

# Den revitaliserte arbeidslinja – en linje eller to?

Redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en  
effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert  
forståelse av arbeidslinja

av

Knut Fossetøl

AFI-notat 5/07

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCATIONAL PAPERS

© Arbeidsforskningsinstituttet AS, 2007  
© The Work Research Institute  
© Forfattere/Authors

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i «Lov om opphavsrett til åndsverk», «Lov om rett til fotografi» og «Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet».

All rights reserved. This publication, or part thereof, may not be reproduced in any form without written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-207-3  
ISSN 0801-7816

Pb. 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

P.O. Box 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00  
Telefax: +47 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
Webadresse: [www.afi.no](http://www.afi.no)

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

*Temaområde:*

Politikk, organisering og læring

*Notat nr.:*

5/2007

*Tittel:*

Den revitaliserte arbeidslinja - en linje eller to?  
Redegjørelse for forskjeller og likheter mellom  
en effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert  
forståelse av arbeidslinja

*Dato:*

februar 2007

*Forfattere:*

Knut Fossetøl

*Antall sider:*

37

*Resymé:*

Notatet presenterer to forståelser av arbeidslinja, en effektivitetsorientert forståelse og en rettferdighetsorientert. Den ser på institusjonelle og organisatoriske kjennetegn ved disse forståelsene, tar for seg underliggende kunnskaps- og handlingsforståelser og diskuterer forskjeller og likheter mellom forståelsene. Notatet tar utgangspunkt i offentlige utredninger og aktuelle politiske dokumenter, og hevder at arbeidslinja, slik den nå meisles ut i Bondevik II-regjeringens proposisjon om Ny arbeids- og velferdsforvaltning, og i den rødgrønne Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding om virkemidler, befinner seg innenfor en rettferdighetsorientert forståelse. Dette bryter med den utbredte forståelsen av at moderniseringen av offentlig forvaltning befinner seg innenfor en ensidig effektivitetskontekst, hvor new public management-reformer og økonomisme har hegemoni.

*Emneord:*

Arbeidslinje, attføring, brukermedvirkning, brukerreting, effektivitet, fornyelse, forvaltningsreform, funksjonshemmede, modernisering, NAV, offentlig forvaltning, rehabilitering, velferdsreform





## FORORD

Takk til Tone Alm Andreassen for å ha presset meg til å fullføre notatet, slik at forhåpentligvis andre enn meg kan ha glede av det.

Takk også til Olaug Hagen som har hjulpet med referanser og gjort manuskriptet klar til trykking.

Prosjektet inngår som grunnlagsmateriale i Arbeidsforskningsinstituttets SALTO-prosjektet som omhandler studier av alternativ tjenesteyting i offentlig sektor, og er finansiert av Norges forskningsråd.

Oslo, 2 februar 2007



## INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord

1	Innledning .....	1
2	Arbeidsetikken og paternalismen .....	5
3	Den samfunnsøkonomiske effektivitetsforståelsen .....	7
	3.1 Institusjonelle elementer .....	7
	3.2 Organisatoriske elementer.....	8
	3.3 Kunnskaps- og handlingsforståelse.....	9
	3.4 Syn på politisk styring, forvaltning og brukere .....	11
	3.5 Oppsummering.....	12
4	Rettferdighetsforståelsen .....	15
	4.1 Institusjonelle elementer .....	15
	4.2 Organisatoriske elementer.....	16
	4.3 Kunnskaps- og handlingsforståelse.....	17
	4.4 Syn på politisk styring, forvaltning og brukere .....	18
	4.5 Oppsummering.....	19
5	Likheter og forskjeller mellom effektivitets- og rettferdighetsforståelsen .....	23
6	Virkemiddelmeldingen – effektivisering eller rettferdighet? .....	27
	6.1 Institusjonelle elementer.....	27
	6.2 Organisatoriske elementer.....	28
	6.3 Oppsummering.....	30
7	Avsluttende betraktninger .....	33
	LITTERATUR.....	37

## 1

## INNLEDNING

De siste 15 årene har det vært en betydelig politisk oppmerksomhet knyttet til spørsmålet om inntektssikring og selvforsørgelse, og den er knapt blitt mindre i det siste. Fra at utføringen har vært et stebarn i velferds- og arbeidsmarkedspolitikken, står den nå i sentrum for diskusjonene, og betraktes som å være av avgjørende betydning for ”den totale økonomiske politikken” ikke bare i Norge, men i de industrialiserte landene overhodet.

Det overordnede målet om flere i arbeid og færre på trygd har det vært bred politisk enighet om. Det har videre vært bred politisk enighet om at dette målet skal nås innenfor rammene av det som gjerne omtales som den nordiske velferdsmodellen. Dette innebærer et omfattende offentlig ansvar for grunnleggende velferdsoppgaver; en sterk statlig rolle på alle politikkområder, ikke minst knyttet til arbeidsmarkedspolitikken og målet om full sysselsetting, gjerne i et tett samarbeid med partene i arbeidslivet; en høy grad av universalistiske rettighetsbaserte ordninger - dvs. rett til grunnleggende velferdsgoder, uavhengig av stilling på arbeidsmarkedet, og med begrenset bruk av målrettede velferdsordninger; en skattefinansiert inntektssikring basert på grunnsikring for alle, og en inntektsrelatert del for personer som har deltatt i arbeidslivet; relativt jevn inntektsfordeling og likestilling mellom kjønnene (Kautto mfl. 1999).

Det har også vært enighet om å gjennomføre en stor forvaltningspolitisk reform og gjennomgå stønads- og tiltaksstrukturer, for å bedre måloppnåelsen på området, dvs. oppnå en helhetlig, arbeidsrettet, brukerrettet og kostnadseffektiv forvaltning. På den ene siden handler det om opprettelsen av en ny statlig arbeids- og velferdsetat hvor Aetats og trygdeetats roller og oppgaver samles i en ny etat, som inngår i et formalisert samarbeid om de delene av de kommunale tjenestene som er arbeidsrettede. På den andre siden handler det om å gjennomføre virkemiddelreformer, og sørge for at ytelsesstrukturen gjør det lønnsomt å arbeide, og at alle tjenester har et fokus som enkeltvis og samlet er rettet mot arbeid og aktivitet fremfor stønader.

Denne politiske konsensusen om arbeidslinja må imidlertid ikke skjule de dels betydelige ulikheter som eksisterer knyttet til hvordan disse målene skal forstås, og nås. Utfordringen er at det kan være vanskelig å få øye på disse ulikhetene, og å forstå dem som politiske. Ulikhetene synliggjøres ofte innenfor tilsynelatende tekniske og faglige diskusjonssammenhenger, blant dem som operasjonaliserer målene, og utvikler midlene for å nå dem. Folk flest, også politikerne, vil ofte mangle tid, ressurser og anledning til å i detalj følge de operasjonaliseringer forvaltningen foretar.

Samtidig er det ikke uten politiske og organisatoriske konsekvenser hvordan man definerer eller vektet NAV-reformens overordnede mål om arbeidsretting, brukerretting og helhetlighet. Innebærer arbeidsretting at fokuset skal være å få flest mulig i inntektsgivende arbeid eller innebærer det også andre former for aktivitet og deltakelse? Er brukerretting et

redskap for å tydeliggjøre rettigheter/plikter og ansvarliggjøre brukerne vis av vis det offentlige, eller er det verktøy for demokratisering og deltakelse? Er helhetlighet en måte å sørge for at organisering, ytelser og tjenester entydig er rettet mot å få folk over i inntektsgivende arbeid, eller handler det om å utvikle en offentlig velferdsforvaltning som svarer på individenes helhetlige behov?

Forståelsen av målene vil i sin tur igjen påvirke midlene, dvs. hvilke virkemidler og hvilken organisering man mener er mest tjenelig for å nå de overordnede målene for reformen. En målforståelse som handler om flest mulig i inntektsgivende arbeid, om ansvarliggjøring av den enkelte og om målretting av ytelser og tjenester, og om ønsket om å nå disse målene på en mest mulig formåls- og kostnadseffektiv måte, har andre organisatoriske implikasjoner enn om målforståelsen handler om alles rett til deltakelse og aktivitet, om medvirkning og demokrati og om en forvaltning som makter å ta hensyn til den enkeltes behovssituasjon. Tilsvarende vil de midlene man benytter seg av – for eksempel om man velger konkurranse og markedsinspirerte organisasjonsformer, eller om man velger å satse på utvikling av en ny tverrfaglig metodisk kompetanse - antakeligvis ha innflytelse på og endre den overordnede målforståelsen.

I dette notatet vil jeg, med basis utredninger, meldinger og forskning, forsøke å karakterisere to hovedposisjoner innenfor dette feltet. Den ene posisjonen er knyttet til en samfunns- og markedsøkonomisk forståelse hvor effektivitets- og nødvendighetshensyn står sentralt (heretter effektivitetsforståelsen). Den andre posisjonen har tatt utgangspunkt i arbeid som en rettighet for den enkelte, så å si uavhengig av sjansene på det åpne arbeidsmarkedet (heretter rettferdighetsforståelsen).

Min påstand er spenningene mellom disse to versjonene av arbeidslinja karakteriserer arbeids- og velferdspolitikken. Mens den førstnevnte forståelsen utgjør en relativt sammenhengende forståelse (teori), med klare institusjonelle og organisatoriske implikasjoner for synet på innholdet i og relasjonen mellom individ, forvaltning og arbeidsmarked, så utgjør den sistnevnte forståelsen i mindre grad en teori, enn et grunnleggende menneskesyn eller ideologi, og hvis institusjonelle og organisatoriske implikasjoner, synes noe mer åpne og ”loosely coupled”.

Jeg hevder videre at Bondevik II-regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 (2004-2005), og den rødgrønne regjeringens virkemiddelmelding St.meld. nr 9 (2006-2007) ”Arbeid, velferd og inkludering”, ikke på noen entydig måte kan plasseres innenfor effektivitetsforståelsen, og på flere punkter representerer en tyngdepunktsskiftning i retning av en rettferdighetsforståelse. Dette er ingen selvsagt påpekning siden det er en utbredt antakelse at de fleste forvaltnings- og velferdspolitiske reformer som gjennomføres i Norge er såkalte New Public Management-reformer (Christensen og Lægveid 2001). Samtidig skulle disse meldingene samlet sett gi klare politiske signaler til forvaltningen om at en ensidig effektivitetsorientert fortolkning av arbeidslinja, ikke er ønsket.



Jeg vil først karakterisere den samfunnsøkonomiske effektivitetsforståelsen med hensyn på institusjonelle og organisatoriske elementer, og på kunnskaps- og handlingsforståelser. Deretter vil jeg karakterisere rettferdighetsforståelsen med hensyn til samme dimensjoner. Jeg drøfter deretter likheter og forskjeller mellom de to forståelsene. Avslutningsvis drøfter jeg signalene i Stoltenberg II-regjeringens virkemiddelmelding (St.meld. nr 9 2006-2007) i lys av effektivitets- og rettferdighetsforståelsen.



## 2

## ARBEIDSETIKKEN OG PATERNALISMEN

Grunnleggende sett innebærer den revitaliserte arbeidslinja et forsterket politisk og forvaltningsmessig fokus på velferdsstatens arbeidsetiske premiss, dvs. kravet om at man må yte for å få og at attføring skal være forsøkt før trygdeytelser innvilges. Dette fokuset i seg selv er ikke nytt, det nye er at det tas på alvor (Drøpping mfl1997).

Begrunnelsen er på den ene siden at arbeid er bedre for den enkelte enn passivitet og trygd, og på den andre siden at flest mulig i arbeid er til det beste for samfunnet. Det opereres i tillegg med en moralsk begrunnelse knyttet til at fellesskapet ikke har noen plikt til å forsørge folk som burde kunne være i stand til å klare seg selv, og at skattebetalerne skal være sikre på at alle muligheter er prøvd før offentlige trygdeytelser tilkjennes (gjensidighets- eller resiprositetsprinsippet (Kildal 1998). Slik innebærer arbeidslinja også en revitalisering av en politisk bestemt samfunnskontrakt som gjelder for alle innbyggerne uavhengig av om de selv ønsker å gå inn i den: Alle må yte ved å betale skatter og avgifter, og blir på den andre siden tilkjent ytelser og/eller tjenester ved behov. Det første er pålagt. Det siste styres ut fra gitte kriterier som definerer hva som skal være oppfylt for at det aktuelle behovet skal dekkes med offentlig hjelp, dvs. ikke primært ut fra personlig opplevde behov. ”Velferdsstaten er paternalistisk, som det heter i Rattsø-utvalget, ” i den forstand at det ikke er noe valg om man vil delta eller ikke, og både plikter og rettigheter er politisk bestemt” (NOU 2004: 13). I proposisjonen snakker de om en ”borgerkontrakt” som kan formaliseres gjennom individuelle handlingsplaner og hvor den enkeltes rettigheter og plikter synliggjøres (op.cit.: 78).

Det er innenfor rammene av denne paternalistiske samfunns- og borgerkontrakten striden om innrettingen og organiseringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen utspiller seg. Den handler om utformingen av samfunnskontrakten, dvs. hvilke rettigheter den enkelte har vis a vis forvaltningen. Under hvilke omstendigheter individet har krav på hjelp, hva slags hjelp har det krav på, og hvilke vilkår kan stilles til hjelpen. Og hva menes med arbeid? Kort sagt handler det om hvordan forvaltningen operasjonaliserer kontrakten, og hvordan de prioriterer sine begrensede ressurser for å nå målet om å få flest mulig ut i arbeid. Striden handler om synet på hva som ligger bak det store og økende antallet av befolkningen i yrkesaktiv alder som befinner seg utenfor arbeidslivet, om forklaringene finnes i manglende incentiver, i medikalisering av livsproblemer eller i et hardere arbeidsliv; og om forvaltningen eller virkemiddelapparatets omfang og innretting, dvs. bidrar til eller forhindrer målet om at flest mulig skal få og beholde en arbeidstilknytning.



## 3

DEN SAMFUNNSØKONOMISKE  
EFFEKTIVITETESFORSTÅELEN<sup>1</sup>

Hvilke elementer er det som inngår i effektivitetsforståelsens begrunnelse for en organisatorisk samling av beslutningsansvaret for arbeidsrettede tjenester og relaterte ytelser?

### 3.1 Institusjonelle elementer

Et grunnleggende element i den samfunnsøkonomiske forståelsen er knyttet til det vi kan kalle insentivforståelsen. Det handler først og fremst om motivasjonsstrukturen i trygdesystemet. Det gjelder å sørge for at trygdesystemet ikke har en slik innretning at det for ulike grupper<sup>2</sup> fremstår ”som økonomisk fordelaktig å få en form for stønad fremfor å søke ordinært arbeid” (NOU 1992: 26: 225). I NOU 1993: 11 ”Mindre til overføringer – mer til sysselsetting” opererer de med de kaller en ”moralisk risiko” knyttet til trygdesystemet og som innebærer at den forsikrede ”opptrer som om ’skadene’ var kostnadsfrie” (op.cit: 165). 1) Syketrygden fører til økt sykefravær fordi den enkelte ikke bærer kostnadene ved å være borte fra jobben; 2) Arbeidsledighetstrygden fører til økt arbeidsløshet ved at den enkelte får et for dårlig incitament til å søke etter nytt arbeid; 3) Uførepensjonen fører til flere erklærte uføre ved at den enkelte ikke bærer de fulle kostnadene ved å sette seg i en slik stilling at en blir erklært ufør”. Det ble før innstramminger i uførepensjonsordningene på begynnelsen av nittitallet også snakket om en samfunnsmessig kulturell og holdningsmessig utvikling i retning av *medikalisering* hvor økende bruk av offentlige velferdsordninger forklares ved at folk bruker disse ordningene ”som løsning på ’sosial motgang’ av ulikt slag – legitimert av rettighetstankegangen og ved et sykdomsbegrep der befolkningen i stor grad selv setter sykdomsbetegnelser på sine plager” (NOU 1990: 17: 82).

Svaret blir at reglene må gjennomgås slik at det ”ikke er lønnsomt å oppnå en trygdeytelse fremfor å fortsette i ervervsvirksomhet” (NOU 1992: 26: 234). Tilsvarende hevdes det i Rattsø-utvalget ”at det ikke vil være riktig å bygge en velferdspolitik som insentiver og tiltak utelukkende tar utgangspunkt i at alle enkeltpersoner ser på arbeid som gode i seg selv. Strategien må primært være å stenge inngangen til å kunne leve på stønad” (NOU 2004: 13: 128). Dette kan skje ved strammere inngangsvilkår, tidsavgrensede stønadsperioder, ved å stille ulike vilkår til retten til stønad osv. Men først og fremst bør det skje gjennom å begrense stønadsnivået: ”Stønadsnivået bør samlet sett alltid være lavere enn det den enkelte kan få i inntektsgivende arbeid” heter det, ”på den andre siden kan dette spesielt for lavinntektsgrupper innebære at stønadsnivået blir så lavt at det ikke gir tilstrekkelige midler til livsopphold” (op.cit: 131). Videre kan arbeidstakernes motivasjon for ”utilsiktet bruk av trygdeordninger”, falle sammen med ansvarsfraskrivelse fra arbeidsgivernes/bedriftenes side, så

<sup>1</sup> Den følgende gjennomgangen bygger i hovedsak på to notater som omhandler henholdsvis NOU 1992: 26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990 – årene (Sysselsettingsmeldingen), og NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning (Rattsø-utvalget), Fossetøl 2005 a/b.

<sup>2</sup> I Sysselsettingsmeldinga fremheves kvinner med lave inntekter som en slik gruppe.

lenge det offentlige dekker utgiftene. For sjenerøse stønadsordninger kan også føre til at arbeidssøkere ”stiller høyere krav til lønn, noe som kan føre til økt lønnspress som kan bidra til høyere arbeidsledighet” (NOU 1992: 26: 20).

Den andre siden av ønsket om å omgjøre trygdeordningene til et motivasjonssystem er å styrke portvokterfunksjonene. Lover og regler må praktiseres slik de er ment. Økningen i sykelønn, attføring og uføretrygd kan ikke bare forklares ved endringer i aldersfordeling og helseforhold, men også med at ordningene ikke praktiseres ”fullt ut etter sine forutsetninger”, enten det skyldes ”misforstått velvilje eller trygdemessig ubegrunnet egeninteresse” (NOU 1992: 26: 33-34). Spesielt rammer denne kritikken medisinerne og trygdefunksjonærens skjønnsutøvelse. Svarene på dette har vært innstramning av sykdomsvilkåret, tettere oppfølging av leger og funksjonærer, innføring av funksjonsvurderinger, ansettelse av offentlig ansatte trygdeleger mv. Rattsø-utvalget foreslår også å organisatorisk atskille myndighetsutøvelse (tildeling av ytelse og tjenester) fra selve tjenesteproduksjonen, og dermed få bedre kontroll med tildelingene.

Hvis motivasjonsstrukturen i trygdesystemet er på plass, noe som krever andre reformer enn rent organisatoriske, blir det lettere for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen å se portvokterrollen i en helhetlig sammenheng, stille vilkår og krav og sikre tilgang på relevant bistand, dvs. sikre formåls effektiviteten.

### 3.2 Organisatoriske elementer.

Skal effektiv målrealisering kunne skje så er det viktig at formålet/formålene for det aktuelle forvaltningsområdet er klart mulig. Formålene må være innbyrdes forenlige og konsistente og sees i sammenheng dersom optimal måloppnåelse skal realiseres. Rattsø-utvalget snakker om oppdragsorganisering, som innebærer at alle aktørene som påvirker et område, arbeide mot det samme målet, og de ulike tiltak som settes inn må ha en sammenheng som gjør at de forsterker hverandre, og ikke hindrer måloppnåelse. Det gjelder å sørge for at alle virkemidler, tjenester og ytelse på en entydig og systematisk måte drar i samme retning og brukes slik de er intendert. Ledelse og ansatte må kort sagt ha en stor grad av felles forståelse av hva oppdraget er, og at oppdraget er viktig.

Dette kan skje gjennom felles tildelingsbrev, retningslinjer og mål- og resultatstyrings-systemer som fremmer helhetlige mål, og ikke sektormål med ansvars og kostnadsoverveltning til følge.

Brukermedvirkning - eller brukeretting som det kalles i Rattsø-utvalget - inngår i denne forbindelse som et virkemiddel for å øke formåls effektiviteten. Brukeretting betyr ikke at brukeren får det som han eller hun vil. Brukerrollen er ingen rettighetsrolle, men en måte å få aktivisert og ansvarliggjort den enkelte til å ta et ansvar for egen situasjon, og til på samhandle for å sikre en best mulig løsning. Brukeretting skal skje innenfor et regime av plikter og rettigheter og hvor arbeid står i sentrum. En formåls effektiv forvaltning tilsier videre at ”innsatsen rettes inn mot de brukergruppene som i størst grad øker sin sjanse til å komme i arbeid” (NOU 2004: 13: 137). Dette innebærer at brukeren tidlig må få avklart eventuelle for-

ventinger om at arbeid skulle være en individuell rettighet. Det er i stedet et knapt markeds-gode. Ved at hele tiltaksspekteret samles i en etat vil det også kunne gi brukeretting, ved økt tilgjengelighet til etatens samlede ressurser, og kjeding av tiltak fra lavterskeltiltak til kvalifisering og formidling. Også samarbeidet med eksterne aktører bør kunne bedres når målene for arbeids- og velferdsforvaltningen er klarere, og antallet velferdsaktører fjernes.

Videre er kostnadseffektiviteten sentral. Det gjelder ikke bare å redusere utgiftsveksten på de stønadsordningene velferdsforvaltningen har ansvar for, men også å øke produksjonen og sikre kostnadseffektiv drift. Denne kan øke innenfor en ny arbeids- og velferdsforvaltning, ved at dobbeltarbeid og dobbeltkompetanse unngås, ansattes ressurser utnyttes bedre, ved å at kostnadsoverveltning forhindres, ved at kontorstrukturen kan rasjonaliseres, gjennom stor-driftsfordeler (sentralisering og spesialisering), gjennom konkurranse og kjøp av tjenester, og ved å utnytte IKT-potensialene bedre. Samtidig betraktes byråkratiske organisasjonsformer som lite kostnadseffektive. Effektiviteten kan imidlertid økes betydelig gjennom indre fristilling, strukturell fristilling og gjennom konkurranse/kontraksstyring. Dette innebærer fremdeles at det offentlige har et finansierings- og forsyningsansvar, og at myndighetsutøvelsen (tildeling av ytelser og tiltak og overvåking av at de brukes som intendert og kobles til vilkår) skal skje innenfor rammen av forvaltningshierarkiet, men at disse oppgavene skilles fra tjenesteproduksjonen. Her er oppgaven å produsere spesialiserte tjenester i ønsket mengde og kvalitet til lavest mulig pris. I denne forbindelse blir opprettelsen av en sentralisert bestiller-funksjon sentral. De skal avdekke behov for tjeneste/målgruppe, definere mål, kvalitet og omfang på tjenestetilbudet, sørge for at det finnes finansiering, fungere som klageinstans, kvalitetssikre produksjonen og sikre integrasjon og ivaretagelse av et helhetsspespektiv. Dette innebærer at den nye forvaltningen både må kunne kvalifisere sine arbeidstakere til et arbeidsliv preget av økt konkurranse sterkere effektivitetskrav og mer fleksibilitet, men også at de selv må regne med å utsettes for dette nye arbeidslivets krav.

Når det gjelder arbeidsgiverne understrekes deres styringsrett, og det uheldige i for aktivt å gå inn å styre og påvirke markedsprosessene. Samtidig understrekes betydningen av dialogen og forhandlingene med partene i arbeidslivet, ikke minst gjennom IA-avtalen. Velferdsordningen skal heller ikke bidra til å overta problemer som burde vært løst i arbeidslivet. I tillegg til å støtte opp under arbeidslivets egne løsninger gjennom bistand og veiledning, åpnes det opp for å se på de økonomiske insentivene for arbeidsgiverne når det gjelder å rekruttere og beholde syke og skadde personer i arbeidslivet.

### 3.3 Kunnskaps- og handlingsforståelse

Den grunnleggende kunnskapsforståelsen i effektivitetsperspektivet er av formålsrasjonell karakter. Man har et overordnet nasjonalt problem man ønsker å løse; øke den økonomisk veksten, redusere offentlige utgifter, få til en mer effektiv offentlig forvaltning, og et mer konkurranse- og omstillingsdyktig næringsliv. Gjennom bruk av statistikk og samfunnsøkonomiske modeller og analyser søker man å etablere en hypotesetestende kausalanalytisk kunnskap om de forhold som er med på å påvirke disse forholdene. På basis av denne kunn-

skapen, kommer man så med forslag til hvilke midler som er nødvendige og hensiktsmessige for å nå det overordnede målet. Virkemidler har blant annet vært inntektspolitisk samarbeid (lønnsmoderasjon); en arbeidsmarkedspolitik som fremmer, ikke hemmer, omstillingene i næringslivet (stillingsvern, permitteringsordninger og arbeidsleie/arbeidsformidling). Videre har målet skullet nås gjennom utdanningspolitikken (flere lærlinger, tettere kobling mellom utdanning og arbeid, opplæring); gjennom næringspolitikken (bedre rammevilkårene for næringslivet), konkurranse- og prispolitiske virkemidler (vekk fra reguleringer) og å fremme effektiv ressursbruk gjennom virksom konkurranse, gjennom reduserte offentlige utgifter og en generell effektivisering av forvaltningen, og gjennom en ny finans- og pengepolitikk.

Siden problemforståelsen i stor grad er knyttet til kunnskap om og innsikt i samfunnsøkonomiske forhold som forvaltningen og arbeidssøkerne selv ut fra sine problem- og løsningshorisont bare unntaksvis er i besittelse av, er det naturlig at det er den samfunnsøkonomiske og politiske ekspertise som må bestemme den overordnede retningen og rammene for politikken. Den underliggende antakelsen er at det finnes en slik kausalkunnskap, og at de politiske myndighetene gjør klokt i å handle på grunnlag av denne kunnskapen, dvs. skape institusjonelle og organisatoriske rammer som gjør at individene, underliggende forvaltningsorganer og tjenesteprodusenter produserer beslutninger som fremmer formåls- og kostnadseffektive beslutninger. Fundamentalt sett peker de samfunnsøkonomiske overveielserne mot en nødvendighet som alle andre områder av samfunnslivet må innordne seg hvis de overordnede økonomiske utfordringene skal løses. De tar gjerne form av ”kravanalyser” hvor de forteller politikerne hva som vil skje hvis utviklingen fortsetter som i dag, og hvilke tiltak som må settes inn på ulike områder hvis næringslivets konkurransekraft skal styrkes, sysselsettingen sikres, og i siste instans skape et økonomisk grunnlag for at velferdsstaten opprettholdes omtrent som i dag. Dette gir politikken et ekspertorientert, sentralisert og hierarkisk preg.

Gjennom politiske vedtak og en kombinasjon av den tradisjonelle forvaltnings- og redskapsstatens virkemidler, med virkemidler inspirert av markedets ”selvregulering”, kan målene nås. Sistnevnte fremgangsmåte vil i stor grad innebære en atskillelse av finansierings- og forsyningsansvaret og myndighetsutøvelsen fra selve tjenesteproduksjonen, som organiseres som et marked. Dette innebærer en tro på at det er mulig å utvikle en målforståelse, en kunnskapsoversikt og kontroll- og styringsmekanismer fra sentralt hold som gjør det mulig å sikre effektiv tjenesteproduksjon, kvalitet og resultatoppnåelse.

Problem- og løsningsforståelser som avviker fra den overordnede effektivitetsforståelsen representerer i siste instans en type irrasjonell endringsmotstand, som kan føres tilbake til at aktører på ulike måter søker å skjerme egne interesser og behov, innarbeidede vaner og handlemåter, fra omgivelsenes (nødvendighetens) krav. Denne motstanden må overvinnnes. Det kan skje gjennom å kombinere gulrot med pisk (minskede overføringer legitimeres ved at det frigjøres midler til nye aktive tiltak for å øke sysselsettingen), gjennom ulike former for samarbeid med berørte aktører (inntektspolitisk samarbeid), gjennom ulike former for tvang (skjerping av vilkår/utmåling, øke arbeidsgivernes ansvar for sykepengen) eller ulike former



for målretting, styring, kvalitetssikring og kontroll av tjenestene, enten det skjer på tradisjonelt byråkratisk vis, eller ved at forvaltningen i større grad søker å etterligne konkurransen på markedet. Også en sterkere bruk av markedets potensielt sett selvregulerende mekanismer, vil innebære sterk sentral politisk styring, siden det er det offentlige som på vegne av brukerne vil fungere kjøperne (bestillerne) av de tjenestene som produseres i markedet.

Det er slik sett en ekspertorientert, formålsrasjonell og i all hovedsak hierarkisk organisasjonsteoretisk forståelse som ligger til grunn for dette perspektivet.

### 3.4 Syn på politisk styring, forvaltning og brukere

Forståelsen kan perspektiveres i forhold til dens konsekvenser for politisk demokratisk styring, for forvaltningen og de ansatte og tjenesteyternes medvirkning og skjønnsutøvelse, samt synet på forvaltningens klienter eller brukere.

Generelt kjennetegnes arbeidslinjas revitalisering av en intensivert politisk oppmerksomhet rundt spørsmålet om trygd og arbeid. Arbeidslinja flyttes så å si ut av fagdepartementer og fagetater, og blir et sentralt anliggende for den nasjonale økonomiske politikken, med intensivert oppmerksomhet når det gjelder hvordan ytelser, virkemidler og organisering bidrar til å fremme/hemme arbeidslinjas realisering. På mange måter innebærer arbeidslinja i denne tapningen at sosialpolitikken blir en del av arbeidsmarkedspolitikken.

På mange måter er også mange av forslagene i effektivitetstenkningen knyttet til å styrke den politiske og demokratiske styringen av velferdspolitikken ved at fokuset for reformene er å gjenvinne den overordnede politiske og økonomiske kontrollen over området. Større styring av forvaltningens (og andre aktørers) skjønnsutøvelse når det gjelder tildeling av ytelser og tjenester; sterkere fokus på formåls- og kostnadseffektivitet når det gjelder innretting på og organisering av tjenesteproduksjonen, samt utvikling av styrings- og kontrollsystemer som gjør det mulig fortløpende å følge utviklingen, dreier seg begge deler om å styrke regjeringen og folkevalgtes kontroll med at lover og regler følges, og at skattebetalernes penger bruker på måter som overensstemmer med overordnede politiske målsettinger. Om dette faktisk viser seg å stemme, dvs. om man klarer å utvikle målsettinger som er entydige nok, og resultatstyringssystemer som gir gode og treffende styringsinformasjon, om man klarer å få kontroll med skjønnsutøvelsen, og om de ansatte vil opptre lojalt mot de styrings- og kontrollsystemer som utvikles osv, er i større grad et empirisk spørsmål. Klarer man det ikke, aktualiseres spørsmålet om andre former for overordnet politisk styring og kontroll.

Synet på forvaltningen og forvaltningsbyråkratiet er som vi har sett av gjennomgående kritisk karakter. Ifølge effektivitetstenkerne gir tradisjonelle byråkratiske organisasjons- og styringsformer for svake insentiver til økt produksjon og kostnadseffektiv drift (lite egnet til å utnytte konkurranse- og markedsvirkemidler som verktøy); den er lite preget av omstilling, og innovasjon; og dens monopolkarakter innebærer at produsentinteressene står sterkt i forhold til brukerinteressene. Problemene henger sammen med tradisjonelle byråkratiske styringsformers vekt på forvaltning og kontroll, og på sammenblanding av ulike roller, noe som har

gjort at den har fremstått som lite enhetlig utad, samtidig som den har ført til kontrollproblemer innad.

Svaret er en forvaltning preget av større grad av konkurranse og en klarere rolle og ansvarsdeling med mer spesialiserte organisasjonsformer. Myndighetsutøvelsen passer best innenfor en tradisjonell forvaltningsbyråkratisk ramme, og skilles ut som egen oppgave. Det bygges videre opp en sentral bestillerenhet, med stor kompetanse og kunnskap om hvilke forhold lokalt som fremmer/hemmer effektiv tjenesteproduksjon, og målgrupper/tjenester avdekkes, ”riktig kvalitet” fastsettes, kvalitetssikringssystemer utvikles mv. Tjenesteproduksjonen blir sterkt målstyrt, og de deler av den som egner seg blir i tillegg kontraktsstyrt og konkurranseutsatt. Rommet for lokalt skjønn vil her være knyttet til enhetens evne til å konkurrere om bestillingene på en måte som ivaretar kvalitet, og med størst mulig volum til billigst mulig pris.

På klient/brukernivået står koblingen mellom rettigheter og plikter (vilkår) sentralt, og understrekingen av den paternalistiske samfunns- eller borgerkontrakt som ligger til grunn for motakelsen av hjelp. Dette handler primært om krav til aktivitet, men også om mobilitet, grunnleggende omskolering, aksept av yrker med mindre lønn enn tidligere mv. Brukermedvirkning (brukeretting) er viktig som et virkemiddel som kan aktivisere og ansvarliggjøre den enkelte, og bidra til å øke formålseffektiviteten. Brukermedvirkning er imidlertid ikke et mål i seg selv, eller kan forstås dit hen at brukeren kan få det han/hun ønsker seg. Forventingsavklaring står sentralt: Målet er arbeidstilknytning på det ordinære arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedet stiller store krav til arbeidskraften, og myndighetene kan bare bidra til å øke sjansene for en match mellom den enkeltes kompetanse og arbeidslivets krav, men ikke selv gi den enkelte noen garantier om arbeid.

Den enkelte på sin side må imidlertid kunne forvente at forvaltningen har kompetanse om arbeidsmarkedets arbeidskraftsbehov, om opplærings- og utdanningsmuligheter, om bredden i mulige ytelser og tjenester, om hva enkelte lidelser innebærer av redusert arbeidsevne, og kompetanse om metodikk og fremgangsmåter mv. I tillegg må den enkelte kunne forvente en reell mulighet til å ha innflytelse på egen attføring, til å bli møtt med respekt og høflighet og til en rask og effektiv saksbehandling. Den enkelte må også kunne forvente en stor grad av forutsigbarhet i sitt møte med forvaltningen, og at rettsikkerheten (likebehandling, klageadgang, forsvarlig saksbehandling mv) ivaretas. Bruk av IKT kan øke rettssikkerheten. Økt rettssikkerhet må imidlertid ikke forveksles med økte materielle rettigheter, eller en svekket mål-middelorientering i lovverket.

### 3.5 Oppsummering

For sjenerøse velferdsordninger, en skjønnsutøvelse som ikke er i overensstemmelse med intensjoner i lover og regelverk, manglende kontroll av at vilkår oppfylles, samt en utvikling i retning av en generell medikalisering i samfunnet skaper (rasjonelle) tilpasningsmekanismer hos arbeidssøkerne (og arbeidsgiverne), som ikke fremmer målet om flere i arbeid og færre på

trygd. Svaret er en sterkere incentivorientering i lov- og regelverk og styrking av portvokterfunksjoner.

En forvaltning hvor ansvaret for ulike aspekter (rettigheter, kvalifisering og formidling, behandling, og arbeidsgiverbistand) ved arbeids- og velferdsordningene er spredd på ulike aktører vanskeliggjør en felles utforming av portvaktrollen på området, og fører til kostnadsoverveltning og ansvarsfraskrivelse og et fokus på sektordelmål, fremfor det overordnede målet om arbeid. I tillegg innebærer det at tre ulike etater har ansvar for tiltak som alle kan være aktuelle for en og samme bruker, vanskeligere å se ulike tiltak i sammenheng, fører til unødig dobbeltarbeid, og fremstår som uoversiktlig for brukerne. Svaret på denne utfordringen er å samle og sentralisere ansvaret i en etat med et så entydig formål som mulig, nemlig å kvalifisere arbeidssøkerne og drive arbeidsformidling.

Sentraliseringen skjer ved at vi får en etat i stedet for tidligere to, men også ved at myndighetsutøvelsen (portvokterfunksjonen) foreslås atskilt fra den ordinære tjenesteproduksjonen, og at tjenesteproduksjonen foreslås atskilt finansierings og bestillingsfunksjonen. Dette innebærer en ny sentral instans med et betydelig ansvar og tilsvarende helhetlig behov for oversikt og kunnskap, og som på vegne av den enkelte og samfunnet bestemmer hva som er ”riktig kvalitet”, foretar bestillinger, inngår kontrakter og overvåker at kontraktene holdes. Tjenesteprodusentene blir spesialiserte underleverandører som konkurrer på produktivitet, pris og kvalitet, og hvis primæransvar er å oppfylle kontrakten. Dette hevdes det, vil bidra til å øke kostnadseffektiviteten.

Arbeidslivets behov for arbeidskraft må stå i sentrum for den nye etaten, og det vil være mest formålsrasjonelt å fokusere på arbeidssøkere med størst sjanse til å oppnå en arbeidstilnytning. Slik sett kan ikke individets opplevde behov for eller rett til arbeid stå i sentrum for bestrebelsene, alene. Det må ligge en vurdering av arbeidsmarkedet til grunn.

Forvaltningshierarkiet opprettholdes når det gjelder myndighetsutøvelsen, men portvokterfunksjonene vil skjerpes ved at beslutningene sentraliseres. Forvaltningen vil fremdeles drive tjenesteproduksjon, og den skal styres gjennom mål- og resultatstyring. Samtidig vil måten forvaltningen styrer tjenesteproduksjonen endre seg, gjennom utvikling av en sentralisert bestillerfunksjon. Fra styring gjennom regler og instruksjoner innenfor rammene av forvaltnings- og offentlighetslov, til privatrettslige kontrakter. Her skal bestillingene presiseres, og så blir det opp til tjenesteprodusentene å konkurrer om å levere bestillingene til lavest mulig pris. Konkurransen og innføringen av et kvasimarked handler således ikke om å fjerne hierarkiet, eller flytte ansvar og oppgaver nedover, men tvert imot om å styrke, målrette og effektivisere oppgaveløsningen. I tillegg blir det viktig å innføre kontroll- og tilsynsordninger som gjør at man kan forsikre seg om at jobben utføres på en tilfredsstillende måte.



## 4

RETTFERDIGHETSFORSTÅELEN<sup>3</sup>

Begrunnelsene for en organisatorisk samling av beslutningsansvaret for arbeidsrettede tjenester og relaterte ytelser, atskiller seg på flere punkter fra den effektivitetsorienterte forståelsen.

Utgangspunktet for den individorienterte forståelsen synes å være tilknytningen til en bredere sosialpolitisk bevegelse av personer med funksjonsnedsettelse, og deres kamp for anerkjennelse og rettferdighet: ”Mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse på linje med andre samfunnsborgere. Alle skal i utgangspunktet ha like rettigheter og muligheter til å bestemme over eget liv og bli respektert for sine ønsker. Personer med nedsatt funksjonsevne er, og skal ha mulighet til å oppleve seg som, fullverdige borgere i det norske samfunn” (St.meld. nr. 40 2002-2003: 5).

Et slik utgangspunkt innebærer ikke bare et fokus på et ”inkluderende arbeidsliv”, men *også* på et ”inkluderende samfunn”. Dette innebærer å ”sikre økonomisk og sosial trygghet for enkeltmennesket”, og skape nye muligheter for dem som er falt utenfor og legge til rette for aktivitet og deltakelse for alle” (St.prp. nr. 46 (2004-2005): 9). Det betyr at det skal legges til rette for at ”alle grupper i samfunnet skal få mulighet til å delta i det sosiale fellesskapet og få mulighet til å bruke sine evner og ressurser slik at de kan sikres et fullverdig liv” (op.cit: 56). Det innebærer et fokus på brukergrupper som har sammensatte og utvidede hjelpebehov, herunder grupper med behov for sammensatte og koordinerte tjenester over tid, samt brukergrupper som ikke kan være i ordinært arbeidsliv (op.cit.). Det handler om å legge til grunn et ”livsløpsperspektiv med fokus på helhetlig og tilrettelagt tjenestetilbud for den enkelte bruker, uavhengig av alder og livssituasjon” (op.cit: 38).

#### 4.1 Institusjonelle elementer

Institusjonelt sett synes forestillingen om et inkluderende samfunn å innebære et stønadsnivå som er tilstrekkelig til å skape økonomisk og sosial trygghet, og et tjenestetilbud som legger til rette for aktivitet og deltakelse for alle, dvs. også for de uten arbeidstilknytning. Forestillingen om et inkluderende samfunn synes i en forstand å tillegge hensynet til dem som er uten en arbeidstilknytning større vekt, uten at arbeidsetikken av den grunn oppgis. Problemet fremstår i stedet som at den enkeltes situasjon, uansett nærhet til arbeidsmarkedet, i for liten grad tillegges vekt i møtet med forvaltningen, og i velferdspolitikken som sådan. Videre argumenteres det for at problemet med å få arbeid, i særlig grad for personer med funksjonsnedsettelse, ikke er knyttet til manglende motivasjon eller incentiver, men til at mange av dem ikke får arbeid selv om de ønsker det. Problemet er diskriminerende barrierer. Disse kan være knyttet til å få og beholde arbeid, økonomi, bosituasjon, transport, informasjonstil-

<sup>3</sup> Det følgende avsnittet bygger særlig på St.meld. nr. 21 (1998-1999) ”Rehabiliteringsmeldingen”, NOU 2001: 22 ”Fra bruker til borger”, St.prp nr. 46 (2004-2005) ”Ny arbeids- og velferdsforvaltning”.

gjengelighet, opplæring og utdanning, kultur og fritid som vanskeliggjør integrasjon i arbeids- og samfunnsnivå. Fokuset i denne forståelsen synes som i effektivitetsforståelsen å understreke betydningen av mer styring og kontroll med forvaltningens skjønnsutøvelse. Men like mye som dette handler om å styrke portvokterfunksjonene, slik at trygdesystemets motivasjonsstruktur fremstår som tydelige for brukerne, kan dette handle om å styrke individets rettigheter til koordinerte og sammenhengende tjenester vis a vis staten, og om å kvalifisere beslutningstakernes skjønn gjennom reformer som tvinger dem til å ta utgangspunkt i brukernes helhetlige behov for ”utvikling, deltakelse og livsutfoldelse”.

## 4.2 Organisatoriske elementer

Rettferdighetsforståelsen har andre organisatoriske implikasjoner enn effektivitetsforståelsen. I rettferdighetsforståelsen er formålet for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen nettopp knyttet til individets behov, behov som ikke alltid ensidig er knyttet til en lønnsarbeidstilknytning, selv om det vil være et hovedmål. Forsøket på å målrette alle virkemidler, tjenester og ytelser slik at de på en entydig og systematisk måte drar i samme retning, forstått som en lønnsarbeidstilknytning, vil bryte mot det helhetlige formålet for den nye etaten. Tilsvarende gjelder forsøk på ”creaming”, å målrette innsatsen mot de grupper som har størst sjanse for å komme i arbeid.

Når man innenfor den individorienterte forvaltningen snakker om en ”helhetlig forvaltning” så er poenget nettopp å tydeliggjøre at nyorganiseringen skal ivareta *alle* brukeres behov. Skal man lykkes i dette må pensjons- og sykdomsrelaterte og mer arbeidslivsrettede tjenester og stønader, kort sagt helse- og arbeidsaksen, sees i sammenheng. En organisatorisk atskillelse må evt. kompenseres gjennom en bevissthet om at de reelt sett, dvs. i individenes liv, henger sammen. Utdringene knyttet til å relatere medisinsk rehabilitering og sykdomsrelaterte stønader tettere sammen med aktive arbeidsrettede virkemidler står sentralt, og sentrale verktøy kan være individuell plan og tettere samarbeid med en styrket kommunal koordinerende enhet for rehabilitering. Slik blir fokuset i større grad på et livsløpsperspektiv, dvs. på personer med funksjonsnedsettelse, grupper med kroniske problemstillinger og grupper med psykiske lidelser eller muskel- og skjellett lidelser.

Skal man lykkes i å ivareta ”den enkeltes helhetlige behov avhengig av livssituasjon” (St.prp. nr. 46 (2004-2005): 58) kreves en ”samlet og samtidig vurdering av brukerens totale behov for ytelser, tiltak og tjenester, og planmessig, koordinerte ”pakkeløsninger” til personer som trenger forskjellige former for bistand fra det offentlige – enten samtidig eller i sekvens” (ss). Dette innebærer at forvaltningen i større grad må baseres på den enkelte brukers behov, og at ”behovene til den enkelte bruker i større grad styrer hvilke tjenester som gis og hvordan de gis”.

Videre står brukermedvirkning på en helt annen måte sentralt i rettferdighetsforståelsen. Retten til aktivitet og deltakelse står i sentrum, og skal denne retten realiseres, og det inkluderende samfunn skapes, må det legges til rette for brukernes medvirkning både på system- og individnivå. Brukermedvirkning er i denne forståelsen primært ikke bare et

middel, men også et mål i seg selv, så å si en integrert del av et samfunn som ønsker å være inkluderende. Brukermedvirkning, både på system- og individnivå, sees som et virkemiddel til å endre forvaltningens organisering, innretning og kompetanse, men også til å få aktivisert og ansvarliggjort den enkelte bruker for egen situasjon. På samme tid skal brukermedvirkningen forholde seg til krav og muligheter på arbeidsmarkedet, og skje innenfor lover og budsjetter. Brukeren kan heller ikke velge om de skal gjøre noe, men friheten i forhold til hva de kan gjøre, økes (op.cit: 49).

Den nye arbeids- og velferdsetaten vil best nå sine mål hvis pensjons- og sykdomsrelaterte stønader og arbeidslivsrettede tjenester og stønader sees i sammenheng. Særlig for personer med nedsatt funksjonsevne vil det være behov for å se arbeidsretting, livsfaseproblematikk og helse relaterte tjenester i sammenheng. Dette retter også fokus mot andre koordineringsproblemer særlig mellom ulike former for medisinsk rehabilitering og den nye arbeids- og velferdsetaten. Dette vil nødvendigvis også få konsekvenser for den overordnede styringen av etaten gjennom tildelingsbrev, retningslinjer, mål- og resultatstyring mv, som ikke kan bli så entydig og systematisk som effektivitetsforståelsen la opp til.

Kostnadseffektivitet er selvfølgelig også et mål i den individorienterte forståelsen. Den har imidlertid ingen tydelige implikasjoner når det gjelder synet på fristilling, konkurranse og kontraktsstyring som virkemidler for å øke kostnadseffektiviteten. Utformingen av en sentralisert bestillerfunksjon (definere målgrupper, mål, riktig kvalitet og omfang på tjenestetilbudet mv), kan imidlertid bli vanskeliggjort når formålet for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen i den individorienterte forståelsen, er mer sammensatt og helhetlig.

Arbeidsgivernes/bedriftenes rolle er i stor grad basert på betydningen av en dialog og forhandlinger med partene i arbeidslivet. Viljen til å bruke nye og andre virkemidler i forhold til arbeidsgiverne synes imidlertid sterkere, ikke minst knyttet til arbeidet med en ny antidiskrimineringslovgivning, kvoter og kvoteringsordninger og understrekingen av offentlige arbeidsgivers særlige ansvar for å bidra til et inkluderende arbeidsliv.

### 4.3 Kunnskaps- og handlingsforståelse

Den grunnleggende kunnskapsforståelsen i individperspektivet er av verdirasjonell karakter. Man har et sett av grunnleggende universelle verdier eller rettigheter som skal realiseres. Det handler om alle menneskers like rettigheter og muligheter til å bestemme over eget liv og bli respektert for egne ønsker. Det handler om like muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse, og økonomisk sikkerhet og sosial trygghet. Kort sagt handler det om menneskerettigheter i videste forstand, rettigheter som regulerer statens forpliktelser overfor individet og individets rettigheter overfor staten. Disse verdiene søkes nedfelt i de institusjonelle og organisatoriske løsninger man bygger opp, og virkeliggjort i de individuelle beslutninger som fattes.

Selv om verdiene er universelle og av avgjørende betydning for den enkelte, og folk flest vil anerkjenne gyldigheten av dem hvis de setter seg inn i problematikken, er det ofte langt fra de erklærte verdiene samfunnet påberoper seg, til de verdiene som settes igjennom i praksis.

Dette henger sammen med mange forhold, blant annet økonomi, at man ikke har operasjonalisert rettighetene på ulike områder, mangel på oversikt, dvs. at den ene hånden ikke vet hva den andre gjør eller uintenderte konsekvenser av handling, mangel på bevissthet om disse verdiene og sist, men ikke minst, holdninger. I lys av holdningsvariabelen blir det viktig å tydeliggjøre sin verdiplattform, men ikke minst være årvåken i forhold til hvorvidt sosiale arrangementer og handlinger faktisk fremmer riktige verdier, samt sette søkelys på og avdekke holdninger og verdier som ikke tåler dagens lys.

En sentral kunnskapsstrategi blir således på ulike måter å avdekke misforholdet mellom idealer og realiteter, for dermed å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag som kan sørge for adekvate tiltak der utviklingen ikke har kommet langt nok, eller av ulike grunner er blitt reversert. Det blir i siste instans staten som må ta det overordnede ansvaret her. De kan ta i bruk lovgivning som virkemiddel, ha et sanksjonsapparat som kan sikre at lovene følges, og ikke minst har de økonomiske og administrative ressurser som kan sikre kunnskapsoversikt og tiltak slik at grunnleggende verdier sikres. Økonomi eller knapphet blir i denne forbindelse et spørsmål av underordnet betydning. Ressurshensyn kan gjøre at det tar tid å nå målene, men forandrer ikke på målene eller på retningen for utviklingen.

Det finnes således et sett grunnleggende verdier som skal virkeliggjøres, som ivaretas og i siste instans garanteres av staten. Staten må skape institusjonelle og organisatoriske rammer som gjør at individenes rettigheter ivaretas, og forskningens rolle er å vise når og om dette skjer. De dokumenterer avstanden mellom idealer og realiteter, og kan bidra til kunnskap om samfunnets ”verdiregnskap” går opp. Dette gir politikken et sentralisert og hierarkisk preg, som forsterkes av ulike former for brukermedvirkning, ved at individene både på systemnivå og i forhold til egen situasjon gis en innflytelse som bedre skal sikre ivaretagelse av grunnleggende verdier.

Problem- og løsningsforståelser som avviker fra den grunnleggende verdiforståelsen er i siste instans uttrykk for holdninger og verdier som ikke tåler dagens lys. Tydeliggjøring, operasjonalisering, endring og overvåking av verdier/holdninger blir sentralt, samt spredning av forståelse (bevisstgjøring) og utvikling/innsikt i virkemidler og arbeidsformer som fremmer slike verdier/holdninger. Det er slik sett en verdirasjonell og legalt-hierarkisk forvaltningsmodell som ligger til grunn for dette perspektivet, og som kombineres med redskapsstatlige virkemidler på områder der verdiene bare kan virkeliggjøres gjennom utvikling av hjelpemidler, opplæring eller andre tiltak og tjenester. I tillegg synliggjøres hvordan oppgaveløsning avhenger av samarbeid med andre offentlige og private aktører, som man bare har begrenset styring og kontroll med.

#### 4.4 Syn på politisk styring, forvaltning og brukere

Troen på politisk styring og mulighetene for radikal samfunnsomforming er sterk. Fokuset er ikke bare på legalitet, men også på måloppnåelse. Relatert til arbeidslinja kan vi si at fokuset flyttes fra de samfunnsøkonomiske til de sosialpolitiske overveielser, hvor ytelser, virke-



midler og organisering sees i lys av om de fremmer de sosialpolitiske målsettingene eller ikke.

Skal verdiene virkeliggjøres kreves det i tillegg til lovgivning at de politiske myndigheter ser politikken i sammenheng. Relatert til funksjonshemmede handler det om statssekretærutvalg for den samlede politikken for funksjonshemmede, statens råd for funksjonshemmede og mulige ombudsmannsordninger og egne handlingsplaner for funksjonshemmede.

Troen på forvaltningen som et redskap for å realisere grunnleggende verdier er sterk. Forutsetningen er imidlertid at forvaltningens vertikale og horisontale differensiering ikke hindrer ansatte i å opptre koordinert eller sette brukernes eller den enkeltes helhetlige behov i sentrum, mer enn snevre sektor-, fag- eller effektivitetsmål, i sentrum. Dette krever et utviklet lov- og regelverk, og sterk vilje til sentral styring, samt medvirkningsordninger som påminner/tvinger forvaltningen, både på system og individnivå, til å ta hensyn til individets helhetlige behov.

Måten myndighetsutøvelsen og tjenesteproduksjonen organiseres på, er mindre viktige enn at rettighetene ivaretas og at tjenesteproduksjonen er koordinert og setter brukernes helhetlige behov i sentrum. I denne betydning kan mål og midler ikke atskilles. Målet om arbeid kan ikke nås, hvis ikke midlene, dvs. måten man forsøker å realisere dette målet på, ikke sikrer individets rett til innflytelse og selvbestemmelse. I tillegg til et utviklet lov- og regelverk, krever dette en verdibasert kompetanse i forvaltningen, dvs. riktige holdninger og sett av tenkemåter og organisasjonsformer og verktøy som fremmer helhetlige individualiserte løsninger. Dette krever bevissthet om verdier og målrettet verdibasert handling, en utdanning, og en videre- og etterutdanning som hjelper ansatte til å utvikle en slik bevissthet og slike handlinger.

På klient-/brukernivå står rettighetstenkningen sentralt, og en definisjon av den enkeltes utfordringer som i større grad knytter barrierer i omgivelsene, dvs. til samfunnsskapt funksjonshemmende forhold som ikke tar hensyn til hele den ”menneskelige variasjon”. Den grunnleggende antakelsen er at gitt et tilrettelagt samfunn, vil også personer med funksjonsnedsettelse, ha sjanselighet, dvs. de samme reelle muligheter for livsutfoldelse og deltakelse som andre. En del av denne tilretteleggingen innebærer individuelle ytelser, tiltak og tjenester som er tilpasset den enkeltes situasjon (differensierte) og som kan øke sjansene for å få/beholde jobb.

## 4.5 Oppsummering

Mangelen på en helhetlig og koordinert forvaltning skaper problemer for den enkelte og for samfunnet enten det gjelder å skape et inkluderende arbeidsliv med plass til alle, eller et inkluderende samfunn. Ved en organisatorisk samling av ansvaret for pensjons- og sykdomsrelaterte ytelser og mer arbeidsrettede ytelser, vil disse utfordringene kunne løses på bedre måter.

En slik sentralisering vil kunne bidra til mer helhetlige styringssignaler fra toppen, og at individ- og samfunns mål vektlegges i større grad enn sektormål. Videre kan den enkelte få tilgang til mer helhetlige og koordinerte tjenester enn før, ved at ansvaret for disse samles, og brukerne har et kontaktpunkt med forvaltningen. Dette kan innebære bedre tiltakskjedning fra lavterskeltiltak til kvalifisering og formidling. Det kan også bidra til raskere iverksetting av tiltak og kortere ventetider. Samarbeidet med eksterne aktører bør også kunne bedres når antallet velferdsaktører bedres.

Brukermedvirkning og brukeretting sees som sentralt. Samarbeidet (partnerskapet) med organisasjoner for funksjonshemmede og andre interesseorganisasjoner, samt brukermedvirkning på individnivå, sees som forutsetninger for effektiv måloppnåelse, og som et mål i seg selv. Denne betydning understrekes gjennom lovpålegg om brukerfora, individuelle planer og rettigheter og ulike former for borgerkontrakter. Utgangspunktet for forvaltningens arbeid skal være den enkeltes helhetlige behov avhengig av livssituasjon. Samarbeidet med helse-tjenesten og det medisinske behandlingsapparatet står sentralt, samt behovet for å styrke koordineringen av rehabiliteringsarbeidet lokalt. I den nye etaten skal målet om arbeidstilknytning stå sentralt, men den nye etaten skal også være en etat for alle brukere, og ha tjenester tilpasset deres situasjon.

Sentrale trekk i den institusjonelle og organisatoriske modell som utvikles er en understreking av individets helhetlige behov og lovfestede rettigheter, av samarbeidet mellom individ/organisasjoner og forvaltning. Dette krever langt på vei utvikling av nye møteplasser og roller/identiteter; av behovet for helhetlig samordning og koordinering fra topp til bunn, dvs. fra politisk nivå ned til møtet med brukerne og på tvers av tradisjonelle forvaltningsinndelinger. Svaret på disse utfordringene er ikke institusjonell og organisatorisk atskillelse av ulike ytelser og tjenester, men integrasjonen av dem. Forholdet mellom individ og forvaltning er preget av rettighetsorientering og gjensidighet, og en forståelse av statens ansvar for å sikre økonomisk og sosial trygghet samt muligheter, aktivitet og deltakelse for de som er falt utenfor. Motsetningen mellom statens behovsorientering vis a vis den enkelte, og arbeidslivets konkurranse- og prestasjonsorientering, oppleves ikke som å kreve at forvaltningen fokuserer på de med størst sjanse på arbeidsmarkedet. I stedet gjelder det å kombinere kvalifiserings- og formidlingsfokus, med en helhetlig orientering mot individets behov. Den individorienterte rettighetsforståelsen er slik sett også behovs- og behandlingsorientert, og begrunnet i rettferdighet.

Troen på forvaltningens evne til å integrere og nå disse målsettingene, og følgelig til å jobbe med grunnlag i brukernes helhetlige behov, synes i denne forståelsen å være store. Samtidig understrekes betydningen av en omfattende forsøks- og utviklingsvirksomhet, særlig knyttet til utformingen av felles førstelinjetjeneste og til brukermedvirkningen. Videre stilles det krav til samarbeid med brukerorganisasjoner, arbeidslivets parter og forskningsmiljøer. I tillegg kreves det betydelig grad av medvirkning fra de ansattes side i implementeringen av reformen. Slik sett er det en relativt optimistisk tro på mulighetene for politisk styring og forvaltningen som redskap for reform som ligger til grunn for individforståelsen, kombinert

med en tro på rettslige reguleringer, særlig knyttet til klare og entydige individuelle rettigheter, som ligger til grunn for forståelsen.

De institusjonelle og organisatoriske implikasjonene av den rettferdighetsorienterte forståelsen er mindre klare enn i effektivitetsforståelsen, men representerer likevel tydelige tyngdepunktsforskyvninger vekk fra effektivitetsforståelsen.



## 5

## LIKHETER OG FORSKJELLER MELLOM EFFEKTIVITETS- OG RETTFERDIGHETSFORSTÅELSEN

Diskusjonene om hvordan arbeidslinja skal se ut og operasjonaliseres har siden 1990 i all hovedsak utspilt seg innenfor rammene av, og som variasjoner over de to foregående temaene.

Det er spesielt store forskjeller i synet på hva som ligger bak årsakene til at folk forblir utenfor arbeidslivet. Effektivitetstenkerne er opptatt av trygdesystemets manglende motivasjons- og incentivstruktur, dvs. at folk i noen grad finner det mer lønnsomt å leve på trygd enn å være i arbeid, samtidig med at stigmaet ved uføretrygd er minsket og verdien av frihet økt, og dårlig betalt arbeid gir lav status. Spesielt gjelder dette personer med lav utdanning og lave inntekter. Eksisterende regelverk, utforming av portvokterrollen og ansvarsfragmentering gjør det i dag vanskelig å lykkes med å utvikle en slik insentivstruktur. Svaret er å styrke de økonomiske incentivene til arbeid, og legge til rette for en utforming av portvokterrollen som i større grad overensstemmer med lov- og regelverk og arbeidsrette tjenestetilbudet.

Hos individtenkerne henger ikke trygdelinja så mye sammen med manglende insentiver, men at personer som ønsker jobb ikke får det. Dette er i stor grad et spørsmål om at den infrastrukturen som omgir funksjonshemmede ikke er tilpasset personer med funksjonsnedsettelse, slik at de ikke bare møter barrierer i arbeidet, men også knyttet til økonomi og bosituasjon, transport, tilgjengelighet av informasjon, opplæring og utdanning, kultur og fritid. Dette skaper funksjonshemmende barrierer for en arbeidstilknytning. Ut fra denne forståelsen fremstår det som urettferdig at trygdeytelsene skjæres ned for at det skal skapes incentiver for arbeid, når problemet er at de lever i et samfunn som ikke er tilrettelagt for personer med funksjonsnedsettelse, og hvor funksjonshemmede som ønsker jobb ikke behandles på lik linje med andre arbeidssøkere blant annet pga usagte prioriteringer og diskriminerende holdninger i forvaltningen, blant arbeidsgiverne og i bedriftene. Rettighetsstrategien står sterkt i denne forståelsen. Det handler om å sikre individet forutsigbarhet i forhold til en offentlig forvaltning de blir stadig mer avhengig av, men også om å sikre likebehandling i arbeidslivet, kort sagt om nødvendigheten av å bruke lov- og regelverk for å påtvinge politiske myndigheter, forvaltning og arbeidsliv, en praksis som ligger nærmere de politiske idealene politikerne har sluttet seg til gjennom internasjonale avtaler, i politiske erklæringer mv.

Begge perspektivene vektlegger betydningen av en ny helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning. Mens helhet hos effektivitetstenkerne innebærer en konsentrasjon av virkemidler for å nå målet om en arbeidstilknytning, og at dette skal skje på en mest mulig kostnadseffektiv måte, innebærer helhet hos individtenkerne en konsentrasjon av virkemidler for å møte syke og skaddes individers helhetlige behov. For effektivitetstenkerne innebærer dette organisatoriske reformer som entydiggjør mål, definerer riktig kvalitet og stiller klare resultatkrav, og

hvor brukemedvirkning primært forstås som et virkemiddel for å øke formålseffektiviteten. Videre innebærer det at myndighetsutøvelse, bestillerfunksjoner og tjenesteproduksjon i størst mulig grad atskilles fra hverandre, og at utviklingen av bestillerkompetansen blir en av de mest sentrale oppgavene i den nye etaten. Videre innebærer det at pensjons- og sykdomsrelaterte ytelser utskilles i egen etat, slik at det blir lettere for den nye etaten å fokusere på hovedoppgaven, nemlig å øke mulighetene for de med størst arbeidssjanser til å komme tilbake til arbeid. Effektivitetsfokuset innebærer også i større grad at koblingen til en større samfunnsmessig forandring svekkes. Det handler mer om å løse bestemte oppgaver innenfor gitte rammer.

For individtenkerne innebærer helhetsperspektivet i større grad organisatoriske reformer som forhindrer ensidiggjøring, dvs. at et hensyn forfølges på bekostning av andre, og følgelig på bekostning av de helhetlige behov den enkelte har, hvis målet om arbeid skal realiseres. Mer enn ensidighet handler det om flersidighet, dvs. å utvikle en etat som i større grad ivaretar et livsløpsperspektiv og hensynet til personer som det krever en betydelig ressursinnsats for å få tilbake til arbeid, og hvor medisinske, sosiale, økonomiske og atferdsmessige ytelser og tiltak sees i sammenheng. I denne forbindelse blir brukervedvirkning på system- og individnivå sentrale virkemidler, både for å aktivisere og ansvarliggjøre den enkelte, og for å utvikle løsninger som ligger nærmere den enkeltes behov. Siden mål og midler ikke kan atskilles på samme måte som i effektivitetsforståelsen, inviterer den ikke på samme måte til oppdeling og forenkling av ulike oppgaver. Problemforståelsen er mer omfattende (jfr. barriereforståelsen), og innebærer muligens et annet og mer offensivt syn på politikernes og forvaltningens rolle når det gjelder å bidra til å skape et mer inkluderende og mindre diskriminerende samfunn.

Felles for begge helhetsperspektivene er betydningen av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Forskjellene synes i større grad å gå på målene for, organiseringen av og begrunnelsene for denne innsatsen, enn på betydningen av et stort volum på tiltak, virkemidler, forsøks- og utviklingsvirksomhet mv. både i forhold til individet, måter å organisere forvaltningens innsats på og i forhold til arbeidsgiverne/bedriftene. Det er ikke minst her vi vil finne nye og alternative former for tjenesteproduksjon, i tillegg til den som er knyttet til brukervedvirkning og markedsorganisering.

Synet på betydningen av samarbeidet (partnerskapet) med arbeidslivet understrekes i begge forståelser, og da i særlig grad avtalen knyttet til et inkluderende arbeidsliv. Til grunn for begge forståelser ligger innsikten i betydningen av et arbeidsliv med gode rammevilkår, som i størst mulig grad er selvregulert. Det er slik sett nettopp samarbeidet med og ikke styringen av arbeidslivet som står i sentrum. Viljen til å ta i bruk nye og mer aktive virkemidler ovenfor arbeidsgiverne synes imidlertid noe større i rettferdighetsforståelsen. Spørsmålet om endringene i sysselsettings- og arbeidsmiljølov ligger utenfor denne analysen.

Ser vi på kunnskaps- og handlingsteoriene i de ulike forståelsene er de også ulike:

I effektivitetsforståelsen er det økonomens innsikt i makro- og mikroøkonomiske sammenhenger som ligger til grunn for de handlingsteoriene eller kravanalysene som utvikles.

Den vitenskapelige kunnskapen forteller politikerne hvilke grep de må gjøre (kravanalyser) hvis sysselsetting og konkurransekraft skal opprettholdes, og velferdsstatens fremtid sikres. Slik sett er dette innsikter som de andre politikkområdene må underlegge seg. Ofte vil dette også handle om å ta i bruk markeds- og konkurransepolitiske virkemidler for å øke effektiviteten så vel i offentlig sektor, som i næringslivet.

Sterk politisk styring av offentlig sektors formåls- og kostnadseffektivitet står ikke i motsetning til aktiv bruk av markedsmekanismene. Tvert imot hevdes det at markedet kan brukes som en (mer effektiv) mekanisme enn det tradisjonelle velferdsprofesjonsstyrte byråkratiet for å nå politiske mål.

Styringen av forvaltningens skjønnsutøvelse handler derfor ikke så mye om styring gjennom fag eller om styring gjennom lover og regler, men om styring og disiplinering gjennom markeds- og konkurransemekanismer. Brukermedvirkning og kundevalg vil være en forutsetning for at dette i praksis skal fungere.

I individ- og rettighetsforståelsen er det verdier som er den grunnleggende kunnskapsteoretiske rettesnoren. Det handler om å sikre folk like rettigheter og muligheter, i siste instans at menneskerettighetene overholdes. Det gjelder derfor å operasjonalisere disse verdiene på ulike områder, i form av konkrete politikker, og å overvåke og avdekke eventuelt misforhold mellom idealer og realiteter.

Staten sees som garant for disse rettighetene, for individenes selvbestemmelse og rettigheter. Profesjoner og fagfolk oppleves i stor grad som å ivareta individenes rettigheter. Samtidig står forvaltningen stadig, og av ulike grunner, i fare for å glemme disse rettighetene. Det må derfor utvikles institusjonelle medvirkningsbaserte ordninger både på system- og individnivå som gjør at denne glemselen forhindres. I tillegg bør lover og regler å være så entydige som mulig. Synet på forvaltningen er derfor tvisynt. De garanterer rettigheter, men er på samme tid, pga av den avgjørende rolle de spiller i mange brukeres liv, en sentral maktfaktor i livene deres. Dette gjør at de ikke er fremmede for den innflytelsen som for eksempel fritt pasientvalg og serviceerklæringer gir dem vis av vis tjenesteyterne, dvs. ordninger som på ulike måter er forenlig med en effektivitetsorientert forståelse.





## 6

## VIRKEMIDDELMELDINGEN – EFFEKTIVISERING ELLER RETTFERDIGHET?

Hvordan plasserer så den rød-grønne regjeringens virkemiddelmelding (St. meld nr. 9 (2006-2007)), ”Arbeid, velferd og inkludering” seg i forhold til de to arbeidslinjene jeg har skissert? Hva slags institusjonelle og organisatoriske implikasjoner kan man lese ut av den, og hva slags kunnskaps- og handlingsteorier bygger den på?

Er det den samfunnsøkonomiske effektivitetsforståelsen, med dens fokus på tydelige incentiver i trygdesystemet, og med større vekt på kontroll og styring av underordnedes skjønnsutøvelse som vinner frem eller er det den individorienterte rettighetsforståelsen som vinner frem med dens fokus på sosial trygghet og forutsigbarhet, og med et fokus på en skjønnsutøvelse som åpner for brukervedvirkning, og en helhetlig tjenesteyting knyttet til en forståelse av individenes behov? Legger meldingen opp til en organisasjonsmodell med vekt på entydige mål, og resultatmåling, hvor brukervedvirkning defineres som en måte å øke formåls effektiviteten på og hvor fokuset på økt kostnadseffektivitet gjennom fristilling og konkurranse/kontraksstyring står i sentrum? Eller legger den opp til en organisasjonsmodell hvor målene er like mangetydige som de individene den skal betjene, hvor brukervedvirkning også handler om demokrati og verdighet og hvor styring gjennom samarbeid, kompetanseheving og forsøks- og utviklingsvirksomhet og følsomhet for individenes behov, er det sentrale?

### 6.1 Institusjonelle elementer

Grunnpremisset for meldingen er at det skal lønne seg å arbeide. Ingen av de reformene som forslås tar imidlertid i særlig grad sikte på å svekke den eksisterende kompensasjonsgraden og dermed ytterligere styrke de økonomiske incentivsystemene i trygde- og sosialforsikrings-systemet. Tvert imot opereres det med en antakelse om at tidligere innstramminger har resultert i et system som gjør det lønnsomt å arbeide - nivået i de fleste ytelsene er allerede i dag ”til dels betydelig lavere enn tidligere arbeidsinntekt” (op.cit.18). Det understrekes videre at målet om å få flere i inntektsgivende arbeid ikke skal forfølges så langt ”at det går på bekostning av; et lønns- og stønadsnivå som gir økonomisk trygghet og som sikrer mot fattigdom; høye krav til arbeidsmiljø; forbedring av ytelser og tiltak for personer som har liten eller ingen mulighet til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid; hensyn til brukervedvirkning og den enkeltes rett til selv å definere sitt livsprosjekt, og å behandle personer med varige stønadsbehov med respekt”(op.cit.169). Det opprettholdes også en skjermet sektor, på samme nivå som tidligere.

De nye insentivene til arbeid ligger i stedet, eller like mye i ”stønadsvarighet, krav til egeninnsats, aktiv oppfølging og muligheter for sanksjoner” (op.cit.170). Det er her ”regjeringens politiske hovedgrep” (op.cit.167) kommer inn, nemlig bruken av velferdskontrakter (eller samfunnskontrakt), som på en mer entydig måte enn tidligere skal

tydeliggjøre den gjensidige forpliktelsen mellom plikter og rettigheter, mellom forvaltning og brukere, dvs. arbeidslinjas primat. Rettighetene skal medføre økonomisk sikkerhet, forutsigbarhet og individuelt tilpasset oppfølging. Plikter betyr deltakelse i tiltak som kan fremme overgangen til aktivitet, arbeid og ansvar for egen livssituasjon. Overholdes ikke kontrakten kan det medføre sanksjoner.

Innføringen av ny tidsbegrenset inntektssikring” for dem med rettigheter etter folketrygden, og et nytt kommunalt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for dem uten slike rettigheter, er de to sentrale virkemiddelreformene som foreslås.

Målet er dels å sørge for at ulikheten mellom dem som har rettigheter folketrygden og sosialhjelpsmottakere når det gjelder tilgang på arbeidsrettede virkemidler minskes, men også å jevne ut lignende ulikheter mellom ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Det er bistandsbehovet, mer enn finansieringskilden som skal avgjøre hva slags hjelp folk skal få.

Signalene er entydige når det gjelder satsingen på personer med sammensatte problemstillinger. ”Det enkelte NAV-kontor” heter det ”skal konsentrerer sin innsats om personer som har behov for regelmessig oppfølging og sammensatt tjenesteyting for å komme i arbeid/delta i samfunnet” (op.cit.84). NAV-reformens vekt på fusjon av trygde- og arbeidsmarkedsetaten og samlokalisering og formalisert samarbeidet med sosialtjenesten, samt retorikken rundt velferdskontrakter synes imidlertid målrettet mot grupper med sammensatte bistandsbehov blant langtidsledige, ungdom og grupper av innvandrere og sosialhjelpsmottakere.

Samtidig omtaler meldingen flere steder det relativt nye institusjonelle elementet i norsk lovgivning, nemlig antidiskrimineringslovgivning. En slik forståelse åpner for at det finnes diskriminerende strukturelle og holdningsmessige barrierer som gjør at for eksempel personer med funksjonsnedsettelse ikke får arbeid, selv om de reelt sett er best kvalifisert for den. Dette handler i mindre grad om omfordeling og organisering av offentlig sektor, enn om mer regulatoriske virkemidler. Loven skal gi vern mot slik usaklig forskjellsbehandling, og legge til rette for at for eksempel personer med funksjonsnedsettelse – gjennom blant annet tilgjengelighetskrav - kan konkurrere på arbeidsmarkedet på lik linje med andre.

Meldingen foreslår ingen endringer i fordelingen av statlig eller kommunalt ansvar når det gjelder ansvaret for inntektssikringen.

## 6.2 Organisatoriske elementer

Meldingen legger, naturlig nok, gitt sitt fokus på innrettingen av virkemidler (ytelser/tiltak), mindre vekt på organisatoriske forhold. Samtidig har selvfølgelig meldingen et organisatorisk kapittel (se kap. 5 s 78-93) og organisatoriske implikasjoner.

Et grunnleggende premiss for hele reformen er at organisatoriske bestemmelser i lover og forskrifter skal begrenses til et nødvendig minimum. Dette skal sikre et organisatorisk handlingsrom som skal gi de lokale iverksetterne frihet og fleksibilitet nok til mest mulig aktivt og nå de fastsatte mål. Valg av organisasjonsløsning ”handler om å plassere ansvar for

oppgaveutførelse, ressursbruk og resultatopnåelse, og å tilrettelegge effektive arbeidsprosesser for å løse summen av oppgaver” (op.cit.80).

Valgene skal foregå innenfor gitte politiske mål og rammer, og være underlagt noen felles sentralt utformede prinsipper: Vri ressursbruken mot tjenesteyting mer enn forvaltning; løse oppgaver i nært samarbeid med den det gjelder; delegerede fullmakter skal understøttes av ”et enkelt, oversiktlig og fleksibelt styringssystem, med gjennomgående og tydelig resultatansvar” hvor ”mål- og resultatindikatorer sikrer prioritering av oppgaver og ressurser som bidrar til at målene med reformen nås” (op.cit.81); mulighet for å organisere forvaltningsoppgaver, for eksempel myndighetsutøvelse i egne enheter som organisatorisk og styringsmessig er atskilt fra de lokale NAV-kontorene. Den organisatoriske strukturen skal foruten de lokale NAV-kontorene bestå av spesialenheter, et fylkesnivå, et sentralt direktorat og administrative støtteenheter.

I tillegg er styring gjennom kompetanseutvikling og felles verdier, holdninger og ferdigheter (kultur) et sentralt aspekt ved endringen. Særlig er kompetanse på veilederroller, samt individuell oppfølging og metodekunnskap sentralt. Arbeids- og velferdsfaglig kompetanse, forvaltnings og regelverkskompetanse og IKT-kompetanse er videre viktig. Det dreier seg om å utvikle en felles arbeidsmåte i den nye etaten gjennom et felles metodisk rammeverk, ensartet metodikk, bruk av individuelle planer og bruk av kontaktperson eller koordinator samt et helhetlig styrings- og rapporteringssystem. Brukermedvirkning både på individ og systemnivå (op.cit.83) blir i denne forbindelse en viktig kompetanse. På individnivå vil brukermedvirkningen særlig komme til uttrykk i deltakelsen i utarbeidelsen av og overholdelsen av ”velferdskontrakten”.

Andre steder i meldingen legges det vekt på betydningen av en helhetlig tverrfaglig arbeidsevne- og funksjonsvurdering til en sentral betingelse for at den nye arbeidsrettede innsatsen skal lykkes. En slik vurdering skal både sikre rett til ytelser, men skal også ligge til grunn for planlegging av videre planarbeid og tiltaksinnsats. I hovedsak skal dette foregå i linja, ellers åpnes det opp for å kjøpe slike tjenester eksternt. Det er imidlertid ennå uklart hvem som skal produsere disse avklaringene, hva de skal innholde og hvordan man skal sikre at det er ”klare og etterprøvbare kriterier” som ligger bak de vurderingene som foretas (op.cit.175). Løsningen av oppgaven beskrives i stor grad som å være en utviklingsoppgave, internt i etaten men også i forhold til andre aktører som måtte være involvert som fastlegene, helseforetakene, opptrenings- og rehabiliteringsinstitusjoner osv.

Samtidig legges det betydelig vekt på at den nye NAV-etaten krever et ekstensivt samarbeid med andre myndigheter som etaten selv ikke har kontroll over, for at målsettingene skal nås. Her nevnes blant annet arbeidsmiljømyndighetene, fastlegene, den kommunale helsetjenesten og helseforetakene, utdanningssektoren og kriminalomsorgen. Om samarbeid over etatsgrenser og samordning på tvers heter det at det må være ”tuftet på god kunnskap om hverandre, på et mest mulig omforent planverk, et felles faglig kompetansegrunnlag og gjensidig tillit til hverandres ansvar og virkemidler” (op.cit.92). I forhold til helsetjenesten forutsetter dette styrket kvalitet, kompetanse og kapasitet” (ss).

Spesielt synes utfordringene knyttet til samarbeidet med den kommunale helsetjenesten og helseforetakene å by på store utfordringer. Det beskrives som vanskeligere å forankre tiltak som ”både ivaretar medisinsk utredning, fysisk opptrening og arbeidsrettede tiltak” (176), pga den tradisjonelle sektordelte rolle og ansvarsdelingen mellom helse og arbeidsrelaterede tjenester.

Som med arbeidsevne- og funksjonsvurderingene synes samspillet med helsetjenesten å forstås som en utviklingsoppgave, hvor sektorovergripende planarbeid; felles videre- og etterutdanning, samt behovet for å ”samordne definisjoner på sykdom, funksjonsnedsettelse og rehabilitering” gjennom et felles begrepsapparat inngår som sentrale retningsgivende prinsipper. I tillegg synes mer utstrakt kjøp av tjenester å være et svar på denne samordningsutfordringen. Etaten kjøper seg de avklarings- og oppfølgingstjenester den selv ikke kan produsere. Dette handler mer om at etaten skal utvikle sin rolle som bestiller, påse at bestillingene ivaretas og at det oppnås et godt resultat, enn om å utvikle nye former for tverrfaglige og tverretatlige organisasjonsformer.

### 6.3 Oppsummering

Det er slik sett flere forhold som gjør at denne meldingen skiller seg fra en ren samfunnsøkonomisk effektivitetsforståelse. Den økonomiske insentivtenkningen er nedtonet (de finnes allerede), og en videre insentivforståelse knyttet til velferdskontrakter, tiltak og oppfølging, er gjort gjeldende. Denne forsterkes av at det synes å være vilje til å tilføre den nye etaten en bemanning, tiltaksmidler og midler til kjøp av tjenester som gjør en slik videre insentivforståelse gjennomførbar. Målforståelsen er ikke snevert knyttet til lønnsarbeid, dvs. arbeidsmålet skal avveies i forhold til andre mål som økonomisk trygghet, arbeidsmiljø, individuelle behov mv. Meldingen er videre tvetydig når det gjelder ønsket om på en tydeligere måte å styre fastlegenes portvokterfunksjoner, ved å frata dem en del av ansvaret og legge det til særskilte trygdeleger. Opplæring og kompetanseheving synes i stedet å være en hovedstrategi.

Organisatorisk sett legger meldingen ikke ensidig vekt på formåls- og kostnadseffektiviteten.

De mer åpne målene ved reformen, og fokuset på individenes sammensatte behovssituasjon, vanskeliggjør en entydig forståelse av hva organisasjonenes oppdrag går ut på. Forståelsen av arbeid som et knapt markedsgode er nedtonet, til fordel for et økt fokus på arbeidsgivernes ansvar for et inkluderende arbeidsliv. Det handler ikke først og fremst om å satse på de arbeidssøkerne som synes å ha best sjanser på arbeidsmarkedet. Fokuset på kostnadseffektive produksjonsformer gjennom fristilling, konkurranse og kontraktsstyring er også nedtonet. Riktignok legges det opp til kjøp av tjenester, men dette synes mer å være svar på en samordningsproblemstilling, dvs. på behovet for å kjøpe tjenester etaten selv ikke kan produsere, enn på en effektivitetsvurdering.

I forhold til de ansatte legges det betydelig vekt på kompetanseutvikling, verdi og kulturarbeid og forsøks – og utviklingsvirksomhet som strategi for å nå de overordnede målene med reformen. Styringen av de ansattes oppmerksomhet skal ikke bare skje gjennom å etterligne

forholdene i markedet, dvs. ved å utsette dem for konkurranse. Fokuset på personer med sammensatte problemer, kan videre innebære at en mer tradisjonell sosialfaglig og helsefaglig kompetanse, blir mer sentralt enn det den har vært i de to statlige etaten tidligere, og at utdanning og faglighet får en sterkere betydning enn før.

Samtidig er modellen fundamentalt sett uavklart. På den ene siden fordi den overlater så mye til lokale tilpasninger, og på den andre siden fordi de overordnede prinsippene og styrings-systemene ennå ikke er utviklet. Flere av de større oppgavene den nye etaten står overfor betraktes som utviklingsoppgaver og gjør forskning, og forsøks- og utviklingsvirksomhet, dvs. en form for utviklingsorganisering, til sentrale betingelser for den nye etaten. Det gjenstår derfor å se om det er effektivitetsforståelsen eller individ- og rettighetsforståelsen som i praksis vinner frem.

Det synes liten tvil om at et sterkt fokus på utvikling av et gjennomgripende mål- og resultatstyringssystem, utviklingen av felles arbeidsmetoder understøttet av nye IKT-verktøy, utskillelsen av myndighetsutøvelsen til spesialiserte organer, en evt. opprettelse av sentrale bestillerkontorer for kjøp av avklarings- og oppfølgingstjenester, sammen med et sterkt fokus på felles og delte verdier, kan bidra til sterk styring av ansattes skjønnsutøvelse, og føre til at i praksis blir samfunnsøkonomiske vurderinger, mer enn samspeilet og medvirkningen med den enkelte og med samarbeidende etater og fagfolk som blir retningsgivende. Det synes ingen tvil om at den sterkere maktkonsentrasjonen den nye helhetlige forvaltningen representerer vis a vis den enkelte kan forsterke mer enn å dempe maktasymmetrien mellom forvaltningen og den enkelte.

Det er imidlertid flere forhold som gjør at meldingen skiller seg fra rettferdighetsforståelsen. Det forsterkede moralske fokuset på arbeidsetikken og på velferdskontrakter er i denne sammenheng den kanskje mest slående forskjellen. Den individuelle behovsorienteringen, med personer med funksjonsnedsettelse som eksempel, synes mer fremtredende i rettferdighetsforståelsen.

Velferdskontraktene fokuserer videre på individenes motivasjon for aktivitet og arbeid. Spørsmålet er om det er motivasjon som ligger til grunn for personer med funksjonsnedsettelses problemer på arbeidsmarkedet. I rettferdighetsforståelsen tillegges strukturelle forhold større betydning for å forklare disse personenes arbeidsmarkedsdeltakelse.

Brukermedvirkning kobles flere steder tett til velferdskontraktstenkningen, dvs. med den prosessen som skal foregå før forvaltningen fatter et vedtak, og som meldingen sammenligner med den prosessen som foregår forut for en kontraktsinngåelse (op.cit.177). Dette synes å være en snevrere forståelse av brukermedvirkning enn den som eksisterer i individ- og rettighetsforståelsen.

Samtidig motvirkes meldingens motivasjonsorientering, i noen grad av den økte vekt som legges på antidiskrimineringslovgivning, arbeidsmiljøsetting, det forsterkede fokuset på arbeidsgiverinsentiver, og på IA-avtalen. "Målet er" som det sies "å skape åpninger og rom

innenfor ordinært arbeidsliv for personer med redusert eller variabel arbeidsevne” (op.cit.183).

Kunnskaps- og handlingsforståelsen i meldingen synes rent retorisk å gi uttrykk for større avstand til brukerne enn Bondevik II-regjeringens stortingsproposisjon. Brukerne er i større grad en gruppe man påvirker gjennom den moralske fokuseringen på arbeidsetikk, og gjennom ansvarliggjøring via velferdskontrakter, enn gjennom tilegnelsen av en slags form for inderliggjort forståelse av hvordan forholdet mellom forvaltning og brukere kan møtes på likeverdige måter, og til beste for begge parter som i større grad kommer til uttrykk i proposisjonen.

## 7

## AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Jeg har skissert to forståelser av arbeidslinja. De har idealtypiske trekk, men er samtidig også empiriske forståelser, både i den forstand at vi gjenfinner dem i utredninger og politiske dokumenter fra nittiårene og frem til i dag, og som begrunnelser for ulike operasjonaliseringer av arbeidslinja.

Det er imidlertid misvisende å hevde at det på den ene siden finnes en behovs- og individorientert forståelse som fokuserer på individuelle rettigheter, omsorg og rettferdighet, uten hensyn til folks rasjonelle tilpasninger til ulike incentivstrukturer, til begrensede offentlige budsjetter eller til arbeidslivets konkurranse- og prestasjonsorientering, mens det på den andre siden finnes en effektivitetsorientert forståelse som fokuserer på behovet for reduserte offentlige overføringer, effektiv forvaltning og arbeidsmarkedets behov for kompetent arbeidskraft, uten hensyn til individuelle rettigheter og behov. Tvert imot viser forståelsene til hverandre og låner argumenter og løsninger fra hverandre for å søke oppslutning. Slik begrunnes en revitalisert arbeidslinje gjennom en henvisning til samfunnsbehov (mindre offentlige utgifter, flere i produktivt arbeid), men også med henvisning til en paternalistisk forestilling om at dette er til beste for den enkelte. Arbeidslinja handler ikke bare om å mobilisere folk for arbeidslivet, men også om å ta fundamentet for norsk sosial velferdspolitik på alvor; at velferdsstatens ytelser, tiltak og organisering må speile den enkeltes arbeidsetiske forpliktelse til å i størst mulig grad være selvforsørget. Slik begrunnes effektiviseringen av offentlig sektor og en politikk for å øke konkurranseevnen i arbeidslivet, ikke bare ut fra nasjonaløkonomiske argumenter. Tvert imot ble de betydelige offentlige innsparingene som kjennetegnet begynnelsen av nittiårene, og en rekke av de andre tiltakene som ble gjennomført, solgt inn som et solidaritetsalternativ, nettopp fordi de innsparte midler skulle brukes til økt offentlig og politisk styrt innsats for å minske arbeidsledigheten. Slik begrunnes ikke fokuset på rettssikkerhet og forutsigbarhet for den enkelte, bare med henvisning til menneskerettighetene. Men også ved at slike ordninger bidrar til å skape trygghet og sosial stabilitet hos den enkelte og i samfunnet, som i neste omgang kan bidra til større omstillingsvilje og vekst. Tilsvarende begrunnes ikke brukermedvirkning bare ut fra den enkeltes rett til autonomi og selvbestemmelse, men også ved at den bidrar til bedre måloppnåelse og effektivitet osv.

Videre er forståelsene pragmatiske ved at de forslagene de inneholder stadig endres og tilpasses endringer i omgivelsene, og sist men ikke minst utspiller de seg innenfor en i stor grad delt problemforståelse og en felles institusjonalisert kontekst.

Slik sett er det enighet om den samfunnsmessige nødvendigheten av å få flere i arbeid og færre på trygd, både for samfunnet og den enkelte. Det er videre enighet om betydningen av å samle ansvaret for de arbeidsrettede virkemidlene i en etat, og at det må være en arbeidsetisk forpliktelse som ligger til grunn for denne etaten. En stor og aktiv offentlig sektor basert på

skattebaserte inntektsoverføringer og omfordelinger er et premiss, ikke bare i forhold til inntektssikring, men også i forhold til å utruste individene med en kompetanse som gjør dem rustet til å møte arbeidslivets krav innenfor rammene av et selvregulert arbeidsmarked. Videre står det institusjonaliserte partssamarbeidet sterkt (inntektspolitikk, kontaktutvalg, arbeidslivspolitisk råd, IA mv) sentralt når det gjelder å lage politikk, men også når det gjelder å i verksette den.

Likevel ser vi distinkte forskjeller som i større grad synes å handle om den institusjonelle og organisatoriske innretningen av velferdsapparatet, og hvor ikke minst den vekt som tillegges økonomiske incentiver til arbeid, og grad av ens- og målretting av forvaltningsapparatet mot lønnsarbeidsmålet synes å stå sentralt: For eksempel vil en utforming av stønadsnivået som samlet sett er lavere enn det den enkelte kan få i inntektsgivende arbeid, føre til at flere ikke får tilstrekkelige midler til livsopphold, og at målet om et inkluderende samfunn vil trues. Tilsvarende vil et ensidig fokus på lønnsarbeid, og på de gruppene med størst sjanse på arbeidsmarkedet, gå på bekostning av den helhetlige individ- og behovsorienterte målet for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det er imidlertid interessant at reformen knyttet til en ny arbeids- og velferdsforvaltning (jf Stortingsproposisjonen) fremmet for Stortinget av Bondevik II-regjeringen går så vidt langt i å understreke rettferdighetsfokuset, til dels også i polemikk mot Rattsø-utvalgets effektiviseringsforslag, og som langt på vei kan sies å fortsette der Aetat startet tidligere på nittitallet (Fossestøl 1999). Satt på spissen kan vi si at proposisjonen i større grad leverer argumenter for at den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen handler om arbeidsmarkeds- politikken integrasjon i sosialpolitikken enn vis versa. Dette innebærer at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen ikke blir en forvaltning som opphever spenningen mellom individets behov og arbeidsmarkedets behov, men blir den arena hvor denne spenningen skal håndteres. Langt på vei synes det som om den rødgrønne regjeringens virkemiddelmelding fortsetter der Bondevik II-regjeringens stortingsproposisjonen slapp.

Slik speiles ulikhetene mellom nødvendighets- og rettferdighetsforståelsen seg i aktuelle politiske dokumenter som prioriteringer og styringssignaler knyttet til målforståelse og prioriteringer. Operasjonaliseringen av mål og valg av midler er derfor ikke fullstendig overlatt til forvaltningen. Disse ulikhetene kommer imidlertid i liten grad til syne som en tydelig politisk høyre-venstre inndeling. Vi står ikke på den ene siden ovenfor politikere som ønsker å svekke statens aktive rolle og bygge ned det sosiale sikkerhetsnettet ved å overlate mer til markedet og den enkeltes private initiativ, mens vi på den andre siden har de politikerne som vil forsvare en stor og aktiv velferdsstat som tar ansvar for å sikre borgernes sosiale trygghet. Det politiske bildet er langt mer komplisert. Alle ønsker å forsvare og utvikle velferdsstaten, og gjør langt på vei det ved å appellere til samme overordnede forståelser verdier, ord og begreper.

Likevel eksisterer det betydelige ulikheter, og mange av dem komme til syne og operasjonaliseres i sammenhenger som foregår utenfor den "rene" politiske sfæren, som tekniske og verdimeslige spørsmål innenfor og mellom ulike deler av forvaltningen, interessegrupper og



forskning. Politikk blir et spørsmål om organisering. Om dette er et demokratiproblem henger i stor grad sammen med hvor mangfoldige og varierte de målforståelsene og målmiddelforståelsene de nasjonale og lokale iverksetterne forholder seg til, er. Blir variasjonen for liten vil konsekvensen være at man bortser fra viktige hensyn og mål- og virkemiddelforståelser som eksisterer (også på det politiske nivået). Blir variasjonen for stor står man i fare for å miste retningen på politikken.

I et komparativt velferdspolitisk og forvaltningspolitisk perspektiv er dette interessant, og synes å modifisere den utbredte antakelsen om at de viktigste norske forvaltningsreformer ensidig går i retning av new public management-inspirerte forvaltningsregimer.





## LITTERATURLISTE

Drøpping, Jon Anders; Hvinden, Bjørn; Vik, Kirsten (1997): Activation policies in the Nordic countries. In: Matti Heikkilä, et al. (eds.): *The welfare state in a colder climate, Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES)*. pp. 139-164.

Fossestøl, Knut (1999): Individorientert helhet eller markedsideologisk avgrensning – ideologiske motpoler i attføringsvirksomheten. I Fossestøl (red) *Mellom individ og marked – Attføringsvirksomheten i velferdsstaten*. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie nr. 6.

Holte, F.C. m.fl (2004): *Det alternative systemet: en vei ut av internasjonal markedsliberalisme*. Oppegård: Roskva.

Kautto, M. et al. (1999): *Nordic social policy: Changing welfare states*. London: Routledge.

Kildal, N. (1998): ”Velferd og arbeidsplikt”. *Tidsskrift for Velferdsforskningen*, vol 1, nr 1, s.20-36.

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2001): *New Public Management. The transformation og ideas and practice*, Ashgate.

### Andre kilder

St.prp nr. 46 (2004-2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning

St.meld. nr. 21 (1998-1999): Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk (Rehabiliteringsmeldingen)

St.meld. nr. 40 (2002-2003): Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne

St. meld. nr 9 (2006-2007): Arbeid, velferd og inkludering

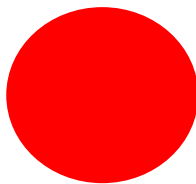
NOU 1990:17 Uførepensjon

NOU 1992: 26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene

NOU 1993:11 Mindre til overføringer – mer til sysselsetting

NOU 2001:22 Fra bruker til borger, en strategi for nedbygging av funksjonshemmende (Manneråk- utvalget)

NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning (Rattsø-utvalget)



# Arbeidsforskningsinstituttet

## OM AFI:

AFI er et tverrfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt. Instituttet skal medvirke til verdiskapning, god tjenesteyting og godt arbeidsmiljø og styrke betingelsene for læring, medvirkning og omstilling i offentlig og privat sektor. Instituttet legger vekt på forsknings- og utviklingsarbeid i samarbeid med brukerne.

## HVORDAN SKAFFE MER INFORMASJON?

### **Instituttet utgir:**

AFIs skriftserie: Teoretiske og metodiske bidrag. Serien henvender seg til forskere og brukere.

AFIs rapportserie: Rapporter fra oppdragsprosjekter

AFIs notatserie: Underveisrapporter, mindre prosjektrapporter, artikler som har krav på offentlig tilgjengelighet.

AFIs serie for hovedfagsoppgaver:

Hovedfagsoppgaver knyttet til instituttets forskning.

Publikasjoner kan bestilles via AFIs hjemmeside på Internett eller direkte fra instituttet.

Postboks 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO  
Besøksadresse:  
Stensbergg. 25

Telefon: 23 36 92 00  
Fax: 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
Nettadresse:  
[www.afi.no](http://www.afi.no)