

# Kontraktsstyring og konkurransenutsetting i tilknytning til SATS-reformen<sup>1</sup>

av

Espen R. Moen

og

Christian Riis

Handelshøyskolen BI

Sandvika 11. april 2004

---

<sup>1</sup> Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Sosialdepartementet. Vi vil takke Øystein Fjeldstad for svært nyttige diskusjoner.

## Innhold

Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	7
2 Kontraksstyring, konkurranse og privatisering .....	8
3. Egenproduksjon eller kontraksstyring? .....	11
3.1 Verdikjeden i velferdssektoren .....	14
3.2 Førstelinjetjeneste og oppfølging bør være det offentliges ansvar .....	16
3.3 Kjerneoppgaver og kjernekompetanse .....	18
3.3.1 Trygdeetaten .....	18
3.3.2 Sosialtjenesten.....	20
3.3.3 Aetat .....	21
3.3.4 Oppsummering .....	22
3.4 Organisering av personrettede tjenester.....	22
4. Vurdering av de enkelte tjenestene .....	23
4.1 Kriterier for om kontraksstyring er ønskelig.....	23
4.2 Aetat .....	26
4.2.1 Bør tjenestene i registreringsfasen settes ut?.....	27
4.2.2 Intensiv arbeidsformidling, ”job matcing” og ”job placement”.....	29
4.2.3 Kjøp av kvalifiseringskurs.....	32
4.2.4 Avklaring og tiltaksplan.....	33
4.3 Hjelpemiddelsentralen.....	34
4.3.1 Beskrivelse av hjelpemiddelsentralen.....	34
4.3.2 Hjelpemiddelsentralenes aktiviteter. ....	36
4.3.3 Alternative modeller for hjelpemiddelsentralen.....	40
4.3.4 Mulighetene for kontraksstyring.....	42
4.3.5 Tilskuddsordninger direkte til bruker .....	46
4.3.6 Konklusjon.....	48
4.3.7. Trenger vi hjelpemiddelsentralen? .....	52
4.3.8 Hjelpemidler i arbeidslivet .....	53
4.4 Inkluderende arbeidsliv .....	54
4.5 Kontraksstyring av forvaltningsoppgaver innenfor trygdeetaten .....	55

4.6 Sosialtjenesten .....	56
5. Avsluttende kommentarer .....	58
Referanser .....	61

## Sammendrag

Innenfor SATS-området (sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat) utføres det en rekke oppgaver, både knyttet til tjenesteyting og oppgaver av mer forvaltningsmessig art. Disse aktivitetene finansieres av det offentlige. Forvaltningsoppgavene utføres i stor grad innenfor de aktuelle etatene. Tjenesteproduksjonen utføres dels innenfor etatene og dels av uavhengige aktører (til dels private). I dette notatet diskuterer vi hvorvidt det er hensiktsmessig at flere av de oppgavene som i dag utføres av de berørte etatene settes ut til uavhengige aktører.

Spørsmålet om hvilke oppgaver som bør utføres internt og hvilke som bør settes ut til eksterne har mange likhetstrekk med "make versus buy" beslutningene som treffes i private bedrifter. Vårt utgangspunkt er at etatene bør utføre oppgaver internt enten hvis disse *utnytter* etatenes kjernekompetanse eller hvis de *utvider* denne. Det siste kan typisk skje gjennom læringseffekter. Andre oppgaver bør i utgangspunktet settes ut med mindre transaksjonskostnadene knyttet til kontraksstyring blir for store. Transaksjonskostnadene kan blant annet være store hvis viktige aspekter ved produktet ikke kan observeres eller hvis konkurransen nå eller i fremtiden er begrenset.

Etter vår vurdering er etatenes kjerneoppgaver grovt sett knyttet til skjønnsbasert myndighetsutøvelse og oppfølging av enkeltindivider. Den tilhørende kjernekompetansen er knyttet til kunnskap om regelverket, kompetanse til å vurdere brukerbehov og til å selektere brukere, samt evne til koordinering over et bredt sett med virkemidler. Innenfor Aetat og deler av trygdeetaten er også kunnskap om arbeidsmarkedet sentralt. Vår vurdering bygger blant annet på at den byråkratiske organisasjonsformen som kjennetegner etatene, med vektlegging av etterprøvbarehet og faglig integritet, er designet nettopp for å utføre denne typen oppgaver.

Vi går deretter gjennom de oppgavene som i dag utføres innenfor etaten og som ikke utgjør en del av etatens kjernekompetanse. Vi diskuterer her i hvilken grad disse er egnet for kontraksstyring. Innenfor Aetat bør registrering, veiledning og såkalt lavintensiv arbeidsformidling for ordinære arbeidsledige utføres innenfor etaten. Begrunnelsen er dels at oppgavene gir læringseffekter for Aetat og utnytter breddefordeler i etaten, og dels at kontraksstyring vanskeliggjøres av at brukerne er svært heterogene. Mer intensiv arbeidsformidling bør imidlertid utføres av eksterne leverandører. Det samme gjelder trolig design av arbeidsmarkedsopplæring på et overordnet nivå som med fordel kan settes ut.

Innenfor trygdeetaten er organiseringen av hjelpemiddelsentralen et viktig spørsmål. Etter vår oppfatning bør tilrettelegging og teknisk vedlikehold utføres av private aktører. Det kan for eksempel utføres av leverandørene, eller av andre private bedrifter som besitter relevant kompetanse.

For hjelpemidler der gjenbruk er viktig er det aktuelt med en leiemodell der myndighetene leier utstyret av private aktører. Leiemodellen har den fordel at beslutningen om eie versus gjenbruk fattes på kommersielt grunnlag. Oppfølgingen av den enkelte bruker for å ivareta brukerens interesser bør imidlertid i de fleste tilfeller fremdeles utføres av offentlige ansatte, enten fra trygdeetaten eller ansatte i førstelinjetjenesten. Vi diskuterer også kontraksstyring på feltet "inkluderende arbeidsliv" hvor det etter vår vurdering er gevinster ved at denne aktiviteten legges inn under Aetat. Oppfølging av den enkelte bedrift bør imidlertid fremdeles utføres av etaten, mens mer intensive programmer rettet mot enkeltbedrifter med fordel kan settes ut. Endelig diskuteres hvorvidt resurskrevende regelbaserte forvaltningsoppgaver innenfor etaten bør settes ut. Vi stiller oss i utgangspunktet tvilende til om dette er en god løsning, ettersom det trolig vil oppstå problemer knyttet til kvalitetssikring av virksomheten.

Innenfor sosialtjenesten består tjenesteproduksjonen i stor grad av personrettede tiltak knyttet til atferdsendring, kvalifisering, og aktivitet på arbeidsmarkedet, samt hjelp og avlastning knyttet til å utføre daglige oppgaver og rutiner, for eksempel i forbindelse med å skaffe bolig og til renhold av bolig. Personrettede tiltak har mange likhetstrekk med intensiv arbeidsformidling, og kontraksstyring vil typisk være et velegnet virkemiddel. Imidlertid fordrer dette tett oppfølging fra sosialtjenestens side. Hjelp- og avlastningsoppgaver har likhetstrekk med oppgaver utført innenfor helsetjenesten. Også her kan kontraksstyring være formålstjenlig. Imidlertid kan de administrative kostnadene bli store relativt sett hvis oppdragene blir for små og fragmenterte.

## 1 Innledning

I Stortingsmelding nr 14 2002-2003 tilrår regjeringen at det gjennomføres en samordning mellom Aetat, trygdeetaten og sosialetaten. 15. august 2003 ble det nedsatt et utvalg ledet av professor Jørn Ratsø med oppgave å utrede alternative organisasjonsformer for samordning av de tre etatene.

Innenfor SATS-området (sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat) utføres det en rekke oppgaver, både knyttet til tjenesteyting og oppgaver av mer forvaltningsmessig art. Den 20. oktober 2003 gav utvalget Handelshøyskolen BI ved professorene Espen R Moen og Christian Riis i oppdrag å analysere hvilke av aktivitetene innenfor SATS-området som egner seg for kontraktstyring.

I utredningens mandat står det at utredningen skal ta utgangspunkt i de ansvarsområder de tre etatene har i dag. Utredningen skal med andre ord ikke vurdere om det offentlige bør ha et større eller mindre ansvar enn i dag.

Vår faglige innfallsvinkel til problemstillingen er i hovedsak samfunnsøkonomisk, selv om vi også trekker veksler på strategifaglig litteratur. I løpet av arbeidet har vi hatt samtaler med og intervjuet personer i Bærum kommune, i Aetat og i trygdeetaten foruten personer i SATS-prosjektets sekretariat.

På grunn av begrensede rammer har vi i utredningen ikke studert andre lands valg av organisasjonsform innenfor velferdssektoren og deres erfaringer med disse.

Rapporten er organisert som følger: I kapittel 2 gir vi en kort oversikt over litteraturen knyttet til kontraktstyring, privatisering og konkurranse. I kapittel 3 diskuterer vi hvilke oppgaver som bør foregå internt i forvaltningen. Sentrale begreper er her kjerneoppgaver og kjernekompetanse. I kapittel 4 går vi inn på de konkrete arbeidsoppgavene innenfor SATS-området, og diskuterer hvorvidt de

enkelte oppgavene bør kontraktstyrer. Kapittel 5 gir en kort oppsummering.

## **2 Kontraktstyring, konkurranse og privatisering**

Velferdspolitikken i Norge har flere formål. Inntektssikring er et av dem. Trygdeordninger og dagpenger skal redusere inntektsusikkerheten i samfunnet, og fungere som en kollektiv forsikrings- og spareordning. Sosialhjelp skal utgjøre et nedre sikkerhetsnett for personer som ikke er i stand til å forsørge seg selv. Velferdspolitikken har også i mange tilfeller som formål å hjelpe brukere ut av den situasjonen de har havnet i. Dette er spesielt relevant innenfor arbeidsmarkedspolitikken og sosialpolitikken, men også i noen grad innenfor trygdepolitikken knyttet til uføretrygdede og yrkeshemmede.

Selv om det er bred politisk enighet om at myndighetene har et overordnet ansvar for velferdspolitikken, er det ikke åpenbart hvordan de forskjellige delene av velferdspolitikken bør organiseres. Hvor mye av velferdspolitikken bør utføres av de aktuelle etatene som er direkte underlagt politisk kontroll? Hvilke deler av virksomheten kan organiseres mer uavhengig av de politiske myndigheter, enten ved at oppgaver delegeres til offentlige enheter som har en friere stilling i forhold til de politiske myndigheter, eller at oppgavene utføres av private leverandører?

Med kontraktstyring vil vi forstå at prinsipalen, det vil si myndighetene, styrer ved hjelp av juridisk bindende kontrakter. Det innebærer at myndighetene inngår et såkalt bestiller-leverandør forhold til enheten som utfører oppdraget. Vi deler oppfatningen til utvalget om at kontraktstyring gir lite mening overfor statlige organisasjoner der myndighetene har direkte instruksjonsrett. Innenfor offentlig sektor vil dermed kontraktstyring komme som et alternativ til direkte eierstyring, ikke som et supplement.



Kontraksstyring innebærer altså ikke nødvendigvis at oppgavene konkurranseutsettes eller "privatiseres" (utføres av private). Hvis en først innfører kontraksstyring er imidlertid ofte grunnen beredt til å åpne opp for konkurranse. Det er flere fordeler ved å etablere konkurranse, bl.a. ved at det kan gi positive effekter knyttet til seleksjon (mer effektive leverandører eller bedre tjenester) og renteinndragning (mindre belastning av offentlige budsjetter).

Heller ikke ved kontraksstyring er det likegyldig hvorvidt det er offentlig eller privat eide bedrifter som utfører oppdraget. En fordel ved privat drift er at eierstyring av ledelsen fremdeles kan finne sted (noe som utvalget med rette har påpekt vil være vanskelig ved offentlig eierskap). En privat bedrift vil ha muligheten til direkte eierstyring av ledelsen, og dermed motvirke slakk og "on-the-job" konsum, som verken er samfunnsøkonomisk eller privatøkonomisk ønskelig. Denne muligheten vil myndighetene i stor grad ha avskåret seg fra hvis produksjonen skjer i offentlig regi, og man er dermed helt avhengig av kontrakten som styringsmiddel.

Det er videre uklart hva som vil være objektfunksjonen til en kontraksstyrt offentlig eid bedrift. For eksempel argumenteres det for at rammefinansiering vil gi incentiver til kostnadseffektivitet for et offentlig foretak. Det er imidlertid vanskelig å uttale seg om dette før en har presisert hva som vil skje med ressursene som eventuelt frigjøres. Hvis disse brukes på frynsegoder til de ansatte er det ikke åpenbart at vi oppnår kostnadseffektivitet, ettersom slike frynsegoder nettopp er å betrakte som slakk. Selv med en mer "mission" preget innfallsvinkel til offentlig virksomhet er det ikke nødvendigvis slik at vi oppnår en effektiv allokering av ressurser, ettersom den offentlige bedriften kan ekspandere i andre retninger enn det som myndighetene finner ønskelig.<sup>2</sup> På den annen side kan det forhold at en offentlig eid bedrift kan respondere mindre på incentiver være en betydelig fordel

---

<sup>2</sup> Hvis myndighetenes objektfunksjon og den offentlige bedriftens "mission" er helt sammenfallende, vil det i begrenset grad være nødvendig med incentiver til kostnadseffektivitet.

hvis ikke alle aspektene ved produksjonen (for eksempel kvalitet) kan måles.

Det eksisterer en betydelig litteratur knyttet til forholdet mellom privat og offentlig drift. Vi vil ikke gå detaljert inn på denne litteraturen, ettersom dette ligger utenfor vårt mandat. For en grundigere drøfting viser vi til Moen, Dalen og Riis (2003). Et relativt akseptert argument ser ut til å være at privateide bedrifter har sterkere incentiver enn offentlige bedrifter til å oppnå kostnadseffektivitet, men kan også ha (for) sterke incentiver til kostnadsbesparende kutt i kvaliteten på den produserte varen/tjenesten, se for eksempel Hart, Schleifer og Vishny (1997) og det mer utvidede perspektivet i Dalen og Moen (2003). Schmidt (1996) i tillegg til Sappington og Stiglitz (1987) argumenterer for at det offentlige som eiere i for stor grad har mulighet til å gripe inn og detaljstyre driften, noe som vil svekke ledelsens incentiver til innsats. Endelig argumenterer Vickers og Yarrow (1991) for at politikere som eiere har for svake incentiver til å overvåke bedriften, slik at offentlige bedrifter har en tendens til å bli ledelsesstyrt.

Den empiriske litteraturen omkring privat og offentlig drift er stor, se for eksempel Megginson og Netter (2001)). Mange empiriske analyser er knyttet til privatisering av gigantiske statsforetak i tidligere kommunistland, og det er ikke alltid like åpenbart at overføringsverdien til Norge er så stor. Den australske "Industry Comission", forløperen til den velkjente "Productivity commision"<sup>3</sup>, gjennomførte i 1996 en meta-analyse av over 200 studier av effektene av privatisering (Industry Commision 1996). Studiene dekker en rekke ulike sektor som renovasjon, rengjøring, transport, helsesektoren m.fl. Nær 90% av studiene finner kostnadsgevinster. Hovedtyngden ligger i intervallet 10-30% (dekker halvparten av studiene). Flere av studiene kontrollerte også for kvalitet, og det var ingen systematisk tendens til at kvaliteten på tjenestene falt etter privatisering. Parker (2004) analyser effekten av det omfattende privatiseringsprogrammet som

---

<sup>3</sup> [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au)

har funnet sted i Storbritannia. Selv om undersøkelsen er beheftet med måleproblemer, konkluderer forfatteren med at privatisering kun gir en samfunnsøkonomisk gevinst hvis privatiseringen følges opp av en streng regulering eller at det etableres konkurranse.

Det er også skrevet et stort antall artikler av norske forfattere om privatisering. Prinsipielle diskusjoner av samfunnsøkonomisk og statsvitenskapelig karakter er presentert i NOU 2000:19, i Bay, Hagen, Riis og Sørensen (1999), i Johansen og Løyland (2001)) og endelig i Sandmo (2003). Johansens og Løylands bok inneholder også flere case studier. Omfanget av og erfaringen med private tjenesteleverandører er beskrevet i blant annet Støkken og Nyhlen (2003) knyttet til barnevern og i Bogen og Nyen (1998) knyttet til bruken av private leverandører innenfor kommunesektoren mer generelt.

Endelig eksisterer det en rekke forskjellige tilknytningsformer innenfor offentlig sektor, der enhetene har forskjellig grad av autonomi i forhold til de politiske myndigheter. En grundig beskrivelse av alternative tilknytningsformer er gitt i NOU 1999:19.

### **3. Egenproduksjon eller kontraktstyring?**

Det finnes ikke én modell for styring som dominerer andre alternativer i alle delene av velferdspolitikken. Typisk vil det være slik at en del av oppgavene bør utføres i statlige etater, mens andre oppgaver med fordel kan settes ut til uavhengige aktører. Spørsmålet om hva som skal settes ut er det i stor grad sammenfallende med "make or buy" problematikken en finner innenfor næringslivet, og som reflekteres i strategi- og økonomifaget. Se for eksempel Besanko, Dranove og Shanley (1998), eller i Barney (1991; 1995) for en lærebokfremstilling. Hvorvidt en bedrift bør kjøpe eller produsere en tjeneste selv vil avhenge av flere forhold. Ut fra et ressursbasert perspektiv bør bedriften konsentrere seg om:

1. Oppgaver knyttet til bedriftens kjernekompetanse (gitt at det er ledig kapasitet)
2. Oppgaver som kan utvide kjernekompetansen, det vil typisk si oppgaver som gir læringseffekter
3. Oppgaver som beskytter avkastningen av kjernekompetansen.

For offentlige virksomhet er det siste punktet neppe særlig aktuelt, og vi vil derfor i det etterfølgende kun konsentrere oss om de to første punktene. Videre vil vi betegne de oppgavene som faller inn under punkt 1 som kjerneoppgaver eller kjerneområdet.

Oppgaver som ikke faller inn under punkt 1 eller punkt 2 bør i utgangspunktet settes ut med mindre transaksjonskostnadene ved utkontrahering (outsourcing) er for store. Transaksjonskostnader knyttet til kjøp i markedet vil, for private som for offentlige aktører, i stor grad knyttes til ufullstendige kontrakter, mangelfull konkurranse og irreversible investeringer.

For oppgaver som ikke tilhører kjerneområdet, men som heller ikke er egnet for kontraksstyring, reises nye organisatoriske problemstillinger. Det kan være hensiktsmessig å etablere institusjonelle avgrensninger som sikrer en klarere ansvars- og arbeidsdeling mellom utøvelsen av kjerneoppgavene og annen virksomhet når disse i sin helhet skal foregå i offentlig regi. På den måten kan en sikre et bedre fokus på kjerneaktivitetene, noe som både forenkler overordnede myndigheters styring og enhetens egen forvaltning av ressursene. Ikke minst vil et strengt fokus på kjerneaktivitetene forenkle koordineringen mellom de ulike velferdstjenestene, en koordinering som nettopp SATS prosjektet har som et viktig siktemål.

Ved en vurdering av hvilke oppgaver som bør betraktes som kjerneoppgaver for de offentlige etater er det naturlig å ta utgangspunkt i de offentlige etaters egenart. Offentlige etater er organisert som statlige byråkratier. Den politiske kontrollen med

virksomheten er omfattende, og den politiske ledelsen har direkte instruksjonsrett i den daglige driften. Organisasjonsformen er hierarkisk i sin oppbygging, med vektlegging av klare ansvarsforhold, etterprøvbarehet, og faglig kompetanse.

Denne organisasjonsformen er ofte betraktet som effektiv når det gjelder å unngå beslutningsfeil, og framstår som hensiktsmessig i situasjoner der kvalitetssikring er særlig viktig. Organisasjonsformen er imidlertid sårbar overfor det som ofte refereres til som unnlattelsesfeil (se Hagen 2003); dvs beslutninger som burde treffes, men som ikke blir truffet. Organisasjonsformen er derfor i liten grad tilrettelagt for å fremme kreativitet, nyskaping og innovasjon.

Den byråkratiske organisasjonsformen må ses i sammenheng med byråkratiets formål. Det offentlige byråkratiets oppgaver er i stor grad forvaltningsoppgaver, med komplekse og lite målbare målfunksjoner. Det primære formålet med byråkratiet er ikke å skape verdier, men å forvalte og allokere verdier skapt av andre. God forvaltning er ofte vanskelig å måle, samtidig som beslutninger som fattes kan ha vidtrekkende konsekvenser for en rekke mennesker. Dermed blir det viktig å sikre at de ansatte har høy integritet, at beslutninger er etterprøvbare, og at feilbeslutninger i liten grad finner sted, se Moen, Dalen og Riis (2003).

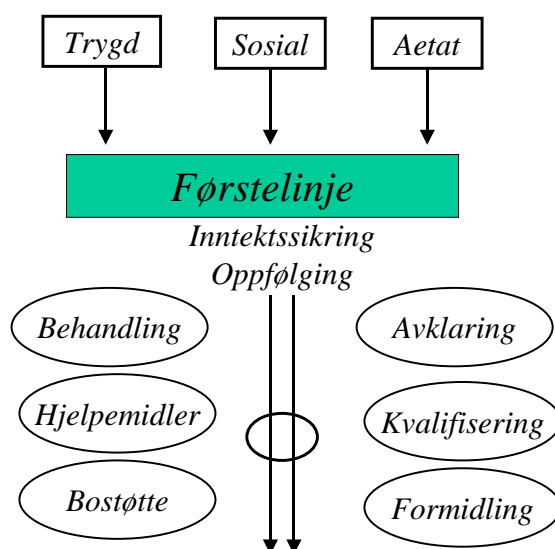
Som en konklusjon kan man dermed si at oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse med et betydelig innslag av skjønn bør foregå innenfor offentlige etater. Dette er områder der det er lite hensiktsmessig å benytte kontraksstyring ettersom målfunksjonene er komplekse og produktet i liten grad er målbart. Kontrakter som styringsinstrument vil dermed raskt innebære at myndighetsutøvelsen ikke utføres på en faglig forsvarlig måte. Innenfor en bestiller-utfører modell vil man derfor tvinges til å benytte refusjonskontrakter, der utfører kompenseres for dokumenterte kostnader. Dermed mister bestiller i stor grad styringen, med oppblåste kostnader som resultat (se Dalen og Moen 2003).

I tillegg bør den statlige etaten utføre oppgaver som kan gi betydelige læringseffekter når etaten skal utføre sine forvaltningsoppgaver. Her vil man imidlertid stå overfor vanskelige vurderinger når skillet i praksis skal trekkes.

Den byråkratiske modellen er imidlertid lite egnet for tjenesteproduksjon der evnen til å treffe raske beslutninger, til omstilling, til innovasjon og til nyskaping relativt sett viktigere. I utgangspunktet bør derfor tjenesteproduksjon som ikke gir betydelig læringseffekter i forhold til kjerneaktivitetene utføres av eksterne aktører. Her må imidlertid forventede gevinster knyttet til organisasjonsform og konkurranse veies opp mot eventuelle transaksjonskostnader knyttet til kontraktstyring av eksterne leverandører. Dette behandles i noe mer detalj senere.

### 3.1 Verdikjeden i velferdssektoren

La oss innledningsvis skissere vår forståelse av verdikjeden innenfor SATS-området. Vi finner det hensiktsmessig å fremstille verdikjeden innenfor SATS-området som i figuren under illustrerer.



Førstelinjetjenesten representerer det øverste leddet i verdikjeden, og er inngangsportalen til de forskjellige tjenestetilbudene. Her vil brukerne ha sitt første møte med etaten, og det er derfra de dirigeres videre i systemet.

En stor andel av brukerne vil kun ha behov for et begrenset tjenestetilbud fra etaten. For eksempel vil en stor andel av arbeidsledige personer som kommer til etaten raskt komme i jobb igjen, og dermed forsvinne ut av systemet. Tilsvarende kan gjelde for trygdede med klart definerte rettigheter og for sosialklienter med kun et temporært hjelpebehov.

Andre vil derimot ha behov for et bredere sett med tiltak. For eksempel vil arbeidsledige etter en ledighetsperiode på 3-4 måneder bli innkalt til oppfølging, og forskjellige tiltak som jobbklubb og AMO-kurs vil deretter vurderes. Vi er da kommet lenger ned i verdikjeden.

På mange måter representerer verdikjeden en tidsdimensjon, der brukeren kommer inn i systemet oppstrøms, og beveger seg nedover i systemet ettersom tiden går. En slik beskrivelse er spesielt relevant for ordinære arbeidssøkere, der omfanget av tiltak er en funksjon av tiden. Tidsdimensjonen i verdikjeden er derimot mindre klar for andre grupper. For eksempel vil sosialklienter typisk ha behov for en rekke tjenester på et tidlig tidspunkt. Tilsvarende vil også kunne gjelde for prioriterte grupper av arbeidsledige, som for eksempel yrkeshemmede. På den annen side kan trygdede personer med klart definerte rettigheter være lenge i systemet uten å ha behov for noen av tjenestene som tilbys "nedstrøms".

I figuren representerer de vertikale linjene oppfølgingen av den enkelte bruker. I forbindelse med oppfølgingen vil det typisk fattes en rekke beslutninger som vil utløse offentlig resursbruk, for eksempel ved at en arbeidsledig får tilbud om et arbeidsmarkedskurs. I tillegg vil inntektssikring finne sted, basert på en vurdering av brukerens behov og egenaktivitet (sistnevnte gjelder ved dagpenger). Endelig skal oppfølgingen sikre at brukerens interesser ivaretas ved eventuelle

konflikter med eksterne tjenesteleverandører. Oppfølgingen vil dermed inneholde viktige elementer av til dels skjønnsbasert myndighetsutøvelse, og vil følgelig ha et forvaltningsmessig preg.

Sosialklienter, arbeidsledige og funksjonshemmede vil alle kunne gis forskjellige former for tilbud, som kvalifiseringstiltak, arbeidsformidling, terapeutisk behandling, tilbud om bolig, tilrettelegging av hjelpemidler osv. Fremstilling av slike tjenester er å betrakte som tjenesteproduksjon, med kun begrenset innslag av myndighetsutøvelse.

### **3.2 Førstelinjetjeneste og oppfølging bør være det offentliges ansvar**

Etter vår oppfatning bør førstelinjetjenesten og oppfølgingen av brukerne utføres i regi av en statlig etat. Det er flere grunner til dette:

For det første vil inntektssikring utgjøre en viktig del av arbeidsoppgavene i en tidlig fase og i oppfølgingen. Inntektssikring innebærer myndighetsutøvelse. Innenfor sosialtjenesten og til en viss grad innenfor Aetats område er myndighetsutøvelsen i vesentlig grad basert på skjønn. Myndighetsutøvelse med innslag av skjønn er i utgangspunktet lite egnet for kontraktstyring.

For det andre er brukerne på det tidspunktet de først henvender seg til etaten svært heterogene. Som tidligere nevnt kan brukerne være alt fra en person som har mistet arbeidet og som raskt kommer tilbake til arbeidslivet ved egen innsats, til personer som har omfattende og sammensatte problemer knyttet til rus, atferdsproblemer og tunge kvalifiseringsbehov. Komplekse kontrakter med differensierte tariffer kan redusere, men neppe eliminere problemene knyttet til heterogenitet. Erfaringene fra privat arbeidsformidling i Australia viser at "parkering" av svake arbeidssøkende er et omfattende problem. Parkering innebærer at den private aktøren kun anvender ressurser



på de personene (innenfor en gitt kategorisering) som har relativt stor sannsynlighet for å få jobb.

Et tredje argument (relatert til de to foregående) er knyttet til konsekvensene av feilbeslutninger. Vi har å gjøre med personer som i utgangspunktet er i en økonomisk og sosial vanskelig situasjon. Beslutningsfeil i form av at individer ikke får tilgang på et egnet støtteapparat, nødvendige tjenester eller tilstrekkelig økonomiske støtte er alvorlig for den enkelte, og anses som lite akseptabelt for samfunnet. Mekanismene bør designes med sikte på å gjøre risikoen for denne type feil liten.

For det fjerde er det grunn til å tro at den byråkratiske organisasjonsformen en finner innenfor offentlige etater er velegnet for å utføre forvaltningsmessige oppgaver og oppfølging av enkeltpersoner. Dette er arbeidsoppgaver som i liten grad er egnet for prestasjonslønn, og der integritet og etterprøvbarehet er essensielt, noe offentlige byråkratier er spesialdesignet for. De potensielle gevinstene ved kontraksstyring er derfor trolig små.

Endelig vil det være essensielt å kunne trekke på et bredt spekter av virkemidler for å oppnå gode resultater. Det gjelder både inntektssikring (for eksempel syketrygd versus atføring) og på tjenestesiden, noe som tilsier at koordinering er viktig. Vi vil i utgangspunktet anta at en effektiv koordinering lettere vil finne sted internt i en offentlig etat enn mellom bedrifter. Effektiv koordinering er også viktig for å unngå at enkeltpersoner "låses inne" i et bestemt løp. Et viktig siktemål ved SATS er å dempe de samfunnsøkonomiske og individuelle kostnader som knytter seg til at personer går permanent ut av arbeidslivet. Skal en lykkes i å øke andelen som fases tilbake i arbeidslivet så fordrer det en betydelig mer effektiv koordinering mellom de tiltak som iverksettes innenfor verdikjeden. Men, som vi har vært inne på, en slik koordinering fordrer et klart fokus på kjerneaktivitetene.

Vi vil se litt nærmere på koordinering i oppfølgingsdelen ("ryggraden" i figuren). Det er viktig at en ved oppfølging evner å koordinere *vertikalt* (langs tidsdimensjonen) og *horisontalt* (mellom aktivitetsområder). Den politiske ambisjonen er å unngå at individer "låses inne" som stønadsmottakere hvis de har mulighet for å komme i jobb. Det fordrer at en ved oppfølging evner å identifisere den enkeltes muligheter, og utvikle et tilbud som er skreddersydd til disse mulighetene. Det kan nødvendiggjøre en mer effektiv koordinering av den kompetanse som i dag er fordelt over ulike etater. Samtidig vil det alltid være en risiko for at et tiltak mislykkes og et individ får behov for ny oppfølging. En best mulig oppfølging av enkeltpersoner (og da spesielt for de personer som strir med de største problemene) fordrer kontinuitet. Det er trolig større muligheter for å oppnå gode resultater langs disse to dimensjonene hvis etatene har et klarere fokus på kjerneområdene, for eksempel ved at de virksomheter som ligger utenfor kjerneområdene skilles ut.

### **3.3 Kjerneoppgaver og kjernekompetanse**

Et springende punkt er hva som er etatens kjerneoppgaver med tilhørende kjernekompetanse. Hva som utgjør kjernekompetansen vil selvfølgelig avhenge av hvilke oppgaver som betraktes som kjerneoppgavene. I diskusjonen nedenfor vil vi ta utgangspunkt i at kjerneoppgavene er knyttet til inntektssikring og oppfølging som beskrevet ovenfor. Når det gjelder fordelingen av oppgaver på de forskjellige etatene vil vi i stor utstrekning ta utgangspunkt i dagens organisering, ettersom det i skrivende stunder er usikkert hvordan etatene vil være organisert i fremtiden.

#### *3.3.1 Trygdeetaten*

Trygdeetatens oppgaver kan deles inn i tre hovedgrupper: 1) arbeid og rehabilitering, 2) familie og pensjon, og 3) helsetjenester. Innenfor

området arbeid og rehabilitering er et viktig formål å få brukerne tilbake i arbeid. Dette er i mindre grad tilfelle innenfor de andre hovedområdene.

Inntektssikring innenfor trygdeetaten er i stor grad regelbasert, men kan være ressurskrevende, som for eksempel administrasjon av blåreseptordningen<sup>4</sup>.

Trygdeetaten administrerer flere tjenester med vedtaksbehandling knyttet til rehabilitering, for eksempel aktiv sykemelding, tilretteleggingstilskudd til arbeidsgiver, og reaktivering av uførepensjonister (motivasjonssamtaler osv).

Innenfor hovedgruppen arbeid og rehabilitering er det i mange tilfeller nødvendig med tett oppfølging av og kontakt med brukerne. Disse oppgavene er i sin natur lik oppgavene til Aetat og vil inkluderes under analysen av Aetat.

Det produseres i liten grad tjenester i etaten. Tjenester innenfor oppfølging av sykemeldte blir i stor grad kjøpt av andre. Unntaket er i første rekke hjelpemiddelsentralen, som er administrativt underlagt fylkestetrygdekontoret, og IA-satsingen, som også administrativt er lagt under fylkestetrygdekontoret.

Kjerneoppgavene i trygdeetaten (eksklusive oppgaver innenfor arbeid og rehabilitering som krever oppfølging) er dermed i stor grad knyttet til forvaltning av et sett stønadsordninger. Kompetansen er knyttet til kunnskap om regelverket, og utøvelse av skjønn i forbindelse med anvendelse av det samme regelverket. Som tidligere påpekt er det oppgaver som i utgangspunktet er å betrakte som offentlige kjerneoppgaver. Vi kan imidlertid ikke se at de tjenestene som produseres innenfor etaten har betydning for kjerneoppgavene.

---

<sup>4</sup> I følge Helsedepartementet er det totalt sett anslagsvis 150 ansatte i trygdeetaten som arbeider med kontroll av blåreseptoppgjør (riktignok inkluderer det også kontroll av andre ordninger), se saksnr. 03/3294, Finansdepartementet .

En relativt liten andel av de ansatte i trygdeetaten har utdannelse på universitetsnivå, men en stor andel har gjennomgått en betydelig intern opplæring. Den formelle utdannelsen som i størst grad bidrar til kjernekompetanse er trolig en juridisk utdannelse.

Endelig er flere av forvaltningsoppgavene sterkt regelstyrt og involverer i liten grad utøvelse av skjønn, noe som kan tilsi at også deler av forvaltningsoppgavene i prinsippet kan settes ut.

### 3.3.2 Sosialtjenesten.

Sosialtjenesten utgjør den nedre delen av velferdsordningene. Ytelsene som forvaltes er omsorgslønn, økonomisk sosialhjelp til livsopphold og økonomisk sosialhjelp til andre utgifter. Det er i liten grad tradisjon for kjøp av tjenester eksternt. Mye gjøres internt.

Innenfor sosialtjenesten er oppfølgingen av den enkelte bruker sentral. Brukerne har ofte en kompleks portefølje av problemer, og det er en klar målsetting at brukerne skal hjelpes og motiveres til å bli økonomisk uavhengige. Til en viss grad kan informasjon knyttet til oppfølging være relevant i forbindelse med inntektssikring og forvaltning av forskjellige former for tiltak.

Sosialtjenesten er i stor grad profesjonalisert. Rundt halvparten av de ansatte i sosialtjenesten består av sosionomer. I så måte er sosialtjenesten det området innenfor SATS med klareste preg av profesjonsutdannelse. I tillegg til å kjenne regelverket for inntektssikring skal ansatte i sosialtjenesten være i stand til å avdekke og avhjelpe komplekse behov som følge av alt fra rusproblemer til manglende elementære sosiale ferdigheter.

Gjennom sosialtjenesten tilbys brukere ved behov en rekke tjenester:

- a) Avlastningstiltak
- b) Hjemmehjelp
- c) Støttekontakt

- d) Institusjonsbehandling for rusproblemer
- e) Boligtjenester

En rekke av disse tjenestene kan være egnet for kontraktstyring.

### 3.3.3 Aetat

Aetat forvalter økonomiske ytelser knyttet til dagpenger og atføring. Rettigheter for å oppnå dagpenger er i stor grad regelstyrt, mens vurderinger av avstengning ved for lav egenaktivitet blant de arbeidsledige er mer skjønnsbasert.

Aetat har i dag også ansvar for å oppdatere og drifte en database over ledige jobber og stillinger, og til å veilede arbeidsledige og bedrifter. Til en viss grad utfører Aetat også aktiv arbeidsformidling. I Oslo og Akershus er totalt 35 av 540 ansatte engasjert i aktiv arbeidsformidling.

Aetat har videre ansvar for (og utfører i stor grad selv) klarering av yrkeshemmende og utarbeidelse av tiltaksplaner og generell oppfølging av prioriterte grupper. Prioriterte grupper omfatter i denne sammenheng av langtidsledige, ungdom, innvandrere og yrkeshemmede.

Endelig har Aetat et stort ansvar i å kontraktere inn tiltak for prioriterte grupper av arbeidsledige, samt å allokere de ledige på tiltak. Tiltak er i første rekke knyttet til ulike former for kvalifisering, som AMO-kurs og jobbklubber.

Endelig er det viktig at de ansatte i etaten har kompetanse til å sortere brukerne og til å avklare hjelpebehov. Et springende punkt blir her hvor detaljert sorteringen og avdekkingen av hjelpebehov skal være. Etter vår oppfatning er det ikke åpenbart at Aetat skal detaljstyre kontrahering av for eksempel kvalifiseringstiltak.

Per i dag er altså kjernekompetansen til Aetat både knyttet til forvaltning av trygderettigheter, til veiledning om arbeidsmarkedet, til

utvelgelse av arbeidsledige til forskjellige kurs, og til å organisere og kontrahere inn kurs. Som det vil fremgå nedenfor er vi av den oppfatning at dette favner noe for vidt, og at kjernekompetansen bør innsnevres noe.

I Aetat er det imidlertid slik at kjernen av staben ikke utgjør en faglig profesjon på samme måte som for eksempel sosionomene. Det er ikke slik at de ansatte er utdannet til eller nødvendigvis har erfaringer som tilsier at de skal ha spesielt god oversikt over næringslivets behov eller kompetanse til å detaljstyre utbudet av kurs. Denne formen for tjenesteproduksjon bør derfor slik vi ser det i utgangspunktet utføres av private aktører som har spesialkompetanse på disse områdene.

#### *3.3.4 Oppsummering*

I trygdeetaten er kjerneoppgavene i stor grad knyttet til å forvalte et regelverk. I Aetat og i sosialtjenesten, så vel som i arbeids- og rehabiliteringssegmentet i trygdeetaten, er kjerneoppgavene i tillegg knyttet til personlig veiledning og oppfølging av enkeltbrukere. Aetat har i tillegg som oppgave å samle og gi informasjon om arbeidsmarkedet.

### **3.4 Organisering av personrettede tjenester**

Modellen vi skisserer ovenfor legger klare føringer for hvordan vi ser for oss organiseringen av tjenesteleveransene innenfor etaten (vi tenker her i første rekke innenfor sosialtjenesten og Aetat, samt arbeids- or rehabiliteringsdelen av trygdeetaten).

En modell der oppfølgingen av den enkelte bruker skal plasseres innenfor en offentlig etat gir konsekvenser for organiseringen av uavhengige tjenesteleverandører:

1. Den enkelte tjeneste skal ha et klart definert og entydig mål, for eksempel opplæring i et predefinert sett av ferdigheter eller å få en person i jobb
2. Tjenesten bør være klart definert i tid. Lengden på tjenestetilbudet må stå i forhold til tjenestens art. Innenfor dette tidsrommet vil oppfølgingen ofte i praksis overføres til tjenesteleverandøren
3. Tjenesteleverandøren kan i utgangspunktet ikke treffe beslutninger som utløser nye utbetalinger fra det offentlige.
4. Etaten overtar oppfølgeransvaret etter at tjenesten er utført, eller før tjenesten avsluttes hvis det inntreffer som følge av uforutsette forhold
5. Etaten har et oppfølger- og kontrollansvar overfor tjenesteleverandøren

## **4. Vurdering av de enkelte tjenestene**

Utgangspunktet vårt er altså at oppgaver som ikke ligger innenfor kjerneområdet bør settes ut, med mindre transaksjonskostnadene knyttet til outsourcing er for store. Med transaksjonskostnader sikter vi her i første rekke til kostnader ved kontraktstyring.

### **4.1 Kriterier for om kontraktstyring er ønskelig.**

I forrige kapittel diskuterte vi nødvendige betingelser for at outsourcing og kontraktstyring er ønskelig. Aktiviteter bør foregå internt i en statlig etat hvis enten den 1) ligger innenfor kjerneområdet til etaten, eller den 2) gir opphav til læringseffekter som har betydning for kjerneaktiviteten. Hvis verken 1 eller 2 er oppfylt skal aktiviteten vurderes satt ut og kontraktstyres.

En tjeneste kan imidlertid være lite egnet til kontraksstyring selv om de ikke tilfredstiller noen av kravene 1 og 2. Per definisjon vil myndighetene ved å sette ut tjenesten til andre aktører miste den direkte instruksjonsmyndighet som de har når tjenestene produseres innenfor en etat. Spørsmålet blir dermed om kontraksstyring er tilstrekkelig effektivt til å erstatte den direkte kontrollen et slikt eierskap gir. Kontraksstyring kan gi opphav til ”transaksjonskostnader” (se Williamson 1985) eller ”agentkostnader”, noe som myndighetene ikke pådras hvis produksjonen skjer innomhus slik at myndighetene har direkte instruksjonsrett over virksomheten. I tillegg er det viktig at eventuelle stordriftsfordeler utnyttes.

Det er i flere sammenhenger utarbeidet kriterier for når kontraktstyring er en egnet styringsform, se for eksempel Finansdepartementet (2003). Ut fra økonomisk teori og mer praktiske diskurser knyttet til kontraksstyring velger vi å vektlegge følgende momenter som kommer i tillegg til momentene knyttet til kjernekompetanse som drøftet over:

1. I hvilken grad er tjenesten klart avgrenset mot andre tjenester, slik at tjenesten på en hensiktsmessig måte kan settes ut som en enhet?
2. I hvilken grad kan myndighetene styre nivået på alle viktige aspekter ved tjenesten gjennom kontraksstyring (både knyttet til kvalitet og kvantitet)? Slik styring kan foregå på flere måter
  - a. Ved hjelp av kontrakter. Hvis alle aspekter vesentlige aspekter er observerbare og verifiserbare, kan styring skje direkte gjennom valg av kontrakt (for eksempel ved aktivitetsbasert finansiering)
  - b. Ved betinget kontraktsfornyelse. Hvis resultatoppnåelse (for eksempel knyttet til kvalitet) kan evalueres *ex post* (i etterkant), kan evalueringen benyttes som kriterium ved



kontraktsfornyelse. Dermed kan myndighetene styre leverandørens incentiver til å produsere med høy kvalitet.

- c. Ved at brukervalg disiplinerer leverandørene. Dette fordrer at flere forutsetninger er tilfredstilt. For det første må det være flere leverandører å velge mellom. For det andre må brukeren ha informasjon om kvaliteten på leverandørene (for eksempel gjennom ryktedannelse) og være i stand til å velge. For det tredje må brukerne og myndighetene ha sammenfallende interesser knyttet til valg av tjenesteleverandør. Ingen av kriteriene behøver å være tilfredstilt innenfor velferdssektoren.

### 3. I hvilken grad er det mulig å etablere konkurranse?

Konkurranse kan oppnås på flere måter

- a. Den mest effektive formen for konkurranse oppnås når flere tilbydere opererer i samme markedet på samme tid.
- b. Effektiv konkurranse kan også oppnås ved konsesjonskonkurranse (konkurranse om å være eneleverandør under spesifiserte betingelser). Det fordrer at et tilstrekkelig antall aktører potensielt er til stede i markedet og at konsesjonsperioden ikke er for lang
- c. Hvis flere leverandører er til stede i forskjellige markedssegmenter kan konkurranse simuleres ved bruk av målestokk-konkurranse.

Problemer kan imidlertid oppstå hvis produksjonen av de aktuelle tjenestene fordrer at leverandøren foretar irreversible, relasjonsspesifikke investeringer. Irreversible relasjonsspesifikke investeringer av et vist omfang kan medføre innlåsnings effekter og hindre konkurransen over tid.

### 4. Produksjonstekniske forhold. Her vil vi spesielt vektlegge to forhold:

- a. I hvilken grad eksisterer det relaterte tjenester i markedet, slik at en ekstern leverandør kan trekke veksler på stordriftsfordeler og breddefordeler (for eksempel kompetanse) mot kjernekompetansen i annen virksomhet?
  - b. I hvilken grad er det breddefordeler mellom tjenesten og resten av etatens virksomheter (i tillegg til kjernekompetanseargumentene beskrevet over)?
5. I hvilken grad vil kontraksstyringen medføre administrative kostnader?

En høy "score" på de første tre punktene trekker i retning av at kontraksstyring er effektivt. Produksjonstekniske forhold tilsier at produksjonen bør legges der hvor en i størst grad kan utnytte stordrifts- og breddefordeler. Administrasjonskostnader knyttet til kontraksstyring er mest relevant for relativt små prosjekter, og trekker åpenbart i retning av at produksjonen bør skje innomhus.

## **4.2 Aetat**

I dagens system er Aetats tilbud til ordinære arbeidsledige avhengig av hvor lenge personen har vært arbeidsledig. Vi kan skille mellom to faser, registreringsfasen og oppfølgingsfasen.

For en person som ikke er yrkeshemmet går prosessen som følger: Registreringsfasen begynner med at den arbeidsledige henvender seg til sitt lokale arbeidsmarkedskontor (Aetat lokal). Aetat lokal utreder hvorvidt personen har opparbeidet rettigheter til dagpenger. I tillegg utarbeides det en profil for den arbeidsledige, og denne profilen kjøres så mot Aetats register over ledige jobber.

I den første fasen er søkeaktiviteten i stor utstrekning overlatt til den arbeidsledige selv. De arbeidsledige får gjennom jobbsenteret hos Aetat

lokal tilgang på pc, slik at de selv kan få tilgang til og søke i registret over ledige stillinger.

I tillegg skjer det en viss formidlingsaktivitet fra Aetat's side.

Formidlingsaktiviteten består i at bedrifter henvender seg direkte til Aetat med forespørsel om aktuelle kandidater til ledige stillinger.

Utvelgelsen foretas av bedriften, ofte på grunnlag av en "short-list" utarbeidet av Aetat lokal. I Oslo er denne tjenesten sentralisert, og skjer derfor ikke i regi av det enkelte arbeidskontor. Totalt er 35 av de 540 ansatte i Oslo og Akershus knyttet til denne typen arbeidsformidling (drøye 6 prosent).

Etter rundt 4 måneders ledighet (i Oslo) vil den arbeidsledige bli innkalt til oppfølging av Aetat. Oppfølging innebærer dels en kontroll med at personen er reell arbeidssøker, noe som er en forutsetning for å motta ledighetstrygd. I tillegg er hensikten å motivere den arbeidsledige til ytterligere søkeaktivitet og til å bistå i søkeprosessen. Etter 6 mnd ledighet blir personen definert som langtidsledig, og en høy andel av disse blir sendt på arbeidsmarkedstiltak. Dette er ofte et AMO-kurs eller en jobbklubb. For de fleste er det i første omgang kun aktuelt med ett kurs. For personer med store kvalifiseringsbehov kan det være aktuelt å kjede flere kurs.

#### *4.2.1 Bør tjenestene i registreringsfasen settes ut?*

I Australia er tjenestene i den tidlige fasen av arbeidsledigheten satt ut til private aktører. I Norge består disse tjenestene av registrering, informasjon /veiledning, og opplæring i og tilrettelegging for enkel (registerbasert) arbeidssøking. Spørsmålet som reiser seg er om en organisering rundt private aktører også kan være gunstig for Norge. Vi er av den oppfatning at det ikke er tilfellet. Det er flere grunner til dette. Flere av oppgavene i denne tidlige fasen ligger tett opp til generell oppfølging, noe som vi har definert som å være innenfor etatens

kjerneoppgaver. Vi viser derfor til den generelle diskusjonen ovenfor. I tillegg vil vi peke på følgende forhold:

**Heterogenitet.** Et kjennetegn ved Aetats brukere er som tidligere nevnt at de er svært heterogene, noe som vil vanskeliggjøre kontraktstyring (risiko for konsekvenser som "parkering", se over). Heterogeniteten blant de ledige gir en arbeidsformidler sterke incentiver til å forsøke å trekke til seg de "gode" arbeidsledige. Problemet kan reduseres, men neppe elimineres ved å benytte differensierte satser.

**Breddefordeler.** I utgangspunktet er vi av den oppfatning at forvaltning av dagpenger fremdeles bør utføres av Aetat. Hvis en oppsplitting av forvaltningsmessige oppgaver og arbeidsformidling er lite hensiktsmessig, vil dette være et argument for at arbeidsformidlingen skjer i regi av Aetat.

Det virker rimelig å anta at det er breddefordeler mellom arbeidsformidling og forvaltning av dagpenger. Hvis saksbehandlere hos Aetat uansett må følge opp de arbeidsledige for å kontrollere at de tilfredstiller de krav som stilles for å motta dagpenger, kan det være kostnadseffektivt at dette kobles opp mot aktiviteter knyttet til arbeidsformidling. Videre kan Aetats rolle som arbeidsformidler gi informasjon om de arbeidslediges søkeaktivitet. Dette er spesielt relevant ettersom aktiv søkevirksomhet fra den arbeidsledige er et av de viktigste kriteriene for å ha rett til dagpenger.

Selv om en skulle finne det innenfor mulighetsområde å sette ut behandling av dagpenger er det like vel grunn til å tro at en registrering av de arbeidsledige må foregå i offentlig regi, om ikke annet så for å sikre effektiv kontraktstyring med differensierte satser.

**Kontrollproblemer.** Et stort antall personer skifter jobb hvert år, anslagsvis 10 prosent av arbeidsstyrken. Flertallet av disse går fra én jobb til en annen uten en mellomliggende periode med arbeidsledighet. Disse personene har derfor ikke kontakt med Aetat gjennom en slik prosess. Blant de arbeidsledige er en stor andel i kontakt med Aetat,

som følge av at Aetat administrerer dagpengeordningen. Også blant disse er det imidlertid et flertall som skaffer seg jobb uten vesentlig bidrag fra Aetat.

Størstedelen av formidlingsaktiviteten foretas med andre ord av de arbeidsledige selv, uten finansiering fra det offentlige. En risiko ved innføring av privat drevet, men offentlig finansiert arbeidsformidling, kan være at det offentlige ender opp med å finansiere formidling av arbeidstakere som uansett ville skaffet seg jobb selv.

For private arbeidsformidlere som blir premiert ut fra antallet formidlede personer vil det være svært attraktivt å tiltrekke seg personer som allerede har en jobb for hånden, ettersom arbeidstakeren da raskt vil komme i jobb og utløse en betaling uten at arbeidsformidleren behøver å yte en innsats. Den private arbeidsformidleren vil derfor ønske å lokke til seg arbeidstakere som er i ferd med å begynne i en ny stilling, for eksempel ved å tilby ulike goder som subsidierte feriereiser forkledd som kursvirksomhet (eller endog rene bestikkelser). Dette kan føre til at det offentlige må finansiere formidling for en stor andel av de som skifter jobb. Hvis ikke de offentlige budsjetter skal svekkes betyr det at prisen per formidlet person som utbetales til arbeidsformidlerne må reduseres så vidt kraftig at reell arbeidsformidling blir uinteressant.

#### *4.2.2 Intensiv arbeidsformidling, "job matcing" og "job placement".*

Som nevnt skjer også intensiv arbeidsformidling til en viss grad innenfor Aetat. Vi mener at intensiv arbeidsformidling for utvalgte grupper er en tjeneste som i utgangspunktet er velegnet for konkurranseutsetting, se Moen (2003) for en nærmere redegjørelse. Det er flere grunner til dette:

**Målbarhet:** Innenfor arbeidsformidling er sluttproduktet overgang fra ledighet til arbeid. I motsetning til i mye annen offentlig tjenesteproduksjon er sluttproduktet i utgangspunktet klart definert, observerbart og verifiserbart. Det er dermed mulig å la private

bedrifiers finansiering gjøres avhengig av antallet personer som bedriften har formidlet inn i arbeid.

Selv om sluttproduktet, spesifisert som å få de arbeidsledige i jobb, er observerbart, kan imidlertid heterogenitet, både mellom jobber og mellom arbeidstakere, skape problemer. Jobber kan ha ulik kvalitet med hensyn til varighet, type jobb, lønn og generelle trivselsfaktorer. En risikerer dermed at private arbeidsformidlere i for stor grad vil formidle arbeidsledige inn i jobber med lav kvalitet. Trolig kan dette problemet avhjelpes ved at en benytter differensierte satser, slik at arbeidsformidlerens godtgjørelse vil være avhengig jobbkarakteristika (for eksempel fast versus midlertidig jobb).

Heterogenitet mellom arbeidssøkende har vi diskutert i detalj tidligere. For selekterte og prioriterte grupper, der det også settes inn en større ressursinnsats, vil heterogenitet på individnivå trolig utgjøre et langt mindre problem enn hvis alle som blir ledige skulle kanaliseres til en privat arbeidsformidler. For selekterte grupper er det vår oppfatning at heterogenitetsproblemer i rimelig grad kan løses ved hjelp av differensierte satser og betingede fornyelse for konsesjon.

**Konkurranse:** Etter vår oppfatning er det grunn til å tro at en kan oppnå effektiv konkurranse innenfor arbeidsformidling, i hvert fall i geografisk mer tettbygde strøk. Denne oppfatningen bygger på flere forhold. For det første er produksjonsteknologien innenfor arbeidsformidling trolig av en slik karakter at stordriftsfordeler relativt raskt tømmes ut. For det andre er konkurranseintensiteten i tilgrensende markeder som vikarutleie og rekruttering tilfredstillende. For eksempel var det innenfor vikarutleie i 2001 ni aktører med en omsetning over 100 mill kr (Norges største bedrifter 2003). For det tredje er det en rekke potensielle aktører som enkelt kan starte opp med privat arbeidsformidling, som innenfor vikarutleie, personalutvelgelse og ”job placement”. En bedrift som Manpower skaffer for eksempel til veie i størrelsesorden 20.000 oppdrag til sine vikarer hvert år, en aktivitet som har klare likhetstrekk med

arbeidsformidling. Videre er det grunn til å tro at dagens tilbydere av arbeidsmarkedstiltak også relativt lett vil kunne starte opp med arbeidsformidling.

Vår oppfatning styrkes av erfaringene så langt fra KAT-prosjektet, se bl.a. drøftingen i Simonsen 2003. I KAT-prosjektet konkurransesettes arbeidsformidling (inkludert nødvendig kvalifisering) av yrkeshemmede og langtidsledige. Interessen for prosjektet blant kommersielle aktører så langt har vært betydelig. Til sammen er 3 oppdrag blitt lagt ut på anbud, og i alt 37 selskaper har lagt inn bud.

Forholdene kan være noe annerledes på mindre steder. Her vil det ofte bare være rom for én privat aktør. Det tilsier at konkurransen i så fall bør framstå som konkurranse om markedet, såkalt konsesjonskonkurranse. Eksistensen av et relativt stort antall private arbeidsformidlere på nasjonalt nivå vil trolig styrke konkurransen lokalt om markedsrettighetene.

**Breddefordeler mot eksisterende privat virksomhet.** Vikarbyråer har svært bred erfaring med å vurdere hvilke personer som best er tilpasset ulike jobber og således sikre at en får ”rett person på rett plass”. I utgangspunktet er det grunn til å tro at vikarutleie gir en helt spesiell kompetanse på dette feltet, ettersom selskapene følger vikarene over tid. Til sammenlikning vil arbeidsformidlere i Aetat kun følge den arbeidsledige til personen kommer i jobb (og eventuelt hvis personen returnerer til arbeidsledighet). Dette er åpenbart uhyre viktig kompetanse for en arbeidsformidler, og kan således gi opphav til nye breddefordeler.

**Bygger intensiv arbeidsformidling opp kjernekompetanse i**

**Aetat?** Ved å drive med intensiv arbeidsformidling vil Aetat oppnå høyere kompetanse og få økt informasjon og kompetanse vedrørende arbeidsmarkedet. Vi mener dette ikke er tilstrekkelig til å forsvare at intensiv arbeidsformidling skal finne sted i Aetat. Det er flere grunner til dette.

For det første er det ikke åpenbart at intensiv arbeidsformidling innenfor deler av organisasjonen vil gi læringseffekter av vesentlig betydning for den enkelte saksbehandler. I Oslo foregår for eksempel intensiv arbeidsformidling i en egen sentral enhet, og læringseffektene ut til den enkelte saksbehandler på de enkelte lokale arbeidsmarkedskontorene er trolig små.

For det andre vil utbyttet av intensiv kompetanse innenfor arbeidsformidling og nettverk mot arbeidstakere trolig ikke være av vesentlig betydning for om den enkelte saksbehandler skal være i stand til å skjøtte sine kjerneoppgaver knyttet til behandling av dagpenger, registrering, eller veiledning rundt registerbasert søking. For oppgaver knyttet til oppfølging og spesielt til utarbeidelse av tiltaksplaner vil kompetanse om det lokale arbeidsmarkedet være mer relevant, men også her vil trolig den "hands-on" kompetansen som er nødvendig ved intensiv arbeidsformidling trolig overstige behovet. I tilfeller der utarbeidelse av tiltaksplaner krever intensiv kunnskap om arbeidsmarkedet på et detaljert nivå bør også dette settes ut.

#### *4.2.3 Kjøp av kvalifiseringskurs*

Aetat organiserer og bestiller i dag en rekke kurs for arbeidsledige. I 2002 bestilte Aetat AMO-kurs for over 800 millioner kroner. Dette er tilsvarende budsjettet til Handelshøyskolen BI, som har 22000 studenter hvorav 10500 studerer heltid. Også i trygdeetaten og sosialtjenesten kontraheres det inn kurs for betydelige beløp.

I stor utstrekning er det Aetat lokal som utformer anbudskriterier og utfører innkontrahering av forskjellige former for kurs. Dette krever trolig høy kompetanse innenfor både utdanningsmarkedet og arbeidsmarkedet. En kan stille spørsmålsteget ved hvorvidt Aetat lokal har den nødvendige kompetanse for å designe og kontrahere arbeidsmarkedskurs i et så stort omfang som det her er snakk om.



Et argument som ofte fremstilles er at Aetat lokal har god kunnskap om de lokale arbeidsgivernes behov. For eksempel ble det fra sentralt hold i Arbeidsdirektoratet påpekt at når det nye sykehuset i Akershus har behov for et stort antall arbeidstakere, så står Aetat lokal klar med arbeidsledige som har fått opplæring som er direkte relevant for sykehuset.

Det kan jo på mange måter virke rasjonelt å skreddersy opplæringen til enkeltbedrifters behov på en slik måte. Vi savner imidlertid en mer helhetlig og overordnet vurdering av hvorvidt Aetat da i realiteten finansierer oppbygging av bedriftspesifikk humankapital som bedriften ellers hadde foretatt selv. Vi savner også en diskusjon av om Aetat i tillegg vil påvirke bedriftens valg av ansatte, og at Aetat dermed gis en rolle som etaten i utgangspunktet ikke var tiltenkt.

Fra Aetat er det hevdet at nettopp fordi bestilling av AMO-kurs er så vidt kompetansekrevende, er det nødvendig at Aetat også driver intensiv arbeidsformidling. Også her savner vi en mer overordnet diskusjon. Selv om bestillerrollen i forbindelse med AMO-kurs er kunnskapsintensiv, vil ikke nødvendigvis spisskompetansen hos den enkelte innkjøper påvirkes vesentlig av om saksbehandlerne i organisasjonen utfører et bredere sett av oppgaver knyttet til arbeidsmarkedet.

En mulig modell er at også kursdesign kontrakteres ut (for eksempel ved at utfører står relativt fritt til å designe programmene) eller utføres av en sentral enhet i Aetat med skreddersydd spesialkompetanse.

#### *4.2.4 Avklaring og tiltaksplan*

Utarbeidelse av tiltaksplaner er oppgaver som ligger nært opptil Aetats kjerneoppgaver, og som i tillegg kan gi positive læringseffekter. I utgangspunktet vil vi derfor tro at tiltaksplaner bør utarbeides av etaten. For personer der utarbeidelse av tiltaksplan er spesielt vanskelig kan spesialistkompetanse hentes inn på individuell basis.

Tilsvarende resonnementer gjelder også for avklaring av yrkeshemmede i den grad dette ikke fordrer spesiell (for eksempel terapeutisk) kompetanse som Aetat ikke besitter.

Vi vil her understreke at lokale hensyn (for eksempel kapasitetsproblemer i etaten) kan tilsi at også disse oppgavene utføres av private aktører.

### **4.3 Hjelpemiddelsentralen**

Innenfor Trygdetaten er hjelpemiddelsentralen den klart største tjenesteleverandøren.

#### *4.3.1 Beskrivelse av hjelpemiddelsentralen*

Hjelpemiddelsentralen var fylkeskommunal frem til 1993, men fra 1994 ble ansvaret for driften overført til staten. Det ble da trukket et skille mellom det administrative ansvaret (hvor sentralene ble underlagt fylkestrygdkontorene) og det overordnede faglige ansvaret (som direkte ble lagt til Rikstrygdeverket). Fra 1997 har sentralene vært organisert som avdelinger i fylkestrygdekontorene.

Ved evalueringen i 1993 ble det tillagt betydelig vekt å sikre et mer enhetlig tilbud mellom fylkeskommuner. Historisk var det betydelige variasjoner regionalt i hjelpemiddeltilbudet. Ordningen med hjelpemiddelsentral var opprinnelig frivillig, og for eksempel hadde Oslo ingen hjelpemiddelsentral. En desentralisert modell på kommunenivå ble forkastet i vurderingen i 1993 til fordel for en obligatorisk statlig drevet ordning. Det har siden vært tillagt betydelig vekt å oppnå likeverdige tilbud nasjonalt.

Kommunen har i dag førstelinjeansvaret og har en viktig koordinerende oppgave. Ofte er det pleiepersonell, helsestasjoner osv som først identifiserer brukerens behov, og som foretar den initiale vurderingen av hvilke hjelpemidler som kan være egnet i hvert enkelt

tilfelle. Hjelpemiddelsentralene er andrelinjetjenesten og har et overordnet og koordinerende ansvar for hjelpemiddelforvaltningen. Sentralenes oppgaver inkluderer rådgivnings- og veiledningsfunksjoner, vedtaksmyndighet, forvaltning av hjelpemidler, herunder montering og demontering, og brukerveiledning og tilpassing i mer kompliserte tilfeller. Ellers er det kommunen som har det primære ansvaret for opplæring og veiledning samt for mindre reparasjoner og vedlikehold, men den kan her trekke på den kompetanse som hjelpemiddelsentralen besitter. Effektivt samarbeid mellom kommunen og hjelpemiddelsentralen er følgelig et avgjørende element i dagens system.

Hjelpemiddelsentralen (én i hvert fylke) er en avdeling i fylkestrygdekontoret og ligger budsjettmessig under dette og hvor tjenestemannsloven gjelder for de ansatte. På hvert kontor er det 15-20 fagfunksjoner og 15-70 ansatte, mens hjelpemiddelsentralene på landsbasis har om lag 700 ansatte. Sentralen foretar innkjøp av utstyr for over 2 mrd kroner per år. Disse innkjøpene skjer i stor utstrekning sentralt, ca 80 % av innkjøpene går over sentrale anbudsinnhentingene. De resterende 20 % er i hovedsak enklere hjelpemidler hvor innkjøpsrutinene er desentralisert.

Utstyret er trygdekontorets eiendom, og det er store administrasjonskostnader er knyttet til gjenbruk. Det har vært en ambisjon i etaten å øke gjenbruksandelen. Det opereres nå med mål for gjenbruk på 45 prosent.

En periode ble leverandørene benyttet ekstensivt til drifting av utstyr osv, med blandende resultater. Etter press fra finansdepartementet ble driftingen av utstyret overført til hjelpemiddelsentralen. Dette reiser en del problemstillinger knyttet til potensielle synergier mellom produsent/ leverandør og brukersiden.

#### 4.3.2 Hjelpemiddelsentralenes aktiviteter.

I Stortingsmelding nr.14, 2002-2003 sorteres hjelpemiddelsentralenes aktiviteter i fire hovedområder:

- I. Forhandlinger med leverandører og innkjøp.
- II. Forvaltning av de hjelpemidler som er innkjøpt.
- III. Utprøving og tilpasning (hvor kommunene ikke har kompetansen)
- IV. Saksbehandling og tildeling

Oppgavene hjelpemiddelsentralen utfører har forskjellig karakter:

1. Forvaltningsoppgaver
2. Terapeutisk ansvar
3. Teknisk ansvar

Det er hjelpemiddelsentralenes forvaltningsansvar å treffe vedtak vedrørende tilgang på hjelpemidler. Hjelpemiddelsentralen har her en viss diskresjon når det gjelder spesifikasjon av hjelpemiddel. En vesentlig del av prosessen er regelstyrt. Spesielt gjelder det tildeling av hjelpemidler i hjemmene. Behovene er her ofte lett identifiserbare og beslutningsgrunnlaget er sjelden spesielt komplekst. I betydelig grad er dette standardiserte tjenester hvorav den store gruppen av eldre mottakere utgjør en dominerende andel. Denne andelen ligger i dag på 60 %. Om lag 95 prosent av alle søknader blir godkjent, noe som også gjenspeiler at beslutningsprosedyrene er relativt enkle. Målsettingen er å desentralisere forvaltningsoppgavene i så stor grad som mulig, og ordningen blir nærmest å regne som en rekvisisjonsordning.

Den terapeutiske oppfølgingen etter behovskartlegging og tilpassing/opplæring i bruk av hjelpemidler er en viktig del av hjelpemiddelsentralenes ansvar. Her har det vært påpekt at manglende oppfølging og koordinering har medført dårlig utnyttelse av hjelpemidler. For eksempel hevdes det at en betydelig mengde

høreapparater ligger ubrukt på grunn av manglende opplæring. Prosedyrene knyttet til tilrettelegging og oppfølging berører både grensesnittet mot kommunen (som har et primært ansvar for brukeren), til helsepersonell og til produsent/leverandør.

Hjelpemiddelsentralene har ansvaret for installasjon, drift og demontering og retur av utstyr. Tatt i betraktning at det forvaltes utstyr med årlig innkjøp på over 2 milliarder er organiseringen av forvaltningsansvaret et åpenbart viktig område.

Hjelpemiddelsentralen bistår ved varige behov, dvs behov som strekker seg utover 2-3 år. For behov med kortere varighet er hjelpemidler den kommunale helsetjenestens ansvar, eventuelt arbeidsgivers ansvar. Det er Rikstrygdeverket som er klageinstans.

Det er staten som er eier av hjelpemidlene. Alternativet til at staten kjøper inn utstyr kan være tilskuddsordninger, noe som benyttes bl.a. ved enkelt bilhold. Hjelpemiddelsentralen bistår ved behov for mer spesialiserte biler.

Et område som er i vekst er hjelpemiddelsentralenes rolle i forhold til å tilrettelegge for at funksjonshemmede skal kunne fungere i arbeidslivet. Potensialet for bruk av hjelpemidler i arbeidslivet og tilpasning av dette til den enkeltes behov er aktiviteter hvor det kan være gevinster knyttet til økt koordinering med Aetat.

#### *4.3.3. Prosjektet "Mer effektiv Hjelpemiddelforvaltning"*

På grunn av den kraftige utgiftsveksten innenfor hjelpemiddelområdet ble det i 1998 iverksatt et eget prosjekt, "Mer effektiv hjelpemiddelforvaltning", som hadde som siktemål å sikre mer effektive beslutninger vedrørende innkjøp av reparasjoner og tilpasning. Prosjektet ble foreslått av Statskonsult i en evaluering av hjelpemiddelsentralenes virksomhet, se Statskonsult (1997).

Tankegangen var å la utgifter til reparasjoner, vedlikehold og frakt bli belastet hjelpemiddelsentralenes driftsbudsjett istedenfor

stønadsbudsjettet. Dermed skulle oppnå bedre effektivitet i forvaltningen av utstyrene<sup>5</sup>. Bl.a. mente man at det muligens ble innkjøpt for mye ekstern tjenesteproduksjon, og at deler av aktiviteten med fordel kunne utføres i egen organisasjon. Det ble derfor i prosjektet gitt adgang til et begrenset antall nyansettelser i midlertidige stillinger. Disse ble senere omgjort til permanente stillinger.

Prosjektet er blitt evaluert av Statskonsult (1999) og gjennom en nyere rapport fra ECON (ECON 2003). Bl.a. basert på Statskonsults rapport (som konkluderte med at prosjektet burde videreføres og utvides til flere hjelpemiddelsentraler) ble prosjektet i 2001 utvidet til flere fylker, og fra 2002 til å gjelde for hele landet. Prosjektet ble avsluttet i 2003 og gjort til en permanent ordning. ECONs rapport er så vidt vi kan forstå sluttevalueringen av prosjektet.

Prosjektet vedrører to sentrale problemstillinger i vår analyse: For det første beslutningen om teknisk forvaltning bør organiseres internt eller settes ut. For det andre gjenbruksbeslutningene. Det var et erklært mål med prosjektet at mer av tjenestebehovet skulle dekkes internt. Som et delmål ble det tillagt vekt å oppnå en mer effektiv oppfyllelse av gjenbruksmålsettingen.

Så vel Statskonsults som ECONs evaluering framstår som positive til prosjektresultatene. Det er imidlertid uklare punkter i begge evalueringene. I Statskonsults rapport kan det synes som om de i de økonomiske vurderingen ikke tar hensyn til de økte kostnadene ved at arbeidene utføres internt i sin vurdering av innbesparingene knyttet til redusert tjenestekjøp. Hvis så er tilfelle blir analysen noe problematisk.

---

<sup>5</sup> I siste instans er det folketrygden som dekker utgiftene som føres over så vel stønads- som driftsbudsjettet. Men det er visse prosedyreforskjeller: Utgifter over stønadsbudsjettet er rettighetsbasert, dvs det er ingen restriksjoner på utgiftssiden knyttet til budsjett – øker utgiftene utover budsjett er det automatikk i økt tilgang. Driftsbudsjettet skal derimot forvaltes som ordinære budsjettet hvor budsjettoverskridelser kan utløse inngrep fra overordnet instans.

Heller ikke ECON ser ut til å ha foretatt en komplett økonomisk analyse av prosjektets virkninger på effektiviteten i ressursanvendelsen. For det første er det noe uklart om ECONs konklusjoner er fundert på en analyse av kostnadsnivå eller av kostnadsendringer, noe som åpenbart har betydning for tolkningen av resultatene. Dessuten har de i analysen kun sett på utviklingen i ressursbruken i prosjektet isolert (som opererte med egne budsjetter) og ikke inkludert de ordinære driftsmidlene til hjelpemiddelsentralen i analysen (ifølge ECON på grunn av dataproblemer). Det er et problem siden en vurdering av hvorvidt den samlede ressursbruken er blitt mer effektiv vanskelig kan utføres uten data for den samlede ressursinnsatsen<sup>6</sup>. Det er dermed noe uklart hvilket grunnlag ECON har for å trekke konklusjonen: *"Uavhengig av dette mener vi likevel at MEHF-prosjektet har hatt en kostnadsreducerende effekt"* når de henviser til dette dataproblemet. Størrelsen på virksomheten (forvaltning av årlige innkjøp på over 2 milliarder) tilsier at en grundigere evaluering av et prosjektet burde vært foretatt før det ble etablert som en permanent ordning.

Fra brukerhold er ordningene kraftig kritisert. I tidsskriftet Respekt argumenterer Guri Henriksen og Ann Kristin Krokan i to separate artikler for at utstrakt bruk av Hjelpemiddelsentralen ved teknisk tilpasning og vedlikehold av hjelpemidler har hatt uheldig konsekvenser for brukerne (Henriksen 2002; Krokan 2002).

Henriksen (som er ergoterapeut) bruker følgende beskrivelser:

*"Trygdeetatens forvaltnings- og kontrollkultur overstyrer rehabiliteringsvirksomheten", "Leverandørene pakker sammen...", "Sentralene gjør alt selv...", "Kompetansen forsvinner...", "Fleksibiliteten forsvinner...", "Brukerorienteringen forsvinner"*. Mens Krokan påpeker følgende potensielt uheldige mekanisme: *"Jo mindre individuell tilpasning, jo lettere blir det selvsagt å resirkulere"*.

---

<sup>6</sup> Så vidt vi kan forstå er prosjektets aktiviteter en helt integrert del av hjelpemiddelsentralens aktiviteter.

I det etterfølgende vil vi derfor ikke legge avgjørende vekt på Statskonsults og ECONs evalueringer.<sup>7</sup>

#### 4.3.3 Alternative modeller for hjelpemiddelsentralen

På hjelpemiddelområdet har Norge valgt en eiermodell. Det offentlige eier og forvalter alt utstyr, og står for den terapeutiske oppfølgingen. I Norden er Norge alene om å ha et rent statlig finansiert system, se NSH (2003).

Vi kan i utgangspunktet ikke se at eierskap til, forvaltning av, eller terapeutisk oppfølging ved bruk av hjelpemidler ligger innenfor etatens kjerneområde eller bidrar til å styrke kjernekompetansen. De forvaltningsmessige oppgavene er, så vidt vi kan forstå, i hovedtrekkene av en slik karakter at det ikke nødvendigvis vil være prinsipielt vanskelig at de utføres på kontrakt. I utgangspunktet bør derfor tjenestene skilles ut og kontraktsstyres, med mindre sjekkpunktene ovenfor skulle tilsi at virksomheten ikke er egnet for kontraksstyring.

Når det gjelder kontraksstyring er flere ulike modeller som kan benyttes, og som bl.a. skiller seg fra hverandre med hensyn til hvor omfattende kontraksstyringen skal være:

- i) Dagens ordning, der hjelpemiddelsentralen har både har eier-, drifts- og terapeutisk oppfølgingsansvar.
- ii) Staten eier fremdeles hjelpemidlene og har ansvaret for terapeutisk oppfølging, mens den tekniske delen, driftingen av utstyret, reparasjoner, installasjoner osv kontraheres inn.

---

<sup>7</sup> Vi ser det også som uheldig at evalueringene (trolig spesielt Statskonsults rapport) har oppnådd status som å ha påvist forbedringer, jfr formuleringer som: "Statskonsult anbefalte i 1997 å innføre en ordning hvor det overføres midler fra stønadsbudsjettet til driftsbudsjettet slik at trygdeetaten selv kan utføre tjenester i tilknytning til formidling, gjenbruk og vedlikehold av hjelpemidler... Vurderingene til nå bekrefter effekten av bedre styring av tjenestekjøp og kostnadseffektive valg" i St.pr. 1, Sos.dep 2002-2003 og fra lederen av prosjektet Oddbjørn Hoff i Rikstrygdeverket som til bladet Respekt no 2 2002 sier om evalueringene: "Statskonsult har vel avgitt den mest objektive evalueringsrapporten"



- iii) Staten leier /leaser hjelpemidlene i markedet, men står fremdeles for den terapeutiske oppfølgingen.
- iv) Staten leier utstyr og terapeutisk oppfølging fra eksterne leverandører.

Endelig kan en også tenke seg en alternativ modell knyttet til brukerstyring:

- v) Tilskuddsordning direkte til bruker

Vi vil først diskutere de fire første modellene, og avslutningsvis diskutere mulighetene for en direkte brukerstyring.

Modellene i-iv skiller seg fra hverandre med hensyn til hvilke aktiviteter som settes ut som illustrert i følgende tabell:

	Eieransvar	Driftsansvar	Terapeutisk ansvar
Dagens ordning	<i>Internt</i>	<i>Internt</i>	<i>Internt</i>
Alt i	<i>Internt</i>	<i>Kontraktstyres</i>	<i>Internt</i>
Alt ii	<i>Kontraktstyres</i>	<i>Kontraktstyres</i>	<i>Internt</i>
Alt iii	<i>Kontraktstyres</i>	<i>Kontraktstyres</i>	<i>Kontraktstyres</i>

I vurderingen av de ulike modellene blir kompleksiteten i virksomhetene til hjelpemiddelsentralen av betydning. Som nevnt er en vesentlig del av de behov som skal dekket standardiserte, som fordrer lite spesialkompetanse. Hjelpemidler som trappeheiser, regulerbare senger, høreapparat og rullestoler er eksempler på slike relativt standardiserte apparater hvor organiseringen når det gjelder montering, vedlikehold og oppfølging er enkel. Andre hjelpemidler til hjemmene og kanskje spesielt innenfor arbeidslivet er mer spesialiserte, hvor medisinsk og terapeutisk kompetanse betyr mer,

hvor teknologiutviklingen medfører nye bruksmuligheter osv. Det kan følgelig være ulike modeller som kan framstå som hensiktsmessige for ulike deler av hjelpemiddelsentralenes virksomhet.

Forskjellen mellom eiemodellen og leiemodellen griper inn i det viktige forvaltningsproblemet som knytter seg til gjenbruk versus nyinnkjøp. Når det gjelder gjenbruk er det formulert som et mål at gjenbruksandelen bør opp mot 50 %. Dette framstår i seg selv som en konstruksjon som ikke er forankret i en god forståelse av forvaltningsproblemet. Hvilket omfang av gjenbruk som er optimalt er en del av utstyrsforvaltningen. Dette er komplekse beslutninger hvor det skal foretas en rekke avveininger. Kostnadene ved reparasjon og eventuell oppgradering skal vurderes opp mot prisen på nyinnkjøp. De kostnadene som påføres bruker ved at nye teknologiske løsninger ikke kan utnyttes er også åpenbart viktige. Samtidig skal det ikke brukes unødvendig med ressurser på mekanismer og finesser som ikke er behovsforankret. Og endelig knytter det seg betydelige logistikkostnader til å forvalte lagre av brukt utstyr. Spesielt uheldig kan det være hvis et mål om gjenbruksandel medfører at for mye ressurser benyttes på reparasjoner og oppgraderinger, eller at hjelpemidlene i for stor grad standardiseres slik at gjenbruk blir lettere.

#### *4.3.4 Mulighetene for kontraksstyring*

La oss først ta for oss sjekkpunktene som analysen må relateres til.

- 1. I hvilken grad er tjenesten klart avgrenset mot andre tjenester, slik at tjenesten på en hensiktsmessig måte kan settes ut som en enhet?*

De tjenestene hjelpemiddelsentralen leverer er i stor grad veldefinerte og kan måles (for eksempel antall installerte hjelpemidler med oppfølging). Et unntak er de tjenester som fordrer at spesialtilpasning må finne sted.

2. *I hvilken grad kan myndighetene styre nivået på alle viktige aspekter ved tjenesten gjennom kontraksstyring (både knyttet til kvalitet og kvantitet).*

Svaret på dette spørsmålet er avhengig av hvilken modell en styrer etter.

Vi ser først på modell 2 (staten eier, private står for reparasjoner og lignende). Antallet hjelpemidler som repareres / driftes av en bedrift er observerbart. Kvaliteten på reparasjoner og drifting kan være vanskelig å måle, men neppe vesentlig vanskeligere enn ved drifting av for eksempel biler. Fordi markedet er så stort er det mulig å ha flere leverandører inne på samme tid slik at målestokk-konkurranse kan benyttes. Av samme grunn er det også mulig å disiplinere leverandørene ved å betinge fornyelse av kontrakter på at kvaliteten på de leverte tjenestene er tilstrekkelig høy.

Innenfor modell 3 (staten leaser utstyret, men står for terapeutisk oppfølging) er det klart at volumet (kvantum) av lånt utstyr er observerbart og verifiserbart.

Problemer kan for det første oppstå fordi leverandøren kan ha incentiver til å renonsere på kvaliteten på utstyret. Leverandøren kan redusere vedlikeholdet for å spare inn på driftsbudsjettet, eller fortsette å benytte utstyr som er utslitt og dermed ikke funksjonelt. Det er derfor avgjørende at god evaluering av virksomheten finner sted, for eksempel av offentlig ansatt terapeutisk personale. Ettersom markedet er stort kan det da være mulig å velge bort leverandører som har vist seg å tilby utstyr med lav kvalitet.

Problemer kan også oppstå i forbindelse med valg av hjelpemidler. Hvis utleier har en informasjonsfordel knyttet til valg av hjelpemiddel vil utleier velge unødvendig omfattende og kostbare løsninger for å øke egen omsetning. Det er derfor avgjørende at bestillerkompetansen hos det offentlige er tilstrekkelig utviklet. Også her kan terapeutisk personale (ansatt i det offentlige) utøve en viktig kontrollfunksjon.

Problemer kan også oppstå i grensesnittet mellom den terapeutiske og den tekniske delen av tjenesten: hvis et hjelpemiddel fungerer dårlig kan være vanskelig å avgjøre om dette skyldes forhold som ligger innenfor leverandørens ansvarsområde (som kan være feiltilpasning, lav kvalitet på utstyret, dårlig teknisk vedlikehold), eller forhold som ligger innenfor det offentliges ansvarsområde (som kan være uheldig utvelgelse av hjelpemiddel, utilstrekkelig oppfølging, eller utilstrekkelig vurdering av brukerens mulighetsområde (evne)).

Innenfor modell 4 (det offentlige leier inn utstyr og terapeutisk oppfølging) kan det oppstå problemer som følge av at den terapeutiske oppfølgingen er vanskelig å måle. Som vi har sett kan også terapeutisk personale spille en viktig rolle som kontrollør av leverandørene, noe som vanskeliggjøres hvis også den terapeutiske biten overlates til private aktører.

### *3. I hvilken grad er det mulig å etablere konkurranse?*

Før hjelpemiddelsentralen ble etablert i 1994 utførte utstyrsleverandørene mange av de oppgavene som nå utføres av hjelpemiddelsentralen. Blant annet eksisterte det flere totalleverandører av utstyr. Før hjelpemiddelsentralen ble etablert i sin nåværende form eksisterte det en rekke leverandører i markedet med kontrakter om tilpasning og vedlikehold. Som nevnt ble disse kontraktene avviklet ved at ansvaret ble lagt direkte under hjelpemiddelsentralene.

Erfaringene fra 80-tallet, slik de ofte framstilles, var at leverandører fikk for stor markedsrett lokalt, med den konsekvens at prisnivået ble for høyt. Så vidt vi kan forstå situasjonen er det en rekke potensielle aktører i markedet noe som tilsier at markedet bør kunne designes slik at risikoen for utøvelse av en slik markedsrett dempes. Erfaringene med anbudsprosessene som Prisforhandlingskontoret har initiert tyder på at staten i dag er langt mer profesjonell kjøper i

markedet. Erfaringen her viser at med mer aktivt bruk av anbudsprinsippet har en oppnådd innbesparinger anslått til 15-20 %.<sup>8</sup> Det framstår som rimelig at denne kompetansen også kan utnyttes til å inngå profesjonelle leiekontrakter. Erfaringene fra 80-tallet bør derfor ikke vurderes i lys av den organisasjonsmodell som den gang ble valgt.

For både leasing- og driftingsoppgaver kan en tenke seg flere potensielle aktører: leverandører, foreninger for funksjonshemmede, AMO-bedrifter (som tidligere ofte satt på lagerbeholdninger av utstyr), og selgere /utleiere av utstyr som i dag ikke ligger innenfor hjelpemiddelsentralen.

Omfanget av hjelpemidler er stort, og vi kan ikke se at det er spesielle forhold som skulle tilsi at det er vesentlige stordriftsfordeler innenfor virksomheten. Dermed er det plass til flere aktører i markedet som konkurrerer løpende. Selv om det ikke nødvendigvis vil være rom for flere aktører på lokalt nivå i alle fylker Norge, er det grunn til å tro at eksistensen av konkurrenter i andre deler av landet vil virke disiplinerende også på steder der det er få eller kun en aktør.

Markedskonkurranse vil videre redusere problemer knyttet til innlåsning som følge av irreversible investeringer, ettersom myndighetene vil ha alternative leverandører å henvende seg til.

#### *4. Produksjonstekniske forhold*

Det hevdes fra flere hold at leverandørene av utstyr besitter en betydelig kompetanse knyttet til installasjon, tilpasning og bruk av hjelpemidler. Dette synet fremføres i flere artikler i tidsskriftet Respekt (Henriksen 2002), (Krokan 2002). Forfatterne er av den oppfatning at leverandørene sitter på en betydelig kompetanse som i dagens situasjon ikke blir benyttet, og at dette har alvorlige følger for brukerne. Ettersom den teknologiske utviklingen på hjelpemiddel-

---

<sup>8</sup> St.prp. nr. 1, 2002-2003, Sosialdepartementet.

området er betydelig kan utnyttelse av leverandør-kompetanse også være viktig i et dynamisk perspektiv for å sikre at eksisterende teknologi tilgjengeliggjøres for norske brukere.

Det kan også være elementer av breddefordeler i leverandørens kompetanse. Ser en på sammensetningen av medlemsbedriftene i Leverandørforeningen for Helsesektoren (LFH) er en rekke av disse bedrifter som både er leverandører av hjelpemidler og av andre industrielle produkter (utenfor helsesektoren)<sup>9</sup>. I prinsippet kan det her være synergier som åpner for at spisskompetanse blir tilgjengelig på et mer desentralisert nivå, enn om det offentlige selv organiserer denne kompetansen.

#### *5. I hvilken grad vil kontraktstyringen medføre administrative kostnader?*

Etter vår vurdering er det vanskelig å se at de administrative kostnadene ved kontraktstyring vil være avgjørende.

#### *4.3.5 Tilskuddsordninger direkte til bruker*

Et alternativ til modellene diskutert over kan være tilskuddsordninger direkte til bruker. En slik tilskuddsordning vil innebære at ansvaret for anskaffelse av hjelpemidler (etter at behovet er konstatert) overføres fra det offentlige til den enkelte bruker, mens hjelpemidlene fremdeles finansieres av det offentlige.

Gevinstene ved tilskuddsordninger er for det første at de kan være enkle og administrere. For det andre vil en tilskuddsordning gi stor grad av brukerfleksibilitet, i den forstand at ordningen gir den enkelte bruker stor frihet knyttet til valg av hjelpemidler.

Brukerfleksibilitet har stor betydning i forbindelse med utstyr der brukerne kan ha ulike preferanser som ikke er medisinsk fundert over

---

<sup>9</sup> Hvor utbredt dette er har vi imidlertid ikke undersøkt nærmere.

forskjellige varianter av hjelpemidlene, noe som typisk vil finne sted hvis hjelpemidlene er horisontalt differensierte. Et eksempel kan nettopp være tilpassede biler. Den enkelte bruker kan ha sterke preferanser knyttet til valg av bilmerke og modell. En modell der bruker velger bilmerke er derfor hensiktsmessig, og at myndighetene så gir støtte til teknisk tilpasning uavhengig av bilmodell. Tilsvarende vil i høyeste grad gjelde for personlige eiendeler som for eksempel klær.

I prinsippet kan brukerne ha divergerende preferanser i tilknytning til en rekke hjelpemidler, som for eksempel utforming og design av rullestoler. I praksis vil vi imidlertid tro at preferansene knyttet til valg av hjelpemiddel i stor grad vil være medisinsk bestemt og derfor kan avdekkes av terapeutisk personale. Gevinsten ved brukerfleksibilitet vil da være begrenset.

Tilskuddsordninger kan i sin tur gi opphav til nye problemer. Per i dag fungerer som nevnt hjelpemiddelordningen i stor grad som en refusjonsordning. Dette er mulig fordi den enkelte bruker i liten grad har incentiver til å misbruke ordningen. For eksempel vil en person med normal hørsel ha svake incentiver til å skaffe seg et høreapparat på statens regning. Dette kan imidlertid endres med en tilskuddsordning. For å unngå misbruk må trolig en tilskuddsordning være basert på en form for refusjonsordning med maksimumsbeløp. Dette kan imidlertid gi uheldige virkninger langs flere dimensjoner.

For det første vil en refusjonsordning vanskeliggjøre gjenbruk. En bruker vil i liten grad ha incentiver til å kjøpe brukte hjelpemidler. Problemet kan avhjelpes noe hvis en innfører egenandeler på hjelpemidler som bortfaller ved kjøp av brukte hjelpemidler. Egenandeler kan imidlertid være lite ønskelig av andre årsaker, blant annet av fordelingshensyn.

For det andre kan en refusjonsordning med maksimumsbeløp påvirke prisdannelsen på hjelpemidler. Etersom hjelpemiddelsentralen i dag er avtaker av en stor andel av hjelpemidlene som omsettes, vil

leverandørene av hjelpemidler under et system med refusjonsordning med maksimumsbeløp ha incentiver til å sette prisen lik maksimumsbeløpet. Dermed kan ordningen dempe priskonkurransen mellom leverandørene og dermed virke prisdrivende.

For det tredje kan brukerne i mange sammenhenger være lite mobile og i liten grad være i posisjon til å orientere seg i markedet. For eksempel framstår det som uhensiktsmessig å la en eldre person med begynnende bevegelsehemninger å ta ansvaret for innkjøp og montering av en stolheis i en blokkleilighet.

#### *4.3.6 Konklusjon.*

I avsnittet om muligheter for kontraktstyring argumenterte vi for at det trolig er mulig å etablere tilfredstillende konkurranse innenfor hjelpemiddelområdet. Vi argumenterte videre for at private aktører trolig besitter en betydelig kompetanse på relevante områder. I utgangspunktet kan det derfor være ønskelig at deler av hjelpemiddelsentralen skilles ut og kontraktstytres, i første rekke med private leverandører som utførere. I dette avsnittet vil vi diskutere hvilke av de modellene vi har satt opp som er mest hensiktsmessig.

Alle modellene vi har satt opp har sine styrker og svakheter. Videre er det store forskjeller mellom hjelpemidler og mellom ulike brukere. Utfordringene knyttet til teknisk forvaltning, veiledning, tilrettelegging så vel som til terapeutisk behandling varierer dramatisk mellom segmenter. Bruk av hjelpemidler i arbeidslivet er her et spesielt segment som vi kommer tilbake til nedenfor. Men også for hjelpemidler i hjemmene er variasjonene store. Den dominerende brukergruppen er eldre hvor behovet er ensartet, tilpasningen enkelt og det terapeutiske behovet lett å kartlegge. De organisatoriske utfordringene er her ganske andre enn ved medisinsk mer kompliserte tilfeller hvor både spesialkompetanse og spesielt designet teknisk



utstyr er nødvendig. Det bør derfor vurderes å foreta en større grad av institusjonell arbeidsdeling og spesialisering.

Hvilken modell som er mest egnet vil derfor variere fra virkemiddel til virkemiddel. Vi vil derfor ikke anbefale en modell for alle typer virkemidler.

#### *4.3.6.1 Direkte tilskudsordninger*

Direkte tilskuddsordninger er mest relevant knyttet til hjelpemidler av mer personlig karakter, og for grupper av brukere der personlige preferanser spiller en viktig rolle, og der gjenbruk er lite aktuelt.

#### *4.3.6.2 Staten eier hjelpemidlene*

For utstyr der gjenbruk ikke er aktuelt er skillet mellom eie og leie lite relevant. For denne typen hjelpemidler er modell 2 hensiktsmessig. Slik vi ser det bør tilpasning av utstyret enten utføres av leverandøren eller av terapeutisk personale ansatt i det offentlige. Reparasjoner, vedlikehold og så videre av utstyret bør også i utgangspunktet utføres av eksterne aktører, noe som i mange tilfeller vil si leverandøren. Vi ser ikke behov for at det offentlige skal utrustes med teknologisk kompetanse ut over det som er nødvendig ut fra å føre en tilstrekkelig kontroll med leverandørene.

Ved anbudskonkurranser sentralt er det viktig at budgiverne spesifiserer i hvilken grad tilpasning og teknisk oppfølging utgjør en del av tilbudet. Hvis anbudskonkurransen kun omfatter selve hjelpemiddelet, vil leverandøren ha incentiver til å prise hjelpemiddelet lavt og ta ut høye marginer på teknisk oppfølging og tjenesteyting.

I de tilfeller hvor tilpasning er mer komplekst eller brukerbehovene mer spesielle, vil kontraktstyring av teknisk tilpasning og vedlikehold kunne mer effektivt sikre at den tekniske kompetansen er tilgjengelig. Dagens system, hvor hjelpemiddelsentralen og kommunen har det

ansvaret, kan medføre at det for sjelden, eller etter for lang tid, bringes inn spesialkompetanse. Spesialkompetanse må oftest må leies inn eksternt (og dermed belaster driftsbudsjettet), mens lokal kompetanse framstår som "gratis". Samfunnsøkonomisk kan det være svært uheldig. Her kan profesjonelle selskaper mer effektivt utnytte ressursene ved bedre å balansere utnyttelsen av lokal kompetanse mot sentral spisskompetanse.

Utskilling av det tekniske ansvaret kan riktig nok medføre problemer i forhold til fordelingen av ansvar når det gjelder tekniske justeringer, tilpasninger og vedlikehold som ikke fordrer spesialkompetanse. En skal etter vår vurdering ikke overdramatisere dette momentet. For de fleste hjelpemidler er det mulig å kontraktsfeste hvilke tilpasninger og justeringer som kan skje av bruker/terapeut og hvilke som krever spesialkompetanse.

#### *4.3.6.3. Leiemodellen*

For utstyr der gjenbruk utgjør en vesentlig komponent kan leiemodellen etter vår oppfatning være et godt alternativ.

Det kan være betydelige gevinster ved å utvikle et mer velfungerende leiemarked for hjelpemidler. Ved at kostnadene ved nytt i forhold til brukt utstyr blir priset i markedet forenkles i betydelig grad forvaltningsproblemet. Den enkleste måten å etablert et leiemarked er gjennom at staten avstår fra eierskapet, og inngår markedskontrakter om leie. Dermed vil beslutningene om gjenbruk versus nye hjelpemidler bli markedsbestemt.

Et beslektet poeng ved leieordninger er at en da kan få en riktigere prising av nye teknologiske løsninger mot tidligere generasjoner teknologi. Det er en betydelig teknologiutvikling på hjelpemiddelområdet. Beslutningen om hvorvidt den enkelte bruker bør og skal få tilgang på nye løsninger blir mer effektiv hvis den kan

forankres i et mer presist beslutningsgrunnlag hva angår de reelle kostnader.

#### *4.3.6.4. Terapeutisk oppfølging*

Som vi har sett er gode resultater for brukerne i mange tilfeller avhengig av god tilpasning av utstyret og god terapeutisk oppfølging. Som nevnt kan det oppstå et problem som følge av at god tilpasning og god terapeutisk oppfølging er vanskelig å kontraktsfeste.

Hvis den enkelte bruker fullt ut er i stand til å ivareta sine interesser overfor eksterne leverandører, kan den enkelte bruker fungere som kvalitetskontrollør. Dette er for eksempel vanlig for håndverkstjenester som utføres rundt omkring i de tusen hjem. I mange tilfeller er det imidlertid grunn til å tro at det vil være vanskelig for den enkelte bruker og ivareta sine interesser overfor eksterne leverandører, blant annet fordi de ikke vet i detalj hva de kan forvente av tilpasning og oppfølging.

I slike tilfeller er det etter vår oppfatning av stor betydning at brukerne følges opp av personale ansatt i det offentlige. En ordning kan for eksempel være at terapeutiske oppfølging fremdeles utføres av det offentlige. Det terapeutiske personale kan da utføre en viktig kontrollfunksjon overfor utstyrsleverandøren. Hvis også den terapeutiske oppfølgingen overføres til private aktører, må andre grupper offentlige ansatte utføre disse oppgavene.

En mulighet er at oppfølging av bruker og kontroll med leverandører utføres av førstelinjetjenesten. En slik ordning kan imidlertid gi opphav til interessekonflikter mellom den enkelte kommune og trygdeetaten, se under.

Endelig kan det være hensiktsmessig å vurdere en kombinasjon av modeller.

#### 4.3.7. Trenger vi hjelpemiddelsentralen?

På hjelpemiddelsiden har den enkelte kommune et førstelinjeansvar, mens hjelpemiddelsentralene kommer inn ved behov som en del av andrelinjeansvaret. I praksis er det i dag et tett samarbeid mellom kommune og hjelpemiddelsentral, bl.a. som følge av at hjelpemiddelsentralen besitter så vel teknisk som terapeutisk kompetanse.

Det er i førstelinjen at hjelpemidler blir bestilt, noe som i dag langt på vei kan betraktes som en ren rekvisisjonsordning (forenklet bestilling). Organiseringen av dette innenfor de alternative modeller vi antydnet ovenfor reiser enkelte nye spørsmål. Det har bl.a. å gjøre med hvilken rolle hjelpemiddelsentralen bør ha innenfor en ny modell.

Som vi har vært inne på anser vi den tekniske delen (vedlikehold, reparasjon, forvaltning) som egnet for kontraksstyring og kan derfor trekkes ut av hjelpemiddelsentralen. Når det gjelder behovet for terapeutisk kompetanse er det mer åpent hvorvidt ansvaret her i sin helhet kan legges på kommunen eller om hjelpemiddelsentralen bør bevares som et kompetansesenter.

I utgangspunktet framstår hjelpemiddelsentralen, hvis teknisk ansvar og forvaltning av hjelpemidler tas ut, som å ha en noe uklar rolle. Kommunen har førstelinjeansvaret og i praksis utfører de fleste tjenestene overfor brukeren. Det kan derfor framstå som en mulig modell å la kommunene ha det fulle ansvaret for terapeutisk oppfølging og for rekvirering av hjelpemidler. Dvs at fylkestrygdekontorets ansvar vedrørende hjelpemidler begrenses til kontrollfunksjoner. En slik kontrollfunksjon (som isolert sett blir mer viktig hvis kommunen får utvidet ansvar) kan da med fordel legges administrativt direkte under fylkestrygdekontoret. I så tilfelle er det ikke behov for hjelpemiddelsentralen som en egen enhet. Hvis staten fremdeles skal finansiere hjelpemidler vil trolig behovet for en styrking av kontrollfunksjonene raskt melde seg. En grunn kan være å skjerme systemet mot de incentiver kommunene har til å vri aktivitetene fra

områder hvor kommunene har et finansielt ansvar (for eksempel sykehjem) til områder hvor staten har det finansielle ansvaret (hjelpemidler). Alternativt kan det gjøres ved å la finansieringen av hjelpemidler også være en del av kommunens ansvar. Dette reiser imidlertid problemstillinger som ligger utenfor vårt mandat.

#### *4.3.8 Hjelpemidler i arbeidslivet*

Tilgang av hjelpemidler for å kunne få funksjonshemmede og andre med særskilte behov for hjelpemidler (yrkeshemmede) kanalisert inn i arbeidsmarkedet er mer komplekst. Vurderingene er beslektet med arbeidsformidling, hvor utfordringen ofte er å avdekke hvilke muligheter en arbeidstaker har for å fungere i arbeidslivet. Dette er vurderinger som fordrer en kompetanse som er komplementær med arbeidsformidling. Dette fordrer en sterk koordinering mellom Aetat og hjelpemiddelsentralen.

Det er også mer uklart avgrensning mellom ulike aktørers rettigheter og plikter. Hvilket ansvar påhviler arbeidsgiver i form av tilrettelegging for individuelle behov, og hvilke behov for spesielle hjelpemidler skal knyttes til arbeidstakerens rettigheter? For yrkeshemmede som har jobb er det arbeidsgiveren som etter arbeidsmiljølovens § 13 har ansvar for at arbeidsplassen er tilrettelagt. Men folketrygden kan også gi støtte til nødvendig tilrettelegging, ikke bare som ledd i yrkesrettet attføring, men også for å sikre at en funksjonshemmet kan beholde sin jobb.

Etter vår vurdering er de vurderinger som knytter seg til hjelpemidler i hjemmet og hjelpemidler i arbeidslivet så vidt forskjellige at det kan være hensiktsmessig å skille ut arbeidslivsdelen av hjelpemiddelsentralen. Slik ansvarsområde i dag er definert kan det være et problem at mye av ressursene beslaglegges av relativt standardiserte oppgaver forbundet med administrasjon av hjelpemidler i hjemmene.

Det kan medføre at det i for liten grad blir fokusert på hvilke muligheter som ligger i å utvikle hjelpemiddelordninger mer effektivt som ledd i få inkludert flere i arbeidslivet. Muligens bør den delen av hjelpemiddelsentralenes virksomhet som er rettet inn mot arbeidslivet innordnes i Aetat for mer direkte å kunne trekke på den kompetanse som ligger i arbeidsformidling og bedre koordineringen i arbeidslivsinnsatsen.

#### **4.4 Inkluderende arbeidsliv**

IA som er program skal ha en varighet over perioden 2001-2005. Ordningen ble initiert av Kosmo hvor intensjonen var klare resultatmål i forhold til sykefraværet. Endringer i sykeordningen var da den sanksjonsmekanisme som i etterkant eventuelt kan utløses. Ordningen omfatter 6000 bedrifter og nesten en million arbeidstakere. Målsettingen med ordningen er som følger:

- 1) Redusere sykefraværet med 20 prosent
- 2) Øke andel med redusert funksjonsevne
- 3) Øke reell pensjonsalder

Stor andel av de sykemeldte har psykiske lidelser eller muskel og skjelettlidelser. Det kan her synes som om det er fordeler med samordning med Aetat og muligens også arbeidstilsynet, blant annet om virkemidler (lønnstilskudd).

Ordningen er organisert rundt arbeidslivssentre med et senter i hvert fylke. Ordningen er underlagt fylkestrygdekontoret. Det er 400 personer ansatt totalt, hvor kommunikasjonen eksternt skjer med en oppnevnt kontaktperson i hver bedrift. Det har vært uttrykt misnøye med ordningen fra bedriftshelsetjenesten som antyder at grensedragningen mellom deres aktiviteter og IA blir uklare.

Inkluderende arbeidsliv inneholder oppfølgingsoppgaver som vi mener ligger innenfor kjerneområdet til en offentlig etat, og har store likheter

med oppgavene som utføres innenfor Aetat. Ordningen med kontaktpersoner for enkeltbedrifter bør derfor fremdeles utføres av det offentlig. En overføring av disse oppgavene til Aetat bør imidlertid vurderes. Det er også naturlige koblinger mot hjelpemiddelsentralenes oppgaver i forhold til bruk av hjelpemidler i arbeidslivet. Det er derfor naturlig å se på de institusjonelle koblingene internt.

Mer intensiv informasjon og kartlegging av mulighetene innenfor en enkelt bedrift vil ha mange likhetstrekk med arbeidsformidling, og kan trolig settes ut innenfor en tilsvarende modell som modellen for privat arbeidsformidling.

#### **4.5 Kontraktstyring av forvaltningsoppgaver innenfor trygdeetaten**

En rekke av forvaltningsoppgavene som utføres innenfor trygdeetaten er regelbestemt myndighetsutøvelse. Et eksempel kan være knyttet til utbetaling av barnetrygd. Hvorvidt en person er berettiget barnetrygd er helt regelbestemt, og skjønnsmessige vurderinger er fraværende. Ettersom det er skjønnsmessig myndighetsutøvelse som utgjør kjernekompetansen i etaten, kan en derfor reise spørsmål om det kan oppgaver knyttet til regelstyrt myndighetsutøvelse bør kontrakteres ut.

Det er her flere forhold som må vurderes. I mange tilfeller vil helt regelstyrt myndighetsutøvelse være lite ressurskrevende. Hvis for eksempel barnehagestrygd er helt regelstyrt vil kostnadene knyttet til å administrere ordningen formodentlig være lave. Gevinstene ved å sette ut slike oppgaver til eksterne leverandører vil fort spises opp av administrasjonskostnadene knyttet til å sette ut oppgavene

En del regelstyrte ordninger er imidlertid resurskrevende å administrere. Så vidt vi har forstått er for eksempel blåreseptordningen i stor grad en regelstyrt ordning. Likevel beslaglegger ordningen betydelige ressurser. Som tidligere nevnt

krever administrasjonen av ordningen rundt 150 årsverk på landsbasis.

Et problem som kan oppstå hvis administrasjon av blåreseptordningen settes ut til private er knyttet til kvaliteten på det utførte arbeidet. Brukerstyring er her neppe veien å gå. Det er grunn til å tro at brukerne vil ha større tilbøyelighet til å klage på vedtak som går i deres disfavør enn på vedtak som går i deres favør. Brukerne vil derfor i liten grad klage på en leverandør som er slepphendt med frikort, og brukerstyring (eller enda verre, brukervalg) vil lede til at leverandøren utsteder for mange frikort.

For å sikre at kvaliteten på administrasjonen av blåreseptordningen er tilstrekkelig høy vil trygdetaten trolig måtte innføre et omfattende kontrollsystem, for eksempel basert på stikkprøver. Dette vil være ressurskrevende, og derfor gjøre det mindre attraktivt å innføre kontraktstyring for disse oppgavene.

#### **4.6 Sosialtjenesten**

Innenfor sosialtjenesten utføres tjenester av forskjellige typer:

1. Personrettede tiltak knyttet til atferdsendring, kvalifisering, og til aktivitet på arbeidsmarkedet
2. Hjelp og avlastning knyttet til å utføre daglige oppgaver og rutiner, for eksempel knyttet å skaffe bolig og til renhold av bolig

Personrettede tiltak utnytter i begrenset grad kjernekompetansen innenfor sosialtjenesten. Tiltakene har flere likhetstrekk med intensiv arbeidsformidling innenfor Aetat. I mange tilfeller vil tjenestene være klart definerte og egnet for kontraktstyring. Imidlertid kan produktet være vanskeligere å måle enn for arbeidsformidling. Dette vil tilsi at ansatte i sosialtjenesten må gis et ansvar knyttet til å kvalitetssikre tjenesten.



I forbindelse med personrettede tiltak spiller i dag uavhengige aktører en rolle. Et eksempel kan være Aurora verksted i Bærum kommune. Aurora verksted er et kunstsenter der brukerne (med psykiske lidelser) får utviklet sine kreative evner. I kontrakten mellom Aurora og Bærum Kommune er det spesifisert at evaluering blant annet skal baseres på brukerundersøkelser blant brukerne og deres pårørende. Hjelp og avlastningstiltak er oppgaver som i liten grad er knyttet opp mot etatens kjerneoppgaver. Flere av oppgavene har likhetstrekk med helsetjenester, og en mulighet kan derfor være en samordning med helsetjenesten på dette punktet.

Bærum har erfaring med å sette ut hjemmetjenester til eksterne, private leverandører. På slutten av 1990-tallet ble hjemmetjenestene satt ut på anbud, og Norlandia vant kontrakten. Norlandia hadde imidlertid undervurdert kostnadene ved tjenesten, og gikk med underskudd. Ved neste anbudsrunde deltok de heller ikke. Bærum kommune rapporterer at manglende konkurranse i denne typen anbudsrunder ser ut til å være et problem. Vi vil imidlertid kommentere at dette trolig er et oppstartsproblem.

Bærum kommune har også prøvd seg med kontraktstyring av støttekontaktordninger. Her har leverandørene i stor grad vært ideelle organisasjoner, som rekrutterer studenter, elever, osv.

Boligtjenester er også tjenester som i utgangspunktet ligger utenfor kjerneoppgavene til sosialetaten. Ettersom boligtjenester ikke er sentralt innenfor SATS-området vil vi ikke vektlegge boligtjenester. Vi vil kun påpeke at lokaliseringen av sosialboliger kan gi opphav til sterke eksterne virkninger i lokalmiljøet. Dette kan tilsi at beslutninger om lokalisering av sosialboliger bør utføres på et mer overordnet politisk nivå. For ytterligere analyse henviser vi til den kommende boligmeldingen.

## 5. Avsluttende kommentarer

I denne rapporten har vi argumentert for at spørsmålet om hvilke oppgaver som bør utføres internt og hvilke som bør settes ut til eksterne har mange likhetstrekk med ”make versus buy” beslutningene som treffes i private bedrifter. Vi har argumentert for at etatene bør utføre oppgaver internt enten hvis disse *utnytter* etatens kjernekompetanse eller hvis de *utvider* kjernekompetansen. Andre oppgaver bør i utgangspunktet settes ut med mindre transaksjonskostnadene knyttet til kontraksstyring blir for store.

Etter vår vurdering er etatens kjerneoppgaver grovt sett knyttet til skjønnsbasert myndighetsutøvelse og oppfølging av enkeltindivider. Den tilhørende kjernekompetansen er knyttet til kunnskap om regelverket, kompetanse til å vurdere brukerbehov og til å selektere brukere, samt evne til koordinering over et bredt sett med virkemidler. Innenfor Aetat og deler av trygdeetaten er også kunnskap om arbeidsmarkedet sentralt. Vår vurdering bygger blant annet på at den byråkratiske organisasjonsformen som kjennetegner etatene, med vektlegging av etterprøvbarehet og faglig integritet, er designet nettopp for denne typen oppgaver.

Innenfor Aetat mener vi registrering, veiledning og lavintensiv arbeidsformidling for ordinære arbeidsledige bør utføres innenfor etaten. Begrunnelsen er dels at oppgavene gir læringseffekter for Aetat og utnytter breddefordeler i etaten, og dels at kontraksstyring vanskeliggjøres av at brukerne er svært heterogene. Mer intensiv arbeidsformidling bør imidlertid utføres av eksterne leverandører. Det samme gjelder trolig design av arbeidsmarkedsopplæring på et overordnet nivå som med fordel kan settes ut.

Innenfor trygdeetaten er organiseringen av hjelpemiddelsentralen et viktig spørsmål. Etter vår oppfatning bør tilrettelegging og teknisk

vedlikehold utføres av private aktører, for eksempel av leverandørene. For hjelpemidler der gjenbruk er viktig kan en leiemodell, der myndighetene leier utstyret av private aktører være aktuell. Leiemodellen har den fordelen at beslutningen om eie versus gjenbruk da fattes på kommersielt grunnlag. Oppfølging av den enkelte bruker for å ivareta brukerens interesser må imidlertid i mange tilfeller fremdeles utføres av offentlige ansatte, enten fra trygdeetaten eller ansatte i førstelinjetjenesten. Vi reiser også enkelte kritiske spørsmål vedrørende hvilken rolle hjelpemiddelsentralene bør spille innenfor etaten.

Vi diskuterer også kontraksstyring på feltet "inkluderende arbeidsliv". Vi åpner for at inkluderende arbeidsliv bør legges inn under Aetat. Oppfølging av den enkelte bedrift bør fremdeles utføres av etaten, mens mer intensive programmer rettet mot enkeltbedrifter med fordel kan settes ut. Endelig diskuteres hvorvidt ressurskrevende regelbaserte forvaltningsoppgaver innenfor etaten bør settes ut. Vi stiller oss i utgangspunktet tvilende til om dette er en god løsning, ettersom det trolig vil oppstå problemer knyttet til kvalitetssikring av virksomheten.

Innenfor sosialtjenesten består tjenesteproduksjonen i stor grad av personrettede tiltak knyttet til atferdsendring, kvalifisering, og aktivitet på arbeidsmarkedet, samt hjelp og avlastning knyttet til å utføre daglige oppgaver og rutiner, for eksempel i forbindelse med å skaffe bolig og til renhold av bolig. Personrettede tiltak har mange likhetstrekk med intensiv arbeidsformidling, og kontraksstyring vil typisk være et velegnet virkemiddel. Imidlertid fordrer dette tett oppfølging fra sosialtjenestens side. Hjelp- og avlastningsoppgaver har likhetstrekk med oppgaver utført innenfor helsetjenesten. Også her kan kontraksstyring være formålstjenlig. Imidlertid kan de administrative kostnadene bli store relativt sett hvis oppdragene blir for små og fragmenterte.

Avslutningsvis vil vi gjøre oppmerksom på at prosjektets mandatet er svært omfattende. Innenfor de tidsmessige og budsjettmessige beskrankninger som har foreligget er det begrenset hvor mye informasjon det er mulig å frembringe. Før endelige konklusjoner trekkes angående for eksempel organisering av hjelpemiddelsentralen bør mer informasjon innhentes.

## Referanser

- Barney, J. B. 1991. "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage", *Journal of Management* 17 (1):99.
- Barney, J. B. 1995. "Looking inside for competitive advantage", *Academy of Management Executive* 9 (4):49.
- Bay, A.H., Hagen, K., Riis, C. og Sørensen R., 1999. "Konkurranseutsetting av velferdsstaten". *Forskningsrapport* 7/1999, Handelshøyskolen BI.
- Besanko, D. Dranove, D., og M. Shanley. 1998. *Economics of Strategy*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Bogen H. og T. Nyen. 1998. "Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner". *Fafo-rapport* 254.
- Dalen D.M. Moen E.R. Riis C. 2003. "Contract renewal and incentives in public procurement". Working Paper.
- Dalen D.M. and Moen E.R. 2003. "The Proper Scope of Government when Costs are Contractible", *CEPR working paper* no 3992.
- ECON 2001, "Konkurranseflater mellom offentlig og privat tjenesteytning", Rapport 63/2001
- ECON 2003, "Evaluering - Prosjektet Mer effektiv hjelpemiddelforvaltning", Rapport 2003-102
- Finansdepartementet. 2003. *Assessment of funding systems for state entities*, Publikasjonsnr. R-0593
- Hagen, K.P. 2003. Forelesningsnotater.
- Hart, O, A. Schleifer, og R. W. Vishny, 1997. "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics* 112 (4):1127.

- Henriksen, G. 2002. "Samfunnsborgere med hjelpemiddeltrøbbel", *Respekt* 2:16-18.
- Industry Commision. 1996. "Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies", Productivity Commision, *Australia*.
- Johansen, LH, og K Løyland, red. 2001. *Effektivitet i offentlig og privat virksomhet*: Telemarksforskning- Bø.
- Krokan, AK. 2002. "Hjelpemiddelformidlingen-rehabilitering eller vingeklipping", *Respekt* 2:6-14.
- Megginson, L.W. og JM Netter, 2001. From State to Market. A survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Litterature* 39:321-389.
- Moen E.R, Dalen D.M. og C.Riis. 2003. Privat Arbeidsformidling. *BI-Rapport no 9*.
- Moen, E.R. 2003. Privat Arbeidsformidling. *Søkelys på Arbeidsmarkedet* 2:193-202.
- NSH (2003). "Aktuellt i Norden - Nationella system för förmedling av hjälpmedel", Nordiska samarbetsorganet för handikappfrågor 2003.
- NOU 1999:19. *Hvor nært skal det være*.
- NOU 2000:19. *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse*.
- Parker, D 2004. The UK privatization experiment: The passage of time permits a sober assessment. In *CESIfo Working paper no 1126*.
- Sandmo, A 2003. Public provision and private incentives. *Nordic Journal of Political Economy* 29 (2):87-104.
- Sappington, D.E.M, and Stiglitz, J.E. 1987. Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management* 6 (4):567-82.
- Schmidt, K. 1996. The costs and benefits of privatization: An incomplete contract approach. *Journal of Law, Economics and Organization* XII:1-24.

Simonsen, D. R (2003). KAT-prosjektet. Presentasjon på Gardermoen 18/3

Statskonsult. 1997 "Formidling og forvaltning av tekniske hjelpemidler", Rapport nr 5.

———. 1999. "Hjelpemiddelsentralene - tekniske tjenester og effektivitet. En evaluering av et prøveprosjekt ved fire hjelpemiddelsentraler", Rapport nr 27.

Støkken, AM, og B Nyhlen. 2003. *Et velferdsmarked i vekst. Privat barnevern i det offentlige*: HøyskoleForlaget.

Vickers, J. and Yarrow, G. 1991. Economic Perspectives on Privatization. *Journal of Economic Perspectives* 5:111-32.

Williamson, O.E. 1985. *The economic institutions of capitalism : firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.