

Rapport 2005-064

**Evaluering av
grunnstønads-
ordningen**

Evaluering av grunnstønad- ordningen

Utarbeidet for
Arbeids- og
sosialdepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 BAKGRUNN OG METODE	5
1.1 Bakgrunn og problemstilling	5
1.1.1 Bakgrunn.....	5
1.1.2 Problemstilling.....	7
1.2 Metode	8
1.2.1 Intervjuer.....	8
1.2.2 Referansegruppe	9
1.2.3 Spørreundersøkelse.....	9
1.2.4 Registerdata	13
2 UTFORMING AV GRUNNSTØNADSORDNINGEN	15
2.1 Hvilke utgifter bør grunnstønaden dekke?.....	15
2.1.1 Avgrensning av grunnstønadsordningen i dag.....	15
2.1.2 Bør det gjøres endringer nå?.....	20
2.2 Bør grunnstønaden deles inn i satser?.....	25
2.3 Hvordan bør grunnstønadsordningen organiseres?.....	29
2.3.1 Kriterier for vurdering av organiseringen.....	29
2.3.2 Omorganisering av hele grunnstønadsordningen	31
2.3.3 Oppstyking av grunnstønadsordningen	33
3 FORVALTNING AV GRUNNSTØNADSORDNINGEN	37
3.1 Trykdeetatens organisering av saksbehandlingen.....	37
3.2 Saksbehandlerrutiner	39
3.2.1 Nye krav og krav om forhøyet sats.....	39
3.2.2 Revurdering av tilståinger.....	42
3.2.3 Klager og anker på vedtak	43
3.3 Antall saker	44
3.4 Administrative kostnader	47
3.4.1 Saksbehandlingstid	47
3.4.2 Personalkostander	49
3.4.3 Andre kostnader	50
3.5 Hyppigere revurderinger?.....	50
REFERANSER.....	53
VEDLEGG 1: ”GRUNNSTØNAD” I SVERIGE OG DANMARK	55
VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA OG FØLGEBREV	57
VEDLEGG 3: SVAR I SPØRREUNDERSØKELSEN.....	65
VEDLEGG 4: INTERVJUER OG REFERANSEGRUPPE.....	83

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Grunnstønadssordningen er en rimelig treffsikker ordning for å kompensere for nødvendige og varige ekstrautgifter som funksjonshemmede og kronisk syke har. For å sikre økt likebehandling foreslår vi at det innføres mindre intervaller mellom stønadssatsene og at tildeling revurderes oftere.

Bakgrunn

Funksjonshemmede og kronisk syke har lav yrkesdeltagelse, og dermed lave lønnsinntekter. Samtidig har de vanligvis høyere utgifter til helse- og omsorgstjenester enn befolkningen generelt. Flere ordninger har som mål å gi disse gruppene en inntekt det er mulig å leve av, og økonomisk kompensasjon for utgifter som påløper som følge av funksjonshemmingen eller sykdommen.

Grunnstønadssordningen skal kompensere for nødvendige, varige og løpende *ekstrautgifter* funksjonshemmede og kronisk syke har til dekning av drift av a) tekniske hjelpemidler, b) transport, c) førerhund, d) teksttelefon, e) proteser, støttebandasjer o.l., samt f) diett og g) klær og sengetøy. I 2004 hadde ca 134.000 personer grunnstønad og det ble betalt ut nesten 1,5 milliarder kroner i støtte.

Stønadene betales ut i henhold til seks satser: 6.540 kr, 9.996 kr, 13.140 kr, 19.332 kr, 26.208 kr og 32.780 kr. Stønadsmottakerne gis den satsen som ligger nærmest *under* det fastsatte nivået på ekstrautgiftene. Det betyr at en del av stønadsmottakerne selv må betale en andel av ekstrautgiftene. Hvor mye de betaler selv varierer tilfeldig, mellom 0 (for dem som har utgifter nøyaktig lik en sats) til drøyt 6.000 kroner (for dem som har utgifter så vidt under en gitt sats).

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) påpeker to problemer med ordningen: 1) De store sprangene mellom satsene som gir tilfeldige egenbetalinger for stønadsmottakerne. 2) Det stilles muligens ikke strenge nok krav til dokumentasjon. Det er ikke et absolutt krav at alle ekstrautgifter dokumenteres med kvitteringer, og hva som er ordinære utgifter og hva som er ekstrautgifter må uansett fastsettes på grunnlag av noe skjønn.

Problemstilling

På denne bakgrunn har ASD gitt ECON i oppdrag å evaluere ordningen. ASD ønsker en vurdering av følgende spørsmål:

- *Bør midlene i grunnstønadssordningen benyttes på en annen og mer effektiv måte for å dekke funksjonshemmedes behov?*

- *Bør utgifter som dekkes med grunnstønad organiseres som, eller dekkes under andre ordninger i folketrygden eller i skattesystemet?*
- *Bør stønaden deles inn i satser?*
- *Hvilke typer utgifter bør grunnstønadsordningen dekke?*
- *Er saksbehandlingsrutinene tilfredsstillende?*
- *Hva koster det å administrere ordningen?*

Evalueringen er gjort på grunnlag av informasjon fra tidligere utredninger og statistikk, intervjuer med funksjonshemmedes organisasjoner og trygdeetaten og gjennom en spørreundersøkelse rettet mot saksbehandlere i trygdeetaten.

Konklusjoner og tilrådinger

Vi har ikke funnet noe som tilsier at grunnstønadsordningen bør avvikles. Det vil heller ikke være hensiktsmessig å gjøre om grunnstønadsordningen til en refusjonsordning eller et særfradrag. Vi foreslår likevel en del omlegginger for å gjøre ordningen mer treffsikker.

Mindre intervaller mellom satsene

For det første mener vi at intervallene mellom satsene bør gjøres mindre. Det vil gi mer likebehandling ved at de tilfeldige egenbetalingene blir mindre. Det kan argumenteres for at stønadsskalaen bør være kontinuerlig. Men siden merutgiftene ofte fastsettes på grunnlag av skjønn, tror vi 1.000 kroner kan være en god mellomløsning som tar høyde for den usikkerheten som ligger i skjønnsfastsettelsen og nødvendigheten av å begrense administrasjonskostnadene.

Vi har anslått at det å innføre 1.000-kronerssatser kan koste ca 200 millioner kroner. Anslaget er usikkert siden vi ikke vet hvordan de faktiske ekstrautgiftene fordeler seg mellom satsene i dag. Dersom myndighetene ikke ønsker å øke bevilgningen til grunnstønadsordningen kan merkostnaden fordeles på alle stønadmottakerne som egenandeler. Dersom egenandelen fastsettes på ca 3.000 kroner vil utgiftene for staten neppe øke vesentlig. Personer med utgifter rett under en av dagens satser vil tjene på dette, mens personer med utgifter rett over en gitt sats vil tape. I snitt vil grunnstønadmottakerne komme likt ut som i dag.

Hyppigere revurdering av grunnstønaden

Når man først har fått tilstått grunnstønad, løper den inntil den eventuelt tas opp til ny vurdering. Det er ingen generelle regler for hvor ofte grunnstønaden skal revurderes og praksisen varierer mellom trygdekontorene. I 2004 fikk ca 7 prosent av grunnstønadmottakerne sine saker revurdert. 35 prosent av alle revurderings-sakene ble stoppet. Dersom man revurderte flere saker ville nok stoppandelen gå ned. Men revurderingspraksisen varierer så mye mellom de ulike trygdekontorene slik at det trolig er en god del å vinne på å revurdere oftere.

Dersom det innføres 1.000-kronerssatser er det et tilleggsargument for å kreve hyppigere revurderinger. Den logiske begrunnelsen for mindre intervaller mellom satsene må nettopp være at mottakerne skal få dekket sine utgifter mer eksakt. Sannsynligheten for at merutgiftene endrer seg med 1.000 kroner fra et år til et

annet er åpenbart større enn at de endrer seg med 3.000 til 6.000 kroner fra et år til et annet.

Ulempen med å kreve regelmessig dokumentasjon er at det vil kreve mer administrasjon både av stønadmottakerne og av trygdeetaten. Det koster trygdeetaten 1.200 til 1.300 kroner å behandle en ny sak og 800 til 900 kroner å revurdere en sak. For stønadmottakere er det også mye arbeid knyttet til å samle på kvitteringer og forberede søknader.

Rutinene for revurdering bør bestemmes sentralt på grunnlag av de erfaringene man har gjort ved trygdekontor med ulik revurderingspraksis. Hensynet til å dekke merutgifter mest mulig eksakt må dessuten avveies i forhold til nødvendigheten av å begrense administrasjonen. Rutinene kan gjerne variere mellom ulike typer diagnoser, aldersgrupper og typer utgifter som dekkes.

Andre endringer som kan utredes

Det ser ikke ut til å være mange åpenbare utgiftsposter som bør tas inn i grunnstønadsordningen, selv om vi har fått innspill om enkelte mangler. Ettersom det alltid kan være enkelte grupper som har særlige utgiftstyper, er kan det være et problem at listen over utgiftstyper som gir rett til stønad er i loven er uttømmende. Det kan tilsi at listen bør gjøres noe mer åpen.

Det kan også være et problem at noen funksjonshemmede og kronisk syke ikke har inntekter som er høye nok til at de når opp til et definert normalnivå når merutgiftene skal beregnes. Det kan derfor argumenteres for at trygdeetaten legger til grunn ulik standardbudsjetter når de beregner merutgiftene for personer med ulik inntekt. Dette vil imidlertid være administrativt krevende og bør utredes nærmere.

Vi finner ikke grunnlag for å foreslå at noen utgifter bør tas ut av ordningen. Det kan imidlertid argumenteres for at noen av utgiftstypene bør flyttes over i andre ordninger: Det kan være mer effektivt å slå sammen punktene som gjelder driftsutgifter til ulike hjelpemidler og ordningen for tildeling av hjelpemidler (folketrygdlovens § 10.7), slik at behov for investeringer og behov for driftsstøtte vurderes under ett. Det krever imidlertid noe mer utredning. Det kan også være mer effektivt å slå sammen utgifter til transport i grunnstønadsordningen og annen støtte til transport, blant annet TT-ordningen som fylkeskommunene forvalter. Det krever også mer utredning siden en statlig rettighetsordning ikke uten videre kan slås sammen med en fylkeskommunal ordning som ikke er rettighetsfestet.

1 Bakgrunn og metode

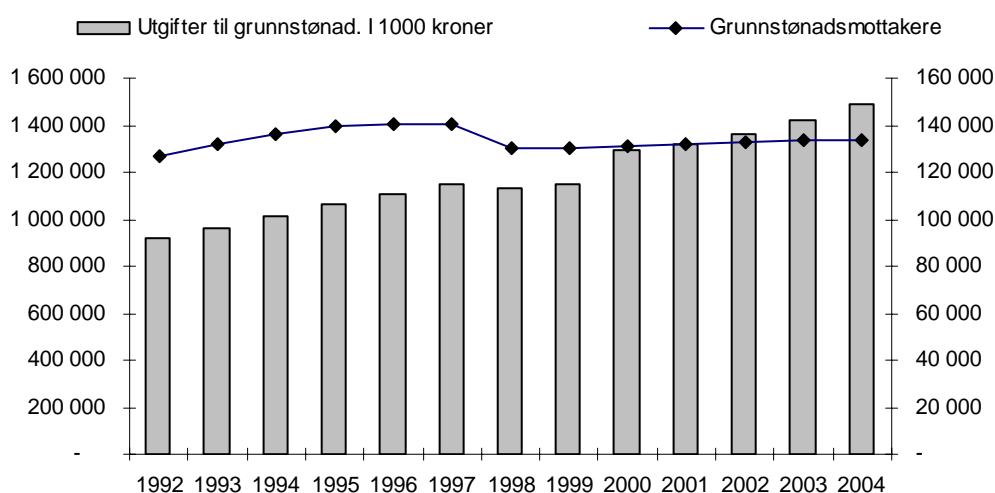
1.1 Bakgrunn og problemstilling

1.1.1 Bakgrunn

Funksjonshemmede og kronisk syke har lav yrkesdeltagelse, og dermed lave lønnsinntekter. Samtidig har de vanligvis høyere utgifter til helse- og omsorgstjenester enn befolkningen generelt. Det finnes en rekke ordninger som har som overordnet mål å gi disse gruppene en inntekt det er mulig å leve av og stønader for å kompensere for utgifter som påløper som følge av funksjonshemmingen eller sykdommen. Grunnstønadordningen er én slik støtteordning.

I 2004 hadde nesten 134.000 personer grunnstønad og det ble betalt ut nesten 1,5 milliarder kroner i støtte. Grunnstønadsutbetalingene har økt jevnt de siste 10-15 årene. Antall mottakere har vært imidlertid vært ganske stabilt de siste 7 årene, etter å ha falt noe på midten av 1990-tallet. Se Figur 1.1 nedenfor.

Figur 1.1 Utbetalinger og antall stønadsmottakere. Kroner og antall. 1992-2004



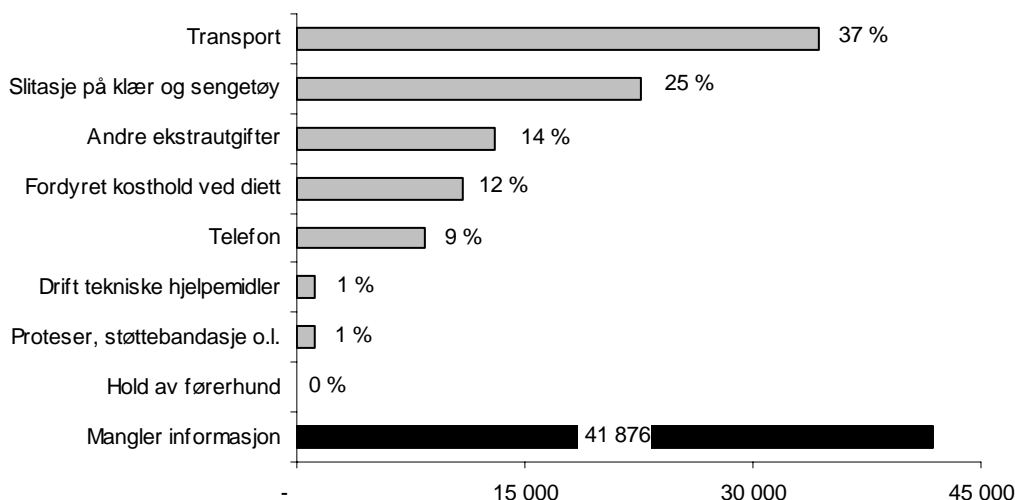
Kilde: RTV

Endringene i antall stønadsmottakere og utbetalinger skyldes delvis at satsene indeksreguleres, men også ulike endringer som er gjort i regelverket.

Grunnstønadsordningen er en rettighetsordning for medlemmer av folketrygden. Det innebærer at man bruker begrepene ”krav om stønad” og ”å tilstå stønad”, istedenfor ”søknad” og ”innvilgelse”. I tillegg omtaler man de personene som fremsetter krav om grunnstønad som medlemmer av folketrygden. Vi bruker også disse begrepene i denne rapporten.

Grunnstønad gis til syke eller funksjonshemmede som har nødvendige, løpende, og varige ekstrautgifter til drift av a) tekniske hjelpemidler, b) transport, c) førerhund, d) teksttelefon, e) proteser, støttebandasjer o.l., samt f) diett og g) klær og sengetøy. Figur 1.2 nedenfor viser hvor stor andel av grunnstønadmottakerne som får støtte innenfor de seks tilståelsespunktene a) til g).

Figur 1.2 Tilståelsespunkter. Grunnstønad. 2004. Antall og prosent



Kilde: RTV

Figuren viser også ”andre ekstrautgifter”. Dette er en kategori med ulike varer og tjenester som eksisterte inntil 1998. De 14 prosentene som i dag er registrert i denne kategorien fikk tilstått støtte før 1998. Fra om med 1998 er de ”andre ekstrautgiftene” fordelt på de spesifiserte tilståelseskodene eller henvist til andre ordninger i folketrygden. Personer som har støtte etter mer enn ett tilståelsespunkt registrert med det viktigste punktet i stønadsbeløpet¹.

Grunnstønad utbetales i seks satser som løper fra 6.636 til 33.240 kr pr år. De som mener seg kvalifisert til grunnstønad fremsetter krav om stønad overfor det lokale trygdekontoret, som ut fra sin tolkning av regelverket enten tilstår eller avslår støtte. Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) påpeker to potensielle problemer med grunnstønadsordningen:

- **Det er store sprang mellom satsene** (kr 6.636, 10.140, 13.332, 19.620, 26.604, 33.240 kr). Det medfører en vilkårlig egenbetaling avhengig av hvor store de

¹ RTV mangler opplysninger om hvilke tilståelsespunkter knapt halvparten av grunnstønadmottakerne får støtte for, fordi trygdekontorene tidligere ikke måtte rapportere disse opplysningene. RTV antar imidlertid at fordelingen av tilståelsespunkter blant denne halvparten tilsvarer fordelingen av tilståelsespunkter for de man har opplysninger om. Prosentene som er oppgitt i figuren summerer seg derfor til 100: ca 37 prosent av alle som får grunnstønad får grunnstønad til transport, 25 prosent får grunnstønad til klær og sengetøy og så videre.

godkjente utgiftene er i forhold til tilstått grunnstønad. Personer som har godkjente utgifter like under sats 1 kan få egenandeler på ca 6.000 kr. Personer som har utgifter til flere formål kan ha utgifter som overstiger øverste sats.

- **Det stilles muligens ikke strenge nok krav til dokumentasjon.** Ekstraavgiftene må dokumenteres så godt som mulig ved søknad, men det er ikke noe krav om dokumentasjon i form av kvittering e.l., hvis det ikke er mulig å fremskaffe. For visse typer sykdommer er det foretatt en ”forhåndsvurdering” av ekstraavgiftene. Når grunnstønaden er tilstått utbetales den automatisk hver måned uten ytterligere saksbehandling eller krav om jevnlig vurdering. Trygdekontorene tar sakene opp til revisjon når alder, diagnose og prognose tilsier det.

På denne bakgrunn mener ASD at det er grunnlag for å undersøke om grunnstønadsordningen bør endres på nytt og har gitt ECON i oppdrag å evaluere ordningen.

1.1.2 Problemstilling

Grunnstønadsordningen skal evalueres for å få vurdert om den er hensiktsmessig og effektiv i forhold til formålet om å gi økonomisk kompensasjon til funksjonshemmede/ kronisk syke med løpende og varige sykdomsrelaterede ekstraavgifter.

ASD ønsker en vurdering av følgende spørsmål:

- Hvilke typer utgifter bør en ordning som grunnstønadsordningen dekke?
 - Er det utgifter som i dag dekkes av ordningen som nå er blitt vanlige i resten av befolkningen?
 - Er det andre typer utgifter som ikke dekkes i dag, men som det hadde vært hensiktsmessig å ta inn?
- Hvor hensiktsmessig er det å inndele stønaden i satser?
- Er saksbehandlingsrutinene i forbindelse med tilståelse og oppfølging/ revurdering av grunnstønad tilfredsstillende?
 - Er kravet til dokumentasjon og kontrollsjekk av kostnader tilfredsstillende?
 - Forslag til eventuelle endringer i rutinene.
- Vurdering av administrasjonskostnader knyttet til forvaltningen av ordningen.
- Grunnstønadsordningen skal også vurderes opp mot andre ordninger i folketrygden hvor dekning av sykdomsutgifter er organisert på en annen måte. Hensikten er å vurdere om de utgiftene som dekkes over grunnstønadsordningen heller bør organiseres som, eller dekkes under, andre ordninger.
 - Det skal vurderes om andre ordninger treffer sitt formål bedre når det gjelder dekningsnivå og likebehandling og sikrer bedre utbetalingskontroll enn grunnstønaden.
 - Administrasjonsavgiftene ved de ulike ordningene skal også vurderes.
- Grunnstønadsordningen skal også vurderes i forhold til ordningen med særfradrag for store sykdomsutgifter.

- Det skal vurderes om midlene i grunnstønsordningen bør benyttes på en annen og mer effektiv måte for å dekke funksjonshemmedes behov. Det skal eventuelt pekes på nye måter å bruke disse midlene på.

Vi er altså bedt om å vurdere flere typer omlegginger av grunnstønsordningen: Skal ordningen legges ned, skal den utvides eller innskrenkes? Flere av disse mulige omleggingene vil være av en slik karakter at enkelte grupper kommer dårligere ut mens andre kommer bedre ut. En utvidelse vil innebære at en større del av fellesskapets midler brukes til å dekke sykdomsrelaterte ekstrautgifter for funksjonshemmede og kronisk syke, mens en innstramning (nedleggelse) vil innebære det motsatte. Om dette er ønskede endringer, er langt på vei et politisk spørsmål.

Det ligger utenfor rammen for prosjektet å vurdere de samfunnsøkonomiske fordelene og ulempene ved å bruke ressurser på grunnstønad sammenlignet med alternative måter å bruke midlene på. Vår anbefaling mht om ordningen bør utvides eller innskrenkes, er derfor fattet isolert, ettersom vi ikke vil kjenne hele det samfunnsøkonomiske ”regnestykket”. Vi vil imidlertid belyse hvordan ulike mulige omlegginger vil slå ut med hensyn til *likebehandling* og *dekningsnivå* for målgruppen, statens *utbetalingskontroll* og *administrasjon* i trygdeetaten.

1.2 Metode

I arbeidet med evalueringen har vi hentet inn informasjon gjennom intervjuer av representanter for funksjonshemmede og kronisk syke, en spørreundersøkelse rettet mot saksbehandlere i trygdeetaten, statistikk fra RTV og informasjon fra tidligere utredninger.

1.2.1 Intervjuer

- Vi har intervjuet følgende virksomheter og organisasjoner i arbeidet med evalueringen:
 - Rikstrygdeverket
 - 18 trygdekontor: Sagene, Søndre Nordstrand, Vestre Aker, Namsos, Steinkjer, Storfjord, Berlevåg, Leka, Hammerfest, Sør-Fron, Askim, Hurdal, Bærum, Enebakk, Ringsaker, Drammen, Larvik og Lillehammer.
 - Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.
 - ADHD-foreningen.
 - Astma- og allergiforbundet.
 - Landsforeningen for trafikkskadde.
 - Landsforeningen mot fordøyelsessykdommer.
 - Psoriasisforbundet.
 - ULOba (andelslag for funksjonshemmede med borgerstyrt personlig assistent).
 - Samarbeidsforumet for funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO).
 - Statens råd for funksjonshemmede.

En liste over de personene vi har intervjuet er gjengitt i vedlegg 3 til rapporten.

Formålet med intervjuene har vært å få bakgrunnsinformasjon om hvordan grunnstønadsordningen fungerer og forvaltes og informasjon om eventuelle problemer. Intervjuene med de funksjonshemmedes organisasjoner har først og fremst dreid seg om utgiftene grunnstønadsordningen skal dekke. Intervjuene med trygdeetaten har først og fremst dreid seg om forvaltningen av ordningen.

1.2.2 Referansegruppe

Det har vært knyttet en referansegruppe til evalueringen. Den har bestått av representanter fra

- Arbeids- og sosialdepartementet
- Finansdepartementet
- Rikstrygdeverket
- Statens råd for funksjonshemmede
- Sosial- og helsedirektoratet.

Det har blitt avholdt to møter i referansegruppen. Et ved oppstarten av prosjektet og et i slutfasen. Medlemmer av referansegruppen har dessuten bidratt med råd og informasjon underveis. En liste over representantene i referansegruppen er gjengitt i vedlegg 3 til rapporten.

1.2.3 Spørreundersøkelse

Vi har kartlagt trygdekontorenes forvaltning av grunnstønadsordningen. Formålet har vært å avdekke hvordan saksbehandlerne opplever rutinene, dokumentasjonskravene og kontrollrutine, samt den administrative ressursbruken. Kartleggingen er foretatt ved hjelp av en postal spørreundersøkelse rettet mot saksbehandlere ved alle trygdekontorene som behandler grunnstønadsaker.

Populasjon: saksbehandlere på trygdekontor

Det er 462 trygdekontor i Norge. Av disse behandler **251** søknader om grunnstønad. Etter det vi har fått oppgitt av RTV er det til sammen ca 445 personer på behandlerkontorene som behandler grunnstønadsøknader. Tabell 1.1 nedenfor viser hvilke kontorer som behandler grunnstønad og hvor mange som ikke behandler og antall saksbehandlere.

Tabell 1.1 Oversikt over behandling av grunnstønad pr. fylke

Fylke	Kontorer som behandler grunnstønad. Navn og antall	Behandler ikke GR	Saksbehandlere
Østfold	Fredrikstad, Askim, Moss, Sarpsborg, Halden, Rygge, Råde, Våler. 8	10	12
Akershus	Asker, Aurskog-Høland, Bærum, Eidsvoll, Enebakk, Fet, Frogn, Gjerdrum, Hurdal, Lørenskog, Nannestad, Nes, Nesodden, Nittedal, Oppegård, Rælingen, Skedsmo, Ski, Sørum, Ullensaker, Vestby, Ås. 22	0	40
Oslo	Alna, Bjerke, Frogner, Gamle Aker, Grorud, Grünerløkka, Nordre Aker, Nordstrand, Sagene, St Hanshaugen, Stovner, Søndre Nordstrand, Ullern, Vestre Aker, Østensjø. 15	0	30
Oppland	Lillehammer, Vestre Toten, Øyer, Øystre Slidre, Ringebu, Nord-Fron, Sør-Fron, Vestre Slidre og Vang, Gran, Dovre og Lesja, Nordre Land, Søndre Land, Østre Toten, Etnedal, Lom, Nord-Aurdal, Gausdal, Sør-Aurdal, Lunner, Jevnaker, Vågå, Gjøvik og Skjåk. 25	1	30
Hedmark	Hamar, Elverum, Kongsvinger, Ringsaker, Stange, Trysil, Eidskog, Tolga. 8	14	Ca 14
Buskerud	Ål, Flesberg, Drammen, Lier, Røyken, Hurum, Ringerike, Hole, Kongsberg, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Modum, Krødsherad og Sigdal. 14	7	25
Vestfold	Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sande, Sandefjord, Stokke, Svelvik, Tjøme, Tønsberg. 14	0	31
Telemark	Porsgrunn, Skien, Notodden, Siljan, Bamble, Kragerø, Drangedal, Nome, Bø, Sauherad, Tinn, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje. 17	1	28
Aust-Agder	Evje og Horness. 1	14	4
Vest-Agder	Audnedal, Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kristiansand, Kvinesdal, Lindesnes, Lyngdal, Mandal, Marnardal, Sirdal, Songdalen, Søgne, Vennesla, Åseral. 15	0	Ca 20
Rogaland	Haugesund, Karmøy, Bokn, Sandnes, Eiganes-Våland/Tasta, Hillevåg/Hinna, Madla, Hindvåg/Storhaug, Time og Eigersund. 10	20	Ca 20
Hordaland	Askøy, Årstad, Stord og Fedje. 4	36	12
Sogn og Fjordane	Selje, Høyanger, Balestrand, Leikanger, Sogndal, Fjaler, Askvoll, Gaular, Gloppen, Aurland, Lærdal, Hornindal, Eid, Flora, Bremanger, Førde, Årdal, Stryn, Vågsøy, Naustdal og Gulen. 21	5	30
Møre og Romsdal	Ålesund, Sykkylven, Volda, Herøy, Molde, Rauma, Haram, Fræna, Vestnes, Sunndal, Kristiansund, Surnadal. 12	26	24

Fortsettelse neste side.

Fortsettelse Tabell 1.1 Oversikt over behandling av grunnstønad pr. fylke

Fylke	Kontorer som behandler grunnstønad. Navn og antall	Behandler ikke GR	Saksbehandlere
Sør-Trøndelag	Bjugn/Ørland, Hemne, Hitra, Holtålen, Klæbu, Malvik, Meldal, Melhus, Midtre Gauldal, Orkdal, Rennebu, Rissa, Røros, Selbu, Skaun, Tydal, Åfjord, Saupstad, Midtbyen, Heimdal, Østbyen, Lerkendal. 23	6	56
Nord-Trøndelag	Namsos, Steinkjer, Levanger, Verdal, Stjørdal, Nærøy, Vikna, Leka, Overhalla, Snåsa, Lierne, Inderøy, Leksvik. 13	11	22
Nordland	Herøy, Vega, Vevelstad, Vefsn, Rana, Hamarøy, Sørfold, Bodø, Flakstad, Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland, Tjeldsund, Narvik. 16	28	32
Troms	Storfjord, Lavangen, Skånland, Ibestad, Bjarkøy, Kvæfjord, Berg, Lenvik, Dyrøy og Salangen. 10	16	10-12
Finnmark	Berlevåg, Vardø, Måsøy, Hammerfest. 4	15	4
Norge		252	445

Kilde: RTV

Saksbehandlerne med ansvar for grunnstønadssaker på alle behandlerkontorene utgjør populasjonen i spørreundersøkelsen. Vi har trukket et utvalg av disse.

Utvalg: antall og stratifisering

Vi trakk én saksbehandler fra hvert behandlerkontor til å svare på spørreskjemaet. Det gjorde vi for å ha kontroll med størrelsen på utvalget og gjøre gjennomføringen av utsendelsen praktisk håndterbar. En alternativ fremgangsmåte kunne være å trekke et tilfeldig utvalg av saksbehandlere uavhengig av arbeidssted. Da ville vi fått flere saksbehandlere fra de største trygdekontorene. En slik metode ville vært vanskeligere å gjennomføre fordi vi i utgangspunktet ikke visste hvor mange grunnstønadsbehandlere det er på hvert kontor. Dersom vi skulle sende flere skjemaer til hvert kontor ville vi ikke vite hvor mange skjemaer som var overflødige, og følgelig ville vi heller ikke kjenne svarprosenten. Det ville heller ikke nytte å be trygdesjefene på hvert kontor om å oppgi hvor mange saksbehandlere de har, fordi vi ikke kunne regne med 100 prosent svar fra dem heller.

Ved å trekke én saksbehandler fra hvert kontor har vi fått et stratifisert utvalg. Hvert trygdekontor er et stratum. De kontorene med mange saksbehandlere blir noe underrepresentert i forhold til de kontorene med få saksbehandlere. Stratifiseringen betyr imidlertid ikke at de kontorene med mange saker blir underrepresentert i forhold til kontorer med få saker fordi det ikke nødvendigvis er noen sammenheng mellom antall saker og antall saksbehandlere. Det er for eksempel like mange saksbehandlere som arbeider med grunnstønad i Oslo, som i Sogn og Fjordane, selv om innbyggertallet i de to fylkene, og dermed antall grunnstønadmottakere, er helt forskjellig.

For å teste for effekten av stratifiseringen har vi sammenlignet rene gjennomsnitt med gjennomsnitt vektet med antall saker i hvert fylke. De rene gjennomsnittene er svært like de vektete gjennomsnittene. Dette er ikke overraskende, og er en

erfaring vi har gjort også i andre undersøkelser. Vi konkluderer derfor med at stratifiseringen betyr svært lite og behandler utvalget som ustratifisert.

Svar: svarprosent og representativitet

Da spørreundersøkelsen ble avsluttet hadde vi fått inn 199 av de 251 utsendte skjemaene. Det betyr at vi fikk en svarprosent på 79 prosent. Det er ganske høyt sammenlignet med mange andre spørreundersøkelser. Antall svar ble trolig såpass høyt fordi spørreskjema var relativt kort og mange trolig har kunnet fylle ut skjemaet i arbeidstiden.

Selv om svarprosenten er høy er det likevel usikkert om de som ikke svarer i det hele tatt, skiller seg fra de som svarer. Det vil si om resultatene er representative for hele populasjonen. Vi har sammenlignet svarene på to spørsmål med registerdata vi har fått fra RTV og svarene stemmer svært godt over ens.

Vi har for det første spurt om antall saksbehandlere. De 91 som har svart på spørreundersøkelsen har oppgitt at til sammen 177 saksbehandlere på deres trygdekontor arbeider med grunnstønadssøknader. Det vil si at de har oppgitt at det gjennomsnittlig er 1,9 saksbehandlere på hvert trygdekontor som arbeider med grunnstønad. Fra RTV har vi fått oppgitt at det er til sammen ca 445 saksbehandlere på 252 behandlerkontor. Det vil si at 1,8 saksbehandlere på hvert trygdekontor arbeider med grunnstønad.

Vi har videre spurt saksbehandlerne som deltok i spørreundersøkelsen om hvor mange saker de behandler i en gjennomsnittsmåned, innenfor tre kategorier. Fordelingen av saker som saksbehandlerne har oppgitt stemmer også godt over ens med fordelingen av saker som RTV har registrert i sitt system. Se Tabell 1.2:

Tabell 1.2 Grunnstønadssaker. Tre kategorier. Andeler.

	<i>Saksbehandlere i RTV</i>	<i>Fra spørreundersøkelsen</i>
Nye krav	49 %	44 %
Krav om forhøyet sats	13 %	18 %
Revurderinger	37 %	38 %

Kilde: RTV og ECON, spørreundersøkelse.

Vi tar svarene på disse to spørsmålene som en indikasjon på at saksbehandlerne som har svart på spørreundersøkelsen er representative for saksbehandlerne i populasjonen.

Praktisk gjennomføring av undersøkelsen

Spørreskjemaet ble utarbeidet av ECON på grunnlag av informasjon vi fikk fra referansegruppen og intervjuer med aktører som kjenner ordningen.

Følgende ble sendt til trygdekontorene: Et spørreskjema, en svarkonvolutt, og et følgeskriv fra ECON og et fra ASD, adressert til en saksbehandler. Disse papirene ble pakket i en konvolutt, adressert til trygdesjefene, sammen med et følgeskriv fra ECON og ASD til trygdesjefene.

Vi ba trygdesjefene om å levere ut pakken med spørreskjema, svarkonvolutt, og brevene fra ECON og ASD til en saksbehandler som behandler grunnstønads-

søknader. Vi ba trygdesjefene velge en person som hadde vært ansatt i minst et halvt år. For de kontorene som har mer enn én saksbehandler som behandler grunnstønadssøknader ba vi trygdesjefen om å velge den personen hvis fornavn kommer først i alfabetet. Dersom det for eksempel skulle være tre ansatte som behandler søknader og de heter **Bj**ørg, **I**var og **T**rine, så skulle Bjørg få spørreskjemaet. På denne måten sikret vi et tilfeldig utvalg av respondenter. Skjemaene skulle returneres direkte til oss uten å gå via trygdesjefen.

Vi ba saksbehandlerne om å fylle ut skjemaet på egen hånd. De kunne imidlertid hente inn opplysninger fra andre på de spørsmål de ikke selv kunne svare på direkte. Spørreundersøkelsen var anonym. Det ble gjennomført en purrerunde.

Spørreskjemaet og følgebrevene er gjengitt i et vedlegg til denne rapporten. Det samme er svarene på alle spørsmålene.

1.2.4 Registerdata

Vi har benyttet en del registerdata i evalueringen. Det meste har vi fått fra RTV, enten fra offentlige publikasjoner som Trygdestatistisk årbok og de årlige Nøkkeltallsrapportene, eller direkte fra RTV på bestilling. Bestilte data omfatter antall grunnstønadsmottakere etter tilståelseskode og sats, samt antall grunnstønadssaker. Fra trygderetten har vi også fått opplysninger om antall saker.

2 Utforming av grunnstønadsortningen

Vi er bedt om å vurdere hvilke utgifter grunnstønadsortningen skal inneholde og om det er hensiktsmessig å dele stønaden inn i satser. Vi skal også vurdere grunnstønadsortningen opp mot andre ordninger i folketrygden og særfradraget for store sykdomsutgifter.

2.1 Hvilke utgifter bør grunnstønaden dekke?

Når det gjelder hvilke typer utgifter en ordning som grunnstønadsortningen bør dekke skal vi vurdere om det er

- utgifter som i dag dekkes av ordningen som er blitt vanlige i resten av befolkningen
- andre typer utgifter som ikke dekkes i dag, men som det hadde vært hensiktsmessig å ta inn.

Men før vi kan vurdere om det er goder som bør tas ut av eller legges inn i ordningen må vi definere hva som er en hensiktsmessig avgrensning.

2.1.1 Avgrensning av grunnstønadsortningen i dag

Dagens avgrensning av grunnstønadsortningen er direkte definert av formålet og innholdet som fremgår av folketrygdloven, samt indirekte definert av formålet og innholdet i andre ordninger. Endringer som er gjort de siste årene er det også naturlig å anse som førende avgrensninger.

Formål og innhold i grunnstønadsortningen

Rett til grunnstønad er hjemlet i folketrygdloven. Loven angir først formålet med grunnstønadsortningen, men det er såpass generelt formulert at det ikke gir en tilstrekkelig veiledning om hvilke utgifter som bør omfattes og hvilke som ikke bør omfattes av ordningen. Se Boks 2.1 nedenfor.

Boks 2.1 Formålet med grunnstønsordningen

§ 6-1. Formål

Formålet med stønad etter dette kapitlet er å gi økonomisk kompensasjon til medlemmer for visse ekstrautgifter (...) på grunn av varig sykdom, skade eller lyte.

Kilde: www.lovdatab.no

Folketrygdloven gir en uttømmende liste over ekstrautgifter som kan dekkes over grunnstønsordningen. Listen gir god veiledning om hvilke typer av utgifter som bør omfattes og hvilke som ikke bør omfattes av ordningen dersom man skulle gjøre endringer i innholdet. Se Boks 2.2 nedenfor.

Boks 2.2 Nærmere avgrensning av grunnstønsordningen

§ 6-2. Sykdom, skade eller lyte

Det er et vilkår for rett til stønad etter dette kapitlet at medlemmet etter hensiktsmessig behandling fortsatt har varig sykdom, skade eller lyte. Stønad kan ytes selv om behandlingen ikke er avsluttet, når det er klart at vedkommende ikke vil bli helbredet.

§ 6-3. Grunnstønad

Grunnstønad ytes til et medlem som på grunn av varig sykdom, skade eller lyte, har nødvendige ekstrautgifter

- a) til drift av tekniske hjelpemidler
- b) til transport, herunder drift av medlemmets bil
- c) til hold av førerhund
- d) til teksttelefon og i særlige tilfeller til vanlig telefon.
- e) ved bruk av proteser, støttebandasje o.l.
- f) på grunn av fordyret kosthold ved diett. Nødvendigheten av spesialdiett for den aktuelle diagnosen må være vitenskapelig dokumentert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis.
- g) som følge av slitasje på klær og sengetøy.

Stortinget fastsetter satsene for grunnstønad.

Det er et vilkår for rett til grunnstønad at de ekstrautgiftene som er nevnt i første ledd, minst svarer til laveste sats. Stønad etter høyere sats gis dersom ekstrautgiftene minst svarer til den forhøyede satsen.

Grunnstønad til dekning av utgifter til transport ytes bare når vilkårene for rett til stønad er oppfylt før fylte 70 år.

Kilde: www.lovdatab.no

Grunnstønsordningen dekker altså utgifter til et ganske bredt spekter av varer og tjenester, fra matvarer til klær, transport og ulike hjelpemidler.

Historisk avgrensning av grunnstønsordningen

Grunnstønsordningen ble etablert i 1961 for å ”kompensere for de ekstrautgifter mange uføre har i det daglige liv” og lagt inn i folketrygdloven da den kom i 1967. Siden den gang har det blitt foretatt flere endringer i ordningen. Tabell 2.1 viser endringer som har skjedd de siste syv årene.

Tabell 2.1 *Endringer i grunnstønsordningen. 1996-2005*

År	Endring
1998	Listen over tilståelsespunkter flyttet fra forskrift til lov og punktene endret noe
1998	Diabetikere fikk ikke lenger grunnstønad til diett
2000	Rett til grunnstønad til telefon ble strammet inn
2001	Rett til grunnstønad til kjøp av mobiltelefon ble fjernet
2003	Rett til grunnstønad til diett ble gjort avhengig av vitenskapelig dokumentasjon

I 1997 ble hele folketrygdloven revidert. Formålet med revisjonen var å forenkle regelverket slik at det ble mer forståelig. For grunnstønsordningen betydde det at tilståelsespunktene ble flyttet fra forskriften til loven. Samtidig ble listen med tilståelsespunkter endret. Det ble tatt inn et nytt punkt: e) ekstrautgifter ved bruk av proteser, støttebandasje o.l. To punkter som gjaldt transport slått sammen og forenklet, og tre punkter som gjaldt telefon ble slått sammen. Grunnstønad til dekning av utgifter til kremer, salver, legemidler, egenandeler med mer ble tatt ut av ordningen og flyttet til bidragsordningen § 5-22.

I forbindelse med statsbudsjettet for 1998 vedtok Stortinget at tidligere innvilget grunnstønad med sats 1 til diabetikere skulle avvikles fra 1. april 1998. Personer med hoveddiagnose diabetes som hadde grunnstønad med en høyere sats ble ikke berørt av endringen. Bakgrunnen for avviklingen av ordningen med grunnstønad til dekning av kostholdsutgifter til diabetikere var at Statens ernæringsråd anbefalte diabetikere å ha et normalt, sunt kosthold som hele befolkningen bør ha. Kostholdet til diabetikere kunne derfor ikke lenger sies å medføre ekstrautgifter. Denne regelendringen er hovedforklaringen på at antallet grunnstønsmottakere falt fra 1997 til 1998. Se Figur 1.1 ovenfor.

Som følge av at telefon er blitt vanlig i alle norske hjem ble det i 2000 strammet inn på retten til grunnstønad til dekning av telefonutgifter. Det skulle gis grunnstønad bare til bedring av funksjonsevnen, ikke til tilkalling av hjelp eller i forbindelse med arbeid/næring (jf Ot.prp. nr 6 (1999-2000)). Inntil 2001 ble det tilstått grunnstønad kjøp av mobiltelefon. Stønad til mobiltelefon kunne gis til funksjonshemmede som ikke kunne klare utstigning fra motorkjøretøy på egen hånd for å tilkalle hjelp ved uhell. Dersom mobiltelefon ble tilstått kunne det etter tidligere praksis gis grunnstønad etter sats 1 uten nærmere vurdering av utgiftene. I Ot.prp. nr. 64 (2000-2001) la Sosial- og helsedepartementet til grunn at det i de aller fleste tilfellene ikke vil være nødvendige ekstrautgifter som tilsvarer sats 1 og lovteksten ble endret slik at stønad til mobiltelefon ikke lenger kunne gis.

I 1999 uttalte trygderetten i en prinsippkjennelse (ankesak nr. 99/05081) at det ble stilt meget strenge krav til den diagnostiske utredning og utprøving. Etter rettens mening var gjeldende retningslinjer for strenge i forhold til lovens ordlyd. Som en oppfølging av blant annet denne saken foreslo Sosialdepartementet at det ble tatt inn i lovteksten en presisering av kravet til vitenskapelig dokumentasjon for at en spesialdiett skulle være nødvendig for en aktuell diagnose. I 2003 ble dermed rett til grunnstønad til diett gjort avhengig av vitenskapelig dokumentasjon

De fleste endringene i grunnstønsordningen har ikke fått tilbakevirkende kraft. Det vil si at personer som hadde fått tilstått grunnstønad til et bestemt formål før en endring har blitt implementert har imidlertid fått beholde stønaden, såfremt saken ikke er blitt revidert eller dekning av ekstrautgiftene skjer over § 5-22.

Grunnstønadordningen i forhold til andre ordninger

Grunnstønad er én av flere økonomiske støtteordninger som skal gi medlemmer av folketrygden kompensasjon for ekstrautgifter de har som følge av sykdom, skade eller lyte. Det finnes også en del kommunale ordninger, men de ser vi bort i fra i denne evalueringen. Tabell 2.2 nedenfor gir en oversikt over et utvalg av de viktigste ordningene i folketrygden, samt særfradraget for store sykdomsutgifter og den fylkeskommunale TT-ordningen.

Tabell 2.2 *Stønader som skal kompensere for utgifter knyttet til sykdommer eller funksjonshemninger*

Stønadsstype	Hvem får stønaden?	Omfang
Frikort I	Alle som har utgifter over 1.585 kr pr år til undersøkelse og behandling hos lege og psykolog, legemidler på blå resept, reise i forbindelse med undersøkelse og behandling.	<i>Antall personer:</i> 990.000 <i>Trygdens utgifter:</i> 2 895 mill
Frikort II	Alle som har utgifter over 3.500 kr pr år til undersøkelse og behandling hos fysioterapeut, enkelte former for tannlegehjelp, opphold ved offentlig godkjent opptreningsinstitusjon hvor trygden yter stønad, behandlingsreiser til utlandet i regi av Rikshospitalet	<i>Antall personer:</i> 6.184 <i>Trygdens utgifter:</i> 18 mill
Særfradrag i skatten for store sykdomsutgifter	Skattebetalere med legeattest som kan dokumentere at de har hatt utgifter som skyldes en sykdom (til lege, legemidler, medisinske hjelpemidler, diett, reise til sykehus, pleie og hjelp i hjemmet) på minst 9.180 kr pr år. Tilskudd fra det offentlige for å dekke merutgiftene sykdommen medfører, kommer til fratrukk. Fradraget i den skattbare inntekten blir 9.180 kr pr år eller lik utgiftsnivået dersom det er større enn 9.180 kr.	<i>Antall personer:</i> 124.400 <i>Tapte skatteinntekter:</i> ca 320 mill*
Hjelpestønad	Syke eller funksjonshemmede som har et særskilt pleie- og tilsynsbehov, dvs sviktende evne til å klare seg uten tilsyn i ulike situasjoner, både inne og ute, dag og natt, f.eks. til personlig stell og spising. Støtte gis dersom det er etablert, eller skal etableres et privat pleieforhold. Stønnen beløper seg til 11.904 kr pr år, eventuelt 2, 4 eller 6 ganger dette beløpet.	<i>Antall personer:</i> 87.000 <i>Trygdens utgifter:</i> 1.464 mill
Hjelpemidler § 10-7	Personer som har varig og vesentlig innskrenket funksjonsevne på grunn av sykdom , skade eller lyte , kan få støtte til anskaffelse av hjelpemidler fra folketrygden. Hjelpemidlet må være nødvendig for å løse praktiske problemer i dagliglivet, kunne bli pleid i hjemmet, fungere i skole og utdanning eller arbeid. Det finnes hjelpemidler for syns-, hørsels- og bevegelseshemmede, til transport, til boligen, til personlig stell, for kommunikasjon, utdanning og arbeid, samt proteser, spesialsøm av klær, seksualtekniske hjelpemidler, data-hjelpemidler.	<i>Antall personer:</i> ukjent. <i>Trygdens utgifter:</i> 4.460 mill

Fortsettelse neste side.

Tabell 2.2 *Stønader som skal kompensere for utgifter knyttet til sykdommer eller funksjonshemninger*

Stønadstype	Hvem får stønaden?	Omfang
Tilrettelagt transport (TT)	Funksjonshemmede som har store problemer med å bruke ordinære kollektive transportmidler kan søke fylkeskommunen om TT-støtte. TT-ordningen gir brukerne et årlig reisebeløp eller et gitt antall turer til å gjennomføre fritidsreise med taxi eller spesialbil. Ordningen er ikke lovpålagt rettighet for personer med funksjonshemming, men kun et tilbud fylkeskommunen er pålagt å gi. Tilbudet varierer derfor kvalitetsmessig fra fylke til fylke.	<i>Antall personer:</i> 111.715 <i>Tapte skatteinntekter:</i> ca 397 mill
§ 5-22	Bidrag til spesielle formål. Trygden kan yte bidrag til dekning av utgifter til helsetjenester når utgiftene ellers ikke dekkes etter den loven eller andre lover.	<i>Antall personer:</i> ukjent <i>Trygdens utgifter:</i> 484 mill

Kilde: www.skatteetaten.no og www.trygdeetaten.no

Note: * Tapte skatteinntekter er anslått ved å anta at alle med særfradrag nyter godt av ett helt fradrag. Dette er et minimumsanslag.

Til sammen skal de ulike ordningene dekke opp for ulike økonomiske ulemper som kronisk syke og funksjonshemmede kan ha. Én person kan derfor ha krav på flere typer stønader.

For at folketrygdens mange ordninger skal bli mest mulig oversiktlige, er det viktig at hver ordning har sin logiske avgrensning i tråd med formålet til den enkelte ordningen. Konkret innebærer det at dersom det er ”hull” i andre ordninger enn grunnstønaden, vil det være mest hensiktsmessig at de eventuelle hullene tettes innenfor de relevante ordningene. Det er viktig å presisere at grunnstønadordningen må skilles fra ordninger som skal kompensere for

- *inntektsbortfall.* Grunnstønad skal kompensere bestemte *ekstra*utgifter, og ikke alminnelige utgifter til livsopphold. Uføretrygd, sosialhjelp, rehabiliterings- og attføringspenger kompenserer for inntektsbortfall.
- *utgifter til ulike typer behandling.* Frikort I og frikort II, særfradraget for store sykdomsutgifter og bidragsordningen § 5-22 skal gi refusjon for slike utgifter.
- *utgifter til pleie og tilsyn* i hjemmet.. Hjelpstønad er et eksempel på stønad som skal brukes til dekning av omsorgstjenester.
- *utgifter til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet.* § 10-7 i folketrygdloven dekker utgifter til *anskaffelse* av førerhund, bil, eller hjelpemidler. Grunnstønaden dekker, som nevnt, utgifter til *drift* av bil eller førerhund.

Når det gjelder TT-ordningen og bidragsordningen § 5-22 er ikke avgrensningen til grunnstønadordningen like entydig. TT-ordningen dekker samme type transportkostnader som grunnstønaden, selv om enkeltpersoner ikke kan få støtte til det samme formålet to ganger. § 5-22 dekker blant annet utgifter til kremer og salver for psoriasispasienter som tidligere ble dekket med grunnstønad. Det er

vanskelig å se noe prinsipielt skille mellom kremer og salver og for eksempel enkelte driftsutgifter til bruk av proteser.

I tillegg til ordningene vi har gått igjennom ovenfor finnes det også andre kommunale, fylkeskommunale og statlige ordninger som skal bidra til å bedre levekårene for funksjonshemmede og kronisk syke. For eksempel forvalter Aetat og Husbanken flere ordninger disse gruppene kan nyte godt av.

Prinsipiell avgrensing av grunnstønsordningen

Når vi ser formålet med grunnstønsordningen i sammenheng med andre ordninger i folketrygden, faller det naturlig å fastslå at grunnstønsorden skal dekke

- løpende utgifter som kronisk syke og funksjonshemmede har i det daglige,
- ekstra utgifter som de ikke ville hatt dersom de ikke var syke eller funksjonshemmede.

Løpende utgifter kan også betegnes som driftsutgifter, i motsetning til engangsutgifter eller investeringsutgifter. Utgifter som ikke er løpende eller varige, eller som gjelder medisiner eller behandling skal i prinsippet kunne dekkes gjennom de øvrige ordningene. Utgifter som ikke er *ekstra* vil dreie seg om allmenne utgifter til livsopphold, og det skal i prinsippet kunne dekkes under pensjonsordningene, som skal kompensere for inntektsbortfall. Disse avgrensingene er i tråd med den som er gjort i Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdlovens § 6.3.

2.1.2 Bør det gjøres endringer nå?

Bør noen typer utgifter tas ut?

Vi skal vurdere om det er noen av tilståelsespunktene i loven som er blitt vanlige ellers i befolkningen, og som derfor bør tas ut.

Punktene a) tekniske hjelpemidler, c) førerhund e) proteser og støttebandasje gjelder utgifter som er særegne for funksjonshemmede eller kronisk syke. Disse kan vi med andre ord utelukke at er blitt vanlige ellers i befolkningen.

De øvrige punktene gjelder utgifter som befolkningen for øvrig også kan ha. At utgiftstypene i seg selv er vanlige ellers i befolkningen er imidlertid ikke et tilstrekkelig argument for å ta punktene ut av loven. Loven stiller særskilt krav om at utgiftene må være ekstra, og at ekstrautgiftene minst tilsvarer laveste sats. Det kan med andre ord ikke tilstås grunnstønsnad til for eksempel transport dersom utgiftene ikke er vesentlig høyere enn det som er vanlig ellers i befolkningen.

Kravet om at utgiftene skal være ekstra innebærer således at funksjonshemmede eller kronisk syke som for eksempel har transportkostnader på linje med befolkningen for øvrig, ikke vil få tilstått grunnstønsnad, mens personer som har særlig høye utgifter til transport, vil få kompensert kostnadene som går ut over det som er normalt ellers i befolkningen.

Punkt d) gjelder primært teksttelefon, som normalt ikke brukes av befolkningen for øvrig. Punktet innebærer imidlertid at det også gis støtte ”i særlige tilfeller til vanlig telefon”, som må sies å være vanlig ellers i befolkningen. Dette punktet er endret flere ganger, og trenger en nærmere drøfting. Tidligere ble det gitt støtte til

anskaffelse av mobiltelefon til funksjonshemmede til å kunne tilkalle hjelp når de ikke var hjemme. Mobiltelefon ble tatt ut da mobiltelefon ble vanlig ellers i befolkningen. Også fasttelefon anses som vanlig for befolkningen generelt, slik at anskaffelse (inklusive abonnementsavgift) ikke kan sies å være en ekstrautgift. Ekstra kostnader som funksjonshemmede og kronisk syke kan ha ved å tilkalle hjelp, vil ikke utgjøre store nok beløp tilsvarende minstesatsen. Dagens lov innebærer imidlertid normalt heller ikke at det tilstås grunnstønad til fast telefon. Når det likevel kan gis støtte til vanlig telefon ”i særlige tilfeller”, er det for å fange opp personer som har så stram økonomi at de ikke ville hatt råd til å anskaffe telefon, og som er så isolert i hjemmet at telefon anses som et viktig teknisk hjelpemiddel for å bedre funksjonsevnen (jf Ot. prp. nr 6 (1999-2000)).

Kravet om at det kun er ekstrautgifter som er berettiget støtte, samt at utgiftene minst må tilsvare minstesatsen for grunnstønad, innebærer i seg selv at det ikke skal gis stønad til utgifter som er vanlige ellers i befolkningen. Det kunne isolert sett tilsi at det ikke er noe poeng i å ta noe ut av listen. På den annen side vil det være nødvendig å ha på listen utgifter som det uansett i praksis ikke skal gis stønad for. Dersom det var punkter på listen som kun dreide seg om utgifter som nå er vanlige ellers i befolkningen, burde punktene med andre ord fjernes. Vi kan imidlertid ikke se at noen av punktene er av en slik art, og vi kan derfor ikke se at det er punkter som bør tas ut av listen.

Bør noen typer utgifter tas inn?

I dagens lovtekst er det en uttømmende liste over typer av utgifter som kan gi rett til grunnstønad. Vi skal vurdere om det er noen typer utgifter som ikke dekkes i dag, men som burde vært dekket under grunnstønadsordningen, gitt formålet med og avgrensningen av ordningen.

Uvanlige utgifter

Utfordringen ved å sette opp en slik liste, er at det alltid kan være enkeltpersoner som har utgifter som ikke faller inn under en uttømmende liste av stønadspunkter. For å hindre at noen faller utenfor, kan det derfor være hensiktsmessig å ikke ha en uttømmende liste.

Hensynet til likebehandling tilsier at det ikke skal være avgjørende for å få grunnstønad at det er mange andre som har samme type ekstrakostnader. Det kunne tilsi at lovformuleringen ikke burde være uttømmende. På den annen side ville en mindre presis lovtekst innebære at saksbehandlere på trygdekontoret i større grad måtte utøve skjønn. Dét kunne føre til at samme type utgifter ville bli ulikt vurdert av ulike saksbehandlere, noe som ville innebære en mindre grad av likebehandling. Mer skjønnsutøvelse ville dessuten innebære økte kostnader ved å administrere ordningen.

Utgifter som følge av slitasje

Dersom det var åpenbare huller i ordningen, ville det være naturlig å vente at det hadde vært fanget opp av organisasjonene som representerer kronisk syke og funksjonshemmede. Hovedinntrykket fra intervjuene med brukerorganisasjonene er imidlertid at de har få innspill til konkrete endringer i grunnstønadsordningen. Det tilsier at det ikke er noen store hull i dagens ordning.

Vi fikk imidlertid ett innspill om en type utgift som burde dekkes. Det gjelder utgifter til ekstraordinær slitasje på gulv og inventar ved bruk av rullestol.

Ekstra slitasje på gulv og inventar innebærer åpenbart en ekstraavgift for brukere av rullestol eller personer med andre funksjonshemninger. En kan også tenke seg andre slitasjekostnader eller kostnader som følge av ødeleggelse. Slitasje eller kapitalslit er en løpende kostnad, som i privat næringsdrift hensyntas ved å avskrive investeringer. Utgiften knyttet til å erstatte nedslitt kapital påløper ikke parallelt med kostnaden, men det er vanskelig å se noen prinsipiell grunn til at folketrygden skal skille mellom utgifter som følge av slitasje på klær og sengetøy på den ene siden og slitasje på inventar på den annen.

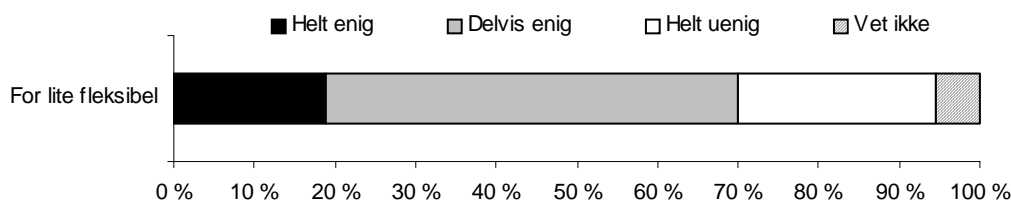
Det er imidlertid et spørsmål om slitasje på inventar eventuelt heller burde dekkes under en annen ordning. § 10-6 og § 10-7 i Folketrygdloven (Stønad til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet) dekker en rekke engangskostnader som kronisk syke og funksjonshemmede har. Anskaffelse av rullestol dekkes i henhold til § 10-7. Utgifter som følge av slitasje på inventar faller imidlertid utenfor punktene under § 10-7 i dag.

Slitasje på inventar framstår langt på vei som samme kategori av utgifter som slitasje på klær og sengetøy. Dersom utgifter til slitasje på inventar skal dekkes gjennom offentlige stønadsordninger, framstår derfor grunnstønadsordningen som den mest relevante ordningen å dekke det innenfor.

Bør man definere ekstraavgifter på nytt?

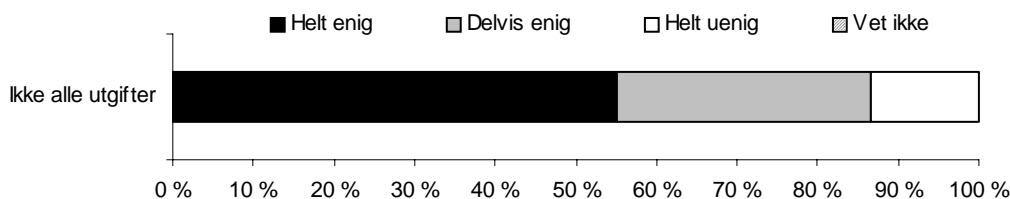
At brukerorganisasjonene har få eller ingen innspill om hull i dagens grunnstønadsordning, kunne tilsi at dagens ordning i stor grad er tilpasset formålet. Kan vi så konkludere med at grunnstønadsordningen dekker de rette utgiftene, gitt formålet? Spørreundersøkelsen blant saksbehandlere indikerer at det ikke er slik. Undersøkelsen viser at de ansatte mener ordningen er for lite fleksibel og at det er utgifter som ikke dekkes, men som burde vært dekket. Se Figur 2.1 og Figur 2.2 nedenfor.

Figur 2.1 *Grunnstønaden er for lite fleksibel til å møte de behovene søkerne har. Prosent svar*



Kilde: ECON, spørreundersøkelse

Figur 2.2 Grunnstønadordningen dekker ikke alle nødvendige utgiftstyper. Prosent svar



Kilde: ECON, spørreundersøkelse

Vi ser at 70 prosent av de ansatte ved trygdekontorene mener at grunnstønadordningen er for lite fleksibel til å møte de behovene som søkerne har. Videre er det nesten 90 prosent av de ansatte som mener at grunnstønadordningen ikke dekker alle nødvendige utgiftstyper. Vi har intervjuet en del trygdekontor om årsakene til at de mener at ordningen ikke dekker alle utgiftstyper. Oppfatningen generelt er at det har blitt gjort innstramninger, noe som gjør at mange fremmer krav som blir avslått. Mange har heller ikke lenger utgifter som når opp til den laveste satsen, og får avslag på grunn av det. I tillegg nevnes diett som et punkt hvor grunnstønaden kunne hatt en videre dekning. Saksbehandlere opplever at mange søkere forteller om dietter som hjelper dem, men som de ikke får støtte til. Heller ikke saksbehandlerne har kommet med innspill om nye typer utgifter.

Personer med lav inntekt kan falle utenfor grunnstønadordningen

Inntrykket fra intervjuene vi har hatt både med trygdekontorene og med brukerorganisasjonene gir imidlertid et inntrykk av at grunnstønadordningen ikke fullt ut er tilpasset at en stor andel av dem som søker om grunnstønad har generelt dårlig økonomi. Statistisk sentralbyrås leveårsundersøkelse fra 1995 viser at yrkesdeltakingen blant grunnstønadsmottakere var lavere enn for utvalget av totalbefolkningen. I 2004 var ca 40 prosent mottakere av folketrygdens uførepensjon. SSBs undersøkelse viser naturlig nok også at grunnstønadsmottakerne skiller seg ut med vesentlig lavere inntekter.

Kronisk syke og funksjonshemmedes utgifter til normalt livsopphold skal sikres gjennom blant annet uførepensjon, sosialstønad el. l. Det er derfor ikke hensiktsmessig å gjøre endringer i grunnstønaden med det formål å bedre denne gruppens generelle inntektsnivå. At mottakere av grunnstønad skiller seg fra befolkningen for øvrig med hensyn til inntekt, reiser likevel et spørsmål om kriteriene for tilståing av grunnstønad er gode nok. Stønaden skal bare dekke utgifter som går ut over de utgiftene funksjonsfriske har. Det innebærer blant annet at en person som er avhengig av telefon på grunn av en funksjonshemming, i de fleste tilfeller ikke vil få dekket det, fordi det er normalt for befolkningen generelt å ha telefon. Når trygdekontorene definerer hva som er normalt, tar de utgangspunkt i det som Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) har definert som et standardbudsjett. SIFOs standardbudsjett

”.. viser hva det koster å leve på et rimelig forbruksnivå for det aktuelle husholdet. Med et rimelig forbruksnivå menes et forbruk som kan godtas av folk flest. Det oppfylder kravene til vanlige helse og ernæringsstandarder og gjør det mulig for husholdets personer å delta i de mest vanlige fritidsaktivitetene på en fullverdig måte.”

Et problem er at standardbudsjettet er et normalbudsjett for personer med "normal" økonomi. Personer med dårlig økonomi vil ofte ikke ha råd til utgiftene som et normalbudsjett krever.

Konsekvensen av å sammenligne de som fremsetter krav om grunnstønning med personer med en normal økonomi kan være at mange faller utenfor ordningen fordi de har for dårlig råd. Det kan for eksempel hende at en del uføretrygdede med behov for bil ikke skaffer seg det fordi de ikke har råd til å dekke det som anses som et normalt bilforbruk. De når da ikke opp til laveste sats i grunnstønadordningen, og får heller ikke denne støtten. Avviket mellom hva som er et mulig budsjett for den enkelte og hva som er definert som et normalbudsjett, representerer en egenandel som neppe er tilsiktet.

Mulige løsninger på problemet med at lavinntektsgrupper faller utenfor

En mulig løsning på problemet med at mange grunnstønadsmottakere ikke har råd til et normalbudsjett, kunne være trygdekontorene tok utgangspunkt i et lavere utgiftsnivå i sin definisjon av et normalbudsjett – et slags minimumsbudsjett. Det ville innebære at flere ville få rett til grunnstønning, og at gjennomsnittlig støttebeløp blant dem som mottar grunnstønning i dag, ville øke. Samlede utgifter til grunnstønning ville med andre ord gå opp.

En innvending mot en omlegging fra normalbudsjett til minimumsbudsjett ville være at for en del mottakere av grunnstønning vil SIFOs normalbudsjett være en riktigere referanse enn et minimumsbudsjett. Det vil ikke være i tråd med ordningens formål at denne gruppen skulle gis støtte til utgifter de ville hatt uansett. Et alternativ kan da være å definere ulike normalbudsjett for ulike inntektsnivåer.

Hvilken effekt et alternativ med flere normalbudsjetter vil ha på graden av likebehandling, avhenger av hvordan likebehandling defineres. Alternativet vil innebære en større grad av likebehandling i den forstand at den enkelte søker i større grad enn i dag får dekket "sine" ekstra utgifter. Jo mer finmasket ordningen gjøres, med ulike normalbudsjett for ulike inntektsgrupper, jo større grad av denne form for likebehandling vil ordningen gi. Men alternativet vil innebære at samme type utgifter vil gi ulikt støttenivå for ulike personer hvis de har ulik inntekt. I den forstand kan alternativet sies å gi mindre grad av likebehandling.

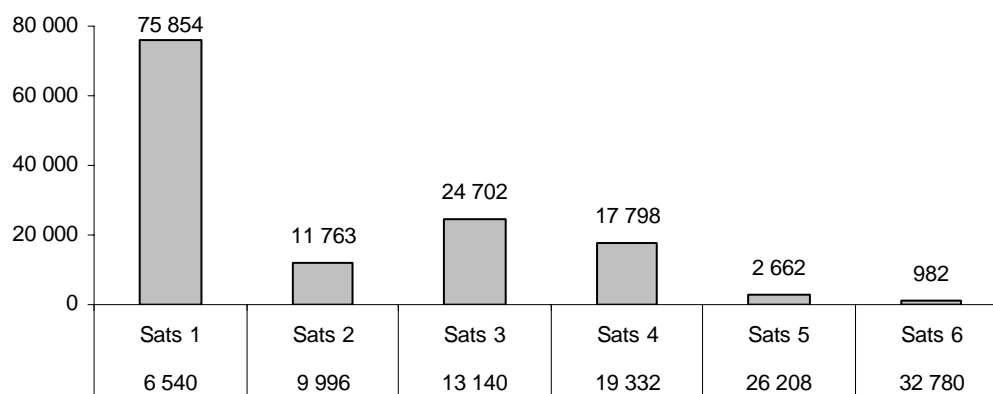
Bruk av flere normalbudsjetter vil gi høyere administrasjonskostnader enn dagens ordning. For det første måtte det utarbeides ett eller flere nye budsjetter, som måtte revideres jevnlig. For det andre ville søkere måtte dokumentere sin inntekt i tillegg til å dokumentere utgiftene de søker om refusjon for. Dessuten ville det kreve lengre tid til behandling av den enkelte søknad, fordi dokumentasjon av inntekt måtte vurderes. Dersom det skulle innføres en ordning med ulike "trinn", der ulike inntektsnivåer ga ulikt normalbudsjett, er det også grunn til å tro at det ville bli økt bruk av skjønn ved fastsettelse av støttenivå.

Før man eventuelt går inn for et system med flere normalbudsjetter for ulike inntektsgrupper bør det utredes hvor mange mennesker som eventuelt blir utestengt fra grunnstønadordningen i dag på grunn av dårlig økonomi. Det bør også vurderes om det er mulig å lage slike normalbudsjetter og hva det vil koste.

2.2 Bør grunnstønaden deles inn i satser?

Vi er bedt om å vurdere om det er hensiktsmessig å dele stønaden inn i satser. I dag tilstås grunnstønad etter seks satser. Satsene er vist i Figur 2.3 nedenfor. Over halvparten av de 134.000 personene som hadde grunnstønad i 2004 fikk tilstått støtte i henhold til sats 1. Under 1000 personer fikk tilstått støtte etter sats 6.

Figur 2.3 Grunnstønadssatser. Antall mottakere, 2004



Kilde: RTV

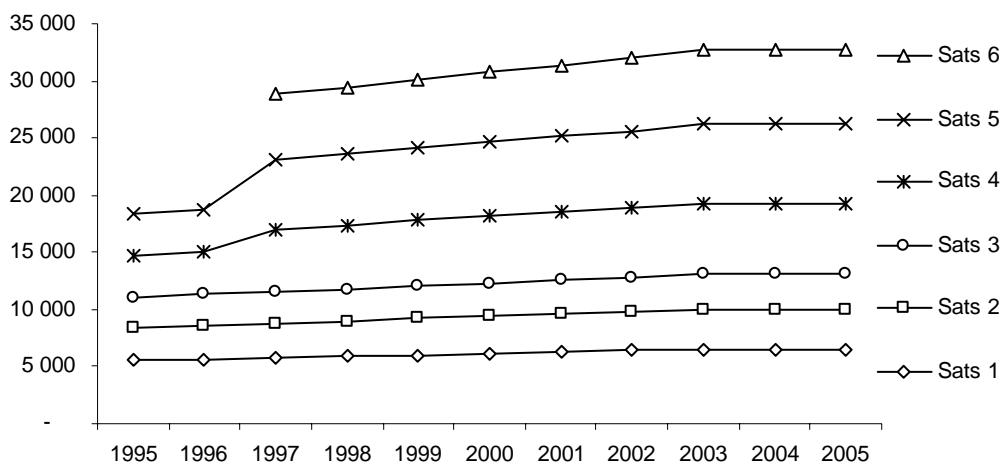
Utvikling i satsene

Inntil 1996 var det tilstrekkelig å ha utgifter som tilsvarte 2/3 av den laveste satsen for å få grunnstønad. I oppfølgingen av St. meld. nr. 35 (1994-95) *Velferdsmeldingen* ble det bestemt at det skulle gis grunnstønad til de som minst hadde ekstra-utgifter tilsvarende laveste sats. Inntil 1996 var det nødvendig å ha ekstra-utgifter både til transport og til andre sykdomsutgifter for få de to høyeste satsene. Det var til hinder for at mange med store utgifter kunne motta de høyeste satsene, og vilkåret ble opphevet i 1996². I oppfølgingsproposisjonen til Velferdsmeldingen, Ot. prp nr 8 (1996-97) ble det også foreslått en økning i grunnstønadssatsene og etablering av en sjettesats som var høyere enn de fem eksisterende satsene. Endringene i satsene ble gjeldene fra 1997. Alle endringene skulle følge opp intensjonen i Velferdsmeldingen; yte bedre bistand til de med størst hjelpebehov og størst utgifter.

Figur 2.4 nedenfor viser hvordan satsene har utviklet seg siden 1995. Sats 4 og 5 ble forhøyet i 1997, samt at det ble lagt på en 6. sats som var nesten 6.000 kr høyere enn den 5. og daværende høyeste satsen. Normalt indeksreguleres satsene ved hvert årsskifte. De siste to til tre årene har inflasjonen vært svært lav og satsene er ikke justert vesentlig.

² Kilde: <http://odin.dep.no/asd/norsk/dok/regpubl/otprp/030005-050014/dok-bn.html>

Figur 2.4 Grunnstønadssatser. Utvikling. Nivå 2005. Kroner



Kilde: RTV

Bør satsene gjøres om til en kontinuerlig skala?

Det er altså store sprang mellom satsene og laveste sats er på ca 6.500 kr. Det betyr at de som har godkjente utgifter like under sats 1 får egenandeler på over 6.000 kr, mens de som har godkjente utgifter like over sats 1 ikke betaler egenandeler i det hele tatt utover det som regnes som et normalt forbruk. Også de som har utgifter like under sats 4, 5 og 6 har egenandeler på ca 6.000 kr. De som har ekstra utgifter over sats 6 får også egenandeler. Bruk av satser innebærer med andre ord at egenandelene blir helt tilfeldig fordelt mellom stønadsmottakerne. Det er derfor relevant å stille spørsmål om det er hensiktsmessig å dele stønaden inn i satser eller om den bør tilstås etter en kontinuerlig skala.

Økonomiske konsekvenser av å gjøre om satsene til en kontinuerlig skala

Vi drøfter først en modell der stønaden tilstås på en kontinuerlig skala innenfor gulvet på 6.540 kroner og taket på 32.780 kroner. Innenfor en slik modell ville egenandelene forsvinne for de personene som har utgifter over gulvet og under taket. De som har utgifter under gulvet og over taket ville fremdeles få egenandeler som i dag. Det å fjerne de tilfeldige egenandelene for de som blir tilkjent støtte ville imidlertid bety økte utgifter for staten.

Vi har beregnet at det ville koste om lag **296** millioner kroner å gjøre om grunnstønaden til en kontinuerlig skala, gitt at gulvet og taket beholdes som i dag. Dette tallet har vi kommet frem til ved å anta at alle de som i dag får sats 1 har ekstra utgifter som foredeles seg helt jevnt mellom 6.540 kroner og 9.996 kroner, at alle som får sats 2 fordeler seg jevnt mellom 9.996 kroner og 13.140 kroner og så videre.

Forutsetningen om at merutgiftene til stønadsmottakerne fordeler seg jevnt mellom satsene kan være for streng. Det kan hende at en del av de som faktisk har ekstra utgifter like under en sats klarer å sannsynliggjøre at de har merutgifter lik satsen. Det vil si at stønadsmottakerne klumper seg noe sammen rett over alle satsene. Dersom det er tilfellet er anslaget på 296 millioner kroner for høyt.

For å unngå økte utgifter for staten, kunne merkostnaden ved å gjøre skalaen kontinuerlig fordeles på de ca 134.000 personene som i dag får tilstått grunnstønad. Det ville bety egenandeler for alle stønadsmottakerne på 2.212 kroner per år. For de som i dag har ekstraavgifter tilsvarende sats 1 til 6 eller ekstraavgifter rett over en av disse satsene ville en slik ordning være en forverring fordi de ville få økt sine egenandeler fra null til 2.212 kroner. For de som i dag har ekstraavgifter rett under sats 1 til 6 ville en slik ordning være en klar forbedring fordi mange ville få redusert sine egenandeler fra 6.000 til 2.212 kroner. Hvis egenandelene ble fordelt på alle slik vi har skissert her ville det gi økt likebehandling og et mer jevnt dekningsnivå for alle.

Enda mer likebehandling og et enda bedre dekningsnivå kunne man oppnå dersom gulvet ble senket og taket hevet. I modellen vi har skissert ovenfor vil en person med ekstraavgifter på 7.000 kroner kun måtte betale **2.212** kroner selv i tillegg til normalforbruket, mens en person med ekstraavgifter på 5.000 kroner måtte betale alle ekstraavgiftene selv. Men det å senke gulvet og heve taket ville også i utgangspunktet bety økte utgifter for staten dersom ikke kostnaden skulle fordeles på alle som egenandeler.

Vi har beregnet at det ville koste om lag **9** millioner kroner å heve taket til 50.000 kroner. Vi har også her antatt at de 982 personene som i dag får sats 6 har ekstraavgifter som fordeler seg jevnt fra 32.780 til 50.000 kroner. Dersom denne kostnaden skulle fordeles på alle stønadsmottakerne ville det bety ca **63** kroner i økte egenandeler.

Hva det ville koste å senke gulvet fra dagens 6.540 kroner til for eksempel 3.000 avhenger av hvor mange personer som da ville kvalifisere til støtte. Dersom det er like mange personer som har ekstraavgifter mellom 3.000 kroner og 6.540 kroner som det er personer som i dag får sats 1 (det vil si ca 75.000) ville det koste ca **362** millioner kroner. Dersom det er 150.000 personer som har ekstraavgifter mellom 3.000 kroner og 6.540 kroner ville det koste dobbelt så mye, ca **724** millioner kroner. Dersom det er 50.000 personer som har ekstraavgifter mellom 3.000 og 6.540 kroner ville det koste ca **241** millioner kroner. Vi har også her antatt at de potensielle stønadsmottakerne har ekstraavgifter som fordeler seg jevnt fra 3.000 kroner til 6.540 kroner.

Som nevnt kan også disse ekstraavgiftene fordeles på alle stønadsmottakerne som egenandeler. Hvor store egenandelene da ville bli avhenger av hvor mange personer som har ekstraavgifter lavere enn 6.540 kroner i dag.. Tabell 2.3 nedenfor viser de økte stønadsutgifter/egenandelene ved ulike de forutsetningene vi har gjort om antall nye stønadsmottakere.

Tabell 2.3 Økte utgifter/økte egenandeler med et lavere gulv.

Antall personer med ekstra- utgifter mellom 3.000 og 6.540 kroner	Totalt antall stønadsmot- takere med gulv på 3 000 kr	Økte stønads- utgifter	Økte egen- andeler
50.579	184.340	241.mill..kr	1.309
75.869	209.630	362.mill..kr	1.726
151.738	285.499	724.mill..kr	2.535

Egenandelene i tabellen kommer da i tillegg til egenandelene på 2.212 + 63 kroner som vi har anslått i avsnittet ovenfor. Med de forutsetningene vi har gjort vil alle som har ekstrautgifter på mer enn 3.000 kroner få egenandeler på mellom 3.584 og 4.811. Dersom man skulle senke gulvet, måtte ekstrakostnadene fordeles mellom stønadsmottakerne og staten slik at man kunne fastsette gulvet på et gitt nivå.

Argumenter mot en kontinuerlig skala

Flere av brukerorganisasjonene vi snakket med stilte seg skeptiske til å gjøre om satsene til en kontinuerlig skala, til tross for at de tilfeldige egenandelene ville forsvinne. De fryktet at det ville innebære strengere dokumentasjonskrav, noe som ville føre til økte administrasjonskostnader for stønadsmottakerne. Videre fryktet de at en kontinuerlig skala kunne føre til lavere stønadsutmåling for mange. Siden ekstrautgiftene vurderes skjønnsmessig og sannsynliggjøres når det ikke lar seg gjøre å dokumentere dem med kvitteringer eller lignende er det mindre utbetalingsrisiko for trykdeetaten knyttet til å anslå et cirka-beløp når dette som regel likevel ikke skal utbetales, på grunn av de store sprangene mellom satsene.

Ved å senke gulvet eller heve taket vil imidlertid egenandelene, og dermed tilfeldighetene, bli mindre enn i dag. Å senke gulvet ville imidlertid være en reversering av endringer som fulgte av Velferdsmeldingen i 1996. Intensjonen i meldingen var som nevnt å yte bedre bistand til dem med størst hjelpebehov og størst utgifter. Og endringene som ble gjort den gangen besto i å redusere utbetalingene i bunnen og øke dem i toppen. Det tilsier at en heving av taket har høyere politisk prioritet enn å senke gulvet. Vi har fått innspill i intervjuene med brukerne om at selv den høyeste satsen er for lav til å dekke kostnader som enkelte personer har til bilhold.

Dersom stønaden skal tilstås etter en kontinuerlig skala er det naturlig å kreve at utgiftene dokumenteres regelmessig, enten årlig eller med noen års mellomrom. Den logiske begrunnelsen for en kontinuerlig skala må nettopp være at mottakerne skal få dekket sine utgifter mer eksakt. Og de fleste har neppe nøyaktig det samme nivået på ekstrautgiftene hvert eneste år. En årlig revurdering av alle saker ville imidlertid føre til en svært enorm økning i administrasjonskostnadene. Kanskje opp mot 100 millioner kroner (se avsnitt 3.5). Det ville dessuten kreve svært mye av stønadsmottakerne å skulle dokumentere merutgiftene årlig.

Økonomiske konsekvenser av å innføre 1.000-kronersintervaller mellom satsene

Et alternativ til å gjøre skalaen kontinuerlig, kunne være å dele stønaden inn i flere satser enn i dag, slik at egenandelene ikke blir så store for dem som har ekstrautgifter mellom to satser. Vi tror at en skala med satser som varierer med

1.000 kroner kan være en god mellomløsning, som også tar høyde for at det er en god del usikkerhet knyttet til den skjønnsmessige fastsettelsen av merutgiftene. Denne mellomløsningen krever heller ikke årlig revurdering for å være konsistent.

Dette alternativet ville heller ikke koste så mye i økte utbetalinger (eventuelt innebære så store egenandeler for stønadmottakerne). Merkostnadene på henholdsvis 296, 9, 362, 724 og 241 millioner kroner som vi har beregnet ovenfor ville isteden bli **200, 8, 327, 653** og **218** millioner kroner. Egenandelene på henholdsvis 2.212, 63, 1.309, 1.726 og 2.535 ville isteden bli **1.502, 60, 1.181, 1.558** og **2.288**.

2.3 Hvordan bør grunnstønadsordningen organiseres?

Vi er bedt om å vurdere grunnstønadsordningen opp mot andre ordninger i folketrygden og ordningen med særfradrag for store sykdomsutgifter. I slutfasen av prosjektet ble vi også bedt om å se på ordningen med tilrettelagt transport (TT) som fylkeskommunene forvalter. Hensikten er å vurdere om de utgiftene som dekkes over grunnstønadsordningen heller bør organiseres som, eller dekkes under, andre ordninger. Det skal vurderes om andre ordninger

- treffer sitt formål bedre når det gjelder likebehandling
- treffer sitt formål bedre når det gjelder dekningsnivå
- sikrer bedre utbetalingskontroll
- har lavere administrasjonskostnader.

Dette spørsmålet kan vi nærme oss på to måter. Vi kan enten vurdere om grunnstønadsordningen i sin helhet bør organiseres som, eller dekkes under, andre ordninger eller om hvert enkelt tilståelsespunkt kan flyttes over til andre ordninger. Vi har gjort begge deler. Vi starter vurderingen med å gjøre rede for vår tolkning av likebehandling, dekningsnivå, utbetalingskontroll og administrasjonskostnader.

2.3.1 Kriterier for vurdering av organiseringen

Vi forstår begrepet *likebehandling* som at alle personer med det samme definerte behovet for drift av tekniske hjelpemidler, transport, førerhund, telefon, dietter, klær og sengetøy skal få like mye støtte.

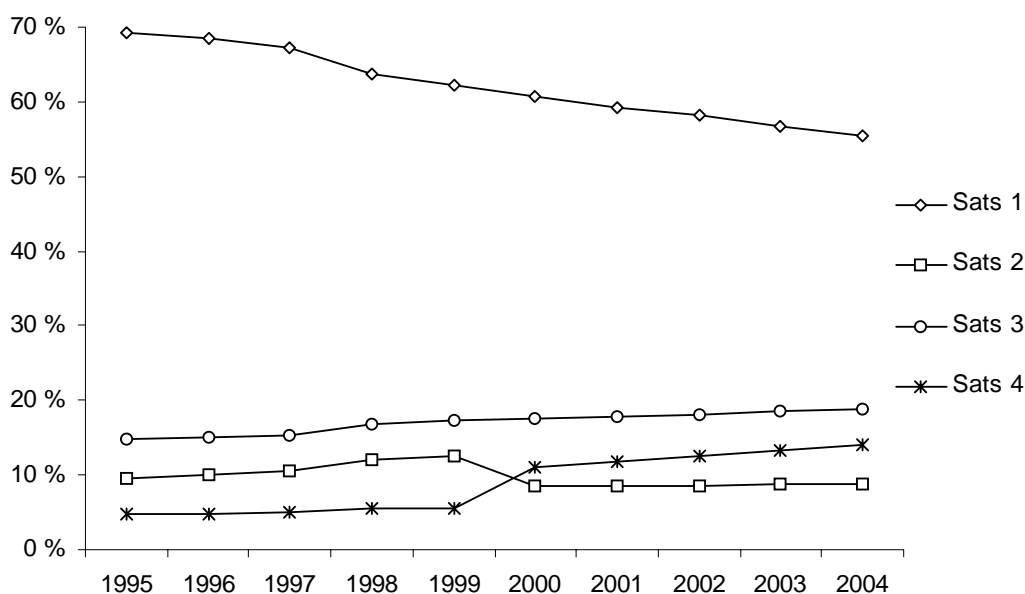
Det som gjør definisjonen vanskelig å konkretisere er kravet om at det kun er ekstrautgifter som skal dekkes med grunnstønad. Hva som er ekstra er det i noen tilfeller vanskelig å sette helt klare grenser for, og det må vurderes skjønnsmessig. Tilståelse av grunnstønad baseres på noe bruk av skjønn for å gjøre det mulig å imøtekomme individuelle behov. Slik sett kan det argumenteres for at bruk av skjønn bidrar til økt likebehandling. På den annen side åpner skjønnsvurderinger for at medlemmer av folketrygden kan bli forskjellsbehandlet, dersom skjønnsetningen ikke er god nok. Det er imidlertid vanskelig å se for seg en utforming av grunnstønadsordningen som ikke innebærer at det må utøves skjønn.

Med *dekningsnivå* forstår vi andelen av de faktiske ekstrautgiftene som dekkes av grunnstønadsordningen. Dagens grunnstønad dekker ikke alle ekstrautgifter fordi

det er store sprang mellom satsene (se avsnitt 2.2). Dette fører til at egenandelene, og dermed dekningsnivået, varierer fra person til person. Det er også et potensielt problem at noen funksjonshemmede og kronisk syke har så lave inntekter at de ikke når opp til ”ekstrautgifter” på minst 6.540 kroner. (se avsnitt 2.1.2) Det kan innebære at personer med spesielt lav inntekt ikke kvalifiserer til grunnstønad.

Med *utbetalingskontroll* forstår vi statens kontroll med sine utgifter. Utbetalt grunnstønad per person har økt fra 8.731 i 1998 til 11.142 kroner i 2004. Korrigert for konsumprisveksten har også stønad per person økt de siste årene. Det kan ha flere årsaker. For det første har det skjedd en utvikling i bruken av satsene. Andelen personer som får stønad etter sats 1 har sunket med 14 prosentpoeng siden 1995. Mens andelen med sats 3 og 4 har økt. Endringene i 2000 skyldtes en først og fremst regelendring som medførte at ca 5.000 mennesker med grunnstønad til diett gikk over fra å få sats 2 til å få sats 4. Se Figur 2.5 nedenfor.

Figur 2.5 Grunnstønadssatser. Andel mottakere. 1995-2004



Kilde: RTV

Mye av satsglidningen forklares av regelendringene i 2000. Den generelle økningen i bruk av sats 2, 3 og 4 er vanskeligere å forklare. Det kan hende at de reelle utgiftene har økt. Det vil si at prisene på de varene og tjenestene kan ha hatt en annen utvikling enn prisene som inngår i konsumprisindeksen, eller at fastsettelsen av det som er et normalforbruk har endret seg. Det kan også hende at praksisen på trygdekontorene har endret seg.

Dersom målet er å holde stønad per person på et fast nivå kan utviklingen de siste årene tolkes som om staten mangler kontroll med utbetalingen.

Kostnader til *administrasjon* av grunnstønadsordningen og andre ordninger består først og fremst av personalkostnader knyttet behandling av krav, og forvaltning av ordningen i RTV. Dernest kommer kapitalkostnader, det vil si kostnader forbundet med å huse de ansatte i trygdeetaten og å opprettholde infrastruktur som datasystemer og lignende. I tillegg påløper tilsvarende kostnader for trygderetten.

2.3.2 Omorganisering av hele grunnstønsordningen

Vi har vurdert om grunnstønsordningen i sin helhet kan organiseres som en refusjonsordning eller som et særfradrag, eller slås sammen med hjelpstønsordningen. Grunn- og hjelpstønad, refusjonsordninger og særfradrag kan karakteriseres langs flere dimensjoner. Vi kan skille mellom stønader utformet som refusjon eller rammetilskudd og stønader knyttet til inntekt

En refusjonsordning er en ordning som sikrer dekning eller refusjon av utgifter. Refusjonen kan enten dekke alle utgifter, eller dekke alle utgifter utover en fastsatt egenandel. Refusjonen gis direkte ved at stønadmottakeren sender inn kvitteringer til trygdekontoret og får tilbakebetalt utgiftene. Eller den kan gis indirekte ved at den virksomheten som selger de refusjonsberettigede varene/ tjenestene gir disse ut gratis eller selger dem til redusert pris. Da foregår oppgjøret mellom denne virksomheten og trygden.

Rammetildelinger skal også dekke utgifter til bestemte formål, men stønaden betales ikke ut krone for krone slik prinsippet er for refusjonsordningene. Isteden betales det ut et beløp fastsatt i satser eller regnet ut fra objektive kriterier.

Stønader knyttet til inntekten kan enten være organisert slik at de kun betales ut til personer med en inntekt *under* en maksimalgrense. Eller de kan være knyttet til skatten de stønsberettigede betaler. Da gjelder de i realiteten kun personer med en inntekt *over* en maksimalgrense. I Figur 2.6 nedenfor har vi systematisert stønsordningene i Tabell 2.2 i henhold til hvilke egenskaper de har.

Figur 2.6 Økonomiske støtteordninger

Refusjon	Rammetildelinger	Inntekt
Frikort I	Grunnstønad	Særfradrag
Frikort II	Hjelpestønad	

Grunnstønsnaden er først og fremst et rammetilskudd, men har elementer som en refusjonsordningen også har. Det kommer vi tilbake til nedenfor.

Grunnstønsordningen som en refusjonsordning

Frikortordningene refunderer alle utgifter til et utvalg klart definerte varer og tjenester over et visst tak. Når man kan dokumentere med kvitteringer at man har hatt utgifter som overstiger taket, utsteder det lokale trygdekontoret et frikort. Når man først har fått frikortet, betaler man ikke lenger for legebesøk, legemidler, fysioterapeut med mer. Oppgjøret for de refusjonsberettigede varene og tjenestene foregår direkte mellom trygdeetaten og fastlegene, apotekene, fysioterapeutene og andre. Frikortordningen skiller seg med andre ord fra dagens grunnstønsordning ved at oppgjøret skjer direkte mellom myndigheter og leverandører, ved at det kun er dokumenterte utgifter som dekkes, og ved at egenandelen er den samme for alle.

Dersom grunnstønsordningen skulle organiseres med direkte oppgjør mellom trygdeetaten og butikkene, kunne trygdekontoret skrive ut rekvisisjoner til kjøp av gitte varer eller tjenester, som grunnstønsnadmottakeren leverte i butikken som betaling. Butikken kunne så få betalt fra trygdekontoret ved å sende inn rekvisisjonene. En slik ordning ville imidlertid gi høye administrasjonskostnader, både

for trygdeetaten og butikkene. Den ville dessuten gi mottakerne mindre fleksibilitet enn i dag, og kunne også oppleves som stigmatiserende for den enkelte.

Grunnstønsordningen kunne likevel gjøres mer lik en refusjonsordning ved at potensielle stønsadmottakere i større grad enn i dag måtte dokumentere alle utgifter med kvitteringer og få tilbakebetalt de støtteberettigede utgiftene de har hatt, for eksempel i løpet av et år. Grunnstønsorden kunne også gjøres mer lik en refusjonsordning ved at egenandelen ble gjort lik for alle. Begge disse endringene tilsvarer noen av endringene vi drøftet i avsnitt 2.2 som dreier seg om satser versus kontinuerlig skala. Dersom man skal gjøre om grunnstønsordningen til en refusjonsordning ville det være naturlig å fastsette et gulv/ en egenandel som skulle gjelde for alle. Om refusjonen kun skulle gis inntil et visst tak er et valg myndighetene må gjøre.

Konsekvensene av å gjøre om grunnstønsordningen til en refusjonsordning ville være økt likebehandling og et jevnere dekningsnivå fordi egenandelen ble lik for alle. Men det ville gi høyere administrasjonskostnader både for stønsadmottakerne og for trygdeetaten. Egenandelene kan imidlertid fastsettes på et nivå som ikke gir staten økte utgifter. Det er vanskelig å se at omgjøring av grunnstønsordningen til en refusjonsordning skulle gi staten vesentlig bedre eller dårligere kontroll med sine utgifter.

Grunnstønsordningen som et særfradrag

I dag kan man få redusert skatt hvis man har store utgifter til medisin, lege, transport, diett, tilsyn, pleie og hjelp i huset. Skattereduksjonen utløses ved at den skattepliktige inntekten reduseres med et særfradrag. For 2005 er dette fradraget på 9.180 kroner og det tilstås for personer som kan dokumentere eller sannsynliggjøre at de har hatt kostnader på minst 6.120 kroner. Hvis de kan dokumentere utgifter på mer enn 9.180 kroner kan de få fradrag for de faktiske utgiftene. Dokumentasjonskravene ligner dokumentasjonskravene i grunnstønsordningen.

For å spare skatt må i tillegg inntekten være så stor at det er mulig å oppnå en reell reduksjon i skatten. Alle som har lønnsinntekt som hovedinntektskilde vil spare skatt gjennom fradraget. For trygdede gjelder imidlertid spesielle regler (skattebegrensning) som innebærer at de betaler mindre skatt enn lønsmottakere. Mange vil derfor ikke få noe støtte gjennom særfradraget i det hele tatt.

Dersom grunnstønsordningen skulle organiseres som et særfradrag måtte man ta stilling til hvor store beløp som skulle være fradragberettigede. Det kunne enten være de faktiske utgiftene (som ville gi en stønsandel på 28 prosent), eller et høyere beløp (som kunne gi en større stønsandel). Dokumentasjonskravene kunne beholdes i nåværende form, men ligningskontorene måtte overta trygdekontorenes oppgaver mht å vurdere hvem som kvalifiserer til fradrag og eventuelt hvor mye fradrag de skal ha.

Konsekvensen av å gjøre om grunnstønsordningen til et særfradrag ville være langt mindre likebehandling og dekningsgrad enn i dag fordi særfradrag favoriserer personer med høy inntekt. Dette påpeker også Flat-skattutvalget (NOU 1999:7). Utvalget sier at det ville vært mer målrettet å gi økonomisk støtte til personer med store sykdomsutgifter gjennom trygdesystemet enn gjennom skattesystemet. Utvalget skriver at

...fradraget ikke kommer de med lavest inntekt til gode, da disse omfattes av skattebegrensningsregelen.

Grunnstønad ville også som særfradrag kreve en skjønnsmessig vurdering og dermed kreve like mye administrasjon som i dag. Det ville innebære en ekstra kostnad å overføre ordningen fra trygdeetaten, som i dag har mye kompetanse på området til skatteetaten, som måtte bygge opp ny kompetanse. Konsekvensene for statens utbetalingskontroll avhenger av hvordan skatteetaten ville behandle grunnstønadssakene. Det er grunn til å tro at jo mer nitidig saksbehandlingen blir desto bedre blir utbetalingskontrollen.

Sammenslåing av grunn- og hjelpestønad

Et alternativ til å gjøre om grunnstønadordningen til en refusjonsordning eller et særfradrag kunne være å slå den sammen med hjelpestønadordningen. Begge ordningene er organisert som rammetildelinger, stønad tilstås etter søknad og en skjønnsmessig vurdering av behovet. Ordningene nevnes ofte sammen og mottakerne sees ofte på som én gruppe.

Dersom man skulle slå sammen de to ordningene ville det bli noe litt lettere for potensielle mottakere å orientere seg i jungelen av stønadordninger. Men ikke mye. Det samlede regelverket i den sammenslåtte ordningen ville ikke bli vesentlig mindre enn de separate regelverkene er i dag. Det ville derfor neppe ha store konsekvenser hverken for likebehandling, dekningsnivå, utbetalingskontroll eller de administrative kostnadene å slå ordningene sammen.

2.3.3 Oppstyking av grunnstønadordningen

Et alternativ til å omorganisere hele grunnstønadordningen er å flytte et eller flere av tilståelsespunktene til andre ordninger. Vi har vurdert om noen av tilståelsespunktene kan slås sammen med hjelpemiddelordningene og TT-ordningen for transport.

Punktene a), b), c), d) og e) hjelpemidler

Utgifter som støttes under punkt a) drift av tekniske hjelpemidler er som oftest strømutgifter til drift av elektriske hjelpemidler som seng, rullestol eller annet. Andre utgifter kan for eksempel være utgifter til internett, dersom medlemmet har fått stønad til datamaskin med internettoppkopling etter folketrygdlovens § 10-7 (se Boks 2.3 nedenfor), utgifter til batterier til høreapparater eller utgifter til andre tekniske hjelpemidler.

Synshemmede som har fått stønad til kjøp av førerhund etter § 10-7 får grunnstønad til *hold* av førerhunden (c). Hørselshemmede som har fått tilskudd til anskaffelse av teksttelefon etter § 10-7 kan få grunnstønad dersom de ikke kan nyttiggjøre seg vanlig telefon, og teksttelefon er et nødvendig og hensiktsmessig hjelpemiddel for å bedre deres funksjonsevne. § 10-7 kan også dekke utgifter til anskaffelse av proteser, støttebandasjer eller støttekorsett. Grunnstønad kan ytes til dekning av ekstrautgifter bruken av disse hjelpemidlene medfører. Ekstrautgifter kan påløpe som følge av økt slitasje på klær eller bruk av elastiske strømper.

Boks 2.3 Paragraf 10-7

§ 10-7. Stønadsformer

Et medlem som fyller vilkårene i § 10-5 eller § 10-6, kan få stønad i form av utlån av, tilskott til eller lån til

- a) hjelpemidler, herunder skolehjelpemidler med unntak av læremidler,
- b) høreapparat,
- c) grunnmønster til søm av klær,
- d) førerhund,
- e) lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte,
- f) tolkehjelp for hørselshemmede,
- g) tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde,
- h) motorkjøretøy eller annet transportmiddel,
- i) anskaffelse, vedlikehold og fornyelse av nødvendige og hensiktsmessige ortopediske hjelpemidler, brystproteser, ansiktsdefektproteser, øyepoteser og parykker.

*Det kan også ytes ...stønad til ombygging av maskiner og tilrettelegging av fysisk miljø på arbeidsplassen, (...) tilskott til opplæringstiltak, (...) stønad til dekning av nødvendige utgifter til daglige reiser i forbindelse med gjennomføringen av *arbeidstrening* (...) reisetilskott i stedet for rehabiliteringspenger (...)*

Departementet gir forskrifter om stønad etter denne paragrafen, og kan herunder bestemme at hjelpemidler skal utlånes fra en hjelpemiddelsentral.

Kilde: www.lovdata.no

Det kan argumenteres for at driftsutgiftene knyttet til hjelpemidler som er tilstått medlemmer av folketrygden etter § 10-7 bør dekkes i tilknytning til at hjelpemiddelet tilstås. Mottakeren av et hjelpemiddel trenger da ikke å forholde seg til to ordninger og to saksbehandlere.

Ifølge rundskrivet om grunnstønadsordningen vil utgifter til blant annet internett, høreapparater og elastiske strømper ikke nå opp til sats 1. I dag gis det derfor bare grunnstønad til dekning av disse utgiftene dersom man også har andre ekstra-utgifter som følge av sykdommen, skaden eller lyten.

Før man eventuelt går inn for å slå sammen deler av grunnstønadsordningen med § 10.7 bør sammenslåingen utredes nærmere. Det bør blant annet vurderes hvordan man skal ta hensyn til at personer som i dag for eksempel har ekstra-utgifter til klær og teksttelefon som så vidt overstiger sats 1 kan ha relativt lave utgifter til hver enkelt post. De bør ikke bli skadelidende av at ordningen splittes opp. Det bør også vurderes om det skal utarbeides en, eller flere satser for hvert hjelpemiddel. Dersom det blir mer automatikk i at driftstøtte tilstås dersom det er gitt støtte til et gitt hjelpemiddel kan trygdeetaten muligens spare en del administrasjonskostnader.

Så lenge en sammenslåing av deler av grunnstønadsordningen med § 10.7 ikke innebærer endringer i det som i dag er kriteriene for å få tilstått grunnstønad i henhold til punktene a) b) c) d) og e) burde sammenslåingen heller ikke ha vesentlige konsekvenser for likebehandling, dekningsnivå og utbetalingskontroll.

Punkt b) transport

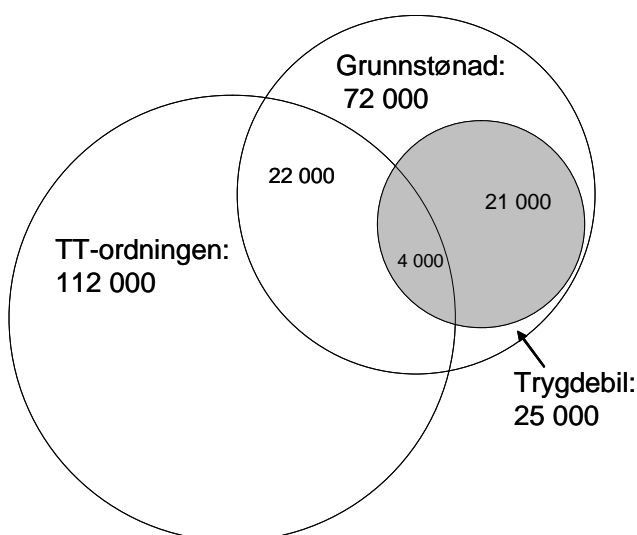
Utgifter som støttes under punkt b) transport kan være ekstrautgifter til drosje, privat kjøring som for eksempel familie og venner forestår, drift av egen bil eller unntaksvis økt bruk av offentlig kommunikasjon.

Det finnes også en rekke andre ordninger som skal dekke ekstrautgifter funksjonshemmede og kronisk syke har til transport. Etter folketrygdlovens § 10-7 gis det stønad til anskaffelse av bil. Fylkeskommunene organiserer en tilrettelagt transporttjeneste (TT-ordningen). I tillegg finnes det ordninger som skal dekke arbeids- og utdanningsreiser, reiseutgifter ved midlertidig sykdom og ved yrkesrettet attføring, se Nordlandsforskning (2004).

Nordlandsforskning (2004) skriver at de ulike ordningene i noen tilfeller overlapper hverandre. Særlig gjelder det TT-ordningen og grunnstønad til transport og bilstønad.

Alle fylkeskommuner godkjenner TT-søknader dersom de oppfyller godkjenningskriteriene, selv om søkeren har grunnstønad til transport. Men det er vanskelig for saksbehandlerne i fylkeskommunen å sjekke hvilke trygdeytelser TT-brukere har siden ansatte i trygdeetaten har taushetsplikt. Trygdeetaten kan gi søkere om grunnstønad til transport en lavere sats dersom de også er godkjente TT-brukere. Således skjer det en samordning av TT og grunnstønad fra trygdeetaten side. Men samordningspraksisen varierer mellom trygdekontorene. Søkere med trygdefinansiert bil godtas bare som TT-brukere i 2/3 av fylkene, men de får da reduserte ytelser. I praksis er det ca 35 prosent av grunnstønadsmottakerne som har trygdebil og 37 prosent som har TT-stønad. Ca 6 prosent av grunnstønadsmottakerne har både trygdebil og TT-stønad. Se Figur 2.7 nedenfor.

Figur 2.7 *Antall mottakere av TT-stønad, trygdebil og grunnstønad.
Overlapp. 2003*



Kilde: Nordlandsforskning, 2004

I 2003 oppnevnte Sosialdepartementet en interdepartemental arbeidsgruppe som fikk i mandat å kartlegge de ulike ordningene for stønad til transport for funksjonshemmede og kronisk syke. Kartleggingen skulle brukes til å foreslå alternative forslag som kan gjøre de individuelt baserte transportordningene mer mål-

rettet. Eventuelle forslag arbeidsgruppen kom frem til var ikke kjent for oss da denne rapporten ble skrevet.

I forrige avsnitt har vi argumentert for at ekstra driftsutgifter en person har ved bruk av et hjelpemiddel kanskje bør dekkes samtidig med at vedkommende får tilstått hjelpemiddelet. Det gjelder også for ekstrautgifter knyttet til bruk av bil som man får stønad til etter § 10-7. Grunnstønads til transport gis imidlertid ikke bare til ekstrautgifter til bruk av bil, men også til drosje, privat kjøring og bruk av offentlig kommunikasjon. For de som ikke har bil er det viktig å få opprettholdt stønaden til ekstrautgifter ved annen type transport.

Det kan argumenteres for at TT-ordningen og grunnstønad til annen type transport enn trygdebil bør slås sammen. Men det ville innebære større endringer enn å slå grunnstønaden sammen med hjelpemiddelordningene eller hjelpestønaden. Grunnstønaden en rettighetsordning forvaltet av staten ved trygdeetaten, mens TT-ordningen forvaltes av fylkeskommunene og sikrer ikke individuelle rettigheter. Dersom ordningene skulle slås sammen, måtte man ta stilling til om forvaltningen av ordningen skulle være en statlig oppgave og om de individuelle rettighetene skulle bygges opp eller ned. Begge deler er vil ha organisatorisk og økonomisk betydning og må derfor utredes nærmere.

Dersom to ordninger som delvis overlapper hverandre ble slått sammen ville man kunne redusere administrasjonskostnadene. Men så lenge vi ikke foreslår en konkret løsning kan vi heller ikke si noe om konsekvensene for likebehandling, dekningsnivå, utbetalingskontroll. En modell basert på grunnstønadsordningen ville imidlertid gi mer likebehandling og bedre dekningsnivå enn en modell basert på TT-ordningen fordi kun grunnstønad er en rettighetsordning.

Punktene f) og g)

For å få grunnstønad i henhold til punkt f), fordyret kosthold ved diett, må diagnosen som utløser behovet for dietten være fastsatt av en spesialist. Dietten må være alminnelig anerkjent i medisinsk praksis og det må kunne sannsynliggjøres at den avhjelper den aktuelle lidelse. For å få stønad etter punkt g) slitasje på klær og sengetøy må slitasjen være ekstraordinær enten som følge av uvanlig ofte vasking eller at selve bruken medfører ekstra slitasje.

Diettene det gis grunnstønad for krever i varierende grad at man bruker spesialprodukter for eksempel glutenfritt mel og brød. Men de fleste produktene kan allikevel kjøpes i velassorterte matvareforretninger eller helsekostbutikker. Klær og sengetøy kjøpes også i vanlige butikker.

Til forskjell fra de andre punktene i grunnstønadsordningen kjenner ikke vi til ordninger som ekstrautgifter til mat og klær kan dekkes under. Det er derfor naturlig å opprettholde en grunnstønadsordning for utgifter til varer og tjenester som er vanlige i befolkningen ellers. I tillegg til mat og klær gjelder det også driftsutgifter til telefonhold i særlige tilfeller. Dette dreier seg om vanlig telefonbruk og kan ikke sees i sammenheng med tilståing av et hjelpemiddel.

3 Forvaltning av grunnstønadsordningen

Vi er bedt om å vurdere om saksbehandlingsrutinene i forbindelse med tilståelse og oppfølging/revurdering av grunnstønad er tilfredsstillende. Herunder skal vi vurdere om kravet til dokumentasjon og kontrollsjekk av kostnader tilfredsstillende og foreslå eventuelle endringer i rutinene. I tillegg skal vi anslå administrasjonskostnadene knyttet til å forvalte ordningen.

3.1 Trygdeetatens organisering av saksbehandlingen

Alle kommuner i landet har et trygdekontor. De største byene som Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger har flere kontorer og alle fylkene har et fylkestrygdekontor og gjerne noen spesialkontorer. Fylkestrygdekontorene har organisert forvaltningen av grunnstønadsordningen forskjellig og organiseringen har også variert over tid. Det har vært perioder da man har sentralisert behandlingen av grunnstønad og perioder da man har desentralisert behandlingen. Resultatet er at i noen fylker behandler alle trygdekontorene grunnstønadssøknader, mens det i andre er noen utvalgte kontorer som gjør det. Tabell 3.1 nedenfor viser hvor mange kontorer i hvert fylke som behandler saker om grunnstønad.

Tabell 3.1 Oversikt over behandling av grunnstønad pr. fylke

Fylke	Behandlerkontor	Behandler ikke	Andel behandlerkontor	Saksbehandlere
Akershus	22	0	100 %	40
Oslo	15	0	100 %	30
Vestfold	14	0	100 %	31
Vest-Agder	15	0	100 %	Ca 20
Oppland	25	1	96 %	30
Telemark	17	1	94 %	28
Sogn og Fjordane	21	5	81 %	30
Sør-Trøndelag	23	6	79 %	56

Fortsettelse neste side.

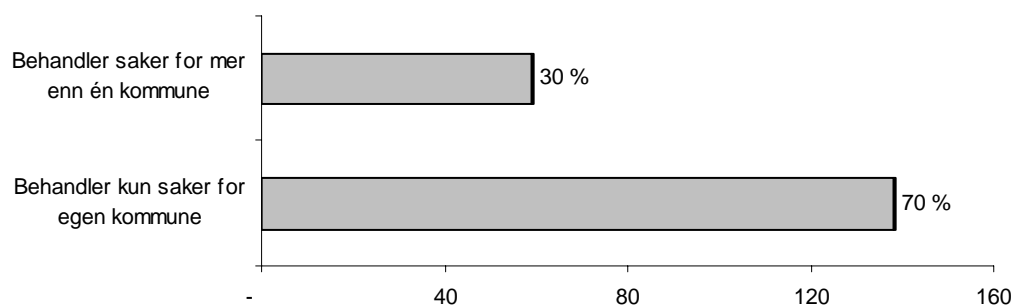
Tabell 3.1 Oversikt over behandling av grunnstønad pr. fylke

<i>Fylke</i>	<i>Behandler- kontor</i>	<i>Behandler ikke</i>	<i>Andel behandler- kontor</i>	<i>Saksbe- handlere</i>
Buskerud	14	7	67 %	25
Nord-Trøndelag	13	11	54 %	22
Østfold	8	10	44 %	12
Troms	10	16	38 %	10-12
Hedmark	8	14	36 %	Ca 14
Nordland	16	28	36 %	32
Rogaland	10	20	33 %	Ca 20
Møre og Romsdal	12	26	32 %	24
Finmark	4	15	21 %	4
Hordaland	4	36	10 %	12
Aust-Agder	1	14	7 %	4
Norge	252	210	55 %	Ca 445

Kilde: RTV

I Akershus, Oslo, Vestfold og Vest-Agder er behandlingen fullstendig desentralisert, mens behandlingen i Finnmark, Hordaland og Aust-Agder er svært sentralisert. De andre fylkene har valgt ulike mellomløsninger. 30 prosent av saksbehandlerne som besvarte spørreskjemaet sier at deres trygdekontor behandler saker for mer enn én kommune. Se Figur 3.1 nedenfor.

Figur 3.1 Behandler trygdekontoret søknader om grunnstønad fra mer enn én kommune? Antall og prosent



Kilde: ECON, spørreundersøkelse.

I en del av fylkene fordeles søknadene mellom kontorene etter hva det søkes støtte til. For eksempel kan det være slik at diagnosene Cystisk fibrose, Fenyلكetonuri, Cøliaki, Tyrosinemi, Hveteallergi og Non-cøliaki behandles ved de fleste bostedskontorene mens andre saker oversendes et såkalt ressurskontor (Trygdeetaten i Oppland, 2004)³. I de tilfellene der ressurskontoret skal behandle saken skjer det likevel at bostedskontoret gjør mye av forarbeidet. Det vil si at de gjennomfører veilednings-/informasjonssamtale, tilbyr og inngår eventuell serviceavtale med søkeren, mottar krav om grunnstønad, innhenter dokumentasjon dersom service-

³ Kilde: Rutine for overføring av saker fra trygdekontor til ressurscenter.

avtale ikke er inngått, samt registrerer og arkiverer saken før den oversendes. Alle bostedskontor, også de som ikke behandler noen typer saker, har plikt til å veilede/informere om grunnstønadsordningen.

En serviceavtale er en avtale mellom trygdekontoret og søkeren som skal bidra til rask og riktig behandling, sikre god service og klargjøre søkerne og trygdekontorets forventninger til hverandre. Serviceavtaler brukes i mange typer saker og i noen grad i grunnstønadsaker. Serviceavtalen innebærer at søkeren selv må ta ansvar for å hente inn nødvendig dokumentasjon og svare på alle relevante spørsmål i søknadsskjemaet. Som motytelse yter trygdekontoret ekstra service i behandlingen og behandler søknaden raskere. Trygdekontorer hjelper til å fylle ut skjemaet hvis det er nødvendig.

3.2 Saksbehandlerrutiner

Saker som gjelder grunnstønad kan deles i tre kategorier:

- **Krav** om grunnstønad, det vil si søknader fra personer uten grunnstønad
- Krav om *forhøyet sats*, det vil si søknader fra personer som ønsker en høyere sats enn de allerede har fått tilstått.
- **Revurdering** av tilståelse, det vil si en ny behandling av grunnstønad som ble tilstått et tidligere år. Trygdekontorene initierer revurderingene.

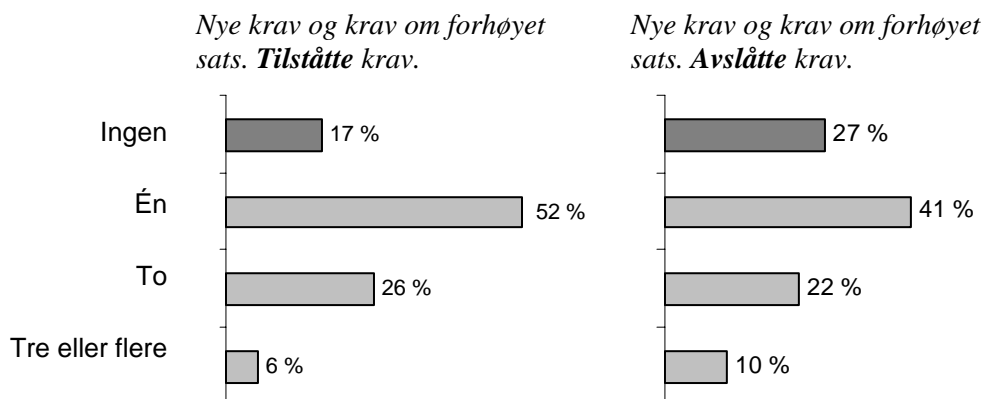
Avgjørelser i en sak kan dessuten *påkLAGES* til trygdekontoret og fylket, samt eller *ankes* til trygderetten og i det ordinære rettsvesenet. Det er forskjellige rutiner knyttet til behandling av nye krav, krav om forhøyet sats, revurdering og anker.

3.2.1 Nye krav og krav om forhøyet sats

Før et krav om grunnstønad eller forhøyet sats settes frem, tar søkeren som regel kontakt med sitt lokale trygdekontor for å få informasjon om ordningen og om det er relevant å søke om støtte. Ofte får søkerne da tilbud om en veiledningsamtale. Alle trygdekontor har plikt til å gi informasjon om og veilede om ordningen.

Vi har spurt saksbehandlerne som deltok i spørreundersøkelsen om hvor mange samtaler de hadde med søkeren i løpet av søknadsprosessen i de siste sakene de hadde til behandling. I saker der kravene til slutt ble tilstått hadde 83 prosent av saksbehandlerne minst én samtale med medlemmet. I saker der kravene til slutt ble avslått hadde 73 prosent av saksbehandlerne minst én samtale med medlemmet. Se Figur 3.2 nedenfor. Det indikerer at samtalene til en viss grad virker som en silingsmekanisme mellom begrunnede og ubegrunnede krav.

Figur 3.2 Antall samtaler saksbehandlerne hadde med søkeren i løpet av utvalgte prosesser. Prosent av saksbehandlerne



Kilde: ECON, spørreundersøkelse

Uten en serviceavtale kan søknadsskjemaet fylles ut på trygdekontoret. Trygdekontoret kan da også ta ansvar for å innhente dokumentasjon. Følgende dokumentasjon kreves i alle typer saker:

- *Søknadsskjema*: med personalia, behandlende lege, årsaken til søkerens ekstrautgifter og omfanget av ekstrautgifter.
- *Legeerklæring*: fylt ut av behandlende lege, med diagnose, opplysninger om prognose og varighet, behandlingsoppleggets art og omfang, om oppgitte ekstrautgifter er nødvendige.

Følgende kan også belyse behovet for grunnstønad:

- *Sosialrapport eller trygderapport* for å belyse nødvendigheten av ekstrautgiftene, for eksempel til transport.
- *Uttalelse fra PPT, skole, barnehage eller andre* for å belyse årsakssammenheng og nødvendigheten ved ekstrautgiftene.
- *Uttalelse fra rådgivende lege* kan for eksempel brukes ved en sannsynlighetsvurdering.

Dette er eksempler på dokumentasjon. Uansett må ekstrautgiftene søkes dokumentert så godt som mulig, som hovedregel ved kvitteringer eller lignende. Når det ikke lar seg gjøre, må ekstrautgiftene vurderes skjønnsmessig ved hjelp av en sannsynlighetsvurdering. Enkelte utgiftstyper er relativt enkle å dokumentere. Da er dokumentasjonskravet tilsvarende strengt. Andre utgiftstyper er vanskelige å dokumentere, og kravet er mindre strengt.

Vi har spurt saksbehandlerne som deltok i spørreundersøkelsen om søkerne selv sørget for å hente inn all dokumentasjon for kravet i de siste sakene de arbeidet med. Tabell 3.2 nedenfor viser at i nesten 2/3 av tilfellene hentet søkerne inn all dokumentasjon selv. Når det gjelder nye krav som ble godkjent hentet søkerne inn all dokumentasjon i nesten 3/4 av sakene, mens når det gjelder nye krav som ble avslått hentet søkerne inn all dokumentasjon i kun vel halvparten av sakene.

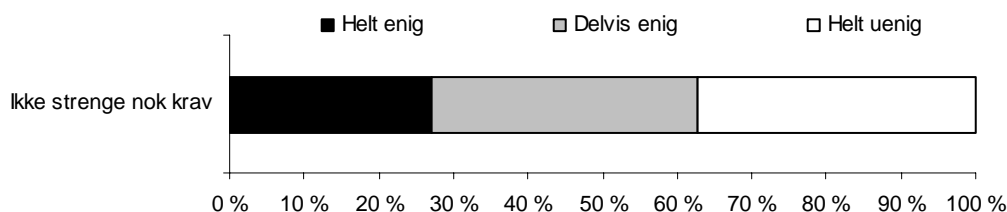
Tabell 3.2 Saker der søkeren selv hentet inn all dokumentasjon for søknaden. Prosent av saksbehandlerne

Sakstype	Tilstått	Avslått
Krav om grunnstønad	73 %	55 %
Krav om høyere sats	64 %	63 %
Gjennomsnitt.	64 %	

Kilde: ECON, spørreundersøkelse

Vi har spurt saksbehandlerne som deltok i spørreundersøkelsen om hvordan de vurderer kravene til dokumentasjon av utgifter som skal dekkes av grunnstønadsordningen. Vi har bedt dem ta stilling til om de er helt enige, delvis enige eller helt uenige i følgende påstand: ”dokumentasjon av utgifter som skal dekkes av grunnstønaden er ikke strenge nok. Svarene er vist i Figur 3.3 nedenfor. Ingen svarte ”vet ikke”, men meningene spriker ganske mye.

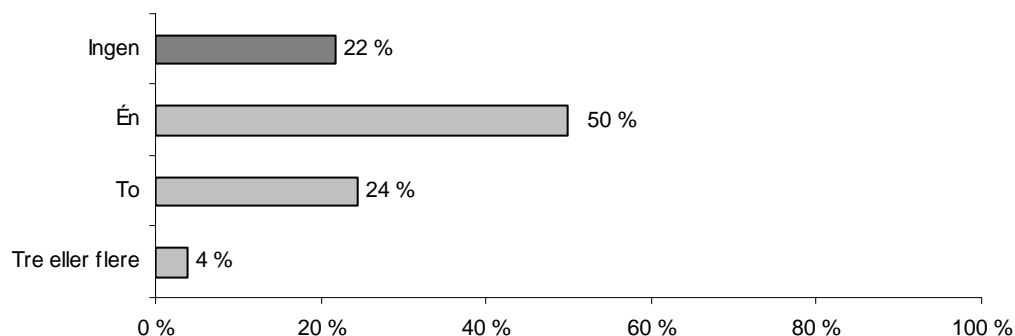
Figur 3.3 Kravene til dokumentasjon av utgifter som skal dekkes av GR er ikke strenge nok. Prosent av saksbehandlerne



Kilde: ECON, spørreundersøkelse

Når søknaden kommer trygdekontoret i hende kontrollerer saksbehandleren om alle nødvendige opplysninger er utfylt eller lagt ved. Dersom det ikke er tilfellet kan det være behov for en ny samtale, eller å komme i kontakt med søkeren på annen måte. Vi har spurt saksbehandlerne som deltok i spørreundersøkelsen om hvor mange ganger søkeren ble tilskrevet i de siste sakene de arbeidet med. Figur 3.4 nedenfor viser at vel 20 prosent ikke ble tilskrevet i det hele tatt, mens resten ble tilskrevet én eller flere ganger.

Figur 3.4 Antall ganger søkerne ble tilskrevet i løpet av utvalgte prosesser. Nye krav og krav om forhøyet sats. Prosent av saksbehandlerne



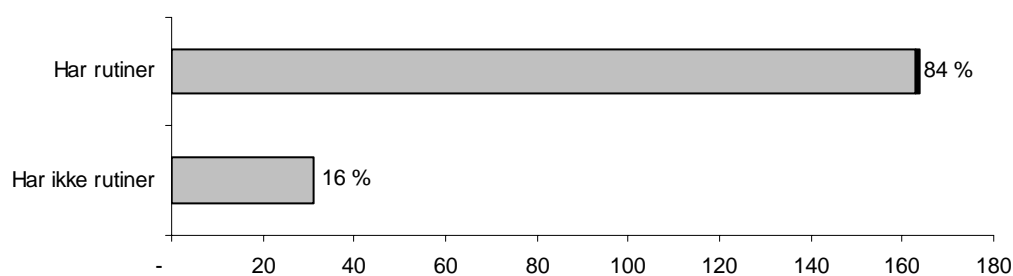
Kilde: ECON, spørreundersøkelse

Når alle opplysninger er hentet inn blir søknaden vurdert, Saksbehandler fyller ut en såkalt saksbehandlingsblankett som påføres trygdekontorets vedtak.

3.2.2 Revurdering av tilståinger

Dersom det skjer vesentlige endringer i forholdene som har vært avgjørende for innvilging av grunnstønad eller for størrelsen på grunnstønaden, skal saken revurderes. De fleste trygdekontorene har rutiner for revurdering av tilståelser. I følge spørreundersøkelsen blant saksbehandlere har 84 prosent av trygdekontorene slike rutiner. Se Figur 3.5 nedenfor.

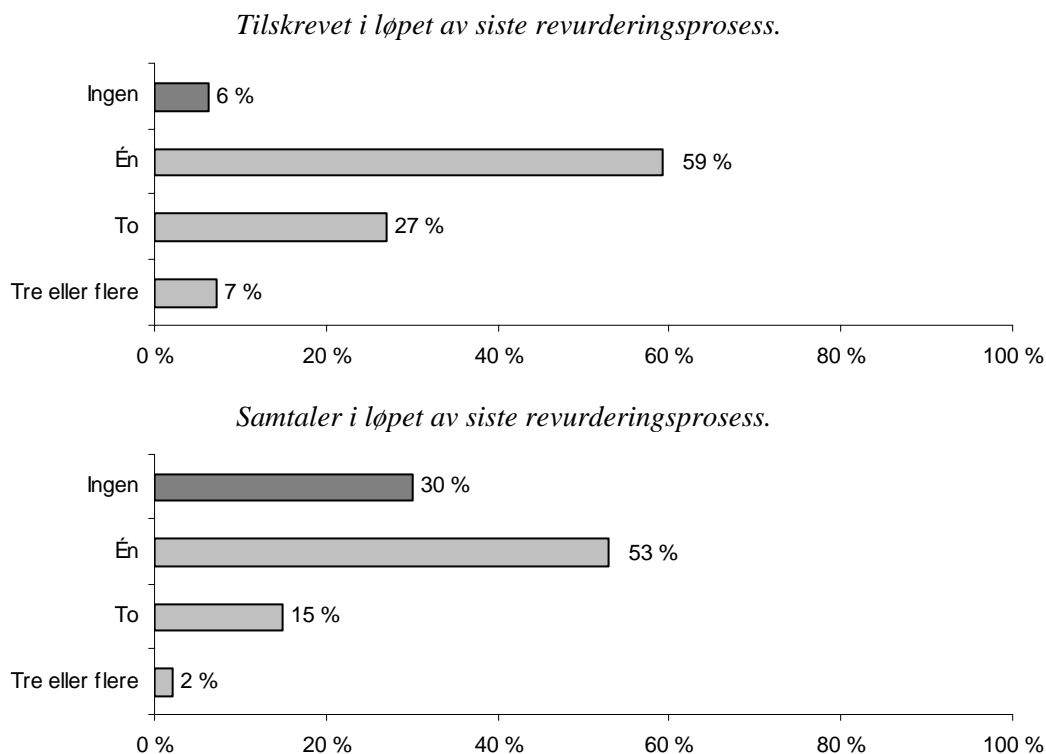
Figur 3.5 *Har trygdekontoret rutiner for hvor ofte tilståelse av grunnstønad skal revurderes? Antall*



Kilde: ECON, spørreundersøkelse

Bare tre av 199 saksbehandlere sier at kontoret ikke følger rutineene, resten følger stort sett opp. Vi har ikke kartlagt hva rutineene ved hvert enkelt kontor består i, men samtaler med et lite utvalg kontorer viser at rutineene varierer fra ganske nitidig oppfølging til noe mer tilfeldig oppfølging. Ved noen kontorer fastsettes datoen for revurdering på det tidspunkt grunnstønad tilstås første gang. Ved andre kontorer fastsettes datoen kun for barn og unge, eller ikke i det hele tatt. Da kan det hende grunnstønaden blir revurdert når medlemmet selv melder inn endringer eller at trygdekontoret får kjennskap til endringer på annen måte. For en del kroniske lidelser blir ikke tilståelsen revurdert på noe tidspunkt. Ved selve revurderingen blir medlemmet kontaktet og bedt om å gjøre rede for eventuelle endringer i tilstanden og stønadsbehovet. De fleste tilskriver stønadmottakeren og noen innkaller til samtale. Se Figur 3.6 nedenfor.

Figur 3.6 *Antall ganger søkerne ble tilskrevet eller hadde samtaler i løpet av utvalgte prosesser. Prosent av saksbehandlere*



Kilde: ECON, spørreundersøkelse

I likhet med de nye kravene og kravene om forhøyet sats (se Tabell 3.2) henter søkerne inn oftere inn all informasjon selv i saker som til slutt blir videreført. Vi har spurt saksbehandlerne som deltok i spørreundersøkelsen om søkerne selv sørget for å hente inn all dokumentasjon for revurderingen i de siste sakene de arbeidet med. Tabell 3.3 nedenfor viser at når det gjelder revurderinger som ble videreført hentet søkerne inn all dokumentasjon i 70 prosent av sakene, mens når det gjelder saker det stønad ble stoppet hentet søkerne inn all dokumentasjon i under halvparten av sakene.

Tabell 3.3 *Saker der søkeren selv hentet inn all dokumentasjon for søknaden. Prosent av saksbehandlerne*

Sakstype	Videreført	Stoppet
Revurdering	70 %	44 %
Gjennomsnitt.	60 %	

Kilde: ECON, spørreundersøkelse

3.2.3 Klager og anker på vedtak

Alle avgjørelser fattet av trygdekontoret kan påklages. Det skjer i første omgang ved at søkeren sender en klage til trygdekontoret. Trygdekontoret registrerer klagen og sender søkeren en orientering om saksbehandlingstid, normalt skal det være maksimalt seks måneder. Dersom det har kommet inn nye opplysninger skal de vurderes og vektlegges av trygdekontoret. Trygdekontoret kan omgjøre vedtaket. Dersom det ikke har kommet inn nye opplysninger sender trygdekontoret saken videre til klage- og ankeenheten i fylket.

Fylket behandler da saken på nytt og omgjør vedtaket trygdekontoret har gjort dersom de mener at kravet er i samsvar med regelverket. Dersom også fylket avslår kravet kan søkeren ta saken inn for trygderetten. Avgjørelser i trygderetten kan få prinsipiell betydning for andre saker av samme karakter.

Dersom vedtaket heller ikke blir omgjort i trygderetten kan søkerne ta saken inn i det ordinære rettsapparatet. Se Figur 3.1 nedenfor for en enkelt oversikt over klage- og ankeinstansene.

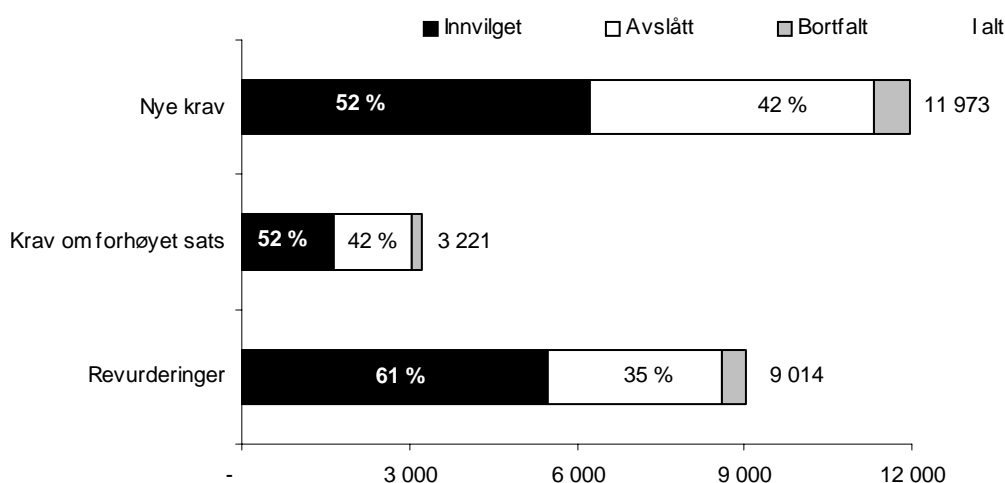
Figur 3.7 Klage- og ankeforløp



3.3 Antall saker

I 2004 behandlet trygdekontorene ca 12.000 nye krav, vel 3.000 krav om høyere sats og revurderte ca 9.000 tilståelser. Noen saker faller bort underveis i saksbehandlingen. Det gjelder blant annet saker som trekkes av søkeren eller henlegges på grunn av feilregistrering i saksbehandlingsrutinene. Figur 3.8 nedenfor viser antall tilståtte, avslåtte og bortfalte saker innenfor de tre kategoriene, som RTV har registrert i sitt statistikkssystem.

Figur 3.8 Tilståtte og avslåtte grunnstønadsaker. Antall og prosent



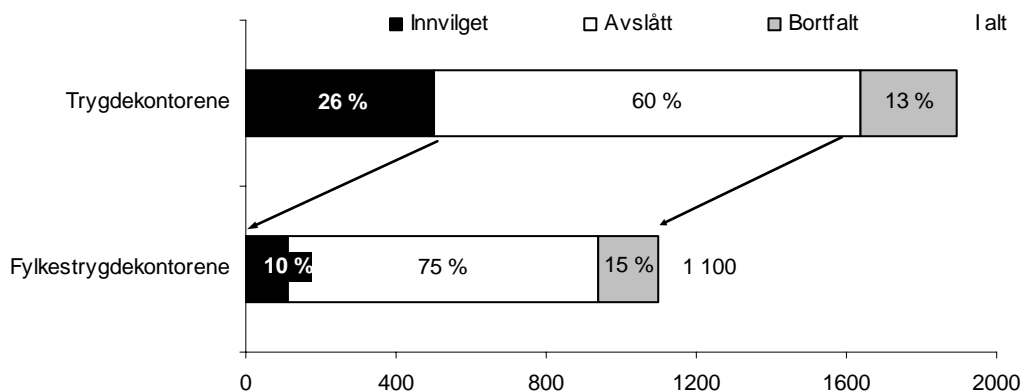
Kilde: RTV

Vel halvparten av de nye kravene ble tilstått, det samme gjelder kravene om forhøyet sats. Når det gjelder revurderingssakene ble fortsatt tilståelse gitt i nesten 2/3 av tilfellene, de fleste andre stoppet. Totalt bortfalt ca 5 prosent av sakene.

I tillegg til de ordinære grunnstønads sakene kommer klage- og ankesakene. I 2004 ble ca 1.900 saker påklaget eller anket. 26 prosent av disse ble tilstått av trygdekontorene etter en ny vurdering. Mens 60 prosent ble sendt videre til fylkenes klage- og ankeinstans fordi trygdekontoret ikke fant at det var grunnlag for å omgjøre vedtaket. Av de 1.100 ankene fylkestygdekontoret behandlet ble 10 prosent tilstått og 75 prosent avslått.

Figur 3.9 nedenfor viser antall tilståtte, avslåtte og bortfalte ankesaker på trygdekontorene og på fylkestrygdekontorene. Pilene i figuren angir at alle klagen som trygdekontoret ikke kunne tilstå fordi nye opplysninger var kommet til i saken ble sendt videre til fylkestrygdekontoret.

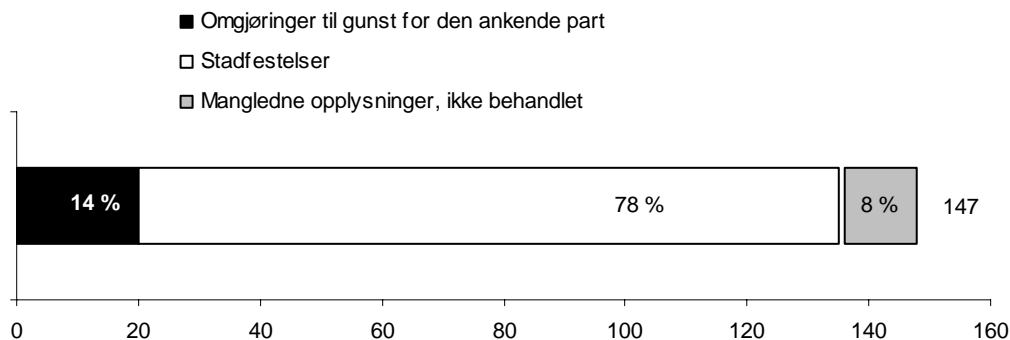
Figur 3.9 Ankesaker. Trygdekontorene/fylkestrygdekontorene. Antall og prosent



Kilde: RTV

En del av sakene som avslås av fylkenes klage og ankeinstans ankes videre til trygderetten. I 2004 ble 147 grunnstønadsaker anket til trygderetten. 20 av disse ble omgjort til gunst for den ankende part, så de aller fleste avgjørelsene som fylkestrygdekontorene gjorde ble stadfestet. Se Figur 3.10 nedenfor.

Figur 3.10 Ankesaker. Trygderetten. Antall og prosent



Kilde: RTV

Andelen krav som blir avslått er høy i alle ledd, både på trygdekontorene og i klage- og ankeinstansene. Avslagsprosenten på trygdekontorene varierer i tillegg en god del mellom fylkene. Tabell 3.4 nedenfor viser andelen nye krav, krav om økt sats og revurderinger som er innvilget i de forskjellige fylkene. Selv om vi ser at det blir innvilget relativt få saker i alle de tre kategoriene i Finnmark, Oslo og Nord-Trøndelag og relativt mange saker i alle tre kategorier i Sogn og Fjordane og Rogaland, er det ikke mulig å se at noen fylker er ”snillere” enn andre.

Tabell 3.4 Innvilget, i prosent av totalt antall saker

Nye krav	%	Krav om økt sats	%	Revurderinger	%
Finnmark	43	Aust-Agder	37	Telemark	51
Oppland	43	Oslo	38	Oslo	57
Nord-Trøndelag	44	Finnmark	40	Troms	57
Troms	46	Hordaland	44	Finnmark	58
Oslo	47	Buskerud	44	Nord-Trøndelag	58
Nordland	48	Oppland	45	Buskerud	59
Hordaland	49	Vest-Agder	45	Nordland	59
Vestfold	51	Hedmark	48	Møre og Romsdal	59
Aust-Agder	51	Telemark	51	Sør-Trøndelag	59
Buskerud	53	Sør-Trøndelag	53	Aust-Agder	59
Østfold	54	Møre og Romsdal	55	Vestfold	60
Telemark	55	Akershus	57	Akershus	60
Møre og Romsdal	55	Nordland	61	Hordaland	62
Vest-Agder	56	Vestfold	62	Hedmark	62
Sør-Trøndelag	56	Troms	64	Østfold	63
Hedmark	56	Østfold	64	Rogaland	64
Rogaland	57	Sogn og Fjordane	68	Oppland	64
Akershus	59	Rogaland	69	Sogn og Fjordane	67
Sogn og Fjordane	70			Vest-Agder	73
Hele landet	52	Hele landet	52	Hele landet	61

Kilde: RTV

Den høye avslagsprosenten i klage- og ankeinstansene er først og fremst et tegn på at trygdekontorene har vurdert saken riktig. For å forstå hvorfor så mange saker avslås på trygdekontorene har vi snakket med trygdesjefer på saksbehandlere på 10 trygdekontor i de fem fylkene med høyest avslagsprosent. Det vil si Finnmark, Oppland, Nord-Trøndelag, Troms og Oslo. Disse samtaler har ikke avslørt at regelverket, informasjonen om ordningen eller saksbehandlingen svikter på klart definerte områder. Flere av de vi har snakket med sier enten at de er usikre på årsakene eller at årsakene er sammensatte. Men følgende årsaker kan nevnes:

Det er mye uvitenhet i befolkningen om grunnstønadsordningen. Det tar for eksempel tid før innstramninger i regelverket når ut til befolkningen og mange saker avslås som følge av at regelverket blir strengere. En del fremsetter krav om støtte fordi de kjenner noen som får grunnstønad og mener at de selv tilfredsstiller de samme kriteriene. Eller de fremsetter krav om stønad til varer og tjenester som ikke dekkes av ordningen. For å hindre uberettigede krav er en del av trygdekontorenes mål å avholde informasjonssamtaler før et krav fremsettes. Av spørreundersøkelsen ser vi at det er avholdt langt flere samtaler med søkeren i de sakene der kravet ble godkjent enn i de sakene der kravet ble avslått. Det tyder på at slike samtaler kan hindre uberettigede søknader.

Tabell 3.5 *Andel av saker der det ikke ble avholdt samtale med søkeren*

<i>Sakstype</i>	<i>Godkjent/videreført</i>	<i>Avslått/stoppet</i>
<i>Krav om grunnstønad</i>	16 %	27 %
<i>Revurdering</i>	17 %	26 %
<i>Krav om høyere sats</i>	28 %	33 %
<i>Gjennomsnitt. Alle saker</i>	24 %	

Kilde: ECON, spørreundersøkelse.

Det er dessuten en del krav som mangler dokumentasjon. Tabell 3.2 og Tabell 3.3 ovenfor viser for eksempel at krav oftere blir avslått der søkeren selv ikke innhenter dokumentasjon. Det er antagelig en indikasjon på at det finnes lite dokumentasjonen eller at den er vanskelig å få frem. Til slutt er det en del søkere som ikke når opp til den laveste satsen. Generelt er det enkelt å søke og mange ”prøver seg” for å se om de kan få støtte.

3.4 Administrative kostnader

Hovedformålet med spørreundersøkelsen rettet mot saksbehandlere i trygdeetaten var å kartlegge den administrative ressursbruken ved å behandle søknader om grunnstønad. For å kartlegge hvor mye ressurser som går med til å behandle søknader om grunnstønad ba vi saksbehandlerne tenke på de siste sakene de behandlet innenfor følgende kategorier:

A-B Krav om grunnstønad som ble **godkjent** og **avslått**

C-D Krav om høyere sats som ble **godkjent** og **avslått**

E-F Revurdering der tilståelse ble **videreført** og der tilståelse ble **stoppet**.

Vi stilte så spørsmål om

- Hvilken instans endelig vedtak ble fattet
- Hvor mange samtaler de hadde med søkeren, hvor mange ganger søkeren ble tilskrevet og om søkeren selv hentet inn all dokumentasjon for søknaden
- Hvor mange timer saksbehandleren og kollegaene brukte på søknaden.

Til slutt ba vi saksbehandleren ta stilling til påstander om:

- Utgiftskategorier i grunnstønadsordningen
- Dokumentasjonskrav og fleksibilitet i ordningen, samt bruk av skjønn
- Sentralisering vs desentralisering
- Trygdemedlemmenes rettigheter og bruk av rettigheter.

3.4.1 Saksbehandlingstid

Saksbehandlerne som har deltatt i spørreundersøkelsen bruker (sammen med sine kollegaer) i gjennomsnitt 2 til 3 timer på å behandle nye krav om grunnstønad og krav om høyere sats og på å revurdere tilståelser. Tabell 3.6 nedenfor viser hvor mye tid saksbehandlerne i gjennomsnitt brukte på de siste sakene i de tre kategoriene som hhv ble godkjent og avslått.

Tabell 3.6 *Bruk av tid på å behandle grunnstønad. 2004*

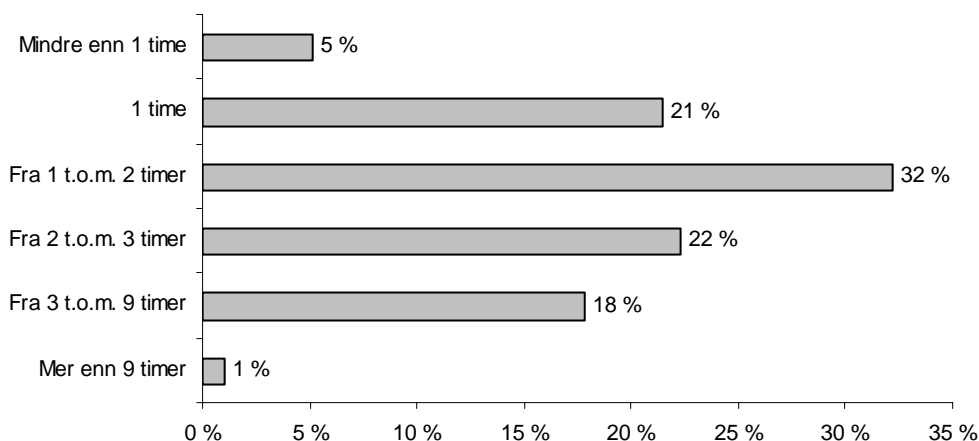
Sakstype	Gjennomsnittlig tidsbruk		
	Saksbehandler	Andre	Totalt
Krav om grunnstønad som ble godkjent .	2 t 46 min	22 min	3 t 8 min
Krav om grunnstønad som ble avslått .	3 t 13 min	20 min	3 t 34 min
Krav om <i>høyere</i> sats som ble godkjent .	2 t 47 min	24 min	3 t 12 min
Krav om <i>høyere</i> sats som ble avslått .	2 t 59 min	27 min	3 t 26 min
Revurdering der tilståelse ble videreført .	3 t 0 min	12 min	3 t 12 min
Revurdering der tilståelse ble stoppet .	2 t 6 min	12 min	2 t 18 min
Gjennomsnitt. Alle saker	2 t 38 min	19 min	2 t 57 min

Kilde: ECON, spørreundersøkelse

Gjennomsnittene er gjengitt på minuttet, men det er likevel usikkerhet knyttet til resultatene. Først og fremst fordi saksbehandlerne har fylt ut skjemaene etter hukommelsen og ikke registrert tidsbruken. Det er kun revurderingene som vi tror skiller seg ut med noe kortere tidsbruk. For de andre sakene er forskjellene så små at de trolig skyldes tilfeldigheter.

Saksbehandlerne bruker 2 til 3 timer på mange saker, men en god del brukes det kun en time på og noen brukes det mer enn 3 timer på. Fire av kravene saksbehandlerne har rapportert om brukte de mellom 40 og 50 timer på. Figur 3.11 nedenfor viser variasjonen i tidsbruken på de seks sakstypene.

Figur 3.11 *Tid bruk på saksbehandling. Antall saker*



Kilde: ECON, spørreundersøkelse

Som nevnt i metodekapittelet er utvalget av saksbehandlere som har besvart spørreundersøkelsen stratifisert etter trygdekontor. Gjennomsnittene som er gjengitt i Tabell 3.6 ovenfor er rene gjennomsnitt, i den forstand at vi ikke har tatt hensyn til stratifiseringen. Vi mener det gir et godt uttrykk for de sanne gjennomsnittene. Når vi sammenligner det rene gjennomsnittet i rad 1 i Tabell 3.6 med et gjennomsnitt der svarene fra hvert fylke er vektet med antall krav om grunnstønad, finner vi at gjennomsnittene kun varierer med et par minutter, jf Tabell 3.7. Vi bruker derfor de rene gjennomsnittene i de videre beregningene.

Tabell 3.7 *Bruk av tid på å behandle grunnstønad. 2004*

<i>Sakstype</i>	<i>Gjennomsnittlig tidsbruk Saksbehandler</i>
<i>Krav om grunnstønad som ble godkjent. Uvektet</i>	2 t 46 min
<i>Krav om grunnstønad som ble godkjent. Vektet</i>	2 t 45 min

Kilde: ECON, spørreundersøkelse

3.4.2 Personalkostander

Vi anslår at trygdekontorene bruker om lag 49 årsverk pr år for å behandle grunnstønadssaker. Gitt at et årsverk i trygdeetaten koster ca 390.000 kroner, koster det staten ca 19 millioner kroner i personalkostnader å administrere grunnstønadsordningen. Grunnlaget for regnestykket er satt opp i Tabell 3.8 og forklart nærmere nedenfor.

Tabell 3.8 *Tidsbruk og kostnader. Grunnstønadsbehandling. 2004*

<i>Sakstype</i>	<i>Gjennomsnittlig antall timer</i>	<i>Antall saker 2004</i>	<i>Tid totalt</i>
<i>Krav om grunnstønad som ble godkjent.</i>	3 t 8 min	6 618	20 764
<i>Krav om grunnstønad som ble avslått.</i>	3 t 34 min	5 355	19 074
<i>Krav om høyere sats som ble godkjent.</i>	3 t 12 min	1 767	5 641
<i>Krav om høyere sats som ble avslått.</i>	3 t 26 min	1 454	4 982
<i>Revurdering der tilståelse ble videreført.</i>	2 t 12 min	5 728	12 618
<i>Revurdering der tilståelse ble stoppet.</i>	2 t 18 min	3 286	7 585
<i>Klagesaker (antatt lik gjennomsnittet)</i>	2 t 57 min	2 991	8 823
<i>Gjennomsnitt. Alle saker</i>	2 t 57 min	24 208	80 335
	<i>7 timer pr dag</i>	Dagsverk	11 476
	<i>5 dager pr uke</i>	Ukeverk	2 295
	<i>47 uker pr år</i>	Årsverk	49
	Personalkostnader for staten:	18,9 millioner kroner	

Kilde: ECON, spørreundersøkelse

I følge det Tekniske Beregningsutvalget for inntektsoppgjørene hadde statsansatte med inntil 4 års universitets- eller høyskoleutdanning i 2004 en gjennomsnittlig årslønn på 340.200 kr. De direkte kostnadene for staten inkluderer i tillegg arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent. Totalkostnaden blir da 388 168 kr pr årsverk. I sum for de 49 årsverkene blir det 18,9 millioner kroner totalt.

Det kan argumenteres for at den reelle kostnaden for staten er lavere. Arbeidsgiveravgiften på 14,1 prosent kommer tilbake til staten. Det samme gjør en del av skatten de trygdeansatte betaler. På den andre siden vil det være midlertidige kostnader for staten forbundet med å redusere staben med 40 årsverk. Så det er naturlig å regne på statens lønnskostnader på samme måte som vi ville regnet på lønnskostnadene for en privat bedrift.

3.4.3 Andre kostnader

Det påløper også andre kostnader enn de direkte kostnadene staten har med å behandle krav om grunnstønad. Det er

- administrasjons- og kapitalkostnader på trygdekontorene,
- kostnader forbundet med ankebehandling i trygderetten og det ordinære rettsvesenet,
- kostnader RTV har med å forvalte grunnstønadsordningen.

Med administrasjonskostnader mener vi de personellressursene som kreves for å opprettholde produksjonen i en virksomhet, det vil si lederressurser, lønnings-tjeneste, personalkontor, IT-avdeling med mer. Kapitalkostnadene omfatter blant annet husleiekostnader og kostnader forbundet med å opprettholde infrastruktur som datasystemer og lignende. Dersom vi anslår en gjennomsnittlig administrasjons- og kapitalkostnad pr årsverk på 200.000 kroner blir totalsummen ca **9,7 millioner kroner**.

Trygderetten har ingen undersøkelser som viser hvor mye resurser som går med til å behandle grunnstønadssaker. De har imidlertid beregnet hva hver sak koster i gjennomsnitt, uavhengig av saksområde. Tallet for 2004 viser at hver ankesak koster i snitt ca. 8.300 kr. Med 147 grunnstønadssaker i 2004 blir det ca **1,22 millioner kroner**.

RTV registrerer ikke hvor mye resurser som medgår til å forvalte grunnstønadsordningen. Men etter det vi har fått opplyst er det fire personer som arbeider med ordningen, i tillegg til at det går med en del resurser i IT-avdelingen og i administrasjonen ellers. De fire personene bruker imidlertid ikke all sin tid til grunnstønadsordningen. Ressursbruken svinger blant annet i takt budsjettprosessene og med departementets fokusering på området. Etter de opplysningene vi har fått anslår vi at det medgår ca 1,5 årsverk i RTV. Dersom vi bruker den samme satsen for årsverks-, administrasjons- og kapitalkostnaden for RTV som vi har brukt på saksbehandlerne koster forvaltningen i RTV ca **880.000 kroner**.

Totalt anslår vi at forvaltningen av grunnstønadsordningen koster ca **30,8 millioner kroner**.

3.5 Hyppigere revurderinger?

Vi mener tilståelse av grunnstønad bør revurderes oftere og mer systematisk. Som vi har gjort rede for i de foregående avsnittene revurderte trygdeetaten ca 9.000 tilståelser i 2004. Det vil si at ca 7 prosent av de 134.000 grunnstønadmottakerne fikk sine saker revurdert. Utfallet av 35 prosent av revurderingssakene var at grunnstønaden ble stoppet.

Dersom man revurderte sakene oftere og mer systematisk ville denne nok denne andelen gå ned, men bare 84 prosent av trygdekontorene har rutiner for revurdering av saker, og varierer fra ganske nitidig til mer tilfeldig oppfølging. Det er derfor trolig en god del å vinne på å revurdere oftere.

Argumentet mot å revurdere saker oftere er at det krever mer administrasjon både av trygdeetaten og av grunnstønadmottakerne. Vi har anslått at saksbehandlingen

av alle grunnstønadssaker koster ca 31 millioner kroner i året, det vil si ca 860 kr per revurderingssak. Kostnaden per revurderte sak som stoppes er da ca 2.470 kroner. For stønadmottakerne krever det både tid, overskudd og ordenssans å samle på kvitteringer og dokumentere ekstraavgifter.

Hvor ofte sakene skal revurderes må bestemmes ut i fra en avveining mellom hensynet til å dekke merutgiftene mest mulig eksakt og hensynet til å administrasjonskostnadene. Dersom alle de 134.000 sakene revurderes årlig ville det koste ca 114 millioner kroner gitt at hver revurdering kostet 850 kroner. Dersom sakene ble revurdert hvert femte år ville revurderingen totalt koste ca 23 millioner kroner. I tillegg kommer stønadmottakernes ressursbruk.

Vi foreslår at RTV/ASD bruker noe tid å studere revurderingspraksisen ved hvert enkelt kontor og sammenholder dette med andelen revurderte saker som stoppes. Videre foreslår vi at det utvikles nærmere retningslinjer for trygdekontorene basert på det som i dag ser ut til å være den beste praksisen, eventuelt utvikler nye retningslinjer.

Referanser

Lein, Arne (1998): *Levekår blant mottakere av grunnstønad. Belyst ved intervju og statistikk*. Prosjektrapport etter oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet.

Lein, Arne og Lieungh, Anne (2001): ”...men regnestykkene deres ser ikke slik ut.” *Intervju med grunnstønadsmottakere med betalingsvansker og med representanter for de offentlige etatene som møter dem*. Etat for rådssekretariatet og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver.

Nordlandsforskning (2004): ”Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen) og sentrale transportrelaterte trygdeytelser.” Arbeidsnotat nr 1009/04.

NOU 1999/7 *Flatere skatt*.

Ot.prp. nr. 5 (2002-2003): *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2002)*. Sosialdepartementet.

Ot.prp. nr. 8 (1996-97): *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Oppfølging av Velferdsmeldingen)*. Sosial- og helsedepartementet.

Ot.prp. nr. 6 (1999-2000): *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 1999)*. Sosial- og helsedepartementet.

Ot.prp. nr 8 (1996-97): *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (Oppfølging av Velferdsmeldingen)*. Sosial- og helsedepartementet.

Ot.prp. nr. 64 (2000-2001): *Om lov om endringer i folketrygden*. Sosial- og helsedepartementet.

St.meld. nr. 35 (1994-95): *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet.

VEDLEGG 1:

”Grunnstønad” i Sverige og Danmark

Sverige: Handikappersättning

Den svenske *handikappersättningen* er en kombinasjon av den norske grunnstønad og hjelpestønad. Støtten gis til personer som er syke eller funksjonshemmede og som trenger hjelp for å klare daglige gjøremål, arbeid eller studier eller som har betydelige merkostnader. Man må ha fått funksjonshemmingen før man fyller 65 år og man må ha hatt et slikt støttebehov i minst ett år.

Støtten er henholdsvis 36, 53 eller 69 prosent av *prisbasbeløpet* (tilsvarer den norske Grunnbeløpet i Folketrygden), avhengig av hvilket behov man har eller hvor store merkostnadene er. I 2005 er prisbasbeløpet 39.400 SEK. Støtten varierer dermed fra 14.184 SEK til 27 186 SEK i året.

Noen støttebeløp er faste. Dersom man er blind eller er sterkt synshemmet får man 69 prosent av prisbasbeløpet så lenge man ikke har full sykelønn eller alderspensjon. Om man er døv eller sterkt hørselshemmet får man 36 prosent av prisbasbeløpet. *Handikappersättning* betales ikke til personer som mottar offentlig finansiert pleie i eller utenfor institusjon.

I tillegg til *handikappersättningen* kan det gis støtte gjennom andre målrettede støtteordninger. Den som på grunn av en varig funksjonshemming har store problemer med å forflytte seg på egen hånd eller ved hjelp av offentlig kommunikasjon kan i visse tilfeller ha rett til en egen støtte til kjøp av bil (*bilstöd*). Enkelte funksjonshemninger gir også rett til såkalt *assistansersättning* som er støtte til personlig assistanse. De som har en funksjonshemming som gjør det vanskelig å klare arbeidet eller behøver hjelp for å kunne gå tilbake i jobb, kan få bidrag til kjøp av hjelpemidler eller til tilpasning av arbeidsplassen (*arbetshjälpmedel*).

Danmark: Støtte til hjelpemidler og merudgiftsydelser

Også i Danmark gis det støtte til voksne mellom 18 og 65 år med nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne. Det gis både støtte til hjelpemidler og såkalte merutgiftsydelser.

Hjelpemidlene deles i

1. særlig personlige hjelpemidler som for eksempel bryst- og benproteser, parykker, osv.
2. personlige hjelpemidler, herunder høreapparat, medisiner, osv.
3. tekniske hjelpemidler som f.eks. rullestol og pc, samt
4. boliginnretninger
5. bil.

Merudgiftsydelsene omfatter støtte til dekning av utgifter til for eksempel:

- medisin (hjelp til den del av egenbetalingen av tilskuddsberettiget medisin som ikke dekkes av den danske sykesikringsloven),
- transport i forbindelse med jobb, studier eller fritid,
- handicaprettede kurs,
- hjelp til bekledning og daglige nødvendige gjøremål, og
- innskudd i en (av kommunen) angitt bolig.

Vilkåret for å få dekket sine merutgifter er at det er snakk om en varig nedsatt funksjonsevne som krever at det må settes inn betydelige hjelpeforanstaltninger for å oppnå en tilnærmedesvis normal tilværelse.

For å komme inn under ordningen skal det foreligge sannsynliggjorte merutgifter på minst 500 kroner i måneden eller minst 6.000 kroner årlig. Dette utløser et basisbeløp på 1.500 kroner i måneden. Har man merutgifter utover basisbeløpet, kan ytterligere beløp utbetales i trinn på 500 kroner i måneden (2.000 DKK, 2.500 DKK osv.)

Det er kommunen som avgjør om det skal gis støtte til dekning av nødvendige merutgifter. Avgjørelsen bygger på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Kommunens vurdering skal baseres på en særlig saksbehandlingsmetode som kalles ”Funksjonsevne metoden”. Metoden skal utvikle unike og målrettede løsninger gjennom et samarbeid mellom borger og saksbehandler. Et viktig mål er å sikre aktiv medvirkning fra borgerens side i saksbehandlingen samt å ivareta borgerens rettssikkerhet.

Merudgiftsyttelsen utmåles ut fra størrelsen på en enkelte søkers sannsynliggjorte, nødvendige merutgifter som følge av funksjonsnedsettelsen. Det lages et overslag over de sannsynliggjorte merutgifter, det vil si omfanget av de behov man må regne med i det kommende året og hva dette medfører av merutgifter. Overslaget fastlegges ut fra kjennskapet til nivået generelt for de aktuelle utgifter. Merutgiftene omfatter så vel løpende utgifter som enkeltutgifter.

Kommunene skal behandle en henvendelse om hjelp bredt og ikke bare i forhold til den konkrete hjelp eller støtte det er søkt om. Sosialtjenesten i kommunen plikter å gi råd og veiledning til den enkelte søker og den skal også vurdere om man kan få hjelp og støtte etter andre lover enn sosiallovgivningen.

VEDLEGG 2:

Spørreskjema og følgebrev

Dette vedlegget inneholder en kopi av

- brevet fra ASD til trygdesjefene som ble sendt ut sammen med spørreskjemaet til saksbehandlerne
- brevet fra ECON til trygdesjefene
- brevet fra ASD til saksbehandlerne som var trukket ut til å delta i spørreundersøkelsen.
- brevet fra ECON til saksbehandlerne
- spørreskjemaet.

Vedlegg 1.1 Brev fra ASD til trygdesjefene



Til trygdesjefene

Deres ref

Vår ref
200401227-/GA

Dato
09.05.2005

Evaluering av grunnstønadssystemet

Arbeids- og sosialdepartementet har gitt ECON Analyse A/S i oppdrag å evaluere grunnstønadssystemet. Evalueringen gjelder både formålet med ordningen og forvaltningen av den.

For å kartlegge saksbehandlingsrutiner og administrativ ressursbruk skal ECON Analyse A/S gjennomføre en spørreundersøkelse blant saksbehandlere på utvalgte trygdekontor i Norge. Spørreundersøkelsen gjennomføres i samarbeid med Rikstrygdeverket. Ansatte ved ditt trygdekontor er trukket ut til å være med i denne undersøkelsen.

Vi ber om at spørreskjemaene blir distribuert til saksbehandlere på ditt kontor i henhold til retningslinjene gitt av ECON Analyse A/S.

Med hilsen

Knut Christophersen (e.f.)
avdelingsdirektør

Georg Hilmar Antonsen
rådgiver

Postadresse
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Einar Gerhardsens plass 3

Telefon
22 24 90 90
Org no.
983 887 457

Velferdspolitisk avdeling
Telefaks
22 24 27 68

Saksbehandler
Georg Hilmar Antonsen
22248568

Vedlegg 1.2. Brev fra ECON til trygdesjefene

Til trygdesjefen

Oslo, 13. mai 2005

Spørreundersøkelse om grunnstønadsordningen

Arbeids- og sosialdepartementet har gitt ECON Analyse i oppdrag å evaluere grunnstønadsordningen. Evalueringen dreier seg om utformingen og forvaltningen av ordningen. For å kartlegge saksbehandlingsrutiner og administrativ ressursbruk gjennomfører vi en spørreundersøkelse blant ca. 250 saksbehandlere på de trygdekontorene som behandler søknader om grunnstønad.

Vi håper du kan hjelpe oss med å dele ut det vedlagte spørreskjemaet til en saksbehandler som behandler grunnstønadssøknader, og at du stiller deg positiv til at han eller hun bruker noe tid på utfyllingen. Svarfristen som er angitt i skjemaene er onsdag 1. juni. Vi håper derfor at du kan overlevere skjemaet så raskt som mulig slik at saksbehandleren som skal fylle ut skjemaet har god nok tid.

Dersom det er flere ansatte som behandler grunnstønadssøknader skal du gi skjemaet til en person som har vært ansatt i minst et halvt år og hvis fornavn kommer først i alfabetet. Hvis det for eksempel er tre ansatte som behandler grunnstønadssøknader og de heter Bjørg, Ivar og Trine, så er det Bjørg som skal ha spørreskjemaet.

Løpenummeret i skjemaet skal kun brukes til å holde oversikt over innkomne skjema. Ingen resultater fra enkeltrygdekontor vil bli publisert og spørreundersøkelsen er anonym. Saksbehandlerne skal fylle ut skjemaene på egen hånd. Faktaspørsmålene kan de innhente informasjon om hos ledelsen eller andre.

Har du spørsmål angående undersøkelsen eller skjemaet kan du ta kontakt med meg på telefon 93 22 96 17 eller på e-post ire@econ.no, eller min kollega Ragnhild Røhme Fjærtøft på telefon 98 26 39 78 eller på e-post rrf@econ.no.

Vi takker på forhånd for din medvirkning.

Med hilsen



Lisa Kristine Reiakvam,
Prosjektleder i ECON.

OSLO
Biskop Gunnerus' gate 14A
PO Box 5, N-0051 Oslo
Tel.: +47 45 40 50 00
Fax: +47 22 42 00 40
Enterprise No. NO 950416000

STAVANGER
Kirkegaten 3
4006 Stavanger
Tel.: +47 45 40 50 00

STOCKHOLM
Klarabergsviadukten 50D,
SE-111 64 Stockholm
Tel.: +46 8 058 8120
Fax: +46 8 058 8139
Enterprise No. SE 956481-0011

KØBENHAVN
Narsensgade 10, 6. sal
DK-1358 Copenhagen K
Tel.: +45 33 91 40 45
Fax: +45 33 91 40 46
cv. nr. 26387265

PARIS
18, rue de la Perle
FR-75003 Paris
Tel.: +331 4651 9720
Fax: +331 4657 4439
Sivst. 382050 684 00040

Vedlegg 1.3 Brev fra ASD til saksbehandlerne



Til ansatte i trygdeetaten
som er trukket ut til å være
med i anonym spørreundersøkelse

Deres ref

Vår ref
200401227-/GA

Dato
09.05.2005

Evaluering av grunnstønsordningen

Arbeids- og sosialdepartementet har gitt ECON Analyse A/S i oppdrag å evaluere grunnstønsordningen. Evalueringen gjelder både formålet med ordningen og forvaltningen av den.

For å kartlegge saksbehandlingsrutiner og administrativ ressursbruk skal ECON Analyse A/S gjennomføre en spørreundersøkelse blant saksbehandlere ved utvalgte trygdekontor i Norge. Spørreundersøkelsen gjennomføres i samarbeid med Rikstrygdeverket.

Du er trukket ut til å delta i en anonym spørreundersøkelse om forvaltningen og utformingen av ordningen. Vi ber om at du fyller ut spørreskjemaet.

ECON Analyse A/S gir nærmere informasjon om utfylling av spørreundersøkelsen i vedlagte brev.

Med hilsen

Knut Christophersen (e.f.)
avdelingsdirektør

Georg Hilmar Antonsen
rådgiver

Vedlegg

Postadresse
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Einar Gerhardsens plass 3

Telefon
22 24 90 90
Org no.
983 887 457

Velferdspolitisk avdeling
Telefaks
22 24 27 68

Saksbehandler
Georg Hilmar Antonsen
22248568

Vedlegg 1.4 Brev fra ECON til saksbehandlerne

Til et utvalg saksbehandlere i trygdeetaten

Oslo, 13. mai 2005

Spørreundersøkelse om grunnstønsordningen

Du er trukket ut blant ca 250 saksbehandlere i trygdeetaten til å delta i en anonym spørreundersøkelse om forvaltningen og utformingen av grunnstønsordningen. Spørreundersøkelsen er del av en pågående evaluering av grunnstønsordningen som ECON Analyse utfører på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet og i samarbeid med RTV. Vi håper du kan ta deg tid til å fylle ut skjemaet.

Anonymitet: Du er sikret full anonymitet. Bare ansatte i ECON får se de utfylte spørreskjemaene, og alle våre ansatte er underlagt taushetsplikt. Hverken departementet, RTV noen på ditt trygdekontor, eller andre vil få kjennskap til det du svarer. Skjemaet skal ikke påføres navn. Løpenummeret på spørreskjemaet skal brukes til å holde oversikt over fordelingen av innkomne svar.

Veiledning: Du har fått spørreskjemaet utdelt av trygdesjefen. Av praktiske årsaker måtte vi gå via en overordnet for å få distribuert skjemaene til de riktige saksbehandlerne. Det er først og fremst dine erfaringer i forhold til grunnstønsordningen vi er interessert i. Dersom du ikke har helt oversikt over spørsmålene som gjelder forhold på trygdekontoret så kan du selvfølgelig innhente informasjon om disse spørsmålene hos andre. Ellers skal du fylle ut skjemaet på egen hånd.

Svarfrist: Når du har fylt ut spørreskjemaet skal du returnere det til ECON i den vedlagte svarkonvolutt, innen onsdag 1. juni.

Spørsmål: Har du spørsmål angående undersøkelsen eller skjemaet kan du ta kontakt med meg på telefon 93 22 96 17 eller på e-post lr@econ.no, eller min kollega Ragnhild Røhme Fjærtøft på telefon 98 26 39 78 eller på e-post rrf@econ.no.

Vi håper at du vil svare og takke på forhånd for din medvirkning.

Med hilsen



Lisa Kristine Reiakvam,
Prosjektleder i ECON.

OSLO
Biskop Gurnerus' gate 14A
PO Box 5, N-0051 Oslo
Tel.: +47 45 40 50 00
Fax: +47 22 42 00 40
Enterprisereg. No: NO 980416000

STAVANGER
Aleksander Kjetlandsgt. 2
PO Box 327 Sentrum
N-4002 Stavanger
Tel.: +47 45 40 50 00
Fax: +47 51 53 55 69

STOCKHOLM
Klarabergsviadukten 500,
SE-111 64 Stockholm
Tel.: +46 8 698 8120
Fax: +46 8 698 8139
Enterprisereg. No: SE 556461-0011

KØBENHAVN
Narsæsgade 19, 6. sal
DK-1366 Copenhagen K
Tel.: +45 33 91 40 45
Fax: +45 33 91 40 46
cvr.nr. 26387965

PARIS
18, rue de la Harpe
FR-75003 Paris
Tel.: +331 4461 9720
Fax: +331 4687 4482
Svat: 389950 694 00040

Vedlegg 1.5 Spørreskjema



«Nr» «TK»

Spørreundersøkelse om grunnstønadsordningen

Grunnstønadsordningen er under evaluering. Denne spørreundersøkelsen skal gi informasjon om saksbehandlingsrutinene, administrativ ressursbruk med mer. Alle svar er anonyme.

Skjemaet returneres til ECON innen onsdag 1. juni i vedlagte svarkonvolutt. Har du spørsmål kan du kontakte ECON ved Lisa Kristine Reiakvam, tlf 93 22 96 17 / e-post lre@econ.no, eller Ragnhild Røhme Fjærtøft, tlf 98 26 39 78 / e-post rf@econ.no.

1	Hvilket år er du født?	19
2	Hvor mange år har du arbeidet som saksbehandler på et trygdekontor?	
3	Ca. hvor mange saker behandler du i en gjennomsnittsmåned?	
a)	Antall nye krav om grunnstønad?	
b)	Antall nye krav om høyere sats av grunnstønad?	
c)	Antall revurderinger av grunnstønad som er tildelt?	
d)	Antall nye saker som gjelder andre ordninger enn grunnstønad?	
4	Behandler «TK» trygdekontor søknader om grunnstønad fra mer enn én kommune? (Ja / Nei)	
5	Hvor mange saksbehandlere på «TK» trygdekontor behandler søknader om grunnstønad?	
6	Har «TK» trygdekontor rutiner for hvor ofte tildeling av grunnstønad skal revurderes? (Ja / Nei)	
7	Følges disse rutinene stort sett? (Ja / Nei)	

Vi vil gjerne vite litt om hvor mye ressurser som medgår til å behandle søknader om grunnstønad. Vi vil at du skal tenke på de seks siste sakene du har behandlet innenfor følgende kategorier:

A-B Krav om grunnstønad som ble **godkjent** og **avslått**

C-D Krav om høyere sats som ble **godkjent** og **avslått**

E-F Revurdering der tildeling ble **videreført** og der tildeling ble **stoppet**

A Tenk på det aller siste kravet om grunnstønad som du behandlet og som ble godkjent . Svar på følgende og fyll inn svarene i kolonne I:	I	II
8	I hvilken instans ble endelig vedtak fattet? (Sett ett kryss)	
a)	På «TK» trygdekontor?	
b)	I fylkets klage- og ankeenhets?	
c)	I trygderetten eller det ordinære rettsvesenet?	
9	Hvor mange samtaler hadde du med søkeren i løpet av søknadsprosessen?	
10	Hvor mange ganger ble søkeren tilskrevet i løpet av søknadsprosessen?	
11	Sorget søkeren selv for å hente inn all dokumentasjon for søknaden? (Ja / Nei)	
12	Ca. hvor mange timer brukte du totalt på hele søknadsprosessen?	
13	Ca. hvor mange timer brukte andre på «TK» trygdekontor på hele prosessen?	

B Tenk nå på det **aller siste kravet om grunnstønad** som du behandlet og som **avslått**. Svar på spørsmålene 8- 13 ovenfor og fyll inn svarene i kolonne II:

Flere spørsmål på baksiden av arket.



«Nr» «TK»

C Tenk på det aller siste kravet om <u>høvere sats</u> som du behandlet og som ble <u>godkjent</u> . Svar på følgende og fyll inn svarene i kolonne I:	I	II
14 I hvilken instans ble endelig vedtak fattet? (Sett ett kryss)		
a) På «TK» trygdekontor?		
b) I fylkets klage- og ankeenheter?		
c) I trygderetten eller det ordinære rettsvesenet?		
15 Hvor mange samtaler hadde du med søkeren i løpet av søknadsprosessen?		
16 Hvor mange ganger ble søkeren tilskrevet i løpet av søknadsprosessen?		
17 Sørgte søkeren selv for å hente inn all dokumentasjon for søknaden? (Ja / Nei)		
18 Ca. hvor mange timer brukte du totalt på hele søknadsprosessen?		
19 Ca. hvor mange timer brukte andre på «TK» trygdekontor på hele prosessen?		

D Tenk nå på det **aller siste** kravet om høvere sats som du behandlet og som avslått. Svar på spørsmålene 14-19 ovenfor og fyll inn svarene i kolonne II:

E Tenk på den aller siste <u>revurderingen</u> av grunnstønad som du behandlet og der tildeling ble <u>videreført</u> . Svar på følgende og fyll inn svarene i kolonne I:	I	II
20 I hvilken instans ble endelig vedtak fattet? (Sett ett kryss)		
a) På «TK» trygdekontor?		
b) I fylkets klage- og ankeenheter?		
c) I trygderetten eller det ordinære rettsvesenet?		
21 Hvor mange samtaler hadde du med søkeren i løpet av revurderingsprosessen?		
22 Hvor mange ganger ble søkeren tilskrevet i løpet av revurderingsprosessen?		
23 Sørgte søkeren selv for å hente inn all dokumentasjon? (Ja / Nei)		
24 Ca. hvor mange timer brukte du totalt på hele revurderingsprosessen?		
25 Ca. hvor mange timer brukte andre på «TK» trygdekontor på hele prosessen?		

F Tenk nå på den **aller siste** revurderingen av grunnstønad som du behandlet og der tildeling ble stoppet. Svar på spørsmålene 20-25 ovenfor og fyll inn svarene i kolonne II:

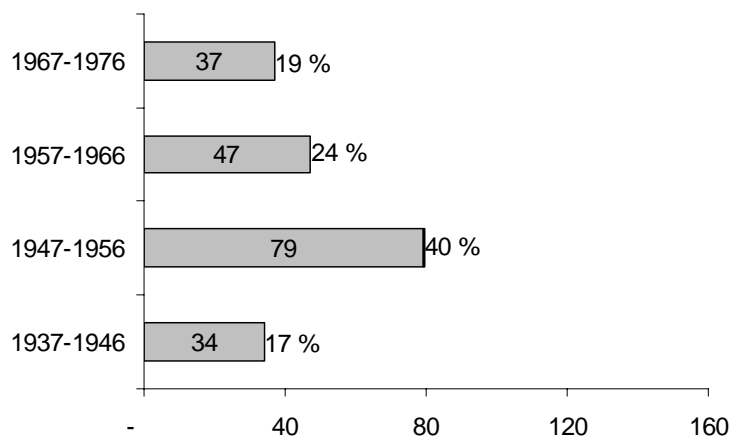
26 Kan du ta stilling til følgende påstander om grunnstønad (GR): (Sett ett kryss ved hvert av utsagnene)	Enig	Delvis enig	Uenig	Vet ikke
a) GR dekker ikke alle nødvendige utgiftstyper.				
b) GR er for lite fleksibel til å møte de behovene søkerne har.				
c) Bostedskontor som ikke selv behandler søknader om GR har for dårlig kompetanse til å informere om ordningen.				
e) Kravene til dokumentasjon av utgifter som skal dekkes av GR er ikke strenge nok.				
f) Mange forsøker å jukse til seg trygdeytelser.				
g) Sentralisering av saksbehandlingen har skapt for stor avstand mellom saksbehandlerne og søkerne.				
h) Skjønnsutøvelse hos saksbehandlerne gir ikke likeverdig behandling over hele landet.				
i) Det trengs et politisk løft for syke og funksjonshemmede.				

Takk for at du tok deg tid til å fylle ut skjemaet.

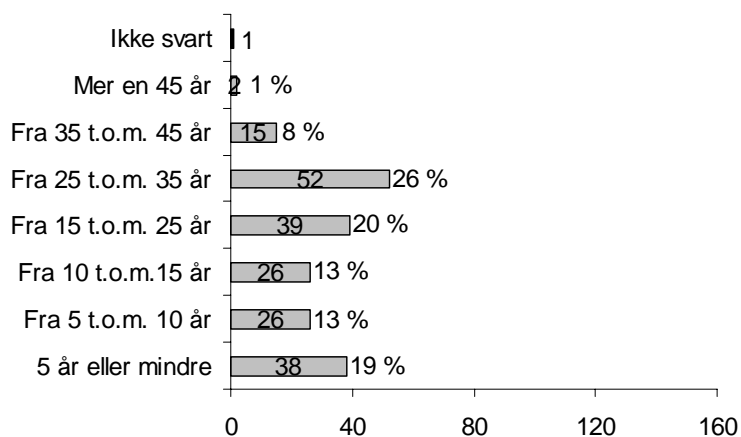
VEDLEGG 3: Svar i spørreundersøkelsen

I dette vedlegget presenterer vi resultatene på hvert spørsmål i spørreundersøkelsen. Alle svarene er talt opp og presentert i frekvensfigurer.

Figur VI.1 Hvilket år er du født?

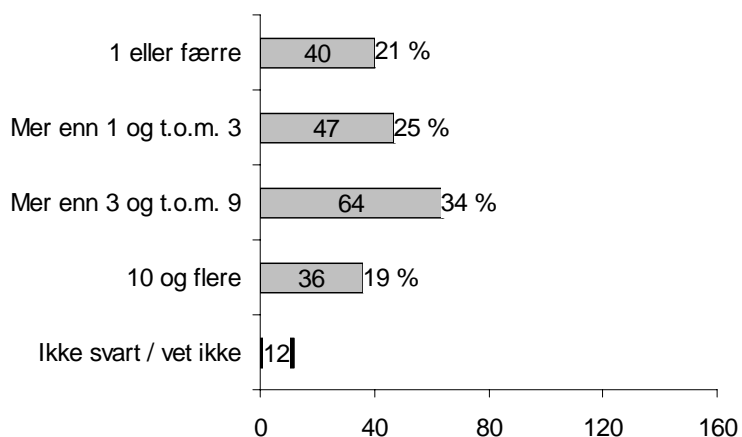


Figur VI.2 Hvor mange år har du arbeidet som saksbehandler på et trygdekontor?

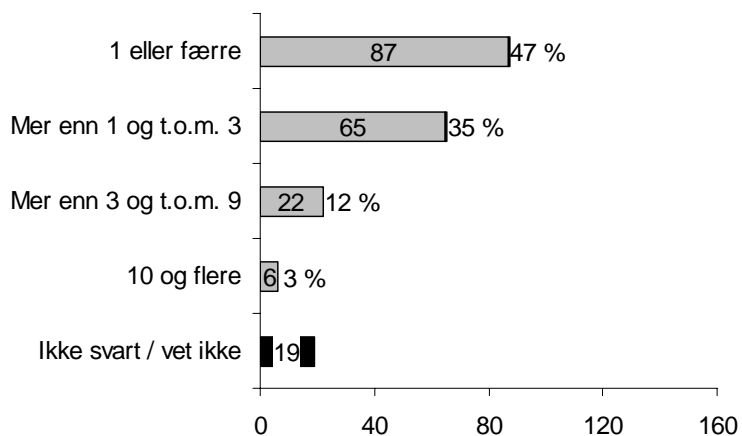


Ca. hvor mange saker behandler du i en gjennomsnittsmåned?

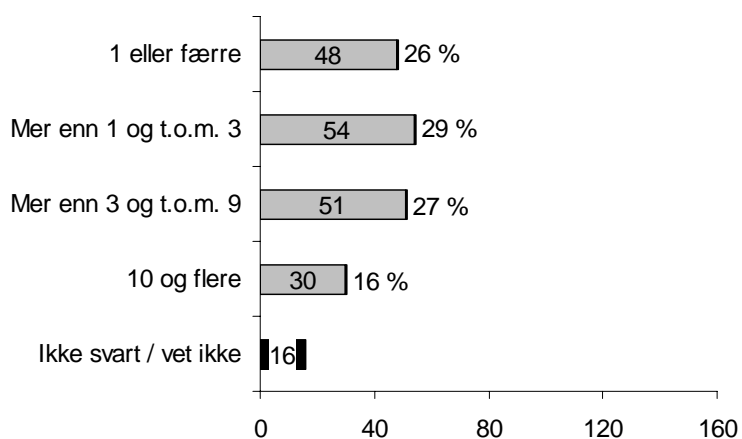
Figur VI.3 a) Antall nye krav om grunnstønad?



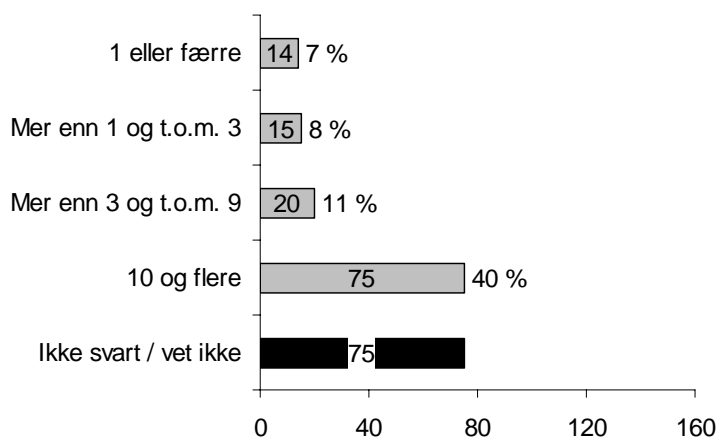
Figur VI.3 b) Antall nye krav om høyere sats av grunnstønad?



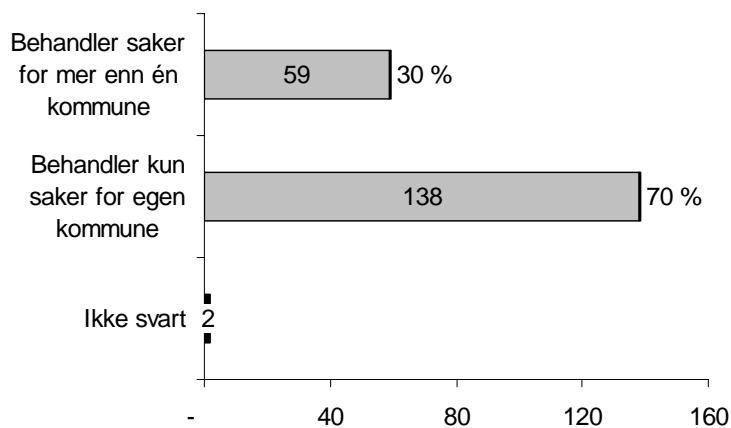
Figur VI.3 c) Antall revurderinger av grunnstønad som er tildelt?



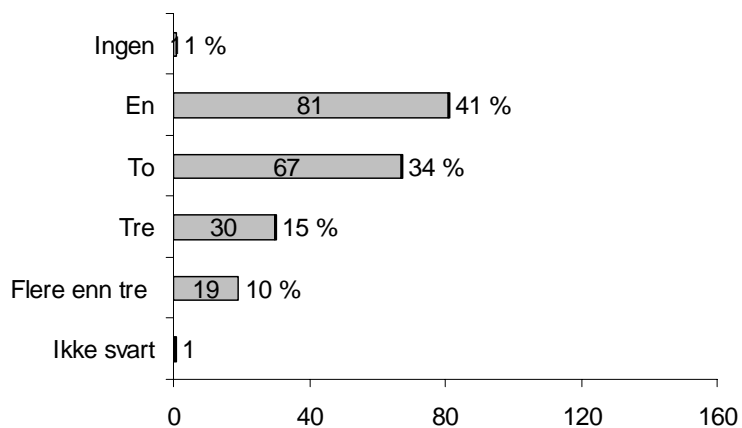
Figur VI.3 d) Antall nye saker som gjelder andre ordninger enn grunnstønad?



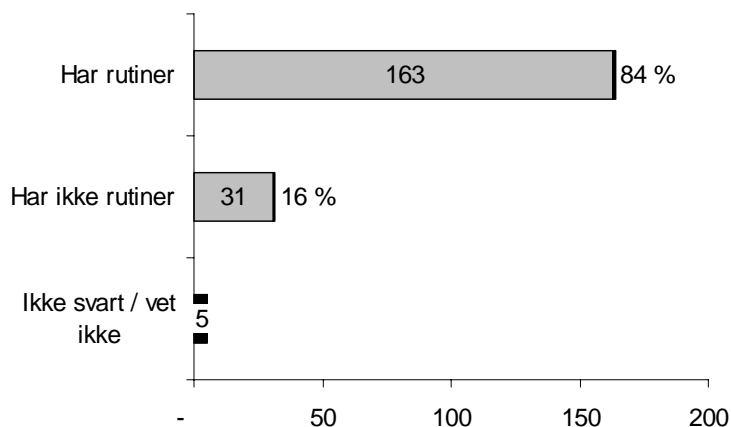
Figur VI.4 Behandler «TK» trygdekontor søknader om grunnstønad fra mer enn én kommune? (Ja / Nei)



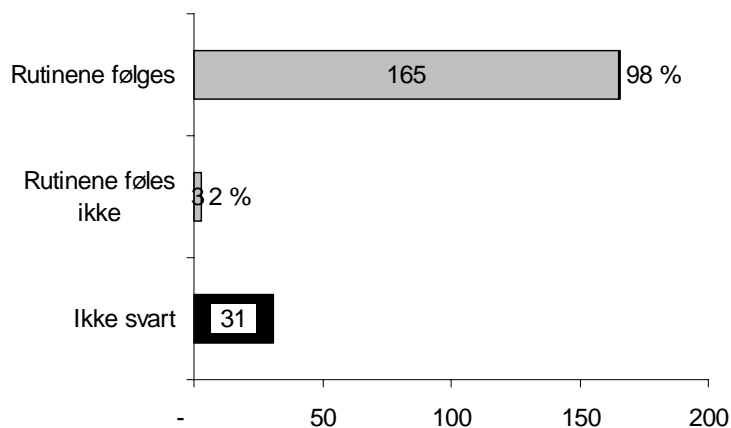
Figur VI.5 Hvor mange saksbehandlere på «TK» trygdekontor behandler søknader om grunnstønad?



Figur VI.6 Har «TK» trygdekontor rutiner for hvor ofte tildeling av grunnstønad skal revurderes? (Ja / Nei)

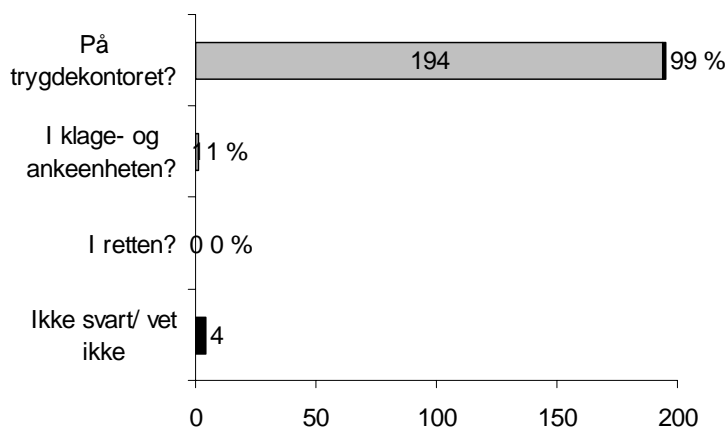


Figur VI.7 Følges disse rutinene stort sett? (Ja / Nei)

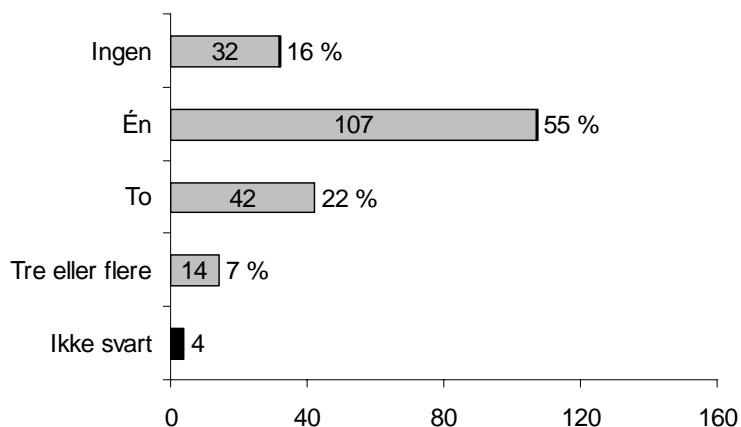


Del A Tenk på det **aller siste** kravet om grunnstønad som du behandlet og som ble godkjent.

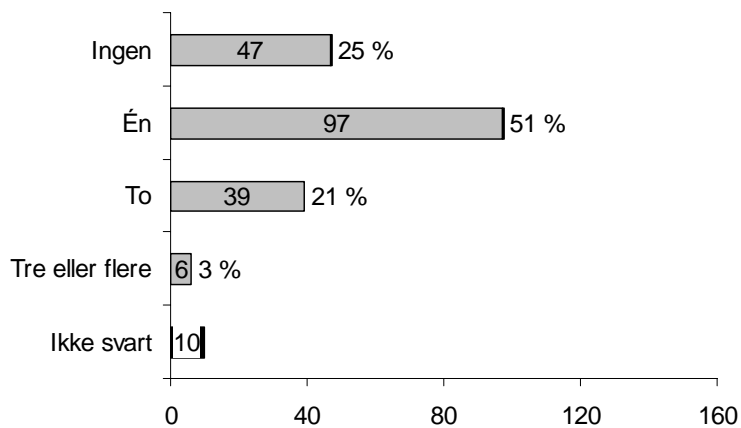
Figur VI.8 I hvilken instans ble endelig vedtak fattet? (Sett ett kryss)



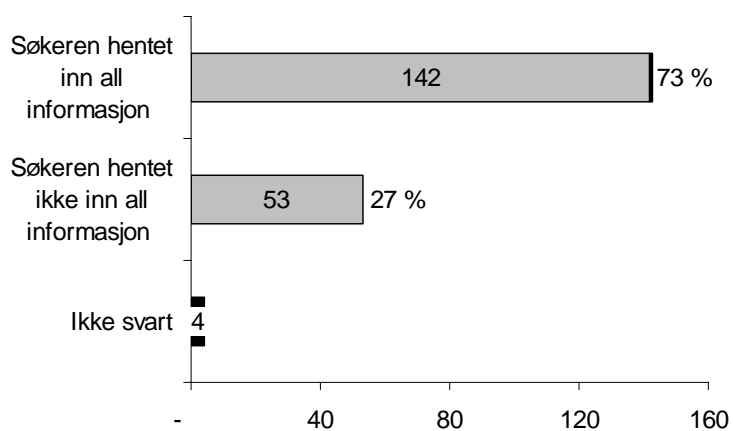
Figur VI.9 *Hvor mange samtaler hadde du med søkeren i løpet av søknadsprosessen?*



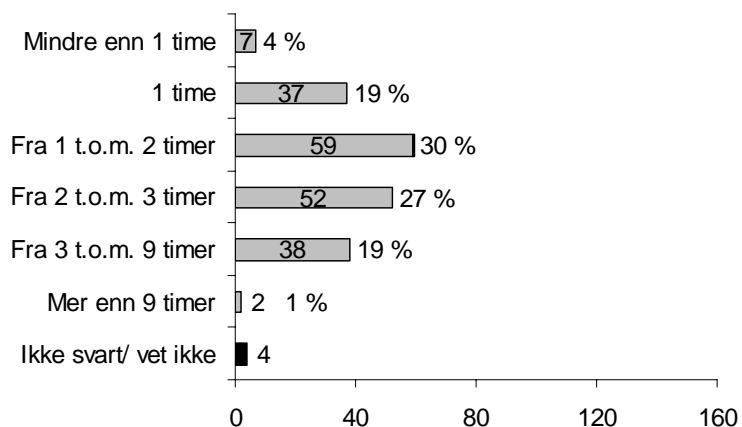
Figur VI.10 *Hvor mange ganger ble søkeren tilskrevet i løpet av søknadsprosessen?*



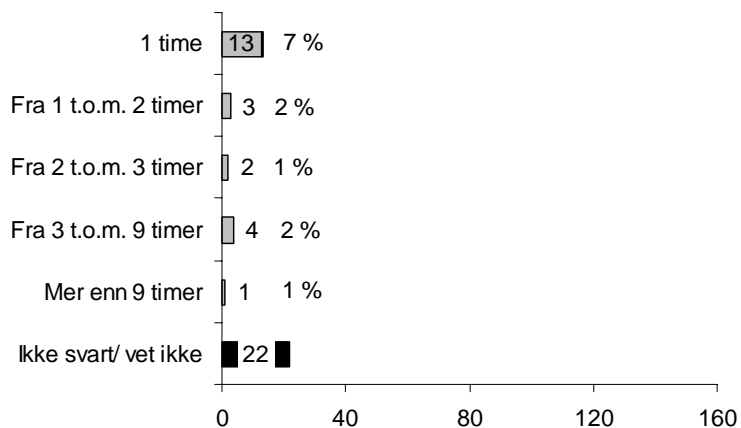
Figur VI.11 *Sørget søkeren selv for å hente inn all dokumentasjon for søknaden? (Ja / Nei)*



Figur VI.12 Ca. hvor mange timer brukte **du** totalt på hele søknadsprosessen?

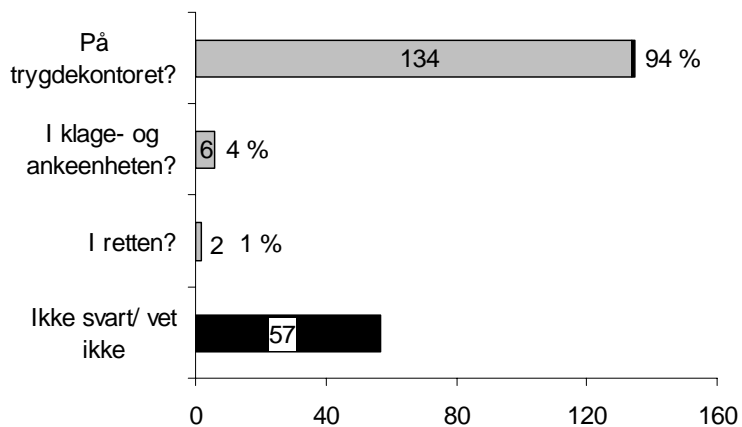


Figur VI.13 Ca. hvor mange timer brukte **andre** på trygdekontor på hele prosessen?

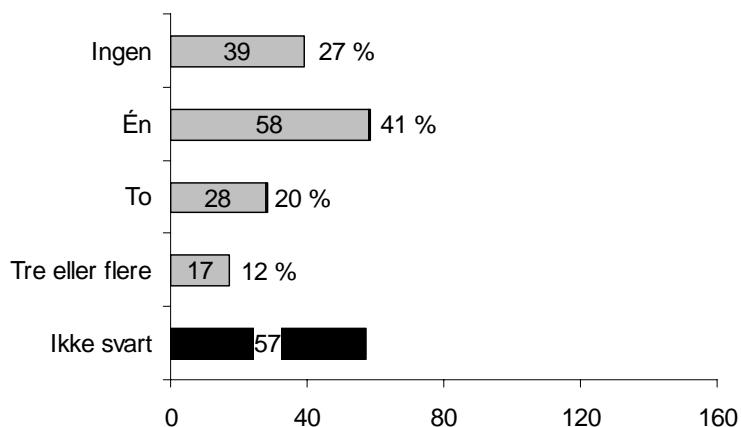


Del B Tenk nå på det **aller siste** kravet om grunnstønad som du behandlet og som avslått.

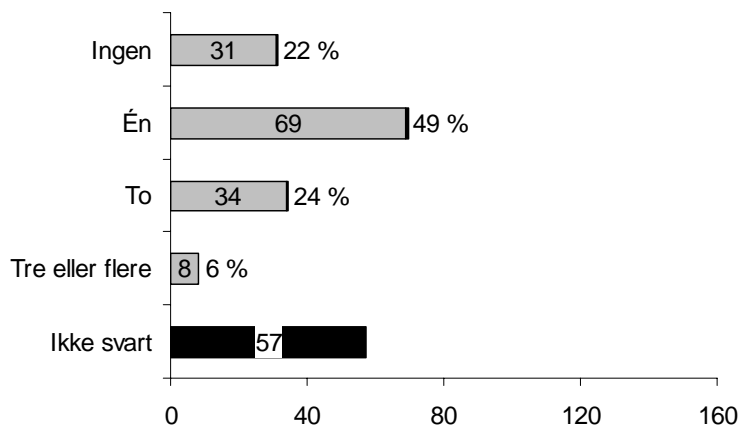
Figur VI.8b I hvilken instans ble endelig vedtak fattet? (Sett ett kryss)



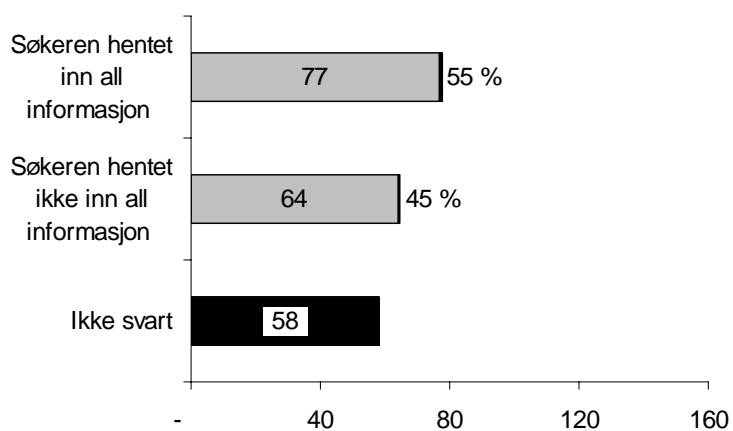
Figur VI.9b *Hvor mange samtaler hadde du med søkeren i løpet av søknadsprosessen?*



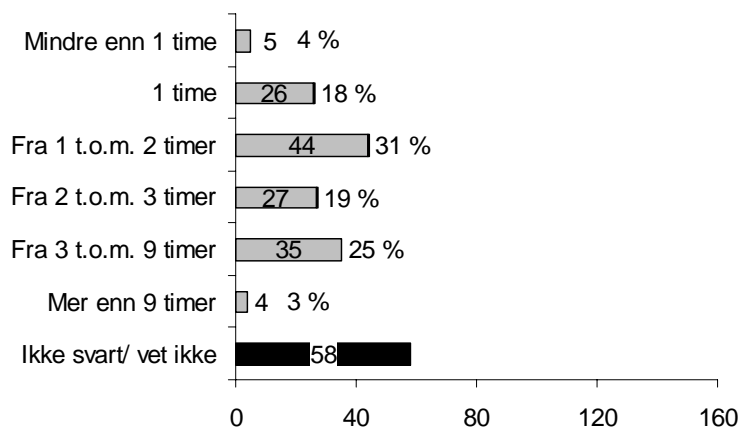
Figur VI.10 *Hvor mange ganger ble søkeren tilskrevet i løpet av søknadsprosessen?*



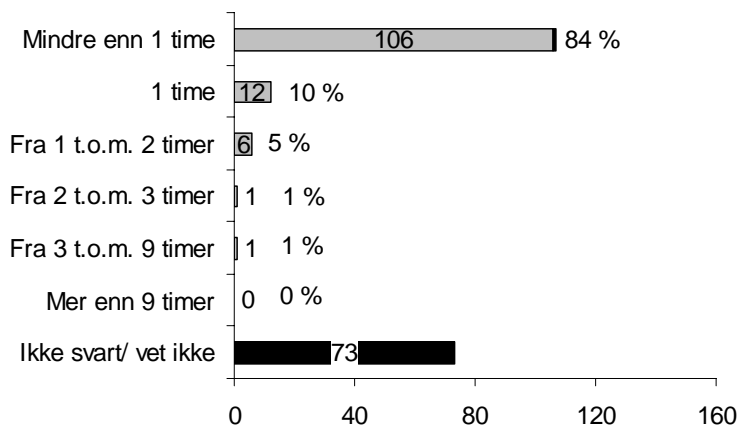
Figur VI.11b *Sørget søkeren selv for å hente inn all dokumentasjon for søknaden? (Ja / Nei)*



Figur VI.12b Ca. hvor mange timer brukte **du** totalt på hele søknadsprosessen?

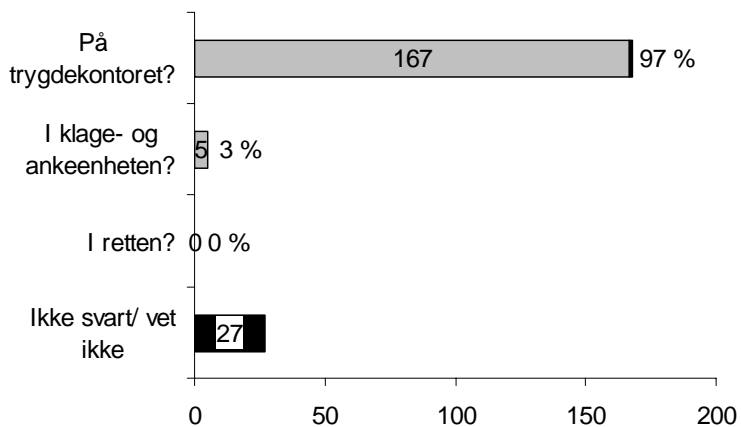


Figur VI.13b Ca. hvor mange timer brukte **andre** på trygdekontor på hele prosessen?

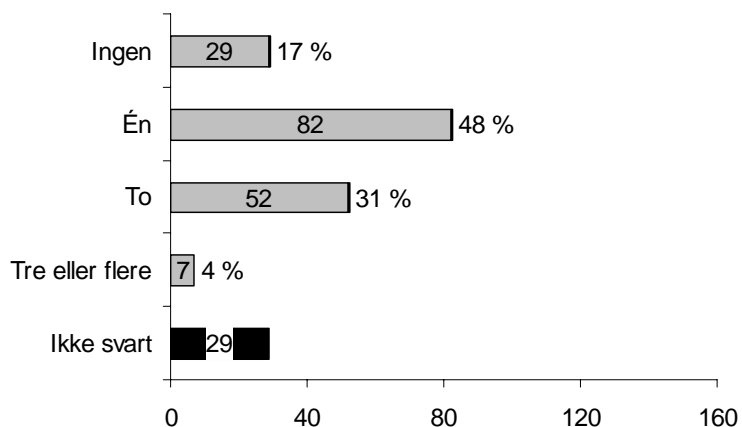


Del C Tenk på det **aller siste** kravet om høyere sats som du behandlet og som ble godkjent.

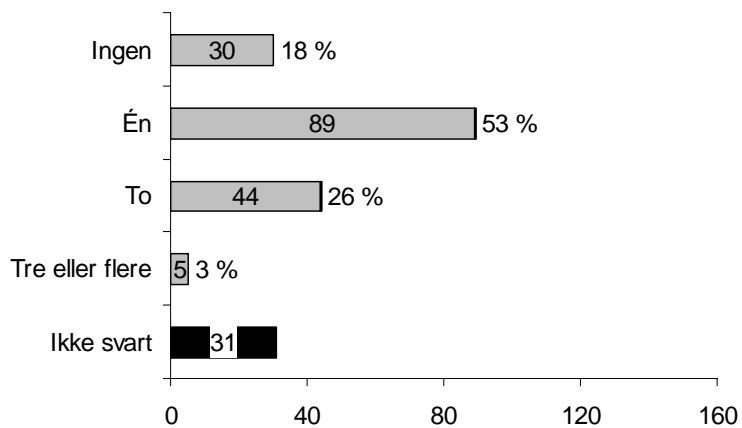
Figur VI.14 I hvilken instans ble endelig vedtak fattet? (Sett ett kryss)



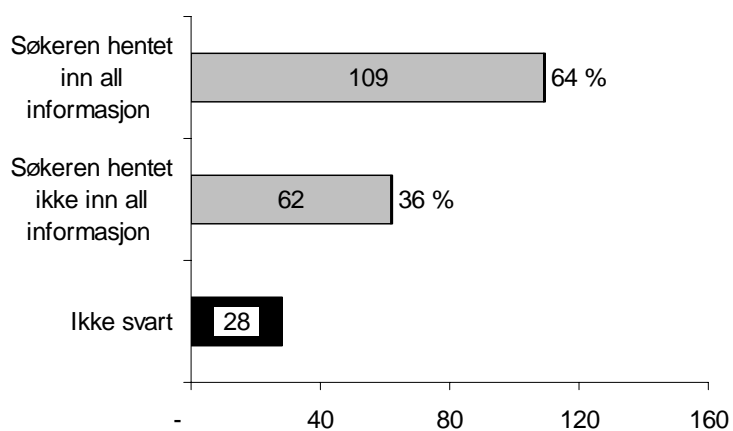
Figur VI.15 *Hvor mange samtaler hadde du med søkeren i løpet av søknadsprosessen?*



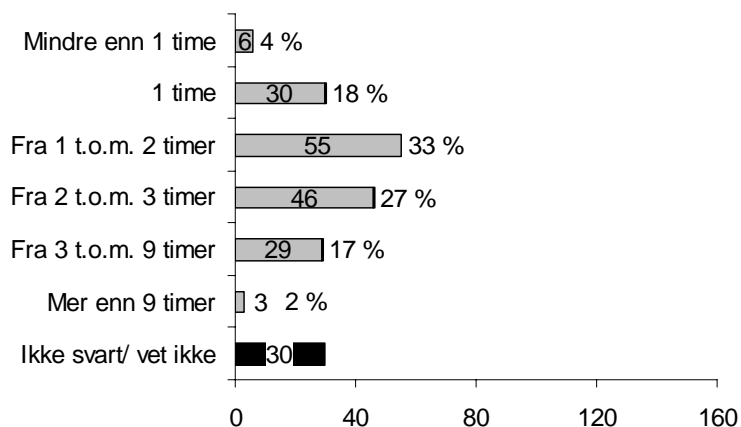
Figur VI.16 *Hvor mange ganger ble søkeren tilskrevet i løpet av søknadsprosessen?*



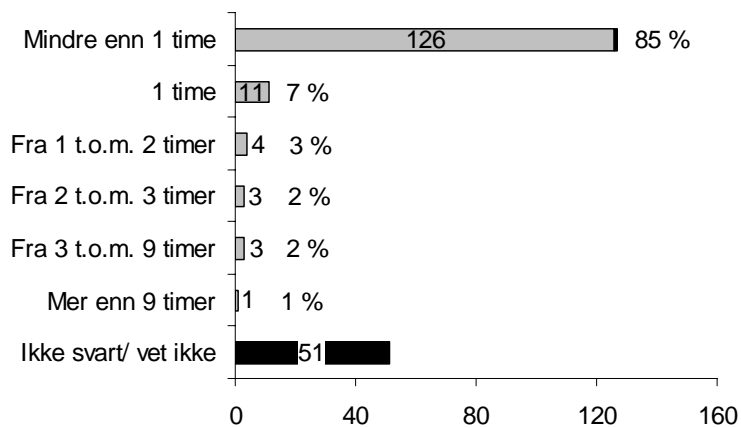
Figur VI.17 *Sørget søkeren selv for å hente inn all dokumentasjon for søknaden? (Ja / Nei)*



Figur VI.18 Ca. hvor mange timer brukte **du** totalt på hele søknadsprosessen?

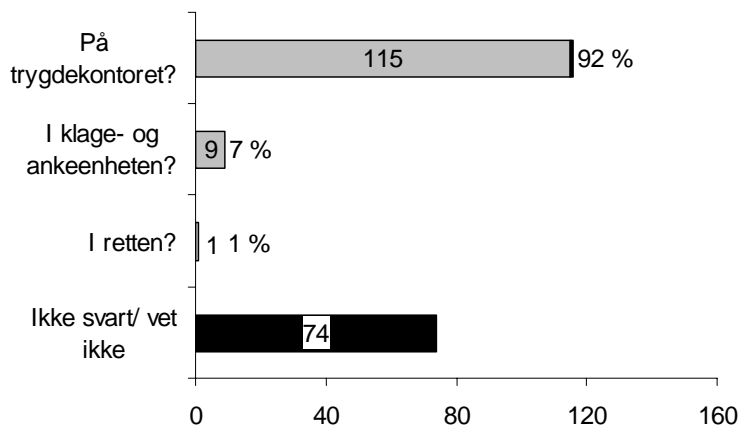


Figur VI.19 Ca. hvor mange timer brukte **andre** på trygdekontor på hele prosessen?

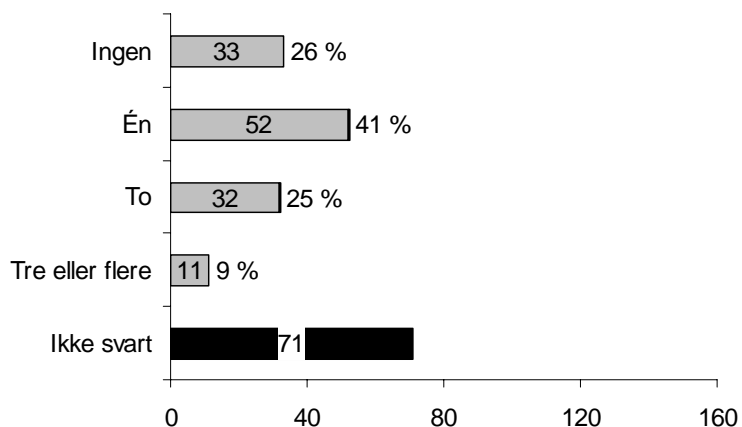


Del D Tenk nå på det **aller siste** kravet om høyere sats som du behandlet og som avslått.

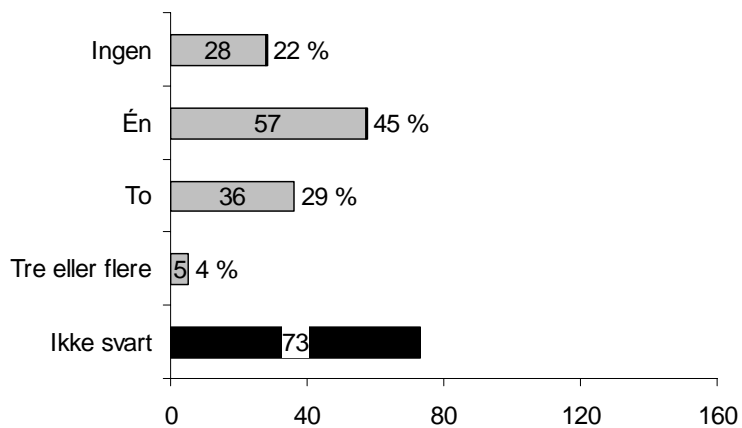
Figur VI.14b I hvilken instans ble endelig vedtak fattet? (Sett ett kryss)



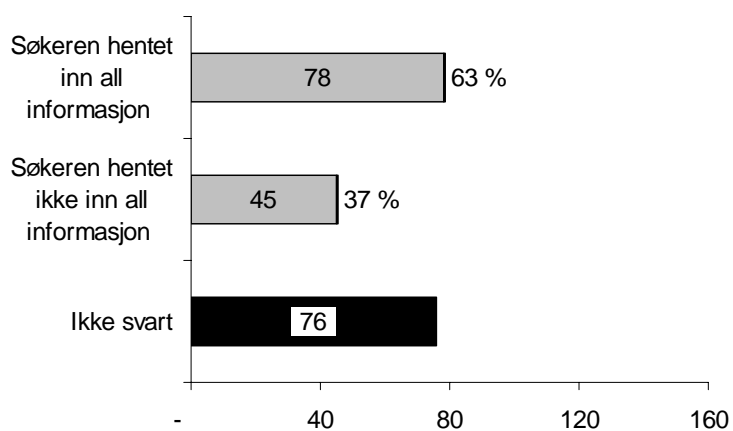
Figur VI.1b *Hvor mange samtaler hadde du med søkeren i løpet av søknadsprosessen?*



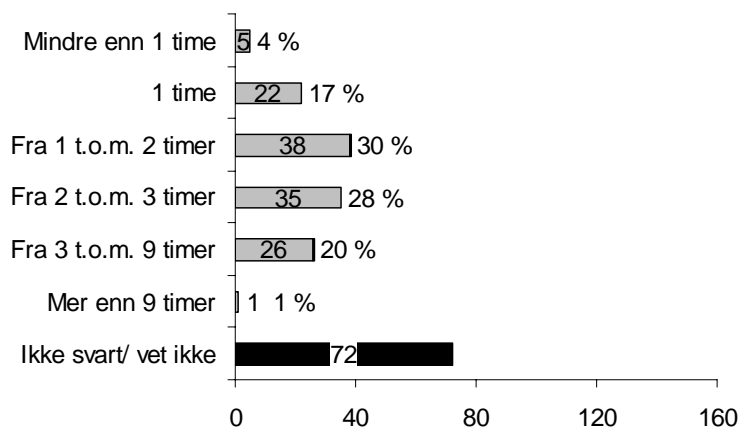
Figur VI.16b *Hvor mange ganger ble søkeren tilskrevet i løpet av søknadsprosessen?*



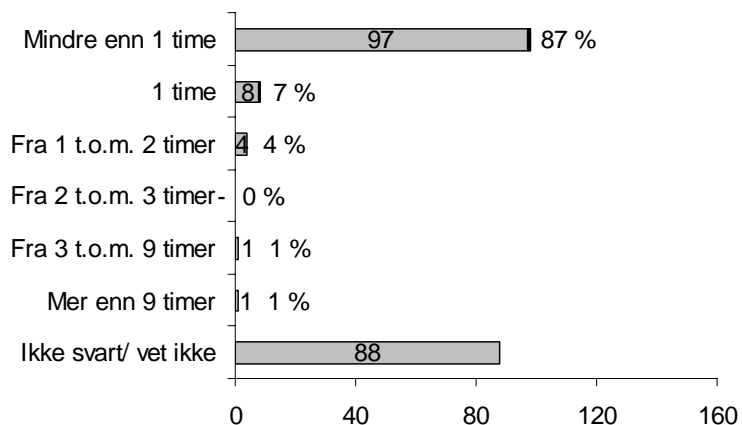
Figur VI.17b *Sørget søkeren selv for å hente inn all dokumentasjon for søknaden? (Ja / Nei)*



Figur VI.18b Ca. hvor mange timer brukte **du** totalt på hele søknadsprosessen?

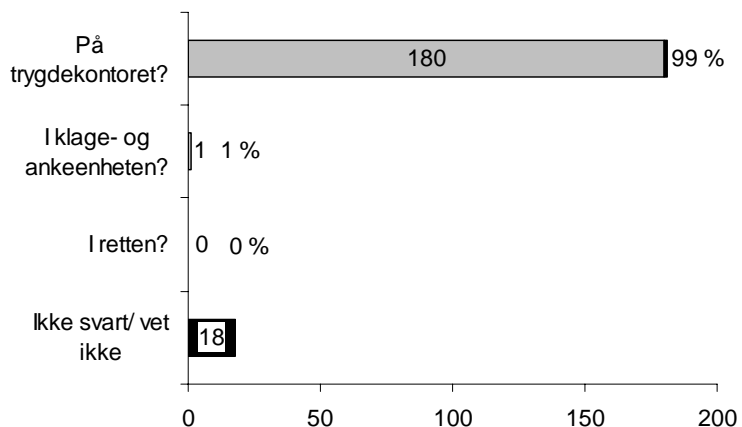


Figur VI.19b Ca. hvor mange timer brukte **andre** på «TK» trygdekontor på hele prosessen?

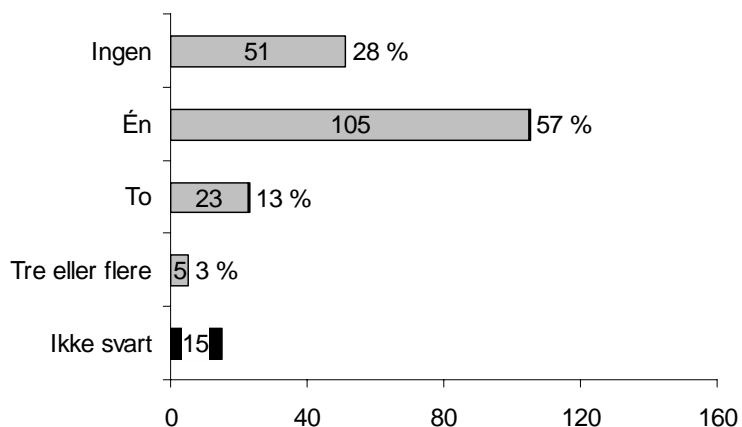


Del E **Tenk på den aller siste revurderingen av grunnstønad som du behandlet og der tildeling ble videreført.**

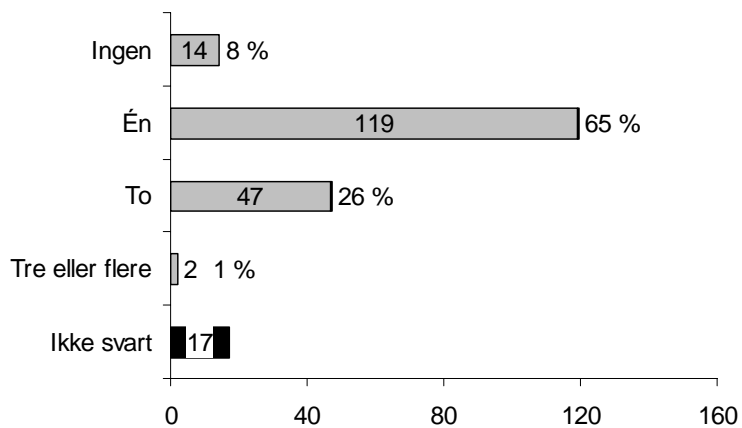
Figur VI.20 I hvilken instans ble endelig vedtak fattet? (Sett ett kryss)



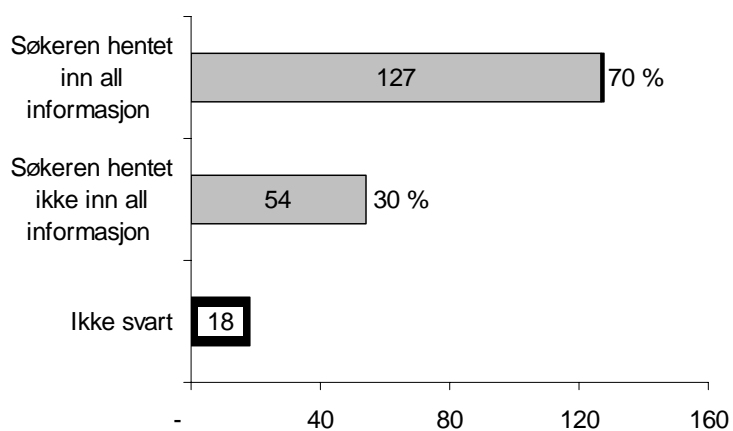
Figur VI.21 *Hvor mange samtaler hadde du med søkeren i løpet av søknadsprosessen?*



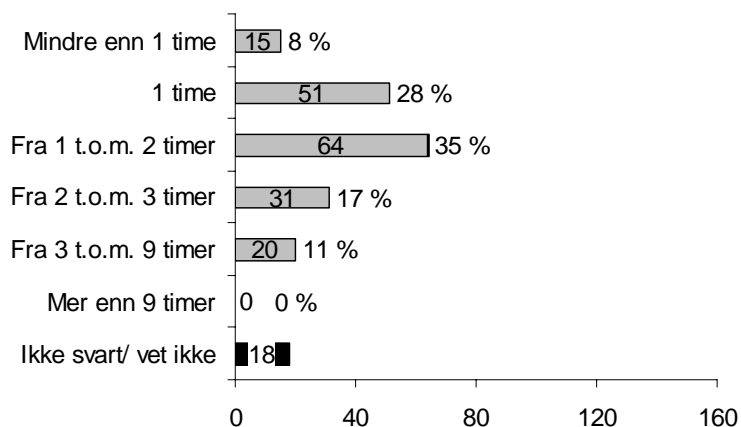
Figur VI.22 *Hvor mange ganger ble søkeren tilskrevet i løpet av søknadsprosessen?*



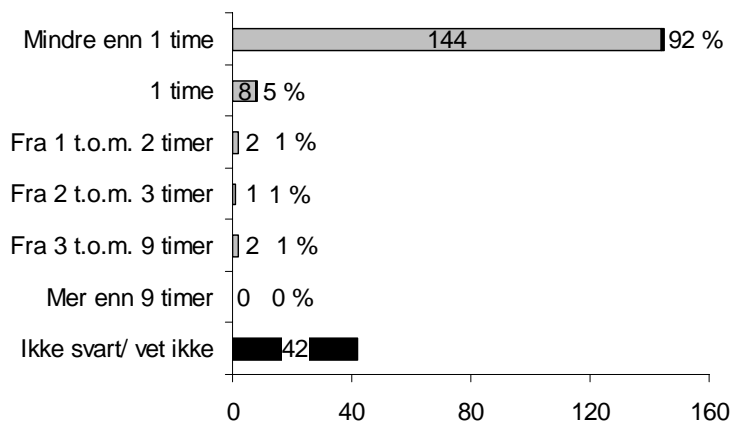
Figur VI.23 *Sørget søkeren selv for å hente inn all dokumentasjon for søknaden? (Ja / Nei)*



Figur VI.24 Ca. hvor mange timer brukte **du** totalt på hele søknadsprosessen?

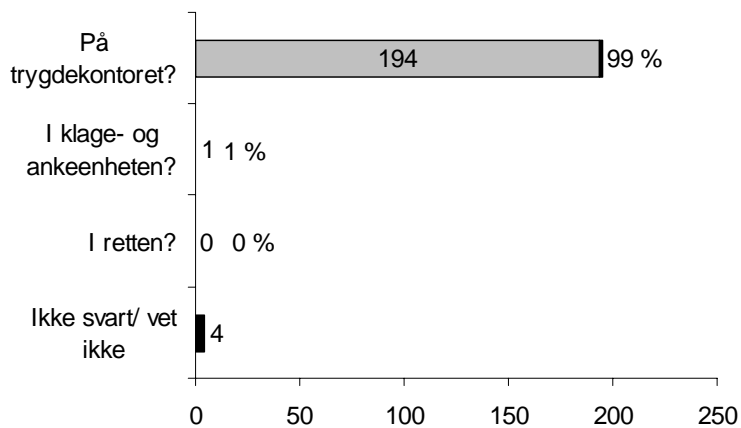


Figur VI.25 Ca. hvor mange timer brukte **andre** på trygdekontor på hele prosessen?

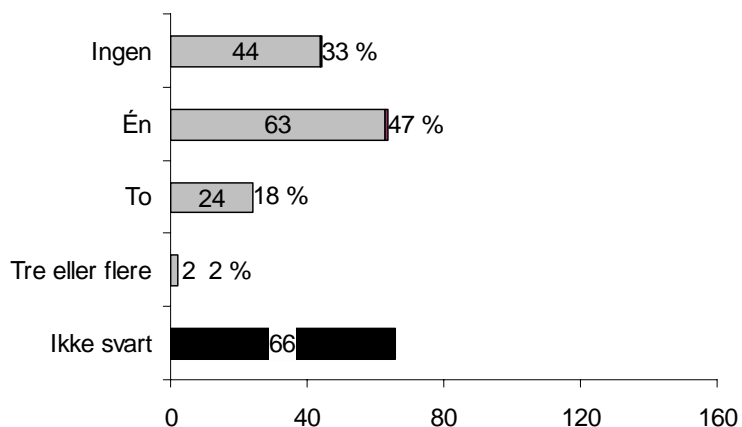


Del F Tenk nå på den **aller siste** revurderingen av grunnstønad som du behandlet og der tildeling ble stoppet.

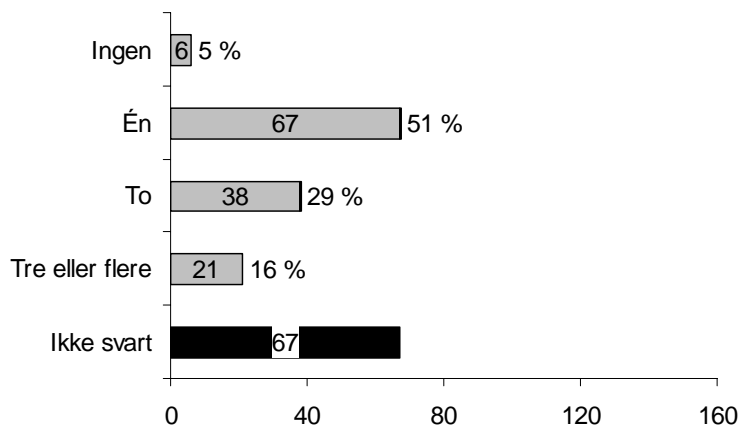
Figur VI.20b I hvilken instans ble endelig vedtak fattet? (Sett ett kryss)



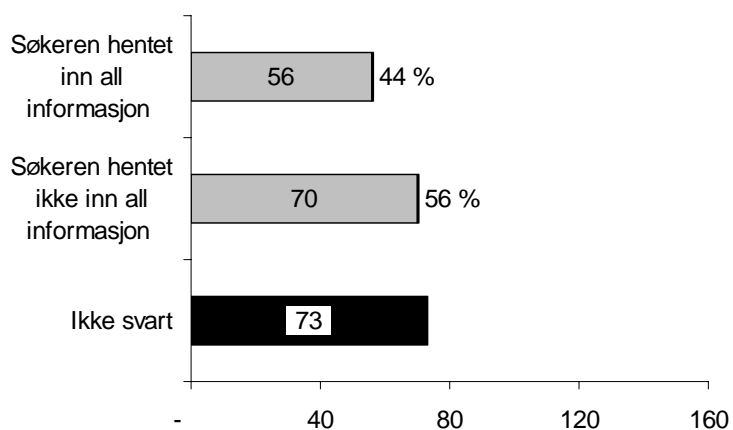
Figur VI.21b *Hvor mange samtaler hadde du med søkeren i løpet av revurderingsprosessen?*



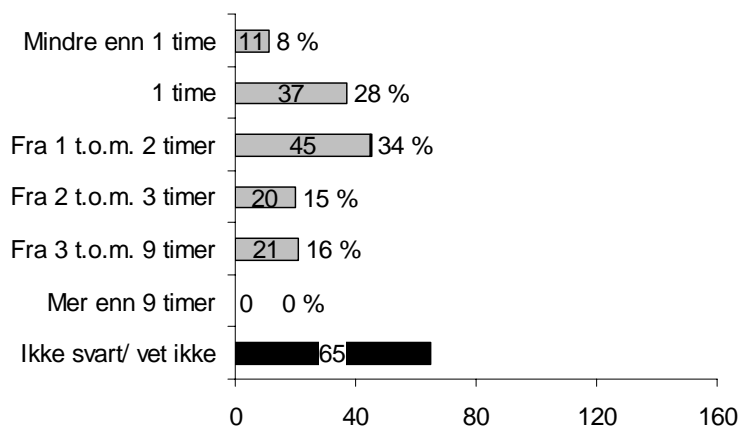
Figur VI.22b *Hvor mange ganger ble søkeren tilskrevet i løpet av revurderingsprosessen?*



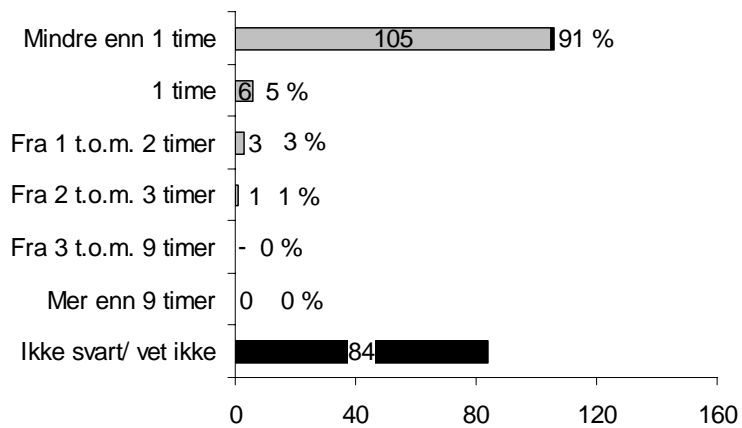
Figur VI.23b *Sørget søkeren selv for å hente inn all dokumentasjon? (Ja/Nei)*



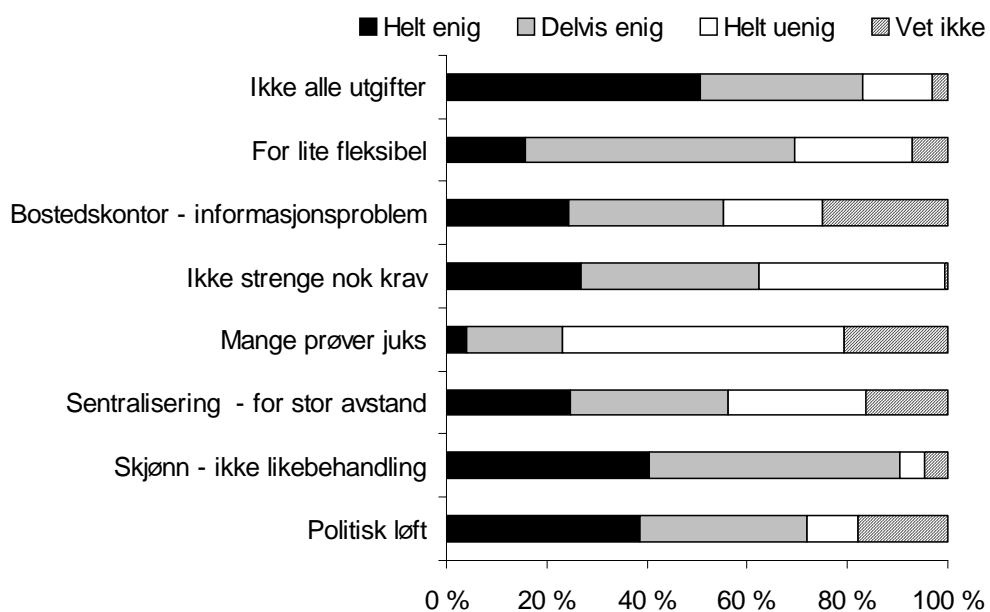
Figur VI.24b Ca. hvor mange timer brukte **du** totalt på hele revurderingsprosessen?



Figur VI.25b Ca. hvor mange timer brukte **andre** på «TK» trygdekontor på hele prosessen?



Figur VI.26 Kan du ta stilling til følgende påstander om grunnstønad (GR):
(Sett ett kryss ved hvert av utsagnene) **Enig, Delvis enig, Uenig, Vet ikke**



VEDLEGG 4: Intervjuer og referansegruppe

Intervjuer

Arbeidsgiver	Navn	Stilling
ADHD-foreningen	Brita Drabitsius	Generalsekretær
ADHD-foreningen	Knut Bronder	Ass. generalsekretær
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Stian Oen	Fagpolitisk konsulent
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Tove Eikrem Mork	Prosjektleder
Landsforeningen for trafikkskadde	Marit Andresen	Generalsekretær
Landsforeningen for trafikkskadde	Tom Eitvet	Rådgiver
Landsforeningen mot fordøyelses-sykdommer	Mona Hagen Lund	Leder av arbeidsutvalget
Norges astma og allergiforbund	Anne Elisabeth Eriksrud	Fagsjef
Norges astma og allergiforbund	Målfrid Oddny Monge	
Norsk Psoriasisforbund	Jan Monsbakken	Generalsekretær
Rikstrygdeverket	Jenny Stømsheim	
Rikstrygdeverket	Ingunn Helde	Rådgiver
Rikstrygdeverket	Inger Reidun Mikalsen	
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)	Helene Holand	Leder av hovedstyret
Statens råd for funksjonshemmede	Anny Skarstein	Rådgiver
Uloba	Jo Håkon Grue	Fagkonsulent

Referansegruppe

Arbeids- og sosialdepartementet	Knut Christophersen	Avdelingsdirektør
Arbeids- og sosialdepartementet	Georg Hilmar Antonsen	Rådgiver
Arbeids- og sosialdepartementet	Kathrine Støverud	Rådgiver
Arbeids- og sosialdepartementet	Olav Røger	Rådgiver
RTV	Ingunn Helde	Rådgiver
RTV	Inger Reidun Mikalsen	Førstekonsulent
RTV	Jenny Stømsheim	Førstekonsulent
Sosial- og helsedirektoratet	Anne Lieungh	Avdelingsdirektør
Sosial- og helsedirektoratet	Ellen Jahr	Seniorrådgiver
Sosial- og helsedirektoratet	Ellinor Sundseth	Seniorrådgiver
Finansdepartementet	Erling Berg	Seniorrådgiver
Statens Råd for Funksjonshemmede	Anny Skarstein	Rådgiver
