener kommisjonen at pensjonssystemet bør gi adgang til fleksibelt uttak av opptjent alderspensjon mellom for eksempel 62 og 70 år. Flexibiliteten bør omfatte adgang til å velge både tidspunkt og grad av pensjonering. Prinsippet bør være at arbeid alltid skal lønne seg økonomisk fremfor pensjon, og at lang yrkeskarriere og sen pensjonering gir høyere årlig pensjon. Kommisjonen tilrår at forholdet mellom en slik allmenn, fleksibel pensjonsordning og AFP og andre førtidspensjonsordninger bør vurderes nærmere i samråd med partene i arbeidslivet. Særaldersgrenser for bestemte yrkesgrupper i offentlige og private tjenestepensjonsordninger bør også gjennomgås og moderniseres.

### *Introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere*

Regjeringen vil innen utgangen av 2002 fremme forslag om en lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Loven innfører en ny form for inntektssikring, der kommunenes utbetaling av ytelser til livsopphold betinges av deltakelse i et kvalifiseringsopplegg. Målet med introduksjonsprogrammet er at nyankomne innvandrere så raskt som mulig skal komme i arbeid eller i gang med utdanning og bli økonomisk selvhjulpne.

Kommunene får plikt til å tilby introduksjonsprogrammet, og innvandrerne får rett og plikt til å delta. Introduksjonsprogrammet skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i arbeidslivet. Innholdet i introduksjonsordningen er nærmere beskrevet i kapittel 3.

### *Tiltaksplan mot fattigdom*

I *St.meld. nr 6 (2002-2003)* *Tiltaksplan mot fattigdom* har Regjeringen foreslått flere tiltak for å forebygge og avhjelpe fattigdom. Det gjelder tiltak for å få flere i arbeid, for å målrette velferdsordningene bedre, og for å hindre sosial ekskludering av barn og ungdom. Regjeringen har her også varslet en gjennomgang av velferdsordningene. Denne gjennomgangen vil bli lagt opp slik at den også tar opp problemer det er redegjort for i denne meldingen. Målet om at flere ledes mot arbeid og aktiv virksomhet og færre mot trygd og sosialhjelp, vil bli sentralt for denne gjennomgangen. Skal dette målet nås, må stønadsordningene gi mottakerne økonomiske motiver til å komme i aktiv virksomhet (insentivstruktur), de må regulere de pliktene stønadsmottakeren kan

pålegges, og de må sikre kvalifiserende tiltak for dem som trenger dette for å kunne fungere i et arbeid. Slike virkemidler finnes i ordningene i dag, men de bør gjennomgås kritisk og systematisk.

#### *Økonomiske motiver for å komme i arbeid*

Dersom mottakerne skal motiveres til arbeid, må stønadsnivået være lavere enn den arbeidsinntekten de kan vente i framtiden. Her må det skje en avveining mellom hensynet til fordeling og forebygging av fattigdom på den ene siden og hensynet til økonomisk motivering på den andre siden. Ytelsene bør ikke være så høye at stønadsmottakere taper på å arbeide og ikke så lave at de rammes av fattigdom. Dernest må reglene om avkorting av stønader for personer som skaffer seg arbeidsinntekt, gjennomgås kritisk. Når arbeidsinntektene øker, bør ytelsene trappes ned på en måte som ikke skaper fattigdomsfeller/trygdefeller. Av hver ekstra krone en stønadsmottaker tjener gjennom arbeid, bør noe bidra til å bedre stønadsmottakerens økonomi.

Mennesker med sosiale eller helsemessige yrkeshemninger som prøver seg på arbeidsmarkedet, bør ha en garanti i en viss periode for at de enkelt kan få igjen sin stønad om de ikke lykkes. Regler om hvor lenge en ytelse varer, har stor betydning for motivasjonen til å akseptere de arbeidstilbudene som finnes. I dag er det ofte uklart for en bruker hvor lenge en stønadsperiode vil vare, fordi dette avgjøres skjønnsmessig av forvaltningen. Det gjelder for eksempel hvor lenge en kan forutsette å motta økonomisk sosialhjelp og rehabiliteringspenger. En administrativ klargjøring av varigheten av stønader, i nært samarbeid med brukeren, vil være viktig for å motivere brukerne til å skaffe seg en jobb.

Mange stønadsmottakere vil ha rett til flere ytelser samtidig. Selv om hver ytelse kan ha en gjennomtenkt insentivstruktur, kan virkningene bli andre hvis mottakeren får flere ytelser samtidig. Ytelser fra folketrygden for tapt arbeidsinntekt kan for eksempel kombineres med inntektsprøvd bostøtte og sosialhjelp. I betydelige inntektsintervaller kan dette føre til at stønadsmottakere ikke forbedrer sin økonomi selv om de øker sin arbeidsinntekt. Det må utredes nærmere hvordan slike stønadsfeller kan unngås. I stortingsmeldingen om tiltaksplan mot fattigdom signaliserer Regjeringen også at den vil utrede innføring av et stønadstak som sikrer at samlede stønader ikke overstiger vanlig arbeidsinntekt.

#### *Rettigheter og plikter*

Rett til sosiale ytelser bør balanseres mot plikter. Det kan være plikt til å gjennomgå behandling, til å delta i kvalifiseringstiltak eller til å arbeide for ytelsene. Regelverket bør være tydeligere om hvilke plikter stønadsmottakere kan pålegges, og hvor grensen går for hva man kan kreve av en stønadsmottaker. Reglene om hva som skjer hvis plikter og vilkår ikke holdes, bør være klarere og mer forutsigbare enn i dag. Dette er avgjørende for å oppnå en god balanse mellom insentiver og fordelingshensyn.

En viktig gruppe forpliktelser knytter seg til mobilitet. Reglene for forskjellige ytelser inneholder i varierende grad bestemmelser om at brukerne må flytte eller skifte til et annet yrke for å bedre mulighetene for å komme i arbeid. Kravene til slik geografisk og yrkesmessig mobilitet er i dag særlig

knyttet til dagpenger ved arbeidsløshet. Men også for andre grupper, for eksempel for en del sykmeldte, vil muligheten for å komme ut av trygderollen kunne bedres dersom de skifter jobb eller flytter til et nytt bosted. Også her bør det søkes å harmonisere regelverket, slik at det er de faktiske mulighetene, og ikke diagnoser, som bestemmer hvilke krav som stilles.

#### *Forholdet mellom trygd og sosialhjelp*

Utvidelser og innskrenkninger av retten til trygdeytelser, vil ofte ha som konsekvens at oppgavefordelingen mellom trygd og sosialhjelp, og dermed mellom stat og kommune, endres. Innskrenkes retten til trygd, vil det normalt føre til at noen flere vil søke økonomisk sosialhjelp, og utvides trygderettighetene, avlastes normalt sosialhjelpsordningen. Slike virkninger vil en med nødvendighet få også ved endringer i stønadsordningene i framtiden.

På viktige områder er det allerede satt i gang reformarbeid langs disse linjene.

#### *Harmonisering av inntektsbegreper og dokumentasjon av inntekt*

Både tidligere og nåværende inntekt har betydning for en rekke av trygdeytelsene. Det er imidlertid forskjeller i regelverket om hvilket inntektsbegrep som brukes. Mange inntektsopplysninger finnes i dag i dataregistre i trygdeetaten og andre etater. Men i en del tilfeller må brukere dokumentere inntekt på andre måter. Retten til dagpenger ved arbeidsløshet forutsetter således at søkeren på søknadstidspunktet har hatt arbeidsinntekt i siste avsluttede kalenderår, eller i løpet av de siste tre avsluttede kalenderår før ledigheten. Når likningen fra foregående år er godkjent om høsten, dokumenterer registre fra skattemyndighetene inntekten. Men før dette tidspunktet stilles det krav om dokumentasjon for utbetalt lønn fra arbeidsgiver(e). Et videre arbeid med å bygge ut inntektsregistre og harmonisere lovgivningens inntektsbegreper, kan bety en vesentlig forenkling både for brukerne og forvaltningen.

### **9.3 Gjennomgang av tjenester og tiltak**

---

#### *Økt handlingsrom for bedre brukertilpasning*

Med den høye sysselsettingen i Norge i dag, er det forholdsvis mange av dem som står utenfor arbeidsmarkedet som har sosiale eller helsemessige tilleggsproblemer. De kan ikke uten videre gå inn i ledige jobber bare insentivstrukturen er på plass. De trenger tjenester for å styrke sine personlige forutsetninger for å komme i arbeid. Slike tjenester (for eksempel helsetjenester, sosiale tjenester, attføringstjenester, arbeidsmarkedstiltak, språkopplæring, utdanningstilbud, tilsynsordninger for barn) er i dag regulert gjennom ulike regelverk. Regjeringen vil gjennomgå disse regelverkene for å fjerne unødige bindinger på etatenes arbeid med å finne gode individuelle løsninger som dekker den enkeltes behov for bistand for å komme i arbeid.

En viktig begrensning ligger i at tjenestene som hovedregel er delt inn i de samme målgruppene som inntektstrygdene. Disse gruppeinndelingene bør gjennomgås kritisk.

Det avgjørende må være hvem som har nytte av et tilbud, ikke hvilken gruppe de tilhører. På noen områder bør det vurderes en friere virkemiddel-

bruk i de forløp som leder fram til uførepensjon. Disse forløpene starter normalt med sykepenger, deretter rehabiliteringspenger og attføring/attføringspenger før uførepensjon blir innvilget. Her bør det vurderes om aktive tiltak skal kunne settes inn tidligere i prosessen enn i dag.

Gruppeinndelingen kan også bidra til å sette et negativt stempel som «yrkeshemmet» på en bruker, og dette kan bidra til å svekke brukernes selvbilde og deres omdømme hos mulige arbeidsgivere. Reglene for tjenester kan også inneholde standardiserte varighetsbestemmelser som ikke alltid samsvarer med brukernes behov.

For å skape mer brukertilpassede løsninger, kan det være nødvendig med mer handlingsrom lokalt. Regjeringen vil derfor gå videre med å avregulere tildeling og produksjon av tjenester. Etatene kan oppnå bedre resultater gjennom faste budsjetttrammer, kombinert med resultatkrav. Innenfor budsjetttrammene bør førstelinjetjenesten i samråd med brukeren, få større frihet til å velge de kvalifiserende tjenestene som best bidrar til å hjelpe den enkelte inn i arbeidslivet.

Sammen med omorganiseringen i en ny jobbetat, vil dette kunne føre til en bedre situasjon og mer effektiv hjelp for dem som har vanskeligst for å komme i arbeid på grunn av helseproblemer og yrkeshemming. Disse brukerne befinner seg i dag ofte i en gråsoner mellom trygdeetat og Aetat, og noen av dem ender opp som kasterballe mellom etatene. De vil nå kunne få all hjelp innen samme etat, og denne etaten vil dessuten kunne tilpasse sine virkemidler bedre til den enkelte brukers behov.

Regjeringen vil i 2003 legge fram en stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken med signaler om en dreining av de tjenestene som Aetat tilbyr. Sentralt i Regjeringens forslag vil være at offentlige inngrep i arbeidsmarkedet bør avgrenses i omfang og til steder hvor markedet ikke ivaretar samfunnsmessige behov og oppgaver. Arbeidsmarkedet bør i størst mulig grad være selvregulerende. Aetats rolle skal være å komme inn der markedet ikke ivaretar samfunnsmessige behov. Aetat skal i større grad prioritere de brukerne som har størst behov for bistand, særlig med henblikk på kvalifisering og kartlegging av brukernes servicebehov.

#### *Rett til vurdering av arbeidsmarkedstjenester*

Arbeids- og administrasjonsdepartementet arbeider med en generell *modernisering av sysselsettingsloven*. Det er lagt vekt på å bidra til en generell styrking av brukerperspektivet, herunder *styrke brukernes innflytelse og rettssikkerhet*. Arbeidssøkernes rettigheter er i dag bare delvis formalisert i lov og forskrifter, i første rekke forvaltningen av dagpenger og attføringspenger. Forvaltningslovens generelle regler pålegger Aetat visse krav til saksbehandlingen overfor dem som er registrerte som arbeidssøkere og yrkeshemmede. Regjeringen ønsker å klargjøre og synliggjøre brukernes rettigheter og vil foreslå at dette nedfelles i sysselsettingsloven. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil i nærmeste framtid sende et forslag om endring av sysselsettingsloven på høring. Innføring av nye servicebaserte brukerrettigheter skal gi brukerne en formell rett til å få vurdert sine behov for arbeidsmarkedstjenester.



### *Individuelle planer*

Helselovgivningen har hjemlet en forskrift om individuelle planer. Formålet er å sørge for at pasienten får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.

Lovregulering gir generelt en større forpliktelse til å utføre bestemte tjenester og tiltak. For å sikre brukerne et helhetlig tilbud og skape bedre organisasjonsmessige forutsetninger for et tverrfaglig samarbeid, kan lovhjemling av individuelle planer i andre lover enn helselovgivningen være aktuelt. Det må eventuelt sikres at dette ikke medfører omfattende saksbehandling og mye papirarbeid som ikke kommer brukerne til gode. Et forslag om lovfesting av rett til individuell plan etter sosialtjenesteloven er sendt på høring.

### *Økt vekt på funksjonsvurdering og tverrfaglige vurderinger*

Sandmanutvalget (NOU 2000:27) foreslo at en i større grad skal legge vekt på funksjonsevne ved tildeling av trygdeytelser og iverksetting av tiltak. Når arbeidsevnen skal vurderes, vil funksjonsevne være et bedre mål enn diagnose. Ved å legge større vekt på funksjonsevne, vil det bli lettere å finne fram til egnede tiltak i arbeidslivet. Sandmanutvalget mente at funksjonsvurderinger vil kunne medvirke til redusert sykefravær og færre uførepensjonister. Utvalget forutsatte at sykdom fortsatt skal være et vilkår for trygdeytelser.

Kvinnehelseutvalget (NOU 1999:13) har også foreslått at en i større grad bør benytte funksjonsvurderinger ved tildeling av trygdeytelse og attførings tiltak.

Det er trygdeetaten som i dag avgjør om søkeren fyller vilkårene for sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon. Søkerens lege er imidlertid en viktig premissleverandør. Sandmanutvalgets forslag om økt vekt på funksjonsvurderinger, tar utgangspunkt i at medisinsk behandling alene ikke løser sykefraværs- og utstøtingsproblemene. Vellykket tilbakeføring til arbeidslivet avhenger også i stor grad av funksjonsevne, motivasjon og mestring. Gjennom utvalgets forslag om funksjonsvurderinger, blir legens rolle ikke lenger så sentral. Funksjonsevneperspektivet bør i følge Sandmanutvalgets forslag, gjennomsyre tilnærmingen til sykdomsrelaterte saker generelt. Med en slik tilnærming kan funksjonsvurderinger foretas på ulike måter og på ulike «faglige nivåer»:

1. Egen funksjonsvurdering
2. Arbeidsgivers funksjonsvurdering
3. Legens funksjonsvurdering
4. Helhetlig funksjonsvurdering
5. Utdypende tverrfaglig funksjonsvurdering

Sandmanutvalgets forslag om i større grad å benytte funksjonsvurderinger er delvis fulgt opp gjennom Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (se kapittel 3). Helhetlig funksjonsvurdering og utdypende tverrfaglig funksjonsvurdering krever et mer omfattende forarbeid i form av forskning og forsøksprosjekter.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har hatt på bred høring forslag til endringer i arbeidsmiljøloven som oppfølging av Sandmanutvalgets innstilling. Formålet med forslagene var å presisere og til dels utvide arbeidsgivers plikter til tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte, herunder innføring av

ny plikt til å utarbeide oppfølgingsplaner. Regjeringen tar sikte på å legge fram et forslag overfor Stortinget i løpet av 2002.

Det benyttes i dag bare i liten grad tverrfaglige vurderinger i forbindelse med innvilgelse av uførepensjon.

I *Ot.prp. nr. 102 (2001-2002)* viser Sosialdepartementet til at departementet vil foreta en nærmere vurdering av saksbehandlingsrutiner og beslutningsprosesser ved behandling av søknader om uførepensjon og den foreslåtte tidsbegrensede stønaden. Det vil i den forbindelse vurderes i større grad å benytte tverrfaglige vurderinger, hvor funksjonsvurderinger inngår som et viktig verktøy for å avklare søkerens arbeidsevne. Etter departementets oppfatning bør det også i større grad legges til rette for at arbeidsevnen skal kunne prøves ut.

Sosialdepartementet har bedt Norges forskningsråd om å ta initiativ til og koordinere forsknings- og utredningsprosjekter hvor målet er å komme fram til et opplegg for helhetlig funksjonsvurdering. Prosjektet skal blant annet avklare meningsinnholdet i funksjonsbegrepet som et vurderings- og tildelingskriterium for tiltak, utforming og operasjonalisering av funksjonskriterier, hvilken type kompetanse en vil ha behov for, og organisering av tverrfaglig kompetanse i forbindelse med funksjonsvurdering. Sosialdepartementet har også bedt om en oversikt over erfaringer med funksjonsvurderinger og forsøk fra andre land. Det er aktuelt å iverksette flere prosjekter fra 2003.

#### 9.4 Samarbeid med helsetjenesten

---

Helsetjenesten er en viktig samarbeidspartner for etatene. Helsetjenestens deltakelse er nødvendig og ofte avgjørende for å kunne gi et helhetlig tilbud til personer med sammensatte problemer, og for å nå målet om at flere skal komme i arbeid. Arbeidsrettet rehabilitering innebærer at aktørene må være orientert mot arbeid. Det er nødvendig å dreie tenkemåten fra funksjonssvikt og sykdomsorientering til funksjonsevne og hva den enkelte kan utføre tross helseplager. Det er også viktig med gode organisatoriske forutsetninger for et samarbeid som involverer helsetjenesten. Det er nødvendig å utvikle strategier som ser brukerens problemer i sammenheng, og som muliggjør et reelt og tverrfaglig samarbeid om å løse dem.

En omorganisering av Aetat, trygdeetaten og sosialkontortjenesten må koordineres med reformarbeid som omfatter helsetjenesten.

Regjeringen Bondevik I, la fram *Opptrappingsplanen for psykisk helse (1999-2006)*. Ved behandling av *St.prp. nr. 63 (1997-98)* sluttet Stortinget seg til hovedlinjene i den foreslåtte planen. Overordnet målsetting for satsingen er å fremme selvstendighet og evnen til å mestre eget liv for mennesker med psykiske lidelser.

Regjeringen la høsten 2002 fram en handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Rusmiddelpolitikken må ha realistiske mål, og tiltakene skal velges ut fra kunnskap og resultater. Dette innebærer en økt satsing på forebyggende tiltak, styrket tilbud om behandling og rehabilitering, samt skadereduksjon. Behandlingstilbudene må styrkes, og rehabiliteringstilbudene må rustes kraftig opp og innrettes slik at de møter den enkelte brukers behov.

Regjeringen legger tidlig i 2003 fram en stortingsmelding om folkehelsepolitikken med strategier for det neste tiåret. Meldingen vil blant annet ta tak

i de utfordringene vi står overfor når det gjelder livsstil og helse, ulikheter i helse, psykiske lidelser som folkehelseproblem og rammebetingelser for det lokale folkehelsearbeidet. Sosial helse og ulikhet vil bli grundig belyst i meldingen.

#### *Mer kunnskap om samarbeid mellom helsetjenesten og andre tjenester*

I forholdet mellom helsetjenestene og de andre tjenestene er det store grenseflater det er behov for å vite mer om. For å bedre samarbeidet mellom helsetjenestene og andre tjenester er det behov for forskning og utviklingsrettede prosjekter som tar opp problemstillinger knyttet til insentiver, mål og ansvar for samarbeid i ulike sammenhenger.

### **9.5 Samarbeid med utdanningssystemet**

---

En del av Regjeringens strategi for en helhetlig reform for brukerretting, og for å få flere i arbeid og færre på trygd, vil være å se nærmere på samspillet mellom utdanningssystemet og velferdstjenestene, og hvordan utdanningspolitikken kan bidra til å oppfylle mål for velferdstjenestene, blant annet hvordan ledig kapasitet i utdanningssystemet kan utnyttes for dette formålet.

Velferdstjenestenes flerbrukere preges i stor grad av at de har lite utdanning. Det gjelder langtidsledige, yrkeshemmede, enslige forsørgere, innvandrere, og unge arbeidsledige som ikke har fullført videregående utdanning.

Kvalifiserte arbeidssøkere er en forutsetning for å opprettholde en stor og omstillingsdyktig arbeidsstyrke. Sammenhengen mellom utdanning, og helse, bruk av sosiale tjenester og posisjon i arbeidsmarkedet er vel dokumentert. Både formal- og realkompetanse har betydning for inngang og videre integrasjon i arbeidslivet. Kompetanseheving er derfor en viktig del av det offentliges innsats for å få arbeidsledige og yrkeshemmede i arbeid, og dekke arbeidskraftbehovet.

En ny organisering av velferdstjenestene som setter et sterkere fokus på å få personer inn i og tilbake til arbeid, må bidra med aktive tiltak for kvalifisering og integrasjon i arbeidslivet. Det vil være en spesiell utfordring å bidra til oppkvalifisering av arbeidssøkere uten grunnskole og videregående skole som har vansker med å komme inn i arbeidslivet. Et viktig prinsipp vil også her være å sikre løsninger som ikke velter kostnader for utdanning over fra fylkeskommune/kommune til stat.

Viktige utfordringer for å kunne gi brukerne av velferdstjenestene kompetanseheving, retter seg mot utdanningssystemet, men også til en viss grad mot velferdstjenestene selv. Utdanningssystemet må omstille seg. Det må blant annet utvikles til å bli mer etterspørselsdrevet og mindre tilbudsdrivet. Tilbyderne av utdanning for voksne må omstille sine tilbud til å bli mer fleksible, særlig i form av modulstrukturerte tilbud, og gi mer individuelt tilpassete tilbud. Mer fleksible tilbud vil gjøre det lettere å benytte seg av kompetansereformens rettigheter samtidig som man er i arbeid, søker arbeid eller har andre hovedaktiviteter. Velferdstjenestene må videreutvikle sin bestillerkompetanse til å stille krav og være med å drive fram en slik omstilling i utdanningssystemet. Utdanningssystemet må inn i samarbeidet om de individuelle planene.

For å legge grunnlaget for en god og varig tilknytning til arbeidslivet er det avgjørende at flest mulig ungdommer fullfører videregående opplæring og oppnår studie- eller yrkeskompetanse. For å videreutvikle oppfølgingstjenestens arbeid med sikte på å hindre at ungdom faller ut av videregående opplæring, har Regjeringen i statsbudsjettet for 2003 foreslått en bevilgning på 8 mill. kroner. Bedre tilrettelegging og differensiering av opplæringen slik at den kan gi tilpassede tilbud til all ungdom, er vesentlig. Det gjelder også for dem som ikke er teoristerke eller skolemotiverte. Dette skal skje blant annet gjennom praksisrettede opplæringstilbud. Regjeringen vil bruke oppfølgings-tjenesten aktivt for å sikre at all ungdom fullfører utdanning eller arbeidstrening. Spesielt er det viktig at samarbeidet mellom oppfølgingstjenesten, skolens rådgivningstjeneste og Aetat videreutvikles.

Opplegg som avklarer brukernes behov for opplæringstilbud, for eksempel ved lese- og skrivevansker, krever spesialistkompetanse. Det kan være vanskelig å få relevante spesialisttilbud fra utdanningssystemet, for eksempel fra pedagogisk psykologisk tjeneste. Det er derfor behov for å se nærmere på hvordan dette kan bedres.

For å gi voksne brukere av velferdstjenestene bedre muligheter til å orientere seg i det fragmenterte utdannings- og veiledningsfeltet, vil Regjeringen se nærmere på om og eventuelt hvordan en ny organisering av arbeid, trygd og sosialkontortjenesten kan bidra til å gi bedre tilgang på helhetlig utdannings- og yrkesinformasjon og veiledning for voksne. Dette er i tråd med OECDs råd, basert på deres evaluering av norsk utdanning og veiledning.

## 9.6 Kompetansebygging i tjenestene

---

Det er avgjørende for å lykkes med iverksetting av denne reformen at eksisterende kompetanse videreutvikles og at ny kompetanse bygges opp. Mange ansatte vil få nye og utvidede arbeidsoppgaver. Kompetansesituasjonen i de tre tjenestene er i dag noe forskjellig. Trygdeetaten har den laveste formelle kompetansen, mens sosialtjenesten har det høyeste utdanningsnivået ved at flertallet er høyskoleutdannet.

*Trygdeetaten* har en svært lav turnover sammenliknet med andre deler av arbeidslivet og har derfor mange medarbeidere med lang erfaring og høy realkompetanse. Samtidig har etaten hatt problemer med å tiltrekke seg og holde på personer med høy utdanning. Utover internopplæring og etterutdanning finnes det i dag ikke egne utdanningstilbud rettet mot arbeid i trygdeetaten.

*Aetat* har flere ansatte enn trygdeetaten med grad fra høyskole eller universitet. I Aetat er svært mange utdanninger representert, men disse er ikke spesielt tilpasset etatens oppgaver. De er for eksempel i liten grad rettet mot samhandling med brukere. Aetats strategi har vært å rekruttere generalister med faglig bredde og tilføre spisskompetanse gjennom virksomhetsintern opplæring og ekstern etterutdanning.

*Sosialtjenesten* har et høyere utdanningsnivå enn trygdeetaten og Aetat. Sosionomutdanningen er mer orientert mot individuelt sosialt arbeid enn den er orientert mot saksbehandling knyttet til innvilgelse av økonomiske ytelser.

I en ny jobbetat vil vurdering av individuelle behov og en individuell tilpassing av tjenestetilbudet være et sentralt virkemiddel. Ansatte i førsteleddet

som skal kunne ta seg av et bredt spekter av tjenester, må ha forholdsvis høy kompetanse for å sikre gode beslutninger. Dette krever ny kompetanse hos de ansatte i etatene. Det vil videre være nødvendig med økt kompetanse på behandling av mennesker i en vanskelig livssituasjon. Dette omfatter blant annet motivasjon, veiledning og rådgivning. Dette er en kompetanse som finnes i deler av etatene, men som mange må tilegne seg. Mange flere ansatte må også tilegne seg kunnskap om arbeidslivets behov. Det er også nødvendig å styrke kompetansen til å foreta skjønnsbaserte avgjørelser som innebærer vanskelige avveininger som krever forståelse for de grunnleggende mål i velferdspolitikken og innsikt i aktuelle virkemidler.

Den kanskje største utfordringen i skjønnsbaserte avgjørelser dreier seg om å vurdere arbeids- og inntektsevne. Vurdering av arbeidsevne eller funksjonsevne er et område der det er behov for systematisert kunnskap, og der det er behov for forskning og metodeutvikling, se omtale foran i dette kapitlet. En del av den kompetansen som er nødvendig for utøvelse av skjønn, vil også være til hjelp når det skal gis veiledning. Veilederrollen stiller imidlertid spesielle krav til kommunikasjon, innlevelse og sensitivitet overfor den man samhandler med. Et veiledningsforhold varierer med de brukerne man forholder seg til, men det er likevel viktig at en etat møter brukerne på en mest mulig lik og gjenkjennelig måte. Kompetanseoppbyggingen må blant annet være innrettet mot å etablere en felles veilederkultur. For å bygge opp en felles kultur i en ny organisasjon er felles kompetanse viktig.

Følgende elementer synes å være helt sentrale for kompetansen i en ny organisasjon:

- I en ny organisasjonsmodell kreves det breddekompetanse i førstelinjetjenestene, og dagens utdanningssystem tilbyr ikke kompetanse av denne typen.
- Desentralisering av oppgaver øker kompetansekravene lokalt hos dem som skal iverksette politikken.
- Økt bruk av skjønn og individuell tilpasning lokalt stiller høye krav til faglig kompetanse.
- Økt samhandlings- og veiledningskompetanse, slik at brukerne møtes på en måte som gjør dem mer fornøyd enn de er i dag.
- I en ny jobbetat vil økt kompetanse om arbeidslivets behov være sentralt.

Kompetansebyggingen i etatene bør skje både gjennom den formelle grunnutdanning, og i ekstern og intern etter- og videreutdanning. Omorganiseringen må blant annet også omfatte en systematisk internopplæring. Det må stilles krav til ledere om kunnskapsformidling.

NOVA har på oppdrag fra Sosialdepartementet utredet mulighetene og et konkret opplegg for en type høyere utdanning som kvalifiserer til arbeid blant annet i trygdeetaten. I utredningen har en primært sett på kompetansebehov og utdanningstilbud for trygdeetaten, men også tatt hensyn til situasjonen i tilgrensende etater. Skal etatene rekruttere dyktige medarbeidere, må det være veier inn i etatene fra høyskoler og universitet. Regjeringen ser det som en sentral oppgave å vurdere kompetansebehovene i en ny organisasjonsstruktur og foreslå tiltak som skal sikre utdanning av kompetente medarbeidere til de nye etatene. Utfordringen ligger både i å gi medarbeiderne i dagens etater et framtidsrettet tilbud og å sikre god rekruttering.

## 9.7 Taushetsplikt og personvern

---

I gjennomføring av omorganiseringen og i det videre reformarbeidet legger Regjeringen stor vekt på å sikre personvernet.

Velferdsstatens forvaltningstjenester behandler store mengder opplysninger om personlige forhold. Det kan være opplysninger av følsom art, for eksempel informasjon om sykdommer, sosiale problemer, bidragsplikt og arbeidsløshet. Slik informasjon er nødvendig for at forvaltningen skal kunne løse sine oppgaver og gi folk de rettigheter og den service de har krav på. Men faren for misbruk, eller bruk av opplysningene til andre formål enn de er innhentet for, øker når flere har tilgang til opplysningene.

Brukernes rettssikkerhet er viktig. Det må sikres at personopplysninger ikke spres unødig. Tilliten til tjenestene vil bli svekket dersom dette skjer. Moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi har et stort potensiale for å spre opplysninger, og det må legges stor vekt på at systemene ivaretar personvernet på en god måte.

Den omorganiseringen som drøftes i denne meldingen, vil føre til at personopplysninger vil følge andre løp enn før, og at andre personer vil bli involvert. Beslutningsprosessene, først og fremst i attførings- og uføresaker, skal imidlertid forenkles, og det vil innebære at færre personer blir involvert i saksbehandlingen. Dersom det skal utvikles felles datasystemer for flere etater for å hindre dobbeltarbeid med informasjonsinnhenting, vil dette reise særlige utfordringer.

De utfordringene som reiser seg, kan møtes både med rettslig regulering og tekniske virkemidler. Det er to typer rettsregler som er særlig aktuelle. Det er regler om taushetsplikt og reglene i personopplysningsloven.

Hovedregelen om taushetsplikt er i dag forvaltningslovens § 13 som pålegger ansatte i et forvaltningsorgan å hindre at andre får adgang til opplysninger om personlige forhold som de har fått i tjenesten. Denne taushetsplikten er i utgangspunktet til hinder for å gi opplysninger om personlige forhold til andre organer eller etater. Men det finnes viktige unntak fra denne regelen. Blant annet er det tillatt å gi slike opplysninger hvis den som har krav på taushet, samtykker i at det blir gjort. Mye av dagens samarbeid om brukere som har kontakt med flere etater, bygger på slikt samtykke.

Personopplysningsloven av 14. april 2000 vil kunne kreve konsesjon fra Datatilsynet for å behandle sensitive opplysninger, med mindre behandlingen av opplysningene utføres av et statlig eller kommunalt organ og har hjemmel i lov. Dersom de samme medarbeidere har tilgang til svært mange og varierte personopplysninger, kan dette føre til at risikoen for brudd på personvernbestemmelsene blir for stor. Dette må det tas hensyn til når konsesjonsspørsmålet blir vurdert. Personopplysningsloven setter dermed skranker for hvor langt man kan gå i å samordne informasjonsutveksling mellom og innen tjenester. Her kan det imidlertid tas i bruk tekniske løsninger som begrenser unødig spredning. Dette kan oppnås ved å legge inn sperrer i systemene som både regulerer hvem i organisasjonen som skal få tilgang til opplysninger om enkeltpersoner, og som regulerer hvor mye informasjon om vedkommende som blir tilgjengelig for én medarbeider. Man kan begrense tilgangen til å gjelde de saksbehandlerne som arbeider med bestemte saker som krever utvidet informasjonsinnhenting. Tilgangen kan også begrenses slik at den kun

gjelder lesing, og ikke endring, av informasjon. Begrensningene kan knyttes til geografisk område. Saksbehandler får da tilgang kun til brukere innenfor sin kommune, sin bydel eller bestemte postnummerserier. Avgrensningen kan også gjøres ved en kombinasjon av geografisk avgrensning og rolleavgrensning. Adgang kan dessuten begrenses ved hjelp av kryptering, som er en prosess der informasjonen endres for å hindre uvedkommende i å lese den.

Et hovedprinsipp for sikring av personvernet er at den enkelte samfunnsborger skal ha størst mulig kontroll over bruken av opplysninger om seg selv. Dette kan skje gjennom innsyn om hvilke personopplysninger et organ har registrert, og etater har i en del saker informasjonsplikt om registrering. Særlig viktig er det at den enkelte i mange saker må samtykke i bruk av personopplysninger. Slikt samtykke kan også fritta fra taushetsplikten. Det er Regjeringens syn at bruk av informert samtykke skal være et hovedprinsipp i personvernet også innenfor velferdstjenestene. I en del tilfeller vil det imidlertid være lite hensiktsmessig å basere innhenting, registrering og bruk av sensitive opplysninger på samtykke. Når en person trenger trygd eller andre ytelser, vil de ofte være i en situasjon der de føler seg tvunget til å gi opplysninger de helst ville holde for seg selv. Samtykket blir derfor ikke fritt og det må suppleres med regler som beskytter den enkeltes personvern.

## **9.8 Gjennomføring av organisasjonsendringen**

---

### **9.8.1 Hovedutfordringene i gjennomføringen**

Den omorganisering som er foreslått i denne meldingen innebærer en av de største organisasjonsendringer i offentlig sektor som er gjennomført i nyere tid. Gjennomføringen vil bli en krevende oppgave.

Hovedutfordringene i gjennomføringen er:

- Etablering av en førstelinje hvor jobbetat, pensjonsetat og sosialtjeneste møter brukerne på en helhetlig måte
- Etablering av en ny jobbetat som samler de statlige arbeidsrettede virkemidlene
- Etablering av en ny pensjonsetat
- Å finne hensiktsmessige samarbeidsformer mellom jobbetat, pensjonsetat og sosialtjeneste både i førstelinjen og i andre organisasjonsledd

### **9.8.2 Tidsplan for gjennomføringen**

Tilstrekkelig tid til planlegging må avveies mot behovet for å få vedtatte endringer på plass så raskt som mulig, og få i gang de prosesser som er nødvendige for en vellykket gjennomføring. Dette er ikke minst viktig for å sikre motivasjon og målrettethet hos ledelse og ansatte i de ulike etatene.

Stortingsbehandlingen av meldingen vil danne grunnlaget for planleggingen av organisasjonsendringene. Hvis Stortinget behandler meldingen våren 2003, tas det sikte på å legge frem forslag til nødvendige lovendringer i løpet av 2004. Organisasjonsendringene kan først skje når Stortinget har vedtatt de nødvendige lovendringene. Den formelle etableringen av de to nye statlige etatene vil kunne være mulig tidligst fra 2005.

Det er viktig at det raskt etableres klare rammer for det videre arbeidet slik at det er mulig å holde fokus på de løpende oppgavene samtidig som den

nye organiseringen planlegges. Brukerservicen må ikke bli skadelidende i planleggings- og gjennomføringsperioden.

Ved etablering av de to nye statlige etatene er det avgjørende å få på plass en strategisk ledelse som kan lede oppbyggingen av de nye etatene. En hovedoppgave vil være å etablere den førstelinjetjenesten som er beskrevet nærmere i kapittel 7. En slik førstelinjetjeneste vil være avgjørende for raskt å kunne tilby brukerne et bedre og mer helhetlige tilbud.

Organiseringen av regionale ledd og nasjonale spesialenheter kan skje over noe lengre tid, der en også tar i bruk muligheten for å forsøke ut ulike løsninger og legger vekt på å opprettholde et høyt servicenivå. Prosessen må imidlertid gjennomføres slik at det ikke skapes unødig usikkerhet blant de ansatte.

Det er Regjeringens utgangspunkt at ingen omorganiseringer lykkes uten medvirkning fra de ansatte og et konstruktivt samarbeid med deres organisasjoner. De ansattes kunnskaper er en viktig ressurs for å få til en vellykket omstilling og for god service i de nye etatene. Retningslinjene for omstilling er formalisert i lov- og avtaleverk, men det avgjørende er at formalitetene følges opp med en reell vilje til samarbeid og medvirkning. Det forutsettes at ingen tilsatte skal sies opp i forbindelse med omorganiseringen, men for noen kan det bli tale om å bytte arbeidssted. Det forutsettes også at effektiviseringsgevinstene ved omorganiseringen i hovedsak hentes ut gjennom bedre service og økt måloppnåelse.

### 9.8.3 Nødvendige lovendringer før omorganiseringen

Dagens lovgivning inneholder en del forvaltningsmessige bestemmelser om tjenestenes organisering, om hvordan saker skal behandles, om utbetaling med videre. Utviklingen har gått i retning av å gi kommunene og statlige etater større frihet til å organisere tjenestene og ikke låse dette fast i lovgivningen.

Sosialtjenesteloven inneholdt opprinnelig bestemmelser om at det i hver kommune skulle være en sosialadministrasjon som skulle ledes av et helse- og sosialstyre og om forholdet mellom disse organene. Disse bestemmelsene ble tatt ut av loven i 1993 og kommunene har i dag stor frihet til å bestemme selv hvordan de vil organisere sine tjenester. Loven regulerer imidlertid hvilke oppgaver kommunen har og hvordan oppgavefordelingen mellom statlige organer og kommunen skal være.

Sysselsettingsloven hadde inntil 2002 bestemmelser om organiseringen av Aetats ytre etat, og om at det skulle være et fylkeskontor i hvert fylke. Disse bestemmelsene er nå opphevet og Aetat kan tilpasse organisasjonen løpende for best mulig å nå sine mål. Folketryktdloven har derimot fortsatt bestemmelser om organiseringen. Her går det fram at det skal være et trygdekontor i hver kommune, et fylkestrygdekontor og en hjelpemiddelsentral i hvert fylke og at folketrygden sentralt skal administreres av Rikstrygdeverket.

Alle lover og organisatoriske regler som regulerer de ulike etatene må gjennomgås før en organisasjonsreform settes ut i livet. Målet er å få en organisasjonsstruktur som effektivt iverksetter politikken basert på at etatene gis den nødvendige frihet til å finne egnede løsninger.



#### 9.8.4 Viktige forutsetninger for å lykkes

Mange omstillingsprosesser både i privat og offentlig sektor lykkes ikke fullt ut i forhold til de mål og ambisjoner som ligger til grunn for endringene. En vellykket gjennomføring krever at det legges til rette for gode prosesser som både ivaretar de ansatte i organisasjonen og sikrer at målene med organisasjonsendringene hele tiden er i fokus.

For å lykkes er det helt avgjørende at det så raskt som mulig etableres en felles bevissthet i de nåværende etatene om formålet med organisasjonsendringene. På den måten kan en forberede organisasjonene forut for omstillingen, og dermed skape forutsetninger for en vellykket iverksetting. Ikke minst er det viktig å synliggjøre hvilke gevinster som kan realiseres med en ny organisering, både for brukere og ansatte.

Ofte undervurderes organisasjonskulturenes betydning ved sammenslåinger og organisasjonsendringer. Dersom en skal unngå at de enkelte organisasjonsenheter som slås sammen beholder gamle handlingsmønstre som ikke er hensiktsmessige i forhold til målene for omorganiseringen, må det fra første stund i endringsprosessen legges vekt på å bygge en felles organisasjonskultur. Særlig vil det være viktig med en felles kultur i forhold til brukeren. I denne kulturen må det inngå felles mål, verdier, standardprosedyrer med videre. Stillingsbeskrivelser og -innhold må utarbeides på nytt og ikke være en videreføring av situasjonen i de gamle etatene. Samtidig må man i en overgangsfase gjøre best mulig bruk av den kompetansen man faktisk har i forhold til de konkrete oppgavene man blir stilt overfor. Denne omstillingen må begynne i forkant av at lovendringene er på plass og de formelle ansvarsforholdene er endret.

Kompetanseoppbygging og opplæring vil være viktig både som ledd i å endre og bygge en felles kultur, men ikke minst vil mange ansatte få nye arbeidsoppgaver som vil kreve ny og utvidet kompetanse. Det må avsettes tid og ressurser til nødvendig opplæring med sikte på at de ansatte kan tilpasse seg nye roller, systemer, prosesser og ikke minst overføre kompetanse som tidligere bare har vært til stede i enkeltetatene. Her vil felles opplæringstiltak stå sentralt gjennom fagseminarer, videreutdanningstiltak med videre.

Det må gjennom hele prosessen legges stor vekt på åpenhet og kommunikasjon i forhold til de ansatte og deres organisasjoner. Mangel på informasjon skaper lett rykter og unødvendig usikkerhet. Det må legges vekt på å få ledelsen av de nye etatene på plass så raskt som mulig. En vellykket organisasjonsendring krever tydelige ledere som involverer sine ansatte i endringsprosessen.

#### 9.8.5 Nærmere om gjennomføring

Planleggingen av de foreslåtte organisasjonsendringene vil starte straks denne meldingen er fremlagt. Når Stortinget har behandlet meldingen vil det legges mer detaljerte planer for gjennomføring. Viktige problemstillinger i planleggingen vil være:

- Detaljert oppgavefordeling innen og mellom etatene.
- Samarbeidsløsninger mellom de nye etatene og med kommunene.
- Etablering av en brukerrettet førstelinje.
- Forhandlinger med kommunene om etablering av førstelinjen.
- Arealbehov, lokaler, flytting.

- Kompetansebehov.
- Rekrutterings- og opplæringsbehov.
- IKT-løsninger.
- Intern informasjon i etatene.
- Kontakt og samhandling med de tilsattes organisasjoner.

Mye av den kompetansen som trengs i omstillingsfasen vil være verdifull etter gjennomføringen. Blant annet vil prosjekterfaring kunne ha en overføringsverdi til mer nettverksorganiserte og teambaserte arbeidsformer i den nye organisasjonsstrukturen.

Det er viktig å planlegge de nye etatene ut fra at de vil ha ulike oppgaver som krever ulikt fokus. Jobbetaten skal ha hovedfokus på å få flest mulig i arbeid gjennom en samordnet innsats der brukeren selv har en viktig rolle. Pensjonsetaten vil få ansvaret for stønader som er sterkt regulert i en omfattende lovgivning og der riktig ytelse til rett tid må stå i fokus.

Med utgangspunkt i brukernes behov for bistand med sikte på å skaffe seg arbeid, må jobbetaten ha et tett samarbeid med den kommunale sosialtjenesten. Det vil kreve høy kompetanse når det gjelder kartlegging og veiledning for å løse brukerens problemer. Kravet om individuelt tilpassede løsninger vil stå sentralt.

God brukerservice vil også være en sentral målsetting for pensjonsetaten, men arbeidsoppgavene ligger bedre til rette for standardisering og effektivisering ved å utnytte stordriftsfordeler og spesialisering. Både organisasjons- og kompetanseutvikling i de to statlige etatene må ta utgangspunkt i de ulike kravene som stilles.

Etablering av de fysiske kontaktpunktene vil være en omfattende prosess som vil kreve god planlegging og god sentral tilrettelegging. Forutsetningen er at staten bør ha «sørge for»-ansvaret for organisering og drift av førstelinjetjenesten og ta initiativ til forhandlinger med kommunesektoren. Arbeidet bør tilrettelegges i et nært samarbeid med Kommunenes Sentralforbund slik at det legges klare rammer for de lokale forhandlingene. Dette vil lette forhandlingene lokalt, som bør startes så fort en styringsstruktur er på plass. Samtidig er det også viktig at de sentrale rammene gir nødvendig fleksibilitet for tilpassede lokale løsninger.

Både etablering av fysiske kontaktpunkter lokalt, endringer på det regionale nivået og etablering av nasjonale spesialenheter vil bety behov for flytting, oppsigelse av leieavtaler, omdisponering av kontorlokaler og behov for nye kontorlokaler. Tilpasning til en ny struktur kan skje gradvis slik at den tilpasses utløp av leiekontrakter, mulighet for alternativ bruk av nåværende lokaler og mulighet for samlokalisering i nye lokaler. Det vil også være naturlig at det i tiden fremover foretas arealmessige disposisjoner for å sikre større fleksibilitet i forhold til fremtidige løsninger.

I valg av lokalisering av regionale og nasjonale organisasjonsenheter vil en legge til grunn «Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon». De tar blant annet utgangspunkt i målet om en jevnere regional fordeling av statlige arbeidsplasser og at det kan bygges opp profesjonelle fagmiljøer også utenfor de større pressområdene. I en totalvurdering av lokaliseringalternativer vil selvsagt også hensynet til de ansatte bli tillagt betydelig vekt. Også når det gjelder lokalisering og flytting vil en legge til

grunn de avtaler som er inngått med arbeidstakerorganisasjonene om omstilling i staten. Det vises her særlig til «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser», AAD 2002, som gir en omfattende oversikt over bestemmelser og virkemidler i forbindelse med omstilling i staten. Publikasjonen er utarbeidet i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene og vil danne grunnlaget for en konkretisering av det omstillingsarbeidet som skal skje i denne sammenhengen. Regjeringen vil foreta en konkret gjennomgang av virkemiddelbruken før reformen iverksettes.

#### **9.8.6 Særlig om IKT**

Det er en felles erfaring at store datasystemer innebærer betydelig risiko. Suksess er ikke bare avhengig av god kompetanse, god bemanning, god prosjektledelse og så videre, men også evnen til å dele opp og forenkle. Det er også en gryende erkjennelse av at kompleksitet er et kjennetegn ved selve informasjonsteknologien, ved at det er et betydelig antall elementer som skal spille sammen og som kan være utenfor brukerorganisasjonens kontroll. Disse utfordringene er etatene stilt overfor i dag og de nye etatene vil stå overfor de samme utfordringene. For å redusere risiko er det derfor viktig at de nødvendige systemutviklingstiltak gjennomføres trinnvis.

I en overgangsfase vil de nye etatene møte spesielle utfordringer på IKT-siden. Vurderinger hittil tilsier at trygdeetatens datasystemer ikke uten videre kan splittes opp slik at hver av de nye etatene får hver sin bit. Det vil i en overgangsfase være mest hensiktsmessig at den nye pensjonsetaten fortsetter å drifte og vedlikeholde trygdesystemet inntil et nytt system er på plass. Saksbehandlerne i den nye jobbetaten vil derfor måtte leve med to systemer inntil nye rutiner for de overførte funksjonene er utviklet. Det bør vurderes om det bør lages et felles grensesnitt mot brukerne på toppen av systemene for å gjøre dette noe lettere i førstelinjen.

Det må gjennomføres utredninger for å vurdere hvordan systemene i de to nye etatene bør utvikles videre, hvor det tas høyde for at samme data bør lagres bare ett sted, at webløsninger for borgere og førstelinjen bør prioriteres, og at systemene må omfatte registrering av samtykke der dette er nødvendig. Det bør lages en felles kravspesifikasjon som definerer grensesnittene mellom de to etatenes datasystemer og sosialtjenesten.

Utvikling på IKT-siden er komplisert og forbundet med risiko, og man bør gå trinnvis frem. Samtidig er det viktig å være klar over at gevinstene for en stor del skal hentes inn ute i organisasjonen, noe som krever opplæring og god ledelse i førstelinjen.

#### **9.8.7 Forsøk og utviklingstiltak**

Som beskrevet i kapittel 3, drives det omfattende utviklings- og forsøksvirksomhet for å gi brukerne et bedre tilbud innenfor og mellom de aktuelle etatene. Brukerne opplever daglig problemer og frustrasjon i møte med dagens etater. Det er derfor svært viktig at utviklings- og forsøksvirksomheten fortsetter med uforminsket styrke, slik at det også legges til rette for kontinuerlige forbedringer av tjenestene i tiden før de organisatoriske endringene skjer.

De organisatoriske endringene som er foreslått er ikke tilstrekkelige til å nå målene for velferdsordningene. Dette kapitlet beskriver flere tilleggsvirke-

midler som det er nødvendig å videreutvikle for å lykkes. Denne videreutviklingen skjer gjennom dagens utviklings- og forsøksvirksomhet. I den sammenheng er det særlig viktig å nevne arbeidet med utvikling av individuelle handlingsplaner og arbeidet med metoder for funksjonsvurdering. Disse virkemidlene krever også økt kompetanse i tjenestene.

Forsøks- og utviklingsarbeidet vil også fortsette på det organisatoriske området. Det gjelder særlig forsøkene med å finne bedre samarbeidsløsninger lokalt for å møte brukerne på en helhetlig måte. I dette arbeidet inngår også forsøk med å gi brukere med sammensatte problemer en egen kontaktperson eller koordinator.

Mange offentlige servicekontorer er allerede organisert med hovedfokus på samordning av tjenester fra arbeidskontor, trygdekontor og sosialkontor. I kapittel 3 er det også beskrevet forsøk med sikte på å prøve ut hvilken rolle offentlige servicekontorer kan ha i samordning av disse tjenestene. Forsøk som er i gang vil gi viktig erfaring som raskt bør tas i bruk og spres i forbindelse med planleggingen av førstelinjen for de nye etatene.

I det videre arbeidet er det viktig at forsøks- og utviklingstiltakene rettes inn mot de konklusjonene Stortinget trekker i forbindelse med behandling av denne meldingen. I dag gjøres det forsøk med samarbeidsmodeller som er lite aktuelle med de foreslåtte organisasjonsløsningene. Disse forsøkene må legges om slik at de kan gi nyttige innspill i forhold til de nye løsningene. Andre prosjekter kan fortsette som før eller med mindre justeringer. Dette gjelder for eksempel forsøk som gjelder oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det vil bli lagt særlig vekt på forsøk med sikte på å utvikle en førstelinje i tråd med de prinsippene som er skissert i kapittel 7.

Også når de nye etatene er på plass, vil forsøk være en viktig strategi for å utvikle nye løsninger til beste for brukerne. Det vil derfor bli gjennomført forsøk som initieres sentralt for å prøve ut løsninger som er viktige ut fra nasjonale målsettinger. Prinsippene i moderniseringsarbeidet tilsier imidlertid at det skal gis stor frihet til å finne de gode løsningene lokalt. Uansett vil det være viktig at forsøkene evalueres og oppsummeres som grunnlag for en aktiv utveksling av erfaringer, slik at en hele tiden sikrer at kunnskap om de beste løsningene legges til grunn for den videre utvikling. Det vil også bli lagt opp til en løpende evaluering av hele organisasjonsendringen slik at det er mulig å gjøre nødvendige korrigeringer underveis.

Sosialdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Sosialdepartementet av 13. desember 2002 om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten blir sendt Stortinget.

---

**Vedlegg 1****Utviklingen av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og en aktivisering i trygdepolitikken**

Viktige sider ved sysselsettingspolitikken ble lagt fram i St.meld. nr. 45 (1968-69) Om arbeidsmarkedspolitikk. En utdyping skjedde i St.meld. nr. 14 (1977-78) Om sysselsettingspolitikken. Det langsiktige målet i sysselsettingspolitikken ble da formulert som at alle personer fra 16 til 69 år og som ønsker det, skal kunne skaffe seg inntektsgivende arbeid på hel- eller deltid eller få tilbud om egnet opplæring. Målet ble kalt *arbeid for alle*.

I St.meld. nr. 85 (1982-83) Om sysselsettingen og arbeidsmarkedspolitikken trekkes hovedlinjene opp for en *aktiv arbeidsmarkedspolitikk* som skal bidra til å sikre sysselsettingen på kort og lang sikt. Hovedoppgaven skulle være å legge forholdene til rette for flere nye arbeidsplasser, samtidig som det gjennom midlertidige tiltak skapes sysselsettings- og opplæringsmuligheter for de som er ledige. Midlertidige arbeidsplasser i kommuner og fylkeskommuner var i denne perioden viktige satsinger sammen med flere plasser i utdanning. Dette ble også fulgt opp på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet med iverksetting av en rekke aktive tiltak for økt sysselsetting.

I 1992 NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene, kom en rekke tilrådinger under betegnelsen «solidaritetsalternativet». Utgangspunktet for utformingen av dette alternativet er to mål for utviklingen på arbeidsmarkedet: reduksjon av arbeidsledigheten ned mot 3-3 1/2 prosent av arbeidsstyrken og at likevektsledigheten i Norge ikke bør øke framover. Hovedelementer i politikken var et gjensidig forpliktende inntektspolitisk samarbeid med sikte på å bedre konkurranseevnen i forhold til Norges konkurrentland, endre sammensetningen av offentlige utgifter for å gi rom for tiltak for å styrke sysselsettingen, tiltak for å bedre økonomiens virkemåte, arbeids-, trygde- og utdanningspolitiske tiltak som kan bidra til å redusere ledigheten på lang sikt, midlertidige tiltak for å redusere ledigheten og en styrking av myndighetenes økonomisk-politiske handlemåte gjennom bedret konkurranseevne, reduserte overføringer og en bedre fungerende økonomi. Tilrådingene ble fulgt opp av partene i arbeidslivet og myndighetene og dette må ses i sammenheng med den kraftige ledigheten som hadde kommet fra 1988-89 og framover med en konjunkturbunn i 1993.

I 1993 kom ytterligere to utredninger som fulgte opp disse anbefalingene. NOU 1993:6 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk tar blant annet opp spørsmål om bedre samarbeid om arbeidsmarkedspolitikken i kommuner og fylkeskommunen. Det etableres senere rådgivende samarbeidsorganer. Videre la en rammen for et nytt sysselsettingstiltak, KAJA, og satsing på jobbklubber som virkemiddel for å fremme aktiv arbeidssøking, kartlegging av kompetansebehov og nettverksbygging rundt de ledige. Viktige målgrupper var ungdom og langtidsledige. NOU 1993:11 Mindre overføringer - mer sysselsetting, fulgte opp anbefalingene i solidaritetsalternativet om at finanspolitisk handlemåte er nødvendig for å kunne gjennomføre en forsterket og troverdig sysselsettingsstrategi over tid. En lang rekke overføringsordninger ble vurdert for innstram-

ningstiltak, herunder trygdeordninger som sykepenger og stønader til enslige forsørgere samt næringsoverføringer til blant annet jordbruket.

I St.meld. nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen har en sett velferdspolitikken i nær sammenheng med sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikken. Et mål om å utvikle et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid til alle og økt livskvalitet for den enkelte bygger på betydningen av full sysselsetting og å legge forholdene til rette for å øke verdiskapingen. Høy sysselsetting innebærer at mange kan være med å finansiere velferdsgodene. Det vil også bidra til en mer jevn fordeling av inntekt og levekår. Å utvikle robuste velferdsordninger som ikke velter urimelige byrder over på framtidige generasjoner blir sett som et sentralt mål. I del II i meldingen omtales «arbeidslinja» i velferdspolitikken og det omhandler folketrygdens stønader ved sykdom og uførhet, arbeidsmiljøtiltak, samt stønadsordninger for enslige forsørgere, økonomisk sosialhjelp og tiltak overfor ungdom og funksjonshemmede. Arbeidslinja forutsetter en hensiktsmessig utforming av de sosiale stønadsordningene heter det i meldingen.

I St.meld. nr. 50 (1998-1999) Utjamningsmeldinga - Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg, understrekes det igjen betydningen av å legge forholdene til rette for at det økonomisk og politisk myndige menneske kan være selvhjulpent, selvberget og selvstendig. Full sysselsetting ses som det viktigste grunnlaget for et tryggere Norge. Et høyt velferdsnivå med sosial og økonomisk utjamning må ha et solid økonomisk fundament. I meldingen lanseres også begrepet en mykere arbeidslinje. En mener med dette at det bør legges til rette for at flere skal kunne medvirke til verdiskapingen gjennom å kunne kombinere arbeid og trygd gjennom blant annet lønns subsidiering og ulike forsøk og endringer av trygdereglene.

I NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering - Et inkluderende arbeidsliv, var temaet den sterke og bekymringsfulle økningen i sykefraværet og tilgangen på nye uførepensjonister. En ville finne tiltak som kunne redusere sykefraværet og begrense uføretilgangen og således hindre veksten i trygdeutgiftene.

Etter norsk initiativ ble det i OECD iverksatt en sysselsettingsstudie i 1992 og resultatet av dette arbeidet «Fakta, analyser, strategi» ble behandlet våren 1994. I sysselsettingsstudien ga OECD analyser av årsakene til arbeidsledighet og sine tilrådinger for hvordan arbeidsledigheten kunne reduseres, og sysselsettingen og verdiskapingen økes. Studien anviser en strategi for å forbedre OECD landenes evne til strukturelle tilpasninger ved å øke evnen til omstilling og nyskaping. OECDs strategi ble formulert som en balansert miks av makroøkonomisk politikk og strukturreformer med generelle tilrådinger på ti hovedområder, herunder punkter om en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, bedre arbeidsstyrkens kvalifikasjoner og trygdereformer. I 1999 ble erfaringene med sysselsettingsstrategien presentert i rapporten «The OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policies». Hovedkonklusjonen er at land som har gjennomført bredt anlagte reformer i tråd med OECDs anbefalinger, stort sett har lykkes bedre i å snu utviklingen på arbeidsmarkedet og redusere ledigheten, enn land som ikke har gjort dette. Av erfaringene kan nevnes at målrettede tiltak mot grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet er nødvendig. Tiltak for å redusere arbeidstilbudet, som for eksempel ved å opp-

muntre eldre arbeidstakere til å gå av med førtidspensjon, er ingen løsning. Tiltak som stimulerer til økt produktivitetsvekst, vil øke levestandarden.

EU har også i løpet av de senere år utformet en helhetlig europeisk sysselsettingsstrategi. Det formelle grunnlaget ble lagt ved undertegnelsen av Amsterdam-traktaten i 1997. Målet om høy sysselsetting skal tas i betraktning ved utforming og gjennomføring av fellesskapets politikk og aktiviteter. EU legger stor vekt på fire pilarer: sysselsettingsevne, entreprenørkultur, tilpassingsevne og like muligheter. Det legges vekt på at arbeidsmarkedspolitikken bør endres fra passive tiltak over mot mer aktive tiltak og at trygde- og skattesystemet gir insentiver til å søke og ta arbeid.

De internasjonale erfaringene går også igjen som sentrale elementer i anbefalingene gitt i NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping. Bakgrunnen for dette arbeidet var at en mente at norsk økonomi i 1998 var i ferd med å komme ut av balanse. Av mange elementer kan en her peke på to. Offentlige midler må forvaltes effektivt fordi offentlig sektor over tid blir utsatt for stadig sterkere press med økende krav og forventninger og økte utgifter i folketrygden kombineres med stramme budsjetttrammer. Eldrebølgen vil medføre sterk vekst i utgiftene til pensjoner og helse- og omsorgstjenester og det stiller krav om en forsvarlig finanspolitikk i et langsiktig perspektiv. Det understrekes i utredningen at for å få en vellykket utvikling i norsk økonomi med høy sysselsetting er en avhengig av at det føres en god politikk på de fleste områder - at det er en helhet som er nødvendig for å lykkes.

---

**Vedlegg 2****Organisering av velferdstjenestene i andre land****Forvaltningen av velferdspolitikken i Danmark**

---

Av Professor Søren C. Winter  
Socialforskningsinstituttet, København

**Sammendrag**

Koordineringsproblemer innenfor og mellom sosialforvaltningen og arbeidsmarkedsforvaltningen i Danmark har vært på den politiske dagsorden en rekke ganger. Sosialreformene på 1970-tallet var et storstilt forsøk på å redusere koordineringsproblemene ved å skape et mer ensporet sosialt system, så tett på borgerne som mulig, med kommunene som det viktigste lokale forvaltningsorganet. Man klarte ikke å få slått arbeidsmarkedsforvaltningen (arbeidsformidling og dagpenger under arbeidsledighet) sammen med sosialsystemet på grunn av motstand fra partene i arbeidslivet. Disse ønsket å bevare et statlig system med sterk partsstyring.

Etter en periode med betydelige koordineringsproblemer mellom de to sektorene, forsøkte man på 1990-tallet å redusere problemene ved å skape to systemer som i større grad var innbyrdes uavhengige. Kommunene fikk således rett til utføre arbeidsformidling og til å ta kontakt med bedrifter for å skaffe arbeidsplasser, yrkesmessig attføring, vernede arbeidsplasser og aktiviseringstilbud til sosialklienter som ikke har rett til arbeidsledighetsforsikring. Det arbeidsmarkedspolitiske systemet, med arbeidsformidlingen og arbeidsledighetskassene som de viktigste lokale forvaltningsorganene, tok seg til gjengjeld av de arbeidsledige som var forsikret.

I løpet av 1990-tallet har det blitt et langt sterkere politisk fokus på å redusere strukturelle problemer på arbeidsmarkedet og å bruke aktivisering som et instrument i forhold til arbeidsledigheten, for å sikre kvalifisering av de arbeidsledige, og for å understreke at man må «yte for å nyte». På den måten har den aktive arbeidsmarkedspolitikken og den aktive sosialpolitikken begynt å ligne hverandre stadig mer, så to parallelle forvaltningssystemer for henholdsvis arbeidsledige med dagpengerettigheter og arbeidsledige uten dagpengerettigheter har blitt utviklet, med forholdsvis like instrumenter. Den sterke innflytelsen som partene i arbeidslivet tradisjonelt har hatt på arbeidsmarkedspolitikken har også blitt etterlignet av det sosiale systemet, om enn i mindre omfang, med partsrepresentasjon i de lokale koordineringsutvalgene.

Samarbeidet mellom de to systemene er i praksis forholdsvis begrenset, og selv om de daglige koordiningsvanskelighetene er redusert i forhold til tidligere, finnes det fortsatt uløste koordineringsproblemer, ikke minst på grunn av at de to systemenes klientgrupper delvis overlapper hverandre, hva angår de arbeidslediges ressursgrunnlag.

Den nye borgerlige Regjeringen har som målsetning å få til et bedre samarbeid mellom de to systemene. Et første skritt i så måte var at ordninger med stønad til livsopphold og sysselsettingsordninger for både arbeidsledige med og uten dagpengerettigheter ble lagt til samme ministeriet, *Beskæftigelsesmi-*



nisteriet, ved regjeringsdannelsen høsten 2001. Neste skritt ble tatt i oktober 2002 ved inngåelsen av et bredt politisk forlik, som i vidt omfang harmoniserer og forenkler ytelser og krav til de arbeidsledige i de to systemene. For tiden overveier man hvordan organiseringen av de to systemene kan endres, slik at de samarbeider bedre. I et forslag som Regjeringen har sendt på høring, legges det opp til at det skal være en felles fysisk lokal inngangsport med felles henvisning av personer, uansett om det er snakk om mottakere av dagpenger eller sosialhjelp, men det er ennå ikke klart hvor i organisasjonen oppgavene for øvrig skal løses. Regjeringen nevner imidlertid reformerfaringene fra Nederland som inspirasjonskilde.

Samlingen av de sysselsettingspolitiske oppgavene i *Beskæftigelsesministeriet* omfatter imidlertid ikke integreringsinnsatsen overfor flyktninger og innvandrere. Denne oppgaven ivaretas av det nyopprettede *Ministerium for Flyktninge, Indvandrere og Integrasjon*, og kommunene står for den lokale integreringsinnsatsen.

Den fremtidige lokale forvaltningsstrukturen for både sysselsettingsinnsatsen og den øvrige sosiale og helsemessige innsatsen, kan i høy grad bli påvirket av de generelle overveielserne om endringer i den kommunale strukturen i Danmark, som foretas i Strukturkommissjonen, som ble nedsatt av Regjeringen 1. oktober 2002. Kommisjonen skal vurdere muligheter for endringer i den kommunale strukturen, herunder både om amtene skal nedlegges eller antallet reduseres, om antallet kommuner bør reduseres, og om oppgavefordelingen mellom stat, amt og kommune bør endres.

### **Organiseringen av forvaltningen av velferdspolitikken**

Velferdspolitikken avgrenses i det følgende til sosial- og arbeidsmarkedspolitikken, samt integreringspolitikken i forhold til flyktninger og innvandrere. Denne avgrensingen er snevrere enn den vanlige definisjonen av velferdspolitikken i Danmark, hvor man blant annet også gjerne regner undervisnings- og helsepolitikk som velferdspolitik. Denne avgrensningen er valgt for å gjøre beskrivelsen sammenlignbar med den norske «velferdstjenesten», bestående av sosial-, arbeids- og trygdeetat.

#### *Oppgavefordelingen mellom ministeriene*

Etter regjeringsskiftet i november 2001 er den sentrale forvaltningen av velferdspolitikken hovedsakelig fordelt mellom *Beskæftigelsesministeriet*, *Social- og Ligestillingsministeriet* og *Ministerium for Flyktninge, Indvandrere og Integrasjon*.

*Beskæftigelsesministeriet* er ansvarlig for den sentrale administrasjonen av følgende ytelser til livsopphold: arbeidsledighetsforsikring, samt behovsprøvde sosiale ytelser (sosialstønad) til personer som ikke mottar arbeidsledighetsforsikring og som er helt eller delvis arbeidsføre, yrkesrettet attføring, sykepenger, fødselspenger, overgangsytelser og etterlønn (ytelser ved tidlig tilbaketrekning fra arbeidslivet som gis til arbeidsledighetsforsikrede - overgangsytelsen er imidlertid under avvikling), samt arbeidsskadeytelser.

Ministeriet er dessuten ansvarlig for arbeidsformidling til alle typer arbeidsledige. Dette omfatter også etableringen av såkalte «fleksistillinger» til personer med nedsatt arbeidsevne, samt aktivisering av så vel arbeidsledige med dagpengerettigheter som sosialstønadmottakere. Ministeriet har videre

ansvar for kontakt med og service overfor bedrifter, arbeidsrett og arbeidsmiljø.

Hensikten med opprettelsen av *Beskæftigelsesministeriet* er å samle forvaltningen av alle sysselsettingstiltak i samme ministerium. Det er imidlertid ett viktig unntak. Ved regjeringdannelsen ble det etablert et *Ministerium for Flyktninge, Indvandrere og Integrasjon*, hvor man har samlet den sentrale forvaltningen av nesten alle oppgaver vedrørende flyktninger og innvandrere, fra asylpolitikk til integreringstiltak (boligtildeling, danskundervisning, ytelser til livsopphold i form av en integreringsytelse, og aktivisering). Etter utløpet av et treårig introduksjonsprogram for flyktninger og innvandrere, overføres ansvaret for livsopphold og sysselsetting til *Beskæftigelsesministeriets* lovgivning.

*Social- og Ligestillingsministeriet* ivaretar den sentrale forvaltningen av de permanente inntektsoverføringene i form av alders- og etterlattepensjon, uførepensjon, bostøtte i form av behovsprøvd husleietilskudd samt generelle barnetilskudd og tilskudd til de som tar permisjon for å passe barn. I tillegg kommer servicetiltak for familier, barn og unge, herunder rådgivning og dag- og døgntilbud, tiltak for eldre, herunder pleietilbud og forebyggende tiltak, rådgivnings-, tilsyns- og dag- og døgntilbud til funksjonshemmede, og sosiale tilbud - herunder dag- og døgntilbud - til særlig utsatte grupper (sinnslidende, misbrukere, hjemløse, prostituerte m.v.).

For øvrig ivaretar ministeriet oppgaver vedrørende likestilling, samt visse boligpolitiske oppgaver vedrørende husleielovgivning og boligstøtte m.m.

### *Ministerienes organisasjonsmessige struktur*

*Beskæftigelsesministeriet* har nylig blitt omorganisert. Ministeriet ivaretar politiske sekretariatsfunksjoner i forhold til ministeren, og den overordnede styringen og koordineringen vedrørende økonomi- og budsjettsaker, samt personalsaker, og har en rekke direktorater/styrer, som ivaretar oppgaver vedrørende lovforberedelse, politikkutvikling og politisk rådgivning av ministeren, samt administrasjon. Imidlertid ivaretas oppgaver vedrørende arbeidsrett og internasjonal arbeidsmarkedspolitikk av ministeriet.

Ministeriet ledes av ministeren, bistått av den øverste embetsmann, departementssjefen, og et Ledelsessekretariat, som har ansvar for sekretariatstjenester til minister og departementssjef, og som er bindeledd mellom styrene på den ene side, og ministeren og departementssjefen, fire avdelingssjefer samt tre sentre på den annen side. Det er grunn til å nevne at det ikke finnes politiske statssekretærer i Danmark. Det kan imidlertid godt være enkelte politisk utpekte embetsmenn på lavere nivå, oftest som informasjonsmedarbeidere.

Ministeriets fire styrer/direktorater er Arbeidsmarkedsstyret, Arbeidsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Arbeidsskadestyret. Hver av disse ledes av en direktør, som vanligvis blir bistått av en eller flere visedirektører og en rekke kontorer. Arbeidsmarkedsstyret ivaretar på ministerens vegne den overordnede nasjonale forvaltningen av alle aktive tilbud til arbeidsledige og til bedrifter, herunder formidling, veiledning og aktivisering av arbeidsledige både med og uten dagpengerettigheter, og kontakt med bedrifter. Den daglige borger- og bedriftsrettede administrasjonen, med arbeidsformidling, kontakt

med bedrifter, veiledning i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplaner for de arbeidsledige med dagpengerettigheter, samt vedtak om aktivisering av disse, er ennå fordelt mellom kommunene, som tar seg av sosialhjelpsmottakerne, og den statlige Arbeidsformidlingen, som tar seg av de arbeidsledige med dagpengerettigheter.

Den statlige Arbeidsformidlingen er oppdelt i regionale Arbeidsformidlingskontorer for hvert enkelt amt. I hver region er det en rekke lokalkontorer.

Arbeidsformidlingen har en særegen ledelsesstruktur. Den regionale aktiviseringspolitikken, med blant annet prioritering av aktiviseringsinstrumenter og utpeking av målgrupper, utformes av Regionale arbeidsmarkedsråd, som også er korporative organer, hvor partene i arbeidslivet er representert, i tillegg til kommunene og amtene. Partene i arbeidslivet dominerer disse rådene. Rådene skal imidlertid etterleve sentrale mål- og resultatkrav, som formuleres av Landsarbeidsrådet, på vegne av ministeren. Hva angår administreringen av de ressursene som er satt av til aktiviseringstiltak, er Arbeidsformidlingen underlagt det Regionale arbeidsmarkedsråd, mens den vedrørende drift og personale er underlagt Arbeidsmarkedsstyret, som en del av ministerstyret. Dette er et kompromiss mellom ministerstyre og partsstyre, som innebærer at en del av den aktive arbeidsmarkedspolitikken er desentralisert til regionale, partsstyrte organer.

Partene i arbeidslivet har en betydelig innflytelse på implementeringen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken, men Regjeringen har flere ganger grepet inn med lovendringer som har innsnevret det regionale spillerommet. Partsinnflytelsen gjenspeiler den tradisjonelt viktige rolle partene i arbeidslivet har hatt for utformingen og implementeringen av arbeidsmarkedspolitikken i Danmark, men er også begrunnet i et ønske om å få partene til å forplikte seg i forhold til implementeringen av politikken.

Arbeidsmarkedsstyret har for øvrig ansvaret for administreringen av støtte fra de sosiale og arbeidsmarkedsrettede strukturfondsprogrammene i EU. Den regionale administrasjonen av disse foregår i et samspill mellom amtene og kommunene.

Et annet styre under *Beskæftigelsesministeriet* er Arbeidsdirektoratet, som på ministerens vegne ivaretar det overordnede tilsynet med utbetalingen av visse passive inntektsoverføringer, til arbeidsledige både med og uten dagpengerettigheter. Også her ivaretar kommunene den daglige administrasjonen av utbetaling av ytelser til arbeidsledige uten dagpengerettigheter, mens den borgerrettede administrasjonen av arbeidsledighetsforsikringen ivaretas av private arbeidsledighetskasser, som er etablert i tilknytning til enkelte fagforeninger eller grupper av fagforeninger. Utbetaling av arbeidsledighetsytelser forutsetter dermed et forutgående medlemsskap med innbetaling av kontingent og opptjening av dagpengerett gjennom forutgående ordinært arbeid. Staten refunderer imidlertid den vesentligste delen av arbeidsledighetskassenes dagpengeutbetalinger. Disse arbeidsledighetskassene tilbyr veiledning, foretar kontroll av om arbeidsledige medlemmer står til rådighet for arbeidsmarkedet og utbetaler arbeidsledighetsstønad. Til tross for at staten betaler en stor andel, er det derfor et sterkt korporativt element i administreringen av arbeidsledighetsforsikringen. Fagbevegelsen anser arbeidsledighetskassene

for å være av avgjørende betydning for opprettholdelsen av en i internasjonal målestokk svært høy organisasjonsprosent.

Et tredje styre er Arbeidstilsynet, som er ansvarlig for forvaltningen av arbeidsmiljølovgivningen. Tilsynet har en regional statlig forvaltning i form av Arbeidstilsynskretser. Videre har Arbeidsskadestyret oppgaver vedrørende ytelser ved yrkesskade. Ut over de nevnte styrer finnes det under ministeriet noen sentra med formidlingsoppgaver vedrørende et mer romslig arbeidsmarked, for eksempel Arbeidsmiljøinstituttet, som er en selvstendig forskningsinstitusjon under ministeriet.

I tilknytning til ministeriet finnes et viktig korporativt organ, Landsarbeidsrådet, som gir ministeren råd om arbeidsmarkedsforhold, arbeidsformidling og tiltak i forhold til arbeidsledige med dagpengerettigheter. Rådet har representanter for partene i arbeidslivet, Kommunenes landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark. Et annet råd er Det sosiale råd, som gir ministeriet råd vedrørende mulighetene for å gjøre arbeidsmarkedet romsligere også for personer med nedsatt arbeidsevne. Det består på samme måte av representanter for partene i arbeidslivet og de kommunale organisasjonene, men her er også de funksjonshemmedes organisasjoner representert. Det er inngått et politisk forlik om å slå sammen Landsarbeidsrådet og Det sosiale råd til et Sysselsettingsråd med virkning fra 1. juli 2003. Andre råd og nemnder er Arbeidsmarkedets ankenemnd, Tilsynsrådet for arbeidsledighetsforsikringen, Arbeidsmiljørådet og dets servicesenter, Arbeidsmiljøklagenemnda, Arbeidsretten og Forliksinstitusjonen.

*Social- og Ligestillingsministeriet* ivaretar ikke bare overordnet politikkutvikling og overordnede forvaltningsoppgaver, men også driftsoppgaver, selv om det meste av den daglige driften av sosialpolitikken i forhold til borgerne ivaretas av kommuner og amt, jf. nedenfor. Bortsett fra regionale Sosiale nemnder, som først og fremst er førsteinstans klageorganer i forhold til kommunale vedtak, finnes det altså ikke noen regional eller lokal statsforvaltning på *Social- og Ligestillingsministeriets* område. Ministeriet er oppdelt i en Likestillingsavdeling og to sentra, Senter for administrasjon og konsernstyring og Sosialpolitisk-Juridisk senter. Ministeren bistås av departementssjefen og et Ministersekretariat, og departementssjefen bistås av et Ledelsessekretariat, et Kommunikasjonssekretariat, fem avdelingsjefer samt åtte kontorer. Tre av disse er tverrgående kontorer for økonomi og statistikk, EU-spørsmål og tilskudd til frivillig sosialt arbeid, mens de øvrige fem er funksjonsoppdelte kontorer med oppgaver vedrørende henholdsvis sosialstønad, barn, unge og familier, eldre, utsatte grupper samt funksjonshemmede og boliger.

Enkelte sentrale driftsoppgaver vedrørende kontakten med borgerne ivaretas imidlertid i to styrer, som ligger under ministerstyret, nemlig *Den Sociale Ankestyrelse*, som er øverste nasjonale klageorgan, og *Den Sociale Sikringsstyrelse*, som ivaretar administrasjonen av puljer til forsøksvirksomhet og oppgaver vedrørende sosial sikring av vandrende arbeidstakere, samt internasjonale pensjonsytelser. Endelig ligger Sosialforskningsinstituttet under ministeriet, som en selvstendig forskningsinstitusjon. For øvrig er det nedsatt en rekke råd og utvalg, som er rådgivende overfor *socialministeren*, og det er etablert en rekke formidlings- og kunnskapssentra.

*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration* er et nytt ministerium. Det er oppdelt i en Administrasjonsavdeling, en Utlendingsavdeling for den overordnede politikken vedrørende asyl og oppholdstillatelser, samt en Integreringsavdeling, som alle har en rekke kontorer. *Udlændingestyrelsen*, som ivaretar den borgerrettede administrasjonen vedrørende asyl og oppholdstillatelser, er det eneste styret som er underlagt ministeriet. I likhet med *Social- og Ligestillingsministeriet* finnes det ingen regional eller lokal statsforvaltning i *Integrationsministeriet*, da det også her er kommunene som utfører de lokale forvaltningsoppgavene vedrørende ytelser til livsopphold og integreringsinnsats.

*Oppgavefordelingen mellom stat og kommuner vedrørende forvaltningen av velferdspolitikken*

#### *Kommunale oppgaver*

Danmark har sannsynligvis den største kommunale sektoren i verden, sett i forhold til folketallet, siden de 275 kommunene og de 14 amtene på de fleste områder ivaretar den lokale og regionale implementeringen av den statlige politikken som er vedtatt av *Folketinget*. På de omtalte områdene av velferdspolitikken ses dette særlig tydelig på *Social- og Ligestillingsministeriets* og *Integrationsministeriets* områder.

Kommunenes sosial- og helseforvaltning ivaretar oppgaver på flere forskjellige ministerområder, blant annet både i forhold til *Social- og Ligestillingsministeriet*, *Beskæftigelsesministeriet*, *Integrationsministeriet* og *Sundhedsministeriet*. På *Socialministeriets* område er kommunene således ansvarlige for administreringen av de borgerrettede oppgavene, som for eksempel utbetaling av inntektsoverføringer i form av alderspensjon, uførepensjon og barnetilskudd, men også tildeling, veiledning, tilbud om tilsyn med barn og unge på dagtid, tiltak for familier, barn og unge, herunder forebyggende tiltak og plassering utenfor hjemmet, samt forskjellige former for eldretjenester og -pleie. De kommunale sosiale oppgavene omfatter også forskjellige tilbud til sinnslidende, funksjonshemmede og til familier med funksjonshemmede barn, samt til sosialt utsatte og truede grupper.

I forhold til *Beskæftigelsesministeriet* ivaretar kommunene - vanligvis gjennom sosialforvaltningen - tildeling og utbetaling av inntektsoverføringer som sosialstønad til arbeidsledige uten dagpengerettigheter, syke- og fødselspenger og yrkesmessig attføring, samt aktivisering av arbeidsledige uten dagpengerettigheter og etablering av fleksistillinger til personer med begrenset arbeidsevne. Dette innebærer også at kommunen har kontakt med bedrifter. For å gjøre arbeidsmarkedet romsligere, har kommunene enten enkeltvis eller i fellesskap med andre kommuner opprettet lokale rådgivende Koordineringsutvalg hvor partene i arbeidslivet, kommunen og de funksjonshemmedes organisasjoner er representert.

Det har altså utviklet seg to parallelle sysselsettingspolitiske forvaltningssystemer i Danmark, ett for arbeidsledige med dagpengerettigheter med Arbeidsformidlingen som hovedaktør, og ett for arbeidsledige uten dagpengerettigheter med kommunene som hovedaktør. At de to oppgavene ble lagt til samme ministerium ved regjeringsskiftet var starten på en prosess hvor man

vurderer en integrering av de to systemene eller en endret grensedracting mellom dem. Det bør imidlertid nevnes at kommunene også spiller en viss rolle i aktiviseringssystemet for arbeidsledige med dagpengerettigheter, ved å stille kommunale arbeidstreningstilbud til rådighet for den statlige Arbeidsformidlingen til disse arbeidsledige.

I forhold til *Integrationsministeriet* ivaretar kommunene utbetalingen av integreringsytelser til flyktninger og innvandrere, og de ivaretar integreringsinnsatsen med undervisning i språk, danske samfunnsforhold og aktivisering. En del kommuner har i tilknytning til dette opprettet Integreringsråd, som vanligvis har representanter fra partene i arbeidslivet, kommunen og innvandrersorganisasjoner. Endelig ivaretar kommunenes sosial- og helseforvaltninger på *Sundhedsministeriets* område helsestell for barn, barnetannpleie og tildeling av praktiserende lege.

### *Amtskommunale oppgaver*

Hva gjelder spesialoppgaver i forhold til sinnslidende, funksjonshemmede, sosialt utsatte og utstøtte, samt døgninstitusjonstilbud, er det imidlertid en arbeidsfordeling i forhold til amtene, som i prinsippet skal ta seg av oppgaver som kommunene normalt er for små til å ivareta. I den forbindelse er det viktig å legge merke til at de danske kommunene gjennomgående er større enn de norske. Amtene driver døgninstitusjoner for barn og unge, særlige botilbud for funksjonshemmede, misbrukere m.v., mødre hjem, dagtilbud til funksjonshemmede voksne og til sosialt utsatte og truede grupper, attføringsinstitusjoner og vernede arbeidsplasser, spesielle daginstitusjoner for funksjonshemmede barn, tildeling av visse relativt dyre hjelpemidler og biler til funksjonshemmede og spesialrådgivningsoppgaver. Amtskommunene ivaretar også oppgaver i forhold til *Sundhedsministeriet* vedrørende sykeforsikring (betaling for ytelser fra praktiserende leger og spesialleger) og drift av somatiske og psykiatriske sykehus og spesialiserte botilbud. På disse områdene, og i forhold til funksjonshemmede, er selv lands- og landsdelsdekkende spesialoppgaver desentralisert til amtskommunal drift, men det er lagt opp til at et amt kan løse oppgaver på andre amts vegne.

På de forskjellige kommunale og amtskommunale oppgaveområdene er det varierende grad av kommunalt selvstyre. På en del områder er betingelsene for hjelp så nøye beskrevet i lovgivningen og tilhørende forskrifter, at det ikke er noen eller meget liten kommunal handlefrihet. Dette gjelder for eksempel ved tildeling av alderspensjon. På andre sterkt lovregulerte områder, slik som tildeling av uførepensjon og andre kontantytelser, er det imidlertid i praksis en ikke ubetydelig variasjon mellom kommunene. På atter andre områder er det enda større kommunal handlefrihet, for eksempel med hensyn til tildeling av tilsynstilbud til barn og unge, og andre tiltak i forhold til barn og unge, herunder plassering utenfor hjemmet, tilbud til funksjonshemmede og eldre, samt aktivisering. På de fleste områdene er det imidlertid mulig å klage til de Sosiale nemndene og videre til *Den Sociale Ankestyrelse*.

### *Statlige oppgaver*

Innenfor *Socialministeriets* ansvarsområde er kommunene og amtskommunene det lokale implementeringsorganet. Ministeriets oppgaver er begrenset

til å ivareta den overordnede politikkutviklingen på sentralt nivå, lovgivning, ta generelle administrative beslutninger på bakgrunn av lovfestede delegasjonsfullmakter, ivareta internasjonale forbindelser, dele ut forsøksmidler, veilede kommuner og amter, samt - via *Den Sociale Ankestyrelse* - være siste ankeinstans.

Forholdet er stort sett det samme på *Integrationsministeriets* område, hvor kommunene ivaretar den lokale administrasjonen av integreringsloven, mens ministeriet har tilsvarende oppgaver som *Socialministeriet*. På *Beskæftigelsesministeriets* område er forholdene mer kompliserte. Hva angår innsatsen overfor arbeidsledige uten dagpengerettigheter som sosialhjelpsmottakere, er arbeidsfordelingen inntil videre den samme som på *Socialministeriets* område. Med hensyn til de arbeidstakere med dagpengerettigheter og arbeidsledige, har kommunene derimot en meget beskjeden rolle. Amter og kommuner skal således først og fremst skaffe arbeidstreningstilbud til bruk for Arbeidsformidlingens henvisning av arbeidsledige. Som nevnt ovenfor, består den lokale forvaltningen av dekonsentrert statsforvaltning i form av Arbeidsformidlingen - under delvis ledelse av det regionale Arbeidsmarkedsråd - og av de private arbeidsledighetskassene.

### *Finansieringssystemet*

Finansieringen spiller en betydelig rolle for graden av kommunalt selvstyre. På områder hvor lovgivningen i prinsippet ikke gir noen kommunal handlefrihet, er det full statsrefusjon av utgiftene. Dette gjelder alderspensjon, barnefamilieytelser, integrering av flyktninger og innvandrere og arbeidstrening av arbeidsledige med dagpengerettigheter. På andre områder er det imidlertid en betydelig grad av kommunal selvfinansiering. Den kommunale egenbetalingen varierer fra 0 til 100 prosent. Driften av de amtskommunale institusjonene og særlig dyre tilbud i kommunal regi til barn, unge og funksjonshemmede deles vanligvis mellom amtet og brukerkommunene, slik at kommunene betaler en grunntakst, og amtet resten, forutsatt at amtet er enig i kommunens vedtak.

Hovedprinsippene bak finansieringsfordelingen er at en myndighet selv bærer en vesentlig del av utgiften til et tiltak som den selv driver eller er ansvarlig for (ansvarshensynet), at en myndighet skal bære samme andel av utgiften til tiltak som spiller sammen med eller erstatter hverandre, og som myndigheten selv prioriterer mellom (for eksempel sosialstønad, sykepenge, yrkesmessig attføring og aktivisering) (nøytralitetsprinsippet), og at en myndighet skal bære samme andel av utgiften til en annen myndighets tiltak som til sine egne, hvor tiltakene kan tre i stedet for hverandre (samordningshensynet).

Selv om prinsippene ikke etterleves uten unntak, har det i løpet av de siste 30 årene funnet sted en stadig tilpassing til prinsippene, for å unngå eller redusere «kassetenking». Et interessant eksempel på et bevisst brudd på nøytralitetsprinsippet, er at staten nå bare refunderer 35 prosent av utgiftene til uførepensjon, mens sosialstønad, sykepenge, yrkesrettet attføring og aktivisering refunderes med 50 prosent. På den måten gis det et insitament til å unngå uførepensjonering. Det bør imidlertid også nevnes at ansvars- og nøytralitetsprinsippene i en viss grad blir brutt ned av de mange statlige puljeordningene, som

kommunene kan søke om tilskudd fra, til forskjellige forsøks- og utviklingsprosjekter.

For øvrig overføres det betydelige statlige midler til kommunene via generelle rammetilskudd, som ikke er øremerket. Dette skjer ut fra et totalbalanseprinsipp, som innebærer at kommunene kompenseres fullt ut for nye oppgaver som de overtar fra staten, eller som pålegges dem av Folketinget, ved refusjoner og/eller ved rammetilskudd.

### **Lokale samarbeidsforhold og koordineringsproblemer**

De viktigste lokale forvaltningsorganene innenfor den sysselsettingsrettede delen av velferdspolitikken er Arbeidsformidlingen, kommunene og arbeidsledighetskassene. Som nevnt har det utviklet seg to parallelle lokale administrative systemer for henholdsvis arbeidsledige med dagpengerettigheter (hos Arbeidsformidlingen og arbeidsledighetskassene) og arbeidsledige uten dagpengerettigheter (hos kommunene). Arbeidsfordelingen har på en måte redusert koordineringsbehovet mellom de to systemene, som nå i betydelig utstrekning klarer seg selv.

Dette i motsetning til situasjonen før 1990, da Arbeidsformidlingens monopol på formidling og kontakt med bedrifter forsvant og kommunene selv kunne ta seg av disse oppgavene. Tidligere hadde kommunene vært svært avhengige av Arbeidsformidlingens innsats i forbindelse med formidling, kontakt med bedrifter og arbeidskonsulentassistanse til yrkesrettet attføring, og frem til begynnelsen av 1980-tallet hadde kommunene også måttet la Arbeidsformidlingen ta seg av yrkes- og utdanningsveiledningen av unge. Dette medførte en svært omfattende kommunal avhengighet og kritikk av Arbeidsformidlingens innsats.

Der finnes fortsatt områder hvor et samarbeid kunne være relevant, blant annet vedrørende arbeidsformidling, hvor kommunene kan registrere arbeidsledige uten dagpengerettigheter hos Arbeidsformidlingen, utveksling av erfaringer vedrørende aktivisering av arbeidsledige med og uten dagpengerettigheter og etablering av felles aktiviseringstiltak, informasjonsutveksling og etablering av veilednings- og aktiviseringstilbud til arbeidsledige som er i ferd med å miste retten til dagpenger og som dermed skal over til kommunal forsørgelse. I alle disse tilfellene er samarbeidet mellom Arbeidsformidlingen og de fleste kommuner forholdsvis moderat eller begrenset.

I en undersøkelse hevder for eksempel 86 prosent av kommunene at det ikke er Arbeidsformidlingen som først og fremst får sosialhjelpsmottakere ut i ordinært arbeid. De fleste kommuner tar seg altså selv av formidlingsarbeidet. Det tidligere *Arbejdsministeriet* har imidlertid hevdet at i mange kommuner representerer det å registrere sosialhjelpsmottakere hos Arbeidsformidlingen et uutnyttet sysselsettingspotensiale, siden Arbeidsformidlingen er i stand til å formidle arbeid til den samme andelen av sosialhjelpsmottakere, uansett om den enkelte kommune registrerer mange eller få arbeidsledige. Mange kommuner er altså for tilbakeholdne med å registrere arbeidsledige hos Arbeidsformidlingen.

Etter min mening er det største problemet i dag, med hensyn til arbeidsfordelingen mellom kommunene og Arbeidsformidlingen, at det er en delvis overlapping i klientressursene i de to systemene. Riktignok er de arbeidsledige med dagpengerettigheter i gjennomsnitt mer ressurssterke enn kommu-



nenes sosialhjelpsmottakere. Dette gjelder også blant de arbeidsledige som bare har arbeidsledighet som problem og ikke andre sosiale eller helsemessige problemer. Men det finnes en gruppe av arbeidsledige med dagpengerettigheter som har betydelige sosiale problemer i tillegg til arbeidsledigheten, og hvor de vanlige aktiviseringstilbudene til arbeidsledige med dagpengerettigheter ikke er tilstrekkelige. Det finnes også grupper av sosialhjelpsmottakere som er ressurssterke, og som ikke skiller seg fra de fleste arbeidsledige med dagpengerettigheter i så henseende.

Det er også verd å merke seg at selv om de to systemene i stor utstrekning kan velge mellom samme typer av aktiviseringsinstrumenter, er prioriteringen vidt forskjellig i de to systemene. Arbeidsformidlingen bruker for eksempel i langt høyere grad utdanning, mens kommunene i langt høyere grad bruker kommunal og privat arbeidstrening. En analyse peker på de forskjellige økonomiske og forvaltningsmessige insitamentene som råder i de to systemene, hvor kommunene kan bruke kommunal arbeidstrening til å øke det kommunale tjenestenivået. De kan også bruke relativt store administrative ressurser på kontakt med bedrifter for å skaffe privat arbeidstrening, som er det mest effektive aktiviseringsinstrumentet. På den måten reduserer man de betydelige utgiftene til forsørgelse.

Arbeidsformidlingen har derimot ikke et tilsvarende insitament til å skaffe privat arbeidstrening, som er et administrativt tungvint aktiviseringsinstrument. Derimot er det lett å bruke utdanning, som samtidig er populært hos partene i arbeidslivet. Derimot møtes kommunal arbeidstrening - og særlig den individuelle arbeidstreningen hvor den arbeidsledige skal arbeide for dagpengene - med voldsom motstand fra fagbevegelsen, som har stor innflytelse i forhold til Arbeidsformidlingen, men liten innflytelse i kommunene. Dette viser at tiltakenes uforming avhenger både av de organisasjonene som utfører dem og av de insitamentene som gjør seg gjeldende, og som i en viss grad kan påvirkes politisk.

I forhold til arbeidsledige med dagpengerettigheter foregår det en del informasjonsutveksling mellom arbeidsledighetskassene og Arbeidsformidlingen, og i mange regioner er det etablert et formalisert samarbeid, med skriftlige samarbeidsavtaler. Samarbeidet omfatter blant annet utveksling av personopplysninger. Da arbeidsmarkedsreformen fant sted i 1994 var det en del gjensidig kritikk fra arbeidsledighetskassene og Arbeidsformidlingen av den annen parts veiledningskompetanse. Arbeidsformidlingen beskyldte arbeidsledighetskassene for å gi en veiledning som var rettet mot - og holdt de arbeidsledige fast i - deres egen bransje, mens noen arbeidsledighetskasser hevdet at de selv ga en bedre veiledning, fordi de kjente medlemmene bedre enn Arbeidsformidlingen. Ved en evaluering i 1996 var imidlertid den gjensidige respekten betydelig større. Tilsynelatende har Arbeidsformidlingen på grunn av ressursmangel overlatt en del av oppgavene i forbindelse med veiledning og utarbeiding av individuelle handlingsplaner til arbeidsledighetskassene. Evalueringen kritiserte imidlertid at Arbeidsformidlingen ikke hadde mer overordnet styring av prosessen.

Et annet samarbeidsområde er Arbeidsformidlingens rapportering til arbeidsledighetskassene vedrørende personer som ikke står til rådighet for arbeidsmarkedet, for eksempel i forbindelse med formidlingsforsøk eller akti-

viseringstilbud. På midten av 1990-tallet ble det reist kritikk mot effektiviteten av kontrollen og rapporteringen, men systemene ble endret og kritikken har tilsynelatende blitt redusert.

Utdanningsinstitusjonene spiller også en rolle i forhold til aktiviseringen, særlig i forhold til arbeidsledige med dagpengerettigheter. Koordineringen av utdanningsinstitusjonenes og Arbeidsformidlingens innsats i reelle nettverk er svært beskjeden. Derimot har man via lovgivningen forsøkt å gi Arbeidsformidlingen en styrende funksjon ved å la den være kjøper av utdanningstilbud fra utdanningsinstitusjonene. Evalueringer som har blitt foretatt, hevder at Arbeidsformidlingens styringsinnsats i praksis varierer fra område til område som følge av både varierende grad av innbyrdes konkurranse mellom utdanningsinstitusjonene, og en kjøper som ikke alltid besitter tilstrekkelig kunnskap til å etterspørre den rette varen.

### **Større organisasjonsmessige reformer de siste 40-50 årene**

I dag oppfattes det som en stor organisasjonsmessig nydannelse, at sysselsettingstiltak og ytelser til livsopphold for arbeidsledige i 2001 ble slått sammen i ett ministerium, *Beskæftigelsesministeriet*. Imidlertid har de to ministerier også tidligere hørt sammen. Det var tilfellet både da begge saksområdene hørte under *Indenrigsministeriet* i siste del av det 19. århundre og under de første selvstendige *Socialministerier* i 1920, 1924-26 og senere 1929-42. På dette tidspunkt ble det for første gang opprettet et selvstendig *Arbejdsministerium*. Dette smeltet igjen sammen med *Socialministeriet* under de borgerlige Regjeringene 1945-47 og 1950-53, og med *Økonomiministeriet* 1953-57, mens det siden da har vært et selvstendig *Arbejdsministerium*. Dette ble omdøpt til *Beskæftigelsesministeriet* i 2001, i forbindelse med etableringen av den borgerlige regjering, Fogh Rasmussen.

I 1969 ble den statlige Arbeidsformidlingen etablert. Den overtok oppgaver som hittil hadde vært ivaretatt av delvis kommunalt finansierte arbeidsanvisningskontorer, av private formidlingsorganer og av foreninger, særlig fagforeninger. Fagforeningene fikk imidlertid tillatelse til fortsatt å ivareta såkalt parallellformidling av arbeidskraft ved siden av de offentlige Arbeidsformidlingskontorene. Ved arbeidsformidlingsreformen ble det etablert en sentral Landsarbeidsnemnd, samt regionale arbeidsmarkedsnemnder med en rådgivende funksjon.

I 1970 ble det gjennomført en omfattende kommunalreform i Danmark, som reduserte antallet kommuner til 277. Så sent som i 1958 hadde antallet vært 1.388. Etter sammenslåingene hadde kommunene ca. 17.000 innbyggere i gjennomsnitt, og 65 prosent av kommunene hadde over 8.000 innbyggere. Formålet med reformen var å skape bærekraftigere kommuner, og herunder skape mulighet for en desentralisering ved at kommunene kunne overta flere oppgaver. De større kommunene dannet bakgrunnen for sosialreformen på 1970-tallet, som hadde nærhet og helhet som bærende prinsipper. Oppgavene skulle ivaretas så tett på borgerne som mulig, og det skulle skapes så mye helhet som mulig i behandlingen av den enkelte families problemer, for å unngå den sterkt oppsplittede sosiale innsatsen man hittil hadde hatt.

I løpet av 1970-tallet førte en rekke reformer til en overføring av statlige sosiale oppgaver til kommuner og amtskommuner, herunder yrkesrettet attføring, delvis uførepensjon, mødrehjelp, barneomsorgen, sykesikring og

omsorgen for funksjonshemmede. Kommunene skulle som utgangspunkt stå for saksbehandling og behandlingstilbud i forhold til den enkelte familie, og amtskommunen skulle bare bidra med spesialinstitusjoner og spesialrådgivning i situasjoner der de fleste kommuner var for små. Helhetsprinsippet sto så sterkt at de fleste kommuner helt ned på saksbehandlernivå gjennomførte en «avspesialisering», slik at den enkelte saksbehandler skulle ivareta alle saksstyper i forhold til den enkelte familie. I løpet av de siste tiårene har det skjedd en viss spesialisering, så mange kommuner har spesielle medarbeidere for henholdsvis sysselsetting/aktivisering, funksjonshemmede og integrering av utlendinger.

I sosialreformskommisjonen, som forberedte sosialreformen på 1970-tallet, var det egentlig et flertall som gjerne ville ha gått enda lengre for å sikre helhet i den sosiale innsatsen, ved å overføre såvel arbeidsledighetsforsikring som arbeidsformidling til det sosiale systemet i kommuner og amtskommuner. Dette ble imidlertid oppgitt på grunn av sterk motstand fra partene i arbeidslivet, som mente at partsinnflytelsen på arbeidsmarkedspolitikken kunne bevares bedre i et statlig system. Derfor har arbeidsmarkedspolitikken i forhold til de arbeidsledige med dagpengerettigheter, og sosial- og sysselsettingspolitikken i forhold til de arbeidsledige uten dagpengerettigheter, hittil blitt ivaretatt av to forskjellige systemer, som gradvis har blitt mer og mer parallelle, etterhvert som begge systemer har satset mer på aktivisering.

Mens arbeidsmarkedspolitikken hadde vært overveiende passiv på 1960-tallet og en del av 1970-tallet, innførte man under lavkonjunkturen i 1978 et krav om at arbeidsledige med dagpengerettigheter måtte delta i arbeidstilbud for å fortsatt ha dagpengerett. Plasseringen i subsidierte arbeidstilbud, i offentlig eller privat sektor, ble ivaretatt av Arbeidsformidlingen. Arbeidstilbudene ble i 1985 supplert med utdanningstilbud. Disse ble fra 1989 gjort til en forutsetning for å kunne få arbeidstilbud nummer to og dermed bevare dagpengeretten, som fikk en maksimal varighet på ni år, mens den hittil i prinsippet hadde vært uendelig.

I forbindelse med disse utdanningstilbudene ble det under de regionale arbeidsmarkedsnemndene etablert spesielle utdanningstilbudsutvalg med representasjon fra partene i arbeidslivet, kommuner og amt. Disse utvalgene skulle stå for planlegging og kjøp av de særlig tilrettelagte kurs for langtidsledige som kunne tilbys ved siden av ordinære utdanningsstilbud. Dette var en styrking av den regionale arbeidsmarkedspolitikken, som ble ytterligere forsterket ved reformen i 1994 («Aktiv arbeidsmarkedspolitik»). Her fikk de regionale arbeidsmarkedsrådene som ovenfor beskrevet en betydelig handlefrihet til å utforme den regionale arbeidsmarkedspolitikken og ikke minst aktiviseringsinnsatsen overfor de arbeidsledige med dagpengerettigheter. Arbeidsformidlingen ble det utøvende ledd, og aktiviseringen skulle skje med utgangspunkt i individuelle handlingsplaner i forhold til den enkelte arbeidsledige. Samtidig ble dagpengeretten redusert til syv år. Den har senere blitt gradvis redusert til fire år.

Innsatsen overfor arbeidsledige uten dagpengerettigheter hadde på 1960- og 1970-tallet hatt flere aktive tiltak enn innsatsen overfor arbeidsledige med dagpengerettigheter. Det var først og fremst yrkesrettet attføring og vernede arbeidsplasser for funksjonshemmede som utgjorde det aktive elementet.

Med den stigende arbeidsledigheten i kjølvannet av oljekrisene på 1970-tallet, ble det imidlertid stadig flere arbeidsledige uten dagpengerettigheter på passiv forsørgelse. Fra 1978 ble kommunene og amtskommunene imidlertid pålagt å avsette midler til bekjempelse av ungdomsarbeidsledighet gjennom veiledning og aktivisering i sysselsettings- og utdanningstilbud. På den måten fikk kommunene en viktig rolle med å skape individuelle sysselsettingstilbud og kollektive sysselsettingsprosjekter. Den sosialdemokratiske Regjeringen skapte i 1982 en mulighet for reell offentlig produksjon i form av «arbeidsskaping». Denne kom imidlertid i sterk politisk motvind på grunn av faren for konkurransevridning og ble avskaffet av den etterfølgende borgerlige regjering.

Aktiviseringslinjen i sosialpolitikken slo for alvor gjennom i 1990, da det ble innført en «ungdomsyttelse», som innebar at 18-åringer og 19-åringer måtte delta i aktivisering for å kunne motta sosialstønning. Denne aktiviseringslinjen har senere fortsatt med utvidelse av målgruppen til de mellom 20 og 24 år i 1992, og i 1998 ble også de mellom 25 og 30 år inkludert, samtidig med at aktiviseringen ble iverksatt tidligere, nemlig allerede etter 13 uker.

Allerede med lov om kommunal aktivisering i 1994 var innsatsen imidlertid blitt utvidet til å omfatte voksne arbeidsledige uten dagpengerettigheter over 25 år, uansett om de bare hadde arbeidsledighet som problem eller om de også hadde andre sosiale og helsemessige problemer. Dette medførte at denne gruppen arbeidsledige skal ha et aktiviseringstilbud etter tolv måneders arbeidsledighet, men allerede etter seks måneder har de krav på utarbeidelse av en individuell handlingsplan.

I 1990 ble, som tidligere nevnt, Arbeidsformidlingens monopol på arbeidsformidling og kontakt med bedrifter opphevet, slik at kommunene nå selv kunne henvende seg direkte til private og offentlige virksomheter vedrørende aktivisering og arbeidsformidling. Denne kommunale kontakten med virksomhetene ble utvidet i 1994, da *Socialministeriet* startet en kampanje om «det romslige arbeidsmarkedet». Tanken var å gjøre virksomhetene mer sosialt ansvarlige, slik at de i større grad påtok seg et ansvar for å fastholde, rekruttere og integrere arbeidstakere som ikke er fullt arbeidsdyktige, samt ved hjelp av forebygging unngå at arbeidsulykker og sosiale problemer oppstår. Metodene som har vært brukt er informasjon til virksomhetene gjennom kampanjer og kommunal kontakt med virksomhetene, samt involvering av virksomheter i rådgivende utvalg på såvel sentralt nivå i tilknytning til *Socialministeriet*, som på lokalt nivå.

Disse lokale koordineringsutvalgene har typisk representasjon av partene i arbeidslivet, de funksjonshemmedes organisasjoner, en praktiserende lege, Arbeidsformidlingen og kommunen. I 2000 fantes 147 lokale koordineringsutvalg, hvorav 55 dekket mer enn én kommune.

Det finnes tre forskjellige ordninger i forhold til «det romslige arbeidsmarkedet»: (1) sosiale klausuler i kollektive avtaler vedrørende personer som er rammet av sykdoms- eller alderdomsproblemer, normalt uten offentlige subsidier, samt (2) subsidierte «fleksistillinger» til personer med permanente funksjonshemminger som ikke mottar uførepensjon og (3) vernet sysselsetting for personer som mottar slik pensjon. Kampanjen om «det romslige arbeidsmarkedet» må ses i forbindelse med førtidspensjonsreformen, som ble vedtatt i 2000, med virkning fra 2003. Den tar sikte på en reduksjon i antallet

uføre og førtidspensjonister ved å tilby arbeid på særlige vilkår («fleksistillinger») til alle som har funksjonshemminger, men som kan utføre en eller annen form for arbeid.

Bortsett fra disse spesielle instrumentene for personer med funksjonshemminger, råder kommunene over stort sett de samme aktiviseringsinstrumentene som Arbeidsformidlingen. Dermed har det i betydelig omfang utviklet seg to parallelle forsørgelses- og sysselsettingspolitiske administrative systemer med vekt på aktivisering for henholdsvis arbeidsledige med og uten dagpengerettigheter. Drivkreftene bak denne utviklingen er politiske ønsker om å redusere strukturarbeidsledigheten for å kunne skaffe tilstrekkelig arbeidskraft i fremtiden, om aktivisering som middel mot marginalisering og en sterkere betoning av «pliktelementet» ved siden av rettighetene: man skal «yte for å nyte»! Selv om de to forskjellige systemene er forankret i henholdsvis staten/Arbeidsformidlingen og i kommunene, har det også oppstått større organisasjonsmessig likhet. For eksempel har kommunenes sysselsettingsinnsats fått et visst korporativt preg gjennom de lokale koordineringsutvalgene, selv om partsinnflytelsen der er mer begrenset enn i det arbeidsmarkedspolitiske systemet.

Ved siden av disse reformene har det blitt drevet en del forsøksvirksomhet, både i det arbeidsmarkedspolitiske og (særlig) i det sosialpolitiske systemet. Plassen tillater dessverre ikke en gjennomgang av erfaringene fra disse forsøkene.

### **Aktuelle reformplaner**

Regjeringen ga ved tiltredelsen i november 2001 til kjenne at den vil foreslå reformer på det sysselsettingspolitiske området, for å forbedre effektiviteten i aktiviseringen ved å skape et forenklet og mer ensporet system for arbeidsledige med og uten dagpengerettigheter. Den la i mai 2002 frem et debattopplegg, «Flere i arbeid», og en handlingsplan ble fremlagt i september. Samlingen av oppgavene i samme ministerium, Beskæftigelsesministeriet, var en viktig forutsetning for disse reformvurderingene. Som et neste skritt inngikk Regjeringen i oktober 2002 et bredt forlik i Folketinget om en reform av sysselsettingspolitikken, som særlig dreier seg om lovgivningens materielle innhold. Med dette forliket skal tilbudene og kravene til arbeidsledige med og uten dagpengerettigheter vedrørende de «aktive» tiltakene harmoniseres i betydelig grad. Det vil si mottak, løpende kontakt, formidling, aktivisering, rådighet og sanksjoner. Tilbudene forenkles fra 32 forskjellige ordninger til tre hovedtyper av tilbud: veiledning og kvalifisering, bedriftspraksis/arbeidsplassintroduksjon, samt lønnstilskudd. Den løpende kontakten med de arbeidsledige forsterkes, bruken av Internett i formidlingsarbeidet forsterkes, den konstante aktivisering av arbeidsledige med dagpengerettigheter etter et år avløses av aktiviseringen etter hvert halve års arbeidsledighet, det settes tak på sosialhjelpen og sosialhjelpsmottakere gis andre, økede insitamenter til å ta arbeid.

Forliket inneholder bare litt om den fremtidige organiseringen av innsatsen. Det legger imidlertid opp til at andre aktører enn de vanlige offentlige myndigheter skal ha oppgaver vedrørende hele den aktive innsatsen overfor arbeidsledige og betales ut fra de resultatene de oppnår. Som tidligere omtalt slår man sammen Landsarbeidsrådet og Det sosiale råd, og de Lokale Koordi-

nasjonsutvalgene overtar Integrasjonsrådenes oppgaver vedrørende sysselsettingsinnsatsen overfor flyktninger og innvandrere.

Regjeringen legger imidlertid opp til en gjennomgripende reform også av det eksisterende organisatoriske systemet for sysselsettingsinnsatsen, slik at forvaltningen i forhold til arbeidsledige med dagpengerettigheter og sosialhjelpsmottakere i løpet av noen år kan endres for å få de to systemene til å samarbeide bedre.

Regjeringen har i sitt debattopplegg tilkjennegitt at det skal være en felles fysisk inngangsport med felles mottak av personer, uansett om det er snakk om arbeidsledige med dagpengerettigheter eller sosialhjelpsmottakere, men det er ennå ikke klart hvor i organisasjonen oppgavene for øvrig skal løses. Det er her et avgjørende spørsmål hvorvidt det meste av dagens arbeidsfordeling mellom kommunene og Arbeidsformidlingen bevares, eller om de to systemene slås sammen. Regjeringen nevner de nederlandske reformerfaringene som inspirasjonskilde.

Dessuten hadde Regjeringen i tiltredelseserklæringen opprinnelig tilkjennegitt at vurderingen og kontrollen av hvorvidt de arbeidsledige står til rådighet for arbeidsmarkedet skulle flyttes fra arbeidsledighetskassene til en offentlig myndighet, men i de seneste utspillene nevnes det ikke noe om dette.

Regjeringen har også gjennomført og forbereder lovendringer vedrørende utlendings- og integreringspolitikken. For eksempel forsøker man å begrense antallet flyktninger og familiegjennforeninger (blant annet ved å stramme inn reglene for familiegjennforening og kravet om selvforsørgelse ved familiegjennforening), reduksjon av introduksjonsytelsen, slik at den blir lavere enn alminnelig sosialstønad i de første syv årene, for å øke motivasjonen til å søke arbeid, innføring av krav om godt kjennskap til det danske språk for å oppnå statsborgerskap, og det stilles økte krav til kommunene om tidlig aktivisering, herunder bruk av praksisplasser i bedrifter.

Den fremtidige organiseringen av både sysselsettingsinnsatsen og den øvrige sosiale innsatsen må ses i sammenheng med de nye generelle vurderingene av den fremtidige kommunale og amtskommunale strukturen i Danmark. Disse vurderingene skjer i Strukturkommissjonen, som ble nedsatt av Regjeringen 1. oktober 2002. Kommisjonen skal innen utgangen av 2003 stille opp forskjellige modeller for organiseringen av den offentlige sektoren, vurdere fordeler og ulemper ved disse alternativene og på denne bakgrunn komme med anbefalinger til endringer, herunder om hensiktsmessige størrelser på de offentlige enhetene.

I denne vurderingen skal blant annet følgende kriterier legges til grunn og avveies i forhold til hverandre: effektivitet og bæredyktighet, demokratisk kontroll, brukermedvirkning og dialog mellom borgere og politikere, kvalitet i oppgaveløsingen, nærhet til borgerne, borgernes rettssikkerhet og valgmuligheter, klar ansvarsfordeling, og sammenheng mellom kompetanse og økonomisk ansvar.

De mest avgjørende problemstillingene i kommisjonens arbeid er om det amtskommunale leddet skal fjernes, eller om antallet amtskommuner skal reduseres, og om kommunenes antall skal reduseres. Amtskommunene har gjentatte ganger vært under angrep, men har overlevd hver gang. Imidlertid synes den politiske motstanden mot dem nå sterkere enn noen gang. Det ser

også ut til å være en større politisk oppbakking enn tidligere for krav om kommunesammenslåinger. Den fremtidige organiseringen av sysselsettingsinnsatsen og mulighetene for å slå sammen kommunenes og arbeidsformidlingens innsats kan i høy grad påvirkes av kommunenes fremtidige størrelse og av om man velger å legge ned amtene eller beholder dem og eventuelt gir dem flere oppgaver.

Noen av problemene kunne være om kommunene er store nok til å betjene et arbeidsmarked som ofte går på tvers av kommunene (og i flere tilfeller også på tvers av amtene), og hvordan partene i arbeidslivet vil stille seg til en kommunalisering av arbeidsformidlingen, som kan redusere den innflytelsen de har på administrasjonen. Omvendt vil en statliggjøring av sysselsettingsinnsatsen overfor mottakerne av sosialhjelp, i Arbeidsformidlingens regi, kunne fjerne en del av de insitamentene som kommunene i dag har til å yte en innsats på aktiviseringsområdet. Tilsvarende kan oppgavefordelingen på det øvrige sosiale området mellom kommunene og amtene bli sterkt påvirket av kommisjonens vurderinger.

### **Notat om organiseringen av velferdstjenestene i Sverige**

---

Professor Rafael Lindqvist

Institutionen för socialt arbete

Umeå universitet

Til tross for at 1990-tallet har vært et turbulent tiår, består hovedtrekkene i den svenske velferdspolitikken. Under overflaten har det imidlertid skjedd forandringer. Sosialpolitikken kjennetegnes i økt utstrekning av en ny «deservingness ethics». Enkelte generelle sosialpolitiske tiltak har blitt uttynnet gjennom senkede kompensasjonsnivåer og strengere inngangsvilkår. I forhold til funksjonshemmede har målrettede tjenester blitt innført for de mest utsatte gruppene, og man kan se en orientering mot mer «civil rights» gjennom innføringen av antidiskrimineringslovgivning på flere områder. Lovgivning som foreskriver at feil og mangler innen eldreomsorgen skal rapporteres, er et annet viktig innslag. Parallelt med dette har vektleggingen av aktive tiltak økt, både innenfor sosialforsikringsssystemet, arbeidsmarkedspolitikken, sosialtjenesten og hos arbeidsgiverne hva gjelder å forbedre arbeidsmiljøet og medvirke i rehabiliteringen.

Organiseringen og gjennomføringen av velferdspolitikken har også blitt forandret. I stedet for sentral styring, en optimistisk tillit til rasjonalistiske løsninger og detaljstyring, har utviklingen gått i retning av en desentralisering til kommuner, samarbeid i nettverk og lokalt ansvar. Ansvar for viktige velferdsoppgaver har blitt overført fra høyere til lavere nivåer i velferdssystemet. Dette gjelder innenfor så vel arbeidsmarkeds- og sosialforsikringspolitikken (særlig arbeidsrehabilitering) og sosialtjenesten, som innenfor pleie- og omsorgssektoren.

#### **Et kort historisk tilbakeblikk**

Røttene til den moderne svenske arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken kan finnes i 1930-tallets arbeidsledighets- og depresjonskrise. Man begynte å anse oppnåelse av full sysselsetting og sikring mot inntektsbortfall i ulike risikosituasjoner som viktige mål. Fra 1950-tallet og fremover fikk arbeidsmarkedspo-

litikken en utvidet rolle. Den ble basert på keynesianske idéer og ble utviklet i en svensk versjon av de to fagforeningsøkonomene Gösta Rehn og Rudolf Meidner. Hensikten var å holde den åpne arbeidsledigheten nede ved hjelp av tilskudd til flytting, utdanning til yrker hvor det er mangel på arbeidskraft, tiltaksplasser og vernede arbeidsplasser. Modellen ble koblet sammen med den såkalte solidariske lønnspolitikken, som medførte at fagforeningene skulle stille likartede lønnskrav innen samme bransje over hele landet. Ettersom økonomisk bærekraftige virksomheter ble normgivende med hensyn til lønn, oppsto det vanskeligheter med å oppfylle lønnskravene i mindre fremgangsrike sektorer. Oppgaven for den aktive arbeidsmarkedspolitikken ble å ta hånd om de som ble arbeidsledige eller sto i fare for å bli det. En egen virksomhet innen arbeidsformidlingen, den såkalte «*arbetsvården*», ble skapt for å gjøre det lettere for arbeidsuføre å få arbeid. Uføre kunne dessuten henvises til spesielle «*arbetsvårdsinstitutt*», som ble drevet i landstingenes regi, for å gjennomgå arbeidsprøving og trening. Disse instituttene ble på 1980-tallet gjort statlige, og omdøpt til «*Arbetsmarknadsinstitutt*».

Bestrebelsene på å oppnå full sysselsetting gjennom selektive arbeidsmarkedtiltak beredte grunnen for denne velferdspolitikken. Høy arbeidsdeltaelse og gunstige økonomiske vilkår muliggjorde en utbygging og reformering av de sosiale tjenestene og inntektssikringen. Et enhetlig og generelt sosialforsikringsystem ble skapt. Innføringen av den allmenne sykeforsikringen på midten av 1950-tallet<sup>32)</sup> og reformeringen av yrkesskadeforsikringen og den inntektsrelaterte pensjonsforsikringen, ATP, noen år senere, utgjør viktige milepeler i denne sammenheng. Etter hvert som stadig flere ble omfattet av de sosiale stønadsordningene og disse ble mer generøse, økte behovet for rehabilitering, blant annet for å unngå at sosialforsikringenes økonomi ble undergravet. Når loven om allmenn forsikring ble innført i 1962<sup>33)</sup> og utvidet mulighetene for sykepenges og førtidspensjon, ble det som en motvekt innført regler om rehabilitering av langvarig syke. Forsikringskassene ble pålagt å undersøke behovet for rehabilitering innen nitti dager.

Den svenske velferdsstatens ekspansjon på 1960- og 1970-tallet ble revurdert i løpet av det følgende tiåret. Man begynte å anse systemets utgifter, som følge av høyt sykefravær og mangelen på effektive arbeidsinsitament og styringsimpulser i retning av en aktiv rehabilitering, som et viktig problem. Mot slutten av 1980-tallet ble det lansert en ny arbeidslinje i sosialpolitikken. Denne nye politikken innebar økte krav om at arbeidsgiverne skulle forbedre arbeidsmiljøet og ta et større ansvar for å rehabilitere sine egne ansatte. Forsikringskassene skulle bedrive aktiv rehabilitering og ha en samordnende funksjon for å redusere sykefraværet.<sup>34)</sup> Nødvendigheten av en forsterket arbeidsetikk ble også understreket. Parallelt med denne aktiviseringslinjen, har sykeforsikringen og yrkesskadeforsikringen gjennomgått en rekke forandringer som har påvirket inngangsvilkår, kompensasjonsgrader og stønadsperioder. I 1993 ble kompensasjonsgraden i sykeforsikringsordningen redu-

<sup>32)</sup> Frem til 1955 ble sykeforsikringen administrert av frivillige, men statsautoriserte sykekasser. Sykekassene vokste frem på bred front fra 1870-tallet og kom senere, skritt for skritt, til å bli statsregulert.

<sup>33)</sup> Loven innebar en koordinering av forskjellige lover på sosialforsikringsområdet.

<sup>34)</sup> Se Prop 1990/91: 140 *Arbetsmiljö och rehabilitering*, Prop 1990/91: 141 *Rehabilitering och rehabiliteringsersättning*



sert fra 90 prosent til 80 prosent av inntekten, samtidig som man innførte en karensgdag. I 1996 ble nivået redusert til 75 prosent, og i 1998 igjen økt til 80 prosent. Sykdomsbegrepet er også gitt et strengere medisinsk innhold gjennom regelendringer i 1995 og 1997. I 1992 ble det innført en sykkelønnsperiode, som innebærer at arbeidsgiveren betaler lønnen de to første ukene av et sykdomstilfelle.<sup>35)</sup>

Innen yrkesskedeforsikringen ble yrkesskadebegrepet skjerpet slik at det kreves høyere grad av sannsynlighet for at en skade eller sykdom skal anses for å være forårsaket av arbeidet. Forsikringskassene har også fra og med 1990 fått mulighet til å kjøpe rehabiliteringstjenester fra andre myndigheter og private aktører, slik som for eksempel yrkesveiledning, arbeidstrening, utdanning og behandling, i den hensikt å forkorte ventetiden på rehabilitering.

Prinsippet om en arbeidslinje i sosialpolitikken har også blitt gjennomført innen sosialtjenesten. På 1990-tallet har de fleste kommuner krevd at sosialklientene må være aktive arbeidssøkere for å kunne få stønad. På midten av 1990-tallet fastslo *Regeringsrådet* at kommunene har adgang til å sette som vilkår for stønad at klientene skal delta i ikke bare statlige arbeidsmarkedspolitiske tiltak, men også i kommunale arbeidsmarkedspolitiske tiltak. Den allmenne tendensen i dette tiåret var at muligheten til å få stønad ble snevrere og at behovet i hvert enkelt tilfelle ble nøyere undersøkt. Dette gjaldt særlig for unge.

Den raskt økende arbeidsledigheten på begynnelsen av 1990-tallet innebar en kraftig belastning på arbeidsmarkedspolitikken. Antallet personer på aktive tiltak (yrkesutdanning, subsidiert sysselsetting og praksisplasser) økte kraftig. Dette innebar imidlertid også at det skjedde en uttynning av de aktive tiltakene i den betydning at flere kom til å delta i billige tiltak, som praksisplasser, introduksjonsprogrammer og arbeidslivsutvikling. Arbeidsmarkedspolitikken på 1990-tallet innebar at flere individrettede tiltak har kommet til. Politikken har også suksessivt blitt desentralisert, slik at kommunene har fått større muligheter til å utforme den etter lokale behov, samtidig som spillerommet for forsøksvirksomhet, prosjekter og lignende har økt.

### Sosialforsikring

*Riksförsäkringsverket* (RFV) er det sentrale statlige forvaltningsorganet for sosialforsikring og tilknyttede ytelser. RFVs oppgave er å sikre at forvaltningen av disse ytelsene skjer på en lik og rettferdig måte, og å følge opp og vurdere effektene av disse på individ- og samfunnsnivå. RFV fører også tilsyn med de 21 forsikringskassene i landet. Det er en forsikringskasse i hvert *län* (sentralkontor) og lokale kontorer i de fleste kommuner. Det er de lokale kontorene enkeltpersoner vanligvis har kontakt med når det gjelder ulike stønader og tjenester. Det er på det lokale nivået at stønadsvedtak fattes.

### Sykepenger, rehabilitering og førtidspensjon

*Sosialforsikringsetaten er ansvarlig for følgende områder:*

- Økonomisk støtte til barnefamilier (barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd, föräldrapenning, havandeskapspenning m.m.)
- Økonomisk støtte til funksjonshemmede (handikappersättning, bilstöd till

<sup>35)</sup> Fra 1996 til 1998 var sykkelønnsperioden 28 dager.

- handikappade, assistansersättning)
- Økonomisk støtte ved alderdom (pensioner)
- Andre utbetalinger (dagpenning till totalförsvarspåligta, aktivitetsstöd, reseersättningar till funktionshindrade m.m.)
- Økonomisk støtte ved arbeidsuførhet, samt tiltak mot uhelse

Nedenfor følger en beskrivelse av de viktigste stønadene og tjenestene på området økonomisk støtte ved arbeidsuførhet, samt tiltak mot uhelse.

### *Sykepenger*

Den som er ansatt og som følge av sykdom har fått arbeidsevnen nedsatt, får sykelønn fra arbeidsgiveren de to første ukene, bortsett fra første sykedag. (SFS 1991:1047, Lag om sjuklön). Loven gjelder ikke selvstendig næringsdrivende eller oppdragstakere. Disse får tilsvarende kompensasjon fra forsikringskassen. Dersom personen ikke kan utføre noe arbeid, er sykelønnen 80 prosent av inntekten opp til et gitt tak. Dersom personen kan utføre noe arbeid, kan sykelønnen utbetales med 75, 50 eller 25 prosent, avhengig av graden av reduksjon i arbeidsevnen. Den maksimale sykelønnen er 7,5 ganger *prisbasbeloppet* (som for 2002 er SEK 37.900) - den laveste sykelønnen er 24 prosent av *prisbasbeloppet*.

Dersom sykdommen varer lenger enn 14 dager overføres saken til forsikringskassen, som da overtar utbetalingen av sykepengene. De første syv dagene av en sykeperiode er det tilstrekkelig at den syke selv undertegner en erklæring, deretter kreves det legeerklæring. Det finnes ingen formell tidsbegrensning på hvor lenge sykepenger kan utbetales. Etter en sykeperiode på 28 dager er imidlertid forsikringskassen pålagt å foreta en grundig vurdering av fortsatt sykepengerett, og å vurdere utsiktene til arbeidslivsrettet rehabilitering. I henhold til *Riksförsäkringsverkets* anbefalinger skal dette skje ved at legen skriver en utvidet legeerklæring hvor det redegjøres for eventuell pågående behandling, og behovet for rehabilitering, samt at den antatte lengden på sykmeldingsperioden angis. En slik legeerklæring blir vurdert av forsikringskassens rådgivende lege, i den hensikt å gi saksbehandleren et adekvat grunnlag for vurderingen av fortsatt sykepengerett og forutsetninger for rehabilitering.

Arbeidsgiveren har et betydelig ansvar for å iverksette tiltak som kan bidra til at den ansatte kommer i arbeid igjen. Etter fire ukers sykmelding skal arbeidsgiveren foreta en rehabiliteringsutredning hvor mulighetene for omplassering, tilpassing av arbeidsoppgaver m.m. utredes. Denne utredningen skal sendes til forsikringskassen innen åtte uker etter at sykmeldingstilfellet tok til. På initiativ av forsikringskassen settes det deretter opp en rehabiliteringsplan i samråd med arbeidsgiveren og den syke. Dersom den langvarig syke derimot er arbeidsledig, er det forsikringskassens oppgave å foreta rehabiliteringsutredningen. Deretter skal arbeidsformidlingen sette opp en rehabiliteringsplan og påse at passende tiltak blir satt i verk.

I henhold til den formelle prosedyren, den såkalte skritt-for-skritt-modellen, skal saksbehandleren i forsikringskassen foreta følgende vurderinger.<sup>36)</sup>

Kan den syke:

1. Fortsette i sitt ordinære arbeid
2. Fortsette i sitt ordinære arbeid etter arbeidslivsrehabilitering
3. Få annet arbeid/arbeidsoppgaver på samme arbeidsplass
4. Få annet arbeid/arbeidsoppgaver på samme arbeidsplass etter arbeidslivsrehabilitering
5. Få annet arbeid som er normalt forekommende på arbeidsmarkedet uten rehabilitering
6. Få annet arbeid som er normalt forekommende på arbeidsmarkedet etter rehabilitering
7. Er personens arbeidsevne langvarig eller permanent nedsatt. Dersom svaret er ja, gis førtidspensjon

Merknad: Om svaret er «nei» på et spørsmål følger neste skritt.<sup>37)</sup>

Dersom den syke starter på arbeidslivsrettet rehabilitering har forsikringskassen anledning til å bytte ut sykepengene med rehabiliteringspenger. Også denne ytelsen utgjør 80 prosent av inntekten. I tillegg til dette kan det utbetales rehabiliteringsstønad til dekning av utgifter til reiser, diett, lærebøker, og kursavgifter som er nødvendige for å delta i rehabiliteringen. Forsikringskassen har også mulighet til å utbetale bidrag til arbeidshjelpemidler dersom dette er nødvendig for å forkorte sykmeldingsperioden og dersom det anses som viktig for den syke å kunne gjenoppta arbeidet.

Dersom personen er syk, og ute av stand til å arbeide som følge av ulykker eller skadelig påvirkning fra arbeidet, utbetales det *arbetsskadeersättning*. Forsikringskassen utbetaler denne ytelsen, som er på samme nivå som sykepengene. Dersom arbeidsevnen er varig nedsatt, kan det utbetales livrente for å kompensere for hele det beregnede inntektstapet. For at ytelser fra arbeidsskedeforsikringen skal komme på tale kreves det «høy grad av sannsynlighet» for at skaden eller sykdommen har blitt forårsaket av arbeidsforholdene.

Førtidspensjon innvilges dersom arbeidsevnen er permanent nedsatt som følge av sykdom eller skade. Dersom nedsettingen anses for å være av betydelig varighet, innvilges det *sjukbidrag* (tidsbegrenset førtidspensjon). Fra 1997 kreves objektive medisinske grunner. Bare i unntakstilfeller kan andre faktorer, slik som alder, utdanningsbakgrunn og hvilket distrikt man bor i tas med i vurderingen. Teoretisk sett kreves det at de ovennevnte skrittene 1 til 6 er gjennomgått, og at rehabiliteringsmulighetene er uttømt. 1. januar 2003 blir førtidspensjonen erstattet med sykepenger og aktivitetsstønad. Sistnevnte er ment for personer i alderen 19 til 29 år, og gjelder aktiviteter som anses å ha

<sup>36)</sup> Prop 1996/97:28, s. 13 *Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension.*

<sup>37)</sup> I praksis brukes denne modellen svært fleksibelt, og det er usikkert i hvor stor grad den egentlig styrer det praktiske arbeidet i forsikringskassen. Det har også vist seg at en stor andel av arbeidsgiverne ikke sender inn rehabiliteringsutredningen. I RFVs årsberetning for budsjettåret 2001, side 89, fremgår det også at det tar stadig lengre tid før forsikringskassen avgjør om en person har behov for rehabiliteringstiltak ut over de medisinske. Denne avgjørelsen tok i gjennomsnitt drøyt åtte og en halv måned i 2001. Aller lengst tid tar det for gruppen arbeidsledige sykmeldte.

en gunstig effekt på sykdomstilstanden eller den fysiske eller psykiske yteevnen.

### Arbeidsmarkedspolitik

*Arbetsmarknadsverket* er det statlige organ som har ansvaret for det meste av arbeidsmarkedspolitikken. *Arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS) er den sentrale myndigheten som har til oppgave å utstede retningslinjer og gi oppdrag, samt å fordele ressurser til og følge opp virksomheten hos de *länsarbetsnämnder* som finnes i hvert *län*. Under *länsarbetsnämnderna* finnes 418 arbeidsformidlinger. *Länsarbetsnämnderna* har et tilsvarende ansvar overfor de arbeidsformidlinger som finnes i deres *län*. En særskilt inntektsfinansiert del av *Arbetsmarknadsverket*, kalt *Arbetslivstjänster*, arbeider med arbeidslivsinrettet rehabilitering på konsulentbasis i forhold til virksomheter, organisasjoner og myndigheter. Ved de større arbeidsformidlingskontorene finnes en spesiell enhet, *Arbetsformidlingen-Rehabilitering*, som har ansvar for arbeidsprøving og arbeidstrening av funksjonshemmede arbeidsledige.

De generelle prinsippene som ligger til grunn for de arbeidsmarkedspolitiske ytelsene og støtteordningene er at disse skal være tilpasset individets forutsetninger og arbeidsmarkedets krav. Alle som er 20 år eller eldre kan i prinsippet delta i et arbeidsmarkedspolitisk program dersom de er arbeidsledige eller står i fare for å bli det. Deltagerne skal «være tilgjengelige for arbeidsmarkedet» og være registrert hos arbeidsformidlingen. Deltagelse i slike programmer skal normalt ikke overstige seks måneder, men det gjøres unntak for funksjonshemmede under 20 år.

De langsiktige målene for *arbetsmarknadsverket* er å arbeide for arbeidslinjen og et effektivt arbeidsmarked og verne de svake gruppenes stilling på arbeidsmarkedet, ved hjelp av arbeidsformidling, veiledning, arbeidslivsrettet rehabilitering og aktive arbeidsmarkedspolitiske programmer. *Arbetsmarknadsverket* skal på denne måten bidra til å nå målet om full sysselsetting. *Arbetsmarknadsverket* er også ansvarlig for dagpenger til arbeidsledige og fører tilsyn med de 38 *arbetslöshetskassorna*. Juridisk sett er disse frittstående organisasjoner, men de har et nært samarbeid med partene i arbeidslivet innen den respektive bransje.

I tillegg til arbeidsformidling er de viktigste tiltakene arbeidsmarkedsutdanning, praksisplasser, stønad til oppstart av næringsvirksomhet, aktivitetsgarantier, ungdomstiltak, forberedende tiltak og arbeidsmarkedspolitiske prosjekter.

For personer som på grunn av funksjonshemninger har nedsatt arbeidsevne, og som følge av dette har eller kan forventes å få problemer med å få eller beholde et ordinært arbeid, finnes følgende programmer:

1. Bidrag til hjelpemidler på arbeidsplassen
2. Særlige tiltak for syns- og hørselshemmede
3. Støtte til personlig assistent
4. Støttekontakt for introduksjon og oppfølging
5. Støtte til oppstart av næringsvirksomhet
6. Lønnstilskudd
7. Vernede arbeidsplasser

Dersom en funksjonshemmet person ikke kan plasseres i arbeid umiddelbart eller i nær fremtid, kan arbeidsformidleren henvise den arbeidssøkende til Arbeidsformidlingen-Rehabilitering, for å gjennomføre arbeidsprøving og trening. Lønnstilskudd innebærer at den arbeidsgiver som ansetter en funksjonshemmet kan få et lønns subsidium dersom dette er nødvendig for at personen skal kunne få eller beholde et arbeid. Vernede arbeidsplasser innebærer at personer som på grunn av funksjonshemninger ikke kan få eller beholde et arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet kan gis arbeid enten hos en offentlig arbeidsgiver (stat, *landsting* eller kommune) eller hos Samhall AB - et statlig eid (og statlig subsidiert) selskap som er opprettet i den hensikt å ansette funksjonshemmede.

### *Sosialtjenesten*

Kommunene (p.t. 289 stykker) har hovedansvaret for sosiale tjenester til eldre, støtte til funksjonshemmede og stønad til livsopphold til de som har store økonomiske vanskeligheter.

Dette stønaden er regulert i *sosialtjenstlagen* (vedtatt 1981). Stønaden er behovsprøvd og hjelp gis ikke dersom behovet kan dekkes på annen måte. I følge loven skal hjelpen gi en «rimelig levestandard» hva gjelder mat, klær, bolig og innbo, samt andre ressurser som trengs for vedkommendes utvikling og aktive livsførsel. Kommunene hadde opprinnelig relativt stor frihet til å vurdere disse spørsmålene etter eget skjønn. På midten av 1980-tallet ble det imidlertid utviklet rettspraksis i retning av økt grad av likebehandling. Når *sosialtjenstlagen* ble endret i 1997, beholdt man begrepet «rimelig levestandard». Sosialhjelpen ble delt inn i to kategorier. «Stønad til livsopphold» omfatter de mest grunnleggende behovene (mat, klær, bolig og forbruksartikler), mens «annen sosialhjelp» gis til dekning av andre utgifter (reiser, hjemmehjelp og hjelp med tilpasset bolig for eldre og funksjonshemmede). I tillegg kan det gis annen hjelp om det er grunn for det. Stønad til livsopphold ble etter lovendringen gitt etter nasjonale retningslinjer, mens den øvrige hjelpen kan gis etter de respektive kommunenes retningslinjer, forutsatt at de medfører «rimelig levestandard».

For å forbedre levekårene for den gruppen som hadde store og varige problemer i dagliglivet, vedtok man i 1994 en Lov om støtte og tjenester til visse funksjonshemmede (LSS). Loven omfatter tre kategorier: (a) personer med utviklingshemning, autisme og autismlignende tilstander, (b) betydelige eller vedvarende intellektuelle funksjonshemninger etter hjerneskade i voksen alder på grunn av skade eller sykdom og (c) andre varige fysiske eller psykiske funksjonshemninger som åpenbart ikke skyldes normal aldring. Loven inneholder ti tiltak man kan søke om. Kommunen har ansvar for alle tiltakene, unntatt den førstnevnte, som *landstinget* har ansvaret for:

1. rådgiving og annen personlig hjelp
2. personlig assistent
3. ledsagertjeneste
4. støttekontakt
5. avløsertjeneste i hjemmet
6. korttidsopphold utenfor eget hjem
7. korttidstilsyn for skoleungdom over 12 år utenfor eget hjem før/etter skoletid og i ferier

8. opphold i familiehjem eller i bosted med spesielle tjenester for barn og ungdom som ikke kan bo sammen med foreldrene
9. bolig med spesielle tjenester for voksne eller annen spesialtilpasset bolig for voksne
10. daglig sysselsetting for personer i yrkesaktiv alder som verken er i inntektsgivende arbeid eller under utdanning

Disse tiltakene er i motsetning til den hjelp som kan gis i medhold av *sosialtjenstlagen* formulert som presise sosiale rettigheter. Dersom søkeren får avslag fra kommunen (eller *landstinget*), kan avgjørelsen påklages til en forvaltningsdomstol.

Med LSS ble ansvaret for funksjonshemmede todelt. *Sosialtjenstlagen* som omfatter alle funksjonshemmede (forutsatt at behovet for hjelp kan påvises) og LSS som omfatter de som har de største funksjonshemningene og de største problemene i dagliglivet. Mange funksjonshemmede mottar fortsatt hjelp i medhold av *sosialtjenstlagen*, i form av hjemmehjelp eller tilpasset bolig, men antallet personer under 65 år som har slik hjelp har blitt redusert etter at LSS trådte i kraft. Fra den enkeltes synspunkt kan det være viktig om hjelpen gis etter den ene eller den andre loven. Mens det er avgifter på sosiale tjenester i medhold av *sosialtjenstlagen*, er tjenester etter LSS avgiftsfrie. Ambisjonsnivået er også høyere i LSS. Mens *sosialtjenstlagen* snakker om «rimelig levestandard», skal LSS gi «gode levekår».

### **Samarbeid mellom organisasjoner**

Med den nye arbeidslinjen og vektleggingen av arbeidsrehabilitering av langtidssyke har også samarbeidet mellom ulike aktører blitt sentralt. Forsikringskassen, arbeidsgivere, privatpraktiserende leger, sykehusleger, arbeidsmarkedsmyndigheter og sosialtjenesten hører til de viktigste aktørene. Den strukturelle årsaken til samarbeidsproblemene er at disse aktørene har forskjellige regler, administrative inndelinger, budsjett og personell med ulik fagbakgrunn. I tillegg kommer at arbeidsgiverne er motivert av lønnsomhet (eller å drive virksomheten så kostnadseffektivt som mulig) og den medisinske profesjon er fokusert på diagnose, pleie og behandling, istedenfor på det vedkommende har igjen av helse og arbeidsevne (det vil si en tilbøyelighet til å medialisere personlige og sosiale problemer).

Et problematisk aspekt er hvor langt arbeidsgiverens ansvar strekker seg. Normalt er arbeidsgiverne villige til å betale for (deler av) rehabiliteringen dersom det er sannsynlig at den ansatte kan fortsette i sin vanlige jobb eller bli omplassert hos samme arbeidsgiver. Dersom dette anses som mindre sannsynlig, må forsikringskassen i praksis ofte overta rehabiliteringsansvaret. Dersom den syke anses som en som presterer for lite, er arbeidsgiverens holdning til rehabilitering ofte negativ. Sykmeldingen og den eventuelle etterfølgende rehabiliteringen kan ofte bli et ledd i en exit-prosess fra arbeidsmarkedet. Forhandlinger mellom arbeidsgiveren og forsikringskassen har en tendens til å bli langvarige og resultatløse.

Et annet viktig samarbeidsforhold er mellom forsikringskassen og arbeidsmarkedsmyndighetene. Dersom den syke har et arbeidsforhold å vende tilbake til, blir arbeidsformidlingen normalt ikke involvert. Et problem i denne sammenheng er at forsikringskassen og arbeidsformidlingen ofte har ulike perspektiver. Forsikringskassen syn på arbeidsevne er individfokuset,

det vil si relatert til den sykes diagnose og den arbeidsevne som gjenstår når man tar hensyn til de medisinske problemene, etter at arbeidsprøving og trening er gjennomført. Arbeidsformidlingens perspektiv tar utgangspunkt i arbeidsmarkedets krav og de reelle mulighetene til å få vedkommende i arbeid. Kravet er at en søker skal kunne «stå til disposisjon for arbeidsmarkedet», hvilket vanligvis innebærer at vedkommende medisinsk sett skal være «ferdigrehabiliteret», det vil si frisk og motivert og i stand til å settes i jobb, eventuelt etter kortere eller lengre yrkesrehabiliterende tiltak.

Det faktum at arbeidslivets krav har økt, særlig for de med dårlig helse og funksjonshemninger, har medført at tjenestemennene i økt utstrekning klassifiserer de som er vanskelige å få ut i jobb som arbeidsuføre. En konsekvens av dette, er at visse arbeidsmarkedstiltak som har blitt opprettet nettopp for arbeidsuføre, for eksempel vernede arbeidsplasser og lønnstilkudd, i praksis anvendes av arbeidssøkende som ikke har dokumentert arbeidsuførhet. Dette kan delvis tilskrives det faktum at målgruppen er vagt definert, men også det faktum at arbeidsgiverne stiller høye krav til arbeidskraften selv om den er subsidiert. Samhall AB har, under trykket av reduserte statlige subsidier, også blitt mer lik en hvilken som helst annen virksomhet, det vil si kravet om å gå med gevinst kommer i konflikt med kravet om at ansette funksjonshemmede.

Utsikten til rehabilitering påvirkes derfor kraftig av hvilken posisjon vedkommende har på arbeidsmarkedet. Å lykkes med rehabiliteringen er mest sannsynlig for en som har et ansettelsesforhold, for den som er relativt ung og for ikke-utenlandsfødte. Særlig vanskelig er det å rehabiliterer de som har flere problemer samtidig, som for eksempel de som har sosiale problemer, er arbeidsledige, har diffuse medisinske problemer etc.<sup>38)</sup>

Det finnes også samarbeidsproblemer i kontakten med sosialtjenesten. Dersom en funksjonshemmet arbeidssøker anses som «*icke-anställningsbar*» henvises saken tilbake til enten forsikringskassen eller til sosialtjenesten. I førstnevnte tilfelle må forsikringskassen avgjøre om personen har rett til fortsatte sykepenges eller førtidspensjon, hvilket krever at det finnes en objektiv medisinsk diagnose. Dersom så ikke er tilfelle, kan vedkommende ha rett til stønad til livsopphold i medhold av *socialtjänstlagen* og/eller til noen av de tiltakene som er nevnt i LSS. I tillegg til målsetningen om rimelig levestandard, har sosialtjenesten også som en generell oppgave å styrke individets stilling på arbeidsmarkedet ved å gjøre denne «*anställningsbar*». Dersom det ikke finnes mulighet for arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet, med eller uten bruk av arbeidsmarkedspolitiske tiltak, kan vedkommende henvises til et kommunalt arbeidsprosjekt, eller til sysselsetting på et dagsenter.

Det er i skjæringspunktet mellom ulike velferdsapparater at det oppstår problemer. Arbeidsformidlingen kan komme til den konklusjon at en person ikke er tilstrekkelig «*anställningsbar*» til å få hjelp av arbeidsformidlingen, og forsikringskassen kan komme til den konklusjon at vedkommende ikke er tilstrekkelig syk til å kunne få sykepenges eller førtidspensjon. Ettersom sosialtjenesten er siste utvei, er det mange som blir henvist dit eller som havner i

<sup>38)</sup> Denne gruppen med sammensatte behov antas å omfatte mellom 10 og 20 prosent av de sykmeldte.

«rundgang» mellom ulike myndigheter eller «faller mellom to stoler», altså at ingen myndighet tar ansvaret for vedkommendes problemer.

Samarbeidsproblematikken har i mange år blitt viet oppmerksomhet fra Regjeringen. I 1993 startet en forsøksvirksomhet med finansiell samordning mellom sosialforsikringen og helsetjenesten for å redusere ventetiden i helse-tjenesten og redusere sykepengeutgiftene (FINSAM). Året etter startet en lokal forsøksvirksomhet med finansiell samordning mellom sosialforsikringen, helsetjenesten og sosialtjenesten (SOCSAM). Fra og med 1998 har samarbeidstankene blitt ytterligere styrket ved at forsikringskassen og arbeidsfor-midlingen har fått en viss frihet til å samarbeide med kommuner og landsting gjennom å omdisponere og bruke ressursene sine i friere former. Tanken er å unngå motstridende prioriteringer i arbeidet med å redusere den tiden mennesker står utenfor arbeidslivet.<sup>39)</sup> Med tanke på at sykmeldte arbeidsledige er overrepresentert blant de sykmeldte i alle *län*, fikk RFV og AMS i desember 2001 i oppdrag fra Regjeringen å utvikle bedre metoder for den samord-nede rehabiliteringen av disse gruppene.

Til tross for den «arbeidslinjen» som man innførte på begynnelsen av 1990-tallet, har utgiftene til sykmelding og førtidspensjon økt kraftig de seneste årene. Fravær fra arbeidet på grunn av uhelse tilsvarte 800 000 stillinger i 2001, det vil si 14 prosent av alle i arbeidsfør alder.<sup>40)</sup> Flere statlige utredninger har de seneste årene analysert årsakene til det økte fraværet fra arbeidet på grunn av uhelse, samt mulige tiltak mot det. I den seneste utredningen, som hadde som mandat å utarbeide en handlingsplan, *SOU 2002:5, Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet*, framlegges det en rekke forslag til tiltak som kan gjennomføres på arbeidsplassen, blant annet bedriftshelsetjeneste, og tiltak som kan gi et bedre grunnlag for en målrettet sykmeldings- og rehabiliteringsprosess. Det er i samspillet mellom individet og arbeidsplassen at uhelse skal bekjempes. Regjeringen overveier nå de forskjellige forslagene.

## Organiseringen av den sosiale sikkerhet og arbeidsmarkedstjenesten i Storbritannia

---

Forsker Emese Mayhew og Professor Jonathan Bradshaw  
University of York

### 1 Innføring

*United Kingdom*<sup>41)</sup> er en enhetsstat hvor sentrale myndigheter styrer det meste av offentlig aktivitet. Ansvaret for sosial trygghet er følgelig ikke delegert til medlemslandene i Storbritannia, men sentralisert. Skottland, Wales og Nord-Irland har imidlertid hver sine *Secretary of State* og et administrativt *department* i sentralforvaltningen, i tillegg til egne forsamlinger og utøvende myndigheter, som har samme rolle som visse departementer har på statsnivå.

Administrasjonen av velferdsstaten i Storbritannia har gjennomgått to større reformer siden opprettelsen. I den første fasen - på 1960-tallet og 1970-

<sup>39)</sup> Prop 1996/97:63, *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*

<sup>40)</sup> Riksförsäkringsverket, *Socialförsäkringen - årsberetning for budsjettåret 2001*, s. 83.

<sup>41)</sup> Nedenfor kalt Storbritannia



tallet - ble sentralforvaltningen reformert for å lette Finansdepartementets planlegging og kontroll av offentlige utgifter. Man opprettet et system hvor det ble tildelt midler fra Finansdepartementet (*the Treasury*) til fagdepartementene, og fra fagdepartementene til de forskjellige etater. I den andre fasen - på 1980- og 1990-tallet - fant det sted en restrukturering av forvaltningen og av administrasjonen av velferden, med følgende resultat:

Oppdelingen av administrasjonen i byråer, slik at de kan bli vurdert på individuelt grunnlag (for eksempel *National Health Service Trust* og *Social Security* byråer)

Innføringen av styrer, med direktører som var ansvarlige for driften av byråer.

Opprettelsen av kvasi-markeder. Offentlige etater pålegges å opptre mer som aktører på et økonomisk marked, med oppdeling av innkjøp og tjenesteyting, samt innføring av konkurranse (særlig innen helse- og sosialtjenesten).

Lokale myndigheter ble restrukturert på 1970-tallet, og i det meste av Storbritannia ble det dannet to hovednivåer (*county* og *district*). I 1996 ble imidlertid lokale myndigheter samlet på ett enkelt administrativt nivå, selv om det fortsatt gjenstår noen to-nivå myndigheter. Lokale myndigheter har svært begrenset makt. De sentrale myndigheter kontrollerer lokale aktiviteter gjennom: juridiske rammer, rådgivning, inspeksjon og revisjon, samt finansiell kontroll.

De følgende kapitlene beskriver de viktigste britiske sosiale sikkerhetsytelser og nyere reformer i velferdsadministrasjonen.

## **2 Britiske sosiale sikkerhetsytelser for mennesker i arbeidsfør alder**

*Incapacity Benefit*: en skattepliktig ytelse som utbetales til personer som er arbeidsuføre og som har betalt eller har blitt godskrevet tilstrekkelig trygdeavgift. Ytelsen ble innført i april 1995 for å erstatte den tidligere *Sickness and Invalidity benefits*, og blir administrert av lokale «*Jobcentre Plus*»-kontorer underlagt *the Department for Work and Pensions*. (Se kapittel 3.2 vedrørende politikkkoordinering).

*Severe Disablement Allowance*: en ikke-avgiftsbasert ytelse som utbetales til personer som har vært ute av stand til å arbeide i minimum 28 sammenhengende uker på grunn av sykdom eller uførhet. Stønadene blir administrert av lokale «*Jobcentre Plus*»-kontorer underlagt *the Department for Work and Pensions*.

*Disability Living Allowance*: en ikke-avgiftsbasert ytelse som utbetales til personer som ikke klarer seg selv, som følge av alvorlig fysisk eller psykisk sykdom som varer minimum 9 måneder. Stønadene utbetales med forskjellige satser avhengig av hvordan uførheten påvirker vedkommende, og blir administrert av lokale «*Jobcentre Plus*»-kontorer underlagt *the Department for Work and Pensions*.

*Jobseeker's Allowance*: innført i oktober 1996 for å erstatte den avgiftsbaserte *Unemployment Benefit* og den inntektsprøvde *Income Support* for alle over 18 år som har behov for økonomisk støtte på grunn av arbeidsledighet. De første seks månedene med arbeidsledighet utbetales en avgiftsbasert stønad, og deretter utbetales en inntektsprøvd stønad (med tillegg for forsørgede). Stønadene administreres av lokale «*Jobcentre Plus*»-kontorer.

*Income Support*: en sosialstønadsytelse som ble innført i 1988 som en etterfølger til *Supplementary Benefit*, som støtte til personer som arbeider mindre enn 16 timer i uken og som har en nettoinntekt som er lavere enn det beløpet man kan søke om. Det beløpet man kan søke om, er satt sammen av en stønad til eget livsopphold (som varierer med familiestatus og alder), aldersavhengige barneytelser og en rekke tilleggsytelser. Enhver inntekt utover fribeløpet reduserer stonaden pund for pund. Fra oktober 1996 mottar søkere som er pålagt å være tilgjengelige på arbeidsmarkedet *Jobseeker's Allowance*, og ikke *Income Support*. Strukturen og beløpene er imidlertid ganske like. Stonaden administreres av lokale «*Jobcentre Plus*»kontorer.

*Invalid Care Allowance*: en stønad som utbetales til personer (mellom 16 og 65) som har omsorg for en alvorlig ufør person. Dette er en ikke-avgiftsbasert ytelse. Stonaden administreres av lokale «*Jobcentre Plus*»kontorer.

*Housing Benefit*: en inntektsprøvd ytelse som sist ble revidert i 1988. Hensikten med ytelsen er å gi støtte til dekning av boutgifter. Både arbeidstakere og arbeidsledige kan søke, og ytelsen gis i form av leierabatt for leietakere i offentlig sektor, og i form av leiestønad for leietakere i privat sektor. Ytelsen administreres av lokale myndigheter som kompenseres gjennom subsidier. Målet er, på visse vilkår, å dekke 100 prosent av leieutgiftene for alle som har inntekt på eller under sitt *Income Support* nivå. Fra april 1996 kan maksimal bostøtte gis i fire uker etter at en person har sluttet å motta innteksrelatert *Jobseeker's Allowance* eller *Income Support*, dersom vedkommende har mottatt slik ytelse for seks måneder eller mer, for å lette overgangen til arbeidslivet.

*Council Tax Benefit*: gis til personer med lav inntekt som betaler *Council Tax*. Utbetales av lokale myndigheter og gjelder kun i Storbritannia. Særskilte ordninger gjelder i Nord-Irland. Vilkårene er de samme som for *Housing benefit*.

*Working Families' Tax Credit*: erstattet *Family Credit* (en innteksrelatert familieytelse) i oktober 1999. Dette er en stønad som gis til lavtlønnede med barn, som arbeider minst 16 timer i uken. Den administreres av *Tax Credit Office*, som er en del av *the Inland Revenue*.

*Disabled Person's Tax Credit*: en stønad som gis til lavtlønnede uføre som et supplement til lønnen. Den administreres av *Tax Credit Office*.

*Childcare Tax Credit*: En ny skatteletteordning som gjelder både for mottakere av *Working Families' tax credit* og mottakere av *Disabled Person's tax credit*. Ordningen dekker opptil 70 prosent av kostnadene til barnetilsyn opp til et tak på £100 for familier med ett barn og opp til et tak på £150 for familier med to eller flere barn.

*Child Tax Credit*: ble innført i november 2001, og erstatter den tidligere *Children's Tax Credit*. Samler alle (barneelementene av) innteksrelaterte ytelser for familier med barn i én skatteletteordning. Den består av et grunnleggende familieelement og ett element i forhold til hvert barn under 19 år som er i fulltids utdanning.

### 3 Administrasjonen av sosial trygghet

I løpet av de seneste tiårene har de lokale myndighetene gjentatte ganger blitt omorganisert, og deres muligheter til å skaffe seg skatteinntekter på egenhånd er kraftig redusert (Cochrane 1999). Over 80 prosent av inntektene til lokale myndigheter stammer fra sentrale overføringer. Lokale myndigheters

rolle er å vurdere krav om, og utbetale, stønad til husleie og gi lettelser i lokal eiendomsskatt. Lokale myndigheter står svært svakt med hensyn til politikkutviklingen, og ytelsene de administrerer er finansiert og kontrollert fra sentralt hold. I realiteten er lokale myndigheter for flertallet av stønadskrav bare et ekstra administrasjonsnivå (Cochrane 1999).

### 3.1 *New Labour* og nylig gjennomførte velferdsreformer

*New Labour* Regjeringen i Storbritannia (først valgt i 1997) utpekte fattigdom og sosial utstøtning som prioriterte mål for et koordinert politisk fokus. Regjeringen har satt «modernisering av velferden» øverst på den politiske dagsorden. En del av de viktigste grunnene til at det var behov for velferdsreformer, var de økende stønadsutgiftene til den store (og voksende) andelen av stønadsmottakere som ikke var klassifisert som «arbeidsledige», men som sto utenfor arbeidsstyrken (for eksempel enslige forsørgere, langtidssyke og uføre), og som således mottok ytelser uten noe aktivt forhold til arbeidsmarkedet. I 1997 var antallet stønadsmottakere i arbeidsfør alder utenfor arbeidsstyrken betydelig større (68 prosent), enn antallet arbeidsledige stønadsmottakere (28 prosent) (Evans 2001). Denne situasjonen ble konservert av et velferdssystem som differensierte mellom disse to gruppene, og som forsterket statusen deres som henholdsvis passive ikke-arbeidende og «arbeidssøkende» arbeidsledige. Den førstnevnte gruppen ble tatt hånd om av *Benefits Agency* (under det tidligere *Department of Social Security*), mens den andre gruppen var innenfor ansvarsområdet til *Employment Service* (under det tidligere *Department for Education and Employment*). Som et resultat av denne oppdelingen, hadde aktive arbeidsmarkedprogrammer bare de arbeidsledige som målgruppe, mens personer utenfor arbeidsstyrken verken ble pålagt eller oppmuntret til å forsøke å skaffe seg arbeid.

*New Labour* Regjeringen tok sikte på å endre denne situasjonen ved å opprette en forbindelse mellom sysselsetting og stønader (for eksempel ved hjelp av skattesystemet og ved innføring av ytelser som man må være i arbeid for å ha rett til, såkalte «*in-work benefits*»). Regjeringen introduserte begreper som «welfare to work» og «workfare», basert på prinsippet om «arbeid til dem som kan, sosial trygghet for dem som ikke kan» (DSS, 1998, p.iii). På denne måten ble målgruppen for arbeidsmarkedprogrammene utvidet fra å bare omfatte de arbeidsledige til å omfatte de fleste mennesker i arbeidsfør alder, inkludert enslige forsørgere, enker og uføre. I 1999 ble Loven om velferdsreform og pensjoner vedtatt. Implementeringen av denne pågår fortsatt. Det er tre hovedtemaer bak disse reformene (Evans 2001):

- Et angrep på barnefattigdommen (en av de verste i Europa).
- Skape en direkte forbindelse mellom ytelser til personer i arbeidsfør alder og arbeid og opp trening.
- Å bevege seg bort fra avgiftsfinansierte ordninger, i retning av behovsprøving, ved å utbygge systemet med stønader i form av skattelette, og ved å integrere de fleste ytelser i skattesystemet på sikt.

Det legges vekt på «partnerskap» som et middel til å få til formålstjenlige inngrep og støttetiltak. I en regjeringsrapport ble det uttalt at: «Sentrale og lokale myndigheter, frivillig sektor, forretningsverdenen og enkeltmennesker har alle en sentral rolle... Vi bryter ned organisasjonsmessige og institusjonelle barrierer for å finne kreative tilnæringsmåter» (DSS 1999, p.3). For å gjøre

det lettere å gjennomføre disse endringene, har man på *Cabinet*-nivå etablert en rekke tverrgående enheter. *The Performance and Innovation Unit* har for eksempel avgitt rapporter om blant annet ansvarlighet i, og insitamenter for, en mer sammenknyttet forvaltning. *The Welfare Reform Unit* arbeider parallelt med *the Social Exclusion Unit*, for å forme både politikken og forvaltningsapparatet. Politikkområdene knyttes sammen ved hjelp av informasjons-, ledelses- og evalueringsnettverk (Ditch og Roberts 2000).

### 3.2 Reformkoordinering

Innføringen av *Job Seeker's Allowance* i 1996 medførte, for første gang i Storbritannia, et tett samarbeid mellom ansatte i trygdeetaten (*Benefits Agency* - del av det tidligere *Department of Social Security*) og arbeidsmarkedsetaten (*Employment Services* - del av det tidligere *Department for Employment and Education*). I den forberedende fasen før innføringen av *Job Seeker's Allowance* ble det etablert organisasjonsmessige strukturer som fordelte eierskap og ansvar mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. I hver arbeidskontorregion ble det opprettet et felles styre for gjennomføring (*Joint Implementation Board*). Det besto av direktøren for den regionale arbeidsmarkedsetaten, hans nestkommanderende og regionale avdelingsdirektører, den regionale trygdedirektøren, samt en representant for det prosjektet som er opprettet for å lede *Job Seeker's Allowance* på overordnet nivå. Hvert styre utpekte en implementeringsansvarlig for *Job Seeker's Allowance*, som hadde til oppgave å koordinere implementeringen av *Job Seeker's Allowance* i hele arbeidskontorregionen og trygde-regionen (Ditch og Roberts, 2000).

På lokalt nivå var forvaltningen av *Job Seeker's Allowance* organisert rundt en *Job Seeker's Allowance* enhet - en enhet bestående av et antall arbeidskontor og ett trygdekontor, som sto ansvarlig overfor *Joint Implementation Board*. Detaljene i den lokale forvaltningen ble imidlertid overlatt til de lokale lederne, innenfor rammene av vide retningslinjer gitt av det aktuelle *Joint Implementation Board*. Det var lokale variasjoner med hensyn til antallet personer som arbeidet i arbeidsmarkedsetaten, i forhold til antallet personer som arbeidet i trygdeetaten. Organiseringen var imidlertid basert på prinsippet om at arbeidsmarkedsetaten var ansvarlig for arbeidsmarkedsaspektene ved forvaltningen av *Job Seeker's Allowance*, mens trygdeetaten var ansvarlig for utbetalinger (Ditch og Roberts, 2000).

Som en forlengelse av samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten ble *the Single Work Focused Gateway* lansert i 1999, opprinnelig som et prøveprosjekt i fire områder. *The Gateway*, også kjent som *the One Service*, markerte en ny epoke i forvaltningen av det sosiale trygghetssystemet. Målet var å oppnå en tettere tilknytning til arbeidsmarkedet for stønadsmottakere som tidligere hadde blitt presset ut i økonomisk inaktivitet. *The One Service* involverte trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten på den måten at det utgjorde en felles inngangsport for stønadsmottakere (Working Brief, juni 1999). Den sammenslåtte organisasjonen tilbød tilgang til arbeid og stønad. De som fremsatte krav om stønad fikk tildelt en personlig rådgiver som ga dem informasjon om forskjellige sysselsettings- og treningsalternativer i «arbeidsfokuserede» samtaler. Den personlige rådgiverens rolle har vist seg å være uvurderlig for at de forskjellige «*welfare to work*»-tiltakene skal lykkes.

I juni 2001 ble administrasjonen av den sosiale sikkerheten på ny omorganisert på grunnlag av resultatene fra prøveprosjektene. *The Department of Social Security* ble omdøpt til *the Department for Work and Pensions*, mens *the Department for Education and Employment* ble til *the Department for Education and Skills*. Med virkning fra april 2002 har deres to tilhørende etater, det vil si trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten (samt de tilhørende lokale kontorer) blitt slått sammen til ett nettverk, *Jobcentre Plus*, med ansvar for alle i arbeidsfør alder som ikke er i arbeid. Man tar sikte på at distriktene til de enkelte *Jobcentre Plus*-kontorene vil være sammenfallende med grensene for de lokale myndighetene innen 2006. De viktigste stønadsordningene som *Jobcentre Plus* har ansvar for, er *the Jobseeker's Allowance*, *Income Support* og *Incapacity Benefit*. *In-work benefits* håndteres av *the Inland Revenue*, og ytelser til pensjonister håndteres av den nye *Pensions Service* (Working Brief, oktober 2001).

Klientgruppene til det nye *Department for Work and Pensions* er barn, voksne i arbeidsfør alder, pensjonister, samt uføre og deres omsorgspersoner. De tilhørende forvaltningsorganer er *Child Support Agency*, *Jobcentre Plus*, *the Pension Service*, *the Disability & Carer Benefits Operations* og *the Appeals Service*. Det nye *Department for Education and Skills* har, ved siden av utdannelsespolitikken, ansvaret for realiseringen av «livslang læring». *Connexions* er en ny statlig tjeneste for alle unge (fra 13 til 19), og har som mål å tilby denne gruppen integrert rådgivning, rettleiding og muligheter for personlig utvikling, samt å hjelpe dem med overgangen til voksenliv og arbeidsliv. *The Learning Skills Council* er ansvarlig for all utdanning og trening til personer over 16 år, og samarbeider med partnere, arbeidsgivere, læringsinstanser, lokale grupper og enkeltpersoner for å utvikle og iverksette de strategiene som er nevnt i Regjeringens «*Learning to succeed*»-dokument.

### 3.3 Ikke-statlige organisasjoner

Frivillige organisasjoners rolle er rådgivning om rettigheter. Veldedige organisasjoner som *the National Association for Citizens Advice Bureau* gir uavhengig rådgivning til borgerne på alle politikkområder, inkludert sosial sikkerhet, og støttes av så vel nasjonale som lokale myndigheter. En rekke lobbyorganisasjoner, slik som *the Child Poverty Action Group*, *Low Pay Unit* og pressgruppen for boligspørsmål *Shelter*, søker aktivt å påvirke utviklingen av sosialpolitikken (Ditch og Roberts, 2002).

### 3.4 Aktiviseringsprogrammer for stønadsmottakere

«*New Deal*»-programmene er skapt for å koordinere politikk og forvaltning som har til hensikt å forbedre folks muligheter i arbeidslivet. Målene er å få folk i arbeid, forbedre utsiktene til å forbli i arbeid og utvikle seg, og å forbedre mulighetene til ansettelse for stønadsmottakere som ønsker å arbeide. Programmene virker på den måten at de setter enkeltmennesker i stand til å ta kontroll over eget liv, da man erkjenner at arbeid er grunnlaget for uavhengighet og selvfølelse. At folk gjøres i stand til å bli mer aktive og mer produktive samfunnsmedlemmer er bedre for enkeltmenneskene og det er på lang sikt også billigere for landet enn å utbetale ytelser til dem. Disse målsetningene

bidrar til redusert arbeidsledighet og redusert sosial utstøtning. Utformingen av New Deal tar sikte på:

- å få visse kategorier stønadsmottakere raskere ut i arbeidslivet
- å oppmuntre arbeidsgivere til å rekruttere arbeidsledige
- å forbedre arbeidsferdigheter, erfaring, kvalifikasjoner, motivasjon, selvfølelse og ferdighetene som arbeidssøker
- å opprettholde effektiv arbeidssøking
- å gjennomføre politikken gjennom mekanismer som er skreddersydd for enkeltindividenes vilkår og behov på en profesjonell, virksom og kostnadseffektiv måte, gjennom effektivt lokalt samarbeid, som sikrer likestilling og er til fordel for både samfunnet og miljøet
- å sikre at mottakere av *Job Seeker's Allowance*, i alle de kategoriene som dekkes av *New Deal*, er kjent med, og oppfyller sine forpliktelser.

(Ditch og Roberts, 2000)

Det er fem «*New Deal*»-programmer, som tar sikte på forskjellige målgrupper, og som krever stønadsmottakernes obligatoriske eller frivillige deltagelse, avhengig av hvilken gruppe de tilhører:

1. *New Deal for the Young Unemployed*. En obligatorisk ordning rettet mot arbeidsledige stønadsmottakere mellom 18 og 25. Det gis intensiv, personlig karriererådgivning og bistand, etterfulgt av ett av tre alternativer for arbeidserfaring og trening: arbeid i frivillig sektor, arbeid i *the Environment Task Force*, samt fulltids utdanning og trening.
2. *New Deal 25 plus*. En obligatorisk ordning rettet mot stønadsmottakere som er 25 år og eldre, som har vært arbeidsledige i mer enn to år. (I noen områder er det, som et prøveprosjekt, tilstrekkelig med 12-18 måneders arbeidsledighet.) Ordningen består av en periode med intensiv omskoleing, etterfulgt av henvisning til trening eller praksisplasser.
3. *New Deal for Lone Parents*. En (tidligere) frivillig ordning rettet mot enslige forsørgere hvis yngste barn er i «*primary school*»-alder (fra 5 til 11), men den kan også benyttes av andre. Det tilbys personlig rådgivning og assistanse, samt et begrenset budsjett for trening med tilhørende barnetilsyn. Fra april 2002 er det obligatorisk for *alle* enslige forsørgere som mottar *Income Support* å delta på jevnlig «arbeidsfokuserende» samtaler. I alle *Jobcentre Plus* distrikter vil det være en koordinator som vil bistå med å organisere barnetilsyn for enslige forsørgere (Working Brief, May 2002).
4. *New Deal for Disabled People*. En ny frivillig ordning rettet mot alle uføre eller syke stønadsmottakere i arbeidsfør alder. Det tilbys personlig rådgivning og assistanse, og man arbeider for å bedre arbeidsgivernes oppfatning av det å ha funksjonshemmede ansatte.
5. *New Deal 50 plus*. Et frivillig program for folk som er 50 år eller eldre som har mottatt *Jobseeker's Allowance*, *Incapacity Benefit*, *Severe Disablement Allowance* eller *Income Support* i mer enn seks måneder, og deres forsørgede livsledsagere. De som er registrert med *National Insurance and Incapacity Benefit Credits* for mer enn seks måneder kan også være berettiget til å delta. Programmet består av *Employment Credit* (en ukentlig skattefri ytelse som kommer til utbetaling når man går ut i arbeid), et treningstilskudd og en rekke forskjellige former for bistand fra en personlig rådgiver.

*New Deal* programmene forvaltes av de lokale *Jobcentre Plus*-kontorene gjennom «personlige rådgivere» (som for øyeblikket er under opplæring). Disse

står i jevnlig kontakt med arbeidssøkerne og gir dem råd om muligheter på arbeidsmarkedet. De personlige rådgiverne arbeider også tett opp mot arbeidsgivere, for å sikre at de rekrutterer arbeidssøkende med passende ferdigheter. En «mentortjeneste» er tilgjengelig for deltagerne i *New Deal for Young People*, *New Deal for 25+* og *New Deal for Lone Parents*.

*Jobcentre Plus* tilbyr også «arbeid lønner seg»-beregninger til et begrenset gruppe klienter, særlig til enslige foreldre som deltar i *New Deal for Lone Parents*. Denne tjenesten kan bli gjort til en del av det fast tilbudet til *Jobcentre Plus*, sammen med en særskilt hurtig behandlingsmåte for krav om *Tax Credits* (som også bare er tilgjengelig for enslige forsørgere i dag). Dette skulle sette *Jobcentre Plus* i stand til å gjøre overgangen til *in-work benefits* lettere for de fleste av klientene (Working Brief, May 2002).

Andre «welfare to work»-relaterte ordninger er (Working Brief, February 2002):

*New Deal Adviser Discretion Fund*: *New Deal* rådgivere kan gi bidrag på opp til £300 til anskaffelse av det som måtte trenge for å hjelpe noen til å få en jobb, eller - dersom de er tilbudt en jobb - for å hjelpe dem til å ta i mot tilbudet.

*New Deal Innovation Fund*: Mulighet til å søke om støtte til forslag som i vesentlig grad kan forbedre måten *New Deal* fungerer - spesielt ved å få flere av deltagerne til å komme i arbeid og få en karriereutvikling.

*Public Service Agreements*: Mot å inngå en avtale med departementene om en rekke målsetninger (for eksempel å øke andelen av de som er i arbeid innen visse vanskeligstilte grupper i visse områder), kan lokale myndigheter få adgang til mer fleksibel bruk av ressurser.

*National Employment Panel*: Opprettet i 2001, og erstattet den tidligere *New Deal Task Force* som ga råd til ministre i *Department of Employment and Education* i den forrige Regjeringen. Panelet er sammensatt av sentrale skikkelser fra ledende virksomheter i Storbritannia, samt overordnede personer innen utdanning, samfunnsorganisasjoner og fagforeninger. Oppgaven er å gi ministrene råd vedrørende programmene innen *New Deal* og *Welfare to Work*.

Man driver fortløpende forsøk på og evaluering av ytterligere reformer i velferdssystemet. (For eksempel: *Workforce Development* - en forsøksordning som tar sikte på å hjelpe de med lavt ferdighetsnivå, *SetUp* - en forsøksordning som tar sikte på å få de det er vanskeligst å hjelpe inn i vedvarende arbeid gjennom vernede stillinger, *Employment Zones* - en ordning som er ment å gi nye, kreative løsninger for å hjelpe folk ut i arbeid, lokalisert til 15 områder i landet med sterk konsentrasjon av arbeidsledige).

Sammen med et stigende arbeidsmarked har programmene innen *Welfare to Work* allerede oppnådd betydelige resultater. *The New Deal for Young People* har hjulpet over 338.000 mennesker ut i arbeid, *the New Deal 25+* hjalp over 78.000 og *the New Deal for Lone Parents* hjalp over 100.000 mennesker ut i arbeid. Antallet arbeidsledige ble redusert fra 1,8 millioner i 1998 til under 1,5 millioner i 2002. I 2001 var antallet av de som var arbeidsledige og mottok *Jobseeker's Allowance* under en million for første gang siden 1975. De fleste som blir arbeidsledige kommer seg rask tilbake i arbeid, 60 prosent innen tre måneder og over 75 prosent innen 6 måneder (DWP 2002)

### Kilder

Cochrane, A. (1999) «Central-Local relations», in Alcock, P., Erskine, A. and May, M. (eds) (1999) *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell.

Department for Work and Pensions (2002) Departmental Report (forthcoming).

Department of Social Security (1998) *New Ambitions for our Country: A New Contract for Welfare*. Cm. 3805. London: The Stationery Office.

Department of Social Security (1999) *Opportunity for All: Tackling poverty and social exclusion*, First Annual Report, Cm 4445, London: HMSO.

Ditch, J. and Roberts, E. (2000) «Integrated approaches to active welfare and employment policies: Coordination of activation policies for minimum income recipients», Report for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Evans, M. (2001) «Welfare to work and the organisation of opportunity, Lessons from abroad», Case report 15, ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion.

Working Brief (June 1999), Issue 105, Unemployment Unit & Youthaid.

Working Brief (October 2001), Issue 128, Centre for Economic & Social Inclusion.

Working Brief (February 2002), Issue 131, Centre for Economic & Social Inclusion.

Working Brief (May 2002), Issue 134, Centre for Economic & Social Inclusion.

### Organiseringen av den sosiale sikkerhet og arbeidsmarkedstjenesten i Nederland

---

Professor Wim van Oorschot  
Tilburg universitetet

#### Sammendrag

Siden begynnelsen av 1990-årene, etter at det sosiale sikkerhetssystemet ble omstrukturert, har administrasjonen av den sosiale sikkerhet og arbeidsmarkedstjenesten stått høyt oppe på den nederlandske sosialpolitiske dagsorden.

I de senere år har den rollen som arbeidslivets parter tradisjonelt har spilt i den nederlandske Arbeidstakerforsikringen (arbeidsledighet, uførhet og sykdom) blitt redusert. Det har funnet sted en rekke større, ganske kompliserte organisatoriske endringer på området. De viktigste endringene - i kraft fra og med 2002 - er:

- Administrasjonen av ytelser fra *Arbeidstakerforsikringen* (premieinnbetaling, vurdering av krav og utbetaling) er sentralisert i en fullt ut offentlig tjeneste underlagt Sosialdepartementet, mens reintegrering i arbeidslivet av stønadsmottakere med arbeidsplicht, samt andre arbeidsledige, er fullt ut privatisert. Private virksomheter (privatiserte deler av tidligere arbeidskontor, private arbeidssentra og nye virksomheter opprettet med henblikk på dette markedet) selger sine «klient-integreringsprodukter» til stønadsadministrasjonen.
- På policy- og klientnivå er nå arbeidsmarkedstjenesten og stønadssiden



kombinert. Et nasjonalt *Råd for arbeid og inntekt* skal opprettes for kombinert policy-utvikling, og klientenes «inngangsdør» til det offentlige stønadssystemet og til det private reintegrasjonssystemet er kombinert i nylig opprettede regionale *Sentra for arbeid og inntekt (CWI)*.

Det har ikke funnet sted endringer i administrasjonen av Folkeforsikringen. Disse ordningene administreres fortsatt av det halvoffentlige (ikke-statlige) Trygdestyret (SVB).

Sosialstønad, for dem som ikke oppfyller vilkårene for rett til trygd og som ikke har tilstrekkelige midler, har tradisjonelt blitt administrert av den kommunale sosialtjenesten. Slik vil det fortsatt være, men sosialtjenesten må samarbeide med CWI-ene (inntak av nye klienter gjennom CWI-ene), og klientintegreringen er (delvis) kjøpt av private virksomheter.

De tradisjonelle regionale arbeidskontorene har blitt delt opp: én del (inntak, rådgivning og administrering av arbeidsledige) utgjør kjernen av de offentlige CWI-ene, den andre delen (arbeidsformidling og reintegrering) er privatisert og må konkurrere med andre private integrasjonsvirksomheter.

### Rapporten

- *Del 1* En kortfattet beskrivelse av det nederlandske sosiale sikkerhetssystemet
- *Del 2* En kortfattet oversikt over reformen i stønadssystemet, og over de regionale arbeidskontorenes rolle (Offentlig arbeidsmarkedstjeneste)
- *Del 3* Konklusjoner

### Del 1 Ytelser fra det nederlandske sosiale sikkerhetssystemet

Det nederlandske sosiale sikkerhetssystemet inneholder følgende ordninger:

For det første de såkalte Folkeforsikringen, som dekker alder (AOW), etterlatte (ANW), samt arbeidsuførhet for unge (WAJONG) og selvstendige næringsdrivende (WAZ). Disse nasjonale trygdeordningene er alle obligatoriske, avgiftsbaserte og ikke-behovsprøvde ordninger, som alle borgere har rett til. Lønsmottakere og selvstendig næringsdrivende betaler en avgift som er proporsjonal med total inntekt, mens ytelsene til livsopphold er like for alle (for øvrig på samme nivå som den lovbestemte minstelønnen).

For det andre den såkalte Arbeidstakerforsikringen, som dekker arbeidsledighet (WW), arbeidsuførhet (WAO) og sykdom (ZW).<sup>42)</sup> Disse ordningene er også obligatoriske, avgiftsbaserte og ikke-behovsprøvde, men forbeholdt arbeidstakere. Avgiftene betales som en prosent av inntekten, mens ytelsene er inntektsrelaterte, med unntak for de som ikke har opptjent rettigheter over et visst nivå, og som derfor får en minste ytelse.

For det tredje finnes sosialstønad, som et sikkerhetsnett for alle statsborgere som ikke oppfyller trygdeordningenes inngangsvilkår, og som ikke har tilstrekkelige midler å leve av. Sosialstønad er ikke-avgiftsbasert, og finansieres gjennom det generelle skattesystemet. Stønaden er behovsprøvd, med

<sup>42)</sup> Sykepenger (ZW) har stort sett blitt privatisert, dvs. erstattet med en lovbestemt plikt for arbeidsgivere til å fortsette å betale lønn til en syk arbeidstaker det første sykeåret. Etter dette året blir sykelønnen erstattet av uføreytelser. ZW eksisterer imidlertid fortsatt for en liten kategori arbeidstakere, som vikarbyrå-arbeidere og gravide arbeidstakere.

vurdering av formue og inntekt av så vel søker som livsledsager. Ytelser gis opp til livsoppholdsnivå.

## **Del 2 Administrasjon av stønader og reintegrering**

På 1990-tallet var administrasjonen av Arbeidstakerforsikringen, Folkeforsikringen og sosialstønad separert. Sosialstønad ble administrert av den kommunale sosialtjenesten, Folkeforsikringen ble administrert av det halvoffentlige (ikke-statlige) Trygdestyret (SVB), og Arbeidstakerforsikringen ble administrert av halvoffentlige trygdebyråer (UVI - etablert i 1995), hvor partene i arbeidslivet satt i styret. Arbeidsmarkedstjenester (reintegrering, trening, rådgivning, arbeidsformidling, etc.) ble ytt av de offentlige regionale arbeidskontorene. For mottakere av sosialstønad var det imidlertid en rekke spesielle reintegrasjonsordninger, som ble administrert av den kommunale sosialtjenesten.

Ansvarsfordelingen som er beskrevet ovenfor var resultatet av tidligere restruktureringer, og har nylig blitt endret nok en gang.

I denne delen vil vi kort beskrive den institusjonelle utviklingen med hensyn til kommunal sosialtjeneste, arbeidskontor og trygdebyråer, og vi vil vise hvordan alle tre har blitt knyttet tettere sammen fra og med 2002, og at det nå er en ny fordeling mellom offentlige og private oppgaver.

### *2.1 Kommunal sosialtjeneste (sosialstønad til arbeidsledige og spesielle reintegrasjonsordninger)*

Den kommunale sosialtjenesten administrerer sosialstønad og spesielle reintegrasjonsordninger for sine klienter. Sistnevnte inkluderer *Garantert arbeid for unge* (JWG - som innebærer at ungdom som kommer rett fra utdanning og ikke har opparbeidet rettigheter til ledighetstrygd, skal bli tilbudt jobb i ideelle organisasjoner) og subsidierte midlertidige jobber i ideelle organisasjoner. Nye klienter kommer til den lokale sosialtjenesten, har et inntaksintervju, gis informasjon og et søknadsskjema, og kommer tilbake et par dager senere med skjemaet i utfylt stand. Stønad bli beregnet og utbetalt av sosialtjenesten fra inntaksdagen. Stønadsvedtak fattes i et team av sosialarbeidere. Registrerte klienter må personlig levere månedlige revurderingsskjemaer. Hvis skjemaet ikke leveres, stanses stønaden. Revurderingen omfatter endringer i situasjonen og hvor aktiv vedkommende har vært som arbeidssøker.

Etter inntaket måles klientens «avstand til arbeidsmarkedet». Avhengig av avstanden er forskjellige reintegrasjonsordninger tilgjengelig. For hver klient settes det opp en individuell reintegrasjonsplan. Det er flere muligheter: spesialiserte ordninger for sosialstønadmottakere, forskjellige tjenester ytt av arbeidskontor og -virksomheter (inkludert trening og utdanning), en rekke reintegrasjonsordninger i kommersiell sektor og forskjellige typer frivillig arbeid.

Siden stønadsordningen ble innført i 1965 har det ikke funnet sted vesentlige endringer i administrasjonsmåten.

### *2.2 Regionale arbeidskontor (reintegrering)*

Arbeidsformidling og rådgivning for arbeidssøkende ble tradisjonelt utført av offentlige arbeidskontor (som var underlagt Sosialdepartementet). Disse hadde også en «dørvokter»-funksjon i forhold til trening og utdanning. I tillegg

førte kontorene et nasjonalt register over arbeidsledige. Registrering på et arbeidskontor var en nødvendig forutsetning for rett til arbeidsledighetstrygd eller reintegrasjonsordninger. Etter statlige myndigheters oppfatning var det på slutten av 1980-årene stort sett slik at arbeidskontorene «skummet fløten», dvs. konsentrerte seg om de «beste» arbeidsledige, og lot være å hjelpe de langtidsledige. Siden begynnelsen av 1990-tallet har arbeidskontorene forsøkt å forbedre effektiviteten. Partene i arbeidslivet fikk innflytelse og ansvar i arbeidskontorenes styrer i 1991, basert på en tanke om at dette ville forplikte dem sterkere til en rettferdig og effektiv tilpassing av tilbud og etterspørsel. Resultatene av dette var skuffende, hvilket i 1996 tvang arbeidskontorene til å vie problematiske grupper arbeidsledige mer oppmerksomhet. Fra da av er det også forventet av dem at de samarbeider med andre aktører på dette forholdsvis komplekse feltet. Den viktigste av disse andre aktørene er den kommunale sosialtjenesten, som er ansvarlig for reintegreringen og aktiviseringen av sosialstønadsmottakere (de fleste av disse er langtidsledige). En annen viktig aktør er trygdebyråene (UVI-ene), som tidligere kun innkrevde trygdeavgift og utbetalte stønad, men som ble gitt ansvaret for aktiviseringen og reintegreringen av klientene sine tidlig på 1990-tallet. Disse tre aktørene forventes å samarbeide i de nylig opprettede regionale Sentra for arbeid og inntekt (CWI). Det tradisjonelle arbeidskontoret har blitt delt opp i en offentlig del, som utgjør kjernen av CWI-ene, og en privat del, som opptrer som en kommersielt drevet reintegrasjonsvirksomhet. CWI-ene vurderer arbeidslediges rett til ytelser (sosialstønad eller trygd), i tillegg til å vurdere klientens «avstand til arbeidsmarkedet», som - som nevnt ovenfor - leder frem til individuelle reintegrasjonsplaner. Gjennomføringen av slike planer kjøpes fra private reintegrasjonsvirksomheter.

Den kommunale sosialtjenesten vil fortsatt ha ansvaret for de spesielle reintegrasjonsordningene for sosialklienter.

### *2.3 Trygdebyråer (Arbeidernes forsikringer, reintegrering)*

Endringer i administrasjonen av trygdeordningene i løpet av 1990-tallet vedrørte hovedsakelig Arbeidstakerforsikringen, og var forårsaket av det store antall personer som krevde uføreytelser, og det nye fokuset på aktivisering av arbeidsledige. I denne delen vil vi beskrive og kommentere utviklingen på 1990-tallet, samt de endringene som Regjeringen nylig gjennomførte. Vi starter imidlertid med en oversikt over organiseringen av Arbeidstakerforsikringen siden 1952. På den måten kan endringene på 1990-tallet forstås bedre, i og med at 1952-strukturen besto frem til 1990-tallet.

#### *Historie*

I 1952 ble Arbeidstakerforsikringen (WW, WAO og ZW) administrert av bransjeforeninger. Representanter for arbeidsgiverne og arbeidstakerne i de forskjellige industribransjene satt i styrene for sine respektive bransjeforeninger. De kunne enten selv administrere trygdeordningene, eller delegere oppgaven til Det felles administrasjonskontor (GAK). Styrene var forent i Bransjeforeningsunionen (FBV). FBV ble også styrt av arbeidsgivere og arbeidstakere. En av FBVs hovedaktiviteter var å koordinere administrasjonen av Arbeidstakerforsikringen. Trygderådet (SVR) førte tilsyn med aktivitetene til FBV og bransjeforeningene. SVR ble styrt av arbeidsgiverne, arbeidstakerne og uavhengige medlemmer. De to førstnevnte gruppene hadde flertall. Øverst satt

Sosial- og arbeidsministeren, som imidlertid svært sjelden brukte sin myndighet til å gi direktiver til trygdeadministrasjonen.

I 1993 konkluderte en undersøkelseskommissjon nedsatt av parlamentet (ledet av parlamentsmedlemmet herr Buurmeijer) med at den måten bransjeforeningene, dvs. arbeidsgiverne og arbeidstakerne, hadde administrert Arbeidernes uførhetsforsikring (WAO) hadde medført et alt for høyt antall stønadsmottakere. Videre konkluderte kommisjonen med at SVRs tilsyn hadde sviktet. Delvis, ble det sagt, skyldtes dette at i institusjonshierarkiet førte arbeidsgiverne og arbeidstakerne tilsyn med og kontrollerte seg selv.

I den påfølgende debatten om kommisjonens funn og anbefalinger, vedtok parlamentet å innføre:

- en uavhengig tilsynsstruktur
- regionsvis, og ikke bransjevis, administrasjon av *Arbeidstakerforsikringen*
- regionalt samarbeid mellom stønads- og arbeidsmarkedstjenesten, inkludert den kommunale sosialtjenesten og regionale arbeidskontor («ett-stopp»-frontkontor)

Forholdsvis kort tid etter debatten materialiserte parlamentets ønsker seg i ny lovgivning. I 1995 vedtok parlamentet en ny Lov om organiseringen av trygden (OSV 1995). To år senere ble denne loven erstattet av en ny lov (OSV 1997), som så ble etterfulgt av enda en ny lov i 2001 (OSV 2001). Denne loven forsøkte å regulere og strukturere administrasjonen av Arbeidstakerforsikringen for det neste århundre. Den skulle også fullføre den planlagte fullstendige privatiseringen av administrasjonen av Arbeidstakerforsikringen. Sommeren 2001 presenterte imidlertid Regjeringen overraskende nok nye synspunkter, og justerte planene sine. Her vil vi drøfte hovedtrekkene i de tre lovene, samt de nye synspunktene.

### *Lovreformen 1995*

I OSV 1995 ble SVR omdannet til Trygdetilsynsstyret (CTSV). Styret i CTSV består av tre uavhengige medlemmer. Deres hovedoppgave er å føre tilsyn med legitimiteten og effektiviteten til trygdeadministrasjonen og om nødvendig gi korrektiver. Andre oppgaver som tidligere ble utført av SVR, slik som koordinering, regulering og rådgivning ble overført til det nye (men midlertidige) Institutt for koordinering og justering (TICA). Styret i TICA er sammensatt av et likt antall arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentanter, med en uavhengig leder, utnevnt av Regjeringen. I realiteten erstatter TICA Bransjeforeningsunionen (FBV).

Bransjeforeningene, som fortsatt ble kontrollert av arbeidsgivere og arbeidstakere, fikk ikke lenger lov til selv å administrere Arbeidstakerforsikringen. Bransjeforeningene ble skilt ut fra administrasjonen, som ble omorganisert til såkalte «trygdebyråer» (UVI). Bransjeforeningene hadde fortsatt ansvaret for forsikringene, men personlige bånd mellom bransjeforeningene og UVI-ene ble forbudt. Bransjeforeningene ble dessuten pålagt å samarbeide med arbeidskontorene. Lederen av TICA må stimulere til en regional administrering av trygden og arbeidsmarkedstjenesten.

Historisk sett har bransjeforeningene og deres administrasjon hatt både offentlige og private oppgaver. Førstnevnte dreide seg om Arbeidstakerforsikringen, og sistnevnte dreide seg for eksempel om supplerende tjenestepensjoner og -stønader. De nye trygdebyråene har imidlertid ikke lov til å utføre pri-

vate oppgaver. Bransjeforeningene ville dermed miste sine private oppgaver, siden de ikke hadde et administrativt organ til sin disposisjon. Som en reaksjon ble det opprettet holdingselskaper, som ble delt opp i to hoveddeler, A og B. A-delen inneholder UVI-ene og håndhever de offentlige pliktene. B-delen administrerer trygdestyrenes private oppgaver, utvidet med for eksempel private forsikringer, informasjonstjenester og arbeidsformidling. Samarbeidet mellom A- og B-delen er strengt regulert av Regjeringen. Et absolutt skille mellom de (personlige) data og de økonomiske midlene i den private og den offentlige delen er et av hovedvilkårene. Det må på denne måten sikres at offentlige penger ikke benyttes til private formål.

UVI-ene anser denne delingen som et hinder for å yte «full-tjenestepakke», og som en årsak til høyere administrasjonskostnader og ineffektivitet. I tillegg til tendensen til å opprette holdingselskaper, er det en trend i retning av sammenslåing av holdingselskapene og allianser mellom holdingselskaper og private (forsikrings-) selskaper. I 2001 var det bare fem holdingselskaper igjen, som hvert inneholdt ett trygdebyrå eller UVI.

#### *Lovreformen 1997*

To år senere, i OSV 1997, ble bransjeforeningene avskaffet. Dette innebar et viktig neste skritt i reduksjonen av den innflytelse partene i arbeidslivet hadde på det sosiale området. De offentlige oppgavene til bransjeforeningene ble tatt over av Det nasjonale trygdeinstituttet (LISV - oppfølgingen av det midlertidige TICA). Styret i LISV utgjøres av arbeidsgivere, arbeidstakere, uavhengige medlemmer og en uavhengig leder. LISV er tillagt administrasjonen av Arbeidstakerforsikringen, gjennom kontrakter med trygdebyråene (UVI). Såkalte sektorråd (råd med arbeidsgivere og arbeidstakere fra den aktuelle bransjen) gir LISV råd og sørger for å ivareta interessene til den bransjen de representerer.

LISV er også gitt et koordineringsansvar i forhold til administrative oppgaver. Denne koordineringen er særlig viktig med hensyn til den medisinske/ergonomiske vurderingen av arbeidsuførheten. Blant annet er LISV også ansvarlig for å bedre samarbeidet mellom byråene og andre aktører på feltet, slik som den kommunale sosialtjenesten og arbeidskontorene.

Med tanke på slikt samarbeid er det opprettet Sentra for arbeid og inntekt (CWI).

#### *Lovreformen 2001*

Underveis mot neste organiseringslov, OSV 2001, hadde den nederlandske Regjeringen til hensikt å privatisere UVI-ene fullt ut, med det mål å redusere administrasjonskostnadene og oppnå mer konkurranse mellom byråene, for eksempel på reintegrasjonsfeltet. Imidlertid skulle vedtak i uførhets- og arbeidsledighetssaker forbli et offentlig ansvar. Særlig slike avgjørelser som inneholder et sterkt skjønnselement, slik som vurdering av selvforskyldt arbeidsledighet, ilegging av bøter og misbruksbekjempelse. Disse oppgavene vil bli utført på et regionalt nivå (hvor de planlagte private UVI-er må samarbeide med den offentlige administrasjonen). På denne måten ville de offentlige oppgavene bli fjernet fra A-delen av holdingselskapene og en oppdeling mellom den offentlige og den private delen ville ikke lenger være nødvendig.

Således ville UVI-ene bli private trygdeaktører som kun håndhevet offentlige oppgaver som ikke inneholdt noe skjønnselement. For eksempel utbetaling av ytelser, verifisering av daglig inntekt, reduksjon i arbeidstid og forsikringsplikt. Det er viktig å merke seg at denne nye typen UVI ville være ansvarlig for reintegreringen av uføre og arbeidsledige. Dette kunne UVI-ene enten gjøre selv, eller de kunne sette det ut til private organisasjoner. Som et insentiv ville Regjeringen tilby UVI-ene en bonus for vellykkede reintegreringer. Det skulle også gjøres lettere for nye UVI-er å komme inn på markedet. Nykommerne ville imidlertid trenge tillatelse fra Sosial- og arbeidsdepartementet. Videre ville store virksomheter (100 arbeidstakere eller mer) og bransjer få anledning til å inngå kontrakter med byråer, vedrørende administrasjonen av Arbeidstakerforsikringen for sine ansatte.

Regjeringen forventet at disse endringene ville stimulere til konkurranse mellom byråene og øke reintegreringen av arbeidsledige og uføre.

### *2001-planen*

I stedet for å implementere OSV 2001 fullt ut, vedtok imidlertid Regjeringen i 2001 en ny plan, som ble implementert fra og med 2002.

De fem gjenværende UVI-ene er nå sentralisert i et offentlig, nasjonalt Administrativt organ for arbeidstakerforsikringen (UWV). Partene i arbeidslivet står fullstendig utenfor på dette nivået. Dette gjelder nå også for CWI-ene. Partene i arbeidslivet protesterer imidlertid sterkt mot dette.

Regjeringen forklarer i planen at i den strukturen det ble lagt opp til i OSV 2001 ville det oppstå komplekse byråkrati- og kompetanseforhold mellom offentlige og private byråer og offentlige og private oppgaver, og at det uansett ville være et problem med bruk av offentlige midler og informasjon for private formål i UVI-ene. Sentralisering av UVI-ene i ett offentlig organ er den endelige løsningen på dette problemet.

Reintegrering vil skje gjennom CWI-ene, som vil kjøpe integrasjonstjenester fra private virksomheter.

Den nåværende strukturen i administrasjonen av den nederlandske Arbeidstakerforsikringen og reintegrering er som følger:

Rådet for arbeid og inntekt (RWI) analyserer utviklingen på områdene trygd, arbeidsmarked og reintegrering, og gir Sosialdepartementet årlige råd om adekvat politikk. Det utvikler kriterier for fordeling av reintegrasjonsbudsjettet, vurderer nye reintegrasjonsprosjekter og betaler ut reintegrasjonssubsidier. Rådet er sammensatt av representanter for partene i arbeidslivet og kommunene, og vil ha en uavhengig leder.

*Det administrative organ for Arbeidstakerforsikringen (UWV) administrerer Arbeidstakerforsikringen. UWV innkrever forsikringspremier, vurderer krav og utbetaler ytelser. Det er også ansvarlig for reintegreringen av arbeidsledige. På forespørsel fra partene i arbeidslivet har UWV anledning til å administrere supplerende tjenestepensjoner og -stønader. UWV er et offentlig organ underlagt Sosialdepartementet, med et lederteam og et styre av uavhengige eksperter.*

### *Kommunene*

Den kommunale sosialtjenesten administrerer sosialstønad, og reintegringen av sine klienter.

Det nasjonale institutt for arbeid og inntekt (LIWI) styrer og kontrollerer de regionale Sentra for arbeid og inntekt. Det gir Sosialdepartementet råd vedrørende administrative aspekter av planlagte endringer. På samme måte som UWV er LIWI et offentlig organ, med et lederteam og et styre av uavhengige eksperter.

Sentrene for arbeid og inntekt (CWI) vil for alle arbeidsledige og uføre arbeidstakere, sosialklienter og andre arbeidsledige være første møtepunkt med stønads- og reintegrasjonssystemene. CWI vurderer stønadskrav og måler «avstanden til arbeidsmarkedet». Klienter med meget kort avstand (dvs. de som ikke har spesielle svakheter, og som har gode muligheter på arbeidsmarkedet) vil bli reintegrert av CWI. For alle andre vil det bli satt opp individuelle reintegrasjonsplaner, og klientene vil bli overført til UWV (de som har rett til arbeidsledighets- eller uføreytelser) eller til den kommunale sosialtjenesten (de som har rett til sosialstønad for arbeidsledige) for utbetaling av ytelser og gjennomføring av reintegrasjonsplanen. Sistnevnte vil UWV og sosialtjenesten stort sett kjøpe av private reintegrasjonsvirksomheter.

Sosialtjenesten, UWV og private virksomheter vil bli oppfordret til å ha personell tilgjengelig på CWI-kontorene. CWI tar over visse funksjoner fra de regionale arbeidskontorene, hovedsakelig de som angår rådgivning og stønad til arbeidsledige. Arbeidskontorenes arbeidsformidlingsaktivitet vil bli privatisert.

### *Regionale plattformer*

Det vil bli oppfordret til etablering av Regionale plattformer, hvor kommunene, reintegrasjonsvirksomhetene, CWI, UWV og partene i arbeidslivet kan møtes og diskutere relevante emner, koordinere aktiviteter og fellesprosjekter, øke tilgjengeligheten i arbeidsmarkedet osv.

### *Tilsyn*

Trygdetilsynsstyret (CTSV) vil føre tilsyn med at LIWIs, CWI-enes og UWVs administrasjon av forsikringsordningene er adekvat og effektiv. Sosialdepartementet fører tilsyn med sosialstønad. Regjeringens seneste forslag er å avvikle CTSV og overføre dets oppgaver til departementet.

### **Del 3 Konklusjoner**

1. Ytelse av stønad fra den nederlandske Arbeidstakerforsikringen har blitt mer sentralisert. Den rolle arbeidslivets parter tidligere har spilt, er redusert.
2. På administrativt nivå er stønadssystemet gjort fullt ut offentlig, mens reintegrasjonssystemet er gjort fullt ut privat.
3. Stønadssystemet og reintegrasjonstjenesten er integrert på policy- og klientnivå.
4. På klientnivået er det opprettet «ett-stopp»-Sentra for arbeid og inntekt.
5. På policy-nivået vil det bli opprettet et Råd for arbeid og inntekt.
6. Den kommunale sosialtjenesten vil fortsatt ha en sentral rolle i administra-

sjonen av sosialstønad og reintegrering av sosialklientene. Sosialtjenesten vil bli forbundet med CWI-ene, som vil stå for inntaket av klienter, og sette opp individuelle reintegrasjonsplaner.

7. Reintegrering av arbeidsledige er en vekstnæring i Nederland. LIWI selger reintegrasjonskontrakter på offentlige auksjoner.

