



Innst. S. nr. 198

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen

St.prp. nr. 46 (2004-2005)

Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Regjeringen legger i proposisjonen fram forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning og foreslår bevilgning av budsjettmidler i 2005 til å starte opp gjennomføringen av reformen.

Arbeids- og velferdsforvaltningen er i dag organisert gjennom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene. Gjennom statsetatene og sosialtjenesten kanaliseres stønader og tjenester på totalt rundt 265 mrd. kroner, og det uføres til sammen om lag 16 000 årsverk.

Som bakgrunn for proposisjonen vises det til tidligere vedtak i Stortinget og til St.meld. nr. 14 (2002-2003). Det vises videre til at Regjeringen i august 2003 oppnevnte et utvalg med mandat å utrede ulike organisasjonsmodeller. Samtidig ble det opprettet en referansegruppe for utvalget med medlemmer fra brukerorganisasjonene, arbeidslivets organisasjoner, KS, statsetatene og andre berørte parter. Utvalget la fram sin utredning - NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning - 29. juni 2004. Utredningen ble sendt på høring med frist i november 2004.

Det er i 2004 rundt 700 000 personer i yrkesaktiv alder som helt eller delvis står utenfor arbeidslivet og mottar ytelser fra det offentlige på grunn av sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer. Det har vært en sterk vekst i de sykdomsrelaterte stønader de senere årene. Økningen i sykefraværet stoppet opp i 2004, og nivået falt på slutten av året. Antall personer som mottar tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon, er fortsatt stigende. Det uttales at dette er en utvikling som ikke er bærekraftig.

I NOU 2004:13 konkluderes det med at innelåsing på stønader og sen innsats av aktive, arbeidsrettede tiltak er en viktig medvirkende årsak til svak måloppnåelse når det gjelder tilbakevending til arbeid, og at dagens oppdelte organisering har bidratt til dette. Regjeringen er enig i dette og ser en organisatorisk reform som et avgjørende grep for å få til raskere innsats av aktive tiltak.

Etter Regjeringens syn markerer også satsingene i arbeids- og velferdspolitikken knyttet til et inkluderende arbeidsliv, fattigdomsbekjempelse, integrasjon av innvandrere og reaktivisering av uføretrygdete at det eksisterer et reformbehov. Det legges vekt på at arbeids- og velferdspolitikken også skal favne personer i yrkesaktiv alder som ikke uten videre kan komme i arbeid.

Det framholdes at en ny arbeids- og velferdsforvaltning må videreutvikle den nære kontakten med arbeidsgivere både for å fange opp hva som er arbeidslivets kompetansebehov, og for å utnytte bedriftene som en effektiv arena for læring.

Det redegjøres for hovedkonklusjonene i NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning og for høringsinstansenes vurdering av organisasjonsmodell.

Regjeringen foreslår at det etableres én førstelinjetjeneste for hele tjenestespekteret i arbeids- og velferdsforvaltningen. Førstelinjetjenesten skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Det skal være et arbeids- og velferds kontor i hver kommune som er brukernes kontaktsted for hele tjenestespekteret. Det statlige ansvaret skal samles i én etat; arbeids og velferdsetaten. Kommunene skal beholde sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester, og økonomisk sosialhjelp skal fortsatt være en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelser i kommunal regi.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en gjennomgang av attføringspolitikken for Stortinget med vurdering av alle stønader, tiltak og tjenester som er rettet

mot personer i arbeidsdyktig alder som har problemer i forhold til arbeidsmarkedet.

1.2 Om dagens arbeids- og velferdsforvaltning

Det gis i proposisjonen en kort beskrivelse av dagens arbeids- og velferdsforvaltning.

Om trygdeetaten uttales bl.a. at den har som formål å bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet og å sikre enkeltmenneskers rettigheter til stønader og tjenester etter folketrygdloven og de andre ordningene trygdeetaten forvalter.

Trygdeetatens oppgaver og tjenester kan grupperes innen følgende hovedområder:

- arbeid og rehabilitering
- familie og pensjon
- helsetjenester

Det redegjøres for trygdeetatens organisering, finansiering, ansatte, brukere og klage- og ankebehandling.

Aetat har ansvar for den operative gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken og utfører bl.a. følgende oppgaver:

- framskaffe, vedlikeholde og gjøre tilgjengelig informasjon om ledige stillinger og om arbeidssøkere
- bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling
- veilede aktuelle og potensielle brukere av offentlige arbeidsmarkedstjenester
- sørge for at det framskaffes og tilbys kvalifiseringsbistand, formidlingsbistand og annen hjelp til ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere som ikke kommer i arbeid på egenhånd
- avklare ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkeres rettigheter til økonomiske ytelser og utbetale slike ytelser til dem som har slike rettigheter

Det redegjøres for Aetats organisering, finansiering, ansatte, brukere og klage- og ankebehandling.

Ifølge sosialtjenesteloven § 4-2 skal de sosiale tjenester omfatte:

- praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- avlastingstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid
- støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer
- plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid

Det redegjøres for sosialtjenestens organisering, finansiering, ansatte, brukere og klagebehandling.

Vedtak etter lov om sosiale tjenester fattes etter en individuell vurdering i hver enkelt sak.

Det framholdes at ansvarsdeling og spesialisering mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten gjør det nødvendig med samarbeid mellom etatene. Regler for samarbeid er nedfelt i lover, forskrifter og sentrale retningslinjer, og statsetatene og sosialtjenesten i den enkelte kommune har inngått formelle samarbeidsavtaler. Det redegjøres i proposisjonen for ulike bestemmelser og avtaler. Forsøk på ulike områder er også en del av en sentral strategi for utvikling av samarbeidet.

1.3 Samfunnsmessige utfordringer og reformbehov

Det framholdes at den demografiske utviklingen utfordrer velferdspolitikken på to måter. For det første innebærer en sterkt økende forsørgingsbyrde for den yrkesaktive del av befolkningen et press på arbeidskraftressursene. For det andre vil den demografiske utviklingen kunne medføre sterk økning i offentlige utgifter til pensjoner og til helse- og omsorgstjenester.

Det foretas en gjennomgang av bruken av ulike ytelser og stønader. Det generelle bildet som framkommer gjennom analysene, er at mange mottar midlertidige sykdomsrelaterte stønader og økonomisk sosialhjelp over lengre tid, og at det kan ta svært lang tid før arbeidsrettede tiltak settes inn. For en del kan attføring virke som en ekstra sløfde i et forløp som likevel ender med uførepensjon, noe som kan ha sammenheng med at attføringstiltak blir iverksatt for sent. Det er en betydelig overgang til uførepensjon blant etatens felles brukere. Andelen som har langvarige og problematiske forløp, er spesielt høy blant mottakere av sosialhjelp. På den annen side er antallet som ikke kommer tilbake i jobb og som blir gående lenge på passive stønader, langt høyere blant de som starter med et helseproblem. Tallmessig sett er den største utfordringen for arbeids- og velferdsforvaltningen knyttet til personer som mottar sykdomsrelaterte stønader.

Det framholdes at et brukerrettet tjenestetilbud vil si at tiltak i størst mulig grad tilpasses den enkelte, og at brukerens erfaringer og synspunkter trekkes inn i saksbehandlingen. Det vises til at det i NOU 2004:13 konkluderes med at det foreligger klare indikasjoner på at den samlede arbeids- og velferdsforvaltning ikke er organisert i henhold til viktige brukergruppers behov.

Etter Regjeringens syn viser både de faglig baserte analyser og synspunktene fra brukerorganisasjoner og øvrige høringsinstanser at det er et klart reformbehov knyttet både til langsiktige samfunnsmessige utviklingstrekk og til måloppnåelsen i dag. Etter Regjeringens syn er hovedutfordringen i dag at for mange personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar stønader over lang tid.

Regjeringen mener også at lange og sammensatte stønadsforløp og den sene innsatsen av tiltak er en klar indikasjon på at dagens organisering er lite brukerrettet, og at den ikke reflekterer brukernes behov for en helhetlig vurdering og et tjenestetilbud på tvers av tradisjonelle fag- og etatsskiller. Regjeringen anser det som svært viktig at alle brukeres behov blir ivare tatt

ved en nyorganisering, også de brukerne som av helsemessige eller andre grunner ikke vil kunne delta i arbeidslivet over kortere eller lengre tid eller som aldri kan komme inn i ordinært arbeidsliv. Regjeringen mener videre at en mer samlet organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil kunne gi effektiviseringsgevinster ved at ressursene i dagens etater utnyttes på en måte som er bedre for brukerne og samtidig mer kostnadseffektiv.

1.4 Internasjonale tendenser

I NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning er det gitt en oversikt over utviklingstrender i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen internasjonalt med vekt på land som har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre større reformer. I proposisjonen gis det en kort oppsummering av denne oversikten supplert med opplysninger om utviklingen den seneste tiden. Det legges særlig vekt på organisering av møtet med brukeren.

Det pekes på at det i europeisk sammenheng spesielt er fem land som er av interesse. Dette gjelder etableringen av lokale jobbsentre i Danmark og Tyskland, Jobcentre Plus i Storbritannia, sentre for arbeid og inntekt (CWI) i Nederland, og tverretatlige servicesentre i Finland.

Felles for reformene internasjonalt har vært ønske om å dreie fokus fra passive ytelser til aktivitet og jobb. Et sentralt virkemiddel har i den forbindelse vært å reformere en fragmentert forvaltning til en forvaltning som i større grad tar hensyn til brukernes behov. Konkret har dette dreid seg om samlokalisering, samordning og/eller sammenslåing av ulike velferdstjenester, med særlig vekt på én dør for arbeidsrettede velferdstjenester.

Enkelte land har endret noen av stønadsordningene parallelt med de organisatoriske reformene. Finland, Storbritannia og Tyskland har for eksempel redusert skillet mellom personer med og uten opparbeidede rettigheter gjennom en egen statlig arbeidssøkerstønad for personer uten dagpengerettigheter.

De fleste landene har valgt å beholde koblingen mellom stønader og tjenester i samme organisasjon. Danmark har derimot bevisst rendyrket jobbsentrene til bare å drive avklaring, oppfølging og andre tjenester med sikte på å få flere i arbeid, mens ytelsesforvaltningen ligger i kommunene og a-kassene.

De fem landene som er beskrevet, har valgt å gå i noe ulike retninger når det gjelder organisering og ansvarsfordeling mellom staten og kommunene: Danmark har satset på en felles inngangsport gjennom jobbsentre som etableres i nært samarbeid mellom staten og kommunene. Finland har valgt å ikke etablere en felles førstelinjetjeneste, men heller samordne innsatsen i forhold til de gruppene som står lengst fra arbeidsmarkedet, i en felles, mer spesialisert tjeneste på regionalt nivå. Nederland har etablert en felles førstelinjetjeneste som gir en førsteinstansvurdering av økonomiske ytelser og enkel jobbformidling. Brukere som trenger videre oppfølging, blir henvist videre til den statlige trygdeetaten eller den kommunale sosialtjenesten. Storbritannia har valgt å etablere

en bred statlig førstelinjetjeneste for nesten alle brukergrupper i arbeidsfør alder. Tyskland etablerer jobbsentre der den statlige arbeidsmarkedsstaten samarbeider med den kommunale sosialtjenesten. På forsøksbasis får 69 kommuner anledning til å overta også de statlige oppgavene.

1.5 Erfaringer fra forsøk mv.

Det vises til at det er gitt en oversikt over tidligere forsøks- og utviklingsarbeid på dette området i St.meld. nr. 14 (2002-2003) og i NOU 2004:13. I proposisjonen gis det en oppdatert oversikt over nyere forsøk og satsinger som har vært gjenstand for ekstern evaluering.

De forsøk og satsinger som omtales nærmere er:

- Samordningsforsøket og oppgavedifferensieringsforsøk i Oslo kommune
- Tiltaksforsøket
- Arbeidsmarkedssatsingen i tiltaksplanen mot fattigdom

Hovedkonklusjonen som trekkes, er at samarbeid og samlokalisering i seg selv kan gi gode resultater lokalt, men at det er avdekket betydelig behov for reform når det gjelder det formelle rammeverket for det lokale samarbeidet for eksempel med hensyn til personvern og IKT.

Det uttales at forsøks- og utviklingsarbeidet ikke gir noe entydig svar på hvilken organisering som gir de beste resultatene. Erfaringene tyder også på at organiseringen i noen grad må tilpasses de lokale forhold ut fra sentralt gitte rammer.

I Samordningsforsøket er mye oppnådd gjennom samlokalisering og systematisk utviklingsarbeid lokalt. Dette har skapt muligheter for å ta raskere kontakt på tvers av etatene, og flerbrukerne har fått ett fysisk sted å forholde seg til. Den viktigste effekten til nå synes å være at man ikke lenger har noen andre å henvise klientene til, og at man derfor må finne en løsning sammen.

Forsøkene har også avdekket at nedbygging av mange av barrierene for det lokale samarbeidet må gjøres sentralt gjennom en bedre organisering og tilrettelegging. Spesielt oppleves det at det er et klart reformbehov knyttet til personvernloven og muligheten for innsyn i hverandres datasystemer. Den tredelte ledelsesstrukturen som er et resultat av begrensninger som ligger i forvaltningsloven, oppleves ikke som noe stort problem i dag, men mange peker på at dette kan bli mer problematisk i en situasjon der en må foreta valg ut fra stramme prioriteringer.

Både samordningsforsøket og arbeidsmarkedssatsingen i Fattigdomsplanen har avdekket at det er en stor utfordring å få en del av de aktuelle målgruppene over i det ordinære arbeidsmarkedet.

Det understrekes at i forbindelse med iverksettingen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning vil fortsatt systematisk forsøks- og utviklingsarbeid være viktig for å sikre at en oppnår de mål som er satt. Ikke minst vil det være viktig med en systematisk utprøving og evaluering.

ring av hva som skal til for å at flere kommer i arbeid, og for at utstøtingen fra arbeidslivet reduseres.

1.6 Mål for en organisatorisk reform

Regjeringen legger til grunn følgende mål for arbeidet med en organisatorisk reform av arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Regjeringen legger stor vekt på arbeid som verdi i seg selv og ser på arbeid som den beste garantien mot fattigdom og store sosiale forskjeller. Det understrekes at arbeid gir sosial forankring, mulighet for å bidra til fellesskapet og ikke minst mulighet for læring og realisering av egne evner.

Det framholdes at for noen kan ulike kombinasjoner av deltidsarbeid og trygd gi gode løsninger. I tillegg til å fokusere på arbeid som mål i arbeids- og velferdspolitikken mener Regjeringen det også er viktig å stimulere til tilrettelagt arbeid for dem som ikke kan komme i ordinært arbeid.

Å sette brukernes behov i sentrum betyr for Regjeringen et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid, og gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerretting. Regjeringen legger til grunn at brukermedvirkning, både på system og individnivå, skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Regjeringen vil foreslå at det i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen lovfestes en plikt som skal bidra til å sikre brukermedvirkningen i ny organisert forvaltning.

For Regjeringen er det viktig å understreke at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal ivareta alle grupper brukere. For at dette aspektet skal komme tydelig fram i arbeidet med en organisatorisk reform av arbeids- og velferdsforvaltningen, setter Regjeringen et tydelig mål om at en skal ha en helhetlig forvaltning. Tjenester og oppgaver innen pensjons- og familieområdet skal også ivaretas i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Regjeringen legger videre til grunn at det i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen settes høye krav til at forvaltning og produksjon av arbeids- og velferdsstjenestene skal skje på en mest mulig effektiv måte.

Regjeringen vil formulere følgende sentrale krav til organiseringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne må samles i størst mulig grad.
- Det må ikke skapes nye grensesnitt som gir nye samordnings og åpner for nye kasteballsituasjoner.

- Brukere som trenger det, må raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud.
- Brukerne må få et tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.

1.7 Regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning

Regjeringen foreslår en gjennomgripende endring av arbeids- og velferdsforvaltningen, men med en ansvarsdeling mellom stat og kommune som i dag. Regjeringen vil beholde økonomisk sosialhjelp som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse i kommunal regi. Etter Regjeringens syn er det klare grunner som taler for at det politiske ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken forblir nasjonalt, og for en fortsatt direkte nasjonal forankring av folketrygdens pensjons- og stønadsordninger.

Kommunene skal fortsatt være en viktig medspiller i arbeids- og velferdspolitikken og beholder etter forslaget sitt ansvar for oppgaver etter lov om sosiale tjenester. Det foreslås å etablere en førstelinjetjeneste med lokale arbeids- og velferdskontorer som dekker alle kommuner. Disse skal være brukerens kontaktsted for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Førstelinjetjenesten vil bli etablert som et samarbeid mellom stat og kommune regulert i lokale avtaler. Som et underlag for avtaleinngåelsen lokalt vil KS bli invitert til å inngå en rammeavtale. For å støtte opp under en avtalebasert prosess om etableringen, og for å markere at reformen forplikter både stat og kommune, foreslås at lokale avtaler og et minimum av samlokalisering gjøres obligatorisk med hjemmel i lov.

For å legge til rette for fleksible løsninger tilpasset lokale behov foreslår Regjeringen at det skal legges lovmessig til rette for interkommunalt samarbeid om oppgaver etter sosialtjenesteloven og for at stat og kommune skal kunne utføre visse oppgaver for hverandre.

Regjeringen foreslår å legge ned dagens trygdeetat og Aetat og å bygge opp en ny statlig arbeids- og velferdsetat.

Regjeringen vil også gå igjennom helserefusjonsområdet med sikte på forenkling og bedre organisering for å legge til rette for fokus på kjerneoppgavene og arbeid spesielt.

Det redegjøres for drøfting av og forslag til organisasjonsmodell i NOU 2004:13.

Til grunn for Regjeringens vurdering av modell for den framtidige arbeids- og velferdsforvaltningen, ligger bl.a. en avveining av de generelle verdier og hensyn som angår forholdet mellom stat og kommune. Det vises i denne sammenheng bl.a. til St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå. og St.prp. nr. 66 (2002-2003) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004.

Etter Regjeringens syn vil en del store kommuner med kompetanse og økonomisk bærekraft kunne ha forutsetninger for å ivareta visse oppgaver på det arbeidsmarkedspolitiske området. Det vil først og

fremst gjelde ansvar for oppfølging og kvalifisering av personer som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn at det etableres en lovhjemmel for oppgavedifferensiering slik at det vil være mulig å gi kommuner større ansvar for arbeidsmarkedstiltak for personer der kommunen har inntektssikringsansvaret. Differensieringen vil avgrenses til de største kommunene. Regjeringen vil også etter at den nye organisasjonen er på plass, vurdere om det skal gjennomføres forsøk med sikte på å fremme aktivisering gjennom kommunalt medfinansieringsansvar for inntektssikringsordninger og tjenester.

I en drøfting av om det skal innføres større statlig ansvar for økonomisk sosialhjelp konkluderes det med at Regjeringen vil beholde økonomisk sosialhjelp som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse i kommunal regi. Det uttales at et fortsatt kommunalt ansvar for den økonomiske sosialhjelpen vil legge bedre til rette for en helhetlig og samordnet hjelpeinnsats for stønadsmottakere med sammensatte behov, og at en statlig overtakelse av den økonomiske sosialhjelpen vil skape nye samarbeidsutfordringer mellom en statlig etat og andre kommunale sosialtjenester og nye samordningsflater i forhold til andre kommunale tjenester.

Det vises til at det i NOU 2004:13 ble anbefalt at det arbeides videre med å utforme en statlig arbeidssøkerstønad med sikte på å fange opp de av dagens sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, dvs. arbeidssøkere uten dagpengerettigheter og personer med behov for arbeidsrettede tiltak. Regjeringen vil som del av en generell virkemiddelgjennomgang vurdere nærmere om det skal innføres en arbeidssøkerstønad og evt. andre aktuelle virkemidler.

Regjeringen legger stor vekt på å få etablert en felles førstelinjetjeneste som er brukerens inngangsdør til alle tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det understrekes at én felles statlig etat vil gjøre det enklere å etablere en fullt integrert førstelinjetjeneste med klare og enhetlige ansvarsforhold på det statlige ansvarsområdet.

En statlig etat legger etter Regjeringens oppfatning bedre til rette for effektiviseringsgevinster, bl.a. gjennom stordriftsfordeler knyttet til enhetlige løsninger på en lang rekke administrative områder som personalforvaltning, kompetanseutvikling, lønns- og regnskaps-systemer, utbetalingsfunksjoner, kontrollarbeid og revisjon, grunnlagsdata og statistikk, IKT-plattform og felles personvern- og sikkerhetsløsninger.

Regjeringen legger til grunn at den nye etaten for arbeid og velferd legger til rette for å styrke forholdet til arbeidsgiver og næringsliv.

Regjeringen legger opp til at brukerne skal møte en helhetlig førstelinjetjeneste i form av lokale arbeids- og velferdskontorer. Disse kontorene skal være en gjennnelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester, og de skal oppleves av brukerne som en samlet enhet. Det enkelte arbeids- og velferdskontor skal være brukerens fysiske, lokale kontaktsted i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det.

Regjeringen legger til grunn for utformingen av en ny og helhetlig førstelinjetjeneste at den skal bygge på dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Det framholdes at dette betyr at kommunene fortsatt vil ha et viktig medansvar for å få flere i arbeid og færre på stønad, og at en felles førstelinjetjeneste vil innbære et forpliktende samarbeid og en samlokalisering mellom likeverdige instanser.

Det er Regjeringens oppfatning at det er nødvendig å introdusere en rekke tiltak som

- stiller langt tydeligere krav til stat og kommunene
- legger til rette for et fast regulert og avtalebasert samarbeid mellom stat og kommune
- gir tydeligere, lovforankrede forpliktelser
- støtter opp under og legger til rette for lokale samordningsbestrebelse
- bygger ned eksisterende barrierer mellom stat og kommune.

Det understrekes at statsetaten og kommunene skal gis stor handlefrihet til selv å finne fram til konkrete løsninger, slik at de sammen med bl.a. lokale brukerorganisasjoner og arbeidslivsparter kan tilpasse førstelinjetjenesten til lokale forhold, behov og utfordringer.

Regjeringen foreslår at den obligatoriske minimumsforpliktelsen skal være samlokalisering av den statlige representasjonen i kommunen og kommunens administrative apparat for forvaltning av økonomisk sosialhjelp. Regjeringen ser det ikke som hensiktsmessig å lovfeste inngåelse av samarbeidsavtaler mellom statsetaten og kommunen på tilstøtende kommunale tjenestoområder.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med lovproposisjon med de nødvendige lovforslag som etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning krever, og vil der vurdere nærmere behovet for lovendring for å legge bedre til rette for effektivt samarbeid og ivaretagelse av personvern og taushetsplikt.

Regjeringen vil gjennomgå lovverket med henblikk på å nærmere vurdere

- lovforankring i alle relevante lovverk for å sikre planer som beveger seg på tvers av sektorer og nivåer
- en eventuell sterkere plikt til samarbeid om og samordning av individuelle planer i lovverkene, evt. en plikt til felles plan som kan fungere bindende for tjenesteyterne der det er nødvendig med samarbeid på tvers
- eventuelle presiseringer av hvem som skal ha individuelle planer.

Departementet legger til grunn at de brukere som har en tverrgående individuell plan, også skal bistås gjennom en tydelig koordinator innen arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det understrekes at det for å oppnå de mål som er satt for reformen, er helt vesentlig at den nye statsetaten og sosialtjenesten utvikler IKT-løsninger som legger til

rette for å gi individuelt tilpassede tjenester som understøtter de behov brukerne har for nye arbeidsprosesser.

Regjeringen foreslår at hovedtrekkene ved dagens klage- og ankeordninger inntil videre videreføres i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, men tar sikte på å få etablert et felles og enhetlig system for klagebehandling i den nye statsetaten. For å ivareta intensjonene om helhetlig brukertilnærming og en felles førstelinjetjeneste mellom stat og kommune vil departementet vurdere å sette i gang en særskilt utredning av et framtidig klage- og ankesystem i en reformert og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning.

Arbeids- og velferdsforvaltningen på sentralt hold er i dag spredt på 3 direktorater: Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedirektoratet og Aetat arbeidsdirektoratet. Det følger av forslaget om en ny statlig arbeids- og velferdsetat som tar opp i seg oppgaver fra dagens Aetat og trygdeetat, at dagens Rikstrygdeverk og Aetat arbeidsdirektorat nedlegges, og at den nye etaten får ansvar for de direktoratsfunksjoner de har.

Det uttales at behovet for å understøtte tett lokalt samvirke mellom stat og kommune i en ny førstelinjetjeneste kan peke i retning av at de statlige direktoratsfunksjonene for hele arbeids- og velferdsforvaltningens ansvarsområde burde dekkas av samme organisasjon. Etter Regjeringens syn veier imidlertid hensynet til den interne kommunale samordningen tynge, og den mener at direktoratsfunksjonene for den kommunale sosialkontortjenesten som i dag bør organiseres sammen med direktoratsfunksjonene for kommunenes helseoppgaver og øvrige velferds- og sosialoppgaver. Regjeringen vil derfor beholde de aktuelle direktoratsfunksjonene for sosialtjenesten i kommunene i Sosial- og helsedirektoratet.

1.8 Økonomiske konsekvenser

Det framholdes at de samfunnsøkonomiske effektene av forslaget er knyttet til hvor effektiv den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil være til å realisere målene for reformen, og særlig målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønader.

Det vises til at utredningsutvalget har beregnet nyttegevinster ved ulike grader av måloppnåelse. En måloppnåelse med forbedring på ett prosentpoeng i andelen som kommer tilbake i jobb innen ett år etter at første attføringsprosess er avsluttet, og en reduksjon av den gjennomsnittlige varigheten i stønadsforløp som avsluttes med overgang til arbeid etter yrkesmessig attføring, med 1 måned vil f.eks. til sammen gi en akkumulert nytte med nåverdi på om lag 6, 7 mrd. kroner.

De mulige økonomiske virkningene ved en organisasjonsreform kan også illustreres i form av reduserte tilgangsrater for de sykdomsrelaterte trygdeytelsene (sykepenges, rehabiliterings- og attføringspenges, tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon). Dersom tilgangsratene reduseres simultant for de aktuelle stønadsordningene med ca. 5 prosent (2004-tilgangstall, eksklusiv sykepenges), kan den årlige budsjettvirkningen for nevnte ordninger anslås til nær 1 mrd. kroner. Det understrekes at en simultan effekt vil være lite realistisk på kort sikt.

Utredningsutvalget har også vurdert reduksjon i ulempeskostnader for brukerne ved en bedre samordning av arbeids- og velferdsforvaltningen. En reduksjon i gjennomsnittlig varighet av stønadsforløp på 1 måned vil innebære en reduksjon i ulempeskostnadene på 80 mill. kroner per år under visse forutsetninger, eller drøyt 600 mill. kroner regnet i nåverdi dersom reduksjonen holdes konstant over en periode. Det framholdes også at en ny førstelinjetjeneste sammen med en mer offensiv bruk av bl.a. nett-tjenester, telefonisk informasjon, kontakt, veiledning og rådgivning vil bety reduserte reisekostnader og tidsbruk på reiser for brukerne.

Det understrekes at det vil være beheftet med stor usikkerhet å anslå de samlede administrative effektiviseringsgevinstene av de foreslåtte tiltak. Gevinstene vil komme gradvis over en del tid etter at en har foretatt de nødvendige investeringer, bl.a. etablering av en ny basisplattform for IKT i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Det uttales at når den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er fullt ut operativ, bør det ikke være urimelig å anta at de årlige administrative effektiviseringsgevinstene etter hvert vil kunne komme opp i 3-5 prosent av driftsbudsjettet.

Når det gjelder gjennomførings- og omstillingskostnader, uttales det også at disse er beheftet med stor usikkerhet, og at de foretatte beregningene må anses som grove kostnadsanslag som må bearbeides ytterligere.

Samlet utgjør kostnadene til en basis IKT-plattform og organisatoriske omstillingskostnader, med den usikkerhet som ligger i forutsetninger og anslag, nærmere 3 mrd. kroner. Det er da ikke vurdert om det vil bli mer kostnader ved en langsiktig, fullverdig IKT-løsning. Det er heller ikke tatt hensyn til kostnader ved en evt. omstrukturering av det fylkesvise/regionale nivået i den statlige etaten utover samlokalisering. Videre er det i anslagene ikke tatt høyde for at samlokalisering evt. kan skje gjennom utnyttning av eksisterende lokalteter eller ved interkommunalt samarbeid, som kan bety lavere kostnader.

1.9 Gjennomføring av reformen

Dersom Stortinget avklarer valg av organisasjonsmodell våren 2005, tar Regjeringen sikte på å legge fram forslag til nødvendige lovendringer ved årsskiftet 2005/2006, slik at den formelle etableringen av en ny, felles statlig etat kan skje fra annet halvår 2006.

Departementet legger stor vekt på snarest mulig å få på plass en leder for den statlige etaten, og vil starte ansettelsesprosessen så snart Stortinget har behandlet saken.

Det vil bli lagt opp til et tett samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner om gjennomføringen. Det vil bli holdt nær kontakt med KS og de enkelte kommuner.

Regjeringen vil understreke at ingen tilsatte skal sies opp i forbindelse med gjennomføringen av organisasjonsreformen, men for noen kan det bli tale om å bytte arbeidssted. Regjeringen forutsetter også at effektiviseringsgevinstene ved omorganiseringen i hovedsak hen-

tes ut gjennom bedre service, økt oppfølging og økt måloppnåelse.

Departementet legger ellers vekt på at den nye etaten fra iverksettningstidspunktet skal framstå med ett direktorat og med mest mulig integrerte administrative og faglige funksjoner. Samtidig skal også brukerne møte en ny etat med én ledelse og en helhetlig service. Samlokaliseringen både på sentralt, lokalt og regionalt nivå vil imidlertid måtte ta noe lengre tid.

Det tas sikte på at en felles første basisplattform for IKT-løsninger i en ny statlig etat og i en felles førstelinjetjeneste skal være tilgjengelig fra 1. januar 2007. Det framholdes at etablering av en fullt ut operativ førstelinjetjeneste vil måtte skje over tid. Regjeringen tar sikte på at førstelinjetjenesten i det alt vesentlige skal være samlokalisert over hele landet innen 2010.

Departementet tar sikte på å etablere et gjennomføringsprosjekt for omorganiseringen og de ulike aktiviteter og tiltak som det er aktuelt å sette i gang for å støtte opp under de organisatoriske endringene. Noen av oppgavene, som for eksempel overordnet planlegging, kvalitetsikring, kostnadskontroll og arbeidet med nødvendige lovforslag, må ivaretas av departementet. De mer konkrete gjennomføringsoppgavene vil, inntil en ny statsetat formelt er etablert, så langt som mulig bli lagt til en interimorganisasjon under ledelse av framtidig etatsleder. Det vil raskt bli tatt initiativ til å framforhandle en rammeavtale med KS som kan være retningsgivende for lokale avtaler om samarbeid og samlokalisering.

Det foreslås 7 mill. kroner for 2005 til forberedelse og planlegging av reformen under nytt kap. 604 Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Bevilgningene under kap. 620 Utredningsvirksomhet, forskning mv., post 21 og kap. 2600 Trygdeetaten, post 1 Driftsutgifter foreslås redusert med henholdsvis 4,4 mill. kroner og 2,6 mill. kroner.

Hoveddelen av utgiftene er knyttet til etablering av en interimorganisasjon som skal ha ansvar for gjennomføringsoppgavene inntil ny statsetat formelt er etablert, og til en mindre styrking av Arbeids- og sosialdepartementet for å ivareta gjennomføringsoppgaver som naturlig tilligger departementet. Det er i tillegg budsjettert med utgifter til ekstern ekspertbistand og til ulike aktiviteter av forberedende karakter.

Interimorganisasjonens behov for særskilte fullmakter i forhold til eksisterende etater vil bli vurdert nærmere. Regjeringen vil, dersom det er behov for det, komme tilbake til Stortinget med nødvendige forslag om dette.

Behov for tilførsel av ekstra ressurser for 2005 til implementering av nødvendige tilpasninger i IKT-systemene vil bli vurdert i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2005.

2. KOMITEENS MERKNADER

2.1 Generelt

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bjarne Håkon Hanssen, Britt Hildeng, Asmund Kristoffersen og Gunn

Olsen, fra Høyre, Beate Heieren Hundhammer, Bent Høie og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Fremskrittspartiet, lederen John I. Alvheim og Harald T. Nesvik, fra Sosialistisk Venstreparti, Olav Gunnar Ballo og Sigbjørn Molvik, fra Kristelig Folkeparti, Åse Gunhild Woie Duesund og Per Steinar Osmundnes, og fra Senterpartiet, Ola D. Gløtvold, viser til at Regjeringen gjennom proposisjonen har grepet fatt i de sentrale utfordringene knyttet til at 700 000 personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og dermed er avhengig av offentlige stønader. Altfor mange brukere blir gående på passive stønader før de får aktiv hjelp. Det fører til at mange brukere møter en oppsplittet forvaltning som er organisert på tvers av mange brukeres behov. Samtidig vil den demografiske utviklingen stille velferdspolitikken overfor nye utfordringer i form av et sannsynlig økende press på arbeidskraftressursene samt sterk økning i utgiftene til helse- og omsorgstjenester og pensjoner.

Komiteen vil understreke at Regjeringens forslag til ny arbeids- og velferdsforvaltning først og fremst er en *organisatorisk* reform, som er et viktig virkemiddel for å oppnå målet om en helhetlig arbeids- og sosialpolitikk.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener forslaget må ses i sammenheng med Regjeringens helhetlige strategi for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv. Andre viktige ledd i Regjeringens strategi er samarbeidet med partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv, forslag til en ny arbeidsmiljølov, en ny arbeidsmarkedslov, introduksjonsordningen for innvandrere, Regjeringens tiltaksplan mot fattigdom, forslag om en pensjonsreform og videreutviklingen av stønader og tiltak som virkemidler i arbeids- og velferdspolitikken.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil understreke at det ikke bare støtter organisasjonsmodellen, men også intensjonene med reformen.

Komiteen mener at målet om bedre arbeidsretting av arbeids- og velferdsforvaltningen er en vesentlig del av denne reformen, og komiteen ber Regjeringen påse at forholdene legges best mulig til rette for at den nye etaten gjøres i stand til å ta raske grep i arbeidsmarkedspolitikken, når forholdene tilsier det. Det betyr at komiteen forventer en organisering som ikke er til hinder for rask omstillingsevne, og at Stortinget og Regjeringen på den måten vil fortsette å ha et godt arbeidsmarkedspolitisk verktøy.

Komiteen har merket seg at Regjeringen i tillegg har satt i gang et arbeid med en samlet gjennomgang av virkemidlene som er rettet mot personer i arbeidsdyktig alder. Formålet er å klarlegge hvordan det samlede virkemiddelapparatet best kan bidra til å realisere

målene om hjelp til selvhjelp, sosial trygghet og inkludering av personer som har problemer på arbeidsmarkedet. Gjennomgangen vil omfatte aktuelle stønader, tiltak og tjenester som er rettet mot personer som har problemer med å få eller beholde arbeid.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener at en helhetlig arbeids- og sosialpolitikk både krever endringer i hvordan arbeids- og velferdsetaten er organisert, og endringer i virkemidlene. Når St.prp. nr. 46 (2004-2005) nå organisatorisk legger til rette for en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, ser flertallet frem til Regjeringens varslede samlede gjennomgang av virkemiddelapparatet. I en slik gjennomgang er det også viktig å vurdere nye virkemidler. Flertallet registrerer i denne sammenheng at Regjeringen også vil vurdere innføring av en ny arbeidssøkersøknad.

Komiteen viser også til at Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet for 2005 ba Regjeringen om å legge fram en bred og faglig anlagt attføringsmelding etter at forslaget om ny arbeids- og velferdsforvaltning er behandlet av Stortinget (Budsjett-innst. S. nr. 5 (2004-2005)). Komiteen har merket seg at Regjeringen vil innrette virkemiddelgjennomgangen mot en slik melding.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener derfor det ikke er naturlig å komme nærmere inn på disse problemstillingene i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 46 (2004-2005).

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, støtter Regjeringens modell for en ny arbeids- og velferdsforvaltning, der ansvarsfordelingen mellom stat og kommune opprettholdes som i dag. Klare grunner taler for at det politiske ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken og folketrygdens pensjons- og stønadsordninger forblir nasjonalt. Dette flertallet mener videre det er fornuftig å legge ned dagens trygdeetat og Aetat for å bygge opp en ny statlig arbeids- og velferdsforvaltning.

Komiteen mener at en statlig etat skaper et klarere og mer enhetlig ansvarsforhold på statlig side, legger til rette for effektiviseringsgevinster, og gir bedre muligheter til å styrke forholdet til bedrifter og næringsliv.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet mener det er riktig å beholde økonomisk sosialhjelp som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse i kommunal regi. En statlig overtakelse av den økonomiske sosialhjelpen

vil ikke bidra til et helhetlig og individuelt tilpasset tilbud til brukere med sammensatte behov, men vil tvert imot skape nye samarbeidsutfordringer i forhold til andre kommunale tjenester.

Et hovedmål for organisasjonsreformen må etter komiteens oppfatning være at flere skal tilbakeføres til arbeid eller aktiv virksomhet slik at færre har trygd eller stønad som hovedkilde til forsørgelse. Videre må reformen ta sikte på en mer brukervennlig, samordnet og effektiv velferdsforvaltning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener den modellen Regjeringen har lagt opp til, er godt egnet til å nå disse målene.

Komiteen vil understreke betydningen av deltakelse i arbeidslivet i forhold til å forhindre fattigdom og sosial utstøting. Samtidig vil komiteen understreke at reformen også må bety bedre og mer tilpassete tjenester for dem som ikke, eller i svært beskjeden grad, kan ta del i aktivt arbeid. Denne gruppen inkluderer også ungdom og yngre voksne.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet finner Regjeringens forslag om å erstatte trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten med en ny statlig arbeids- og velferdsetat samt en kommunal etat som i dag, som et skritt i riktig retning og en imøtekommeelse av stortingsflertallets ønske om en mer enhetlig velferdsforvaltning som i større grad setter klienten og dens behov i sentrum.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil peke på at klienter med sammensatte behov ofte vil ha behov for så vel statlige som kommunale tjenester. En hensiktsmessig hjelp vil være avhengig av at saksbehandler som møter brukeren, kan ta i bruk hele det virkemiddelapparat som velferdsforvaltningene samlet har til rådighet.

Ut fra disse betraktninger finner komiteen det helt avgjørende at den kommunale sosialtjenesten og den statlige arbeids- og velferdsforvaltningen utvikler et samarbeid og tjenesterutiner som i størst mulig utstrekning muliggjør at velferdsforvaltningenes samlede verktøykasser kan brukes i førstelinjetjenesten.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil understreke at kommunenes egen kunnskap og kompetanse om lokalt arbeidsliv og sysselsetting må integreres i den nye etaten. Disse medlemmer viser i den forbindelse til vellykkede forsøk med kommunal formidling av arbeid til kommunenes langtidsledige sosialhjelpsmottakere.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sikre at også lokal kunnskap om arbeidsliv og sysselsetting blir en sentral del av den nye arbeids- og velferdsetatens servicetilbud."

Komiteen legger til grunn at reformen også innebærer en samordnet tilnærming til brukerne, både de som først og fremst har behov for arbeidsmarkedstiltak, og de som trenger en kombinasjon av arbeidsmarkedstiltak, kommunale tiltak og tjenester fra andre deler av offentlig forvaltning som for eksempel polikliniske psykiatritjenester. Komiteen understreker at alle brukergrupper med sammensatte behov skal få en helhetlig ivaretaking, og for å oppnå dette må bruk av individuelle planer stå sentralt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, finner det riktig å lovfeste samarbeidet mellom statsetaten og kommunene med minimumskrav til lokale avtaler og til samlokalisering, og at alle kommuner skal være sikret minst ett velferdskontor.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, har merket seg at Regjeringen forutsetter at samarbeidet mellom den statlige etaten og den kommunale sosialtjenesten baserer seg på en sentral avtale mellom staten og KS. Dette flertallet vil understreke betydningen av at en slik rammeavtale stimulerer til utprøving av ulike samarbeidsmodeller mellom den statlige etaten og kommunene med tanke på at det totale virkemiddelapparat kan brukes på en mest mulig effektiv måte sett fra brukerens side. Dette flertallet vil i den forbindelse understreke betydningen av at den statlige og kommunale forvaltning skal kunne utføre oppgaver for hverandre, og at kommuner kan ta ansvar for arbeidsmarkedstiltakene for sosialhjelpsmottakerne. Dette flertallet viser til at den nye førstelinjetjenesten skal sørge for all nødvendig koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningene og mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for. Den skal ha resultatansvar og vedtaksmyndighet for å kunne utløse de virkemidlene som er nødvendig for å møte den enkelte brukerens situasjon.

Dette flertallet mener at et annet skritt i retning mot en mer enhetlig forvaltning er forslaget om at det skal åpnes for permanent oppgavedifferensiering for store kommuner. Dette flertallet viser til at en oppgavedifferensiering innenfor arbeidsmarkedstiltakene også vil kunne bygge på erfaringene i fire bydeler i Oslo. Det er viktig å aktivisere kommunene i arbeidsmarkedspolitikken.

Dette flertallet mener at for å oppnå målsettingen ved reformen er det viktig at kommunene blir mer engasjert i gjennomføring av arbeidslinja i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Dette flertallet viser

til at lokale utviklingssentre for kvalifisering og arbeid har utviklet et sett av tilpassede tilbud til brukerne og tette forbindelser til de sosiale tjenestene og til det lokale arbeidsmarkedet. Resultatet er blitt tidlige tiltak og raskere gjennomføring. Dette flertallet understreker at mange slike tiltak også er aktuelle for mottakerne av statlige ytelser, og bør derfor kunne inngå i en samlet verktøykasse for velferdskontorenes førstelinjetjeneste.

Komiteen har lenge vært sterkt opptatt av at personer som av ulike årsaker har falt ut av eller ikke er kommet inn på arbeidsmarkedet, skal møte et offentlig tjenestetilbud som kan yte rask og individuelt tilpassa bistand i en slik situasjon. Det har også vært viktig for komiteen å sørge for at personer som av ulike årsaker for kortere eller lengre tid ikke har inntekt av eget arbeid, sikres et trygt økonomisk fundament gjennom ulike offentlige ytelser og stønadsordninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har i ulike sammenhenger påpekt svakheter både når det gjelder hjelpe- og bistandsapparatet og når det gjelder stønadsordninger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti viser i denne sammenheng til at disse partier lenge har tatt til orde for og også fremma forslag om å etablere en felles offentlig velferdsetat til erstatning for dagens tredeling i de to statlige etatene, trygdeetaten og Aetat, og kommunenes sosialetat.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil spesielt peke på det uheldige ved denne organiseringa som gir seg uttrykk i at mange personer som trenger bistand, opplever å bli kasteballer mellom disse tre etatene. Dette var en hovedårsak til at flertallet i Innst. S. nr. 189 (2002-2003) ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 14 (2002-2003) gikk inn for å sende denne stortingsmeldinga tilbake til Regjeringa.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti mener på denne bakgrunn at forslaget til organisasjonsmodell i St.prp. nr. 46 (2004-2005) er et godt skritt i riktig retning. Disse medlemmer vil likevel peke på at det må arbeides videre med modeller for en full sammenslåing til én offentlig arbeids- og velferdsetat.

Komiteen vil peke på at en sammenslåing av nåværende trygdeetat og Aetat er en stor organisatorisk reform som berører ca. 16 000 ansatte og vil innebære store utfordringer. Å skulle slå sammen to store statlige etater med til dels ulik kultur, målsetting og styringsverktøy stiller derfor store krav både til planlegging og gjennomføring. Det må derfor fra første dag settes inn

betydelige ressurser på felles kompetanseheving og felles kulturbygging for å sikre at de to statlige etatene faktisk blir én ny etat. Komiteen vil særlig peke på behovet for å opparbeide en brei og sammensatt kompetanse i den felles førstelinjen.

Komiteen viser i denne sammenheng til at flere av arbeidstakerorganisasjonene i høringer med komiteen uttrykte bekymring for om kostnadsberegningene for omstilling og felles IKT-verktøy er tilstrekkelige. Komiteen vil derfor understreke at det må sikres tilstrekkelig med midler til omorganiseringa.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil sterkt advare mot at det beregnes innsparings- og effektiviseringskostnader i omorganiseringssfasen som en del av finansieringa av selve omorganiseringa. All erfaring viser at vellykkede omstillinger krever ekstrakostnader i forberedelses- og gjennomføringsfasen, og at innsparinger først kan beregnes og tas ut etter at omstillingen er gjennomført.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil understreke at staten har et spesielt ansvar for å følge opp med økonomiske virkemidler både overfor egne etater og kommunene om den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal bli en tjenelig og framtidsrettet ordning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, er enig i den overordna målsettinga om at alle skal gis støtte, bistand og mulighet til å komme inn i eller tilbake til arbeidslivet. Flertallet vil samtidig understreke at dette ikke må føre til at fokus, kompetanse og tilbud til dem som trenger langvarige og sammensatte tilbud og tiltak og som kanskje aldri vil ha muligheter til å komme i arbeid, blir nedprioritert.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil i denne sammenheng peke på høringsuttalelsen i sosialkomiteens høringsmøte fra Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) som frykter at forslaget kan innebære en fragmentert og mindre tilgjengelig tjeneste for de mest utsatte og vanskeligst stilte sosialhjelpsmottakerne.

Dette flertallet mener dette gjelder brukergrupper som ikke er arbeidssøkende, for eksempel personer med rusproblemer, mennesker med sosiale og psykiske problemer, innvandrere/flyktninger og mennesker med psykisk utviklingshemming. Parallelt med innsatsen for å etablere en ny statlig etat er det derfor viktig at samarbeidet og integreringen med den kommunale sosialtjenesten blir en sentral del av forberedelsene og gjennomføringa av reformen for å sikre det sosialfaglige perspektivet i den nye førstelinjetjenesten.

Dette flertallet vil understreke at Regjeringas forslag i St.prp. nr. 46 (2004-2005) i all hovedsak er en organisatorisk reform. Dersom målet om bedre og mer tilpassa tjenester og trygge levekår for personer som har et bistandsbehov, skal nås, er det etter dette flertallets mening helt avgjørende at den organisatoriske reformen følges opp av endringer og forenklinger både når det gjelder lovverk, tjenestenes og tiltakenes innhold og ulike stønadsordninger. Dette flertallet registrerer at Regjeringa har satt i gang et utredningsarbeid om disse spørsmålene og vil komme tilbake til dette seinere.

Komiteen mener at skal vi lykkes med å gi gode og godt individuelt tilpassa tjenester, få til rask avklaring og rask igangsetting av gode tiltak samtidig som den enkelte sikres trygge økonomiske ordninger, er ikke en organisatorisk reform aleine tilstrekkelig. Derfor er det viktig at den organisatoriske reformen raskt følges opp med en full gjennomgang av lovverk, tjenester og ytelser knytta til den nye arbeids- og velferds-etaten. En slik gjennomgang må særlig ha to viktige siktemål. Den må for det første sikre en forenkling og en tilpasning av alt underliggende lovverk til den nye etaten. For det andre må de offentlige ytelsene bli gjenstand for den samme forenkling og tilpasning. Komiteen viser til at mange mennesker i dagens system ikke bare blir en kasteball mellom "dører" og etater, men i like stor grad blir en kasteball mellom ulike ytelser både med bakgrunn i ytelsenes nivå og inngangskriterier og med bakgrunn i hvilken etat eller politisk nivå som finansierer de ulike ytelsene. Dette er en situasjon som etter komiteens oppfatning ikke kan fortsette.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at for å motvirke dette har flere tatt til orde for å erstatte mange av dagens ytelser og ordninger med en statlig garantert minsteytelse eller minsteinntekt. Dette vil kunne innebære en betydelig forenkling av dagens system – både for brukere og for ansatte. På denne måten vil ordninga kunne bety en samfunnsøkonomisk besparelse i form av redusert byråkrati og større trygghet og forutsigbarhet for befolkningen. Disse medlemmer mener derfor at en slik ordning må utredes i forbindelse med den gjennomgangen av bl.a. ytelsene som Regjeringa har varslet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringa utrede en ordning med en garantert minsteinntekt som et alternativ til mange av dagens trygdeordninger."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener at de som har mulighet til å klare seg ved eget utkomme, skal oppmuntres til det. Disse medlemmer ser ny arbeids- og velferdsforvaltning som en viktig reform for å gi alle mennesker i yrkesaktiv alder som ikke deltar i det ordinære arbeidsmarkedet, tar utdanning eller er alderspensjonister, rett til

kvalifiseringsarbeid, utdanning eller annen meningsfull samfunnsaktivitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet legger til grunn at arbeid og aktivitet skal lønne seg. På denne bakgrunn ønsker disse medlemmer at sosialhjelpsmottakere skal kunne inngå en velferdskontrakt som sikrer dem økte ytelser dersom de benytter seg av denne retten og gjennomfører avtalte aktiviteter.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ønsker en ungdomsgaranti som skal gi alle unge opp til 24 år rett til utdanning, jobb eller arbeidsmarkedstiltak. Disse medlemmer mener omorganiseringen gir de nye forvaltningene mulighet til bedre samspill med andre kommunale og fylkeskommunale tjenester som er særlig viktig for unge som trenger helhetlig og samordnet hjelp. Disse medlemmer understreker viktigheten av samarbeid med barnevern og oppfølgingstjenesten. Bedre samordning må bidra til å sikre at ungdom som ikke påbegynner eller faller ut av videregående skole, og en del barnevernsgutten får et alternativt tilbud om bistand til å komme i gang med arbeidsmarkedstiltak.

Disse medlemmer understreker at alle som har vært arbeidsledige mer enn 6 måneder, skal få et tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Disse medlemmer ser kvalifisering og andre arbeidsmarkedstiltak som et sentralt virkemiddel i integreringspolitikken og i fattigdomsbekjempelsen og understreker behovet for rask og samlet innsats.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringen som en del av en generell virkemiddelgjennomgang vil vurdere om det skal innføres en arbeidssøkerstønad og eventuelt andre aktuelle virkemidler. Flertallet vil peke på at det er viktig å ha fokus på virkemidler som kan fremme overgang til arbeid og ut av passivitet. Flertallet viser videre til erfaringer fra forsøkene der samarbeid i førstelinjen gir mulighet til felles utbetaling fra stat og kommune.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, understreker videre viktigheten av å ta i bruk individuell plan som virkemiddel både for å styrke brukermedvirkningen og for å etablere en form for borgerkontrakt som synliggjør rettigheter og plikter mellom den enkelte og tjenesteapparatet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener at denne borgerkontrakten også kan knyttes opp mot utbetaling av både sosialhjelp og

stønader med blant annet krav om arbeidsytelser, slik det er hjemmel for i lov om sosiale tjenester.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil påpeke at mange mottakere av offentlige ytelser har en vanskelig økonomisk situasjon fordi minstenivået på mange av ytelsene er for lavt. Dette bekreftes av en stadig stigende tendens til at mange trygdemottakere må ty til økonomisk sosialhjelp for å klare sine økonomiske forpliktelser. Dette rammer særlig stønadmottakere som har forsørgeransvar for barn. Disse medlemmer viser til at disse partier i sine forslag til statsbudsjett de seinere åra har foreslått å heve forsørgertilleggene i ulike stønadsordninger.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser også til tidligere merknader og forslag fra disse partier om å foreta en gjennomgang av nivået på økonomisk sosialhjelp og ulike trygdeytelser for å sikre et forsvarlig nivå på disse. Dette er en viktig del av disse partiers strategi for å bekjempe fattigdom i Norge – i særdeleshet fattigdom blant barn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti vil peke på at nivået på økonomisk sosialhjelp varierer i betydelig grad fra kommune til kommune. Dette oppleves som urettferdig, og det skaper dårlig forutsigbarhet. Disse partier har derfor flere ganger tatt til orde for at det må innføres nasjonale normer for denne ytelsen. Disse medlemmer vil derfor foreslå at sosialhjelpa skal ha nasjonale minstesatser som er høyere enn dagens veiledende satser. Disse medlemmer mener videre at den skal være nasjonalt finansiert. Det siste er viktig for å sikre en tilnærma lik sosial minstandard for innbyggerne i alle kommuner.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringa i forbindelse med gjennomgangen av alle stønader foreslå for Stortinget å innføre nasjonale normer for økonomisk sosialhjelp som er nasjonalt finansiert."

2.2 Førstelinjen

Komiteen vil understreke viktigheten av at det etableres en felles førstelinjetjeneste med lokale arbeids- og velferdskontorer som dekker alle kommuner. Dette vil sikre at brukeren får ett sted å henvende seg og slipper den rundgangen mellom kontorene som mange opplever i dag. Førstelinjetjenesten skal gi brukeren et tilbud om helhetlig avklaring av sine behov uavhengig av eierskapet til ytelser og tjenester. Det er imidlertid like viktig at organiseringen bak skranken er effektiv, og at brukere med sammensatte behov får en fast kontaktperson som skal bistå med veiledning og oppfølging.

Komiteen vil understreke at etablering av en førstelinje med lokale arbeids- og velferdskontor som

dekker alle kommuner, er viktig for å oppfylle målet om en mer brukervennlig arbeids- og velferdsforvaltning, og for at brukerne raskt får avklart sine behov og får et samordnet tjenestetilbud.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ser samtidig at det kan by på problemer å forene kvalitet og spisskompetanse med et bredt tilbud til brukerne i førstelinjetjenesten. Derfor mener flertallet det er riktig, slik Regjeringen åpner for i proposisjonen, å gi stor lokal frihet til hvordan førstelinjen skal organiseres, og at det også åpnes for at stat og kommuner i en viss grad kan utføre hverandres oppgaver.

Komiteen vil allikevel understreke at det er nødvendig at lokale avtaler mellom stat og kommune og et minimum av samlokalisering gjøres obligatorisk med hjemmel i lov.

For å nå målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad vil komiteen understreke viktigheten av at førstelinjetjenesten må ha fokus på arbeid og kompetanse om arbeidsmarked og næringsliv. For å styrke arbeidslinjen er det også viktig at alle ytelser og tjenester som er innrettet mot personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som står utenfor arbeidslivet, sees i sammenheng. Rask avklaring og behovsvurdering samt riktig virkemiddelbruk er viktig for å sikre inkludering i arbeidslivet. Komiteen merker seg også at Regjeringen vektlegger å styrke forholdet mellom den nye etaten for arbeid og velferd og arbeidsgiver og næringsliv.

Komiteen understreker betydningen av at den faglighet som såvel Aetat som trygdeetaten i dag besitter, må videreføres i den nye etaten.

Komiteen viser til betydningen av den spisskompetanse som er utviklet ved Arbeidslivssentrene både når det gjelder arbeidsmarkedet og virkemidler og tiltak knyttet til avklaring, kvalifisering og formidling.

Komiteen vil videre peke på at arbeidet med å få flere i arbeid er avhengig av en tett oppfølging av arbeidssøkere så vel som kontakt med og aktiv service i forhold til arbeidsgivere.

Komiteen understreker betydningen av at brukermedvirkning sikres, og av at brukere med sammensatte behov skal ha rett til individuell plan og en fast kontaktperson. Komiteen viser til Norges Handikapforbunds (NHF) høringsuttalelse av 4. april 2004 der en uttrykker seg positivt til muligheten for en fast kontaktperson og brukermedvirkning samtidig som det pekes på behov for kompetanse til å ta i bruk en slik metodikk. Komiteen viser til NHFs advarsel om at en slik kontaktperson ikke må bli propp i systemet slik NHF opplever dagens situasjon på hjelpemiddelformidlingen.

Komiteen mener det er avgjørende viktig for brukerne av tjenestene at disse er lett tilgjengelige. Derfor er en lovfesting av en felles førstelinjetjeneste i en samlokalisering med kommunens sosialtjeneste et riktig og

nødvendig grep. Komiteen vil understreke at det må etableres et arbeids- og velferdskontor i alle landets kommuner for å sikre denne tilgjengeligheten. Komiteen registrerer at det i Regjeringas forslag åpnes for et interkommunalt samarbeid der forholdene ligger til rette for det. Komiteen vil understreke at dette bare må skje rent unntaksvis der de geografiske avstandene er særlig korte, og det må ikke føre til at tilgjengeligheten og brukervennligheten forringes. I tillegg til god tilgjengelighet vil komiteen legge stor vekt på at førstelinjen må inneha et kompetansenivå og et beslutningsansvar som gjør disse kontorene til et sted der folk reelt opplever å få den veiledning og bistand de har behov for, i størst mulig grad uten å måtte henvises til andre kontorer, instanser og "dører". Den felles førstelinjen må oppfylle klare krav om rask avklaring, fjerning av gråsoner og kasteballtendenser og rask igangsetting av tiltak.

Komiteen vil igjen understreke betydningen av at den sosialfaglige kompetansen ved de lokale arbeids- og velferdskontorene blir godt i varetatt, og viser i den forbindelse til sine generelle merknader angående dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet understreker at kvalifisering for arbeid og meningsfylt aktivitet samt kontinuerlig sikring av utgifter til livsopphold vil dominere etatenes fokus og kreve stor oppmerksomhet fra de ansatte. I en slik stor omstillingsprosess er det nødvendig samtidig å sikre utvikling og styrking av det generelle forebyggende arbeid i kommunenes sosialtjeneste.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil peke på de resultater som kan oppnås gjennom kvalifisering av yrkeshemmede ved attføringsbedriftene, hvor teoretisk opplæring kombineres med praktisk opplæring i egen virksomhet eller eventuelt ved eksternt utplassering. Disse medlemmer mener at disse bedriftene bør sees som en del av det samlede attføringsbildet når Regjeringen kommer tilbake til virkemiddelbruken i forbindelse med omleggingen av strukturen i velferdsetaten.

Disse medlemmer viser til Innst. S. nr. 189 (2002-2003) der flertallet fremmet følgende merknad:

"Flertallet viser til at det ønsker en utredning om hvordan vi kan etablere en felles etat, et velferdskontor, der hele virkemiddelapparatet til arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialkontoret tas i bruk i saksbehandlingen overfor den enkelte bruker av tjenesten."

Flertallet fremmet følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialetaten."

Disse medlemmer er overrasket over at Regjeringen heller ikke i St.prp. nr. 46 (2004-2005) legger frem et forslag der også den kommunale sosialtjenesten er integrert i den nye velferdsetaten.

Disse medlemmer er imidlertid enig i at St.prp. nr. 46 (2004-2005) representerer et skritt i riktig retning, idet to statlige etater foreslås samlet til én og den nye etaten også vil bli samlokalisert med sosialkontorene i ett velferdskontor. Dette vil bidra til forenklet adgang til informasjon, en samlet vurdering av den enkelte brukers behov og mer målrettede tjenester og ytelser direkte til den enkelte bruker. Disse medlemmer mener også at én samlet etat vil gi muligheter til en raskere vei gjennom systemet for brukerne der muligheten til en samlet vurdering av brukerens behov vil spare tid for både bruker og veileder/konsulenter. I en del tilfeller, der for eksempel brukeren har en tilstand uten utsikt til bedring, er det unødvendig å gjennomgå attføringstiltak.

Etter tilbakemeldinger disse medlemmer mottar, virker det som om for mange brukere i dag henvises til sosialkontoret fordi trygdekontoret ikke klarer å vurdere hans/hennes tilstand/utsikter innen utløpet av tidsfristen for den ytelsen vedkommende står på. Den obligatoriske gjennomgangen av rekken av tiltak kan etter disse medlemmers mening rasjonaliseres og føre til innsparinger, mindre byråkrati og bedre forståelse av systemet for brukerne. Disse medlemmer vil understreke muligheten til mindre grad av stigmatisering ved besøk på velferdskontoret, som ikke gir de samme signaler om brukernes behov som et besøk på det kommunale sosialkontoret, noe som ofte kan føles ubehagelig, særlig i små lokalsamfunn.

Disse medlemmer er skeptisk til å basere opprettelsen av velferdskontorene på samarbeidsavtaler med kommunene og frykter at dette vil kunne føre til store forskjeller i tilbudene fra kommune til kommune selv om minimumskrav gjøres gjeldende gjennom lov. Disse medlemmer ønsker lovfesting av opprettelse av velferdskontor i alle kommuner og de tjenester som skal ytes for at tilbud og tjenester skal være så likt som mulig uavhengig av hvor man bor i landet.

Disse medlemmer anser også at problemet med at det ene nivået skyver finansieringsansvar for brukerne over på annet nivå for å redusere egne kostnader, vil bestå dersom ikke også ansvaret for sosiale tjenester blir innlemmet i en felles etat med ett nivå som ansvarlig for finansieringen av tilbud, tjenester og ytelser. Det vil, etter disse medlemmers mening, fremdeles være fare for at "kasteballproblematikken" overfor brukerne videreføres. Disse medlemmer peker på at mange mottakere av økonomisk sosialhjelp vil ha behov for å få vurdert sin arbeidsevne og muligheten til å opparbeide hele eller deler av denne og at det i et system der ansvaret fremdeles ligger på to forskjellige nivåer, vil være vanskelig å fastslå hvem som skal ta avgjørelsene. I St.prp. nr. 46 (2004-2005) gir Regjeringen uttrykk for at det kan være aktuelt å gi større kommuner ansvar for arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere. Disse medlemmer mener dette er et klart eksempel på at det ikke legges opp til klare ansvarsforhold. Dette kombinert med Regjeringens utsagn om at den vil vurdere innføring av en arbeidssøkerstønad i forbindelse med gjennomgangen av virke-

middelapparatet, understreker behovet for én samlet etat.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen i proposisjonen uttrykker følgende:

"Hensynet til nasjonale mål om likebehandling og rettssikkerhet tilsier at forvaltningen av slike rettighetspregede ordninger bør være et direkte nasjonalt politisk ansvar ... Slike ordninger er heller ikke egnet for rammefinansiering og legger derfor ikke til rette for å utløse de sterke sidene ved kommunalt ansvar."

Disse medlemmer finner det interessant at Regjeringen gir uttrykk for at likebehandling og rettssikkerhet ikke blir ivarettatt under rammefinansiering.

Disse medlemmer er, som sagt, enig i at innholdet i proposisjonen vil føre til et skritt i riktig retning. Regjeringens mål om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, en forenkling for brukerne tilpasset brukernes behov og å få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning deles av disse medlemmer. Disse medlemmer ønsker imidlertid primært en velferdsreform der Aetat, trygdeetaten og finansieringsansvaret for kommunens sosialtjenester er samlet i én statlig etat, og mener at en slik etat ville bli et enda bedre virkemiddel for å oppnå de uttalte mål. Disse medlemmer mener finansieringsansvaret for trygdeytelser og sosiale ytelser gitt eller utført på statlig, kommunalt eller privat nivå bør være samlet på ett sted for å unngå ansvarsfraskrivelse og forskyvning mellom nivåer motivert av økonomiske vurderinger. Velferdskontoret bør etter disse medlemmers mening vurdere tilståelser av alle typer tjenester og ytelser, både de som i dag tilligger kommunalt nivå, som økonomisk sosialhjelp, omsorgstjenester, hjelp til bolig, opphold i kommunale institusjoner osv., og de oppgaver som ligger på statlig nivå og vurderes etter lov om folketrygd. Disse medlemmer ønsker et system der finansieringen følger brukeren til det tilbud og de tjenester som brukeren selv velger, eventuelt i samråd med lege, på omtrent samme måte som dagens ISF i helseforetakene. Kommunen skal i et slikt system fortsatt ha ansvaret for at det finnes tilstrekkelig tilbud av tjenester utført enten av kommunale organisasjoner eller private tilbydere. Disse medlemmer ser det som viktig at det skapes et skille mellom utfører av tjenester og den som betaler for utførelsen, og mener at konkurranse mellom tilbydere vil føre til et bedre og mer variert tilbud som gir valgmuligheter for brukerne og sikrer kvaliteten.

Disse medlemmer legger også vekt på at en samordning av alle tre etater ville bidra til en bedre utnyttelse av ressurser og reduserte kostnader til administrasjon, og viser også til at Regjeringen anslår en innsparing på 3-5 prosent av driftsbudsjettet dersom Regjeringens forslag blir vedtatt. Ved en innlemming av det kommunale sosiale ansvar ville innsparingen, slik disse medlemmer ser det, bli større både når det gjelder administrasjon og samlede ytelser. For kommunene ville en slik omlegging etter disse medlemmers mening føre til en betydelig reduksjon

av utgiftene og mulighet til å satse på inntekt ved produksjon av tjenester.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer fremme forslag om å innføre en velferdsmodell der Aetat, trygdeetaten og sosialetaten samles i én statlig etat med et samlokalisert velferds kontor i hver kommune i Norge. Disse medlemmer fremmer også forslag om at ansvaret skal lovfestes og være tilnærmet likt i alle kommuner i hele landet.

Disse medlemmer viser til merknaden om interimsorganisasjonens omfattende arbeid og vil på denne bakgrunn fremme forslag om at statsråden på et senere tidspunkt gir Stortinget en redegjørelse om fremdriften og interimsorganisasjonens forslag til utforming av etaten.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen ved innføringen av en ny velferdsetat legge til grunn at Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten samles i én statlig etat med et samlokalisert velferds kontor i hver kommune i Norge. Etatens arbeidsområde og struktur lovfestes, og eksisterende lovverk for sosiale tjenester og kommunehelsetjenesten harmoniseres i tråd med omleggingen."

2.3 Gjennomgang av helserefusjonsområdet

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, støtter Regjeringen i at den vil følge opp anbefalingen i NOU 2004:13 om en gjennomgang av helserefusjonsområdet med sikte på forenkling og bedre organisering

2.4 Økonomiske konsekvenser

Komiteen peker på at en vellykket organisasjonsreform gjennom bedre oppnåelse av målet om å få flere i arbeid kan gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. I tillegg vil Regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning kunne gi betydelige administrative effektiviseringsgevinster på lengre sikt. Komiteen vil understreke at eventuelle administrative effektiviseringsgevinster må hentes ut på en slik måte at det ikke begrenser brukernes tilgang på koordinerte tjenester av høy kvalitet.

Komiteen merker seg at Regjeringen har anslått en kostnad på 3 mrd. kroner til utvikling av felles IKT-plattform og dekning av organisatoriske omstillingskostnader. Kostnadsanslagene er imidlertid beheftet med usikkerhet, og komiteen forutsetter at Regjeringen om nødvendig kommer tilbake til Stortinget med forslag om eventuelle tilleggsbevilgninger, spesielt knyttet til utvikling av IKT-plattform. Det må sikres at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen får tilgang til effektive og hensiktsmessige IKT-verktøy.

Komiteen vil understreke at kompetanseheving både i den nye statlige etaten og i den kommunale sosialtjenesten som sammen skal utgjøre førstelinjetjenesten i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, er en helt avgjørende faktor for å skape bedre tjenester for brukerne. Komiteen vil påpeke at en slik kompetanseheving vil kreve betydelige ressurser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er usikre på om disse kostnadene er tilstrekkelig ivarettatt i Regjeringas kostnadsanslag for reformen.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sikre tilstrekkelige ressurser til kompetansehevende tiltak i forbindelse med etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning både i den nye statlige etaten og i kommunenes sosialtjeneste."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, støtter departementets ønske om å legge opp til kommune- og statsovergripende kompetanse- og fagutviklingsprogrammer hvor man tar utgangspunkt i felles arbeidsprosesser. Disse medlemmer viser til at departementet mener ett element i en satsing på kompetanse kan være etablering av undervisnings- eller universitetssosialkontor. Disse medlemmer ser betydningen av dette og vil understreke at et slikt kontor må knyttes til arbeids- og velferdskontoret, slik at også den statlige del av virksomheten blir innlemmet i metodeutvikling.

Komiteen fremmer slikt forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sikre at det utarbeides en plan for samlet kompetanseutvikling i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil igjen understreke viktigheten av en felles førstelinjetjeneste i alle kommuner i en samlokalisering mellom den nye statlige etaten og kommunenes sosialtjeneste. Denne samlokaliseringen kan i etableringsfasen utløse økte kostnader både for staten og for kommunene. Disse medlemmer registrerer at det skal være tatt høyde for statens ekstrakostnader knytta til samlokaliseringen, men at eventuelle ekstrakostnader for kommunene ikke er omtalt. Det vil være en viktig forutsetning for å lykkes med samarbeid og samlokalisering med kommunene at det økonomiske elementet ikke legger store hindringer i veien. Disse medlemmer vil derfor påpeke at staten må sørge for at kommunenes eventuelle ekstrakostnader knytta til samlokalisering blir kompensert gjennom statlige overføringer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser at kommunenes økonomiske situasjon kan bli en faktor som vektlegges når utgiftene til samlokalisering og drift av velferdskontorer skal fordeles. Disse medlemmer vil derfor peke på at dette eventuelle problemet ville vært løst dersom alle tre etater ble samlet på statlig nivå. Disse medlemmer mener også at det samlede innsparingspotensialet for

reformen ville vært større ved én samlet etat. Imidlertid er disse medlemmer av den mening at det også for kommunenes vedkommende er muligheter til innsparinger i den modellen som Regjeringen legger opp til, og at samlokalisering vil kunne føre til en deling av utgifter både når det gjelder lokalisering og tjenesteyting i tillegg til den innsparing som må kunne forventes som en konsekvens av en mer effektiv, brukerrettet tjeneste.

Komiteen har merket seg at det er knyttet stor usikkerhet med hensyn til de økonomiske kostnadene knyttet til omorganiseringen. Komiteen vil imidlertid understreke at reformen må gis tilstrekkelige økonomiske rammebetingelser slik at de målene som er skissert, har en mulighet for å bli realisert. Komiteen deler departementets standpunkt til at kostnadene forbundet med omorganiseringen skal bæres av staten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at dette må gjøres slik at omorganiseringen ikke vil bli belastet en allerede trang kommuneøkonomi.

2.5 Gjennomføring av reformen

Komiteen støtter Regjeringens forslag til tidsplan for gjennomføring av reformen. Komiteen vil understreke betydningen av en rask, men forsvarlig iverksetting av organisasjonsreformen, der det legges vekt på et nært samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner underveis. Dette er viktig for å sikre motivasjon og målrettethet hos de ansatte. Komiteen mener dessuten det er avgjørende at det foretas en systematisk kompetansekartlegging, og at det gjennomføres en målrettet satsing på kompetansefremmende tiltak i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Komiteen viser til at etableringen av en ny statlig etat vil være kompleks og omfatte mange både ansatte og brukere. Komiteen vil derfor understreke at gjennomføringen skjer i nært samarbeid med de berørte. De ansatte må gis trygghet og sikres deltakelse i prosessen og gis reell mulighet til å ta medansvar for utviklingen av den nye organisasjonen gjennom sine tillitsvalgte på alle nivåer.

Komiteen har merket seg Regjeringens forsikring om at ingen ansatte skal sies opp som følge av omstillingene.

Komiteen vil understreke at i prosessen med å slå sammen Aetat og trygdeetaten og sosialtjenesten er det viktig at den betydelige spisskompetanse som i dag ligger i de berørte etatene, ikke går tapt i omstillingsprosessen.

Komiteen viser til at en ny organisasjon vil stille store krav til felles kultur og til kompetansen som forvaltes i førstelinjetjenesten, og til samarbeid mellom stat og kommune. Komiteen vil peke på behovet for at det utarbeides en plan for kompetanseutvikling, og vil i den forbindelse peke på det allerede eksisterende samarbeid mellom trygdeetat og flere av høyskolene våre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at proposisjonen inneholder lite om selve utformingen av tjenestene og de endringer reformen vil medføre for de ansatte i de respektive etater.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil understreke at Regjeringens forslag til ny arbeids- og velferdsforvaltning først og fremst er en organisatorisk reform, som er et viktig virkemiddel for å oppnå målet om en helhetlig arbeids- og sosialpolitikk.

Ett av Regjeringens hovedmål med reformen er ifølge St.prp. nr. 46 (2004-2005) å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, og det er slik komiteen ser det, viktig at fokus kan holdes på dette målet slik at rask omstillingsevne og et godt arbeidsmarkedspolitisk verktøy for etaten på dette området vektlegges. Det er, slik komiteen ser det, viktig at de over 16 000 medarbeidere i Aetat og trygdeetaten og de berørte ansatte i sosialkontorene blir hørt og får anledning til å medvirke i omleggingsprosessen. Komiteen vil understreke at å overlate hele organiseringen til en interimorganisasjon vil kreve god oppfølging og hyppig rapportering om utvikling og fremdrift.

Komiteen viser til St.meld. nr. 12 (2004-2005) om pensjonsreform. En pensjonsreform vil medføre betydelige endringer i trygdeetatens arbeidsoppgaver, omlegging av datasystemer og nye rutiner, noe som etter komiteens mening må tas særlig hensyn til under omleggingen av velferdssystemene.

Komiteen viser til at Regjeringen vil legge fram forslag til nødvendige lovendringer knyttet til organisasjonsendringene ved årsskiftet 2005/2006, og at Stortinget i forbindelse med de årlige budsjettproposisjonene vil bli orientert om underlagsmaterialet for budsjettering av reformen. Komiteen ber om at Stortinget på en egnet måte blir holdt orientert om organiseringen og framdriften av gjennomføringsarbeidet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at Stortinget gis informasjon gjennom en redegjørelse fra statsråden om interimorganisasjonens arbeid og planer for fremdrift og organisering av den nye arbeids- og velferdsetaten før planene iverksettes."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen sikre at også lokal kunnskap om arbeidsliv og sysselsetting blir en sentral del av den nye arbeids- og velferdsetatens servicetilbud.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringa i forbindelse med gjennomgangen av alle stønader foreslå for Stortinget å innføre nasjonale normer for økonomisk sosialhjelp som er nasjonalt finansiert.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringa utrede en ordning med en garantert minsteinntekt som et alternativ til mange av dagens trygdeordninger.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen ved innføringen av en ny velferdsetat legge til grunn at Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten samles i én statlig etat med et samlokalisert velferds kontor i hver kommune i Norge. Etatens arbeidsområde og struktur lovfestes, og eksisterende lovverk for sosiale tjenester og kommunehelsetjenesten harmoniseres i tråd med omleggingen.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen sørge for at Stortinget gis informasjon gjennom en redegjørelse fra statsråden om interimisorganisasjonens arbeid og planer for fremdrift og organisering av den nye arbeids- og velferdsetaten før planene iverksettes.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen viser til proposisjonen og merknadene og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

I

I statsbudsjettet for 2005 gjøres følgende endringer:

Kap.	Post	Formål:	Kroner
Utgifter:			
604		Ny arbeids- og velferdsforvaltning	
	21	Spesielle driftsutgifter, bevilges med	7 000 000
620		Utrekningsvirksomhet, forskning mv.	
	21	Spesielle driftsutgifter, reduseres med	4 400 000
		fra kr 83 900 000 til kr 79 500 000	
2600		Trygdeetaten	
	1	Driftsutgifter, reduseres med	2 600 000
		fra kr 4 954 000 000 til kr 4 951 400 000	

II

Stortinget ber Regjeringen sikre tilstrekkelige ressurser til kompetansehevede tiltak i forbindelse med etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning både i den nye statlige etaten og i kommunenes sosialtjeneste.

III

Stortinget ber Regjeringen sikre at det utarbeides en plan for samlet kompetanseutvikling i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Oslo, i sosialkomiteen, den 24. mai 2005

John I. Alvheim
leder

Beate Heieren Hundhammer
ordfører