



JØRN RATTSØ
 Professor i samfunnsøkonomi ved NTNU.
 Ledet det regjeringsoppnevnte utvalget

LARS WILHELMSEN
 Prosjektleder i Sosialdepartementet.
 Var sekretariatsleder for utvalget

NOU 2004:13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Et regjeringsoppnevnt utvalg foreslår i NOU 2004:13 en ny organisering av de oppgavene som i dag løses av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene. Dagens organisering gir manglende kraft i gjennomføringen av arbeidslinjen og fører til at mange brukere opplever seg som kasteballer mellom etatene. Det bidrar til at en stor del av befolkningen i yrkesaktiv alder er i en passiv stønadssituasjon. Utvalget mener det er et klart reformbehov og har utredet alternative løsninger. Utvalget foreslår en ny organisering etter hovedoppgaver, spesielt at det etableres en ny statlig etat for arbeid og inntekt som samler ansvaret for tjenester og stønadsordninger knyttet til arbeid og redusert eller manglende arbeidsevne. Det vil gi samling av stønadsordninger som uføretrygd, sykepenges og dagpenger, tjenester som arbeidsmarkeds- og utføringstiltak og virkemidlene knyttet til avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Det foreslås at kommunene beholder ansvaret for økonomisk sosialhjelp, samtidig som det innføres en ny statlig arbeidssøkerstønad som bringer sosialklienter som er aktuelle for arbeidsmarkedet eller for arbeidsrettede tiltak over til den nye etaten. Pensjoner, helserefusjoner mv. foreslås organisert i egen pensjonsetat. Sentrale utfordringer i valg av løsning er grensesnittet mot kommunene og sosialhjelpen og delt eller samlet organisering av de arbeidsrettede og pensjonsrettede oppgavene.

BAKGRUNN

Arbeids- og velferdsforvaltningen, representert ved Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, utgjør kjernen i den norske velferdsstat. Etatene ivaretar det offentlige ansvaret knyttet til inntektssikring, arbeid og sosiale tjenester.

Dagens institusjoner har vokst fram fra ulike historiske ordninger, som i dag gir et overlappende ansvar for viktige deler av velferdspolitikken. Overlappingen gir dårlig måloppnåelse og ressursutnyttelse og brukerne opplever et fragmentert system. Sentralt står at aktive tiltak for ordi-

nære og yrkeshemmede arbeidssøkere er organisatorisk atskilt fra store stønadsordninger for mange i yrkesaktive alder, som sykepengene, uføretrygd og sosialhjelp.

I tillegg står velferdsstaten overfor nye utfordringer som krever nye svar. Befolkningens alderssammensetning vil endre seg vesentlig i årene framover, og den yrkesaktive del av befolkningen får en sterkt økende forsøringsbyrde. Det gir økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester og et press på knappe arbeidskraftressurser. I dag er om lag 700 000 personer i yrkesaktiv alder til enhver tid midlertidig eller varig borte fra arbeidslivet samtidig som de mottar inntektsstønad fra det offentlige. Både av hensyn til den enkelte og for å utvikle en robust velferdsstat, bør en større del av arbeidsstyrken inn i aktivt arbeid. Utvalget ser det som en hovedutfordring å organisere forvaltningsapparatet bedre for å gjennomføre arbeidslinjen i velferdspolitikken.

FAGLIGE UTFORDRINGER

Organisering er åpenbart bare ett av flere virkemidler for å styrke arbeidslinjen. David Ellwood ved Harvard-universitetet, som var sentral i Clintons velferdsreform, skiller mellom tre tiltak politikerne har til rådighet: økonomiske virkemidler, politisk budskap, og organisering. Både den faglige og den politiske oppmerksomhet har vært rettet mot de økonomiske virkemidlene, dvs. hvordan ledighetstrygd, arbeidsmarkedstiltak og trygdeordninger utformes. Ellwood (2003, s. 18) oppsummerer med at «administrative insentiver og det brede budskapet om forventninger og krav, både fra politisk hold og i samfunnet ellers, kan ha like mye å si for om folk arbeider, som økonomiske insentiver».

Her konsentrerer vi oss om organiseringen, og utvalget har tatt opp to store tema fra litteraturen om offentlig organisering. Det første gjelder arbeidsdelingen mellom stat og kommune, fiskal føderalisme. Det andre gjelder insentivene i ulike organisasjonsmodeller, prinsippal-agent-relasjoner. Innen tenkingen om fiskal føderalisme etableres det klare argumenter for desentralisering av ressursallokering (lokale kollektive oppgaver) og sentralisering av inntektsfordeling. Bekymringen for desentralisering av inntektsfordeling er at fiskal konkurranse kan lede lokale enheter til å begrense utjevningen. Kommuner vil gjerne tiltrekke seg rike husholdninger som bidrar til skatteinntektene og skyve fra seg fattige husholdninger som belaster budsjettet. Slik velferdskonkurranse vil svekke velferdsstaten. Det kan imidlertid argumenteres for at kommunene kan

utnytte lokalkunnskap i arbeids- og velferdspolitikken og at statlige reguleringer kan motvirke velferdskonkurransen. I praksis må man altså vurdere ønskeligheten av statlig regulert desentralisering av oppgavene. Et sentralt spørsmål her vil være kommunenes evne til å bære økonomisk risiko. Det vil være lite hensiktsmessig å ha et system hvor kommunene bestemmer over store stønadsordninger som staten må finansiere gjennom refusjon av påløpte utgifter.

Spørsmålet om administrative insentiver ved ulike former for offentlig organisering har stor interesse i nyere litteratur. Forvaltningsmodellen har tidligere vært helt dominerende, men har i en periode vært under nedbygging til fordel for fristilling og konkurranse med egne resultatenheter og tildels i egne selskaper. Prinsippal-agent-teori har motivert omorganiseringen med vekt på tydeliggjøring av insentiver og ansvar. Vi tolker nyere litteratur som en reaksjon mot overdreven bruk av sterke («high-powered») insentiver og en søken etter nye organisasjonsformer som ivaretar både politisk ansvar og balanserte insentiver. Oversiktsartikler som Dixit (2000) og Acemoglu et al. (2003) behandler problemene. Den offentlige debatten om sykehusene illustrerer disse spørsmål og viser at det er vanskelig å finne gode løsninger. Kort oppsummert tilsier denne litteraturen at oppgavene innen arbeids- og velferdspolitikken bør styres av en forvaltning nært det politiske ansvar, men at den også i betydelig grad vil kunne kjøpe tjenester utenfra. Litteraturen behandler også grad av spesialisering i organiseringen. Nyere bidrag om «oppdragsorienterte organisasjoner», spesielt Besley og Ghatak (2003), gir retningslinjer for organisering når mindre sterke insentiver er ønskelig. De legger vekt på at organisasjoner må ha tydelig og avgrenset oppdrag og at dette er viktig for rekruttering og motivasjon. Det tilsier at identifikasjon av hovedoppgaver er viktig for organiseringen.

ORGANISERING

Forvaltningen av ytelser og tjenester innen arbeid, trygd og sosiale tjenester er i dag organisert i tre etater som forvalter til sammen om lag 260 mrd. kroner og har over 15 000 årsverk. Halvparten av befolkningen er til enhver tid brukere av en eller flere av etatene. Aetat har ansvar for arbeidsformidling, og for kvalifisering av og ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Trygdeetaten forvalter stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken og som dekker livsløpet fra vugge til grav. Trygdeetatens har oppgaver på tre hovedområder; arbeid

og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester m.v. Sosialtjenesten er et kommunalt ansvar og har som hovedformål å fremme økonomisk og sosial trygghet. Kommunene fordeler sosialhjelp. Sosialhjelpen kan sies å være det nedre sikkerhetsnettet.

Grenseflater, ansvarsdeling og spesialisering mellom etatene gjør det nødvendig med samarbeid mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Dagens organisering bygger i stor grad på en samarbeidsdoktrine. Samarbeidsløsninger preger omfattende ordninger som intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, attføringsfeltet, og tiltaksplanen mot fattigdom. Samordningsforsøk foregår mange steder, spesielt samlokalisering og administrativt samarbeid om førstelinjen.

Mange land har gått fra ulike samarbeidsmodeller mellom gamle institusjoner og gjennomfører større organisatoriske reformer. Begrunnelsene og målsettingene for reformene har klare fellestrekk. Betydningen av arbeid som det viktigste virkemidlet for å forhindre fattigdom og sosial ekskludering har stått sentralt. Også de organisatoriske grep har klare fellestrekk; ansvaret for hele virkemiddelspektret knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, samles på nasjonalt plan i ett departement og på lokalt plan så langt som mulig i én førstelinjetjeneste. Ny organisering rundt arbeidslinjen kombineres generelt ikke med oppgavene på pensjons- og helsefinansieringsområdet.

ALTERNATIVE ORGANISASJONSMODELLER

Utvalget mener at spørsmålet om organisering innebærer to hovedvalg: Statlig eller kommunalt ansvar, og samling av oppgavene rundt arbeidslinjen versus samling av alle oppgaver (inkl. pensjoner og helsetjenestefinansiering). Det gir fire hovedalternativer:

To alternativer hvor ansvaret for arbeidslinjen er samlet, og med en separat etat for pensjoner:

Modell 1 - statlig arbeidslinje

Modell 2 - kommunal arbeidslinje

To alternativer med samling av alt ansvar:

Modell 3 - statlig enetatsmodell

Modell 4 - kommunemodell

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

Drøftingen av alternativene er basert på en omfattende litteratur, om forholdet stat-kommune og om organiseringen av forvaltning og tjenesteproduksjon.

Stortinget har spesielt bedt Regjeringen om at full samling i en felles etat i kommunal eller statlig regi utredes. Utvalget drøfter grundig fordeler og ulemper knyttet til organisasjonsmodeller basert på et kommunalt ansvar, men konkluderer med at en ikke vil tilrå at kommunene overtar ansvaret for de sterkt rettighetspregede og regelstyrte inntektssikringsordningene i folketrygden. Det betyr at både totalt kommunalt ansvar og kommunalt ansvar for arbeidslinjen ikke kan anbefales. Utvalget erkjenner at en samling av ansvaret i en felles statlig etat vil ha sine fordeler. Dette vil gi sterk samling av virkemidler og tjenester, og det vil kunne gi administrative samordningsgevinster og legge til rette for etablering av førstelinje med et bredt tjenestespekter. Det gjenstår at en slik etat må ha et samarbeidsforhold til kommunene, selv om store deler av kommunenes sosialkontortjeneste overføres til en statlig etat. Samtidig pekes det på at en slik etat også vil samle ansvar og oppgaver som i liten grad trenger samordning.

I utformingen av sin anbefaling strevde utvalget med to spørsmål:

- Hvordan bør dagens kommunale sosialhjelp organiseres i forhold til et statlig hovedansvar for arbeidslinjen?
- Bør det være en egen etat med ansvar for arbeidslinjen eller bør det være en samlet statlig velferdsetat som inkluderer pensjoner og helserefusjoner

Utvalget foreslår en løsning basert på modell 1, med en statlig etat for arbeid og inntekt, en statlig etat for pensjoner, og kommunalt ansvar for det sosiale sikkerhetsnettet. Samtidig tilrår utvalget at en innfører en statlig stønadsordning for arbeidssøkere uten dagpengerettigheter. Forslaget gir tydelige ansvarslinjer innenfor det som er arbeids- og velferdsforvaltningens hovedoppgaver: tiltak og ytelser for arbeidsledige og personer med redusert arbeidsevne, pensjoner og andre inntektsoverføringer, og det sosiale sikkerhetsnettet for dem som faller utenfor rettighetsbaserte ordninger.

Utvalget har vurdert en modellvariant der det statlige ansvaret samles i en organisasjon (modell 3) med en felles ledelse og en felles førstelinje, men hvor de to hovedoppgavene knyttet til arbeid og pensjoner organi-

seres i egne divisjoner. Utvalget finner at organisering i to statlige etater gir mulighet for bedre og mer entydig fokus på oppfølging av arbeidslinjen og at man derved unngår en stor etat som domineres av forvaltningsoppgaver.

ETAT FOR ARBEID OG INNTEKT

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

En etat for arbeid og inntekt skal samle tiltak og ytelser som fremmer arbeidslinjen. Det er en stor reform i forhold til i dag, hvor oppfølgingsoppgavene i hovedsak er delt på to etater, men hvor kommunene også har et ansvar. Trygdeetaten har ansvaret for oppfølging av sykemeldte og reaktivisering av uføretrygdede mens Aetat har ansvaret for de aktive arbeidsmarkedstiltakene og oppfølgingen av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. En samling av ansvaret vil gi større trykk i arbeidet med å realisere målene i arbeidslinjen, særlig ved å legge til rette for at arbeidsrettede tiltak kan bli satt i gang raskere i stønadsforløpet. En samling vil også kunne gi vesentlig bedre utnyttelse og utvikling av samlet kompetanse og gi grunnlag for bedre samhandling med arbeidslivet. Dette er ikke minst viktig i forbindelse med arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, der partene i arbeidslivet er gitt et stort ansvar.

Det er vesentlig at det er et tydelig nasjonalt politisk ansvar for arbeidslinjen. Utvalget mener at en samling av tiltak og ytelser i én etat for arbeid og inntekt bør motsvares av en samling av det politiske ansvaret for de oppgavene som etaten skal ha ansvar for. Vi registrerer at denne delen av utvalgets tilrådning ble gjennomført før utvalget rakk å lese ferdig korrekturen på sin utredning.

¹ Knut Brofoss, Aksel Hatland og Hege Torp: *En ny arbeidssøkerstønad*. Oslo, 18. juni 2003

ETAT FOR PENSJONER

Utvalget foreslår at ansvaret for pensjonsytelser, familieytelser og helserefusjoner bør være statlig og organiseres som en egen etat. Oppgavene vil omfatte løpende pensjonsytelser som alderspensjon, barnepensjoner og krigspensjon, diverse familieytelser som barnetrygd, kontantstøtte, fødselsstønad og underholdsbidrag, og diverse helserefusjoner og andre administrative oppgaver i forbindelse med medisinsk behandling. Dette er sterkt regelstyrte og rettighetspregede ytelser og tjenester, der skjønnsutøvelse har forholdsvis liten betydning. Utvalget foreslår at disse oppgavene organiseres i en ny egen forvaltningsenhet, en etat for pensjoner. Utvalget mener at etablering av en pensjonsetat vil gi en målrettet organisering av oppgavene hvor etatens ledere og ansatte vil kunne ha oppmerksomhet rettet mot pensjonsreformen og de krav den setter.

KOMMUNENE OG SOSIALHJELPEN

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

Utvalget mener det er ønskelig at etaten for arbeid og inntekt i størst mulig grad fanger opp dagens sosialhjelpsmottagere som kan ta arbeid, spesielt arbeidssøkere uten dagpengerrettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Det er et problem at dagens sosialhjelp gir dårlige insentiver til arbeid fordi den er uforutsigbar, ikke endelig tidsavgrenset og gir full avkorting mot inntekt. Etaten for arbeid og inntekt kan bedre gi et tilbud til de uten dagpengerrettigheter hvis den disponerer en egen stønadsordning som fanger opp disse arbeidssøkerne. Det vises til egen utredning av slik arbeidssøkerstønad som er gjort for Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet¹. Utvalget anbefaler at det arbeides videre med å realisere en slik stønadsordning.

En ny arbeidssøkerstønad må først og fremst begrunnes med ønsket om bedre arbeidsretting av innsatsen for mange av dem som i dag mottar sosialhjelp. De kan inngå i en økonomisk ordning som gir bedre insentiver til arbeid og samtidig kobler stønaden til tiltak. Det vil være viktig å utrede nærmere vilkårsettingen for en slik stønad. På den ene siden vil det være ønskelig å fange opp de fleste som har arbeidsevne til å gå inn i inntektsgivende arbeid. På den andre siden må ikke ordningen svekke insentivene til å skaffe seg utdanning og arbeid på egen hånd.

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

FØRSTELINJEN

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

ned sin arbeidsinnsats og sosialhjelpsmottagere som kan bli aktuelle for arbeid.

Etaten for arbeid og inntekt må selv utforme en førstelinje og en kontorstruktur som tar hensyn til krav om tilgjengelighet, kompetanse og behov for samarbeid med andre instanser. Utvalgets forslag innebærer at kommunene beholder ansvaret for sosialkontorene og det vil være nødvendig å ha samarbeid mellom etaten og kommunene. Utvalget mener at etatens førstelinje så langt som mulig må samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunen.

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

REFORM I PRAKSIS?

Utvalget foreslår en ny organisering der det bygges opp nye etater rundt det som i dag og framover vil være hovedutfordringene i arbeids og velferdspolitikken. Forslaget vil innebære betydelige administrative omstillingskostnader, og vil være en stor utfordring for de mange som arbeider i dagens etater. Utvalget viser imidlertid til at marginale forbedringer i yrkesaktiviteten raskt vil kunne dekke inn omstillingskostnadene og etter hvert gi store samfunnsmessige gevinster.

Utredningen ligger nå på politikernes bord og det er politikernes som skal velge løsning. Vi har det klare inntrykk at det er stor enighet blant de aller fleste interessenter, både innenfor og utenfor forvaltningen, om at det er et reformbehov. Gjennom sin referansegruppe hadde utvalget bred

kontakt med både bruker-, arbeidsgiver- og arbeidstaker-organisasjoner. Det er forskjellige synspunkter på hva som er den riktige løsning. Vi håper utvalgsutredningen vil fungere som et godt grunnlag for den debatten som må komme.

REFERANSER:

Acemoglu, A., Kremer, A. og Mian, A. (2003): «Incentives in markets, firms and governments», NBER Working Paper 9802.

Besley, T. og Ghatak, M. (2003): «Incentives, choice and accountability in the provision of public services», mimeo, London School of Economics.

Dixit, A. (2002): «Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review», *Journal of Human Resources*, 37, 4, 696-727.

Ellwood, D. (2003): «From research to social policy and back again: Translating scholarship into practice through the starry eyes of a sometimes scarred veteran», mimeo, Harvard University.