

Det nye store Rikstrygdeverket

Kåre Hagen og Jørn Rattsø

Medlemmer av det regjeringsoppnevnte utvalget som utredet reform av arbeids- og velferdsforvaltningen i NOU 2004:13

Regjeringen har lagt fram forslag om ny statlig arbeids- og velferdsetat, som skal erstatte dagens Aetat og Rikstrygdeverk. Vi advarer mot en slik superetat. Stortinget skal nå velge løsning, og bør skille mellom arbeidslinjen og pensjonssystem. Alle de arbeidsrettede ordningene bør samles i en sterk arbeidsetat, med egen førstelinje og fokus på arbeid og næringsliv.

Rikstrygdeverket, A-etat og sosialtjenesten i kommunene utgjør kjernen av dagens velferdsstat. Etatene har historisk vokst fram for å utføre ulike samfunnsoppgaver. Rikstrygdeverket hadde opprinnelig ansvaret for inntektssikringen ved sykdom og alderdom. A-etat har organisert sysselsettingspolitikken, mens kommunene har utviklet fattigvesenet til en moderne sosialtjeneste. Alle tre etater har etter hvert fått oppgaver mot arbeidsmarkedet, og forholdet mellom dem er blitt overlappende og uklart. Mange brukere oppfatter seg som kasteballer i byråkratiske irrganger.

Dagens tre etater forvalter til sammen 260 milliarder kroner og har over 15 000 årsverk. Halvparten av befolkningen er til enhver tid brukere av en eller flere av etatene. Etatenes overlappende arbeidsoppgaver har ledet til et omfattende samarbeid, som også omfatter avtalen om inkluderende arbeidsliv og tiltaksplanen mot fattigdom. Samlokalisering og felles førstelinje er prøvd ut, med varierende resultater. Det er tverrpolitisk enighet om at en større reform er nødvendig.

Regjeringen foreslår at kommunene beholder ansvaret for sosialtjenesten. Det må være riktig med nærhet til kommunenes øvrige tjenester som rehabilitering, boligtilbud, helsetjenester, omsorg, og undervisning. Større kommuner kan også gis større oppgaver inn mot arbeidsmarkedet. Vi støtter disse delene av regjeringens forslag. Problemet er organiseringen på statens hånd, at alle ordninger for trygd og arbeid skal samles i en ny superetat.

Arbeid og pensjon må skilles. De fleste velferdsstater har gått fra ulike samarbeidsmodeller mellom gamle institusjoner til ny organisering. Disse reformene har klare fellestrekk.

Betydningen av arbeidsmarkedsdeltakelse som nøkkel til å forhindre fattigdom og sosial ekskludering står sentralt. Alle sosialpolitiske virkemidler som påvirker yrkesdeltakelse samles i en organisasjon under et tydelig nasjonalt, politisk ansvar. Alle arbeidsplasser ivaretas av denne arbeidsetatens førstelinje. De ansatte har fokus på arbeid, kompetanse om arbeidsmarked og næringsliv, og tilgang til alle relevante virkemidler for effektivt å hjelpe den enkelte bruker. Så vidt vi kjenner til er det ingen land som har valgt den løsning vår regjering foreslår, nemlig at de arbeidsrettede oppgaver underordnes en etat som administrerer et omfattende pensjonssystem.

Forslaget om samling i en superetat har sine fordeler. Det framstår som en administrativ forenkling og grunnlaget for en enkel førstelinje. Men det er stor risiko ved en statlig samling av arbeid og pensjon. Arbeidsmarkedstiltak og forvaltning av pensjonsordninger krever helt forskjellig kompetanse og organisasjon. Den gamle forvaltningskulturen i Rikstrygdeverket vil lett dominere over orienteringen mot arbeidsmarked og næringsliv. Fokuset på arbeid i den nye organisasjonen kan svekkes, i verste fall drukne i en stor mengde rutinepreget rettighetsadministrasjon. Enda verre, en sammenslutning av Aetat og Rikstrygdeverket kan føre til en oppløsning av den kompetanse som nå er bygget opp i dagens Aetat.

Regjeringens løsning bryter med nyere innsikt innen organisasjonsforskningen. Den rådende faglige oppfatningen er at offentlige organisasjoner blir mest effektive når deres målsettinger og samfunnsoppdrag er så klare og entydige som mulig. Det sikrer rekruttering av kompetente og motiverte medarbeidere. Et godt faglig miljø er kritisk viktig for den type personell velferdspolitikken trenger. Men det kreves en ganske annen kompetanse for å hjelpe en funksjonshemmet inn i en tilpasset jobb enn å sikre at alle får sin rettighetsbestemte pensjon. Ved å samle to så ulike oppgaver som sysselsettingspolitikk og pensjonsforvaltning i samme organisasjon, risikerer regjeringen å svekke begge oppgaver.

Alternativet er en opprydning som tydeliggjør to forskjellige oppdrag. Det er spredningen av de arbeidsrettede oppgavene som er problemet, ikke pensjon og sosiale ytelser.

Arbeidsrettingen omfatter arbeidsformidling, kvalifisering, attføring, reaktivisering av uføretrygdede, oppfølging av sykemeldte, innsats overfor enslige forsørgere, og intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv. I tillegg inngår en rekke ytelser til livsopphold som dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger, midlertidig uførestønad, uførepensjon, attføringspenger, rehabiliteringspenger og overgangsstønad. Dette er alle

stønader der tilknytning til arbeidslivet og vurdering av arbeids- og funksjonsevne står sentralt. Alle disse ordninger bør etter vår oppfatning samles i en arbeidsetat. I forhold til dagens organisering betyr det først og fremst at sykepengen, uføretrygd og inkluderende arbeidsliv overføres fra trygdevesenet til en arbeidsetat. Det vil gi en samlet og kraftfull arbeidsetat rettet mot arbeidsledige og næringsliv og med stor kompetanse om arbeidsmarkedet. Den gjestående pensjonsetat vil kunne konsentrere seg om å rettsikre og likebehandle tildeling av kontantytelser. Pensjonsreformen er i seg selv en stor oppgave som krever eget fokus.

En dør - med forvirring bak? Regjeringens forslag om at kommunene og den statlige superetaten skal ha en felles førstelinjetjeneste er et svar på sterke brukergruppers krav om 'en dør'. Det er fristende å la seg besnære av retorikken om at ett kontor kan løse alle problemer. Men her blir jo halvparten av befolkningen brukere, og folks hjelpebehov er svært forskjellige. Det er slett ikke sikkert brukervennligheten øker om organisasjonen og kompetansen bak døren smuldrer bort i en jungel av trygderegler, sosiale ytelser og profesjonsstrid. Brukerne kan gå seg bort i et nytt omfattende byråkrati og veien ut til arbeidslivet kan bli vanskeligere. Det er bedre med en kompetent organisasjon bak hver dør, enn med en dør som fører inn i en uryddig organisasjon med altfor generell kompetanse. Samlokalisering må vurderes etter lokale forutsetninger, ikke påtvinges ved lov.

Det viktigste kasteballproblemet løses når man samler de arbeidsrettede tiltak og ordninger. Med dette sikres en kompetent førstelinje fokusert mot å avklare arbeidsevne, slik at brukere får den raskeste og beste introduksjonen til arbeidsmarkedet og en rask avklaring av økonomiske ytelser. Viktigste målgrupper for denne førstelinjen vil være arbeidsledige, yrkeshemmede, sykemeldte, uføre, enslige forsørgere, personer som står i fare for å bli utstøtt av arbeidslivet, eldre arbeidstakere som ønsker å trappe ned sin arbeidsinnsats og sosialhjelpsmottagere som kan bli aktuelle for arbeid. Det vil snarere være en fordel at pensjonsytelser og sosialstønad ordnes i andre etater.

Regjeringen har vist handlekraft og har raskt formulert sitt alternativ for arbeids- og velferdsforvaltningen. Nå må reformen gjennomføres. Men man kan gjøre stor skade med en løsning som svekker det som er bygd opp av kompetanse og entusiasme rundt arbeidsmarkedspolitikken. Derfor bør Stortinget forbedre regjeringens forslag.