

Dokument nr. 3:3

(2001–2002)

Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:3 (2001–2002) Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring.

Riksrevisjonen, 9. november 2001.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Departementenes kommentarer	4
3.1 Sosial- og helsedepartementets kommentarer	4
3.2 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer	6
4 Riksrevisjonens bemerkninger	7
5 Departementenes svar	8
5.1 Sosial- og helsedepartementets svar	8
5.2 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar	9
6 Riksrevisjonens uttalelse	11

Sosial- og helsedepartementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring

1 INNLEDNING

Antallet uførepensjonister har de senere årene vært økende. Ved utløpet av 2000 var det 279 573 uførepensjonister, det vil si 9,9 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år. I 2000 utgjorde utgiftene over statsbudsjettet til uførepensjon ca. 30 mrd. kroner. Finansdepartementet mener at utgiftsutviklingen i uførepensjonsordningen for tiden er blant de største statsfinansielle utfordringene, jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000).

Fram til og med 1992 ble det foretatt flere innstramminger for å begrense tilgangen av uførepensjonister. I St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføringsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 11 (1992–93), ble satsingen dreid mot å forebygge uførepensjonering gjennom blant annet å satse på yrkesrettet attføring. Som følge av behandlingen av meldingen, ble ansvaret for yrkesrettet attføring samlet i arbeidsmarkedsetaten fra 1. januar 1994. Trygdekontoret skulle vurdere om de medisinske inngangsvilkårene for rett til yrkesrettet attføring var oppfylt, og deretter overføre aktuelle saker til arbeidskontoret. En av hensiktene med reformen var at yrkesrettet attføring skulle være prøvd der det er mulig, før det søkes om uførepensjon. Etter lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) er det et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen eller arbeidsevnen.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere effektiviteten i trygdeetatens og Aetats arbeid med yrkesrettet attføring før uførepensjon eventuelt blir tilstått, samarbeidet mellom etatene i denne forbindelse, og etatenes arbeid med reaktivisering av uførepensjonister.

Prinsippet for arbeidsdelingen mellom etatene er at trygdeetaten har ansvaret for å vurdere om de medisinske vilkårene for yrkesrettet attføring er til stede (folketrygdloven § 11-5), mens Aetat har ansvaret for å vurdere om attføring er nødvendig og hensiktsmessig i forhold til at søkeren skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid (folketrygdloven § 11-6).

I St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 180 (1995–96), ble det blant annet

lagt vekt på at mange av uførepensjonistene har en restarbeidsevne, og at det derfor er nødvendig med fleksible ordninger, slik at de skal få mulighet til å prøve seg i arbeid. Forslag som ble fremmet i denne forbindelse, var blant annet å utvide den perioden uførepensjonisten oppbeholder sine rettigheter under arbeidsforsøk («frysperioden»), heve inntektsgrensen (friinntekten) for revurdering av uføregraden og gjøre forsøk med lavere uføregrad enn 50 prosent. Ordningene ble iverksatt fra 1. mai 1997.

Riksrevisjonens rapport, som følger som trykt vedlegg, ble ved brev av 14. mai 2001 forelagt Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet til uttalelse. Rapportens revisjonskriterier og faktadel var tidligere forelagt Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet. Mottatte merknader er i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet. Departementene har i brev av 22. juni 2001 avgitt uttalelser til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementenes merknader er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ved analyse av blant annet en rekke stortingsdokumenter og dokumenter fra Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet (tildeingsbrev, årsrapporter, regelverk, utredningsrapporter og så videre). Undersøkelsen bygger videre på analyse av statistikk og et utvalg tilfeldig valgte saksmapper fra trygdeetaten og Aetat. I tillegg er det samlet inn data gjennom intervjuer med representanter for de to berørte departementene og direktoratene, og et utvalg av fylkestyngdekontorer, trygdekontorer og Aetat lokal med spredning ut fra geografi og innbyggertall.

Uførepensjon og attføring

Gjennom Stortingets behandling av Attføringsmeldingen ble «arbeidslinja» framfor passiv stønadsutbetaling fastlagt i velferdspolitikken, spesielt for å

hindre unødig utstøting og utestenging av utsatte grupper fra arbeidslivet, jf. Innst. S. nr. 11 (1992–93). Arbeid har en egenverdi for den enkelte i form av inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse.

I perioden fra 1993 til og med 2000 har det vært en vedvarende økning i antallet uførepensjonister. I hvert av årene etter 1997 har det årlig vært ca. 10 000 flere som har fått innvilget uførepensjon enn det antallet som gikk ut av ordningen i det samme året. Ved utløpet av 2000 var nærmere 10 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år uførepensjonert.

Det er i de yngste aldersgruppene at den relativt sett største økningen har funnet sted. For aldersgruppene mellom 20 og 44 år var det dobbelt så mange som ble uførepensjonert i 1999 som i 1993, sett i forhold til antallet ikke-uføre i de samme aldersgruppene. Beregninger viser at det for befolkningen under ett er mer sannsynlig at man blir uførepensjonert (helt eller delvis) enn at man er yrkesaktiv fram til folketrygdens alderspensjon. I de senere årene har uføresannsynligheten dessuten økt relativt mer på de lavere alderstrinnene enn på de høyere.

Yrkesrettet attføring for uførepensjonering

Arbeidsmarkedsstaten fikk i 1994 et helhetlig ansvar for yrkesrettet attføring. En av hensiktene med reformen var at yrkesrettet attføring skal være prøvd der det er mulig, før uførepensjon blir tilstått.

Andelen blant de nye uførepensjonistene som har prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjon ble tilstått, var i 1999 på 15,4 prosent. Andelen er lav, sett i forhold til at det er et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen og arbeidsevnen. Andelen har i flere år også vært synkende, til tross for at yrkesrettet attføring i mange år har vært høyt prioritert av storting og regjering. Det er heller ikke mange som har prøvd andre aktive tiltak i form av bedriftsintern attføring eller aktiv sykmelding i denne treårsperioden. Det er et spørsmål om trygdeetat og Aetat i tilstrekkelig grad har prioritert disse sentrale målene knyttet til arbeidslinja i velferdspolitikken, selv om etatene har framhevet at det kan være begrensninger blant annet i forhold til den enkelte yrkeshemmedes motivasjon og innsats for å fortsette i arbeidslivet.

Undersøkelsen viser at Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket ikke er fornøyd med andelen som har prøvd yrkesrettet attføring før uførepensjon tilstås. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er ikke uenig i at andelen virker lav. Begge departementene mener at det ikke foreligger grunnlag for å si noe om hvor mange som ideelt sett bør prøve yrkesrettet attføring. Hovedregelen er at attføring skal være forsøkt, samtidig som det i mange år har vært slik at fem av seks nye uførepensjonister ikke har prøvd attføringstiltak. Sett i forhold til den sterke vektleggingen av arbeidslinja i velferdspoli-

tikken, er det noe overraskende at det ikke er satt konkrete mål for andelen som skal ha prøvd yrkesrettet attføring før uførepensjon blir tilstått. Gjennom slike mål kunne man i sterkere grad styre prioriteringer og samlet ressursbruk i de to etatene.

Undersøkelsen viser at andelen som har prøvd yrkesrettet attføring, minker markert med stigende alder. I 1999 var det 40 prosent av de nye uførepensjonistene i aldersgruppen 20–24 år som ikke hadde prøvd slik attføring, mens det i aldersgruppen 50–59 år var 90 prosent som ikke hadde prøvd attføring. Fra 1996 til 1999 har det for alle aldersgrupper vært en nedgang i andelen som har prøvd yrkesrettet attføring blant nye uførepensjonister. Det gir grunnlag for bekymring at nedgangen er størst blant dem som er yngst når de blir uførepensjonert. Utgiftene for samfunnet vil over år bli betydelige når mennesker blir uførepensjonert i ung alder, og trygdeetaten og Aetat bør strekke seg langt for å finne fram til attføringstiltak som er egnet til å hindre utstøting og utestenging av denne gruppen fra arbeidslivet.

Både Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket har gitt uttrykk for at de opplever at attføringstilbudet ikke er godt nok for personer med psykiske lidelser, som i 1999 utgjorde nær halvparten av de nye uførepensjonistene under 40 år. Ifølge Arbeids- og administrasjonsdepartementet arbeides det med å bedre tilbudet til denne gruppen, og antallet tiltaksplasser for denne gruppen skal være økt de siste årene. Det er uheldig dersom det er slik at dagens tiltaksapparat ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset personer med psykiske lidelser. Det bør derfor undersøkes nærmere om og i hvilket omfang mangel på egnede tiltaksplasser faktisk hindrer attføring av personer med slike lidelser.

På spørsmål om hvilke forutsetninger som må være til stede for at flere skal kunne gjennomføre yrkesrettet attføring, har Rikstrygdeverket uttalt at det blant annet krever at arbeidsgivere i større grad legger forholdene til rette for yrkeshemmede og satses på mer fleksibilitet. Arbeidsgiverne har i dag ikke et tilstrekkelig incitament til å beholde og/eller ta inn yrkeshemmet arbeidskraft som ikke er fullt så produktiv lenger. Aetat Arbeidsdirektoratet har på sin side uttalt at det er viktig med en tettere oppfølging på arbeidsstedet, ikke bare av den yrkeshemmede, men også i forhold til arbeidsgiverne. Undersøkelsen viser at det ikke synes å ha blitt arbeidet nok for å legge forholdene til rette for at arbeidsgivere skal si seg villige til å ta i mot yrkeshemmede på egnede tiltaksplasser. Det bør løpende vurderes om oppfølgingen av arbeidsgiver og den enkelte yrkeshemmede er tilstrekkelig vektlagt fra etatenes side.

Saksbehandling

Attføringsvilkåret er ett av fem vilkår folketrygdloven stiller for rett til uførepensjon. En gjennomgang av et utvalg saker fra trygdeetaten hvor uførepensjon

ble innvilget i 1998, viser at vurderingen av dette vilkåret ikke er skriftlig dokumentert i hele 25 prosent av innstillingene. I tillegg er det i mange saker bare meget summarisk nevnt i innstillingen at attføring ikke er hensiktsmessig. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål ved om attføringsvilkåret er tilstrekkelig vurdert før uførepensjon blir tilstått.

Det har i mange år vært en målsetting å øke antallet og andelen som prøver yrkesrettet attføring i sykepengeperioden. I begge etatene blir det gjennomgående uttalt at det er av avgjørende betydning for et vellykket attføringsopplegg at medlemmet blir overført fra trygdeetaten til Aetat så tidlig som mulig, og helst i sykepengeperioden. Likevel viser undersøkelsen at andelen med yrkesrettet attføring i sykepengeperioden, ikke har økt vesentlig over tid.

For alle yrkeshemmede som gjennomfører kvalifiserende tiltak og/eller tiltak som forbereder kvalifisering, skal den yrkeshemmede og Aetat utarbeide en handlingsplan for attføringen. I 1997 var ca. halvparten av deltakerne på yrkesrettet attføring i Aetat uten en slik handlingsplan som regelverket krever. I siste kvartal 2000 hadde nær 90 prosent av deltakerne på yrkesrettet attføring en slik handlingsplan. Det har således funnet sted en positiv utvikling i perioden.

Undersøkelsen viser at de fleste Aetat lokal som er intervjuet, mener at opplæringstilbudet for de ansatte er mangelfullt. Opplæringen av nyansatte skjer i for stor grad gjennom det daglige arbeidet, og også for mer erfarne saksbehandlere er det behov for et mer systematisk kurstilbud. På den annen side framhever Aetat Arbeidsdirektoratet at det er lagt vekt på å utvikle kompetansetilbudet og opplæringstiltakene, men at opplæring er ressurskrevende. Ifølge direktoratet er det et kontinuerlig og voksende behov for opplæring på området. Ut fra de signalene som undersøkelsen dokumenterer, er det derfor et spørsmål om opplæring prioriteres i sterk nok grad av de ulike nivåene i etaten.

De vurderingene som gjøres i legeerklæringene av den enkeltes medisinske forhold og funksjonsevne vil kunne ha stor betydning for etatens vurdering av om yrkesrettet attføring bør prøves, og om uførepensjon blir tilstått. Det synes imidlertid å være en utbredt oppfatning, både i trygdeetaten og i Aetat, at legene er bedre i stand til å vurdere og beskrive de medisinske vilkårene enn pasientens funksjonsevne. Rikstrygdeverket arbeider med å utvikle funksjonsskjemaer til trygdens formål og å bedre informasjonen til legene, og Sosial- og helsedepartementet har bedt Norges forskningsråd om å påta seg å utrede bruk av funksjon som vurderingsgrunnlag for tilståelse av ytelser.

Samarbeidet mellom trygdeetaten og Aetat

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom de to etatene fortsatt er en betydelig utfordring i attfø-

ringsarbeidet. Trygdeetaten vurderer enkelte personer som for friske til å uførepensjoneres, mens Aetat vurderer de samme som for syke og for lite konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. Både hensynet til samfunnsøkonomien og de yrkeshemmede tilsier at arbeidet med å bedre samarbeidet mellom etatene nå gis økt prioritet. I tillegg er det viktig å følge opp at prioriteringene fra sentralt hold kommuniseres, aksepteres og etterleveres i praksis i det enkelte kontor. I årene etter at attføringsreformen ble gjennomført i 1994, har det vært en vedvarende økning i antallet uførepensjonister og en reduksjon i andelen blant nye uførepensjonister som har prøvd attføring. På denne bakgrunn synes det å ha tatt uforholdsmessig lang tid å komme fram til enighet om felles mål og prioriteringer i etatene samt skjerpede og felles signaler om å prøve flere på attføring.

Undersøkelsen viser at etatene på lokalt nivå har ulik forståelse av når attføring bør prøves. Det er usikkert hvor stort dette problemet er, siden det til nå ikke er ført statistikk som viser overføringssituasjonen og selve saksprosessen. Det er derfor nødvendig å få etablert et statistikkssystem som gir oversikt over saksgangen mellom etatene, slik at man kan få data som både kan belyse samarbeidet og bidra til å hindre at yrkeshemmede overføres unødige mellom etatene. Trygdeetaten har for sin del opplyst at man nå vil registrere omfanget av og årsaken til at saker returneres fra Aetat med den begrunnelse at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre attføring.

Dimensjoneringen av tiltaksplasser i Aetat

Ifølge Rikstrygdeverket har trygdeetaten overfor Aetat klart gitt uttrykk for at behovet for tiltaksplasser er større enn det antallet plasser som i dag (september 2000) kan tilbys. Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at nye politiske signaler i 2000 om å skjerpe kravet til attføring og økt tilstrømming av yrkeshemmede, gjør det nødvendig å vurdere behovet for tiltaksplasser på nytt. Det er klart uheldig dersom tiltakstilbudet generelt ikke blir dimensjonert i forhold til behovet, og det er derfor viktig å få avklart om mangel på tiltaksplasser er et reelt problem i arbeidet med yrkesrettet attføring.

Endringer etter Velferdsmeldingen

Undersøkelsen viser at trygdeetaten i liten grad har nådd målene som ble satt i Velferdsmeldingen om økt bruk av de ulike ordningene med å kombinere arbeid og trygd. Spesielt lite brukt er ordningen med å beholde uførerrettighetene under arbeidsforsøk («frysordningen») og forsøksordningen med en uføregrad på under 50 prosent. En av årsakene til dette synes å være at disse ordningene ikke er godt nok kjent blant uførepensjonistene. Rikstrygdeverket bør derfor iverksette nødvendige tiltak for å bedre uførepensjonistenes kunnskaper om ordningene.

Når det gjelder ordningen med uføregrad på un-

der 50 prosent, viser undersøkelsen at denne muligheten framstår som lite attraktiv fordi de som benytter den, mister muligheten til å ha en friinntekt ved siden av uførepensjonen. Det vil kunne resultere i en nedgang i samlet disponibel inntekt for en del av de som kunne være aktuelle for ordningen.

Reaktivisering av uførepensjonister

Undersøkelsen viser at reaktiviseringsarbeidet som pågikk i perioden 1994–96, gav beskjedne resultater, og at antallet uførepensjonister som gikk ut av uførepensjonsordningen med arbeid som avgangsårsak, lå på bare 0,2–0,3 prosent pr. år i perioden 1990–97.

Det synes å være flere årsaker til at dette arbeidet ikke gav særlige resultater. Selv om det kan ha sammenheng med forhold utenfor etatene, viser undersøkelsen også at arbeidet ble lavt prioritert i arbeidsmarkedsetaten, og at samarbeidet mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten ikke fungerte etter intensjonene.

3 DEPARTEMENTENES KOMMENTARER

3.1 Sosial- og helsedepartementets kommentarer

Sosial- og helsedepartementet har i sine kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse uttalt at de mest effektive måtene å forebygge uførepensjonering på, vil være tiltak for å forebygge sykefravær og å foreta en aktiv oppfølging av sykmeldte. Departementet anfører at det i de siste årene har fokusert på dette, og viser i den forbindelse til arbeidet i Sandman-utvalget (NOU 2000:27).

Etter departementets mening har samarbeidet mellom trygdeetaten og Aetat utviklet seg meget positivt. Ifølge departementet foregår det nå et konstruktivt samarbeid på alle nivåer i etatene, noe som blant annet betyr bedre forutsetninger for å ivareta arbeidslinja gjennom yrkesrettede tiltak før uførepensjonering.

Departementet vil likevel framheve at mulighetene for å lykkes i dette arbeidet i stor grad er avhengig av arbeidslivets vilje og evne til å ansette yrkeshemmede, og av den enkelte yrkeshemmedes motivasjon og forutsetninger.

Yrkesrettet attføring før uførepensjonering

Andel uførepensjonister med forsøkt attføring

Departementet viser til at kravet til attføring nå er skjerpet og konkretisert. Ifølge departementet anses det imidlertid både som vanskelig og lite hensiktsmessig å sette kvantitative mål for attføringsforsøk. Departementet anfører at det primært er arbeidsmulighetene etter avsluttet attføring som er avgjørende. Trygdeetaten og Aetat har nå harmonisert sine mål og prioriteringer, og etatene vil i samarbeid gå vide-

re i konkretiseringen av resultatmål på dette området.

Psykiske lidelser

Ifølge departementet har ikke Rikstrygdeverket foretatt noen systematisk registrering av tilfeller hvor manglende tiltaksplasser er til hinder for yrkesrettet attføring for personer med psykiske lidelser, og direktoratet kan derfor ikke konkretisere og dokumentere en eventuell mangel.

Arbeid med bistand er ifølge departementet tiltak som ofte vil være egnet for denne gruppen. Departementet mener imidlertid det er en realitet at det til nå har vært begrensede midler i forhold til dette og lignende tiltak, slik at det er lange ventelister for å komme inn på tiltakene. Etter departementets oppfatning må mangelen på tiltak ses i sammenheng med at det for personer med psykiske lidelser er et generelt misforhold mellom behov og helsetjenestens tilbud.

For å bedre disse forholdene har departementet lagt fram Opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006, jf. St.prp. nr. 63 (1997–98) og Innst. S. nr. 222 (1997–98). I planen er 186 mill. kroner forutsatt å gå til styrking av Aetats tilbud til denne gruppen. Siktemålet er at 4 000 flere skal få hjelp sammenliknet med tilbudet i 1998.

Aktive tiltak i sykmeldingsperioden

Departementet vil i tråd med Sandman-utvalgets rapport legge til grunn at arbeidsplassen skal være den sentrale arena for forebygging av sykefravær. Det må avklares tidlig i sykmeldingsfasen om det er behov for bedriftsintern attføring eller attføring til annet arbeid. For at det skjerpede attføringskravet og reaktivisering av uførepensjonister skal lykkes, er det videre en forutsetning at arbeidsgiver vil beholde eller ta imot en som er attført. Dette forutsetter egnede tiltak både i trygdeetatens og Aetats regi. I den forbindelse må former for lønnskudd vurderes.

I arbeidet med oppfølgingen av Sandman-utvalgets rapport er det lagt opp til et utstrakt samarbeid med alle berørte parter i arbeidslivet og mellom etatene.

Resultater av skjerpet attføring

Innskjerpingen av kravet om at hensiktsmessig attføring skal være forsøkt, som ble gjort gjeldende fra andre halvår 2000, har ifølge departementet ført til at antallet krav om uførepensjon er redusert. Ifølge departementet tyder dette på at flere blir henvist til attføring i stedet for å sette fram krav om uførepensjon. Det har også funnet sted en økning i avslagsprosenten for krav om uførepensjon, som ifølge departementet tyder på at flere blir avvist fordi attføring ikke er forsøkt i tilstrekkelig grad. Ifølge departementet økte antallet krav om yrkesrettet attføring i den

forutgående 12-månedersperioden fra 20 534 per mai 1999 til 28 826 per mai 2001.

Saksbehandlingen

Dokumentasjon for vurdering av attføringsvilkåret

Departementet er enig i at det ikke er tilfredsstillende at vurderingen av attføringsvilkåret ikke er skriftlig dokumentert i 25 prosent av innstillingene i de uførepensjonssakene Riksrevisjonen har gjennomgått, men viser til at dette ikke nødvendigvis betyr at attføringsvilkåret ikke har vært vurdert.

Rikstrygdeverket har iverksatt flere tiltak for å bedre kvaliteten på dette området. Fra 2000 er det i trygdeetaten innført et oppfølgingsnotat, en strukturert elektronisk saksbehandlingsblankett og en nasjonal kvalitetsstandard for uførepensjon som omfatter alle sidene ved behandlingen av en uførepensjonssak.

Utvikling av metoder for funksjonsvurdering av yrkeshemmede

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig å utarbeide konkrete funksjonsvurderinger, og viser til at også Sandman-utvalget har pekt på at funksjonsevnen ofte vil være et bedre mål enn diagnose når arbeidsevnen skal vurderes. I forbindelse med oppfølgingen av innstillingen har departementet bedt Norges forskningsråd ta ansvaret for et prosjekt med sikte på å utarbeide et helhetlig opplegg for bruk av funksjon som vurderingsgrunnlag for tilståelse av tiltak og ytelser. Trygdeetaten har for sin del tatt i bruk en mer funksjonsorientert legerklæring som brukes fra sykepengene til uførepensjon, og iverksatt et prosjekt hvor det skal utvikles funksjonsskjemaer til trygdens formål.

Samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat

Etter departementets oppfatning har samhandlingen mellom etatene utviklet seg positivt. Departementet viser i denne forbindelse til den harmoniseringsavtalen som er inngått mellom etatene. Avtalen og forslagene i St.prp. nr. 61 (1999–2000) om reaktivisering av uførepensjonister og innskjerping av attføringsvilkåret for å få uførepensjon, er fulgt opp av et tett samarbeid mellom direktoratene.

Departementet vil bemerke at trygdeetaten og Aetat har ulike roller. I enkeltsituasjoner vil medarbeidere i Aetat mene at de får henvist søkere som ikke er egnet for attføringstiltak, mens medarbeidere i trygdeetaten på sin side kan ha en opplevelse av at attføring ikke er forsøkt i tilstrekkelig grad. Et større samsvar når det gjelder spørsmålet om i hvilke tilfeller attføring er hensiktsmessig, er et forhold som begge etatene er svært opptatt av. Det ligger i etatenes ansvar, oppgaver og kompetanse at de kan ha ulik vurdering her. Fordi det primært er Aetat som

må vurdere arbeidsmuligheten konkret for det enkelte tilfellet, kan det ifølge departementet synes naturlig at det er denne etaten som ser flest vanskeligheter med å lykkes. Innføring av ny saksbehandlingsblankett og nasjonal kvalitetsstandard vil ifølge departementet sikre dokumentasjon av alle sider ved saksbehandlingen, og vil kunne danne grunnlag for statistikk på området.

Endringer etter Velferdsmeldingen

Departementet er enig i at det ikke synes å ha vært informert godt nok om ordningen om rett til uførepensjon i inntil tre år etter at man har tatt arbeid, og forsøksordningen med uføregrader lavere enn 50 prosent. Ifølge departementet skal Rikstrygdeverket derfor bedre etatens informasjon til uførepensjonister generelt om mulighetene for å kombinere arbeid og pensjon. Dette skal gjøres i sammenheng med det pågående arbeidet med reaktivisering av uførepensjonister.

Reaktivisering av uførepensjonister

Departementet opplyser at lovendringen om reaktivisering ble oppfattet som en svært vanskelig oppgave både av trygdeetaten og ikke minst av arbeidsmarkedsetaten, som ifølge departementet prioriterte andre grupper på dette tidspunktet. Departementet mener det er atskillig bedre forutsetninger for å lykkes med dette arbeidet i dag. Ifølge departementet er situasjonen på arbeidsmarkedet bedre, og trygdeetaten har et bedre forankret samarbeid med Aetat.

Arbeidet skal foregå i alle fylker i samsvar med fylkesvise samarbeidsavtaler mellom etatene, og den innledende avklaringsfasen startet i 1. halvår 2001. Det er etablert et forsøk med nettverksprosjekter for uførepensjonister i fire fylker. Prosjektene har fokus på brukermedvirkning, selvutvikling og nettverksperspektiv.

Konklusjon

Departementet uttaler avslutningsvis at det har forståelse for Riksrevisjonens spørsmål og deler bekymringen for utviklingen på uføre- og attføringsområdet. Det er forhold som departementet har vært og er løpende opptatt av, og som gis høy prioritet. Departementet peker på at ulike tiltak er iverksatt i trygdeetaten, at samarbeidet med Aetat er bedre tilrettelagt, og at oppfølgingen av Sandman-utvalget er et prioritert område.

Ifølge departementet er mulighetene for å lykkes i dette arbeidet i stor grad avhengig av arbeidslivets evne og vilje til å ansette yrkeshemmede, og av den enkelte yrkeshemmedes motivasjon og forutsetninger. Tiltak på dette området blir en viktig del av oppfølgingen av Sandman-utvalgets rapport.

3.2 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i sine kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse understreket at utstøting fra arbeidslivet i løpet av de siste årene har blitt et omfattende problem. Utstøtingen skaper vanskeligheter både ved at knappheten på arbeidskraft øker, utgiftene til sykepenger og uførepensjon stiger og den enkelte påføres et velferdstap. Mer bruk av yrkesrettet attføring er ifølge departementet bare ett av flere tiltak som kan dempe eller redusere utstøtingen.

Departementet vil bemerke at det er Aetatens samlede innsats overfor alle registrerte yrkeshemmede som har som mål å hindre utstøting og uførepensjonering. Departementet er kritisk til at Riksrevisjonens undersøkelse innsnevrer målgruppen for yrkesrettet attføring til utelukkende å omfatte personer som har mottatt attføringspenger, det vil si en målgruppe som bare utgjør i underkant av 60 prosent av alle yrkeshemmede. Etter departementets vurdering svekker dette muligheten for blant annet å komme fram til riktige tall når det gjelder å beregne andelen som har prøvd attføring før uførepensjon blir innvilget.

Hvis mange flere enn i dag hadde gjennomført yrkesrettet attføring, men likevel endte opp som uførepensjonister, kunne det etter departementets oppfatning reises spørsmål om Aetat hadde brukt ressurser på personer uten attføringspotensiale. Attførings tiltak skal settes inn der det er hensiktsmessig og nødvendig, og skal ikke være en «ekstrarunde» i forbindelse med søknadsbehandlingen om uførepensjon hvis utsiktene til jobb ikke er til stede.

Departementet opprettholder sine tidligere merknader om bruken av intervjumateriale i Riksrevisjonens undersøkelse. Der det i Riksrevisjonens rapport har framkommet ulike oppfatninger om et saksforhold fra berørte offentlige etater, og det ellers mangler dokumentasjon, mener departementet at konklusjonene vil hvile på et usikkert grunnlag.

Yrkesrettet attføring før uførepensjonering – spørsmål om prioritering

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det gikk for lang tid fra uføretallene begynte å vokse i 1997 til det gikk ut klare signaler fra Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet om at flere skulle prøves på attføring. Det skjedde i forbindelse med behandlingen av revidert budsjett for 2000.

Selv om det ifølge departementet byr på problemer å fastsette konkrete resultatmål for attføringsinnsatsen på dette området, burde utviklingen i bruken av attføring ved søknad om uførepensjon vært fulgt bedre opp. Det tok også uforholdsmessig lang tid for direktoratene å komme fram til enighet om felles mål og prioriteringer. Dette er nå på plass, og

departementet mener at samhandlingen mellom de to etatene har utviklet seg positivt.

Departementet peker på at folketrygdloven legger opp til at det er trygdeetatens ansvar å sikre at vilkårene i forbindelse med innvilgelse av uførepensjon er oppfylt. Det er derfor trygdeetatens ansvar å overføre relevante saker til Aetat for vurdering av om attføring er hensiktsmessig og nødvendig. Departementet mener at det i Riksrevisjonens rapport ikke er dokumentert at Aetat ikke har prioritert innsatsen for yrkeshemmede som er overført til Aetat, eller at tilbudet de har mottatt i Aetat har vært mangelfullt.

Andelen som har prøvd attføring før innvilgelse av uførepensjon

Departementet er enig i at andelen som har forsøkt attføring, virker lav, men vil peke på at departementet mangler grunnlag for å konstatere hvor et realistisk nivå for utprøving bør ligge. Departementet viser videre til at tallgrunnlaget for beregningene av andelen som har prøvd attføring, er usikkert, fordi det bare inkluderer personer som har mottatt attføringspenger under attføringen.

Departementet vil framholde at det mangler kunnskap om hvorfor andelen som har prøvd attføring, har vært synkende de siste årene. Departementet mener at en forklaring på dette kan være at grunnlaget for å innvilge attføring faktisk ikke har vært til stede i flere saker. Ifølge departementet har nedgangen fra 1996 til 1999 vært beskjeden og kan neppe forklare særlig mye av veksten i tallet på nye uførepensjonister. Et sterkt fokus på attføringsandelen i rapportens vurderingsdel kan ifølge departementet være egnet til å undervurdere betydningen av hvordan eksterne forhold har påvirket veksten i antall uføre. Departementet mener det er uheldig å koble nedgangen i andelen som er forsøkt attført, utelukkende til lav prioritering av disse sakene.

Departementet har gitt klare signaler til Aetat Arbeidsdirektoratet om å prøve flere på attføring, både gjennom tildelingsbrevet for 2. halvår 2000 og i tildelingsbrevet for 2001. Departementet mener det er viktig å få snudd tendensen til at andelen som prøver attføring går ned blant nye uførepensjonister. Departementet har lagt vekt på at økt utprøving må gjennomføres selv om det er meget vanskelig å forutse hva som vil være et optimalt utprøvningsnivå, og selv om det er umulig med sikkerhet å vite hvilken effekt økt attføringsinnsats vil ha på tilgangen av uførepensjonister.

Attføringstilbudet for personer med psykiske lidelser

Departementet er helt enig i utfordringene som ligger i å få fram egnede tiltaksplasser for den økende gruppen av yrkeshemmede med psykiske lidelser. Departementet slutter seg også til vurderingen i rap-

porten om at en stadig bør ha øye for om det er behov for et utvidet tilbud til denne gruppen i forhold til tilbudet som Aetat i dag kan gi. Departementet viser i den forbindelse til opptrappingsplanen for psykisk helse 1999–2006, som Aetat ifølge departementet har fulgt opp innenfor rammene av de årlige bevilgningene. Ifølge departementet har det vært en økning i tiltakstilbudet for denne gruppen de siste årene.

Personer med psykiske lidelser er ifølge departementet en gruppe som det kan være vanskelig å finne et egnet tilbud til, og noen av tiltakene som er best tilpasset gruppen, kan enkelte steder i landet være for lite utbygd, som for eksempel Arbeid med bistand. Departementet viser imidlertid til at det har skjedd en årlig opptrapping av tiltaksplassene i Arbeid med bistand.

Samarbeidet mellom trygdeetaten og Aetat

Departementet viser til at det legges vekt på de samme momentene ved trygdeetatens vurdering av inntektsevnen eller om muligheten til valg av yrke eller arbeidsplass er nedsatt (folketrygdloven § 11-5), og ved Aetats vurdering av om det er nødvendig og hensiktsmessig med tiltak for at medlemmet skal settes i stand til å kunne ta seg høvelig arbeid (folketrygdloven § 11-6). Forskjellen mellom etatenes vurderinger er at trygdeetaten skal foreta en generell vurdering av om inntektsevnen er nedsatt, mens Aetat skal vurdere om gjennomføring av attførings tiltak vil kunne sette det enkelte medlem i stand til å kunne ta seg høvelig arbeid. Det kan ifølge departementet derfor oppstå situasjoner hvor et medlem oppfyller vilkårene i § 11-5, men ikke vilkårene i § 11-6. Krav om yrkesrettet attføring vil i slike tilfeller bli avslått. Departementet mener at dette ikke nødvendigvis skyldes at etatene har ulik forståelse av når attføring bør prøves, men at etatene vurderer ulike vilkår i forbindelse med kravet. Departementet kan ikke se at en oversikt over hvor mange saker som tilbakeføres fra Aetat til trygdeetaten av helsemessige årsaker, kan gi noen indikasjon på hvor godt samarbeidet mellom etatene er.

Dimensjoneringen av tiltaksplasser i Aetat

Departementet uttaler at mangel på tiltaksplasser i dag kan bli et problem på bakgrunn av den økte tilstrømmingen av yrkeshemmede som har skjedd, særlig det siste året. Departementet mener derfor at det er viktig å få avklart hvor mange nye tiltaksplasser det er behov for.

Arbeidsmarkedsetatens arbeid med reaktivisering av uførepensjonister

Departementet vil ikke imøtegå Riksrevisjonens vurdering av at dette arbeidet ble lavt prioritert i arbeidsmarkedsetaten, men understreker at reaktiviseringsinnsatsen generelt var meget beskjeden i denne perioden.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Andelen nye uførepensjonister som hadde prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjon ble tilstått, var i 1999 på 15,4 prosent, og denne andelen har i flere år vært synkende. Riksrevisjonen vurderer det som lite tilfredsstillende at ikke en større andel av de yrkeshemmede som får tilstått uførepensjon, er gitt mulighet til å bedre inntektsevnen gjennom yrkesrettede tiltak. Det vises i denne sammenheng til at Stortinget gjennom behandlingen av Attføringsmeldingen fastla arbeidslinja framfor passiv stønadutbetaling i velferdspolitikken, og at dette skulle oppnås blant annet gjennom økt satsing på yrkesrettet attføring. Etter Riksrevisjonens oppfatning bør ambisjonsnivået på dette området økes vesentlig. Hvis flere får prøve attføring, vil trygdeetaten i neste omgang ha større sikkerhet for at attføring er tilstrekkelig prøvd. Spesielt gjelder dette yrkeshemmede som er motiverte, men hvor Aetat er noe usikker på den yrkeshemmedes muligheter.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil konkrete, omforente og realistiske mål med operasjonaliserte resultatkrav for attføringsarbeidet i de to etatene i sterkere grad sikre at tilstrekkelige ressurser prioriteres mot det samme saksområdet, selv om begge departementene framhever at de ser det som vanskelig å fastsette resultatmål på dette området.

Undersøkelsen viser at trygdeetaten vurderer enkelte personer som for friske til å uførepensjoneres, mens Aetat vurderer de samme som for syke og for lite konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. Ifølge Rikstrygdeverket er det et problem som har vært kjent gjennom lengre tid at det er ulik forståelse av hva som er hensiktsmessig og nødvendig i forhold til at søkeren skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. Riksrevisjonen ser det derfor som positivt at trygdeetaten nå vil registrere omfanget av og begrunnelsen for at saker returneres fra Aetat til trygdeetaten, for derigjennom å kartlegge eventuelle ulikheter i skjønnsutøvelsen mellom etatene. Dermed vil man lettere få fram årsakene til at etatene i en del tilfeller foretar ulike vurderinger.

Opplæringstilbudet for de ansatte i Aetat lokal oppleves som mangelfullt av de fleste kontorene som er intervjuet. Riksrevisjonen antar derfor at det er behov for å iverksette tiltak med sikte på å bedre opplæringstilbudet. Når det gjelder kvaliteten på saksbehandlingen, har Riksrevisjonen merket seg at Rikstrygdeverket for sin del har iverksatt flere tiltak for å bedre denne i trygdeetaten.

Begge de berørte departementene erkjenner at mangel på tiltaksplasser for yrkeshemmede med psykiske lidelser er et problem. Under henvisning til at gruppen med psykiske lidelser i 1999 utgjorde nær halvparten av nye uførepensjonister under 40 år, vil Riksrevisjonen understreke betydningen av at tiltakstilbudet i Aetat bedre blir tilpasset behovet, samtidig som helsetjenestens tilbud styrkes.

Riksrevisjonen vil også peke på at undersøkelsen viser at trygdeetaten i liten grad har nådd målene som ble satt i Velferdsmeldingen om økt bruk av de ulike ordningene med å kombinere arbeid og trygd. Sosial- og helsedepartementet er enig i at det ikke synes å ha vært informert godt nok om ordningen om rett til uførepensjon inntil tre år etter at man har tatt arbeid, og forsøksordningen med uføregrader lavere enn 50 prosent. Riksrevisjonen har merket seg at Rikstrygdeverket derfor skal bedre etatens informasjon til uførepensjonister generelt om muligheten for å kombinere arbeid og pensjon.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i sine bemerkninger stilt seg kritisk til valget av målgruppe og bruken av intervjuer i Riksrevisjonens undersøkelse. Riksrevisjonen viser til at formålet med undersøkelsen blant annet har vært å vurdere etatens arbeid med yrkesrettet attføring før uførepensjon eventuelt blir tilstått. Etter Riksrevisjonens vurdering vil en målgruppe som omfatter alle yrkeshemmede som er overført fra trygdeetaten til Aetat, gi et tilstrekkelig faglig grunnlag for å kunne si noe både om samarbeidet mellom etatene og Aetats arbeid med dette området. Når det gjelder bruken av intervjuer i datainnhenting, vil Riksrevisjonen framheve at det er foretatt et stort antall intervjuer i de berørte etatene, både på sentralt og lokalt nivå. Verifiserte referater fra disse intervjuene er brukt som et supplement til undersøkelsens øvrige datagrunnlag og dokumentasjon.

5 DEPARTEMENTENES SVAR

5.1 Sosial- og helsedepartementets svar

Saken har vært forelagt Sosial- og helsedepartementet som i brev av 21. september 2001 har svart:

«Innledning

Sosial- og helsedepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 6. september 2001 vedlagt utkast til Dokument nr. 3:3 om Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring.

Sosialdepartementet er opptatt av de problemstillingene som Riksrevisjonens undersøkelse avdekker. På alle de undersøkte områdene er det planlagt eller iverksatt kvalitetsforbedrende tiltak. Det vises til vårt brev av 22. juni 2001 hvor departementet har kommentert de problemområdene som er trukket frem i rapporten.

Departementet har følgende merknader til Riksrevisjonens bemerkninger under punkt 4:

Andel uførepensjonister med forsøkt attføring

Riksrevisjonen fremhever at andelen nye uførepensjonister som har forsøkt yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjon ble tilstått var 15,4 prosent, og at denne andelen i flere år har vært synkende. Ut i fra den sterke vekten som er lagt på ar-

beidslinje fremfor passiv stønadsutbetaling, som bl.a. skulle oppnås gjennom økt satsing på yrkesrettet attføring, vurderer Riksrevisjonen det som lite tilfredsstillende at ikke flere er tilbudt yrkesrettede tiltak. Riksrevisjonen mener omforente og realistiske mål for andelen som skal ha forsøkt yrkesrettet attføring, vil sikre at tilstrekkelige midler prioriteres mot det samme saksområdet.

Departementet vil innledningsvis påpeke at det Riksrevisjonen har tatt for seg er andelen som har forsøkt yrkesrettet attføring av de som har søkt uførepensjon. Dersom et attføringsopplegg er vellykket vil vedkommende ikke søke om uførepensjon. Det er de med minst mulighet for tilbakeføring til arbeidslivet, som søker om uførepensjon.

Regjeringen har besluttet å følge opp forslaget fra Sandmanutvalget om en deling av uførepensjonsordningen i en tidsbegrenset uførestønad og en varig uførepensjon. Tidsbegrenset uførestønad skal kunne innvilges når ytterligere behandling, rehabilitering og attføring på søknadstidspunktet ikke ventes å bedre arbeidsevnen, men fremtidig arbeidsevne er usikker. Tilståelse av en slik midlertidig stønad forutsetter et oppfølgingsopplegg fra trygdeetaten i samarbeid med Aetat, rehabiliteringsansvarlig i kommunen og/eller sosialetaten. Etter revurdering kan ytelsen opphøre. En slik midlertidig uførestønad vil sikre at personer som etter innvilgelse får en bedre helsetilstand, igjen vil få tilbud om yrkesrettet attføring.

Departementet vil også nevne at den obligatoriske reaktivering av uførepensjonister som Stortinget har vedtatt, er satt i gang. Ordningen omfatter alle under 50 år som har mottatt uførepensjon per 31. desember 1999 med unntak av personer med alvorlige lidelser. Personer med arbeidsinntekt skal prioriteres. Trygdekontorene har gjennomgått sakene til 62 000 uførepensjonister, og mellom 20 til 30 prosent av disse vil bli kontaktet.

Riksrevisjonen viser til at det blant nye uførepensjonister under 40 år i 1999 kan nær halvparten av pensjonistene henføres til diagnosegruppen psykiske lidelser. Jeg kan her nevne at trygdeetaten nylig har foretatt en undersøkelse om trygdekontorenes oppfølging av langvarig sykmeldte med psykiske lidelser i alderen 25–45 år. Dette er en gruppe som det vil bli fokusert spesielt på i reaktiveringsarbeidet framover.

For å styrke arbeidet med reaktivering av uførepensjonister er det fra 1. september 2001 satt i verk en forsøksordning med gunstigere avkortningsregler for arbeidsinntekt over grunnbeløpet (friinntekten). Hensikten er å gi uførepensjonister større motivasjon til å forsøke seg i arbeide. Med dagens regler vil mange uførepensjonister tape på å arbeide mer. Forsøksordningen er utformet slik at det skal lønne seg for uførepensjonisten å øke inntekten.

Departementet har tidligere gitt uttrykk for at det både er vanskelig og lite hensiktsmessig å knytte re-

sultatkrav til andel av uførepensjonister som har forsøkt attføring uten å lykkes. Vi mener at det er mer hensiktsmessig å beskrive grupper som skal forsøkes yrkesmessig attført. Gruppene vi i første omgang prioriterer er personer under 35 år, eller under 45 år med muskel-/skjelettlidelser eller lettere psykiske lidelser.

Samarbeid mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetat

Riksrevisjonen mener at det er en betydelig utfordring at de respektive departementene og direktoratene synes å ha en ulik forståelse av når attføring skal prøves. Etter vår oppfatning er det forståelig at trygdeetaten kan ønske at attføring blir forsøkt i flere tilfeller enn det arbeidsmarkedsetaten etter sin vurdering finner hensiktsmessig. Vi foretar nå en nærmere seleksjon av ulike grupper i samarbeid med Aetat. Den foretatte harmoniseringen av mål og prioriteringer har ellers medvirket til større samsvar på dette området.

Trygdeetaten skal nå registrere omfanget av og begrunnelsen for at saker returneres fra Aetat til trygdeetat. Derved vil man kunne få frem årsakene til at etatene i en del tilfeller foretar ulike vurderinger.

Saksbehandlingen

Slik Riksrevisjonen peker på har Rikstrygdeverket iverksatt flere tiltak for å bedre kvaliteten på saksbehandlingen. Det er bl.a. innført en nasjonal kvalitetsstandard for uførepensjon som omfatter alle sidene ved behandlingen av en uførepensjonssak.

Endringer etter Velferdsmeldingen

Etter Riksrevisjonens vurdering er endringene etter Velferdsmeldingen ikke så godt kjent blant uførepensjonistene som ønskelig. Dette gjelder særlig ordningen om rett til å beholde pensjonen i inntil tre år etter at vedkommende har tatt arbeid, og forsøksordningen med uføregrader lavere enn 50 prosent.

Rikstrygdeverket har nå satt i verk tiltak for å bedre etatens generelle informasjon om muligheten til å kombinere arbeid og trygd. Videre vil alle uførepensjonister som omfattes av reaktiviseringsprosjektet uansett få informasjon om mulighetene i forhold til å kombinere arbeid og trygd.

Avsluttende bemerkninger

Departementet deler Riksrevisjonens bekymring for utviklingen på uføre- og attføringsområdet. Dette er forhold som departementet er løpende opptatt av. Viktige tiltak er satt i gang for å hjelpe potensielle uførepensjonister og personer som er tilstått uførepensjon til å utnytte den arbeidsevne som er i behold. Samarbeidet med arbeidsmarkedsetaten er nå bedre tilrettelagt og oppfølgingen av Sandmanutvalget er et prioritert område.»

5.2 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet som i brev av 26. september 2001 har svart:

«Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser til brev fra Riksrevisjonen av 6.9.2001 vedlagt utkast til Dokument nr. 3:3 om Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring.

Departementet viser til tidligere korrespondanse i saken i form av brev til Riksrevisjonen av 30.3.2001 og 22.6.2001 med departementets merknader til såvel sakens fakta som Riksrevisjonens metodiske tilnærming.

Departementet vil på generelt grunnlag bemerke at utstøting fra arbeidslivet har mange og sammensatte årsaker. Sandmanutvalget peker på mange forhold som kan forklare økt sykefravær og uføretilgang. Det kan være endringer i befolkningens alderssammensetning, forhold på arbeidsplassen, arbeidsmarkedsforshold, endringer i helsemessige forhold, endringer i befolkningens behandlingstilbud, endringer i regelverk eller administrativ praksis med mer. Utstøtingens sammensatte årsaker tilsier at tiltak må settes inn på mange områder.

Fokus i Riksrevisjonens undersøkelse er hvordan yrkesrettet attføring har vært brukt i forhold til personer som er innvilget uførepensjon. Departementet finner grunn til å påpeke at dette er bare ett av flere forhold som påvirker utviklingen i tallet på nye uførepensjonister. Det er klart på sin plass å rette søkelyset mot hvordan yrkesrettet attføring fungerer, men i det foreliggende dokument er det viktig å ha for øye at det kun er dette feltet som er undersøkt og ikke andre forhold som også er av betydning for uføretilgangen.

Departementet vil uttale følgende til enkelte av Riksrevisjonens bemerkninger i kapittel 4 i dokumentet.

1 Riksrevisjonens bemerkning om mangel på tiltaksplasser

Riksrevisjonen legger i sin undersøkelse stor vekt på betydningen av at det finnes et tiltaksapparat med nok plasser tilpasset den enkeltes individuelle behov. Departementet slutter seg til at dette er et kjernepunkt i attføringsarbeidet. Departementet vil understreke at det har vært og er en klar utfordring i å utvikle tiltakstilbudet både med hensyn til å sikre mange nok tiltaksplasser samt å finne fram til en tiltakssammensetning som treffer de individuelle behov.

Riksrevisjonen uttrykker i sin undersøkelse bekymring over mangel på tiltaksplasser og at attføringstilbudet ikke er godt nok, spesielt for personer med psykiske lidelser.

Departementet kan ikke se at mangel på tiltaks-

plasser kan forklare nedgangen i andelen uførepensjonister som har prøvd yrkesrettet attføring. Undersøkelsen omfatter årene 1996–1999. I denne perioden lå tallet på yrkeshemmede stabilt rundt 54 000 personer. Antall yrkeshemmede i tiltak var i 1996 noe i overkant av 40 000 personer og steg til 42 600 personer i 1999. Andelen yrkeshemmede i tiltak økte fra 74 til 78 prosent av alle registrerte yrkeshemmede i perioden. Målet for etaten har vært at 75 prosent skal være i tiltak. Andelen yrkeshemmede i vente- og utredningsfaser har gått svakt ned i årene 1996–1999. Det foreligger derfor ingen dokumentasjon på at knapphet på tiltaksplasser kan forklare at attføring er blitt mindre prøvd ved vurdering av uførepensjon.

Tilgangen av nye yrkeshemmede vil til enhver tid gi en sikker indikasjon på behovet for tiltaksplasser. Riksrevisjonens behovsvurderinger bygger på innsamlet intervjumateriale fra trygdeetaten. Andre relevante datakilder er ikke benyttet i undersøkelsen av dette spørsmålet. Det er for eksempel ikke benyttet tall over antall yrkeshemmede sett i forhold til faktisk tiltakskapasitet. Departementet vil på faglig grunnlag advare mot å trekke for store vekslers på intervjumaterialet i en kompleks sammenheng. Vurderingsgrunnlaget i rapporten framstår således som utilstrekkelig.

I tillegg kommer at yrkeshemmede med rettigheter etter kapittel 11 i folketrykkeloven, som er undersøkelsens målgruppe, er sikret rett til attføring gjennom en overslagsbevilgning i trygdebudsjettet (kapittel 2543). I 1999 var det 22 400 personer som deltok på tiltak finansiert over denne bevilgningen, hovedsakelig enten skolegang eller hospitering i offentlig eller privat virksomhet, mens 20 200 personer var i tiltak finansiert over rammebevilgningen i statsbudsjettet (kapittel 1592). Finansieringssystemet for tiltaksplasser er lagt opp slik at det ikke skal oppstå mangel på plasser eller unødig lang ventetid.

Etter 1999 er situasjonen innenfor attføringsområdet vesentlig endret. Tilstrømmingen av nye yrkeshemmede har økt kraftig i 2000 og 2001. Økningen skyldes bl.a. signalene til trygdeetat og Aetat om å prøve flere på attføring før uførepensjon vurderes. I forhold til situasjonen i 1999, er nesten hele økningen i tallet på yrkeshemmede kommet på tiltak finansiert gjennom overslagsbevilgningen på trygdebudsjettet (kapittel 2543). I første halvår 2001 deltok 26 500 personer på tiltak under kapittel 2543, mens 21 200 personer deltok på tiltak under kapittel 1592. Tiltaksplasser særskilt tilpasset yrkeshemmede med stort bistandsbehov blir i første rekke finansiert under kapittel 1592. For å imøtekomme de individuelle behov blant alle yrkeshemmede er det derfor viktig å fortsette å bygge ut tiltak under dette budsjettkapitlet. Av denne grunn legges det nå også opp til å trappe opp tiltaksinnsatsen under kapittel 1592 ytterligere.

I forbindelse med opptrappingsplanen for psy-

kisk helse (1999–2006) har det skjedd en vekst i tallet på tiltaksplasser for denne gruppen fra og med 1999. Utbygging av tiltaksplasser har spesielt skjedd innenfor tiltak som er rettet mot yrkeshemmede med stort bistandsbehov. Dette er som nevnt rammefinansierte tiltak. Som en følge av opptrappingsplanen, har tiltaksbruken blant personer med psykiske lidelser økt mer enn blant yrkeshemmede ellers.

2 Riksrevisjonens bemerkning om arbeidsdelingen mellom trygdeetat og Aetat

Departementet vil bemerke at Aetat og trygdeetaten har ulike roller ved vurderingen av om en søker skal innvilges yrkesrettet attføring. Trygdeetaten skal foreta en generell vurdering av om inntektsevnen er nedsatt, mens Aetat skal vurdere om søkeren vil kunne settes i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid ved å gjennomføre attføringstiltak.

Vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige i forhold til at søkeren skal bli satt i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid, jf. folketrykkeloven § 11-6 blir dermed kun foretatt av Aetat. Da trygdeetaten ikke foretar en slik vurdering, kan departementet ikke se at det skulle kunne oppstå problemer med hensyn til ulik forståelse av hva som er nødvendig og hensiktsmessig i forhold til at søkeren skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid.

3 Riksrevisjonens bemerkning om å innføre nye resultatkrav for attføringsarbeidet

Departementet vil være forsiktig med å knytte resultatkrav til andelen uførepensjonister som har forsøkt attføring uten å lykkes. Det foreligger ingen holdpunkter for hva som vil være et ønsket resultat med hensyn til hvor ofte attføring bør prøves for personer som seinere innvilges uførepensjon. Det er neppe et hensiktsmessig mål å øke andelen yrkeshemmede som går fra yrkesrettet attføring til uførepensjon. Det kan føre til at det brukes uforholdsmessig mye ressurser på personer uten attføringspotensiale. Målet for attføring er tilbakevending til arbeidslivet. Derfor bør også resultatkravene knyttes til overgang til jobb.

Departementet er innstilt på å etablere rapporteringsrutiner i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet som kan sikre tett oppfølging av etatenes innsats på området.

4 Avsluttende bemerkninger

Utstøting fra arbeidslivet er i løpet av de siste årene blitt et omfattende problem, for samfunnet såvel som for den enkelte. Departementet ser alvorlig på de problemstillingene som Riksrevisjonens undersøkelse reiser. Det er nødvendig med en løpende vurdering av virkemidlene som kan bringe folk som har falt ut av arbeidslivet tilbake i jobb.

Det arbeides med forbedringer på ulike områder. Tiltaksstrukturen er gjennomgått med sikte på forenkling og bedre tilpasning til brukernes behov. Tiltaksplasser rettet mot yrkeshemmede med stort bistandsbehov blir prioritert. Samarbeidet mellom trygdeetat og Aetat er styrket og bygger nå på felles mål og prioriteringer. I Aetat drives et løpende forsøks- og utviklingsarbeid for å gi ulike grupper av yrkeshemmede et bedre tilbud.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at begge fagdepartementene erkjenner at økt uførepensjonering og utstøting fra arbeidslivet over tid har blitt et stadig større problem både for den enkelte og for samfunnet under ett.

Begge departementene har også framhevet at en rekke tiltak av ulik art er iverksatt de senere årene for å styrke innsatsen på området. Riksrevisjonen har merket seg at Sosial- og helsedepartementet i sin uttalelse har bebudet nye, konkrete tiltak som vil kunne bidra til å snu utviklingen på uførepensjonsområdet.

Etter Riksrevisjonens vurdering synes Arbeids- og administrasjonsdepartementet i mindre grad å være villig til å erkjenne at den lave bruken av yr-

kesrettet attføring er et problem i forhold til den høye tilgangen av uførepensjonister. Riksrevisjonen er ikke enig med dette departementet i at resultatkravene utelukkende bør knyttes til overgang til arbeid. Slike resultatkrav alene vil kunne virke prioritetsvridende i forhold til hvilke personer som får tilbud om yrkesrettet attføring, ved at personer med mer usikre forutsetninger for å lykkes ikke kommer inn på tiltaket. Riksrevisjonen mener at et slikt resultatkrav heller ikke er godt egnet for å ivareta folketrygdlovens bestemmelser om at det er et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen eller arbeidsevnen.

Etter Riksrevisjonens vurdering bør ambisjonsnivået økes ytterligere, spesielt i forhold til personer der det ikke er åpenbare grunner til at attføring ikke er hensiktsmessig. Det vises i denne sammenheng til at kun 15,4 prosent av de nye uførepensjonistene i 1999 hadde prøvd yrkesrettet attføring i løpet av de siste tre årene før uførepensjon ble tilstått, og at denne andelen hadde sunket til 14,2 prosent i 2000, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Folketrygden. Det er samtidig en relativt liten andel som har forsøkt andre tiltak som bedriftsintern attføring eller aktiv sykmelding i denne treårsperioden.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Uførepensjon og yrkesrettet attføring

Innhold

	Side
Sammendrag	15
1 Innledning	17
1.1 Bakgrunn	17
1.2 Formål og problemstillinger	17
2 Metoder og gjennomføring	18
3 Revisjonskriterier	20
3.1 Innledning	20
3.2 Yrkesrettet attføring	20
3.3 Endringer etter Velferdsmeldingen	24
3.4 Reaktivisering	25
4 Faktagrunnlag	27
4.1 Uførepensjon og attføring	27
4.1.1 Utviklingen i antallet uførepensjonister	27
4.1.2 Uførepensjonister etter alder og diagnosegrupper	29
4.1.3 Yrkesrettet attføring før uførepensjonering	32
4.1.4 Behandling av krav om uførepensjon	39
4.1.5 Samarbeidet mellom trygdeetaten og Aetat	43
4.1.6 Aetat lokals arbeid med yrkesrettet attføring	51
4.2 Endringer etter Velferdsmeldingen	54
4.2.1 Informasjon til uførepensjonistene om ordningene	54
4.2.2 Utvidelsen av «frysperioden» fra ett til tre år	55
4.2.3 Forsøksordningen med innvilgelse av mindre enn 50 prosent uførepensjon	55
4.2.4 Friinntektsgrensen som er hevet fra et halvt til et helt grunnbeløp	55
4.3 Reaktivisering av uførepensjonister	56
4.3.1 Resultater av etterprøvingssystemet	57
4.3.2 Status med hensyn til reaktivisering	58
5 Vurderinger	60
5.1 Uførepensjon og attføring	60
5.2 Endringer etter Velferdsmeldingen	62
5.3 Reaktivisering av uførepensjonister	63

Sammendrag

I perioden fra 1993 til og med 2000 har det vært en vedvarende økning i antallet uførepensjonister. Ved utløpet av 2000 var det 279 573 uførepensjonister. Det vil si at nærmere 10 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år da var uførepensjonert. Ifølge Finansdepartementet er utgiftsutviklingen i uførepensjonsordningen for tiden blant de største statsfinansielle utfordringene.

Stortingets behandling av Attføringsmeldingen fastla arbeidslinja framfor passiv stønadsubbetaling i velferdspolitikken, spesielt for å hindre unødige utstøting og utestenging av utsatte grupper fra arbeidslivet, jf. Innst. S. nr. 11 (1992–93). Dette skulle oppnås blant annet gjennom en økt satsing på yrkesrettet attføring, som arbeidsmarkedsetaten fra 1. januar 1994 fikk et samlet ansvar for. Trygdekontoret skulle vurdere om de medisinske inngangsvilkårene for rett til yrkesrettet attføring var oppfylt, og deretter overføre aktuelle saker til arbeidskontoret. For å stimulere uførepensjonister til å prøve seg i arbeidslivet, ble det som en følge av Attføringsmeldingen også besluttet å etablere et etterprøvingssystem som skulle gi uførepensjonister en reell mulighet for tilbakeføring til arbeidslivet.

Formålet med denne undersøkelsen er å vurdere effektiviteten i trygdeetatens og Aetats arbeid med yrkesrettet attføring før uførepensjon eventuelt blir tilstått, vurdere samarbeidet mellom etatene i denne forbindelse, og vurdere etatenes arbeid med reaktivisering av uførepensjonister.

For alle aldersgrupper til og med 64 år var det forholdsvis flere nye uførepensjonister i 1999 enn i 1993. For aldersgruppene under 44 år var det dobbelt så mange som ble uførepensjonert i 1999 som i 1993, sett i forhold til antallet ikke-uføre i de samme aldersgruppene. Beregninger viser at det for befolkningen under ett nå er mer sannsynlig at man blir uførepensjonert (helt eller delvis) enn at man når folketrygdens alderspensjon.

Andelen blant de nye uførepensjonistene som har prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjon ble tilstått, var i 1999 på 15,4 prosent. Andelen er lav, sett i forhold til at det er et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen og arbeidsevnen. Det er heller ikke tilfredsstillende at denne andelen i flere år har vært synkende til tross for at yrkesrettet attføring i mange år har vært høyt prioritert av Storting og regjering. Det er et spørsmål om trygdeetatens og Aetat i tilstrekkelig grad har prioritert disse sentrale måle-

ne knyttet til arbeidslinja i velferdspolitikken, selv om etatene har framhevet at det kan være begrensninger blant annet i forhold til den enkelte yrkeshemmedes motivasjon og innsats for å fortsette i arbeidslivet. Det må dessuten kunne forventes at de departementene og etatene som forvalter ordningene, skaffer et bedre grunnlag for å kunne prioritere ressurser til området og kunne vurdere effekten av det arbeidet som utføres.

Det gir grunnlag for bekymring at nedgangen når det gjelder prøvd yrkesrettet attføring, er størst blant de som er yngst når de blir uførepensjonister. Utgiftene for samfunnet vil over år bli betydelige når mennesker blir uførepensjonert i ung alder, og Riksrevisjonen mener derfor at trygdeetatens og Aetat bør strekke seg langt for å finne fram til attføringstiltak som er egnet for å hindre utstøting og utestenging av denne gruppen fra arbeidslivet. Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket mener at attføringstilbudet ikke er godt nok for personer med psykiske lidelser, som utgjør nær halvparten av de nye uførepensjonistene under 40 år. Riksrevisjonen viser til at dette i stor grad vil kunne ramme unge mennesker, og mener det bør undersøkes nærmere om og i hvilket omfang mangel på egnede tiltaksplasser er til hinder for attføring av personer med slike lidelser.

Når det gjelder forhold som kan bidra til å forklare den lave attføringsandelen blant nye uførepensjonister, viser undersøkelsen at det kan stilles spørsmål ved enkelte sider av saksbehandlingen i etatene, blant annet når det gjelder tidspunktet for overføringen mellom etatene og vurderingen av attføringsvilkåret i forbindelse med søknader om uførepensjon. I hele 25 prosent av de sakene som er gjennomgått i trygdeetatens, er vurderingen av attføringsvilkåret ikke skriftlig dokumentert i innstillingene. Det kan også stilles spørsmål ved kvaliteten på funksjonsbeskrivelsene fra legene. Både trygdeetatens og Aetat framhever legenes vektlegging av de medisinske forholdene framfor de yrkeshemmedes funksjonsevne, til tross for at kartleggingen av funksjonsnivå vil være helt sentral for å kunne vurdere den yrkeshemmedes evne til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid. Det er videre et spørsmål om opplæring prioriteres i sterk nok grad av de ulike nivåene i Aetat ut fra de signalene som undersøkelsen dokumenterer. Det bør dessuten løpende vurderes om arbeidsgiverne har tilstrekkelige incentiver for å beholde og ta inn yrkeshemmet arbeidskraft, og om oppfølgingen av arbeidsgiverne og den yrkeshemmede er tilstrekkelig vektlagt fra etatenes side.

Undersøkelsen viser videre at samarbeidet mellom de to etatene fortsatt er en betydelig utfordring i attføringsarbeidet. Trygdeetaten vurderer enkelte som for friske til å uførepensjoneres, mens Aetat vurderer de samme som for syke og for lite konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. Både hensynet til samfunnsøkonomien og de yrkeshemmede tilsier at arbeidet med å bedre samarbeidet mellom etatene nå gis økt prioritet. Under henvisning til at attføringsreformen ble gjennomført i 1994, og at det i årene etter reformen har vært en vedvarende økning i antallet uførepensjonister og en reduksjon i andelen blant nye uførepensjonister som har prøvd attføring, synes det å ha tatt uforholdsmessig lang tid å komme fram til enighet om felles mål og prioriteringer i etatene samt skjerpede og felles signaler om å prøve flere på attføring.

Rikstrygdeverket mener at behovet for tiltaksplasser er større enn det antallet plasser som i dag kan tilbys, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at det er nødvendig å vurdere behovet

for tiltaksplasser på nytt. Det er klart uheldig dersom tiltaksapparatet ikke er dimensjonert i forhold til behovet, og det er derfor viktig å få avklart om mangel på tiltaksplasser er et reelt problem i arbeidet med yrkesrettet attføring.

Undersøkelsen viser at de ulike ordningene med å kombinere trygd og arbeid benyttes i begrenset grad. Spesielt synes målene for «frysordningen» og forsøksordningen med en uføregrad på under 50 prosent i liten grad å være nådd. En av årsakene til dette synes å være at disse ordningene ikke er godt nok kjent blant uførepensjonistene. Rikstrygdeverket bør derfor iverksette nødvendige tiltak for å bedre uførepensjonistenes kunnskaper om ordningene.

Reaktiviseringsarbeidet som pågikk i perioden 1994–96, gav svært beskjedne resultater. Undersøkelsen viser at arbeidet ble lavt prioritert i arbeidsmarkedsetaten, og at samarbeidet mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten ikke fungerte etter intensjonene.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Antallet uførepensjonister har de senere årene vært økende. Ved utløpet av 2000 var det 279 573 uførepensjonister, det vil si 9,9 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år. Dette var en økning på 3,6 prosent fra året før. I 2000 utgjorde utgiftene over statsbudsjettet til uførepensjonsordningen ca. 30 mrd. kroner. Selv om over 70 prosent av de nye uførepensjonistene er over 45 år, øker andelen nye uføre mest i aldersgruppen 18–45 år¹. Uførepensjon er en varig ytelse som innebærer samfunnsmessige kostnader og forpliktelser, og som i de fleste tilfeller påløper inntil alderspensjonering eller død. Finansdepartementet mener at utgiftsutviklingen i uførepensjonsordningen for tiden er blant de største statsfinansielle utfordringene, jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000).

Fram til og med 1992 ble det foretatt flere innstramminger for å begrense økningen i antallet uførepensjonister. I St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføringsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 11 (1992–93), ble satsingen dreid mot å forebygge uførepensjonering gjennom tidlig oppfølging av sykmeldte og satsing på yrkesrettet attføring. For å stimulere uførepensjonister til å prøve seg i arbeidslivet ble det som følge av meldingen også besluttet å etablere et etterprøvingssystem som skulle gi uførepensjonister en reell mulighet for tilbakeføring til arbeidslivet. Som følge av behandlingen av Attføringsmeldingen ble ansvaret for yrkesrettet attføring samlet i arbeidsmarkeds-etaten fra 1. januar 1994. Trygdekontoret skulle vurdere om de medisinske inngangsvilkårene for rett til yrkesrettet attføring var oppfylt, og deretter overføre aktuelle saker til arbeidskontoret som skulle ha det videre ansvaret for planlegging og gjennomføring av hele attføringsprosessen.

I St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 180 (1995–96), ble forebyggings- og etterprøvingselementene fra Attføringsmeldingen videreført. Forebyggingen for å forhindre uførepensjonering skulle fortsatt bestå i tidlig oppfølging av sykmeldte og satsing på yrkesrettet attføring. Det ble lagt vekt på at mange av uførepensjonistene har en restarbeidsevne, og at det derfor er nødvendig med fleksible ordninger, slik at disse skal få mulighet til å prøve seg i arbeid. Forslag som ble fremmet i denne

forbindelse, var blant annet å utvide den perioden uførepensjonisten oppbeholder sine rettigheter under arbeidsforsøk fra ett til tre år («frysperioden»), heve inntektsgrensen (friinntekten) for revurdering av uføregraden og gjøre forsøk med lavere uføregrad enn 50 prosent. Ordningene ble iverksatt fra 1. mai 1997.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen er å vurdere effektiviteten i trygdeetatens og Aetats arbeid med yrkesrettet attføring før uførepensjon eventuelt blir tilstått, vurdere samarbeidet mellom etatene i denne forbindelse, og vurdere etatenes arbeid med reaktivisering av uførepensjonister.

Formålet belyses gjennom følgende problemstillinger:

- I hvilken grad er yrkesrettet attføring vurdert og forsøkt før uførepensjon innvilges?
- Hvordan foregår trygdeetatens og Aetats arbeid med og samarbeid om yrkesrettet attføring?
- Hvilke andre forhold har eventuelt betydning for om slik attføring blir gjennomført?
- I hvilken grad blir endringene etter Velferdsmeldingen (heving av friinntektsgrensen fra et halvt til ett grunnbeløp, en forsøksordning med lavere uføregrad enn 50 prosent, og en utvidelse av den hvilende retten til uførepensjon fra ett til tre år) benyttet, og hvordan fungerer disse ordningene i forhold til å få uførepensjonister tilbake til arbeidslivet?
- I hvilken grad har det blitt drevet systematisk reaktivisering av uførepensjonister, og hva er erfaringene med dette arbeidet?

Undersøkelsen omfatter i hovedsak personer med rettigheter etter folketryktdloven kapittel 11, det vil si yrkeshemmede som har rett til attføringspenger under yrkesrettet attføring. For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at undersøkelsen ikke har som siktemål å presentere opplysninger om Aetats arbeid med yrkesrettet attføring for alle grupper av yrkeshemmede.

¹ Rikstrygdeverkets basisrapport for 1999.

2 Metoder og gjennomføring

Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring har foregått i to faser. I foranalysen ble stortingsdokumenter, styringsdokumenter fra Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket og rapporter fra trygdeetaten gjennomgått. Det ble videre gjennomført intervjuer med representanter for Sosial- og helsedepartementet, Rikstrygdeverket, et fylkestygdekonto, et trygdekonto og et arbeidskonto². Når det gjelder den delen av undersøkelsen som er omtalt i rapportens punkt 4.1.6, ble det høsten 1999 gjennomført intervjuer med Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Aetat Arbeidsdirektoratet, et Aetat lokal og et Aetat arbeidsrådgivning.

Hovedanalysen, som legges fram i denne rapporten, ble gjennomført fra høsten 1999 til våren 2001. Problemstillingene er belyst ved hjelp av en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ metode og ved bruk av ulike datakilder. Undersøkelsen er basert på en gjennomgang av dokumenter, statistikk, saksmapper og intervjuer.

Rapportens revisjonskriterier er to ganger forelagt Sosial- og helsedepartementet, Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet, og er en gang forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet til uttalelse. Utkast til revisjonskriterier for rapportens punkt 4.1.6 er forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Aetat Arbeidsdirektoratet til uttalelse.

Utkast til faktadel ble 2. mars 2001 forelagt Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet. Departementene gav sine kommentarer til faktadelen i brev av 30. mars 2001, mens Aetat Arbeidsdirektoratet uttalte seg til beskrivelsen i brev av 29. mars 2001. Rikstrygdeverkets brev av 28. mars 2001 fulgte som vedlegg til brevet fra Sosial- og helsedepartementet.

Dokumenter

Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet av lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) og følgende stortingsdokumenter:

- St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføringsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 11 (1992–93)
- St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 180 (1995–96)
- St.meld. nr. 21 (1998–99) Ansvar og meistring (Rehabiliteringsmeldingen), jf. Innst. S. nr. 178 (1998–99)
- St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjammingsmeldinga, jf. Innst. S. nr. 222 (1999–2000)
- St.prp. nr. 1 for henholdsvis Folketrygden og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, med tilhørende budsjettinnstillinger
- St.prp. nr. 61 (1999–2000) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000, jf. Innst. S. nr. 220 (1999–2000)
- Ot.prp. nr. 6 (1992–93) Endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover, jf. Innst. O. nr. 42 (1992–93)
- Ot.prp. nr. 58 (1992–93) Endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover (Yrkesrettet attføring), jf. Innst. O. nr. 129 (1992–93)
- Ot.prp. nr. 29 (1995–96) Ny lov om folketrygd (folketrygdloven), jf. Innst. O. nr. 46 (1996–97)
- Ot.prp. nr. 8 (1996–97) Endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Oppfølging av Velferdsmeldingen), jf. Innst. O. nr. 46 (1996–97)

Dokumentanalysen omfatter videre en gjennomgang av følgende dokumenter:

- NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering
- Tildelingsbrev fra Sosial- og helsedepartementet til Rikstrygdeverket
- Tildelingsbrev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Aetat Arbeidsdirektoratet
- Mål- og prioriteringsdokumenter, trygdestatistiske årbøker, basisrapporter og andre rapporter fra Rikstrygdeverket
- Programnotater for Aetat
- Diverse dokumenter mottatt fra berørte departementer og direktorater i forbindelse med intervjuer, så som korrespondanse, notater og rapporter fra andre

Statistikk

Statistikken som er benyttet i undersøkelsen, er i hovedsak hentet fra stortingsdokumenter, trygdestatistiske årbøker og basisrapporter fra Rikstrygdeverket. Så langt det har vært hensiktsmessig, er det også be-

² Arbeids- og administrasjonsdepartementet fastsatte våren 2000 «Aetat» som nytt eggenavn for arbeidsmarkedsetaten. I rapporten er arbeidsmarkedsetaten, Arbeidsdirektoratet og arbeidskonto brukt som navn på organisatoriske enheter i 1999 og tidligere. Fra og med 2000 er de nye, offisielle navnene benyttet, det vil si Aetat, Aetat Arbeidsdirektoratet, Aetat lokal, og så videre.

nyttet statistikk fra Aetat. I forbindelse med yrkesrettet attføring og andre aktive tiltak er det innhentet egen statistikk fra Rikstrygdeverket.

Saksgjennomgang

Det er foretatt en gjennomgang av 378 saker hvor uførepensjon ble tilstått i 1998. Utvalget omfatter personer yngre enn 50 år³. Sakene ble innhentet fra 36 tilfeldig valgte trygdekontorer i 12 fylker (tre trygdekontorer i hvert fylke). Utvalget av saker ble gjort tilfeldig på grunnlag av lister mottatt fra Rikstrygdeverket. Ved store trygdekontorer ble det innhentet et større utvalg saker enn fra mindre trygdekontorer, og antallet gjennomgåtte saker fra hvert trygdekontor varierte fra én sak til 20 saker. I utgangspunktet ble det bedt om noe flere saker fra trygdekontorene, men i de tilfellene der det ble gitt beskjed om at saken ikke kunne sendes fra trygdekontoret, i de fleste tilfellene fordi vedkommende hadde flyttet til en annen kommune eller fordi saken var under behandling, ble disse sakene ikke erstattet av andre saker. Formålet med gjennomgangen var først og fremst å vurdere kvaliteten på innstillingene med henblikk på attføringsvilkåret, og å registrere begrunnelser for at yrkesrettet attføring eventuelt ikke er forsøkt, gjennomførte attføringstiltak, kontakt med arbeidskontoret og bruk av rådgivende leger.

Den saksgjennomgangen som er presentert i rapportens punkt 4.1.6, bygger på 187 saker fra seks Aetat lokal (ca. 30 saker fra hvert kontor). Sakene ble trukket ut tilfeldig fra lister mottatt fra Aetat Arbeidsdirektoratet over yrkeshemmede som avsluttet yrkesrettet attføring i 1999. Blant utvalget på 187 saker er det i 159 saker dokumentert at vedkommende er overført fra trygdekontoret. I dette utvalget er det med andre ord 85 prosent som har rettigheter etter folketrygdloven kapittel 11. Saker som på forhånd var trukket ut, men hvor personene hadde flyttet, ble ikke erstattet med nye saker. Formålet med denne gjennomgangen var blant annet å undersøke om handlingsplaner var utarbeidet og hvordan de var utfyllt.

Intervjuer

Det ble våren 2000 gjennomført intervjuer med representanter for fem fylkestygdekontorer, ti trygdekontorer og ni Aetat lokal. Kriterier for valg av fylkestygdekontorer og trygdekontorer var spredning i geografisk beliggenhet og innbyggertall. Det er gjennomført intervjuer med representanter for fylkestygdekontorene i Østfold, Vest-Agder, Rogaland, Møre og Romsdal og Finnmark. I hvert av disse fylkene ble det gjennomført intervjuer med to trygdekontorer og med Aetat lokal på det samme stedet. Hensikten med å intervjuer både trygdekontoret og Aetat lokal på stedet, var å få nærmere belyst fra begge sider hvordan samarbeidet mellom etatene oppleves.

Når det gjelder rapportens punkt 4.1.6 spesielt, ble det i mai og juni 2000 gjennomført intervjuer med representanter for seks Aetat lokal i ulike fylker. Ved valg av disse intervjuobjektene ble det lagt vekt på geografisk spredning og størrelse på kontoret. I denne delen av undersøkelsen ble saker gjennomgått i forbindelse med intervjuene, og behovet for et tilstrekkelig antall saker gjorde at større kontorer ble valgt til disse intervjuene.

Intervjuguider var utarbeidet på forhånd. Referatene fra intervjuene ble sendt dem som var intervjuet, til gjennomsyn og godkjenning. Det er tatt hensyn til kommentarene og tilføyelsene som kom fram i denne sammenheng. Sitater fra intervjuene er brukt i rapporten. Disse er i de fleste tilfellene brukt for å illustrere synspunkter som flere i etatene fremmet, eller for å vise bredden i synspunkter. Intervjumaterialet er derfor brukt som et supplement til undersøkelsens øvrige datagrunnlag og dokumentasjon.

Intervju med representanter for Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet ble gjennomført høsten 2000. Også referatene fra disse møtene er verifisert av de som er intervjuet.

³ Grensen på 50 år er valgt på bakgrunn av Trygderettens uttalelse i ankesak nr 4637/92, distribusjonsnummer 83/95, om at en kvinne på 52 år er «en relativt ung kvinne i yrkesmessig sammenheng».

3 Revisjonskriterier

3.1 INNLEDNING

Formålet med uførepensjon er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne eller arbeidsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, jf. folketrygdloven § 12-1. I loven stilles det fem vilkår for rett til uførepensjon som alle må være oppfylt:

- Vedkommende har vært medlem i trygden de siste tre årene fram til uføretidspunktet (§ 12-2) og er fortsatt medlem (§ 12-3).
- Vedkommende må være mellom 18 og 67 år (§ 12-4).
- Vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen eller arbeidsevnen (§ 12-5).
- Vedkommende har varig sykdom, skade eller lyte. Den medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen/arbeidsevnen (§ 12-6).
- Vedkommendes evne til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) er varig nedsatt med minst halvparten (§ 12-7).

Når arbeids- eller inntektsevnen blir vurdert, sammenlignes den enkeltes muligheter til å skaffe seg arbeidsinntekt etter at uførheten har inntrådt, med tilsvarende muligheter før vedkommende ble ufør.

Arbeidslinja

I St. meld. nr. 39 (1991–92) Attføringsmeldingen pekes det på at samtidig som det er grunnleggende at man opprettholder et solid økonomisk sikkerhetsnett, er det nødvendig å utvikle et trygdesystem som forbeholdes personer med klare helse- og funksjonsproblemer eller som midlertidig ikke har arbeid. Videre uttales det at det i denne sammenheng ikke minst er viktig å motvirke tendensene til at sosiale eller mer generelle livsproblemer gjøres til helseproblemer – «medikaliseres». Trygdeordningen må utformes slik at «arbeidslinja» blir et førstevalg for alle parter, og bidra til å hindre unødig utstøting og utestenging av utsatte grupper fra arbeidslivet.

Ved behandlingen av Attføringsmeldingen understreket flertallet i sosialkomiteen meldingens hovedmålsetting om arbeidslinja framfor passiv stønadsutbetaling, jf. Innst. S. nr. 11 (1992–93). Flertal-

let så dette som en styrking av individuelle muligheter i forhold til arbeidslivet.

I St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen blir det også lagt vekt på at arbeid har en egenverdi for den enkelte i form av inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse. Videre heter det at arbeid skal være det naturlige førstevalget for personer i yrkesaktiv alder.

Arbeidslinja forutsetter en tettere oppfølging av den enkelte, noe som krever bedre samarbeid i vidforstand innen offentlig velferdsforvaltning og mellom arbeidslivets parter og forvaltningen. Hvert enkelt menneske må settes i sentrum, og tilbudet må organiseres med utgangspunkt i hva som er best for de som skal benytte seg av det.

Også i forbindelse med behandlingen av Velferdsmeldingen uttrykte flertallet i sosialkomiteen sin støtte til arbeidslinja, jf. Innst. S. nr. 180 (1995–96). Flertallet i komiteen pekte på at innføringen av arbeidslinja kan være et godt redskap for å realisere folks ønske om lønnet arbeid, og gjennom økt satsing på attføring og forebygging, aktive tiltak framfor trygd og økte ressurser og kompetanse til arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, vil flere kunne komme i arbeid.

Målsettinger med hensyn til kvaliteten på saksbehandlingen

I St.prp. nr 1 (1999–2000) Folketrygden uttales det at det er et sentralt mål å sikre likebehandling på trygdeområder med stort innslag av skjønnsmessig vurdering. Dette er særlig aktuelt på de sykdomsrelaterte områdene, deriblant uførepensjon. I 2000 videreføres fokuseringen på kvalitet. Hovedmålet for uførepensjonsområdet i 2000 er å sikre god kvalitet i uføresaker, slik at de som fyller vilkårene, får sin uførepensjon til rett tid og riktig utmålt.

3.2 YRKESRETTET ATTFØRING

I St. meld. nr. 39 (1991–92) Attføringsmeldingen legges følgende forståelse av yrkesrettet attføring til grunn:

«Yrkesrettet attføring omfatter alle former for planmessig virksomhet som har til hensikt å øke arbeidsevnen for en yrkeshemmet person, og å hjelpe den yrkeshemmede til å skaffe seg eller beholde lønnet arbeid.»

Det finnes en rekke ulike attføringstiltak i form av kurs, skolegang, hospitering, arbeidstrening og så videre. Det kan dreie seg om alt fra kortvarig praktisk opplæring til mer langvarig teoretisk utdanning.

Formålet med folketrygdens bestemmelser om attføring er hjelp til selvhjelp. Ved hjelp av attføring skal en person bli eller forbli selvforsørget, slik at en mulig framtidig uførepensjon forebygges. Attføringstiltaket kan bestå i utredning, arbeidsprøving og -trening ved bedrift (i det ordinære arbeidslivet eller ved arbeidsmarkedsbedrifter) eller kvalifisering gjennom arbeidsmarkedskurs eller annen utdanning i det ordinære utdanningssystemet.

Som følge av behandlingen av Attføringsmeldingen ble ansvaret for yrkesrettet attføring samlet i arbeidsmarkedsetaten fra 1. januar 1994. Målet var at arbeidsmarkedsetaten skulle ha et helhetlig ansvar for gjennomføringen av yrkesrettet attføring, mens trygdeetaten skulle ha ansvar for de ytelsene som er hjemlet i folketrygdloven kapittel 10 Ytelser under medisinsk rehabilitering. Trygdekontoret skulle vurdere om de medisinske inngangsvilkårene for rett til yrkesrettet attføring var oppfylt, og deretter overføre aktuelle saker til arbeidskontoret som skulle ha det videre ansvaret for planlegging og gjennomføring av hele attføringsprosessen.

Prinsippet for arbeidsdelingen mellom etatene er at trygdeetaten har ansvaret for å vurdere om de medisinske vilkårene for yrkesrettet attføring er til stede (folketrygdloven § 11-5), mens Aetat har ansvaret for å vurdere om attføring er nødvendig og hensiktsmessig i forhold til at søkeren skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid (folketrygdloven § 11-6). Denne arbeidsdelingen framgår av folketrygdloven § 21-14. Denne delte saksbehandlingen har sin bakgrunn i lovverkets krav om at alle de nevnte vilkårene må være oppfylt før attføringsytelser kan tilstås⁴.

Trygdeetatens ansvar for de som er yrkeshemmet på grunn av sykdom, starter ifølge Attføringsmeldingen fra mottatt sykmelding eller fra det tidspunktet kravet blir framsatt, og til vedkommende blir friskmeldt, kommer i lønnet arbeid eller får tilstått uførepensjon. Trygdeetaten skal fortløpende følge opp medlemmer som mottar passive trygdeytelser, og vil kunne anbefale medlemmer å sette fram krav om yrkesrettet attføring. Ifølge Rikstrygdeverkets brev av 28. mars 2001 skal trygdeetaten primært vurdere personer med passive ytelsers mot trygdeetatens egne aktive tiltak. Finner trygdeetaten at medlemmet oppfyller de medisinske vilkårene for yrkesrettet attføring (folketrygdloven § 11-5), overføres saken til Aetat som vurderer om tiltak er nødvendig og hensiktsmessig⁵.

Attføringskravet

Trygdekontorene må først ta stilling til om vedkommende fyller inngangsvilkårene for rett til attføring. Dette omhandles i folketrygdloven § 11-5:

«Det er et vilkår for rett til ytelsers etter dette kapitlet at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte

- a) har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) varig nedsatt, eller*
- b) har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket.*

Når det skal vurderes om vilkåret i første ledd bokstav a eller b er oppfylt, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.»

I rundskriv fra Rikstrygdeverket til folketrygdloven § 12-5 heter det at kravene om gjennomgått behandling og attføring må ses i sammenheng med at folketrygdloven bygger på det grunnsynet at uførepensjon ikke bør gis hvis det er mulig for medlemmet å fortsette i eller komme tilbake til inntektsgivende arbeid. I folketrygdloven § 12-5 første og andre ledd oppstilles således det generelle kravet i forhold til behandling og attføring. Det heter der:

«Det er et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen og arbeidsevnen.

Når det skal avgjøres om et behandlings- eller attføringstiltak er hensiktsmessig, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. Det skal også legges vekt på om vedkommende kan få arbeid dersom han eller hun pendler eller flytter.»

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) Folketrygden er det attføringsmessige vilkåret formulert slik:

«Det attføringsmessige vilkåret innebærer at hensiktsmessig medisinsk behandling er gjennomgått og at hensiktsmessig attføringstiltak må være forsøkt, gjennomført eller vurdert. Omskolering og eventuelt flytting skal vurderes før det tilstås uførepensjon.»

I rundskriv fra Rikstrygdeverket framgår det at man for å kunne vurdere om det attføringsmessige vilkåret i folketrygdloven § 12-5 er oppfylt, må vite hvilket oppfølgingsarbeid som har skjedd i de tidligere trygdefasene. Det er derfor svært viktig at trygdekontoret sørger for at dette blir dokumentert, slik at det kan inngå i vurderingen av attføringskravet i uføresaken. Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 opplyst at det fra 1. januar 2000 er innført et

⁴ Opplyst av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev 1. november 2000 til Riksrevisjonen.

⁵ Opplyst av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev 1. november 2000 til Riksrevisjonen.

«oppfølgingsnotat for helseaksen» som følger saken gjennom hele helseaksen, og hvor all oppfølging og trygdekontorenes vurdering skal nedfelles.

Det anses ikke som hensiktsmessig med videre behandling eller attføring hvis det er klart at søkerens inntekts-/arbeidsevne er varig nedsatt i pensjonsbetingende grad og ikke kan bedres gjennom noen form for tiltak. Dette gjelder for eksempel i såkalte kurantsaker⁶.

I rundskriv fra Rikstrygdeverket til folketrygdloven § 12-5 framgår det at når kravet om gjennomgått hensiktsmessig attføring blir vurdert, tas det utgangspunkt i spørsmålet om det er en realistisk mulighet for at medlemmets inntektsevne kan bedres gjennom yrkesrettede tiltak, eller om det ikke kan anses å foreligge et ubenyttet attføringspotensiale. Som hovedregel bør en eller annen form for arbeidsprøving eller attføring være forsøkt i saker som gjelder personer med muskel- og skjelettplager. Jo yngre søkeren er, desto viktigere er det med grundig utprøving av attføringsmulighetene. For eldre mennesker vil det som regel lempes på attføringsvilkåret.

Også for andre grupper stilles det strengere krav med hensyn til at det skal være gjennomført eller være forsøkt gjennomført et attføringsopplegg. Dette omhandles i folketrygdloven § 12-5 tredje ledd:

«En person som er under 35 år og som har rusmiddelp problemer eller psykososiale problemer, kan gis uførepensjon bare dersom vedkommende har gjennomført eller forsøkt å gjennomføre et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg uten at inntektsevnen er bedret. Dette gjelder likevel ikke når en basisgruppe eller en annen tverrfaglig samarbeidsgruppe finner at attføring åpenbart er hensiktsløst, se § 20–9.»

Krav om tidlig inngripen

I Attføringsmeldingen legges det vekt på at forebygging gjennom tidlig inngripen og attføring er viktige strategier for å hindre utstøting fra arbeidslivet. Denne strategien støttes av flertallet i sosialkomiteen i Innst. S. nr. 11 (1992–93) til meldingen.

I St. meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen framheves det at utformingen av vilkårene for uførepensjon kombinert med tidlig oppfølging av sykmeldte og satsing på yrkesrettet attføring er viktige virkemidler for å påvirke tilgangen av uførepensjonister.

Målsettingen om god oppfølging i sykebehandlingsfasen og attføringsfasen for å hindre unødven-

⁶ Kurantsaker er saker der man med en gang kan si at uførepensjon bør innvilges. For at saken skal kunne behandles av trygdekontoret som en kurantsak, må det foreligge en alvorlig sykdom som åpenbart fører til varig og fullstendig bortfall av inntekts- og/eller arbeidsevne og hvor det ikke vurderes hensiktsmessig med behandling eller attføring. Rikstrygdeverket har fastsatt kriterier for kurantsaker i vedlegg 1 til rundskriv til folketrygdloven kapittel 12.

dig uførepensjonering, videreføres i Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven. Det stilles i kommentarene til § 12-5 krav om at trygdekontorene må sørge for å dokumentere tidligere oppfølgingsarbeid, slik at dette kan tas med i vurderingen av om kravet om gjennomført attføring og behandling er oppfylt. Dette forholdet understrekes også i tildelingsbrevet for 1999 fra Sosial- og helsedepartementet til Rikstrygdeverket.

Samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat

I alle kommuner skal det ifølge Attføringsmeldingen være etablert basisgrupper for å effektivisere saksgangen etatene imellom slik at de langtidssykmeldte kan komme tilbake i arbeid så raskt som mulig. Basisgruppene skal også vurdere behov og muligheter for attføringstiltak for langtidssykmeldte, yrkeshemmede og eventuelt andre som trenger spesielle tiltak for å kunne fortsette i arbeid eller skaffes annet høvelig arbeid. Basisgruppene har en rådgivende funksjon. Trygdekontoret, Aetat lokal og lege er faste medlemmer. Annet helsepersonell, representanter fra sosialkontor, arbeidsgiver og bedriftshelsetjenesten kan innkalles ved behov. Den sykmeldte og behandelende lege skal oppfordres til å møte i basisgruppene.

I St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføringsmeldingen pekes det på at arbeidsmarkedsetaten allerede hadde ansvaret for tiltak som er rettet mot arbeidsmarkedet; arbeidstrening, kvalifisering og formidling av arbeidskraft og arbeidsplasser. Videre ble det pekt på at etaten har kontakt med bedriftene og har oversikt over det lokale og nasjonale arbeidsmarkedet, og at en samling av ansvaret for virkemidlene i attføringsarbeidet i arbeidsmarkedsetaten ville muliggjøre en mer gjennomtenkt og planmessig bruk av tiltakskjeder for den enkelte. Arbeidsmarkedsetaten ville med dette bli ansvarliggjort og få større krav til målretting av tiltakene i forhold til arbeidslivet.

En forutsetning for at denne modellen skal gi økt attføringsinnsats er ifølge Attføringsmeldingen at arbeidsmarkedsetaten styrkes med både personell og tiltaksressurser. Meldingen peker på to motforestillinger som kan reises mot modellen: Attføringssøkere som ikke kan nyttiggjøre seg yrkesrettet attføring, vil kunne bli henvist fra trygdeetaten til arbeidsmarkedsetaten, og arbeidsmarkedsetaten vil på sin side kunne henvisse personer tilbake til trygdeetaten uten at attføring faktisk er prøvd.

I Innst. S. nr. 11 (1992–93) til Attføringsmeldingen uttalte komiteflertallet at samarbeidet mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten vil være avgjørende for attføringsarbeidet. Dette understrekes på nytt i Innst. S. nr. 180 (1995–96) til Velferdsmeldingen.

I Rehabiliteringsmeldingen, St. meld. nr. 21 (1998–99), jf. Innst. S. nr. 178 (1998–99), blir det lagt vekt på å koordinere føringer og mål- og resul-

tatrapportering fra sentralt hold, og sørge for at det ikke blir gitt ulike og til dels motstridende signaler nedover til ulike sektorer.

I Sosial- og helsedepartementets tildelingsbrev for 1999 til Rikstrygdeverket viser departementet til sosialkomiteens behandling av St. prp. nr. 1 (1998–99) Folketrygden, og ber om en kartlegging av trygdeetatens og arbeidsmarkedsetatens målsettinger og resultatindikatorer på området rehabilitering og attføring. Dernest ber departementet om at direktoratene foretar en samordning av mål og prioriteringer, og at et forslag om omforente mål bør foreligge innen juni 1999. Det forventes også at direktoratene i 1999 legger fram et forslag om en bedre og mer samordnet attføringsstatistikk. Rikstrygdeverket bes videre om å legge fram en vurdering av hvordan videre samarbeid og samlokalisering mellom ulike etater kan tenkes utformet. I St. prp. nr. 1 (1999–2000) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet opplyses det at Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket er i ferd med å slutføre en felles gjennomgang av henholdsvis trygdeetatens og arbeidsmarkedsetatens målsettinger og resultatindikatorer på området rehabilitering og attføring. Det opplyses videre at gjennomgangen vil være en del av grunnlaget for det videre arbeidet for en samordning av mål og prioriteringer i arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, slik at disse sammen kan virke mot målet om hjelp til selvhjelp for brukerne.

Felles saksbehandlings- og samarbeidsrutiner

Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet utarbeidet i juli 1994 et felles rundskriv om saksbehandlings- og samarbeidsrutiner for trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten for behandlingen av saker etter folketrygdloven kapittel 11. Dette rundskrivet er senere blitt oppdatert, siste gang i april 1997. Her heter det at forutsetningen for et nært samarbeid mellom de to etatene er en av bærebjelkene for arbeids- og ansvardsdelingen i attføringsarbeidet.

I rundskrivet stilles det krav om at det skal finnes avtaler om samarbeid mellom alle ledd i trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. Formålet med avtalene er å forplikte etatene til et nært og faglig godt samarbeid innen rehabiliterings- og attføringsarbeidet. Avtalene skal revideres årlig, eller oftere ved særlig behov.

Det refereres i rundskrivet til Ot.prp. nr. 58 (1992–93) hvor det framgår at det i forbindelse med saksbehandlingen skal legges opp til rutiner hvor trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten har kontakt før saken oversendes, der det er behov for det. Det pekes på at det ikke er realistisk å ha forhåndskontakt i alle saker som sendes mellom etatene, men at det skal tas forhåndskontakt i alle saker der det er det minste tvil om at saken kan bli en «kasteballsak». Ved alle former for forhåndskontakt skal det lages et notat hvor det framgår hvilken etat som har bedt om

forhåndskontakten, og formålet med forhåndskontakten. Notatet skal også ha et resymé av innholdet i forhåndskontakten, og hvis det er fattet noen beslutninger, må konklusjonene framgå av notatet.

Trygdekontorets veiviserrolle

Trygdekontoret skal i forbindelse med oppfølgingen av den sykmeldte, enten det er i en sykepenge- eller en rehabiliteringsperiode, vurdere hvilken ytelse som til enhver tid er den rette ytelsen. Trygdekontoret må derfor i hele oppfølgingsperioden sørge for at saken er tilstrekkelig utredet, og at alle relevante opplysninger foreligger. Hvis trygdekontoret kommer til at yrkesrettet attføring er den rette ytelsen, skal det anbefale den sykmeldte å framsette krav om dette, jf. «Felles saksbehandlings- og samarbeidsrutiner for trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten» av april 1997.

Ifølge samarbeidsrundskrivet kan det også være tilfeller hvor det er aktuelt å følge opp en person som er tilstått uførepensjon, og etter en tid, i forbindelse med innhenting av nye opplysninger, anbefale å framsette krav om yrkesrettet attføring.

Når det er framsatt krav om uførepensjon og ervervsevnen i utgangspunktet er nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte, *plikter* trygdeetaten å vurdere om hensiktsmessig attføring kan bedre inntektsevnen eller arbeidsevnen. I enkelte saker kan det være vanskelig for trygdeetaten å vurdere om attføring er hensiktsmessig. Ifølge samarbeidsrundskrivet er det da nødvendig å be om en vurdering fra arbeidskontoret som har spesialkompetanse på området.

Trygdekontoret har ifølge Attføringsmeldingen også et ansvar for å vise klienter og arbeidsgivere til riktige myndighetsinstanser og relevante tiltak i arbeidet med å iverksette de tiltakene som ut fra klientens totale livssituasjon er mest fornuftige.

Aetat lokals arbeid med yrkesrettet attføring

Bevilgninger til yrkesrettet attføring gis som rammebevilgning over statsbudsjettets kapittel 1592 Spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede, og som overslagsbevilgning over kapittel 2543 Ytelser til yrkesrettet attføring.

Et hovedsiktemål med attføringsprosessen er ifølge St.prp. nr. 1 (1998–99) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet å bistå yrkeshemmede arbeidssøkere slik at de blir i stand til å ta ordinært arbeid etter at attføringen er ferdig. Både for 1999 og 2000 har Arbeids- og administrasjonsdepartementet satt som et mål at minst halvparten av de yrkeshemmede skal utskrives til aktive løsninger. Med aktive løsninger menes arbeid, egenfinansiert utdanning og overgang til status som ordinær arbeidssøker.

Når trygdekontoret har fattet vedtak om at vilkårene i folketrygdloven § 11-2, § 11-4 første og andre ledd og § 11-5 er oppfylt, og har fattet vedtak om re-

habiliteringspenger eller sykepenger i en begrenset periode før et attføringstiltak blir satt i verk etter § 11-8 fjerde ledd, skal saken umiddelbart oversendes til Aetat lokal. Etter § 11-6 skal det så vurderes om et yrkesrettet attføringstiltak er nødvendig og hensiktsmessig:

«Ytelser etter dette kapitlet gis i forbindelse med tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for at medlemmet skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid.»

Det er Aetat som fatter vedtak om hvorvidt et attføringstiltak er hensiktsmessig og nødvendig, jf. Ot.prp. nr. 56 (1993–94). I sin vurdering skal Aetat legge vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid, jf. folketrygdloven § 11–5 andre ledd.

For å gjennomføre et vellykket attføringsarbeid er det viktig å få klarhet i den enkeltes yrkesmessige hindringer og muligheter slik at attføringsarbeidet blir mest mulig målrettet, jf. St.prp. nr. 1 (1994–95) for Kommunal- og arbeidsdepartementet. Kartleggingen gjennomføres i nært samarbeid med den enkelte gjennom utprøving og avklaring av ferdigheter og arbeidsevne. Ifølge «Felles saksbehandlings- og samarbeidsrutiner for trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten» er formålet med en slik utredningsfase å avklare den yrkeshemmedes bistandsbehov og å sikre det nødvendige grunnlaget for en handlingsplan for attføring. Utredningsfasen består av *gjensidig informasjon, avklaring og attføringsfaglige vurderinger*. Avklaring omfatter arbeidet med å kartlegge den yrkeshemmedes behov og hvilke av etatens tilbud som er aktuelle. *Attføringsfaglige vurderinger* er i denne sammenheng de skjønnsvurderinger arbeidskontoret foretar i den enkelte sak, på grunnlag av den yrkeshemmedes forslag.

Arbeidskontoret og den yrkeshemmede skal sammen legge opp en handlingsplan for attføring. Ifølge «Retningslinjer for bruk av individuelle handlingsplaner (PB-0646)» skal alle arbeidssøkere som må gjennomføre kvalifiserende tiltak og/eller tiltak som forbereder kvalifisering, ha en handlingsplan, og arbeidet med å utforme en slik plan vil inngå i utredningsfasen. Normalt vil likevel handlingsplaner ikke bli utarbeidet for søkere hvor det i løpet av avklarings- og utredningsfasen blir klart at yrkesrettet attføring ikke er hensiktsmessig eller nødvendig. Dersom det under utredningen konkluderes med at det ikke er behov for tiltak, eller at formidling til arbeid kan skje direkte uten at det utarbeides handlingsplan, vil det heller ikke måtte utarbeides handlingsplan.

Formålet med handlingsplanen er ifølge samarbeidsrundskrivet å sikre at den bistanden som gis, er rettet mot målet om å komme i arbeid. Videre er formålet å sikre en klar ansvarsfesting av de videre

handlingene mellom den yrkeshemmede og arbeidskontor og eventuelle samarbeidspartnere. Ifølge rundskriv PB-0646 er det arbeidskontoret sitt ansvar, i samspill med søkeren, å utarbeide en realiserbar handlingsplan. Av rundskrivet går det fram at planen må inneholde minst ett mål og en aktivitet i forhold til målet. Hver aktivitet skal være beskrevet med type og sted, hvilken ytelse vedkommende skal motta, samt en start- og sluttdato. Planen skal undertegnes av partene.

Godkjent handlingsplan skal være et dynamisk dokument som må være gjenstand for jevnlig revideringer, der både mål og aktiviteter vurderes i forhold til arbeidsmarked og andre omstendigheter (PB-0646). Oppfølgingen av den yrkeshemmede skal ifølge samarbeidsrundskrivet sikre at planen følges, og fange opp forhold som gjør det nødvendig å justere planen eller eventuelt iverksette alternativ plan. Ifølge rundskrivet er det imidlertid en forutsetning at planens hovedmål ikke endres ved justeringen.

Det er viktig at arbeidsmarkedstiltakene settes inn raskest mulig etter en nødvendig veilednings- og avklaringsfase, jf. St.prp. nr. 1 (1998–99) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Det skal ifølge samarbeidsrundskrivet gjennomføres en avslutningssamtale fortrinnsvis inntil én måned før, og senest én måned etter at tiltakene avsluttes. Avslutningssamtalen kan gjøres individuelt eller i gruppe. I samtalen skal det orienteres om hva det innebærer å være ordinær arbeidssøker, forventninger om egenaktivitet, søkers rettigheter og forpliktelser i forhold til aktuelle økonomiske ytelser samt plikt til å informere arbeidskontoret når en kommer i arbeid eller får inntekt.

3.3 ENDRINGER ETTER VELFERDSMELDINGEN

I St.meld. nr. 39 (1991–92) Attføringsmeldingen pekes det på at erfaringer både fra egne tidligere tidsbestemte revisjoner og «sjukbidrags»-ordningen i Sverige tyder på at når pensjon først er tilstått, er de fleste opptatt av å forsvare den økonomiske tryggheten som pensjonen gir – til tross for at en pensjon for de aller fleste gir en betydelig lavere inntekt enn inntektsgivende arbeid. Ut fra dette antas det at en del uførepensjonister avstår fra mulig inntektsgivende arbeid utover fribeløpet for å unngå redusert uføregrad og pensjon. Videre pekes det på at når man vet at den ervervsmessige uføregraden fastsettes i forhold til den enkeltes individuelle arbeidsmuligheter, er det klart at svært mange uførepensjonister har et betydelig arbeidspotensiale som de ikke får benyttet. Det anføres at det derfor synes påkrevd å se nærmere på mulige overgangsordninger mellom trygd og arbeid som kan påvirke uførepensjonister til å forsøke seg i arbeid.

Både i NOU 1990:17 Uførepensjon og i NOU 1990:23 Sykelønnsordningen foreslås det også at kombinasjonen arbeid og gradert uførepensjon bør benyttes i større utstrekning. Spesielt anbefales bruk av gradert uførepensjon.

I St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen uttales det at regjeringen ønsker å legge forholdene til rette for at uførepensjonister skal få mulighet til å prøve seg i arbeid og utnytte sin restarbeidsevne, og regjeringen vil motivere til kombinasjonsløsninger arbeid/trygd. Som følge av forslag lagt fram i Velferdsmeldingen ble det gjennomført en del regelendringer i 1997. Ordningene med heving av friinntektsgrensen fra et halvt til ett grunnbeløp, en forsøksordning med lavere uføregrader enn 50 prosent og en utvidelse av den hvilende retten til uførepensjon fra ett til tre år, trådte alle i kraft 1. mai 1997.

Ordlyden i folketrygdloven § 8-5 tredje ledd, som var knyttet til etterprøvingssystemet, falt ut ved overgangen til ny folketrygdlov 1. mai 1997. I den nye loven er revurderinger behandlet i § 12-12 første ledd. Det framgår at uføregraden skal revurderes dersom det skjer en vesentlig endring i forhold som har betydning for inntektsevnen/arbeidsevnen.

I folketrygdloven § 12-12 andre ledd framgår det at en person ett år etter at uførepensjonen ble innvilget eller justert, kan ha en årlig pensjonsgivende inntekt på opptil grunnbeløpet, uten at uføregraden reduseres. En person med gradert pensjon kan ha en pensjonsgivende inntekt på opptil grunnbeløpet i tillegg til den inntekten som ble forutsatt ut fra restarbeidsevnen. I Velferdsmeldingen begrunnes økningen av friinntektsgrensen med at man ønsker å motivere uførepensjonister til større arbeidsaktivitet. Det anføres at dette i utgangspunktet ikke vil føre til færre uførepensjonister, men stimulere til økt aktivitet blant dem som har mulighet til å arbeide. Videre heter det at den enkelte vil kunne oppleve at han/hun mestrer et arbeid, og ved en eventuell senere opptrapping av arbeidsinnsatsen vil uføregraden kunne reduseres.

I § 12-12 tredje ledd heter det at en uførepensjonist beholder retten til pensjonen under tidsbegrenset arbeidstrening som er godkjent av arbeidsmarkeds-etaten, og i tre år etter at han eller hun har tatt arbeid eller oppdrag eller har startet virksomhet. Dette gjelder selv om uførepensjonen faller bort.

Etter folketrygdloven § 25-13 kan departementet samtykke i avvik fra bestemmelsene i folketrygdloven i forbindelse med forsøksvirksomhet. Med hjemmel i § 25-13 kan det gjøres forsøk med lavere uføregrad enn 50 prosent. Den forsøksordningen som er innført, gjelder foreløpig fram til 2003. Det er et vilkår at det har gått ett år siden uførepensjonen ble innvilget. Uførepensjonisten beholder retten til tidligere innvilget uføregrad så lenge forsøksordningen varer. Målet med forsøksordningen er ifølge St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjamningsmeldinga å legge til rette for at uførepensjonister kan trappe opp

arbeidstilknytningen når forholdene ellers ligger til rette for det.

Av § 1 første ledd i forskriften til folketrygdloven § 25-13 framgår det at det ikke kan fastsettes lavere uføregrad enn 20 prosent⁷. Av forskriftens § 2 første ledd framgår det at retten til å ha friinntekt etter folketrygdloven § 12-12 andre ledd ikke gjelder når uføregraden er lavere enn 50 prosent. I Ot.prp. nr. 8 (1996–97) pekes det på at adgang til en slik friinntekt vil kunne føre til at den uføre kan oppnå samme inntektsnivå som i full stilling og i tillegg ha gradert uførepensjon. På denne bakgrunn er det i forskriftens § 2 andre ledd tatt inn en bestemmelse om at uførepensjon og inntekt til sammen ikke må overstige full lønn i hel stilling.

I Velferdsmeldingen og i Ot.prp. nr. 8 (1996–97) er det lagt opp til at ovennevnte ordning ikke skal være en generell ordning. Ifølge Velferdsmeldingen vil en generell ordning være vanskelig å håndtere både for leger og for trygdeetaten og vil føre til et økt press på uførepensjonsordningen. Det framgår av Ot.prp. nr. 8 (1996–97) at departementet ikke vil foreslå en generell ordning med adgang til uføregrad under 50 prosent, men mente det var ønskelig å gå skrittvis fram. Departementet foreslo i første omgang en forsøksordning med adgang til å øke arbeidsomfanget der vedkommende allerede mottar uførepensjon med en uføregrad på 50 prosent eller mer. Ved førstegangsvedtak ville det fortsatt være krav om at inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten.

Ved behandlingen av Velferdsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 180 (1995–96), og Ot.prp. nr. 8 (1996–97), jf. Innst. O. nr. 46 (1996–97), ble det lagt vekt på at endringene ville stimulere og motivere til arbeid. I Innst. S. nr. 180 (1995–96) ble det også lagt vekt på at økt bruk av kombinasjoner mellom arbeid og trygd fordrer at samarbeidet mellom trygdekontor, arbeidskontor og sosialkontor blir mer omfattende.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (1998–99) Folketrygden, jf. Budsjett-innst. S. nr. 11 (1998–99), understrekte komiteen betydningen av fortsatt å stimulere til arbeidsdeltakelse, blant annet gjennom større fleksibilitet med hensyn til å kombinere arbeid og trygd.

3.4 REAKTIVISERING

Ved behandlingen av Attføringsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 11 (1992–93), og Ot.prp. nr. 6 (1992–93), jf. Innst. O. nr. 42 (1992–93), ble det fra 1. januar 1993 iverksatt et etterprøvingssystem for uførepensjonsaker. Etter behandlingen av Ot.prp. nr. 6 (1992–93) ble systemet gitt i lovs form, i folketrygdloven § 8-5 tredje ledd (gammel lov):

⁷ Forskrift gitt av Sosial- og helsedepartementet 25. mars 1997.

«Skjer det en vesentlig endring i de forhold som har vært avgjørende ved fastsettelsen av uførepensjonen, kan saken prøves på nytt og pensjonen endres eller falle bort. Etter nærmere retningslinjer fra Rikstrygdeverket kan også bestemte typer saker tas opp til etterprøving for å vurdere om forholdene har endret seg.»

Retningslinjene fra Rikstrygdeverket forelå 22. september 1993. I retningslinjene ble det lagt vekt på at ordningen skulle framstå som et tilbud og baseres på frivillig deltakelse. Tilbudet skulle videre avgrenses til de av uførepensjonistene som ble antatt å ha størst mulighet for å kunne tilbakeføres til arbeidslivet. Det ble i forbindelse med retningslinjene sendt ut to lister med aktuelle kandidater til alle landets trygdekontorer. Fylkestygdekontorene ble tillagt et ansvar for utforming, løpende oppfølging og evaluering innen de enkelte fylker. Trygdekontorene ble tillagt ansvaret for den konkrete gjennomføringen av arbeidet. Trygdekontoret skulle vurdere om det skulle tas kontakt med den enkelte uførepensjonist, samt eventuelt innhente nye medisinske opplysninger og overføre saken til arbeidskontoret. Det ble forutsatt at rådgivende lege også ble trukket inn i arbeidet. Etter planen skulle trygdekontorene begynne å sende ut konkrete henvendelser til uførepensjonistene ved

årsskiftet 1993/94, og sakene skulle etter dette få en fortløpende oppfølging.

I retningslinjene pekes det videre på at i de aller fleste tilfeller vil et vellykket resultat være avhengig av et samarbeid med arbeidskontoret. Rikstrygdeverket så det derfor som spesielt viktig å legge forholdene til rette slik at det kunne etableres et best mulig, målrettet samarbeid med arbeidsmarkedsetaten i forbindelse med iverksettingen av revisjonsordningen.

I Attføringsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 11 (1992–93), ble det uttalt at etterprøvingen burde skilles ut som en egen arbeidsoppgave for trygdeetaten, og at den burde utføres av et spesielt opplært personell, slik at det ikke skulle oppstå konkurranse med andre arbeidsoppgaver. I St.prp. nr. 1 (1992–93), jf. Budsjett-innst. S. nr. 11 (1992–93), ble det ført opp 40 nye saksbehandlerstillinger i trygdekontorene til etterprøving av uførepensjonssaker samt bevilget 15 mill. kroner til dekning av lønnsutgifter og andre administrative utgifter i forbindelse med denne oppgaven. Rikstrygdeverket fordelte stillingene i ytre etat ved brev av 26. april 1993. Det framgår av brevet at hjemlene ble innført på grunn av det nye etterprøvingssystemet for uførepensjonssaker, og at det ville bli krevd resultater av etaten på området.

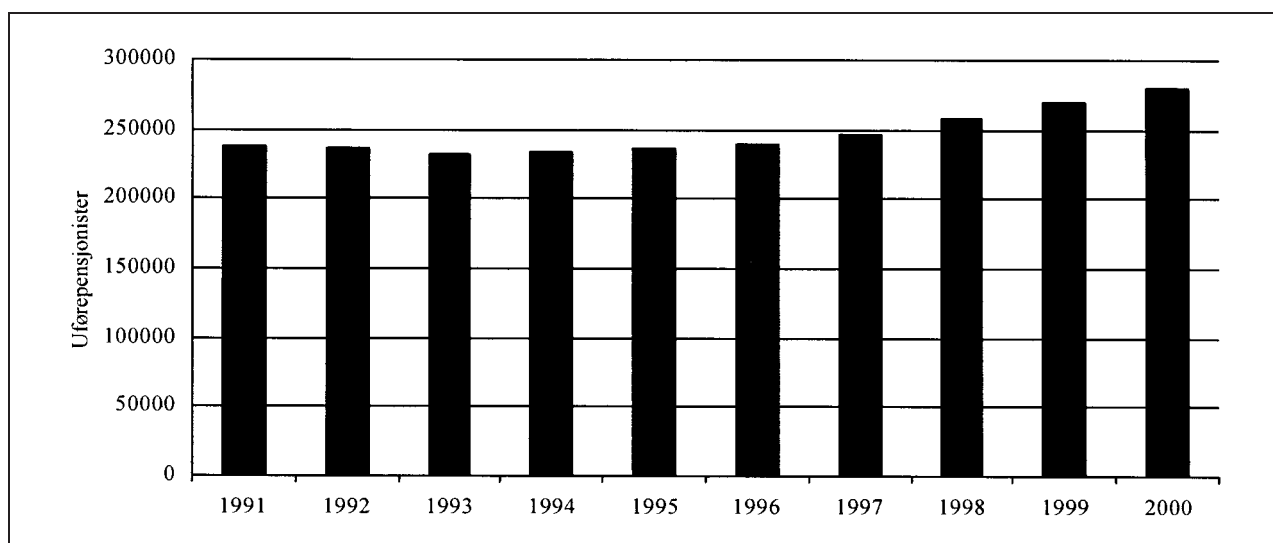
4 Faktagrunnlag

4.1 UFØREPENSJON OG ATTFØRING

4.1.1 Utviklingen i antallet uførepensjonister

Ved utløpet av 2000 var det 279 573 uførepensjonister. Det er en økning på 20,3 prosent i forhold til 1993, og en økning på 3,6 prosent fra 1999. Fra 1991

til 1993 gikk antallet mottakere av uførepensjon fra folketrygden ned fra 238 519 til 232 397, det vil si en reduksjon på 2,6 prosent. I den etterfølgende perioden har det vært en vedvarende økning i antallet uførepensjonister, jf. figur 1.



Figur 1 Antallet uførepensjonister ved utløpet av årene 1991–2000. I alt
Kilde: St.prp. nr. 1 Folketrygden for budsjetterminene 1997 og 2001 og Rikstrygdeverket.

Ifølge St.prp. nr. 1 (1999–2000) Folketrygden vil alderssammensetningen i befolkningen trekke i retning av økt tilgang til uførepensjonsordningen fram til år 2010.

Ved utløpet av 2000 var 9,9 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år uførepensjonert⁸. Prosentandelen var 11,5 for kvinner og 8,3 for menn. Ved utløpet av 2000 utgjorde kvinner 57,4 prosent av alle mottakere av uførepensjon, mot 55,6 prosent i 1991. Både for kvinner og menn gikk antallet uførepensjonister ned fra 1991 til 1993, mens antallet

for begge kjønn har vært stigende i perioden fra 1993 til og med 2000.

Finansdepartementet har i St.prp. nr. 61 (1999–2000) uttalt at utgiftsutviklingen i uførepensjonsordningen for tiden er blant de største statsfinansielle utfordringene. Departementet har, med utgangspunkt i uførepensjoneringspraksisen i årene 1992–94 og i årene 1997–99, beregnet sannsynligheten for å bli helt eller delvis ufør, totalt og etter alder, jf. tabell 1:

Tabell 1 Total uføresannsynlighet og uføresannsynlighet etter alder⁹. Prosent. I alt

Alder	1992–94	1997–99	Endring
Totalt (67 år)	46,8	55,8	19,2
62 år	31,9	42,9	34,5
50 år	10,5	17,0	61,9
40 år	4,6	7,6	65,2

Kilde: Finansdepartementet og Rikstrygdeverket

⁸ Folketrygden. Nøkkeltall 2000. Rikstrygdeverket, februar 2001.

⁹ Den totale uføresannsynligheten angir hvor stor sannsynlighet det er for å bli helt eller delvis uførepensjonert i folketrygden

før fylte 67 år, det vil si før man går over til folketrygdens alderspensjon. Uføresannsynligheten beregnes ut fra den pensjoneringspraksis som gjelder en viss periode. Det kan også beregnes aldersspesifikke uføresannsynligheter, for eksempel sannsynligheten for å bli uførepensjonert før fylte 40 år.

Tabell 1 viser at det for befolkningen over tid nå er mer sannsynlig å bli uførepensjonert enn å nå folketrygdens alderspensjon. Den totale uføresannsynligheten er ca. 56 prosent for hele befolkningen, og er henholdsvis 59 prosent for kvinner og 52 prosent for menn. Uførepensjoneringen har endret seg tydelig de siste fem årene, og tilgangsmønsteret i 1997–99 gir høyere uføresannsynlighet på alle alderstrinn sammenlignet med tilgangsmønsteret i 1992–94. Uføresannsynligheten øker betydelig raskere på de lavere alderstrinnene enn på de høyere. Tabell 1 viser at sannsynligheten for å bli uførepensjonert før fylte 50 år har økt med mer enn 60 prosent i denne perioden. Finansdepartementet har understreket at framtidige uføresannsynligheter vil kunne bli enda større hvis den pågående utviklingen fortsetter, men den observerte økningen kan også være en forbigående tendens.

Antallet pensjonister som har gått ut av uførepensjonsordningen, har vært relativt stabilt, med en viss synkende tendens. Mens det i 1992 var ca. 23 400 som gikk ut av ordningen, var det tilsvarende tallet i 1998 ca. 21 700¹⁰. Ifølge Rikstrygdeverket skyldes de synkende avgangstallene i hovedsak at det har vært de små mellomkrigskullene som i denne perioden har vært aktuelle for overgang til alderspensjon eller avtalefestet pensjon.

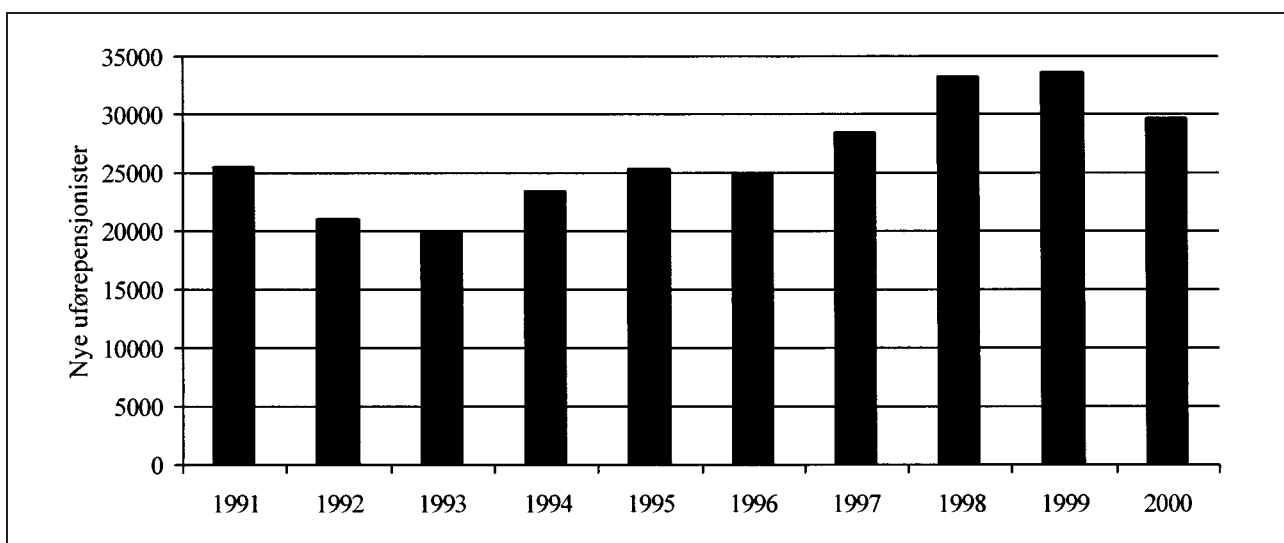
Nedgangen i antallet uførepensjonister fra 1991 til 1993 ble i St.prp. nr. 1 (1995–96) Folketrygden forklart med at mange uførepensjonister gikk over på alderspensjon, og med en reduksjon i antallet nye uførepensjonister. Denne reduksjonen ble antatt å ha sammenheng med blant annet regelendringer for tilståelse av uførepensjon (innskjerpingen av de medisinske vilkårene fra 14. juni 1991), sterkere fokuse-

ring på attføring og rehabilitering, og situasjonen på arbeidsmarkedet.

Økningen i antallet uførepensjonister fra 1993 til 1995 ble i hovedsak forklart med at det ble flere nye pensjonister som følge av at retten til rehabiliteringspenger ble tidsbegrenset til 52 uker i 1993, jf. St.prp. nr. 1 (1997–98) Folketrygden. Økningen fra og med 1996 er i senere budsjettproposisjoner dels forklart med at en tidligere økning i sykefraværet har ført til økt uførepensjonering, og dels med at alderssammensetningen i befolkningen trekker i retning av økt tilgang på uførepensjon. Det er videre framhevet at noe av økningen i tilgangen av nye uførepensjonister i 1997 og 1998 kan forklares med at det i disse årene ble behandlet flere saker enn tidligere, som følge av kravene om redusert saksbehandlingstid i trygdeetten.

I NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering er det anslått at halvparten av veksten i antallet uførepensjonister i perioden 1993 til 1998 kan forklares ved endringer i befolkningens alderssammensetning. Andre mulige årsaker til økt sykefravær og uføretilgang som er drøftet i utredningen, er helsemessige forhold, arbeidsmarkedsforhold, forhold på arbeidsplassen, endringer i regelverket, administrative forhold, behandlingstiltak og betydningen av avtalefestet pensjon. Ifølge utvalget er det fortsatt behov for betydelig forskningsinnsats for å kartlegge og analysere årsakene til endringer i sykefraværet og tilgangen til uførepensjon.

Som nevnt over har avgangen fra uførepensjonsordningen vært relativt stabil i perioden fra og med 1991 til og med 1999. Samtidig har tilgangen av nye uførepensjonister vært mer ujevn, jf. figur 2 som viser tilgangen av nye uførepensjonister i perioden 1991–2000.



Figur 2 Antallet nye uførepensjonister i årene 1991–2000. I alt

Kilde: St.prp. nr. 1 Folketrygden for budsjetterminene 1997 og 2001 og Rikstrygdeverket.

¹⁰ Avgangsårsakene fordelte seg i 1998 på overgang til alderspensjon/avtalefestet pensjon (72 prosent), død (16 prosent) og andre årsaker/uoppgitt (12 prosent).

Figur 2 viser at veksten i antallet nye uførepensjonister falt fra 1991 til 1993. Fra 1993 til 1999 steg antallet nye uførepensjonister sterkt, med unntak av en mindre nedgang i vekstraten fra 1995 til 1996. I 2000 ble det registrert 29 679 nye uførepensjonister, som er 11,5 prosent færre enn i 1999.

Til og med 1993 var det flere menn enn kvinner blant de nye uførepensjonistene, mens det i den etterfølgende perioden har vært en overvekt av kvinner. I 1998 og 1999 var henholdsvis 55 og 56 prosent av alle nye uførepensjonister kvinner.

Rikstrygdeverkets basisrapport for 1996 viser at 18 prosent av kravene om uførepensjon ble avslått i 1993¹¹. Ifølge St.prp. nr. 1 (2000–2001) Folketrygden har andelen avslåtte krav om uførepensjon ligget på mellom 16 og 15 prosent i årene fra og med 1994 til 1998. Andelen avslåtte krav om uførepensjon steg til 17,9 prosent i 1999 og til 23,1 prosent i 2000¹².

Avslagsprosenten for kvinner og menn har nærmet seg hverandre, og var i 1998 på henholdsvis 16,7 og 15,3 prosent¹³. På begynnelsen av 1990-tallet var avslagsprosenten for kvinner på mer enn 20 prosent, mens andelen avslåtte krav om uførepensjon fra menn gjennom hele tiåret har ligget stabilt på mellom ca. 13 og 15 prosent.

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 anført at det er flere årsaker til nedgangen i antallet nye uførepensjonister fra 1999 til 2000. Blant annet mener direktoratet det må antas at en skjerping av skjønnet ved behandlingen av uførepensjonssaker

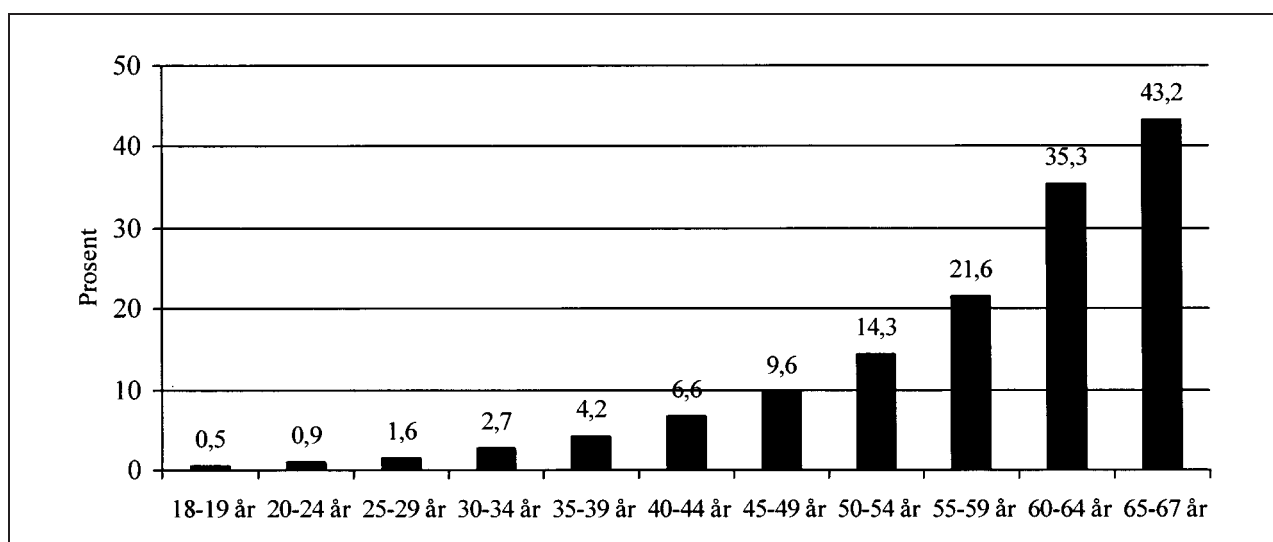
har hatt betydning. I tillegg har Rikstrygdeverket vist til økningen i avslagsprosenten på krav om uførepensjon, samt at den sterke restansenedbyggingen, som bidro til høye tilgangsrate i 1998 og 1999, var avsluttet.

Ifølge Rikstrygdeverkets basisrapport for 1999 har to av tre nye uførepensjonister blitt tilstått 100 prosent uførepensjon i hvert av årene fra og med 1994 til og med tredje kvartal 1999. I den samme perioden har andelen med en uføregrad på mellom 70 og 99 sunket fra ca. 9 til ca. 7 prosent av alle nye uførepensjonister. Andelen med en uføregrad på mellom 50 og 69 har steget nesten tilsvarende, fra ca. 22 til ca. 25 prosent. Andelen nye uførepensjonister med mindre enn 50 prosent uføregrad var ca. 0,2 prosent de første tre kvartalene i 1999.

4.1.2 Uførepensjonister etter alder og diagnosegrupper

Ved utløpet av 1999 var det i alt 269 840 uførepensjonister. Blant disse var 11,7 prosent 39 år eller yngre, 18,5 prosent mellom 40 og 49 år, 35 prosent mellom 50 og 59 år og 34,8 prosent 60 år eller eldre¹⁴.

Andelen uførepensjonister ved utløpet av 1999 i forhold til befolkningen i ulike aldersgrupper er vist i figur 3¹⁵. Det framgår av figuren at andelen uførepensjonerte i befolkningen stiger markert med økende alder.



Figur 3 Uførepensjonister i prosent av befolkningen med samme alder ved utløpet av 1999. I alt
Kilde: Trygdestatistisk årbok 2000

¹¹ Det foreligger ikke tilsvarende opplysninger for 1992 eller tidligere år.

¹² Rikstrygdeverket, pressemelding 12. februar 2001.

¹³ Basisrapport 1999, Rikstrygdeverket.

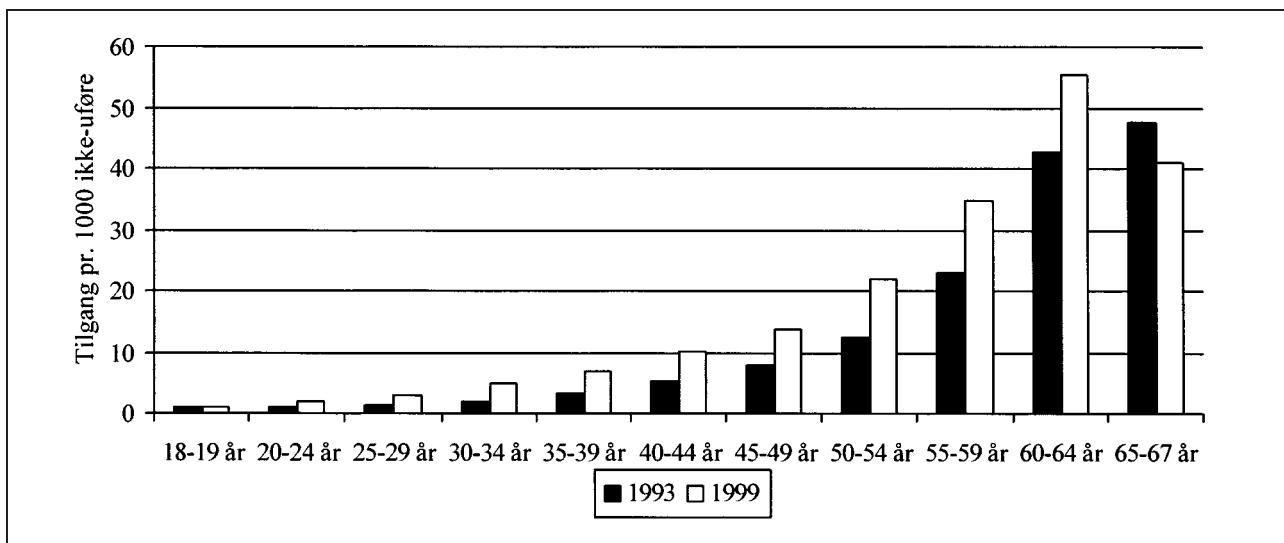
¹⁴ Trygdestatistisk årbok 2000.

¹⁵ 1/12 av 67-åringene og 11/12 av 18-åringene er tatt med i befolkningstallet, jf. Trygdestatistisk årbok 2000.

For alle aldersgruppene over 30 år var det flere kvinner enn menn som var uførepensjonert, sett i forhold til befolkningen i samme aldersgrupper. Størst overvekt av kvinner var det i aldersgruppene fra og med 50 til og med 64 år.

Som vist i figur 2 var tilgangen av nye uførepensjonister på 1990-tallet lavest i 1993 og høyest i 1999. Figur 4 viser for disse årene tilgangen av nye uførepensjonister innenfor ulike aldersgrupper, sett i

forhold til antallet ikke-uføre i de samme aldersgruppene i befolkningen¹⁶. Det framgår av figur 4 at tilgangen av nye uførepensjonister øker med økende alder for alle aldersgrupper til og med 64 år. Aldersgruppen 65–67 år var den eneste gruppen med færre nye uførepensjonister i 1999 enn i 1993. Ifølge Rikstrygdeverkets basisrapport for 1999 har ordningen med avtalefestet pensjon dempet tilgangen til uførepensjon for personer over 62 år.



Figur 4 Nye uførepensjonister pr. 1 000 ikke-uføre i 1993 og 1999. Etter alder¹⁷
Kilde: Trygdestatistisk årbok 1994 og Trygdestatistisk årbok 2000

Veksten i antallet nye uførepensjonister fra 1993 til 1999 har vært økende med økende alder. For aldersgruppen 60–64 år økte tilgangen av nye uførepensjonister fra 42,7 til 55,5 personer pr. 1 000 ikke-uføre, det vil si med 12,8 personer (eller nærmere 30 prosent).

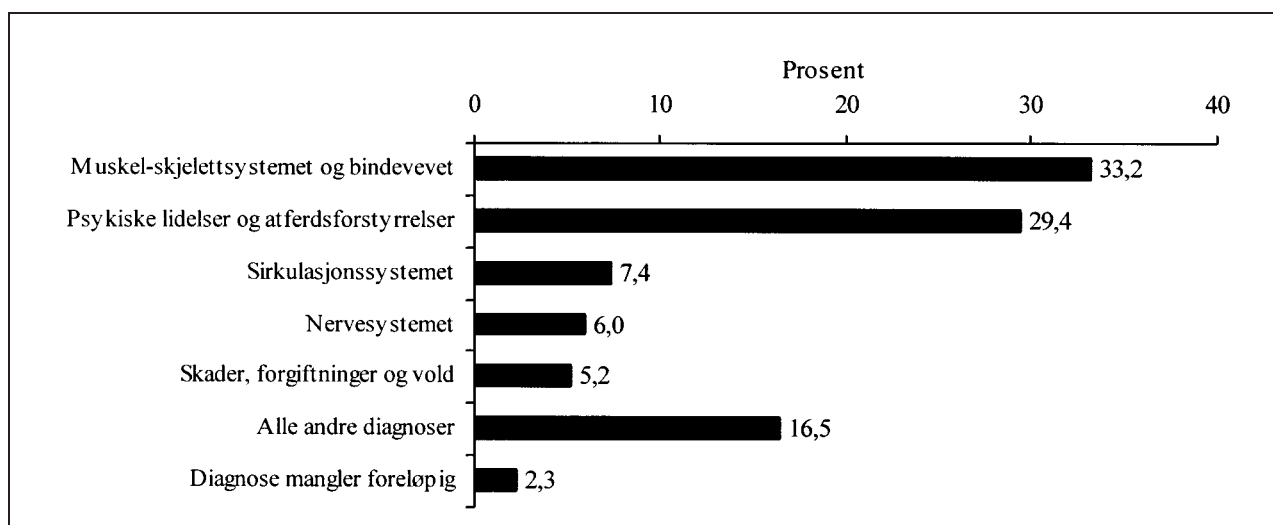
Det er imidlertid i de yngre aldersgruppene at økningen relativt sett er størst. Høyest vekst er det for aldersgruppene mellom 20 og 44 år, hvor antallet nye uførepensjonister i forhold til den ikke-uføre befolkningen har steget med omkring 100 prosent fra 1993 til 1999. Også aldersgruppene mellom 45 og 54 år har hatt en stor økning, med en vekst på ca. 80 prosent. Ifølge Rikstrygdeverkets basisrapport for 1999 er det svært bekymringsfullt at andelen av de unge som blir uføre, øker så vidt mye.

Rikstrygdeverkets basisrapport for 1999 viser at den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for nye uførepensjonister var 51,7 år i 1998, som er en økning på ca. 0,3 år fra 1995. I 1998 var gjennomsnittsalderen for nye uførepensjonister 51,3 år for kvinner og 52,2 år for menn.

De to største diagnosegruppene for uførepensjonister var ved utløpet av 1999 «Sykdommer i muskel-skjelettsystemet og bindevevet» og «Psykkiske lidelser og atferdsforstyrrelser». På dette tidspunktet hadde ca. 63 prosent av alle uførepensjonistene en primærdiagnose innenfor en av disse to diagnosegruppene, jf. figur 5:

¹⁶ Tilgangen av nye uførepensjonister i figur 4 inkluderer personer som ble uførepensjonister i disse årene, men som ikke har uførepensjon ved slutten av året, hovedsakelig på grunn av overgang til alderspensjon, jf. Trygdestatistisk årbok 2000.

¹⁷ Fra 1. januar 1998 ble aldersgrensen for å motta uførepensjon hevet fra 16 til 18 år. Antallet nye uførepensjonister i den yngste aldersgruppen i 1993 («18–19 år») inkluderer også 16- og 17-åringer, og i 1993 er 16- og 17-åringer også inkludert i befolkningstallene de nye uførepensjonistene er sett i forhold til.



Figur 5 Uførepensjonister fordelt på diagnosegrupper ved utløpet av 1999. I alt
Kilde: Trygdestatistisk årbok 2000

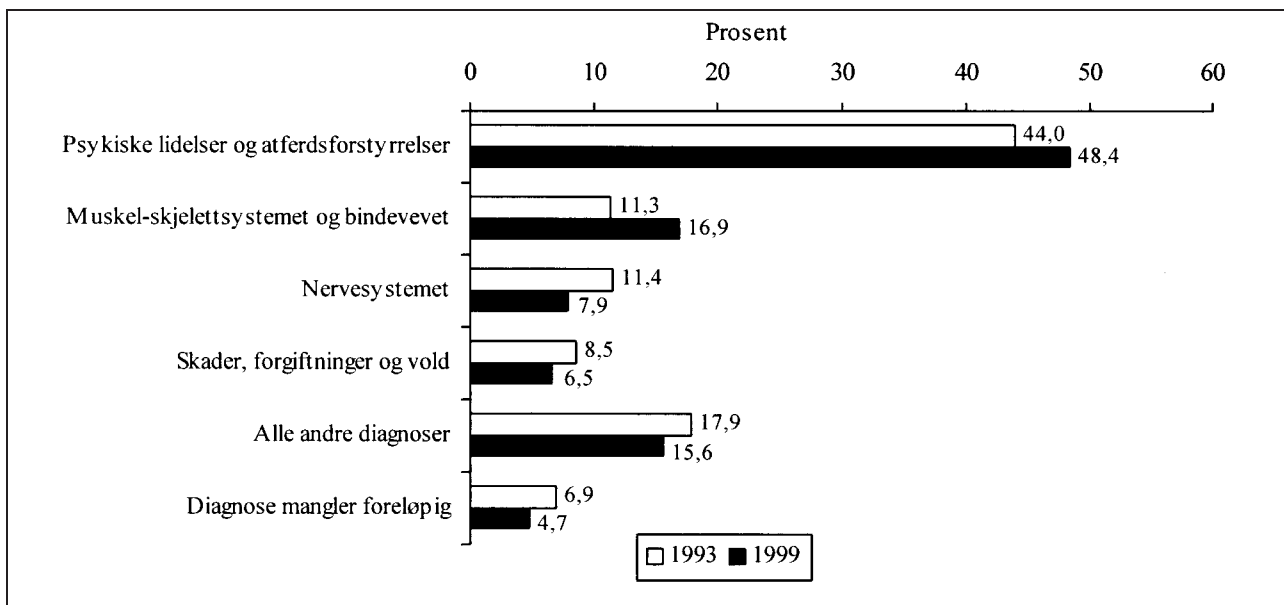
Blant kvinnene er sykdommer i muskel-skjelettsystemet og bindevevet den største diagnosegruppen, med en andel på 39,2 prosent av alle kvinnelige uførepensjonister ved utløpet av 1999. Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser er den vanligste diagnosegruppen for menn, med en andel på 32 prosent. En annen stor diagnosegruppe for mannlige uførepensjonister er sykdommer i sirkulasjonsorganene, med en andel på 11,4 prosent.

Ifølge St.prp. nr. 1 (2000–2001) Folketrygden har tendensen de siste årene vært en økning i andelen med psykiske lidelser og sykdommer i muskel-skjelettsystemet blant nye uførepensjonister. I 1998 og 1999 var det henholdsvis 35,6 og 36,7 prosent av alle nye uførepensjonister som hadde sykdommer i muskel-skjelettsystemet og bindevevet. Andelen med psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser steg fra 22,8 prosent i 1998 til 23,1 prosent i 1999. I Rikstrygdeverkets basisrapport for 1999 er det anført at økningen når det gjelder sykdommer i muskel-skjelettsystemet, kan ha sammenheng med at dette er en sykdom som i større grad rammer personer over 50

år, som utgjør en økende andel av befolkningen. Det er en stadig økende andel av de unge som blir uførepensjonister på grunn av psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser. Det er ifølge St.prp. nr. 1 (2000–2001) Folketrygden usikkert om økningen i diagnostiseringen skyldes en reelt økt sykdomsforekomst i yngre årsklasser, eller om problemet avdekkes i større omfang i forbindelse med et stadig mer krevende arbeidsmarked.

Som nevnt i kommentarene til figur 4 har antallet nye uførepensjonister i forhold til den ikke-uføre delen av befolkningen steget med omkring 100 prosent fra 1993 til 1999 for alle aldersgrupper under 40 år. Mens det i 1993 var 2 714 nye uførepensjonister under 40 år, var det 5 384 nye uførepensjonister under 40 år i 1999, det vil si en økning på 98 prosent¹⁸. I forhold til 1993 er det i 1999 en større andel av de nye uførepensjonistene under 40 år som har en primærdiagnose innenfor diagnosegruppene «Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser» og «Sykdommer i muskel-skjelettsystemet og bindevevet», jf. figur 6.

¹⁸ Trygdestatistisk årbok 1994 og Trygdestatistisk årbok 2000. Tallene inkluderer også de som ikke hadde uførepensjon ved slutten av årene.



Figur 6 Nye uførepensjonister under 40 år fordelt på diagnosegrupper i 1993 og 1999. Andeler i prosent
Kilde: Trygdestatistisk årbok 1994 og Trygdestatistisk årbok 2000

Andelen nye uførepensjonister under 40 år innenfor diagnosegruppen «Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser» var i 1999 på 48,4 prosent, som er en økning på 4,4 prosentpoeng fra 1993. Antallet nye uførepensjonister i denne gruppen økte fra 1 194 til 2 606, som tilsvarer en økning på ca. 118 prosent.

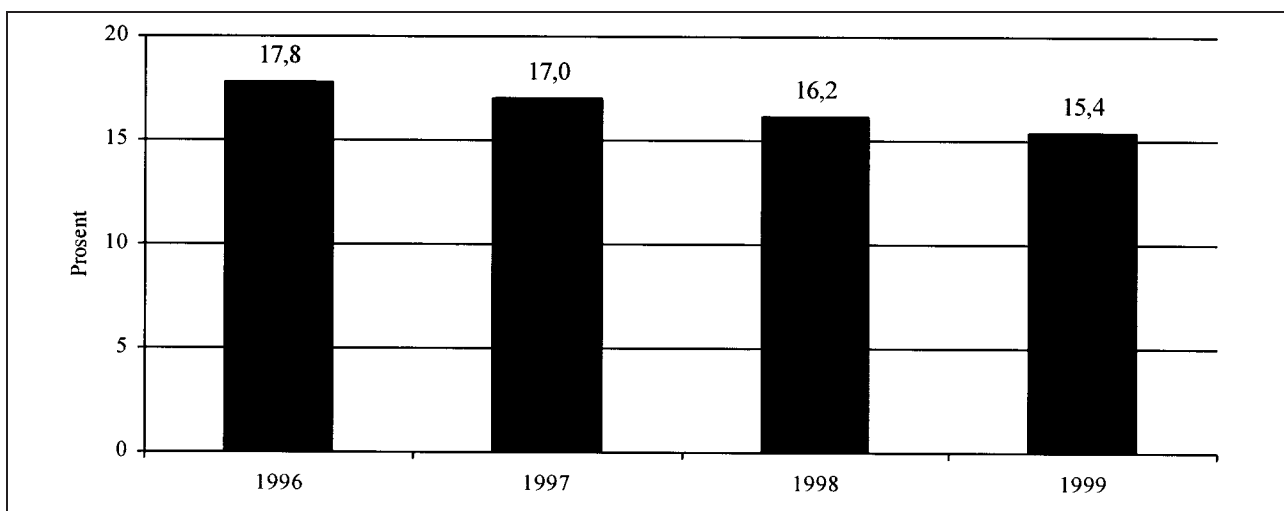
Tilsvarende var andelen nye uførepensjonister under 40 år innenfor diagnosegruppen «Sykdommer i muskel-skjelettsystemet og bindevevet» 16,9 prosent i 1999, det vil si en økning på 5,6 prosentpoeng fra 1993. I denne gruppen økte antallet nye uførepensjonister fra 307 til 910, eller med ca. 196 prosent.

Sosialkomiteen uttrykker i Innst. S. nr. 222 (1999–2000) til Utjamningsmeldinga bekymring over at det har vært en sterk økning i tallet på nye

uførepensjonister med muskel- og skjelettlidelser de siste årene. Komiteen er videre bekymret over den økende andelen av alle uføretrygdede med psykiske lidelser. Det er særlig bekymringsfullt at det har vært en sterk økning i tallet på yngre uførepensjonister med slike lidelser.

4.1.3 Yrkesrettet attføring før uførepensjonering

I perioden fra og med 1996 til og med 1999 har det vært en stadig synkende andel blant de nye uførepensjonistene som har prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjoneringen, jf. figur 7. Reduksjonen har vært på 0,8 prosentpoeng for hvert av årene i perioden etter 1996.



Figur 7 Nye uførepensjonister i 1996–99 som har prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjonering

Kilde: St.prp. nr. 1 (2000–2001) Folketrygden

Samtidig med at antallet nye uførepensjonister som hadde forsøkt yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjoneringen, økte med ca. 7 prosent fra 1997 til 1999 (fra 4 791 til 5 117), økte antallet nye pensjonister med ca. 18 prosent i den samme perioden (fra 28 364 til 33 551). Når antallet nye uførepensjonister økte mer enn antallet med forsøkt yrkesrettet attføring, gjør det at andelen med forsøkt yrkesrettet attføring sank fra 17 til 15,4 prosent i den samme perioden.

Det er liten forskjell mellom kjønnene når det gjelder andelen som har forsøkt yrkesrettet attføring før uførepensjonering. Statistikk fra Rikstrygdeverket viser at det i 1999 var 15,6 prosent av mennene og 15,2 prosent av kvinnene som hadde forsøkt slik attføring. Tilsvarende tall for 1998 var henholdsvis 16,3 prosent for mennene og 16,1 prosent for kvinnene.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet peker i brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen på at andelen som har vært på yrkesrettet attføring de siste tre årene før de fikk innvilget uførepensjon, kun er beregnet på grunnlag av mottakere av attføringspenger under attføring. Attføringspengemottakere utgjorde i 2000 58 prosent av alle registrerte yrkeshemmede. Departementet viser videre til at følgende grupper av yrkeshemmede ikke er tatt med i det datamaterialet som ligger til grunn for figuren:

- a) Yrkeshemmede som har mottatt andre ytelser fra folketrygden, som sykepenger eller rehabiliteringspenger
- b) Yrkeshemmede som ikke har rett til ytelser fra folketrygden i utprøvsperioden
- c) Yrkeshemmede med rett til attføringsytelser, men som deltar i tiltak med lønn og som av den grunn ikke mottar attføringspenger

Departementet mener derfor det er rimelig å anta at *andelen* som har prøvd yrkesrettet attføring før uførepensjon, er noe høyere enn det som framgår av figuren. Departementet vil imidlertid ikke bestride at *tendensen* til redusert bruk av attføring blant uførepensjonister er riktig. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ifølge brevet tatt initiativ overfor Sosial- og helsedepartementet til å endre rapporteringsrutinene på dette området.

Synspunkter på attføringsandelen

Sosial- og helsedepartementet har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 uttalt at departementet ikke er tilfreds med andelen som har prøvd yrkesrettet attføring i dag, men at det er vanskelig å si hvor høy denne andelen bør være. Det er ifølge departementet et problem å måle og fortolke resultater i attføringsarbeidet. For å kartlegge effekter må det helst gjennomføres kontrollerte forsøk over tid, noe som er kostbart og problematisk å gjennomføre i

praksis, og som det dessuten er liten tradisjon for her i landet.

Rikstrygdeverket har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 uttalt at det mener at den lave andelen som har gjennomført attføring, har sammenheng med den økningen som har vært i antallet sykmeldte og antallet personer som er på rehabilitering. Rikstrygdeverket viser til at antallet på attføring har vært stabilt, men at andelen er synkende fordi den totale tilgangen på nye uførepensjonister har økt. Rikstrygdeverket har videre pekt på at en del kan ha vært igjennom yrkesrettet attføring før den nevnte treårsperioden, og at det overfor en del yrkeshemmede kan ha blitt drevet et yrkesrettet attføringsarbeid i sykepengefasen gjennom bruk av aktiv sykmelding eller graderte sykepenger.

Rikstrygdeverket mener at trygdeetaten overfor Aetat har gitt klart uttrykk for at den mener behovet for attføringsplasser er større enn det antall plasser som i dag kan tilbys. Rikstrygdeverket har imidlertid inntrykk av at Aetat mener behovet er tilstrekkelig dekket.

I intervjuene våren 2000 ble fylkestrygdekontorene og trygdekontorene spurt om i hvor mange tilfeller attføring forsøkes blant de sakene kontorene behandler. Ifølge svarene har trygdeetaten ikke statistikk over hvor mange saker som oversendes til Aetat for vurdering eller prøving av attføring, og anslagene varierer ellers mye når det gjelder andelen av sakene som oversendes til Aetat. Det er imidlertid flere kontorer som opplyser at antallet personer på yrkesrettet attføring burde vært høyere.

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 uttalt at svarene fra fylkestrygdekontorene og trygdekontorene kan tyde på at disse har en kunnskap på området som ikke er så god som ønskelig. Rikstrygdeverket begrunner det med at etaten har en del statistikk vedrørende saker som overføres til Aetat. Statistikk for 2000 viser at yrkesrettet attføring ble igangsatt i sykepengefasen i 8 790 tilfeller, og at 18 020 personer ble overført Aetat via rehabiliteringspenger i påvente av attføring. Det ble videre registrert 27 358 søknader ved trygdekontorene om yrkesrettet attføring. Rikstrygdeverket ser imidlertid behov for å bygge ut denne statistikken, både slik at den blir konsistent i forhold til Aetats statistikk, og slik at den også omfatter kontakten med Aetat. Det vises også til omtale av statistikk i punkt 4.1.5.

Ifølge Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev av 1. november 2000 til Riksrevisjonen, blir det store flertallet av sakene ikke overført fra trygdeetaten til Aetat. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i intervju med Riksrevisjonen i oktober 2000 uttalt at det ikke er foretatt undersøkelser om hvorfor bare ca. 16 prosent av de nye uførepensjonistene har forsøkt yrkesrettet attføring. Departementet er ikke uenig i at andelen virker lav. Man mangler imidlertid et faktisk grunnlag for å si om den er optimal eller ikke, og departementet etter-

lyser dokumentasjon på hvorfor andelen burde ha vært høyere. Departementet oppfatter det slik at Aetat behandler de sakene om gjennomføring av yrkesrettet attføring som trygdeetaten oversender, og det må derfor undersøkes i trygdeetaten hvorfor ikke flere saker er blitt besluttet overført.

I intervju med Riksrevisjonen i oktober 2000 viste Arbeids- og administrasjonsdepartementet ellers til at man fra tid til annen blir stilt overfor udokumenterte påstander fra trygdeetaten om at Aetats tiltaksapparat og budsjetter ikke er dimensjonert for å kunne ta imot alle de som har behov for yrkesrettet attføring. Departementet har ikke registrert klare krav om at det er behov for flere tiltaksplasser, og synes det er vanskelig å forstå at ressursmangel når det gjelder tiltaksplasser, skal være en begrensende faktor for å prøve flere på yrkesrettet attføring. De som blir innvilget slik attføring etter folketrygdloven kapittel 11, vil få stønad gjennom bevilgninger over kapittel 2543 Ytelser til yrkesrettet attføring. Dette er en overslagsbevilgning som ifølge departementet fungerer fleksibelt ved at en økning i antallet som gjennomfører attføring, vil medføre at bevilgningene over dette kapitlet øker tilsvarende. Antallet personer med attføringspenger har økt fra 1998 til 2000, og departementet forventer at det vil kunne bli en ytterligere økning i bruken av disse midlene i forbindelse med skjerpede signaler som er gått ut for andre halvår 2000. I brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen har departementet uttalt at andelen yrkeshemmede som til enhver tid er under aktiv attføring, har ligget på rundt regnet 75 prosent av alle registrerte yrkeshemmede i den aktuelle perioden. Ifølge departementet er dette i tråd med resultatmålet for etaten og indikerer ikke mangel på tiltaksplasser. I intervju med Riksrevisjonen har departementet imidlertid uttalt at det ser at det i enkelte kommuner kan være avvik mellom behovet for den enkelte og hvilket tilbud som finnes.

Aetat Arbeidsdirektoratet har i brev av 29. mars 2001 til Riksrevisjonen opplyst at det gjennomsnittlige antallet personer på yrkesrettet attføring økte fra 53 112 i 1998 til 57 375 i 2000, som er en økning på 8 prosent. I den samme perioden økte det gjennomsnittlige antallet yrkeshemmede med attføringspenger fra 28 434 til 32 322, det vil si med 14 prosent. Ifølge direktoratet deltok 79 prosent av personene med yrkesrettet attføring på aktive tiltak i 2000. Aetat Arbeidsdirektoratet gir i brevet uttrykk for at økningen i tilstrømmingen av nye yrkeshemmede fra trygdeetaten til Aetat reflekterer økningen i sykepengetilfeller og personer under medisinsk rehabilitering. Det er ifølge direktoratet vanskelig å si noe om hvor stor del av denne økningen som skyldes at trygdeetaten oftere vurderer attføring som aktuelt for personer som har satt fram krav om uførepensjon.

I brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen har Arbeids- og administrasjonsdepartementet anført at det ikke er noen indikasjoner på at det fram til og

med 1999 var mangel på plasser som gjorde det vanskelig å prøve flere uførepensjonssøkere på attføring. Ifølge departementet har tilstrømmingen ligget på et stabilt nivå helt fram til utgangen av 1999, med unntak av en eksepsjonell høy tilgang i reformåret 1994. Departementet viser til at det er trygdeetaten som regulerer hovedstrømmen av nye yrkeshemmede som vurderes for yrkesrettet attføring.

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 kommentert grunnlaget for direktoratets synspunkter om at andelen av nye uførepensjonister som har forsøkt attføring, er for lav. I tillegg til de ca. 16 prosentene av nye uførepensjonister som er registrert som mottakere av attføringspenger under yrkesrettet attføring i løpet av de siste tre årene før uførepensjonering, opplyser Rikstrygdeverket at attføring vil kunne være forsøkt på noen som har hatt andre ytelser til livsopphold. Likevel er det Rikstrygdeverkets vurdering at andelen er lav sett på bakgrunn av at attføring skal være forsøkt med mindre slikt tiltak anses som åpenbart uhensiktsmessig. Ifølge direktoratet har samme vurdering kommet til uttrykk i St.prp. nr. 61 (1999–2000) og i NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering.

Når det gjelder Arbeids- og administrasjonsdepartementets etterlysning av grunnlaget for Rikstrygdeverkets synspunkter på mangelen av egnede tiltak, viser Rikstrygdeverket i brevet av 28. mars 2001 til NOVA-rapport 6/00 «Gråsoner mellom trygdeetat og arbeidsmarkedsetat» av Margaret Ford. Ifølge direktoratet framgår det av rapporten at saksbehandlere fra begge etater har vist til at manglende egnede tiltak er medvirkende årsak til at personer anses som for syke til å gjennomføre yrkesrettet attføring.

Sosial- og helsedepartementet har i brev av 30. mars 2001 sagt seg enig i Rikstrygdeverkets synspunkt om at andelen nye uførepensjonister som har forsøkt yrkesrettet attføring, er for lav. Departementet er også enig i Rikstrygdeverkets synspunkt når det gjelder mangel på egnede tiltak.

Samarbeidet mellom trygdeetaten og Aetat er nærmere behandlet i punkt 4.1.5.

Forutsetninger for å øke andelen med yrkesrettet attføring

På spørsmål om hvilke forutsetninger som må være til stede for at flere skal kunne gjennomføre yrkesrettet attføring, har Rikstrygdeverket i september 2000 uttalt at det blant annet krever at arbeidsgivere i større grad legger forholdene til rette for yrkeshemmede og satser på mer fleksibilitet. Dette kan gjøres blant annet ved at det i større grad legges til rette for at ikke alle må jobbe 100 prosent, og at arbeidsgiverne i større grad tolererer at en del arbeidstakere ikke er i stand til hele tiden å påta seg nye arbeidsoppgaver. For å kunne oppnå dette bør det ifølge Rikstrygdeverket legges opp til kompensasjonsordninger

overfor arbeidsgiverne, slik at de ikke blir skadelidende dersom de benytter yrkeshemmet arbeidskraft. I dagens situasjon har ikke arbeidsgiverne et tilstrekkelig incitament til å beholde og/eller ta inn yrkeshemmet arbeidskraft som ikke er fullt så produktiv lenger. Rikstrygdeverket mener at forslaget om forsøk med lønns subsidium i lengre perioder for personer med kroniske og variable helseproblemer, vil kunne bidra til dette. Sosialkomiteen sluttet seg sommeren 2000 til intensjonen i dette forslaget, og mener det bør vurderes å gjøre ordningen permanent¹⁹. Rikstrygdeverket mener videre at det bør legges vekt på målrettede tiltak for grupper med mestrings- og motivasjonsproblemer.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i intervju pekt på at det både i forhold til arbeidsledige og yrkeshemmede er viktig å være klar over at arbeidsgivere ikke har noen plikt til å ha personer på tiltak. Virkemidlene som brukes overfor arbeidsgiverne for å få dem til å ha personer på tiltak, er økonomiske incentiver pluss en generell appell til arbeidsgiverne om å vise alminnelig samfunnsansvar. Tiltaksarbeidet bærer ifølge departementet preg av dette, både for ordinære tiltak og i forhold til tiltak for yrkeshemmede.

Skjerpede signaler om å prøve flere på yrkesrettet attføring

På spørsmål i intervju i september 2000 om hvilke signaler som er gitt til Rikstrygdeverket for å øke andelen som forsøker attføring, har Sosial- og helsedepartementet vist til behandlingen av revidert budsjett for 2000, jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000). Stortinget sluttet seg da til et forslag om å innskjerpe kravet om at hensiktsmessig attføring skal være forsøkt før uførepensjon innvilges. Ifølge rundskriv av november 2000 til folketrygdloven § 12-5 vil Rikstrygdeverket gi nærmere retningslinjer om innholdet i det skjerpede attføringskravet. I den grad det er praktisk mulig, skal følgende krav i brev av 14. juni 2000 fra Sosial- og helsedepartementet til Rikstrygdeverket legges til grunn ved vurdering av attføringsvilkåret:

«Det er spesielt viktig at yngre personer får et relevant attføringstilbud som kan forebygge varig uførhet. Attføring skal være forsøkt, med mindre åpenbare grunner tilsier at det ikke er hensiktsmessig når:

- *Den som søker uførepensjon er under 35 år*
- *Den som søker uførepensjon er under 45 år med diagnose muskel- og skjelettlidelser eller lettere psykiske lidelser*

Også for personer over 45 år med blant annet muskel- og skjelettlidelser bør det som hovedregel forsøkes attføring før uførepensjon kan tilstås.»

Sosial- og helsedepartementet har i møte med Riksrevisjonen i september 2000 opplyst at det vil følge opp dette arbeidet i trygdeetaten og ha løpende kontakt med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i tildelingsbrevet til Aetat Arbeidsdirektoratet for andre halvår 2000 og i tildelingsbrevet for 2001 gitt tilsvarende signaler om at flere skal prøves på attføring. Departementet har bedt om kvartalsvis rapportering på hvordan dette er fulgt opp av direktoratet. Sosial- og helsedepartementet har i brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen opplyst at Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet nå har kommet fram til et felles opplegg for hvilke grupper som skal prioriteres, og hvilke grupper som i de fleste tilfeller ikke skal tilbys bistand i form av yrkesrettet attføring. Det vises for øvrig til nærmere omtale av arbeidet med felles mål og prioriteringer i etatene i rapportens punkt 4.1.5.

Bedriftsintern attføring og aktiv sykmelding

Blant nye uførepensjonister i 1999 var det som nevnt 5 117 som hadde prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjonering. Noen av disse hadde i denne treårsperioden også prøvd bedriftsintern attføring med sykepenger og/eller aktiv sykmelding. Det var også en del (2 274) av de nye uførepensjonistene i 1999 som ikke hadde vært på yrkesrettet attføring, men som hadde prøvd bedriftsintern attføring og/eller aktiv sykmelding. Tabell 2 viser hvilke tiltak de nye uførepensjonistene i 1997 og 1999 hadde vært på de siste tre årene før uførepensjonering.

¹⁹ Jf. St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjammingsmeldinga, Innst. S. nr. 222 (1999–2000), Stortingets behandling 14. juni 2000 og forskrift fastsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 23. juni 2000. Tilskuddet kan gis i inntil 5 år. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i St.prp. nr. 1 (2000–2001) redegjort for hvorfor departementet ser det hensiktsmessig å ha ordningen i forsøksform i noen år før den vurderes gjort permanent.

Tabell 2 Nye uførepensjonister i 1997 og 1999 med aktive tiltak de siste tre årene før uførepensjonering

Tiltak og kombinasjoner av tiltak	1997	1999
Yrkesrettet attføring	4 466	4 519
Yrkesrettet attføring og bedriftsintern attføring	245	431
Yrkesrettet attføring og aktiv sykmelding	66	140
Yrkesrettet attføring, bedriftsintern attføring og aktiv sykmelding	14	27
Sum, yrkesrettet attføring (A)	4 791	5 117
Aktiv sykmelding	613	1 862
Bedriftsintern attføring	267	370
Bedriftsintern attføring og aktiv sykmelding	12	42
Sum, andre aktive tiltak enn yrkesrettet attføring (B)	892	2 274
Sum, yrkesrettet attføring og andre aktive tiltak (A+B)	5 683	7 391

Kilde: Statistikk fra Rikstrygdeverket

Det framgår av tabell 2 at 7 391 (22 prosent) av alle nye uførepensjonister i 1999 hadde prøvd ett eller flere av tiltakene yrkesrettet attføring, bedriftsintern attføring eller aktiv sykmelding de siste tre årene før uførepensjonering. Det var med andre ord 78 prosent av alle nye uførepensjonister (25 929 personer) som ikke hadde prøvd et aktivt tiltak innen tre år før de fikk innvilget uførepensjon.

I 1997 var det 5 683 (20 prosent) av de nye uførepensjonistene som hadde prøvd ett eller flere av disse tiltakene de siste tre årene før uførepensjonering. Økningen fra 1997 til 1999 kan i stor grad forklares med en økning i bruken av aktiv sykmelding (fra 613 til 1 862 tilfeller blant nye uførepensjonister).

På spørsmål i intervjuene om aktiv sykmelding og/eller bedriftsintern attføring regnes som tilstrekkelige attføringstiltak i forhold til folketrygdlovens bestemmelser om uførepensjon, mener de fleste fylkestyrgdekontorene og trygdekontorene at hovedregelen er at disse tiltakene alene ikke oppfyller vilkåret om prøvd attføring. Det kan imidlertid gjøres unntak fra denne hovedregelen dersom tiltaket er variert og prøvd over lang tid, og særlig gjelder det bedriftsintern attføring. Et fylkestyrgdekontor sier dette:

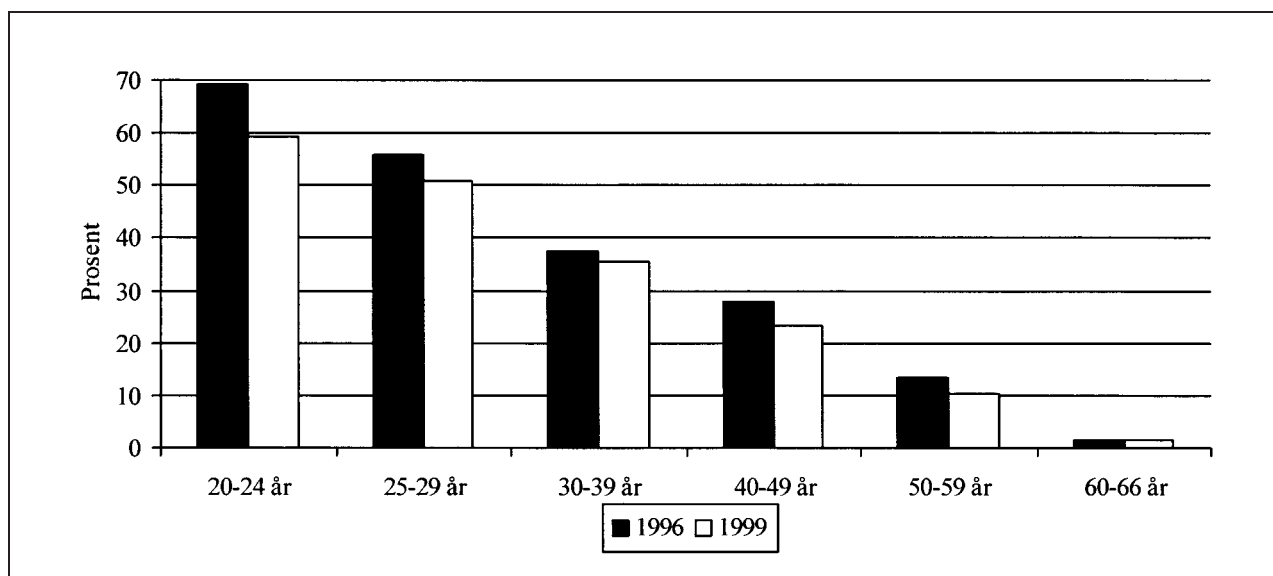
«I utgangspunktet ser vi ikke på aktiv sykmelding eller bedriftsinterne attføringstiltak som tilstrekkelig

i forhold til attføringskravet. Bedriftsintern attføring kan være tilstrekkelig dersom bedriften er stor nok til at vedkommende kan ha blitt prøvd ut i ulike jobber i en lang periode, og spesielt dersom den medisinske situasjonen tilsier at ytterligere attføringstiltak blir vanskelig å få til.»

Sosial- og helsedepartementet har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 opplyst at aktiv sykmelding som eneste tiltak som hovedregel ikke vil være tilstrekkelig som et attføringstiltak. I enkelte tilfeller vil man etter en konkret vurdering likevel kunne si at attføring er forsøkt når trygdekontoret har arbeidet med bedriftsintern attføring i sykepengeperioden eller tilstått rehabiliteringspenger under arbeidstrening.

Yrkesrettet attføring etter alder

Prosentandelen som har prøvd attføring de siste tre årene før uførepensjonering, er høyest for de yngste aldersgruppene, og andelen synker markert med økende alder. Blant nye uførepensjonister mellom 20 og 24 år var det i 1999 ca. 60 prosent som hadde prøvd yrkesrettet attføring i denne treårsperioden, mens andelen var ca. 10 prosent for nye uførepensjonister mellom 50 og 59 år og 1,4 prosent for nye uførepensjonister over 60 år, jf. figur 8.



Figur 8 Prosentandelen nye uførepensjonister i 1996 og 1999 som har prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjonering. Etter alder

Kilde: St.prp. nr. 1 (2000–2001) Folketrygden

Figur 8 viser at det for alle aldersgrupper har vært en nedgang fra 1996 til 1999 i andelen som har prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjonering. Nedgangen er størst for de yngste aldersgruppene, med en reduksjon på henholdsvis 10 og 4,9 prosentpoeng for aldersgruppene 20–24 år og 25–29 år.

I intervjuene ble de fem fylkestyrgdekontorene og 10 trygdekontorene spurt om hvilken alder som regnes som «kritisk» med hensyn til om yrkesrettet attføring lar seg gjennomføre. De fleste opplever at denne grensen går et sted mellom 55 og 60 år, men at det i praksis ikke er noen øvre aldersgrense for å prøve yrkesrettet attføring. Et trygdekontor oppsummerer det slik:

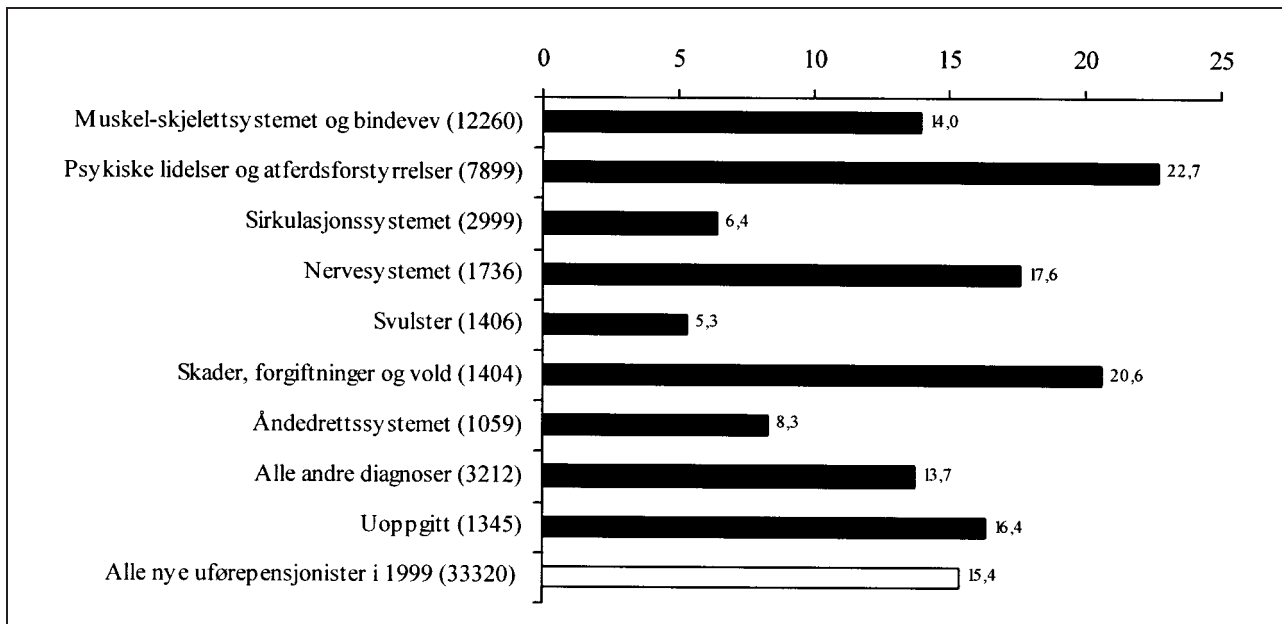
«For de som er kommet opp i en alder av ca. 55–60 år, vil det ofte være vanskelig å få til et attføringsopplegg. Dette skyldes blant annet at mange av disse mister motivasjonen til å jobbe, og at arbeidsgiverne stiller for høye krav med hensyn til hvor mye som må ytes for å kunne utføre en konkret jobb. Likevel er det noen av de eldre yrkeshemmede som er motivert til å prøve attføring, og disse er trygdekontoret innstilt på å hjelpe så godt som mulig.»

Flere har framhevet at det først og fremst er arbeidstrening som er aktuelt for eldre yrkeshemmede, og at skolegang sjelden er aktuelt for personer over 55 år.

I intervju med Riksrevisjonen har Rikstrygdeverket opplyst at det har mye å si at eldre yrkeshemmede som regel har en ensidig yrkeskarriere bak seg. I de fleste tilfeller har de også relativt lav utdanning. Rikstrygdeverket mener det er vanskelig å finne virkemidler som er egnet til å øke andelen eldre yrkeshemmede som gjennomfører attføring.

Yrkesrettet attføring etter diagnosegrupper

De nye uførepensjonistene i 1999 er i figur 9 gruppert etter diagnosegrupper, der tallene i parentes viser antallet nye uførepensjonister i de ulike gruppene. De liggende stolpene viser prosentandelen som har forsøkt yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjonering. Det framgår av figuren at denne andelen varierer mye mellom diagnosegruppene.



Figur 9 Prosentandelen nye uførepensjonister i 1999 som har prøvd yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjonering. Etter diagnosegrupper

Kilde: Statistikk fra Rikstrygdeverket

Andelen som har prøvd yrkesrettet attføring i den foregående treårsperioden, er størst for diagnosegruppene «Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser» (22,7 prosent) og «Skader, forgiftninger og vold» (20,6 prosent). Også i 1997 og 1998 var andelen med prøvd yrkesrettet attføring størst for disse diagnosegruppene, med en andel på mer enn 20 prosent i begge gruppene. For den diagnosegruppen med flest nye uførepensjonister i 1999, «Sykdommer i muskel-skjelettsystemet og bindevevet», er attføringsandelen 14 prosent.

Diagnosegruppene med den laveste andelen forsøkt yrkesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjonering, er henholdsvis «Sykdommer i sirkulasjonssystemet» (6,4 prosent) og «Svulster» (5,3 prosent). Disse diagnosegruppene hadde den laveste andelen også i 1997 og 1998. Også diagnosegruppen «Sykdommer i åndedrettssystemet» ligger markert under gjennomsnittet, med en andel med forsøkt yrkesrettet attføring på 8,3 prosent for nye uførepensjonister i 1999.

Andelen med prøvd yrkesrettet attføring er, som det framgår av figur 9, betydelig høyere for diagnosegruppen med psykiske lidelser enn for diagnosegruppen med sykdommer i muskel-skjelettsystemet. Samtidig er alderssammensetningen av nye uførepensjonister i disse gruppene også ulik, og andelen av unge uførepensjonister er størst for gruppen med psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser. Diagnosegruppen psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser utgjorde 23,7 prosent av alle nye uførepensjonister i 1999, men hele 48,4 prosent av alle nye uførepensjonister under 40 år²⁰. Mens 36,7 prosent av alle nye

uførepensjonister i 1999 hadde sykdommer i muskel-skjelettsystemet, var andelen med denne lidelsen bare 16,9 prosent for nye uførepensjonister under 40 år.

Rikstrygdeverket har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 vist til at personer med psykiske lidelser gjennomgående er noe yngre enn de med sykdommer i muskel-skjelettsystemet, og at det kan være noe av forklaringen på at disse er lettere å attføre. Rikstrygdeverket har ellers framhevet unge med psykiske lidelser som en gruppe som det er vanskelig å finne gode tilbud til, og direktoratet har ifølge intervjuet etterlyst bedre behandlings- og attføringstilbud for personer med psykiske lidelser. Av St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet framgår det at Aetat arbeider aktivt med arbeidssøkere som har psykiske lidelser for å øke kunnskapen om gruppen, og for å kunne gi bedre tilbud om kvalifisering og tilrettelegging. Videre framgår det at antallet tiltaksplasser er økt som ledd i oppfølgingen av opptrappingsplanen for psykisk helse, jf. punkt 4.1.5.

I intervjuene våren 2000 ble det stilt spørsmål om det er grupper det stilles strengere krav overfor med hensyn til å ha prøvd attføring før uførepensjon tilstås. De fleste fylkestyngdekantorene, trygdekantorene og Aetat lokal mener at kravet om å ha prøvd attføring generelt er strengere for personer under 35 år, enn for eldre personer. Et fylkestyngdekontor sier det på denne måten:

«I folketrygdloven er det stilt særlige krav til rusmisbrukere og personer under 35 år med sosiale avvik, og det følger vi opp i praksis. Under ellers like forhold, ville vi nok sette inn mer ressurser jo yngre

²⁰ Trygdestatistisk årbok 2000.

personen er. Samtidig er det slik at alle som ønsker det, får tilbud om yrkesrettet attføring, i alle fall fra vår etats side.»

De fleste fylkestrygdekontorene, trygdekontorene og Aetat lokal som er intervjuet, mener at de dessuten stiller strengere krav om attføring for personer med rusmiddelproblemer og diffuse lidelser. Når det gjelder diagnosegrupper, har ca. 1/3 av intervjuobjektene trukket fram personer med muskelskjelettsykdommer og/eller personer med psykiske lidelser som grupper kontoret fokuserer spesielt på i attføringsmessig sammenheng.

De fleste kontorene, både i trygdeetaten og Aetat lokal, mener at attføringen oftere lykkes for yngre enn for eldre personer, og at muligheten for attføring reduseres i tilfeller der vedkommende har en ensidig yrkesbakgrunn og lite utdanning. Det er ellers en tendens til at personer med psykiske lidelser oppleves å ha et mindre attføringspotensiale enn personer med sykdommer i muskel-skjelettsystemet. Flere kontorer har vist til at det i de siste årene har vært en økning i antallet yngre personer med psykiske lidelser, og at denne gruppen kan være mer krevende å få utført enn eldre personer med andre lidelser.

4.1.4 Behandling av krav om uførepensjon

Ressurser og kompetanse

De fleste av de fem intervjuede fylkestrygdekontorene og de 10 intervjuede trygdekontorene har anslått at ca. 10 prosent av kontorets årsverk brukes til arbeid med uførepensjonssaker. De fleste gir uttrykk for at kontoret ikke har tilstrekkelige ressurser i forhold til arbeidsoppgavene på dette området. De fleste trygdekontorene mener at økningen i antallet saker ikke har gått ut over kvaliteten i saksbehandlingen, men at det har ført til et større arbeidspress for saksbehandlerne og kortere behandlingstid per sak. På spørsmål om hva som kunne vært oppnådd med økte ressurser, mener de fleste trygdekontorene at det kunne ha ført til en bedre og tidligere oppfølging av medlemmene:

«Med mer ressurser mener trygdekontoret at det kunne ha drevet en bedre oppfølging i en tidligere fase, det vil si i sykepenge- og/eller attføringsfasen. En slik oppfølging ville kunne omfatte både den yrkeshemmede og dennes arbeidsgiver. Trygdekontoret mener at en slik oppfølging ville kunne gitt bedre resultater.»

Når det gjelder kontorets kompetanse på området, mener de fleste trygdekontorene at kompetansesituasjonen er tilfredsstillende. Fylkestrygdekontorene opplever generelt sin egen kompetanse som tilstrekkelig eller god. Samtidig oppleves kompetansen til trygdekontorene som mer varierende, men i de fleste tilfellene som tilstrekkelig.

På spørsmål i intervjuene om i hvilken grad det legges vekt på prinsippkjennelser fra Trygderetten ved behandling av uførepensjonssaker, har et flertall av de 10 trygdekontorene opplyst at disse brukes i liten grad. Den begrensede bruken er av de fleste begrunnet med at kjennelsene ikke oppbevares tilstrekkelig systematisk, og/eller at det er fylkestrygdekontoret som har vedtaksrett i slike saker. Rikstrygdeverket har anført at det er i de sakene som avgjøres av fylkestrygdekontoret, at kjennelsene fra Trygderetten fungerer som rettskilder. De fem fylkestrygdekontorene som er intervjuet, har opplyst at de bruker prinsippkjennelsene aktivt i saksbehandlingen. Sosial- og helsedepartementet har i brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen opplyst at det skal utvikles et mer brukervennlig, elektronisk kjennelsesarkiv som etter hvert vil bli mer tilgjengelig for hele trygdeetaten.

Krav om uførepensjon

Krav om uførepensjon skal fremmes til trygdekontoret på RTV-blankett 8.10. Som hovedregel ligger avgjørelsesmyndigheten i uførepensjonssaker hos fylkestrygdekontoret. Trygdekontoret har avgjørelsesmyndighet i såkalte kurantsaker som er saker der man med en gang kan si at uførepensjon bør innvilges. Denne fullmakten gjelder bare saker om hel uførepensjon.

I alle andre saker enn kurantsaker skal trygdekontorets saksbehandling avsluttes med en innstilling til fylkestrygdekontoret. Disse innstillingene skrives enten på RTV-blankett 14.05 eller RTV-blankett 8.11. I blankett 14.05, som kan brukes for alle krav om ytelser etter folketrygdloven, skal trygdekontoret blant annet skrive et resymé og en vurdering av sakens faktiske forhold, en vurdering mot lov, regler og praksis samt en innstilling. Blankett 8.11 gjelder krav om uførepensjon spesielt, og i denne skal trygdekontoret både krysse av for om vilkårene for uførepensjon er oppfylt, gi en verbal vurdering av vilkårene og avgi en innstilling i saken.

I undersøkelsen er det fra 36 trygdekontorer innhentet i alt 378 saker hvor uførepensjon ble tilstått i 1998. Fratrasket ni kurantsaker og åtte saker hvor innstillingen ikke fulgte med saken, er trygdekontorenes innstillinger i de øvrige 361 sakene gjennomgått med henblikk på om kontoret skriftlig har vurdert attføringsvilkåret i folketrygdloven § 12-5, jf. tabell 3²¹.

For innstillinger skrevet på blankett 14.05 har Riksrevisjonen lagt til grunn at attføring er vurdert dersom attføring er nevnt i innstillingen. Tilsvarende er det for blankett 8.11 registrert om trygdekontoret har fylt ut feltet «Trygdekontorets vurderinger» til punktet om attføringsvilkåret. Dersom det bare er

²¹ Begrunnelsen for å ta kurantsaker ut av utvalget er at det i disse sakene er åpenbart at attføring ikke skal forsøkes.

krysset av for ja/nei på blankettens spørsmål «Attføring gjennomgått/ ikke hensiktsmessig», uten at vurderingsfeltet er utfyllt, har Riksrevisjonen lagt til grunn at attføringsvilkåret ikke er vurdert i innstillingen. Rikstrygdeverket er enig i at avkryssing ikke

kan anses som en fullverdig vurdering, men mener likevel dette viser at trygdekontoret har vært oppmerksom på attføringsvilkåret ved behandlingen av saken.

Tabell 3 Vurdering av attføringsvilkåret i innstillinger om uførepensjon fra trygdekontorene

	Hel pensjon		Gradert pensjon		I alt	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Attføring er vurdert	210	79	59	61	269	75
Attføring er ikke vurdert	55	21	37	39	92	25
I alt	265	100	96	100	361	100

Kilde: Saksmapper fra 1998 fra trygdekontorene

Tabell 3 viser at vurderingen av attføringsvilkåret ikke er skriftlig dokumentert i innstillingen i 21 prosent av sakene om hel uførepensjon. Når det gjelder gradert uførepensjon, er attføring ikke nevnt i 39 prosent av innstillingene. I tillegg er det relativt mange saker hvor det bare er nevnt meget summarisk at attføring ikke er hensiktsmessig, uten at det kommer fram hvilke betraktninger som ligger til grunn for denne vurderingen.

En undersøkelse Rikstrygdeverket har foretatt av saksframstillingen i 472 uførepensjonssaker behandlet i 1999 («Soleundersøkelsen», jf. omtale senere i dette punktet), viser at attføringsvilkåret ikke er vurdert i 16,7 prosent av sakene. I 61,7 prosent av sakene er vilkåret funnet å være tilstrekkelig vurdert, mens det i de resterende 21,6 prosent av tilfellene er uenighet mellom de to som har kontrollert saken, om vilkåret er tilstrekkelig ivaretatt i innstillingen.

På spørsmål om trygdekontorene i tilstrekkelig grad foretar vurderinger av attføringsvilkåret, er det delte oppfatninger mellom fylkestygdekontorene som er intervjuet. Det er imidlertid enighet om at kvaliteten på innstillingene er ujevn, og at innstillingene ikke alltid inneholder begrunnelser for de konklusjonene som trekkes. Et fylkestygdekontor oppsummerer det slik:

«De fleste av våre trygdekontorer bruker blankett 8.11, eventuelt supplert med blankett 14.05. Den førstnevnte er basert på at trygdekontoret skal krysses av på noen spørsmål om attføring og supplere med egne vurderinger i et felt ved siden av. Vi ser at det i noen tilfeller bare krysses av, og da blir vi ikke mye klokere. Da kan vi selvfølgelig velge å gå inn i saksdokumentene og gjette oss fram til resonnet, men det er jo ikke godt nok. I de tilfellene vi i ettertid tar saken opp til behandling på nytt, ser vi helt klart verdien av at vurderingen er gjort skriftlig i sakens tidligere faser.»

Rikstrygdeverket har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 pekt på at det alltid har vært krav om skriftlig saksbehandling av uførepensjonssaker, og at det i saksrundskriv til tidligere folketrygdlov ble stilt helt konkrete krav til saksframstillingen i slike saker. Denne typen saksrundskriv ble imidlertid ikke videreført da den nye folketrygdloven kom i 1997, men det ble heller ikke gitt noen signaler om at praksis skulle endres. I noen år var det ikke så sterkt fokus på dette området. Rikstrygdeverket mener at dette, sammen med bortfallet av de gamle saksrundskrivene, kan ha ført til at det er blitt lagt noe mindre vekt på den skriftlige saksframstillingen. Rikstrygdeverket mener at resultatene fra Soleundersøkelsen viser at det var behov for tiltak for å bedre kvaliteten når det gjelder dette.

Rikstrygdeverket mener ifølge intervjuet at det er nedfelt helt grunnleggende og gitt helt utvetydige signaler om at alle saker skal vurderes i forhold til attføring før uførepensjon innvilges. Kravet om at hensiktsmessig attføring skal være forsøkt, gjelder uansett kapasitet. De vurderingene som gjøres i forbindelse med dette, har ikke alltid blitt skrevet ned og lagt ved saksdokumentene. Rikstrygdeverket har derfor de to siste årene nedfelt kravet om at det skal være god dokumentasjon i saksframstillingen som et viktig mål i sitt mål- og prioriteringsdokument.

For å framheve hvor viktig det er at den enkelte sak vurderes opp mot alle lovens vilkår, har Rikstrygdeverket under utarbeidelse en ny strukturert saksbehandlingsblankett som har som siktemål å styrke kvaliteten på vurderingene. Gjennom den nye blanketten er det meningen at man skal sikre at det blir god nok skriftlig dokumentasjon på de vurderingene som gjøres. Rikstrygdeverket vil likevel understreke at det kan være foretatt gode nok vurderinger selv om dette ikke er kommet skriftlig til uttrykk i innstillingene, og at manglende dokumentasjon ikke innebærer at de vedtakene som er fattet, er uriktige.

I intervjuene ble det stilt spørsmål om hva som er de vanligste årsakene til at uførepensjon innvilges uten at attføring er forsøkt. De fleste fylkestyrgdekontorene og mange av trygdekontorene opplyser at det er et resultat av en helhetsvurdering av saken, der det legges vekt på forhold knyttet til sykdom, alder, tidligere yrkeserfaring, utdanning, arbeidsmuligheter på stedet og motivasjon.

Som nevnt over er 370 innstillinger fra trygdekontorene i saker hvor det er tilstått uførepensjon til personer under 50 år, gjennomgått med henblikk på vurdering av attføringsvilkåret. Etter fradrag for 92 saker hvor attføring ikke er vurdert, foreligger det i 278 innstillinger en vurdering av hvilke forhold som begrenser muligheten for attføring på det tidspunktet vedkommende søker om uførepensjon²². I 268 av disse innstillingene (96 prosent av tilfellene) har trygdekontoret gitt uttrykk for at vedkommendes sykdom er til hinder for å prøve attføringstiltak, eventuelt ytterligere attføringstiltak. Av andre forhold som er trukket fram i innstillingen som begrensende faktorer, stort sett i kombinasjon med sykdom, er lav utdanning (17 tilfeller), manglende arbeidsmuligheter i nærheten av hjemstedet (6 tilfeller), alder (5 tilfeller) og manglende motivasjon (6 tilfeller).

Tiltak i trygdeetaten

Rikstrygdeverket har, som tidligere nevnt, gjennomført en landsdekkende kartlegging av kvaliteten på behandlingen av uførepensjonssaker («Soleundersøkelsen»). Undersøkelsen ble gjennomført høsten 1999, og den omfattet 482 saker med førstegangsvedtak i 1999. Ifølge Rikstrygdeverket ble det besluttet å utvide prosjektet til å omfatte 4 000 saker («Prosjekt 4000»). I løpet av mai 2001 skal det utarbeides fylkesvise rapporter med en vurdering av kvaliteten på saksbehandlingen og vedtakene i uførepensjonssaker i fylket. Rikstrygdeverket vil bruke rapportene i styringsdialogen med fylkestyrgdekontorene, og de vil inngå som grunnlag for de fylkesvise handlingsplanene på dette området. På liknende vis vil fylkestyrgdekontorene bruke resultatene i sin oppfølging av trygdekontorene. Ved utløpet av juni 2001 skal det foreligge en landsdekkende sluttrapport som skal gi Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket en samlet oversikt over kvalitet og forbedringsområder. Denne skal blant annet brukes i planleggingen av landsdekkende, kvalitetsforbedrende tiltak.

Rikstrygdeverket er også i ferd med å utarbeide nasjonale kvalitetsstandarder, som er et sett med dokumenter som lister opp vilkår og hva som skal leveres i en uførepensjonssak. Standardene omtaler også den forberedende behandlingen av en uføre-

pensjonssak. I dette ligger også den nye vedtaksblanketten som vil bli lagt ut i Word-format.

En undersøkelse for å se på trygdeetatens behandling av saker som omfatter personer under 45 år med lettere psykiske lidelser, er under gjennomføring. Det er også gjennomført undersøkelser som har fokusert på geografiske variasjoner, unge uføre og bruken av rådgivende leger. Med basis i sistnevnte rapport er det under utarbeidelse retningslinjer for bruk av rådgivende lege i oppfølgingsarbeidet. Rikstrygdeverket har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 opplyst at direktoratet legger stor vekt på å utvikle et godt system for administrativ kvalitetssikring. Ifølge Rikstrygdeverket er de tiltakene som er nevnt foran, en del av det løpende kvalitetsarbeidet som skal gi de ulike nivåene i etaten et bedre grunnlag for felles læring og videreutvikling for å bedre kvaliteten i oppgaveløsningen.

Legeerklæringer

Både ved krav om attføring og uførepensjon skal legeerklæring gis på RTV-blankett 5.05 (tidligere RTV-blankett 8.14). Blanketten har felter for blant annet medisinske opplysninger, muligheter for attføring fra et medisinsk synspunkt og arbeidsevne/arbeidsuførhet. I intervjuene våren 2000 ble det stilt spørsmål om intervjuobjektene hadde synspunkter på kvaliteten på disse erklæringene. De fleste fylkestyrgdekontorene og trygdekontorene mener at kvaliteten på disse erklæringene er variabel, og de fleste av disse kontorene har uttalt at de først og fremst savner en bedre vurdering av funksjonsevnen. Et fylkestyrgdekontor sier det slik:

«Kvaliteten på legeerklæringene fra primærlegene er variabel. Det som er mest mangelfullt i legeerklæringene, er gjerne funksjonsbeskrivelsen, hvor legen konkluderer uten å komme med en god nok begrunnelse. Dette innebærer at det i legeerklæringene ofte ikke gis noen vurdering av hvilke arbeidsoppgaver den yrkeshemmede ikke kan utføre, og hvilke arbeidsoppgaver han eller hun eventuelt kan klare å utføre.»

Flere av kontorene opplever også at noen av primærlegene i for stor grad refererer fra sykejournalen og pasientens synspunkter, uten at disse opplysningene vurderes kritisk i forhold til kravet om uførepensjon eller attføring. Det blir også spesielt framholdt at enkelte leger i for stor grad inntar «advokatrollen», hvor de prosederer for at vedkommende skal få uførepensjon. Et trygdekontor uttaler:

«Trygdekontoret mener at legeerklæringene ofte bærer for mye preg av å være sykejournaler, og at de ikke gir svar på de spørsmål de skal gi svar på. Primærlegene framstår ofte som «advokater» for klientene sine.»

²² For hele utvalget var det 44 prosent som tidligere hadde prøvd yrkesrettet attføring.

På spørsmål om det er et problem at saker ikke er tilstrekkelig medisinsk utredet før saken oversendes fra trygdeetaten til Aetat, har Aetat Arbeidsdirektoratet i september 2000 uttalt i intervju at etatene oftere er mer uenige om inntektsevnen enn om de rent medisinske vilkårene. Det Aetat er mest opptatt av, er hva personene faktisk kan gjøre, men ofte er det dette legeerklæringene sier minst om. Ifølge Aetat Arbeidsdirektoratet bruker primærlegene veldig ofte standardformuleringer som «Har yrkeshindre med hensyn til å sitte, gå eller stå mye. Må ha lettere arbeid». I slike tilfeller hender det at Aetat innhenter nye legeerklæringer som sier noe mer konkret om hva vedkommende kan gjøre. På et tidlig stadium i saken, når det er veiviserrollen som står i fokus for trygdeetaten, fokuseres det ifølge Aetat Arbeidsdirektoratet oftere på den enkeltes muligheter enn når vedkommende har søkt om uførepensjon. Da synes trygdeetaten oftest å være opptatt av de medisinske vilkårene og vedkommendes begrensninger. Ifølge Aetat Arbeidsdirektoratet er det kanskje også slik at trygdeetaten da føler seg forpliktet til å oversende saken til Aetat for å få den avklart mot uførepensjon.

Rikstrygdeverket har i intervju med Riksrevisjonen opplyst at det fra 1. september 2000 ble innført en ny type legeerklæring som skal brukes gjennom hele perioden fra sykepengefasen til uførepensjon, og hvor det fokuseres på restarbeidsevnen for å få fram denne i større grad enn det som har vært gjort til nå. I den nye legeerklæringen skal det også fokuseres mer på funksjonsbeskrivelsen, slik at denne ikke bare blir en beskrivelse av de medisinske fakta. Rikstrygdeverket mener det er viktig at legene i større grad fokuserer på hva stønadsmottakeren fortsatt kan gjøre, i stedet for å legge hovedvekt på hva vedkommende ikke kan gjøre. Det er i den forbindelse viktig med informasjon til legene. Rikstrygdeverket viser i den forbindelse til at det er lagt stor vekt på veiledning til legene i den nye legeerklæringen ved arbeidsuførhet, og at god samhandling med samarbeidspartnere, blant annet helsetjenesten, er satt opp som et av etatens delmål i mål- og prioriteringsdokumentet for 2000.

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 vist til Aetat Arbeidsdirektoratets uttalelse om at etatene ofte er mer uenige om inntektsevnen enn de rent medisinske vilkårene. Etter Rikstrygdeverkets oppfatning vil mer detaljerte og presise funksjonsvurderinger kunne bedre dette. Rikstrygdeverket vil imidlertid påpeke at funksjonsvurderinger har begrensninger i forhold til smertetilstander og tretthetstilstander uten klare objektive funn. Selv en grundig gjennomført funksjonsundersøkelse viser gjerne at den undersøkte gir opp før kroppens reelle begrensning er nådd, og en funksjonsvurdering som skal ivareta opplevde begrensninger avveid mot funksjonsundersøkelser, må innebære en betydelig grad av subjektivt skjønn. Det subjektive elementet blir ofte enda mer uttalt når søkerne har gått på passive

ytelser i lengre tid. Ifølge Rikstrygdeverket kan symptomdannelsen få preg av «somatisk argumentasjon» for en uførepensjon når en person har gitt opp og funnet ut at «uførepensjon er det rette for meg». Det kan da være behov for en utvidet observasjon under fysisk belastning/trening og arbeidsutprøving/trening. Dette er en mulighet som etter deres vurdering langt på vei falt bort da Arbeidsmarkedsinstituttene ble nedlagt. Rikstrygdeverket mener at Aetat i en del sammenhenger fortsatt har mulighet for systematisk arbeidsutprøving, men at Aetat mangler mulighet for dialog på medisinsk faglig grunnlag når sykdomsatferd blir framtreddende og vanskelig å forstå.

Ifølge intervju med Rikstrygdeverket i september 2000 har direktoratet i mange sammenhenger pekt på at det er et stort behov for å styrke kompetansen med hensyn til å lage gode funksjonsvurderinger med tanke på yrkesrettet attføring eller tilbakeføring til arbeidslivet, og direktoratet har etterlyst et opplæringstilbud på dette området. Rikstrygdeverket har som et mål at det etter hvert skal kunne bli flere enn legene som er i stand til å kunne utarbeide funksjonsvurderinger. Samtidig understreker Rikstrygdeverket at man ved vurdering av legemlig funksjonssvikt er avhengig av medisinsk kyndig personell som leger, eventuelt fysioterapeuter og ergoterapeuter. Ifølge Rikstrygdeverket innrømmer legene selv at de ikke er flinke nok når det gjelder å lage slike vurderinger. Rikstrygdeverket peker imidlertid på at mange av de vurderingene som legene blir bedt om å gjøre, har som utgangspunkt at de skal beskrive hvilke begrensninger/funksjonsnedsettelse pasienten har, og dette kan lett prege måten de formulerer seg på.

Sosial- og helsedepartementet uttaler i intervju i september 2000 at legene utvilsomt er best til å diagnostisere og behandle, men at de ikke har den samme kompetansen til å foreta funksjonsvurderinger, som blant annet krever god kjennskap til arbeidsforholdet. I brev av 30. mars 2001 har departementet vist til at Sandman-utvalget (NOU 2000:27) foreslår at det skal legges større vekt på funksjon når det skal vurderes om en person er arbeidsufør. I oppfølgingen av forslaget har departementet bedt Norges forskningsråd om å påta seg ansvaret for et prosjekt som skal utvikle et helhetlig opplegg for bruk av funksjon som vurderingsgrunnlag for tilståelse av ytelser.

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 opplyst at det foreligger planer om å utvikle funksjonsskjemaer til trygdens formål, og at Rikstrygdeverket nylig har igangsatt et prosjekt som gjelder dette.

Bruk av rådgivende leger

I intervjuene våren 2000 ble det stilt spørsmål om i hvor stor andel av tilfellene saken legges fram for

kontorets rådgivende lege. Fylkestyrgdekontorene og trygdekontorene har opplyst at det gjøres i halvparten av sakene eller mer. Anslagene varierer ellers mellom ca. 50 prosent og ca. 90 prosent. Kontorene har opplyst at den rådgivende legen først og fremst brukes til vurdering av de medisinske opplysningene og de medisinske vilkårene for uførepensjon, og at legen også i noen tilfeller gir råd om videre medisinsk behandling eller yrkesrettet attføring.

Blant de 378 sakene fra 1998 som er innhentet i forbindelse med undersøkelsen, har Riksrevisjonen gjennomgått 144 saker om full uførepensjon, med henblikk på om saken har vært forelagt rådgivende lege, og om yrkesrettet attføring er vurdert eller tilrådd av legen. I 76 av disse sakene (53 prosent av alle sakene) foreligger det uttalelse fra rådgivende lege. Legen har i 46 av disse 76 sakene (61 prosent) vurdert om yrkesrettet attføring bør prøves i den aktuelle saken, og har i seks av sakene (8 prosent) tilrådd at slik attføring forsøkes.

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 vist til at en trygdemedisinsk uttalelse ofte kan gi føringer uten at det munner ut i et eksplisitt råd. Direktoratet mener dessuten ut fra sin erfaring at de oppgitte tallene synes å være svært lave.

På spørsmål om hvilke forventninger Rikstrygdeverket har når det gjelder å bruke rådgivende leger for å øke antallet på attføring, har direktoratet i september 2000 uttalt at det har vært mye diskusjon rundt bruken av rådgivende lege. Ifølge Rikstrygdeverket må den enkelte saksbehandler vurdere om de medisinske opplysningene er tilstrekkelige til å foreta en avgjørelse. Hvis saksbehandleren er i tvil om at saken er godt nok medisinsk opplyst, at all hensiktsmessig behandling har vært forsøkt, eller om det medisinske vilkåret er oppfylt, skal saken legges fram for rådgivende lege. Det ble i 1997 sendt brev til alle fylkestyrgdekontorene der det ble gitt anbefalinger om hvordan rådgivende lege skal brukes. Et rundskriv på området («Trygdemedisinsk rådgivning») er nylig omarbeidet og omhandler blant annet rådgivende legers funksjon i forhold til helseaksen. Målsettingen er at de rådgivende legene i større grad skal benyttes i det aktive oppfølgingsarbeidet innenfor helseaksen, i tillegg til opplæring og det mer tradisjonelt medisinske rådgivningsarbeidet. Rikstrygdeverket har ellers pekt på at det er viktig at den medisinske kompetansen som finnes ute i trygdekontorene og på fylkestyrgdekontorene, brukes bevisst i det påvirkningsarbeidet og holdningsarbeidet som skjer overfor de legene som er i førstelinjen. Samarbeid med rådgivende lege er også tatt inn i den nye nasjonale kvalitetsstandarden for uførepensjon.

Ifølge fylkestyrgdekontorene og trygdekontorene hender det at det er uenighet mellom primærlegen og rådgivende lege om forhold som har betydning for om uførepensjon bør tilstås, både når det gjelder de medisinske vilkårene, og om attføring eventuelt bør prøves. Den behandlende legen opplever av flere

som mer liberal enn den rådgivende legen i spørsmålet om uførepensjon bør tilstås.

4.1.5 Samarbeidet mellom trygdeetaten og Aetat

Grensesnittet mellom trygdeetaten og Aetat

Ifølge Sosial- og helsedepartementet har det siden 1997 vært en vedvarende prosess mellom Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet om grensesnittsproblematikken mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten.

I brev av 27. mai 1997 til Sosial- og helsedepartementet uttrykker Rikstrygdeverket at selv om samarbeidet fungerer godt, har det avtegnet seg en tendens til en grensedragnings mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten når det gjelder seleksjon av målgrupper til attføring, som det er behov for å vurdere i forhold til intensjonene i Attføringsmeldingen. Det framholdes at trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten synes å ha en noe ulik vurdering av målgrupper, behov og tilbud knyttet til yrkesrettet attføring. Man har ikke klart å få en helt felles forståelse av hvem som bør tilbys yrkesrettet attføring. Dette gjelder spesielt personer med sykdommer i muskelskjelettsystemet og psykiske lidelser, hvor sykdommen har blitt mer eller mindre kronisk. Rikstrygdeverket peker på at etatene i saksbehandlingen legger ulike vurderinger til grunn når det gjelder lovens vilkår om at attføringstiltaket skal være «nødvendig» og «hensiktsmessig». Trygdekontoret kan, på bakgrunn av medisinske og andre opplysninger om den trygdedes situasjon, sies å foreta en generell vurdering av restarbeidsevne og attføringspotensiale før oversendelse av en sak til arbeidsmarkedsetaten. Arbeidskontoret foretar på sin side en mer konkret vurdering i forhold til tilgjengelige tiltak og foreløpige antakelser om mulighetene i forhold til det framtidige arbeidsmarkedet. Rikstrygdeverket framholder i brevet at det i tiden etter attføringsreformen har vist seg at disse vurderingene i mange tilfeller fører til forskjellig resultat.

Videre uttaler Rikstrygdeverket i brevet av 27. mai 1997 at trygdeetatens forståelse av arbeidslinja har bygd på den forutsetningen at flere yrkeshemmede som ellers ville få passive trygdeutbetalinger, nå ville få et reelt attføringstilbud, men at erfaringene til nå viser at tilbakeføringen av saker fra arbeidskontorene til trygdekontorene har vært relativt stor. Ifølge brevet synes arbeidsmarkedsetaten å ha lagt større vekt på en tettere samkjøring mellom attføringsarbeidet og arbeidsmarkedspolitikken for øvrig, for dermed å sikre en sterkere kopling mot det ordinære arbeidslivet. Dette fordrer ansvarliggjøring og krav om selvstendighet hos den som er under attføring, det vil si mer i retning av tilsvarende krav som stilles til ordinære arbeidssøkere. Det synes nok derfor ifølge Rikstrygdeverket å være en oppfatning i arbeidsmarkedsetaten at mange av de personene som setter fram krav om attføringshjelp etter råd fra tryg-

deetaten, er for syke/ lite motiverte til at arbeidsmarkedsetaten har noe tilbud til disse, og at overføring av færre og bedre avklarte attføringssøkere kunne gitt et bedre tilbud/resultat til gruppen totalt sett. Ifølge Rikstrygdeverkets brev kan det være meget uheldig dersom brukerne blir anbefalt av trygdeetaten å framsette krav om yrkesrettet attføring og senere får vedtak om at attføring ikke anses hensiktsmessig. Rikstrygdeverket er ifølge brevet av 27. mai 1997 av den oppfatning at trygdekontorene forholder seg til denne situasjonen ved etter hvert å tilpasse seg arbeidsmarkedsetatens forståelse og praksis. I denne forbindelse vises det i brevet til en delrapport fra NOVA-evalueringen (Lokal tilpasning i og mellom etatene. Rapport 9a/97) der det uttales at et viktig spørsmål er om det er arbeidsmarkedsetaten, og derved indirekte arbeidslivet, som definerer hvem som er uføre.

23. september 1997 ble det avholdt et dagsseminar om arbeidsdelingen mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten der målet var å komme fram til en mest mulig felles virkelighetsbeskrivelse og problemforståelse. Målet var ikke å fatte vedtak/beslutninger, men å finne fram til hva det kunne være aktuelt å samarbeide om. Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppsummerte i brev av 14. januar 1998 de problemstillingene som ble avdekket under seminaret, og som det ifølge departementet var viktig å arbeide videre med. I brev av 20. februar 1998 fra Sosial- og helsedepartementet til Rikstrygdeverket framgår det at Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet var blitt enige om å forsøke å få en bedre kartlegging og dokumentasjon fra direktoratene av visse problemområder. Dette gjaldt

- problemstillinger knyttet til motivasjon ogistring, spesielt når det gjelder brukere med sammensatte behov
- spørsmål om arbeidsmarkedsetatens inngangsport til yrkesrettet attføring er blitt trangere og eventuelle tilpasninger fra trygdekontorets side
- mål og prioriteringer på attføringsområdet
- attføringsstatistikk

Mye av det ovennevnte arbeidet på området ble ifølge intervju med Sosial- og helsedepartementet nedfelt i Rehabiliteringsmeldingen (St.meld. nr. 21 (1998–99)) og endte sommeren 2000 opp i felles mål og prioriteringer mellom de to etatene og det konkrete kravet til begge etatene om i størst mulig grad å legge til rette for at uførepensjonering kan unngås. Ifølge Sosial- og helsedepartementet har trygdeetaten fått klar beskjed om at tiltak skal prøves så lenge det finnes en restarbeidsevne, jf. omtalen i punkt 4.1.3 av de skjerpede signalene om å prøve flere på yrkesrettet attføring. I august 2000 ble det inngått en avtale mellom Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket om å harmonisere mål og prio-

riteringer på attføringsområdet. Avtalen skulle legges til grunn i utformingen av måldokumenter for 2001 i de to etatene.

Ifølge Rikstrygdeverkets brev av 28. mars 2001 har harmoniseringsavtalen og forslagene i St.prp. nr. 61 (1999–2000) blitt fulgt opp ved en tett møtevirksomhet og samarbeid mellom direktoratene, forankret i møter mellom arbeidsdirektøren og trygdedirektøren. Direktoratene har blant annet konkretisert harmoniseringsavtalen ved å definere hvilke grupper som skal prioriteres/nedprioriteres i forbindelse med det skjerpede attføringskravet. Videre er det satt i gang arbeid rundt reaktivisering av uførepensjonister, jf. punkt 4.3.2. Ifølge Rikstrygdeverket skal harmoniseringsavtalen også legges til grunn ved revisjon av samarbeidsavtalene mellom etatene.

Det opplyses videre i brevet fra Rikstrygdeverket at føringene fra harmoniseringsavtalen er tatt inn i trygdeetatens mål og prioriteringer for 2001 ved blant annet henvisning til det skjerpede attføringskravet, hvilke grupper som skal prioriteres ved yrkesrettet attføring, og i hvilke tilfeller attføringskravet kan fravikes. Trygdeetaten er dessuten bedt om å prioritere felles gruppeinformasjon sammen med Aetat, rettet mot sykmeldte og lokale leger.

På spørsmål om det har vært ulike mål og prioriteringer mellom trygdeetaten og Aetat, uttaler Sosial- og helsedepartementet i september 2000 til Riksrevisjonen at de to etatene har ulike mål, oppgaver, roller og klienttilfang. Problemstillingen har vært at trygdeetaten har vurdert personer som for friske til å uførepensjoneres og med restarbeidsevne, mens Aetat har vurdert de samme personene som for syke og for lite konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. Ifølge departementet er trygdeetatens klienter generelt svakere helsemessig og konkurransemessig i arbeidsmarkedet, samtidig som trygdeetaten har mest tradisjon for å gi ytelser og kanskje ikke så stor tradisjon for å fokusere på at folk har egne ressurser. Aetat forutsetter at den enkelte er motivert og i stand til å ta ansvar. Søkerne skal være sin egen planlegger, noe som kanskje ikke alltid er så enkelt for de svakest fungerende. Ifølge Sosial- og helsedepartementet bør Aetat kanskje ha større forståelse for at folk trenger hjelp, og det bør også bli en stigende erkjennelse i trygdeetaten av at det finnes restarbeidsevne og potensiale, det vil si at man må fokusere på mulighetene og ikke begrensningene.

Sosial- og helsedepartementet har videre uttalt at dette er et område som har vært opplevd som utfordrende og vanskelig i de to etatene. Grovt sett har det etter departementets vurdering vært en situasjon hvor trygdeetaten og Aetat kanskje har opplevd å få litt ulike signaler og prioriteringer fra sentralt hold. Sosial- og helsedepartementet har hele tiden framhevet at det må tas hensyn til restarbeidsevnen, og at man derfor ikke skal gi opp. Fra Aetat har det blitt anført at man skal formidle «god vare», slik at det skal være realistisk for vedkommende person å kom-

me i arbeid etterpå. Det har således vært en diskusjon om trygdeetaten sender over personer med for liten sjanse i arbeidslivet, og om Aetat prioriterer de tunge og vanskelige gruppene godt nok. Sosial- og helsedepartementet har dessuten anført at det ligger en prioriteringskonflikt i at Aetat også har et mål som går på formidling, og at denne konflikten kan bli forsterket når Aetat nå også må konkurrere med private formidlere.

Sosial- og helsedepartementet framholder at trygdeetaten og Aetat har noe ulik forståelse av når attføring bør prøves. Årsaken kan være de forskjellige rollene. Trygdeetaten skal hele tiden vurdere om det er restarbeidsevne eller potensiale, og Aetat skal samtidig vurdere om vedkommende har noen sjanse til å lykkes i et attføringsopplegg. Aetat vet mer om realismen på arbeidsmarkedet, mens trygdeetaten er mer opptatt av om det kan iverksettes tiltak.

Rikstrygdeverkets ledelse har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 uttalt at problemet sannsynligvis har ligget i at Rikstrygdeverket og Sosial- og helsedepartementet har beskrevet mål og prioriteringer i sine målstyringsdokumenter, uten at de samme områdene er beskrevet like konkret/detaljert i Arbeids- og administrasjonsdepartementets og Aetat Arbeidsdirektoratets målstyringsdokumenter. Dermed har det blitt vanskelig å følge opp målene. Dette kom etter Rikstrygdeverkets vurdering klart til uttrykk i forbindelse med reaktiviseringsarbeidet som ble satt i gang i 1994, jf. punkt 4.3.1. Rikstrygdeverket oppfatter det imidlertid ikke som at de og Aetat Arbeidsdirektoratet har hatt mål og prioriteringer som har trukket i hver sin retning.

Rikstrygdeverket peker på at mange saker har kommet i retur fra Aetat lokal med den begrunnelse at det ikke har vært nødvendig/hensiktsmessig å gjennomføre attføringstiltak. Direktoratet mener at dette kan skyldes at de to etatene har ulik forståelse av hva som er nødvendig og hensiktsmessig. I noen tilfeller har det ifølge Rikstrygdeverket også vært mangel på tiltaksplasser. I de tilfellene der trygdeetaten kommer til at vedkommende er frisk nok til å prøve attføring, vil dette ifølge Rikstrygdeverket være basert på en objektiv vurdering som ikke tar hensyn til de attføringsmessige forholdene på det stedet den yrkeshemmede holder til. Aetat er i sine vurderinger nødt til å ta hensyn til hvilke attføringsmessige tilbud som finnes på det aktuelle stedet. Dermed vil yrkeshemmede som medisinsk sett stiller likt, kunne bli vurdert forskjellig med hensyn til attføringsmuligheter.

Rikstrygdeverket viser også til den synliggjøringen som arbeidet i Sandman-utvalget har av at de to etatene i mange saker har ulik forståelse av hva som er nødvendig og hensiktsmessig, og da særlig i forbindelse med at det er fokusert på hva som kan gjøres for å bedre attføringsarbeidet. At det har vært ulik forståelse av dette, er et problem som ifølge Rikstrygdeverket har vært kjent gjennom lengre tid.

Rikstrygdeverket framholder at trygdeetaten har medisinsk kompetanse, mens Aetat mangler slik kompetanse. Rikstrygdeverket mener ikke at det bør bygges opp en parallell kompetanse i Aetat på dette området. Når Aetat vurderer om attføring er nødvendig og hensiktsmessig, skal de etter Rikstrygdeverkets oppfatning legge til grunn den medisinske funksjonsvurderingen som er foretatt. Rikstrygdeverket mener imidlertid det kan se ut til at Aetat ikke alltid gjør dette, men i stedet legger avgjørende vekt på medlemmets utsagn om dårlig helse, uten å foreta en nærmere vurdering av saken.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i møte med Riksrevisjonen i oktober 2000 uttalt at departementet er enig i at Aetat kan vurdere enkelte medlemmer som for syke til å kunne gjennomføre tiltak under yrkesrettet attføring, mens trygdeetaten vurderer samme medlemmer som for friske til å kunne få uførepensjon. Departementet har imidlertid understreket at det er viktig å være oppmerksom på at Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket har ulike oppgaver, og at det derfor ikke er unaturlig at de har ulike resultatmål. Det er imidlertid viktig at etatene ikke kommer i veien for hverandre eller undergraver hverandres måloppnåelse. Departementet uttaler videre at det ikke finnes en enhetlig terskel for attføring, og at det ikke finnes noen landsdekkende standard for dette, verken faktisk eller juridisk. Samtidig viser departementet til at Aetat ikke har anledning til å prioritere personer som i stor grad er i stand til å klare seg selv framfor personer som er svakere stilt. Dette har sammenheng med at det i folketrygdloven er gitt klare kriterier om hvem som skal prøves på attføring. Departementet peker i denne forbindelse også på at av de som gjennomfører attføring, er det halvparten som ikke kommer over i aktive løsninger, og dette indikerer at det også må være en del av de svakeste som blir prøvd på yrkesrettet attføring.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser videre til at det blir foretatt en skjønnsmessig vurdering innenfor ganske frie rammer i den enkelte sak, på individnivå og på kontornivå. Departementet mener likevel at det er én terskel som Aetat har et sterkere forhold til enn trygdeetaten, og det er terskelen for å få jobb. For dem som er på yrkesrettet attføring, er denne terskelen svært klar. Aetat kan diskutere med arbeidsgiverne, men etaten har ikke noe virkemiddel overfor arbeidsgivers eksklusive rett til å avgjøre hvor denne terskelen skal ligge.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet understreker derfor at det ikke er overrasket over at skjønnsutøvelsen i de to etatene kan være forskjellig. Dette mener departementet det er tatt hensyn til ved etableringen av den todelte vurderingen som skjer mellom etatene ved behandlingen av attføringssaker. Det må likevel unngås at dette skaper usikkerhet for det enkelte individ som man skal forsøke å oppnå et godt resultat for. Dette er hovedbegrunnelsen for den

forhåndskontakten som er etablert. Departementet mener at forhåndskontakten, slik den er lagt opp etter saksbehandlerrundskrivet, fungerer konsensus-skapende for vurderingene de to samarbeidende etatene gjør.

Aetat Arbeidsdirektoratet har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 uttalt at det i utgangspunktet ikke har vært ulikheter mellom etatene når det gjelder mål og prioriteringer, men at det er grunnlag for forbedringer i form av økt kunnskap om den samarbeidende etats ansvarsområder og rammebetingelser.

Alle fylkestrygdekontorene og de fleste trygdekontorene som er intervjuet, uttaler at det er ulik forståelse mellom dem og Aetat av når attføring bør prøves. Dette kan belyses med følgende uttalelse fra et fylkestrygdekontor:

«Svaret på dette spørsmålet er ja, og det er også fundamentet i de tilbakemeldingene vi får fra trygdekontorene. Det kan jo være at Aetat ser begrensningen i kontakten med medlemmet som vi i trygdeetatene ikke ser. Samtidig tror vi at styringssignalene i etatene er forskjellige, og mange hos oss oppfatter at det er andre oppgaver i Aetat som står mer i fokus enn arbeidet med yrkesrettet attføring. Vi har vært litt spente i forhold til den utviklingen som skjer nå, hvor Aetat også skal tilby betalingstjenester, og om det vil føre til at fokus rettes enda mer bort fra attføringsklientene. Dette har vi tatt opp med Aetat fylke, og de har forsikret oss om at dette ikke skal skje på bekostning av arbeidet med yrkesrettet attføring. Inntrykket vi har, både etter omtalen i media og kontakten med Aetat, er likevel at det viktigste for dem er formidling av ordinære arbeidssøkere. Det er der de opplever en konkurransesituasjon, og da vil de satse enda hardere der. For oss blir jo spørsmålet om det vil gå på bekostning av oppgavene på attføringsområdet. I forbindelse med revidert budsjett ble det jo sagt at man vil ta en runde for å samordne bedre signalene i de to etatene, så vi får håpe at det fører fram.»

De fleste av Aetat lokal som er intervjuet, opplever også forståelsen som forskjellig. To Aetat lokal uttaler:

«Ja, forståelsen er ulik. Trygdekontorene har nok en annen forståelse enn oss av hvor syke søkerne kan være for å forsøke seg i et attføringsopplegg. Vi får overført en del saker der søkerne opplagt er for syke.»

«Av og til føler vi at vi har en annen oppfatning enn trygdeetatene. Vi må forholde oss til markedet og de mulighetene den enkelte har. Vår oppgave er ikke å vurdere om de medisinske forholdene er avklart, men vi føler allikevel at vi ofte har en annen oppfatning enn trygdekontorene av disse. Vi mener også at

trygdekontorene ofte kunne vært flinkere til å avklare mulighetene i forhold til tidligere arbeidsgivere, før de oversendte sakene til oss.»

Dimensjoneringen av tiltaksplasser i Aetat

Det var i gjennomsnitt ca. 31 300 personer som mottok attføringspenger i 1999 og 33 700 i første halvår 2000, jf. NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering. Det er en økning fra perioden 1995–98, hvor det gjennomsnittlige antallet mottakere lå på ca. 30 000 personer. Fra 1996 til 1999 økte tilgangen i løpet av året fra 17 100 til 20 400, samtidig som avgangen i løpet av året økte fra 15 800 til 18 700. I 1999 var mer enn halvparten av de yrkeshemmede med attføringspenger i ordinær skolegang, 23 prosent var enten under utredning eller i ventetid på tiltak, 13 prosent hospiterte i andre bedrifter, mens de resterende 12 prosentene fordelte seg på arbeidsmarkedsbedrifter, arbeidsforberedende trening, arbeid med bistand, arbeidsmarkedsopplæring, arbeidssamvirketiltak og andre tiltak.

I intervju med Riksrevisjonen i september 2000 har Sosial- og helsedepartementet opplyst at departementet ikke har forutsetninger for å foreta en vurdering av kapasiteten i Aetat når det gjelder yrkesrettet attføring. Departementet er imidlertid redd for at tilbudet for de svakeste gruppene er noe mangelfullt. Departementet føler at det mangler et lavterskeltilbud (et forberedende tilbud til senere attføringstilbud), for eksempel for personer som ikke har hatt noen fast tilknytning til arbeidslivet på flere år, ofte personer med psykiske lidelser. Dette er lettere arbeidstrening for å opparbeide seg selvtillit og selvrespekt, istedenfor å bli satt inn i et krevende opplegg med en gang som de ikke mestrer. Det er for disse gruppene man strever mest, samtidig som det også er her man taper mest i individuell velferd og samfunnsøkonomi hvis personer blir varig trygdet 30 år gamle.

Rikstrygdeverket uttaler til Riksrevisjonen at trygdeetatene overfor Aetat har gitt klart uttrykk for at behovet for tiltaksplasser er større enn det antall plasser som i dag (september 2000) kan tilbys. Samtidig har man inntrykk av at Aetat mener behovet er tilstrekkelig dekket. Det er også en klar tendens i oppfatningen hos de intervjuede trygdekontorene at attføringsapparatet ikke er tilstrekkelig utbygd. Ifølge disse kontorene er det for få tilbud og for liten bredde når det gjelder tiltaksplasser.

I brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen uttaler Arbeids- og administrasjonsdepartementet at det vanskelig kan se at behovet for tiltaksplasser var en gjennomgående flaskehals i perioden 1995–99. Departementet mener at det ikke har fått noen dokumentasjon på trygdeetatens påstander om at Aetats tiltaksapparat og budsjetter skal være en flaskehals. Aetat har heller ikke gjennom sin rapportering til departementet kunnet bekrefte at etaten avviser folk i

et omfang som tilsier at trygdeetatens påstander er riktige. Gjennom den kontakt Arbeids- og administrasjonsdepartementet har hatt med Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket i forbindelse med seminarer og lignende, har departementet heller ikke fått inntrykk av at dette oppfattes som noe stort problem.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener, som nevnt i punkt 4.1.3, at det ikke er noen budsjettmessige begrensninger når det gjelder det antallet tiltaksplasser Aetat kan tilby. I møte med Riksrevisjonen i oktober 2000 uttaler departementet at det ikke finner grunnlag for å be om større bevilgninger til yrkesrettede tiltak, så lenge departementet ikke har fått sannsynliggjort at Aetat avviser personer med behov for yrkesrettet attføring. Departementet har videre vist til at det signalet som er sendt ut fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet om at flere skal prøves på attføring, er ment som en forsterkning av signalet om at Aetat ikke er og ikke skal være noen hindring på dette området. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har også gitt signal til Sosial- og helsedepartementet om at de skal sende signal videre til trygdeetaten om at de ikke må unnlate å sende yrkeshemmede til Aetat, selv om de oppfatter det som et problem at Aetat ikke prøver nok yrkeshemmede på tiltak. Departementet peker på at dette vil innebære at skjønnet som ligger i inngangsparagrafen for trygdeetaten og Aetat lokal, skal være mer liberalt enn det måtte ha vært hittil hvis det er grunnlag for det.

I brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen har Arbeids- og administrasjonsdepartementet anført at antallet yrkeshemmede økte mot slutten av 1999, og at veksten skjøt ytterligere fart fra andre halvår 2000 da signalene om å prøve flere på attføring gikk ut til både trygdeetaten og Aetat. Departementet mener det har oppstått en ny situasjon som er svært forskjellig fra situasjonen i årene før, og at det gjør det nødvendig å vurdere behovet for tiltaksplasser på nytt.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen vist til Sosial- og helsedepartementets uttalelse om at tiltakstilbudet for de svakeste gruppene vurderes som noe mangelfullt. Arbeids- og administrasjonsdepartementet bemerker til dette at det er vanskelig å vurdere behov, men at statistikk fra Aetat Arbeidsdirektoratet klart viser at utbyggingen av nye tiltaksplasser de siste årene har skjedd innenfor tiltak som er rettet mot yrkeshemmede med stort bistandsbehov. Det gjelder utprøvingstiltak som Arbeidsforberedende trening og fase 1 i arbeidsmarkedsbedriftene, og arbeidstreningstiltak som Arbeid med bistand og varig skjermet sysselsetting i arbeidssamvirketiltak.

Aetat Arbeidsdirektoratet har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 uttalt at Aetat har et bredt virkemiddelapparat, og at det ikke er noen budsjettmessige begrensninger for de som har en ret-

tighet etter folketrygdloven kapittel 11. Aetat Arbeidsdirektoratet mener at kapasiteten er stor nok, men har siden Attføringsmeldingen forsøkt å vri tiltakene fra skjermede plasser til tiltak integrert i det ordinære arbeidslivet. I forhold til målet om ordinær jobb for flest mulig yrkeshemmede har det vist seg mer effektivt å satse på slike integrerte tiltak. De gir både bedre og raskere resultater enn mer skjermede tiltak. Direktoratet erkjenner overfor Riksrevisjonen at det for gruppene med psykiske lidelser og sykdommer i muskel-skjelettsystemet er behov for et mer utvidet tilbud enn det Aetat lokal i dag kan gi. Aetat har derfor satt i gang et forsøk om et utvidet veiledningstilbud spesielt innrettet mot ovennevnte grupper i fem fylker. Dette tilbudet skal spres til de andre fylkene i 2001. For denne gruppen har Aetat også satt i gang et prosjekt som muliggjør en lengre subsidiering til arbeidsgiver (inntil 5 år).

Aetat Arbeidsdirektoratet har i brev av 29. mars 2001 til Riksrevisjonen uttalt at Sosial- og helsedepartementets synspunkt om at Aetat ikke har et lavterskel-tilbud til personer som trenger mer omfattende bistand, ikke er helt korrekt. Siden ansvarsoverføringen i 1994 er det ifølge direktoratet lagt stor vekt på å utvikle og forbedre tiltakstilbudet med sikte på å styrke integreringen av yrkeshemmede i ordinært arbeidsliv. Etablering og oppbygging av Arbeid med bistand (AMB) og Arbeidssamvirketiltak (ASV) samt reorganisering av tiltakstilbudet i for eksempel AMB og Arbeidsforberedende trening (AFT) er eksempler på dette. I den senere tid har Aetat startet utviklingsarbeid i samarbeid med fengsels-etaten, rusmiddel-etaten og sosialetaten. Direktoratet mener at denne bredden av virkemidler overfor brukergrupper med sammensatte problemer er sentral for Aetat når det gjelder å motvirke uførepensjonering og i å lykkes med reaktivisering av uførepensjonister.

Aetat Arbeidsdirektoratet har videre uttalt i intervju at det er viktig med en tettere oppfølging på arbeidsstedet, ikke bare av den yrkeshemmede, men også i forhold til arbeidsgiverne. For å oppnå dette ser direktoratet behov for i betydelig grad å forenkle det tilbudet og den tiltaksstrukturen etaten har i dag (september 2000). Det har gjennom mange år bygd seg opp veldig mange og til dels overlappende tiltak, og i september 2000 har etaten 26 tiltak med i alt 40 underliggende tilskuddsordninger og tilhørende regelverk. Ifølge direktoratet arbeider Arbeids- og administrasjonsdepartementet med sikte på å redusere antallet tiltak og dermed redusere Aetats administrasjon av ordningene. Dette arbeidet er omtalt i St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Aetat Arbeidsdirektoratet presiserer at målet er å øke brukertilgjengeligheten og bedre den individuelle tilpasningen av tilbudet. Reformen vil gi Aetat mulighet til bedre å utnytte kontaktnettverket i forhold til arbeidsgivere for å finne fram til gode opplærings- og arbeidstreningssplasser for yr-

keshemmede. I brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen har Arbeids- og administrasjonsdepartementet opplyst at et forslag til nytt og enklere regelverk for arbeidsmarkedstiltakene er sendt på høring av departementet, med høringsfrist 20. april 2001.

I Attføringsmeldingen heter det blant annet:

«Det er fra mange hold påpekt at offentlig sektor bør ha et særlig ansvar for å integrere yrkeshemmet arbeidskraft og på den måten gå foran med et godt eksempel. Det er i denne sammenheng også vesentlig at offentlig sektor i seg selv utgjør et stort arbeidsmarked med en meget variert og ikke minst desentralisert produksjon av varer og tjenester. Samtidig tyder mange signaler på at det kan være vanskeligere å få integrert yrkeshemmede i offentlige arbeidsplasser enn i det private.»

Ifølge møte med Aetat Arbeidsdirektoratet i september 2000 gjelder denne beskrivelsen fortsatt. Riktignok har det kommet til en endring i tjenestemannsloven som sier at dersom en yrkeshemmet arbeidssøker er kvalifisert, skal vedkommende kunne ansettes selv om han/hun ikke er best kvalifisert. Aetat Arbeidsdirektoratet får likevel tilbakemeldinger fra Aetat lokal og fra kommunale samarbeidspartnere som tilsier at det av ulike grunner ansettes færre yrkeshemmede i det offentlige enn i det private næringslivet. Det private næringslivet oppfattes som mer fleksibelt med hensyn til ansettelse, med friere økonomiske rammer og et mer variert jobbtillbud.

Når det gjelder tiltaksplasser, mener Aetat Arbeidsdirektoratet at dette ikke er så vanskelig å få til i offentlig sektor som faste ansettelser. Det som er problematisk er at offentlige arbeidsgivere ofte mottar tilskudd til arbeidstrening uten senere å ha muligheter for ansettelse.

Tidspunktet for overføring fra trygdeetaten til Aetat

I intervjuene med fylkestrygdekontorene, trygdekontorene og Aetat lokal blir det gjennomgående uttalt at det er av avgjørende betydning for et vellykket attføringsopplegg at medlemmet blir overført fra trygdeetaten til Aetat så tidlig som mulig, og helst i sykepengeperioden. På spørsmål om personer med behov for yrkesrettet attføring fanges tidlig nok opp av trygdekontoret, mener de fleste fylkestrygdekontorene og trygdekontorene at dette tiltaket i mange tilfeller burde ha vært satt i gang på et tidligere tidspunkt, men at det i praksis også må tas hensyn til sykdomssituasjonen, medisinsk behandling og så videre. Det varierer i hvilken grad Aetat lokal mener at trygdekontorene overfører sakene tidlig nok. En Aetat lokal uttaler:

«Medlemmer som har gått for lenge passive, er generelt vanskelig å få i gang i et opplegg. Ideelt sett bør søkeren komme til oss før vedkommende har

søkt om uførepensjon og trygdekontoret har plassert søkeren i en egen bås. Vi burde få sakene inn tidligere, slik at vi kan vurdere søkerne opp mot de mulighetene som finnes i arbeidsmarkedet.»

En annen Aetat lokal uttaler:

«De som er godt motivert, følger ofte selv opp prosessen i trygdekontoret, og blir raskt overført til oss. De som har lav motivasjon, og er passive og tilbaketrukkne, går ofte lenger i trygdesystemet før de overføres til oss.»

Både for trygdeetaten og Aetat viser intervjuene en tendens til at kontorene opplever at overføringen skjer raskere nå enn tidligere, og at dette oftere skjer i sykepengeperioden. Likevel har mange av søkerne gått betydelig over sykepengeperioden. Ifølge intervjuene skyldes dette i mange tilfeller at vedkommende er under behandling og ikke har fått avklart om det foreligger en varig nedsatt funksjonsevne.

Tall fra Rikstrygdeverket viser at andelen som forsøkte yrkesrettet attføring i sykepengeperioden, målt i forhold til alle avsluttede sykepengetilfeller, steg marginalt fra 1997 til 1999 (fra 1,15 til 1,4 prosent). Antallet på 7 192 personer i 1999 tilsvarer ifølge Rikstrygdeverket en fjerdedel av alle som avsluttet yrkesrettet attføring det året. Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 opplyst at antallet med yrkesrettet attføring i sykepengeperioden økte til 8 790 i 2000.

Sosial- og helsedepartementet har i intervju med Riksrevisjonen i september 2000 opplyst at tidlig avklaring av behov for yrkesrettet attføring har vært et tema i forhold til Rikstrygdeverket og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Ved oppfølging av sykmeldte skal det vurderes om det er behov for yrkesrettet attføring, og det er både i budsjettproposisjonene og i tildelingsbrevene understreket at trygdeetaten må bruke mer av de aktive tiltakene. Så lenge den sykmeldte har et arbeidsforhold, kan vedkommende ikke attføres til et annet arbeid utenfor bedriften, og i slike tilfeller er det bedriftsintern attføring som skal prøves. I intervjuet opplyste departementet at det senest på kontaktmøte og etatsstyringsmøte med Rikstrygdeverket i samme måned (september 2000) hadde tatt opp problemer knyttet til målsettingen om tidligst mulig avklaring av behovet for yrkesrettet attføring.

I intervju med Riksrevisjonen har Rikstrygdeverket uttalt at det er meget viktig å få satt inn virkemidlene mens den yrkeshemmede fortsatt er på sin gamle arbeidsplass, fordi det ofte er vanskelig å finne nye arbeidsgivere som kan tilby et relevant attføringsopplegg. Ifølge Rikstrygdeverket har direktoratet i alle sammenhenger uttalt at det er viktig å komme tidligere i gang med yrkesrettet attføring enn det som i det vesentlige har vært situasjonen i de senere årene.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i møte med Riksrevisjonen i oktober 2000 uttalt det er viktig å foreta en nøye vurdering av hvilket tidspunkt som er mest hensiktsmessig med hensyn til å starte attføringsopplegget. Departementet mener det opplagt er mest effektivt å sette inn tiltak på arbeidsplassen på et tidlig tidspunkt, før vedkommende mister arbeidsforholdet sitt. Dersom yrkesrettet attføring igangsettes før vedkommende er klar for å gjennomføre attføringstiltak, kan det føre til at den yrkeshemmede mislykkes i attføringsprosessen. For at den yrkeshemmede ikke skal bli utsatt for passivisering og demotivering, er det også viktig at yrkesrettet attføring kommer i gang tidlig. Departementet peker dessuten på at det er meget viktig at man overfor den yrkeshemmede hele tiden signaliserer at det å komme tilbake i arbeid er målet. Ifølge departementet er det en del personer som søker yrkesrettet attføring uten at de har som mål å komme i arbeid, og som ser på attføringspengene som en form for midlertidig livsopphold inntil de går over i en «passiv tilværelse». Disse vil ifølge departementet være lite motivert for å delta på aktive tiltak.

Aetat Arbeidsdirektoratet uttaler til Riksrevisjonen i september 2000 at det er viktig for Aetat å komme tidlig inn, men ser samtidig at begge etatene må jobbe mer med den tidlige informasjonen med tanke på mestringsaspektet. For å kunne gjøre en god jobb i Aetat er det viktig at samarbeidspartnere har greid å stimulere til en «mestringstankegang» hos brukerne før de kommer til Aetat. Ifølge Aetat Arbeidsdirektoratet synes det her som om trygdeetaten ikke har kommet langt nok. Ofte er den enkelte mest opptatt av hva som hemmer, og ikke hvilke muligheter man har. Ifølge Aetat Arbeidsdirektoratet er det også mange som ikke vet hvorfor saken deres er overført til Aetat, og som tilsynelatende ikke har tenkt seg selv inn i en attføringsprosess.

Både fylkestrygdekontorene, trygdekontorene og Aetat lokal har i intervju med Riksrevisjonen understreket at egenmotivasjon er helt avgjørende for å kunne lykkes med et attføringsopplegg.

Samarbeidsformer mellom etatene

I rundskrivet «Felles saksbehandlings- og samarbeidsrutiner for trygdeetaten og arbeidsmarkedssetaten» av april 1997 stilles det krav om at det skal finnes avtaler om samarbeid mellom alle ledd i trygdeetaten og Aetat. Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet har høsten 2000 opplyst at det ikke er gjort noen egen evaluering av erfaringene med bruken av disse avtalene, men ifølge Aetat Arbeidsdirektoratet rapporteres det årlig i forhold til dette. Tilbakemeldingene går stort sett ut på at dette fungerer bra, bortsett fra i de store byene hvor det har vært vanskeligere å få i stand samarbeidsavtaler. Det er likevel i veldig få tilfeller at Rikstrygdeverket eller Aetat har måttet gå inn for å få avtaler på plass.

Samtlige fylkestrygdekontorer, trygdekontorer og Aetat lokal som våren 2000 ble intervjuet, opplyste at det er inngått slik samarbeidsavtale. Ifølge samarbeidsrundskrivet av april 1997 skal avtalene revideres årlig, eller oftere ved særlig behov. Det varierer noe hvor ofte avtalene blir revidert av de trygdekontorene og Aetat lokal som er intervjuet, og flere har opplyst at avtalen kun revideres etter behov.

Samarbeidsformen mellom de to etatene kan variere med størrelsen på kontorene, fysisk avstand mellom kontorene og hvor godt saksbehandlere kjenner hverandre. Det er vanlig å avholde basismøter, men hyppigheten kan variere. For øvrig skjer kontakten gjennom trekantsamtaler (søker er da til stede), minimøter mellom saksbehandlere og mer generelle samarbeids- og ledermøter mellom de to etatene. Det er også vanlig å oversende saksdokumenter for kommentarer og vurdering før trygdekontoret foretar den endelige behandlingen. Utover dette skjer mye av samarbeidet telefonisk mellom saksbehandlere. Selv om samarbeidet mellom etatene er personavhengig, opplever de fleste av kontorene som er intervjuet, at samarbeidet fungerer bra. Et fylkestrygdekontor uttaler:

«Fylkestrygdekontoret synes at samarbeidet med Aetat fylke fungerer meget bra. Men det kan være et problem at det er Aetat som skal besitte ekspertkompetansen på yrkesrettet attføring, og at trygdekontorene/fylkestrygdekontorene av denne grunn må være meget forsiktig med å overprøve Aetats attføringsmessige vurderinger. I de tilfellene der trygdekontorene/fylkestrygdekontorene mener at en person ikke har fått tilstrekkelig tilbud om attføring, blir det av denne grunn vanskelig å skrive dette i klartekst. Tidligere, da trygdeetaten hadde ansvaret både for utførelsen og attføringsarbeidet, var det en større sammenheng mellom de utføremessige og attføringsmessige vurderingene som ble gjort. Men fylkestrygdekontoret peker samtidig på at trygdeetaten alene ikke hadde den kompetanse som var nødvendig til å gjennomføre attføringsarbeidet.»

Det opplyses at det tas forhåndskontakt i de fleste sakene før saken oversendes endelig til Aetat. Men det innrømmes samtidig fra enkelte fylkestrygdekontorer at det fortsatt er et forbedringspotensiale her. På spørsmål om det alltid blir tatt forhåndskontakt i de sakene hvor trygdeetaten er i tvil om saken, det vil si saker som kan bli «kasteballer» mellom trygdekontoret og Aetat, uttaler et fylkestrygdekontor:

«Det er det som skal være hovedregelen, men vi vet jo at det er mange i Aetat som føler at dette ikke er på plass. I enkelte tilfeller har nok arbeidskontoret stusset over at vi ikke har stoppet noen av de sakene vi oversender. I disse tilfellene har det etter vårt syn ikke vært grunnlag for å stoppe saken, ut fra

de vilkårene som trygdeetaten skal vurdere. Vi har ikke merket oss at saker uten forhåndskontakt i større grad blir «kasteballer» enn andre saker.»

I intervjuene våren 2000 ble det også stilt spørsmål om noen av sakene ikke blir sendt til Aetat fordi det har vært forhåndskontakt, det vil si at det fra Aetats side er gitt sterke signaler om at det vil bli vanskelig eller umulig å gjennomføre yrkesrettet attføring. Selv om et flertall av trygdekantorene anfører at sakene uansett blir oversendt Aetat hvis inngangsvilkåret er oppfylt, uttaler to fylkestrygdekantorer og enkelte trygdekantorer at saken i en del tilfeller ikke blir oversendt. Et trygdekantor uttaler:

«Ja, det hender at saker ikke oversendes. Dette kan imidlertid være uheldig fordi medlemmet etter loven har krav på en vurdering fra arbeidskontoret. Det foreligger et «grensesnittsproblem» mellom etatene fordi trygdekantoret ofte finner at de medisinske vilkårene for yrkesrettet attføring er oppfylt, mens arbeidskontoret ikke anser det som hensiktsmessig med oversendelse av saken. Resultatet er at trygdekantoret ofte må avslå kravet om yrkesrettet attføring til tross for at de medisinske vilkårene er oppfylt. Dette gjøres uten at vi vet noe nærmere om arbeidskontorets begrunnelser for at det ikke er hensiktsmessig å forsøke attføring.»

Det blir også bekreftet fra flere av de intervjuede Aetat lokal at det hender at saker stoppes etter forhåndskontakten, fordi Aetat lokal mener at attføring ikke er hensiktsmessig.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen understreket at formålet med forhåndskontakten ikke er å skjerme Aetat fra etatens plikt til å vurdere oversendte saker etter folketrygdloven § 11-6. Departementet vil presisere at uavhengig av om det har vært forhåndskontakt eller ikke, er det Aetat lokal som fatter vedtak om vilkårene i § 11-6 er oppfylt når de får saken formelt oversendt til behandling.

Aetat Arbeidsdirektoratet har i brev av 29. mars 2001 til Riksrevisjonen pekt på at forhåndskontakten blant annet skal hjelpe trygdekantoret til å vurdere om vilkårene i folketrygdloven § 11-5 er oppfylt, og at meningen ikke er at etatene skal foreta en uformell vurdering av vilkårene i § 11-6. Det vil være i strid med loven dersom Aetat lokal og trygdekantoret har en praksis hvor en uformell vurdering får til følge at saker ikke blir oversendt fra trygdeetaten til Aetat. Direktoratet viser likevel til at avgjørelsene i en del tilfeller er vanskelige. Dette kan være saker hvor saksbehandlerne i Aetat mener at søkerne ikke er egnet for attføringstiltak, mens saksbehandlerne i trygdeetaten på sin side opplever at attføring ikke er prøvd i tilstrekkelig grad. Ifølge direktoratet er dette et utfordrende område for saksbehandlerne i begge etatene.

På spørsmål om det alltid lages et notat som dokumenterer forhåndskontakten, ble det stort sett svart bekreftende på dette fra trygdekantorenes side. Men fylkestrygdekantorene kunne ikke i like stor grad gå god for dette. Et fylkestrygdekantor uttaler at det sjelden ser at det foreligger slike notater, mens et annet kontor anfører at det varierer forholdsvis mye om slik dokumentasjon foreligger.

Når det gjelder dokumentasjonen generelt i sakene som blir oversendt Aetat, oppfattes denne gjennomgående som god av de Aetat lokal som er intervjuet. Ifølge intervju med Aetat Arbeidsdirektoratet i september 2000 hender det at vurderingene av § 11-5 Sykdom, skade eller lyte – nedsatt inntektsevne er noe sparsomt fundert og ikke konkret nok formulert fra trygdekantorets side, verken i selve vedtaket eller i sakens øvrige dokumentasjon. Det hender at direktoratet får henvendelser fra Aetat fylke om saker som har kjørt seg fast mellom etatene, men i disse tilfellene har konflikten ofte løst seg ved at sakene er drøftet i et samarbeidsmøte.

De tverretatlige basisgruppene i kommunene skal blant annet vurdere behov og muligheter for attføringstiltak for langtidssykmeldte, yrkeshemmede og eventuelt andre som trenger spesielle tiltak for å kunne fortsette i arbeid eller skaffes annet høvelig arbeid. De fleste av de 10 trygdekantorene som er intervjuet, har opplyst at kantoret arrangerer basismøter, oftest én til to ganger i måneden. Noen trygdekantorer har opplyst at det har vært vanskelig eller lite hensiktsmessig å arrangere slike møter, og at de heller gjennomfører møter med færre deltakere.

Fra trygdekantorene er det innhentet 378 saker hvor det er tilstått uførepensjon for personer under 50 år. Møter i basisgruppe er dokumentert i 60 saker (16 prosent). Blant disse sakene er andelen som faktisk har prøvd yrkesrettede attføringstiltak, ca. 52 prosent, som er noe høyere enn for hele utvalget (44 prosent). Det er ifølge Rikstrygdeverket vanskelig å si noe om flere tilfeller burde vært behandlet i basisgrupper, fordi det i det enkelte tilfellet må vurderes skjønnsmessig om dette er et adekvat forum å benytte, og om andre typer møter kan være mer hensiktsmessig. Rikstrygdeverket har ellers pekt på at det er et mål å styrke det tverrfaglige samarbeidet innenfor behandlings- og rehabiliteringsapparatet, og at det skal lages planer i ytre etat for å styrke dette området.

Det ble også stilt spørsmål om Aetat besitter nok kompetanse på området. De fleste av fylkestrygdekantorene og trygdekantorene mener at kompetansen er god nok, men at problemet i stedet ligger i den overordnede styringen og målene. Et fylkestrygdekantor uttaler:

«Det er ikke nødvendigvis kompetansen som ikke er god nok. Det er nok heller de ulike overordnede føringene, styringen, organiseringen og administrasjonen av de to etatene, som fører til problemer. Det

er svært vanskelig å komme fram til gode resultater når våre mål er så forskjellige.»

Statistikk

I tildelingsbrevet for 1999 til Rikstrygdeverket uttalte Sosial- og helsedepartementet at det ble forventet at direktoratene i 1999 la fram et forslag om bedre og mer samordnet attføringsstatistikk. Departementet fikk i begynnelsen av 1999 oversendt en rapport som avklarte hva som skulle være offisiell statistikk på området yrkesrettet attføring, og hvordan det offisielle ansvaret for statistikk og rapportering for yrkesrettet attføring skulle overføres Aetat fra 1. januar 1999. Inntil da publiserte Rikstrygdeverket egne data over personer som mottar attføringspenger under yrkesrettet attføring. Fra og med 1999 mottar Rikstrygdeverket en datafil fra Aetat Arbeidsdirektoratet som inneholder personidentifiserbare opplysninger om alle som mottar attføringspenger under yrkesrettet attføring.

I Aetat er det etablert to gjennomgående resultatindikatorer som viser graden av måloppnåelse innenfor feltet yrkesrettet attføring. Det er «andelen yrkeshemmede som går på aktive tiltak» og «andelen av de som avslutter yrkesrettet attføring som går til aktive løsninger». Med aktive løsninger menes arbeid, egenfinansiert utdanning og overgang til status som ordinær arbeidssøker. Foruten disse indikatorene blir det produsert månedlig statistikk over beholdning, tilgang og avgang av yrkeshemmede fordelt etter blant annet alder, kjønn, varighet og tiltakstype.

Ifølge NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering gikk ca. 48 prosent av de yrkeshemmede med attføringspenger over i aktive løsninger i 1999²³. Aetat formidlet 26 prosent direkte ut i arbeid eller skolegang, mens 22 prosent ble registrert som arbeidssøkere. Ca. 40 prosent ble tilbakeført til trygdeetaten, hvorav 18 prosent ble tilbakeført med tanke på søknad om uførepensjon.

Trygdeetaten fører to hovedtyper statistikk. Stønadstatistikken består av personidentifiserte opplysninger om ulike typer stønadsmottakere fordelt etter ulike variabler som alder, kjønn og ytelse. Den administrative statistikken inneholder opplysninger om antall saker og restanser, om arbeidsbelastningene på ulike ledd i trygdeetaten og så videre. Rikstrygdeverket har derfor bare registre som baserer seg på hvilken type ytelse som utbetales, og ikke egne

data som viser overføringssituasjonen og selve saksprosessen. Det finnes derfor ikke statistikk som kan belyse forhåndskontakten mellom etatene, eller tilfeller der trygdeetaten gjør vedtak om yrkesrettet attføring, men hvor Aetat avslår det samme kravet.

Ifølge Rikstrygdeverket vil det bli gitt et signal ut til fylkestyngdekontorene om at det skal foretas umiddelbar registrering av de sakene som blir returnert fra Aetat lokal med den begrunnelse at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre attføring. Dette er en oppfølging av forslaget om skjerpet praktisering av attføringsvilkåret for rett til uførepensjon i revidert budsjett for 2000. I disse sakene skal det også gis en nærmere angivelse av hvorfor saken er returnert. På bakgrunn av dette skal det utarbeides en statistikk, og det skal legges opp til at etatene kommer sammen for å drøfte eventuell uenighet om statistikkmateriale. For å få til dette legges det også opp til at detaljnivået i statistikken blir ytterligere presisert.

4.1.6 Aetat lokals arbeid med yrkesrettet attføring

Informasjon og veiledning

På spørsmål til Aetat lokal om hvordan de gir informasjon til de yrkeshemmede om yrkesrettet attføring, opplyser kontorene at den første informasjonen om dette i hovedsak gis i forbindelse med gruppemøter. Alle de seks Aetat lokal som ble intervjuet i denne delen av undersøkelsen, oppgir at de deretter gir individuell veiledning til de yrkeshemmede under attføringsprosessen. To av kontorene opplyser imidlertid at den individuelle veiledningen først og fremst gis i de tilfellene der det er behov for det. Et slikt behov kan for eksempel oppstå dersom den yrkeshemmede ikke makter å forholde seg til gruppeveiledning, som for eksempel yrkeshemmede med psykiatriske diagnoser.

Handlingsplaner

De seks Aetat lokal som ble intervjuet, ble spurt om hva de mener er det viktigste ved utarbeidelse og bruk av handlingsplaner. Flere peker på at handlingsplanen fungerer som et styringsverktøy, og at den er et gjensidig forpliktende dokument som viser hva kontoret og den yrkeshemmede har blitt enige om. Enkelte Aetat lokal peker også på at handlingsplanene er med på å bevisstgjøre og ansvarliggjøre den yrkeshemmede.

På spørsmål om når i attføringsprosessen arbeidet med å lage en handlingsplan starter, svarer flere av de seks Aetat lokal at dette skjer ved første individuelle samtale med den yrkeshemmede. I tillegg opplyser flere Aetat lokal at det informeres om handlingsplaner på informasjonsmøtene. Kontorene opplyser at det varierer hvor lang tid det tar å utarbeide handlingsplaner. Blant annet kan det ta for-

²³ Ifølge St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet gikk noe over 50 prosent av de registrerte yrkeshemmede som avsluttet attføring over i aktive løsninger i 1999. Dette inkluderer også yrkeshemmede uten attføringsytelser fra folketrygden. Med aktiv løsning etter gjennomført yrkesrettet attføring menes ifølge Aetat Arbeidsdirektoratet avgang til ordinært arbeid, kombinasjon arbeid/trygd, formidlingsklare arbeidssøkere, samt avgang til selvfinansiert skolegang.

holdsvis lang tid dersom det er uklart hva vedkommende vil, og hva som passer. Det pekes også på at det i enkelte tilfeller først må foreligge en utredning fra Aetat arbeidsrådgivning, og at det kan bli noe ventetid i forbindelse med dette.

I forbindelse med saksgjennomgangen ble det undersøkt i hvor mange saker det forelå en handlingsplan. Gjennomgangen viste at handlingsplan forelå i 91 (49 prosent) av de 187 undersøkte sakene hvor den yrkeshemmede hadde avsluttet yrkesrettet attføring i 1999. Disse planene var datert i årene fra og med 1995 til og med 1999. Andelen saker med handlingsplan varierte fra 33 prosent til 66 prosent ved de ulike kontorene. I 96 av sakene (51 prosent) forelå det ikke handlingsplan, og i 20 av disse sakene (21 prosent) ble det ikke funnet noen begrunnelse for at en slik plan manglet.

Aetat Arbeidsdirektoratet har i brev av 29. mars 2001 til Riksrevisjonen anført at statistikk fra Aetats virksomhetsrapport for 4. kvartal 2000 viser at 89 prosent av de yrkeshemmede da hadde en handlingsplan. Ifølge direktoratet var det til sammenligning bare 51 prosent av søkerne som hadde en handlingsplan i 1997.

På spørsmål til Aetat lokal om hvorfor det eventuelt ikke var utarbeidet noen handlingsplan, ble blant annet følgende forhold nevnt som forklaring:

- Personene er fortsatt under avklaring/utredning, eller er tilbakeført til trygdekontoret etter avklaring/utredning
- Personene deltar på tiltak innenfor yrkesrettet attføring, men er ikke overført av trygdekontoret med hjemmel i folketrygdloven § 11-5 (for eksempel overført fra sosialkontoret)
- Handlingsplan er ikke utarbeidet fordi den yrkeshemmede er psykisk utviklingshemmet eller det foreligger en psykiatrisk diagnose

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen bemerket at det andre og tredje strekpunktet omhandler forhold som er i strid med retningslinjene for bruk av individuelle handlingsplaner. Slike planer skal utarbeides uavhengig av henvisningsinstans eller den yrkeshemmedes diagnose.

Aetat Arbeidsdirektoratet har i brev av 29. mars 2001 til Riksrevisjonen presisert at det skal utarbeides en handlingsplan for alle yrkeshemmede, uavhengig av hvor søkeren henvises fra, og uavhengig av søkerens diagnose. Handlingsplanen kommer som et resultat av en utredning av saken der det først vurderes om attføring er nødvendig og hensiktsmessig. Det blir ikke utarbeidet handlingsplan i de tilfellene der Aetat vurderer at disse kriteriene ikke er oppfylt.

Med utgangspunkt i de 91 sakene hvor det forelå en handlingsplan, ble det undersøkt om ulike felter i planene var utfylt. Undersøkelsen viste at målet for

attføringen var fylt ut i samtlige planer. 95 prosent av planene inneholdt begrunnelse/vurdering, 85 prosent av planene var underskrevet av begge parter, og beskrivelse av oppfølging var fylt ut i 73 prosent av planene.

Iverksettelse og oppfølging

Det pekes i intervjuene på at det vil variere hvor lang tid det tar fra handlingsplanen er utarbeidet og til den yrkeshemmede starter på et tiltak. For eksempel kan det i forbindelse med skolegang gå lang tid fra handlingsplanen er utarbeidet og til personen starter på tiltaket. Flere Aetat lokal opplyser imidlertid at de i slike tilfeller gir den yrkeshemmede tilbud om å delta på et annet tiltak i mellomtiden for å aktivisere og forberede vedkommende og for å korte ned på ventetiden.

De fleste kontorene opplyser at handlingsplanene blir oppdatert dersom det blir endringer i attføringsløpet. Endring av handlingsplanen kan for eksempel skje ved at endringsfeltet i den opprinnelige planen brukes, at det utarbeides et notat, eller ved at det utarbeides en ny handlingsplan. Det sistnevnte gjelder særlig ved større endringer i attføringsløpet. Eksempler på årsaker til endringer av attføringsløp og brudd i opprinnelig handlingsplan er sykdom, endring i helse/medisinske forhold, dårlige karakterer og manglende eksamener ved skolegang, og endringer i arbeidsmarkedets krav til kvalifikasjoner. Andre eksempler er at vedkommende ikke fungerer i tiltaket eller har for liten eller ingen arbeidserfaring.

Valg av tiltak

De seks Aetat lokal ble også spurt om hvilke vurderinger som legges til grunn ved valg av tiltak. Av svarene framgår det at den yrkeshemmedes ønske, motivasjon, evner, alder, yrkesbakgrunn, utdanning og helse vurderes opp mot arbeidsmarkedet og hvilke tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for at vedkommende skal nå målet om å komme ut i ordinært (høvelig) arbeid så raskt som mulig. Flere kontorer gir uttrykk for at saksbehandlere ofte står overfor et dilemma i denne sammenheng ved at yrkeshemmedes ønsker i mange tilfeller ikke er sammenfallende med hva som er nødvendig og hensiktsmessig. Flere kontorer gir dessuten uttrykk for at mange yrkeshemmede har et urealistisk syn på egne evner og muligheter, og kanskje også for store forventninger til hva Aetat kan gjøre for dem. Ifølge disse kontorene er det i slike tilfeller en viktig oppgave for Aetat lokal å redusere forventningene ned til et realistisk nivå for hva et attføringsløp skal være.

Flere kontorer framhever ellers at kortest mulig vei mot ordinært (høvelig) arbeid er målet for Aetat, og man trekker her fram nødvendighetsbegrepet som sentralt. Det påpekes at et attføringsløp må oppfylle kravene om at det både skal være nødvendig og hen-

siktsmessig. Det gis uttrykk for at denne avveiningen kan være vanskelig, og at søkerne kan ha problemer med å forstå nødvendighetskravet og hvorfor Aetat i enkelte tilfeller sier nei til søkerens ønsker. I enkelte tilfeller kan da utfallet bli at Aetat går inn med delfinansiering av et opplegg den yrkeshemmede er motivert for. Det påpekes også at begrepene nødvendig og hensiktsmessig er vide, og at det ligger mye skjønn til grunn i hver enkelt sak. Ofte vil det kunne være flere tiltak som kan være nødvendige og hensiktsmessige for en person.

Kontorene opplyser at vurderinger som gjøres med hensyn til valg av tiltak, dokumenteres i handlingsplanen, i notater og brev i forbindelse med planen og i rapporter fra Aetat arbeidsrådgivning.

Avklarings tiltak er brukt i drøyt en fjerdedel av de 187 undersøkte sakene. Hospitering er samlet sett det tiltaket som er mest brukt i forbindelse med avklaringen.

De seks Aetat lokal ble også spurt om i hvilken grad og på hvilken måte andrelinjetjenesten benyttes for å foreta avveininger ved valg av tiltak. De fleste kontorene svarer at de bruker Aetat arbeidsrådgivning en del eller i stor grad i vanskelige saker for å avklare begrensninger, muligheter og målet for attføring. Ved saksgjennomgangen framgår det at det forelå dokumentasjon på kontakt med Aetat arbeidsrådgivning i 13 prosent av de 187 sakene.

Erfaringsoverføring og opplæring

I intervjuene ble de seks Aetat lokal spurt om hvordan de sikrer at de vurderingene som gjøres i forbindelse med valg av tiltak, blir mest mulig rettferdige og ensartete (lik vurdering i like saker). Alle kontorene opplyser at saker diskuteres på faste, interne møter for saksbehandlerne. Ved de fleste kontorene avholdes disse møtene ukentlig og ellers når det er nødvendig. Andre elementer som enkeltkontorer trekker fram, og som bidrar til erfaringsutveksling, er møter på fylkesplan, uformell kontakt og samarbeid mellom saksbehandlerne ellers og intern fadderordning for nyansatte.

Det ble videre stilt spørsmål om hvilket opplæringsopplegg Aetat har å tilby ansatte som arbeider med yrkesrettet attføring, både nyansatte og erfarne, og om det er tilstrekkelig i forhold til kompetansebehovet. Ifølge kontorene består opplæringsopplegget av regionale fagkurs, blant annet et grunnkurs for nyansatte, og fagsamlinger på fylkesplan. De fleste kontorene gir uttrykk for at opplæringsopplegget ikke er tilfredsstillende, og at opplæringen av nyansatte i stor grad skjer ved erfaringsoverføring internt på kontorene gjennom arbeidet og ved tildeling av en fadder. Det påpekes videre at opplæringsstilbudet for erfarne saksbehandlerne er lite systematisert, og at det er behov for bedre kurstilbud med hensyn til oppdatering og oppfrisking. Et kontor karakteriserer situasjonen på følgende måte:

«Når det gjelder hvilket opplæringsopplegg Aetat har å tilby ansatte som arbeider med yrkesrettet attføring, er det formelt sett mye som tilbys nyansatte (basisopplæring med videre). Begynnerkursene holdes imidlertid sjelden. [...] Etaten har svært lite opplæring å tilby medarbeidere som har arbeidet med området en stund. Dette oppleves som et problem. Opplæringen baseres i stor grad på et «skulder til skulder»-opplegg internt på kontoret, men det er vanskelig å få tid til dette, og det blir ofte tilfeldig. Opplæringsopplegget er ikke tilstrekkelig i forhold til kompetansebehovet når det gjelder yrkesrettet attføring, og det er et betydelig forbedringspotensial i så måte. Erfarne saksbehandlere trenger mer faglig utveksling. Nye saksbehandlere trenger også mer opplæring enn det som er tilfelle i dag. Yrkesrettet attføring er et vanskelig område hvor det er uheldig med prøving og feiling.»

Aetat Arbeidsdirektoratet har i brev av 29. mars 2001 til Riksrevisjonen vist til at ansvaret for opplæring av Aetats ansatte er delegert til Aetat fylke, som må melde inn behov for opplæring til direktoratet gjennom de regionale opplæringssettene (ROS). I tillegg skal Aetat arbeidsrådgivning i fylkene rettlede medarbeidere på Aetat lokal i attføringsfaglige spørsmål. Det gis fagkurs i rettleiding, attføring og ytelse, og det er også laget en metodeperm med rettleiding og retningslinjer for blant annet arbeid med yrkeshemmede. Arbeidsdirektoratet har framhevet at opplæring er ressurskrevende, og at opplæring i det nye IT-systemet har blitt prioritert det siste året. På grunn av til dels stor turnover av rettleidere i Aetat og en økning i tallet på saker som er overført fra trykdeetaten, er det ifølge direktoratet et kontinuerlig og voksende behov for opplæring på området. Ifølge direktoratet arbeides det nå med et mer omfattende kursopplegg enn tidligere.

Avslutning av attføringsløpet

På spørsmål om hva som skjer når planlagt attføring er gjennomført, svarer de intervjuede kontorene at de yrkeshemmede generelt kalles inn til avslutningssamtale. Det opplyses at dette som oftest skjer ved at brev sendes ut med varsel om avsluttet attføring, og at disse samtaler inneholder informasjon om plikter og rettigheter videre og om arbeidsmarkedet. Det er imidlertid noe variasjon mellom kontorene med hensyn til om disse samtaler i utgangspunktet legges opp som gruppesamtaler eller som individuelle samtaler.

Ved gjennomgangen av saksmapper ble det i hver enkelt sak undersøkt om det forelå dokumentasjon på at Aetat lokal hadde gjennomført avslutningssamtale med den yrkeshemmede. Dette viste at det i om lag en fjerdedel av sakene forelå dokumentasjon på at det var gjennomført avslutningssamtale. Avslutningssamtale kan likevel ha vært gjennomført

uten at det foreligger skriftlig dokumentasjon på dette i saksmappene.

Aetat Arbeidsdirektoratet har i brev av 29. mars 2001 til Riksrevisjonen uttalt at det skal dokumenteres i saksmappen hva slags informasjon som er gitt ved avsluttet attføring, enten i form av liste kvittert av arbeidssøker eller ved spesifisering av vedlegg til brev sendt til arbeidssøker.

4.2 ENDRINGER ETTER VELFERDSMELDINGEN

I St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjamningsmeldinga ble det gitt en redegjørelse for trygdeetatens forsøk med lavere uføregrad enn 50 prosent. I NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering gis det en redegjørelse både for ordningen med lavere uføregrad enn 50 prosent og ordningen med en friinntekt på inntil 1 G uten at uførepensjonen eller uføregraden blir redusert²⁴.

I intervjuene ble det spurt om endringene etter Velferdsmeldingen har ført til at mange uførepensjonister har kommet tilbake til arbeidslivet på permanent basis²⁵. Flere fylkestrygdekontorer svarer at de ikke har noe statistikk på dette, eller at ordningene har fungert for kort tid til at de kan si noe om det. De fleste trygdekontorene svarer imidlertid at det er få eller ingen som har kommet tilbake til arbeidslivet på permanent basis.

I møte med Riksrevisjonen i september 2000 gav Rikstrygdeverket uttrykk for at det mener at endringene etter Velferdsmeldingen hver for seg bygger på gode intensjoner, men at de i kombinasjon med hverandre ikke fungerer så godt. Rikstrygdeverket opplyste at Sosial- og helsedepartementet er orientert om Rikstrygdeverkets syn på dette. I denne forbindelse viser Rikstrygdeverket også til at Sandman-utvalget blant annet hadde som mandat å se nærmere på ordningen med friinntekt og å vurdere om det var behov for endringer i regelverket, jf. NOU 2000:27.

I møte med Riksrevisjonen i september 2000 gav også Sosial- og helsedepartementet uttrykk for at de foreløpige tilbakemeldingene har vært at ordningene med fribeløp og lavere uføregrad motvirker hverandre.

4.2.1 Informasjon til uførepensjonistene om ordningene

I møte med Riksrevisjonen opplyste Rikstrygdeverket at trygdeetaten har informert om ordningene

gjennom vanlige kanaler som for eksempel annonser i dagspresse og informasjon i brosjyrer. Endringene etter Velferdsmeldingen var ellers med som trygdeetatens hovedoppslag da den deltok på vårmessen «Handicap 98 – et selvstendig liv». I tillegg ble det gitt en kort informasjon til alle uførepensjonister om arbeid-trygdeordningene på utbetalingsbilaget i mars 1998. Når uførepensjon innvilges eller endres, blir alle uførepensjonister orientert skriftlig om friinntektsordningen. I forbindelse med G-reguleringen får dessuten alle uførepensjonister hvert år informasjon på utbetalingsbilaget om hva de kan tjene ved siden av pensjonen.

Generelt tror imidlertid ikke Rikstrygdeverket at endringene etter Velferdsmeldingen er tilstrekkelig kjent blant uførepensjonistene. Trygdeetaten har derfor satt i verk enda et tiltak; i forbindelse med den edb-baserte saksbehandlingsrutinen har det kommet nye vedtaksbrev som sendes ut av fylkestrygdekontoret eller trygdekontoret. I disse er det tatt inn en standardtekst om at uførepensjonisten etter ca. ett år vil få ytterligere informasjon om mulighetene for å kombinere arbeid og uførepensjon. Det er under utarbeidelse en folder som skal inneholde slik informasjon.

I intervjuer våren 2000 ble fylkestrygdekontorene og trygdekontorene spurt om hvordan de arbeider i forhold til endringene i Velferdsmeldingen. De fleste svarer at de ikke hadde utarbeidet noen strategi i forhold til dette.

Generelt svarer fylkestrygdekontorene og trygdekontorene nei på spørsmålet om de går aktivt ut, for eksempel gjennom media, til pensjonister for å orientere om disse ordningene. Mange av de intervjuede trygdekontorene svarer imidlertid at de gir informasjon om ordningene når folk selv henvender seg til trygdekontoret, enten på direkte forespørsel eller i forbindelse med annen kontakt.

Videre ble både fylkestrygdekontorene og trygdekontorene spurt om hvordan publikum eventuelt blir klar over ordningene. Det ble her svart at dette blant annet skjer gjennom avisannonser, Internett, interesseforeninger og gjennom den kontakten uførepensjonistene har med trygdekontorene.

Et trygdekontor uttaler:

«Media er den vanligste informasjonskanalen. En del synes det høres veldig drastisk ut med uførepensjon, og kvier seg for å søke selv etter at man har forsøkt og forsøkt med attføring og etter hvert blir stående i stampe. Da synes de det er greit å få vite at de vil kunne prøve seg på arbeid uten å miste pensjonen. For de som allerede har blitt innvilget uførepensjon, er det veldig tilfeldig om de får informasjon. Det er en del som blir overrasket over det med frys av pensjonen, så egentlig har vi nok en jobb å gjøre i forbindelse med å informere dem som allerede har fått pensjon.»

²⁴ G vil si folketrygdens grunnbeløp. Satsen for grunnbeløpet fastsettes av Stortinget, og var 46 950 kroner fra 1. mai 1999 og 49 090 kroner fra 1. mai 2000.

²⁵ Heving av friinntektsgrensen fra et halvt til ett grunnbeløp, en forsøksordning med lavere uføregrad enn 50 prosent, og en utvidelse av den hvilende retten til uførepensjon fra ett til tre år («frysordningen»).

På spørsmål om publikum er tilstrekkelig informert om ordningene, svarer de aller fleste trygdekontorene at uførepensjonistene stort sett er godt kjent med at de kan tjene inntil 1 G i tillegg til uførepensjonen, men at ordningen med lavere uføregrad enn 50 prosent og «frysordningen» er langt mindre kjent. Flere trygdekontorer gav uttrykk for at de mener trygdeetaten kunne ha vært flinkere til å informere om ordningene. Et trygdekontor uttaler:

«Inntrykket er at publikum ikke er særlig godt informert om ordningene. Den informasjonen som er gitt, har tydeligvis ikke nådd fram. Rikstrygdeverket kunne hatt en bedre strategi i forhold til å informere om ordningene.»

4.2.2 Utvidelsen av «frysperioden» fra ett til tre år

«Frysordningen» innebærer at retten til uførepensjon beholdes i inntil tre år dersom en uførepensjonist forsøker seg i arbeid. I oktober 1999 var det 850 personer som benyttet seg av denne ordningen. Det er imidlertid ikke mulig å se om antallet som benytter ordningen, har økt etter at den ble utvidet fra ett til tre år i 1997, fordi det ikke eksisterer statistikk over hvor mange som benyttet ordningen i 1996 eller tidligere. Slik statistikk kom først inn i edb-systemet i forbindelse med ny folketrygdlov i 1997.

I møte med Riksrevisjonen viser Rikstrygdeverket til at både antallet personer som går ned i uføregrad, og antallet som kommer tilbake i vanlig arbeid, har holdt seg stabilt.

I intervjuene ble fylkestygdekontorene og trygdekontorene spurt om de har inntrykk av at utvidelsen av «frysperioden» fra ett til tre år har ført til at flere enn tidligere forsøker seg med redusert uføregrad, eventuelt arbeider full stilling. Bare ett fylkestygdekontor mener at det har vært en slik økning. Ellers gir de fleste fylkestygdekontorene uttrykk for at det er få som benytter ordningen. Trygdekontorene er derimot ikke så samstemmige. Noen svarer at det er få som benytter ordningen, mens andre svarer at det er relativt mange. Noen trygdekontorer svarer at det ikke har skjedd noen endring i antallet som benytter ordningen, mens andre svarer at det nå er blitt flere.

De fleste fylkestygdekontorene og trygdekontorene som er intervjuet, mener at det kunne vært gitt bedre informasjon om denne ordningen for å øke kjennskapen til ordningen blant personer som kan være aktuelle for den.

4.2.3 Forsøksordningen med innvilgelse av mindre enn 50 prosent uførepensjon

Ved utgangen av 1999 var det i hele landet 151 uførepensjonister med en uføregrad på under 50 prosent, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Folketrygden.

På spørsmål om hvilke erfaringer de har med forsøksordningen, svarer et trygdekontor følgende:

«Det er en del som kunne tenke seg å gå direkte på denne ordningen. Dette kan for eksempel være personer som trenger behandling eller trening én dag i uken og som ellers ville kunne jobbe resten av uken. På grunn av at det ikke er mulig å få en uføregrad på under 50 prosent direkte, får disse personene i stedet 50 prosent uførepensjon.»

I møte med Riksrevisjonen i september 2000 peker Rikstrygdeverket på at det bare er ca. en tredjedel av nye uførepensjonister som kommer inn på gradert pensjon, og at det derfor i utgangspunktet vil være en begrenset mengde uførepensjonister som denne ordningen vil kunne være aktuell for.

Rikstrygdeverket tror ellers at denne ordningen er lite attraktiv fordi de som går inn på ordningen mister muligheten til å ha en friinntekt ved siden av uførepensjonen. For en del av de som kunne være aktuelle for ordningen, vil det kunne resultere i en nedgang i samlet inntekt. De som i dag for eksempel har 50 prosent uførepensjon og i tillegg tjener 1 G som friinntekt, vil lett kunne bli utsatt for dette. Rikstrygdeverket mener at det er få som er interessert i å jobbe mer uten å få noe økonomisk uttelling for det.

De fleste fylkestygdekontorene peker også på at ordningen med å kunne tjene inntil 1 G sannsynligvis står i veien for å få folk til å prøve ordningen med redusert uføregrad. Et av fylkestygdekontorene uttaler dessuten at det også kan være en grunn at det for mange ikke vil lønne seg å benytte ordningen, fordi de vil kunne miste pensjon fra egen pensjonskasse dersom de har en uføregrad på under 50 prosent.

På spørsmål om hva trygdekontorene tror er årsakene til at forsøksordningen benyttes i liten grad, svarer de aller fleste at de mener ordningen er for lite kjent og/eller at informasjonen som er gitt om den har vært for dårlig. Det samme svarer enkelte av fylkestygdekontorene.

Ved Stortingets behandling 14. juni 2000 av Innst. S. nr. 222 (1999–2000) til Utjamningsmeldinga, fattet Stortinget vedtak om å be regjeringen vurdere å innføre 30 prosent uføregrad som inngangsvilkår til uførepensjon.

4.2.4 Friinntektsgrensen som er hevet fra et halvt til et helt grunnbeløp

Rikstrygdeverkets basisrapport for 1999 viser at 19,6 prosent av de som hadde full uførepensjon i 1996, hadde pensjonsgivende inntekt i tillegg til uførepensjonen. I 1998 hadde andelen blant helt uførepensjonerte med inntekt steget til 22,9 prosent. Blant de helt uførepensjonerte med inntekt har det i den samme perioden vært en klar økning i andelen med inntekter på mer enn 1/2 G. Basisrapporten for 1999

viser at økningen er størst når det gjelder andelen pensjonister som har inntekter på mellom 0,65 og 1 G.

Det foreligger ikke statistikk over fordelingen av inntekter blant mottakere av gradert uførepensjon. Basisrapporten for 1999 viser imidlertid at andelen med pensjonsgivende inntekt i tillegg til den graderte uførepensjonen har steget fra 63,3 prosent i 1996 til 67,6 prosent i 1998.

På spørsmål til fylkestrygdekontorene og trygdekontorene om erfaringer med ordningen, svarer et fylkestrygdekontor at det er vanlig at de som har fått innvilget uførepensjon, spør hvor mye de kan tjene, og at det er nesten like mange som tjener opp til friinntektsgrensen på 1 G som det tidligere var på 1/2 G. Et annet fylkestrygdekontor uttaler:

«Det viser seg at det er mange som legger seg helt opp til grensen. Dette gir mulighet til å ha en ganske stor inntekt, særlig hvis det er i kombinasjon med gradert pensjon. Personer som har uførepensjon som kombinert yrkesaktiv og hjemmearbeidende vil komme særlig gunstig ut i mange tilfeller, ved at de kan tjene grunnbeløpet som fribeløp. Samlet utbetaling av lønn og pensjon vil da kunne være høyere enn tidligere lønnsnivå.»

Etter at medlemmene har vært på uførepensjon en viss tid, er det mange som begynner å undersøke hvor mye de kan tjene ved siden av pensjonen. Mens mange tidligere la seg tett opp til grensen på 1/2 G, er det nå mange som legger seg tett opp til grensen på 1 G. Fylkestrygdekontoret mener det er et paradoks i en del tilfeller at en er svært nøye med å sikre at inntektsevnen er varig redusert med minst halvparten før uførepensjon kan tilstås, samtidig som pensjonisten etter kun ett år kan tjene ett grunnbeløp som friinntekt.»

Flere fylkestrygdekontorer og trygdekontorer gir uttrykk for at ordningen nå er blitt for gunstig. Et fylkestrygdekontor uttaler:

«Vi mener den heller passiviserer enn aktiviserer. G'en gir blant annet rett til særfradrag. Folk vil derfor heller motta 100 000 i uførepensjon og tjene 1 G, enn å tjene 200 000. Noen kan kanskje tjene mer slik enn de gjorde tidligere.»

Et trygdekontor sier følgende:

«Trygdekontoret mener at ordningen er gunstig. Dette illustreres blant annet av at enkelte som hadde deltidsjobb før de ble uførepensjonister, nå tjener mer til sammen på uførepensjon og deltidsarbeid enn de gjorde før de ble uførepensjonerte.»

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 uttalt at intervjuundersøkelsen kan tyde på at fylkestrygdekontorene ikke har så gode statistikkunnskaper om bruken av friinntektsordningen. Direktoratet peker på at dette er opplysninger kontorene ikke har

aktivt bruk for i sitt arbeid, men opplysningene finnes i trygdeetatens basisrapport og trygdestatistisk årbok, som er tilgjengelig på kontorene.

På spørsmål om ordningene etter Velferdsmeldingen fungerer i forhold til målsettingen om å få uførepensjonister tilbake til arbeidslivet, peker flere trygdekontorer på at ordningene kan føre til at uførepensjonister får så høye inntekter at de ikke stimuleres til permanent tilbakeføring til arbeidslivet. Flere trygdekontorer mener dessuten at ordningene delvis motvirker hverandre. Et trygdekontor uttaler i denne forbindelse:

«Frysperioden og redusert uføregrad til under 50 prosent oppleves som gode ordninger i forhold til å få flere uførepensjonister tilbakeført til arbeidslivet. Økningen av friinntektsgrensen kan imidlertid motvirke bruken av disse ordningene. Vi har eksempler på at personer som har en uføregrad på 50 prosent tjener mer i dag enn de gjorde da de arbeidet i full stilling.»

Et annet trygdekontor uttaler:

«Ordningen med mulighet til å kunne tjene inntil 1 G slår delvis i hjel ordningen med innvilgelse av mindre enn 50 prosent uførepensjon. Hvis en person for eksempel tjente 200 000 kroner før han/hun ble uførepensjonist, vil vedkommende med 50 prosent uførepensjon ha en inntekt på 100 000 kroner og i tillegg kunne tjene inntil 1 G, og dermed kunne tjene til sammen ca. 148 000 kroner. Dersom man har en uføregrad på under 50 prosent har man imidlertid ikke lov til å tjene noe i tillegg. For at det skal lønne seg å redusere uføregraden til under 50 prosent, vil man dermed måtte gå helt ned i en uføregrad på ca. 20 prosent.»

4.3 REAKTIVISERING AV UFØREPENSJONISTER

Med bakgrunn i Attføringsmeldingen ble det fra 1. januar 1993 innført et etterprøvingssystem for uførepensjonssaker, hvor det ble lagt opp til at sakene kunne prøves på nytt og pensjonen endres eller falle bort dersom det skjedde vesentlige endringer i de forholdene som hadde vært avgjørende ved fastsettelsen av uførepensjonen. Rikstrygdeverket utarbeidet retningslinjer hvor det het at ordningen skulle framstå som et tilbud og baseres på frivillig deltakelse. Tilbudet skulle avgrenses til de av uførepensjonistene som ble antatt å ha størst mulighet for å kunne tilbakeføres til arbeidslivet.

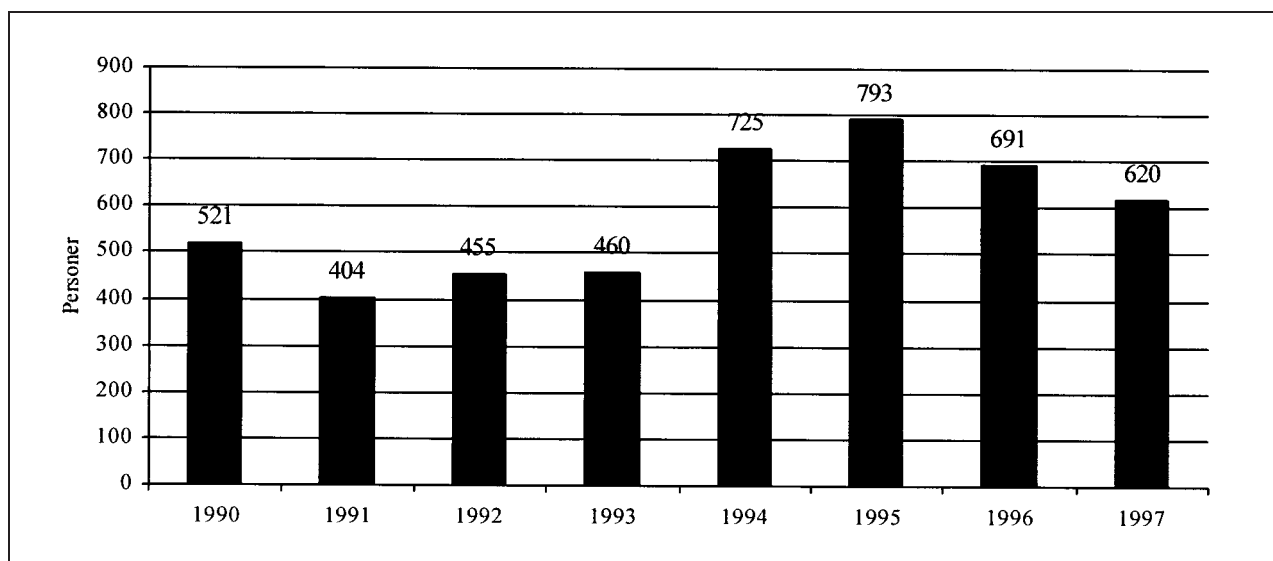
Etableringen av etterprøvingssystemet må ifølge Rikstrygdeverkets evalueringsnotat av 17. februar 1997 ses i sammenheng med den sterke økningen i antallet uførepensjonister i løpet av 1980-årene. Formålet var å gi uførepensjonister bedre muligheter for en tilbakeføring til yrkeslivet. Det ble antatt at mulighetene for dette kunne bli større etter attføringsre-

formen, med et styrket attføringsapparat hvor arbeidsmarkedsetaten hadde det fulle ansvaret for attførings- og arbeidstilbudene.

Måten reaktiviseringsarbeidet ble drevet på, varierte ifølge evalueringsnotatet en del fra trygdekontor til trygdekontor, men som regel tok de utgangspunkt i Rikstrygdeverkets datalister og gikk igjennom saksdokumentene til de oppførte uførepensjonistene. Etter å ha vurdert disse, eventuelt i samråd med rådgivende lege, arbeidskontoret eller andre, ble et utvalg aktuelle uførepensjonister innbudt til nærmere samtale og informasjon.

4.3.1 Resultater av etterprøvingssystemet

I St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjammingsmeldinga er det gitt en redegjørelse for trygdeetatens arbeid med reaktivisering av uførepensjonister. Rikstrygdeverkets basisrapport for 1999 angir hvor mange uførepensjonister som i perioden 1990–97 gikk ut av uførepensjonsordningen med arbeid som avgangsårsak, jf. figur 10.



Figur 10 Antall uførepensjonister som i perioden 1990–1997 gikk ut av uførepensjonsordningen med arbeid som avgangsårsak. I alt

Kilde: Rikstrygdeverkets basisrapport for 1999

Antallet uførepensjonister som gikk ut av uførepensjonsordningen med arbeid som avgangsårsak, lå på 0,2–0,3 prosent pr. år i perioden 1990–97. Det framgår ellers av figuren at det i 1994 og 1995 var en viss økning i antall uførepensjonister som gikk ut av uførepensjonsordningen med arbeid som avgangsårsak.

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 vist til at fylkene i tilbakereporteringen om resultatene fra reaktiviseringsarbeidet, som pågikk i perioden fra 1. januar 1994 til 1. juli 1996, oppga at det i alt var 150 uførepensjonister som hadde fått sin uførepensjon redusert eller stoppet i kortere eller lengre perioder som følge av dette arbeidet. Det ble oppgitt fødselsnummer på 61 personer. Kontroll av disse personnumrene mot etatens sentrale stønadsregister bekreftet endringer i 41 saker. Trygdeetaten har hvert år fra og med 1994 gjennomført landsdekkende inntektskontroller av inntektsavhengige ytelser, blant annet uførepensjon. Kontrollen i 1994 avdekket at i alt 546 uførepensjonister hadde fått for mye utbetalt uførepensjon, slik at ytelsen ble redusert eller stoppet for en kortere eller lengre periode. Tilsva-

rende tall for 1995 og 1996 var henholdsvis 511 og 682. Ut fra tilbakereporteringene antar Rikstrygdeverket at storparten av økningen i avgangstallene i figur 10 skyldes de gjennomførte inntektskontrollene. Resultatene fra reaktiviseringsarbeidet mener Rikstrygdeverket sannsynligvis representerer en mindre andel.

Fordi reaktiviseringsarbeidet som pågikk i perioden 1994–96 gav beskjedne resultater, anbefalte Rikstrygdeverket derfor overfor Sosial- og helsedepartementet at trygdeetaten ikke skulle fortsette med det aktivt oppsøkende arbeidet overfor uførepensjonister, jf. evalueringsnotat av 17. februar 1997. Det ble anbefalt at man heller skulle konsentrere innsatsen mot tidligere trygdefaser og samtidig veilede og gi råd til uførepensjonister som ønsker å forsøke seg i arbeid.

Rikstrygdeverket har i intervju framhevet at det var et problem at reaktiviseringsarbeidet pågikk samtidig som attføringsreformen ble innført, og at arbeidsmarkedsetaten ikke hadde tilstrekkelig ressurser til å satse på begge oppgavene samtidig. I Rikstrygdeverkets evalueringsnotat av 17. februar

1997 opplyses det at det ved rapporteringen pr. 1. juli 1996 fortsatt var seks fylkestrygdekontorer som oppgav å ikke ha etablert et samarbeid med fylkesarbeidskontoret. I de øvrige fylkene varierte det oppgitte samarbeidet en del, men det beskrives som «jevnt over å ha vært av relativt begrenset omfang». Det opplyses at 11 av fylkene anfører at nedprioritering eller lite bistand fra arbeidsmarkedsetaten fortsatt var et problem i forbindelse med reaktiviseringsarbeidet.

Rikstrygdeverket har i møte med Riksrevisjonen vist til reaktiviseringsarbeidet som et område hvor målene i Sosial- og helsedepartementets og Rikstrygdeverkets målstyringsdokumenter ikke har blitt beskrevet like konkret/detaljert i Arbeids- og administrasjonsdepartementets og arbeidsmarkedsetatens dokumenter. Dermed har det ifølge Rikstrygdeverket blitt vanskelig å følge opp målene.

På spørsmål om hva de mener er årsakene til at etterprøvingssystemet ikke har gitt særlige resultater, deler mange fylkestrygdekontorer og trygdekontorer Rikstrygdeverkets oppfatning om at dette henger sammen med at samarbeidet med arbeidsmarkedsetaten ikke fungerte etter intensjonene. Et fylkestrygdekontor uttaler følgende:

«Arbeidsmarkedsetaten var ikke særlig positivt innstilt til dette arbeidet. Arbeidsdirektoratet hadde også tilkjennegitt at dette ikke var noe prioritert område. De hadde dessuten akkurat overtatt arbeidet med yrkesrettet attføring.»

To trygdekontorer uttaler:

«Trygdekontoret mener at trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten ikke hadde like klare målsettinger med etterprøvingssystemet, og at de to etatene også prioriterte arbeidet med systemet forskjellig.»

«Trygdekontoret peker på at arbeidskontorene var negative til å arbeide med dette, noe som blant annet skyldtes signaler fra sentralt hold. Uten å ha arbeidskontoret «med på laget» kunne ikke trygdekontoret komme noen vei, selv om man hadde utarbeidet lister over hvilke personer som kunne være aktuelle å prøve med hensyn til reaktivisering. Etter hvert fikk også trygdekontorene beskjed om å la dette arbeidet ligge i bero.»

Noen trygdekontorer peker også på manglende motivasjon hos de uførepensjonerte og lav prioritering ved trygdekontoret som årsaker til manglende resultater i reaktiviseringsarbeidet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen opplyst at det i departementets tildelingsbrev til arbeidsmarkedsetaten for 1995 het:

«Revurdering av uførepensjonssaker, rettet mot yngre og middelaldrende uførepensjonister med be-

tydelig restarbeidsevne, er et uttalt mål for Regjeringen. Arbeidsmarkedsetaten skal i 1995 i tråd med dette sette av ressurser til denne gruppen innenfor rammene til yrkesrettet attføring. Arbeidet med reaktivisering av personer med uførepensjon må skje i samarbeid med trygdeetaten.»

I brevet av 30. mars 2001 sier imidlertid Arbeids- og administrasjonsdepartementet at det skjedde en voldsom tilstrømming av yrkeshemmede til arbeidsmarkedsetaten i 1994 og 1995, fordi etaten fikk et samlet ansvar for attføringsarbeidet. Tallet på yrkeshemmede steg med nesten 12 000 fra januar 1994 til januar 1995.

Aetat Arbeidsdirektoratet har i brev av 29. mars 2001 til Riksrevisjonen uttalt at arbeidsmarkedsetaten ikke maktet å prioritere arbeidet med reaktivisering rett etter attføringsreformen. Direktoratet peker på at overføringen av vanlige attføringssaker fra trygdeetaten til arbeidsmarkedsetaten var svært omfattende på dette tidspunktet. Sammen med et mangelfullt IT-system som støtte for saksbehandlingen og et svært arbeidskrevende regelverk, krevde disse utfordringene de saksbehandlingsressursene som etaten hadde.

I statsbudsjettet for 1993 ble trygdeetaten tildelt 40 nye stillinger på grunn av den merbelastningen man antok at reaktiviseringsarbeidet ville medføre. I Rikstrygdeverkets evalueringsnotat opplyses det at disse stillingene ble fordelt mellom fylkene uten at de ble formelt bundet opp til bestemte arbeidsoppgaver. Med unntak av Østfold og Aust-Agder valgte fylkestrygdekontorene å la de tildelte stillingene gå inn i trygdekontorenes alminnelige drift. Videre opplyses det at reaktiviseringsarbeidet i de fleste fylkene ble integrert som en del av trygdekontorenes løpende arbeidsoppgaver.

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 presisert at stillingene ikke var øremerket, jf. St.prp. nr. 1 (1992–93), og beslutningen om at Rikstrygdeverket ikke skulle foreta noen binding av stillingene, ble tatt ut fra etatens målstyringsprinsipp. Rikstrygdeverket viser til at det i brev av 26. april 1993 til fylkestrygdekontorene ble gitt klart uttrykk for at stillingshjemplene var tilstått i forbindelse med iverksettingen av reaktiviseringsarbeidet, og at etaten ville bli avkrevd resultater på området. Det ble videre understreket at arbeidet skulle utføres av alle enheter i etaten, også av dem som ikke hadde fått økte personalressurser.

4.3.2 Status med hensyn til reaktivisering

Som tidligere nevnt, anbefalte Rikstrygdeverket i sitt evalueringsnotat av 17. februar 1997 at trygdeetaten ikke skulle fortsette med det aktivt oppsøkende reaktiviseringsarbeidet.

På spørsmål om hvilket arbeid fylkestrygdekontorene og trygdekontorene driver med hensyn til re-

aktivisering, er det ingen som svarer at de driver med noe systematisk arbeid på dette området i dag. Enkelte av fylkestrygdekontorene opplyser at de i stedet har satt inn innsatsen mot den tidlige fasen, for å forebygge uførepensjonering. Svar som går igjen fra trygdekontorene, er at de «driver svært lite med reaktivisering», «bruker lite ressurser på reaktivisering», eller at det «ikke er noe systematisert reaktivisering». Et av trygdekontorene svarer også:

«De sakene man bruker ressurser på er de hvor den uførepensjonerte selv har et ønske om å komme tilbake i arbeidslivet og hvor vedkommende ber om hjelp til å kunne klare dette.»

Et annet trygdekontor svarer:

«I noen saker blir det fastsatt et revisjonstidspunkt i forbindelse med vedtaket om innvilgelse av uførepensjon. Disse sakene blir så gjennomgått på nytt ved revisjonstidspunktet. Trygdekontoret driver i dag ikke noe annet arbeid med hensyn til reaktivisering.»

I møte med Riksrevisjonen peker Rikstrygdeverket på at det i Utjamningsmeldinga er lagt fram et forslag til et forsøksprosjekt med nettverksgrupper, som har en litt annen vinkling. Det er ikke så klientorientert som etterprøvingssystemet, men mer basert på selvutvikling og brukermedvirkning, og det foreslås å satse mer på å bruke uførepensjonistenes egne ressurser.

I Innst. S. nr. 222 (1999–2000) til Utjamningsmeldinga gir sosialkomiteen uttrykk for at det er viktig å bidra til at flest mulig uføre igjen kan komme i arbeid. Dette har vært motivasjonen bak en rekke vedtak Stortinget har fattet, blant annet ved behandlingen av Velferdsmeldinga i 1996. Riksrevisjonens rapport om trygdeetatens oppfølging av sykmeldte viste imidlertid at trygdeetaten i liten grad har lyktes i å bidra aktivt til at folk kommer i arbeid, men at mye ressurser er brukt på kvantitative mål på arbeidet som gjøres, jf. Dokument nr. 3:9 (1998–99). Komiteens flertall sier seg enig i at det bør iverksettes prosjekter for reaktivisering av uføretrygdete etter samme mal som ble benyttet for enslige forsørgere. Flertallet ber departementet klargjøre ansvarsforhold og rutiner i samarbeidet mellom etatene, slik at personen som har behov for bistand, blir satt i fokus.

Reaktivisering av uførepensjonister er også omtalt i revidert budsjett for 2000, jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000). Sosial- og helsedepartementet bad i brev av 3. juli 2000 Rikstrygdeverket om å forberede et opplegg for dette arbeidet, herunder utarbeide kriterier for hvilke personer som skal omfattes, og etablere samarbeid mellom etatene om utvelgelse av per-

soner og iverksetting av tiltak. Ifølge departementet må Rikstrygdeverket gjøre dette i samarbeid med Aetat for ikke å gå i samme «fella» som sist.

Til trygdeetatens arbeid med revurdering av uførepensjoner er det for 2001 bevilget 31 millioner kroner, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2000–2001) og Budsjett-Innst. S. nr. 11 (2000–2001). Stortingets sosialkomité viser til at det i forberedelsene har blitt lagt til grunn at tilbudet om reaktivisering skulle baseres på frivillighet. Komiteen legger til grunn at en ytterligere intensivering av innsatsen forutsettes å bygge på obligatorisk deltakelse fra uførepensjonister som etter trygdeetatens vurdering har utsikter til tilbakeføring til arbeidslivet eller bedre utnyttelse av restarbeidsevnen. Komiteen mener at innsparinger kan realiseres ved at trygdeetaten blir pålagt å vurdere personer som de anser som aktuelle.

Rikstrygdeverket har i møte med Riksrevisjonen i september 2000 opplyst at direktoratet har begynt på arbeidet med å utforme et nytt opplegg for nettverksgrupper og å reaktivisere uførepensjonister. Dette er gjort som følge av signalene i revidert budsjett for 2000, jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000). Saken har vært drøftet internt i etaten med fylkestrygdekontorene, og det er tatt initiativ til/igangsatt et samarbeid med Aetat med henblikk på å utvikle utvalgs-kriterier, samarbeidsrutiner med videre. Arbeidet med reaktivisering av uførepensjonister er tatt inn i trygdeetatens og Aetats mål og prioriteringer for 2001.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 30. mars 2001 til Riksrevisjonen opplyst at departementet har fulgt opp saken gjennom tilde-lingsbrevet til Aetat for andre halvår 2000 og i tilde-lingsbrevet for 2001.

Rikstrygdeverket har i brev av 28. mars 2001 opplyst at direktoratet er i ferd med å etablere et landsdekkende opplegg i samarbeid med Aetat. Arbeidet skal igangsettes i mai 2001, og det skal gjennomføres i samarbeid med den enkelte uførepensjonist, Aetat, arbeidsgivere og eventuelt andre sam-handlingsparter. Innsatsen var i utgangspunktet rettet mot ca. 88 000 uførepensjonister i alderen 18 til 50 år. Etter dette ble personer med alvorlige lidelser trukket ut, det vil si de som ikke kunne antas å ha re-aktiviseringsmuligheter, og gruppen ble redusert til ca. 62 000. Det skal først avklares om pensjonisten kan antas å ha muligheter for reaktivisering, og det vil deretter bli utarbeidet individuelle opplegg.

Rikstrygdeverket har i brevet av 28. mars 2001 framhevet at det etter Rikstrygdeverkets oppfatning er atskillig bedre forutsetninger for å lykkes med dette arbeidet i dag enn det var på midten av 1990-tallet. Rikstrygdeverket begrunner dette med at situasjonen på arbeidsmarkedet er bedre, og at trygde-etaten har et bedre forankret og mer avstemt samarbeid med Aetat.

5 Vurderinger

5.1 UFØREPENSJON OG ATTFØRING

Generelt

Stortingets behandling av Attføringsmeldingen fastla arbeidslinja framfor passiv stønadsutbetaling i velferdspolitikken, spesielt for å hindre unødig utstøting og utestenging av utsatte grupper fra arbeidslivet, jf. Innst. S. nr. 11 (1992–93). Gjennom arbeid fremmes den enkeltes anledning til å bruke egne krefter og evner, sosial tilhørighet og deltakelse.

I perioden fra 1993 til og med 2000 har det vært en vedvarende økning i antallet uførepensjonister. Ved utløpet av 2000 var nærmere 10 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år uførepensjonert. Ifølge Finansdepartementet er utgiftsutviklingen i uførepensjonsordningen for tiden blant de største statsfinansielle utfordringene, jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000).

Samtidig som tallet på nye uførepensjonister stort sett har økt hvert år, har antallet pensjonister som årlig har gått ut av uførepensjonsordningen, vært forholdsvis stabilt. I hvert av årene etter 1997 har det årlig vært ca. 10 000 flere som har fått innvilget uførepensjon enn det antallet som gikk ut av ordningen det samme året.

For alle aldersgrupper til og med 64 år var det forholdsvis flere nye uførepensjonister i 1999 enn i 1993. Det er i de yngste aldersgruppene at den relativt sett største økningen har funnet sted. For aldersgruppene mellom 20 og 44 år var det dobbelt så mange som ble uførepensjonert i 1999 som i 1993, sett i forhold til antallet ikke-uføre i de samme aldersgruppene. Beregninger viser at det for befolkningen under ett nå er mer sannsynlig at man blir uførepensjonert (helt eller delvis) enn at man skal nå folketrygdens alderspensjon. I de senere årene har uføresannsynligheten dessuten økt relativt mer på de lavere alderstrinnene enn på de høyere.

Yrkesrettet attføring før uførepensjonering

Arbeidsmarkedsetaten fikk i 1994 et helhetlig ansvar for yrkesrettet attføring. En av hensiktene med reformen var at yrkesrettet attføring skulle være prøvd der det er mulig, før det søkes om uførepensjon. Etter folketrygdloven er det et vilkår for rett til uførepensjon at man har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen eller arbeidsevnen.

Det har i flere år vært en stadig mindre andel blant de nye uførepensjonistene som har prøvd yr-

kesrettet attføring de siste tre årene før uførepensjon ble tilstått. I 1999 var denne andelen på 15,4 prosent. Det er heller ikke mange som har prøvd bedriftsintern attføring eller aktiv sykmelding i denne treårsperioden. Til sammen var det bare ca. 22 prosent av uførepensjonistene i 1999 som hadde prøvd ett eller flere attføringstiltak finansiert av folketrygden de siste tre årene før de fikk tilstått uførepensjon.

Andelen som har prøvd yrkesrettet attføring er lav, sett i forhold til at det er et vilkår for rett til uførepensjon at man har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen og arbeidsevnen. Det er heller ikke tilfredsstillende at denne andelen i flere år har vært synkende, til tross for at yrkesrettet attføring i mange år har vært høyt prioritert av Storting og regjering. Det kan derfor reises spørsmål om trygdeetaten og Aetat i tilstrekkelig grad har prioritert disse sentrale målene knyttet til arbeidslinja i velferdspolitikken, selv om etatene har framhevet at det kan være begrensninger i forhold til den enkelte yrkeshemmedes motivasjon og innsats for å fortsette i arbeidslivet.

Undersøkelsen viser at Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket ikke er fornøyd med andelen som har prøvd yrkesrettet attføring før uførepensjon tilstås. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er ikke uenig i at andelen virker lav. Begge departementene mener at det ikke foreligger grunnlag for å si noe om hvor mange som ideelt sett bør prøve yrkesrettet attføring.

Det er likevel noe overraskende at det ikke er satt konkrete mål for andelen som skal ha prøvd yrkesrettet attføring før uførepensjon blir tilstått. Med et slikt mål kunne man i sterkere grad styre prioriteringer og samlet ressursbruk i de to etatene. Når hovedregelen er at attføring skal være forsøkt, samtidig som det i mange år har vært slik at fem av seks nye uførepensjonister ikke har prøvd attføringstiltak, må det kunne forventes at de departementene og etatene som forvalter ordningene, har et bedre grunnlag for å kunne prioritere ressurser til området og kunne vurdere effekten av det arbeidet som utføres.

Undersøkelsen viser at andelen som har prøvd yrkesrettet attføring, minker markert med stigende alder. I 1999 var andelen 60 prosent for nye uførepensjonister i aldersgruppen 20–24 år, men bare 10 prosent i aldersgruppen 50–59 år. Fra 1996 til 1999 har det for alle aldersgrupper vært en nedgang i andelen nye uførepensjonister som har prøvd yrkesrettet attføring. Det gir grunnlag for bekymring at nedgangen faktisk er størst blant de som er yngst når de

blir uførepensjonister. Under henvisning til at utgiftene for samfunnet over år vil bli betydelige når mennesker blir uførepensjonert i ung alder, mener Riksrevisjonen at trygdeetaten og Aetat bør strekke seg langt for å finne fram til attføringstiltak som er egnet for å hindre utstøting og utestenging av denne gruppen fra arbeidslivet.

I 1999 kunne nær halvparten av de nye uførepensjonistene under 40 år henføres til diagnosegruppen «psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser». Både Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket har gitt uttrykk for at de opplever at attføringstilbudet ikke er godt nok for personer med psykiske lidelser. Ifølge Arbeids- og administrasjonsdepartementet arbeides det med å bedre tilbudet til denne gruppen, og antallet tiltaksplasser for gruppen skal være økt de siste årene. Riksrevisjonen mener det er uheldig dersom det er slik at dagens tiltaksapparat ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset personer med psykiske lidelser, og viser til at dette i stor grad vil kunne ramme unge mennesker. Det bør derfor undersøkes nærmere om og i hvilket omfang mangel på egnede tiltaksplasser er til hinder for attføring av personer med slike lidelser.

På spørsmål om hvilke forutsetninger som må være til stede for at flere skal kunne gjennomføre yrkesrettet attføring, har Rikstrygdeverket uttalt at det blant annet krever at arbeidsgivere i større grad legger forholdene til rette for yrkeshemmede og satses på mer fleksibilitet. Arbeidsgiverne har i dag ikke et tilstrekkelig incitament til å beholde og/eller ta inn yrkeshemmet arbeidskraft som ikke er fullt så produktiv lenger. Aetat Arbeidsdirektoratet har på sin side uttalt at det er viktig med en tettere oppfølging på arbeidsstedet, ikke bare av den yrkeshemmede, men også i forhold til arbeidsgiverne. Undersøkelsen viser at forholdet til arbeidsgiverne er en viktig del av attføringsarbeidet, men at det ikke synes å ha blitt arbeidet nok for å legge forholdene til rette for at arbeidsgivere skal si seg villige til å ta imot yrkeshemmede på egnede tiltaksplasser. Riksrevisjonen har merket seg at det nå er satt i gang en forsøksordning med lønns subsidier i lengre perioder for personer med kroniske og variable helseproblemer. Det bør løpende vurderes om arbeidsgiverne har tilstrekkelige incentiver for å beholde og ta inn yrkeshemmet arbeidskraft, og om oppfølgingen av arbeidsgiverne og den yrkeshemmede er tilstrekkelig vektlagt fra etatens side.

Saksbehandling

Når det gjelder trygdeetatens behandling av søknader om uførepensjon, viser en gjennomgang av saker fra 1998 at vurderingen av attføringsvilkåret ikke er skriftlig dokumentert i hele 25 prosent av innstillingene. Det er heller ikke betryggende at det i mange saker bare er nevnt meget summarisk at attføring ikke er hensiktsmessig. Dette samsvarer med funn fra

en egen undersøkelse fra Rikstrygdeverket. Riksrevisjonen mener det er uheldig at attføringsvilkåret, som er ett av de fem vilkårene folketrygdloven stiller for rett til uførepensjon, i mange saker ikke har blitt forsvarlig vurdert og dokumentert før personer innvilges en slik varig trygdeordning.

Selv om de fleste fylkestrygdekontorene og trygdekontorene som er intervjuet av Riksrevisjonen, har gitt uttrykk for at ressursituasjonen er anstrengt, mener de at dette ikke har gått ut over kvaliteten i saksbehandlingen. De fleste av kontorene mener at økte ressurser snarere burde vært brukt til å bedre oppfølgingen av personer med behov for det, og til å starte oppfølgingen tidligere. Ifølge budsjettproposisjonene for Folketrygden har det hvert år vært en målsetting å øke antallet og andelen med yrkesrettet attføring i sykepengeperioden. I begge etatene blir det gjennomgående uttalt at det er av avgjørende betydning for et vellykket attføringsopplegg at medlemmet blir overført fra trygdeetaten til Aetat så tidlig som mulig, og helst i sykepengeperioden. Likevel viser undersøkelsen at andelen med yrkesrettet attføring i sykepengeperioden ikke har økt vesentlig.

I 1997 manglet ca. halvparten av deltakerne på yrkesrettet attføring i Aetat den handlingsplanen som regelverket krever. I siste kvartal 2000 hadde nær 90 prosent av deltakerne på yrkesrettet attføring en slik handlingsplan, og det har således funnet sted en positiv utvikling i perioden.

Undersøkelsen viser at de fleste Aetat lokal som er intervjuet, mener at opplæringstilbudet for de ansatte er mangelfullt. På den annen side framhever Aetat Arbeidsdirektoratet at det er lagt vekt på å utvikle kompetansetilbudet og opplæringstiltakene. Direktoratet opplyser videre at opplæring er ressurskrevende, og at behovet er kontinuerlig og voksende. Det er derfor et spørsmål om opplæring prioriteres i sterk nok grad av de ulike nivåene i etaten ut fra de signalene som undersøkelsen dokumenterer.

Opplysninger i legerklæringer gir viktige premisser for trygdeetatens vurdering av om de medisinske vilkårene for yrkesrettet attføring er til stede (folketrygdloven § 11–5), og for Aetats vurdering av om attføring er nødvendig og hensiktsmessig (folketrygdloven § 11–6). Legens vurdering av både medisinske forhold og funksjonsevnen vil kunne ha stor betydning for om yrkesrettet attføring prøves eller ikke, og om uførepensjon blir tilstått. Det synes imidlertid å være en utbredt oppfatning, både i trygdeetaten og i Aetat, at legene er bedre i stand til å vurdere og beskrive de medisinske vilkårene enn pasientens funksjonsevne. Riksrevisjonen har merket seg at Rikstrygdeverket arbeider med å utvikle funksjonsskjemaer til trygdens formål og å bedre informasjonen til legene. Dessuten har Sosial- og helsedepartementet bedt Norges forskningsråd om å påta seg ansvaret for et prosjekt vedrørende bruk av funksjon som vurderingsgrunnlag for tilståelse av ytelser. Riksrevisjonen mener det er uheldig at etatene

ikke i tilstrekkelig grad synes å ha arbeidet med å utvikle metoder for å kartlegge de yrkeshemmedes funksjonsnivå, siden funksjonsevnen vil være helt sentral i forhold til målet om at attføring skal sette den yrkeshemmede i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid.

Samarbeidet mellom trygdeetaten og Aetat

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom de to etatene fortsatt er en betydelig utfordring i attføringsarbeidet. Det synes ikke å være etablert en tilstrekkelig felles forståelse av når attføring bør prøves. Både Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at det er en aktuell problemstilling at trygdeetaten vurderer enkelte som for friske til å uførepensjoneres, mens Aetat vurderer de samme som for syke og for lite konkurransedyktige på arbeidsmarkedet. Det er også en utbredt oppfatning blant de underliggende kontorene at etatene har ulike prioriteringer på dette området. Både hensynet til samfunnsøkonomien og de yrkeshemmede tilsier at arbeidet med å bedre samarbeidet mellom etatene nå gis økt prioritet. I tillegg må prioriteringene kommuniseres, aksepteres og etterleves i praksis. Det er opplyst at det nå er utarbeidet felles mål og prioriteringer på direktoratsnivå i etatene, og det er også gitt skjerpede og felles signaler om å prøve flere på attføring. Under henvisning til at attføringsreformen ble gjennomført i 1994, og at det i årene etter reformen har vært en vedvarende økning i antallet uførepensjonister og en reduksjon i andelen blant nye uførepensjonister som har prøvd attføring, synes det likevel å ha tatt uforholdsmessig lang tid å komme fram til enighet om dette.

Det synes som om det formelle grunnlaget for samarbeidet lokalt, i form av samarbeidsavtaler mellom Aetat lokal/fylke og trygdekontoret/fylkestygdekontoret, nå er på plass. De fleste kontorene som er intervjuet, opplever også at samarbeidet etatene imellom fungerer bra. Samtidig erkjenner de fleste kontorene at det er ulik forståelse mellom etatene av når attføring bør prøves, og enkelte kontorer har opplyst at det hender at den uenigheten som kommer fram ved forhåndskontakten, fører til at saker ikke blir overført fra trygdeetaten til Aetat. Rikstrygdeverket peker dessuten på at mange saker har kommet i retur fra Aetat lokal med den begrunnelse at det ikke har vært nødvendig og hensiktsmessig å gjennomføre attføringstiltak. Arbeids- og administrasjonsdepartementet avviser på sin side at dette synet kan belegges med faktaopplysninger. Siden det til nå ikke er ført statistikk som viser overføringssituasjonen og selve saksprosessen, er det usikkert hvor stort dette problemet er. Etter Riksrevisjonens vurdering er det helt sentralt at det etableres oversikter over saksgangen mellom etatene, slik at man kan få data som både kan belyse samarbeidet og bidra til å hindre at mennesker overføres unødige mellom etatene.

For å kartlegge omfanget av dette problemet nærmere er det derfor viktig at Rikstrygdeverket nå vil sørge for at saker som returneres fra Aetat blir registrert.

Dimensjoneringen av tiltaksplasser i Aetat

Ifølge Rikstrygdeverket har trygdeetaten overfor Aetat klart gitt uttrykk for at behovet for tiltaksplasser er større enn det antallet plasser som i dag (september 2000) kan tilbys. Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at nye politiske signaler i 2000 om å skjerpe kravet til attføring og økt tilstrømming av yrkeshemmede, gjør det nødvendig å vurdere behovet for tiltaksplasser på nytt. Etter Riksrevisjonens vurdering er det klart uheldig dersom tiltaksapparatet ikke er dimensjonert i forhold til behovet, og det er derfor viktig å få avklart om mangel på tiltaksplasser er et reelt problem i arbeidet med yrkesrettet attføring.

5.2 ENDRINGER ETTER VELFERDSMELDINGEN

Gjennom behandlingen av Velferdsmeldingen sluttet Stortinget seg til ulike ordninger for å motivere uførepensjonister til kombinasjonsløsninger av arbeid/trygd, jf. Innst. S. nr. 180 (1995–96). Statistikken viser at det i 1998 var 22,9 prosent av de som hadde full uførepensjon, som hadde pensjonsgivende inntekt i tillegg til uførepensjonen. I oktober 1999 var det 850 personer som benyttet seg av retten til å beholde pensjonen inntil tre år etter at han eller hun hadde tatt arbeid eller hadde startet virksomhet («frysordningen»). Ved utgangen av 1999 var det i alt 151 uførepensjonister som hadde en uføregrad på under 50 prosent. Sett i forhold til at det ved utløpet av 2000 var 279 573 uførepensjonister, må antallet som benytter spesielt de to sistnevnte ordningene, sies å være lavt.

En av årsakene til dette synes å være at «frysordningen» og muligheten til å ha en uføregrad på under 50 prosent ikke synes å være godt nok kjent blant uførepensjonistene. Undersøkelsen viser at trygdeetaten selv mener det ikke er gitt tilstrekkelig informasjon om ordningene, og/eller at informasjonen ikke har nådd fram til pensjonistene. Det anses som uheldig dersom ordningene ikke brukes fordi de ikke er tilstrekkelig kjent i målgruppen, og Rikstrygdeverket bør derfor iverksette nødvendige tiltak for å bedre kunnskapen om ordningene.

Når det gjelder ordningen med uføregrad på under 50 prosent, peker både Rikstrygdeverket og de fleste intervjuede fylkestygdekontorene på at denne ordningen framstår som lite attraktiv fordi de som går inn på ordningen, mister muligheten til å ha en friinntekt ved siden av uførepensjonen. For en del av de som kunne være aktuelle for ordningen, vil det kunne resultere i en nedgang i samlet inntekt.

Undersøkelsen viser at de ulike ordningene med å kombinere trygd og arbeid benyttes i begrenset grad. Samlet sett synes målsettingen om at uførepensjonister som har en restarbeidsevne skal få mulighet til å prøve seg i arbeid, i liten grad å være nådd i forhold til «frysordningen» og muligheten til å ha en uføregrad på under 50 prosent. I forhold til å få en del av disse uførepensjonistene tilbake til arbeidslivet på mer permanent basis ser det heller ikke ut til at disse ordningene fungerer.

5.3 REAKTIVISERING AV UFØREPENSJONISTER

Bakgrunnen for arbeidet med å reaktivisere uførepensjonister var den sterke økningen i antallet yrkeshemmede i løpet av 1980-årene, og formålet med arbeidet var å gi uførepensjonister bedre muligheter for en tilbakeføring til yrkeslivet. Det ble antatt at mulighetene for dette kunne bli større etter attføringsreformen, med et styrket attføringsapparat hvor arbeidsmarkedsetaten hadde det fulle ansvaret for attførings- og arbeidstilbudene.

Undersøkelsen viser at reaktiviseringsarbeidet som pågikk i perioden 1994–96 gav beskjedne resultater, og at antallet uførepensjonister som gikk ut av uførepensjonsordningen med arbeid som avgangsårsak, bare lå på 0,2–0,3 prosent pr. år i perioden 1990–97. I årene 1994 og 1995 var det en viss økning i antall uførepensjonister som gikk ut av uførepensjonsordningen med arbeid som avgangsårsak, men Rikstrygdeverket antar at storparten av økningen i avgangstallene skyldes gjennomførte inntektskontroller, og at resultatene fra reaktiviseringsarbeidet sannsynligvis representerer en mindre andel av økningen.

Det synes å være flere årsaker til at dette arbeidet ikke gav særlige resultater. Selv om det kan ha sammenheng med forhold utenfor etatene, viser undersøkelsen også at arbeidet ble lavt prioritert i arbeidsmarkedsetaten, som følge av en sterk økning i antallet attføringssaker, et mangelfullt IT-system og et svært arbeidskrevende regelverk. Videre viser undersøkelsen at samarbeidet mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten ikke fungerte etter intensjonene.