

Håkon Gundersen
Else Øyen



**TRYGD
i
NORGE**

Universitetsforlaget

TRYGD I NORGE

HÅKON GUNDERSEN OG ELSE ØYEN

TRYGD I NORGE

En kommentert litteraturoversikt

UNIVERSITETSFORLAGET

BERGEN - OSLO - TROMSØ

© UNIVERSITETSFORLAGET 1980
ISBN 82-05524-8

Sats og trykk:
BOKTRYKK, Bergen

INNHold

Forord	7
INNLEDNING	9
1. TRYGDEETATEN OG DENS VIRKEMÅTE	23
a. Organisasjon	23
b. Begrepsanalyse	41
c. Økonomi	49
d. Opplæring	54
e. Trygderetten	58
f. Nye forslag og endringer	61
g. Oversiktsverker	79
2. KLIENTELLET I TRYGDESYSTEMET	87
a. Eldre	87
b. Uføre	93
c. Enslige forsørgere/enker	112
d. Syke	116
e. Annet	118
3. TRYGDESYSTEMET I EN STØRRE SAMMENHENG	121
a. Trygdesystemet og velferdsstaten	121
b. Trygdemisbruk og trygdehets	132
c. Trygd og arbeid	138
d. Annet	147
Navneregister	150
Sakregister	153

FORORD

Denne bibliografi over norsk trygdelitteratur er blitt til som en del av TRYGDEFORSKNINGSPROGRAMMET. En gruppe forskere med forskjellig faglig bakgrunn og fra forskjellige læresteder er gått sammen om å skape et miljø for trygdeforskning. Vi har hatt behov for å få en samlet oversikt over hva som er gjort innen dette feltet fram til nå, og bibliografien er blitt en del av denne avklaringsprosess.

Arbeidet med bibliografien er blitt finansiert av Sosialdepartementet som oppmuntret oss til å bringe den ut til et større publikum.

UNIVERSITETET I BERGEN

Mars 1979

Håkon Gundersen Else Øyen

INNLEDNING

Lov om folketrygd trådte i kraft 1. januar 1967. Dels utgjorde den en samling av tidligere trygdeordninger under ett lovverk, dels innbefattet den nye trygdetiltak. Loven er blitt revidert og utvidet flere ganger siden da, og stadig nye trygdeordninger er kommet til. Vi har nå et trygdesystem av en anseelig størrelsesorden. Ved utgangen av 1979 oppebar omkring en femtepart av befolkningen livsvarige trygdeytelser, størsteparten av den øvrige befolkning mottok i løpet av året en eller flere trygdefusjoner, omkring en sjettedel av bruttonasjonalproduktet gikk til trygdeformål, og ca. 6.000 funksjonærer i trygdeetatens arbeid med å oppfylle intensjonene i loven.

På denne bakgrunn er det overraskende at vi vet så lite om hvordan det system som er skapt gjennom lov om folketrygd, egentlig virker. Det finnes utbredte folkelige oppfatninger om trygdebruk og trygdevirkninger, men det finnes lite forskning og få systematiske kunnskaper som kan gi et solid grunnlag for å vurdere innholdet i de forskjellige trygdeordninger. Trygdeordningene er ryggraden i den norske velferdsstat, og det er allmenn oppslutning om denne velferdsstaten. Men vi mangler det informasjonsgrunnlag som skal til for å forbedre vedtatte ordninger, få bort negative konsekvenser og øke innsatsen for å løse de problemer velferdsstaten stadig står overfor til tross for et vel utbygget trygdesystem.

I denne boken har vi prøvd å samle de systematiske kunnskaper som i dag foreligger om trygdesystemet. Vi har valgt å konsentrere oppmerksomheten om forskningsrapporter, offentlige utredninger, hovedfagsavhandlinger skrevet som en del av embetseksamen, og spesialfagsavhandlinger skrevet i forbindelse med utdanning ved trygdelinjene på distriktshøgskolene. I alt har vi funnet fram til mer enn to hundre referanser og kort gjort rede for innholdet. Vi har ikke prøvd med noe skarpt skille mellom forskning og utredning, simpelthen fordi et slikt skille ofte er vanskelig å trekke. Hovedformålet for oss har vært å få fram den litteratur som inneholder mest av faktiske opplysninger om trygdesystemet og som på en resonnerende måte systematiserer denne informasjon. Polemiske innlegg, avisartikler og mer avgrensede faglige

betraktninger har vi latt ligge selv om de ofte gir viktige synspunkter på trygdesystemet og dets virkninger. Mange av artiklene i *Sosial trygd* kunne vi gjerne ha tatt med fordi de ofte er både informasjonsrike og analytiske. Vi har imidlertid valgt å la de interesserte lesere selv bla gjennom dette tidsskriftet, som forøvrig også har en bra indeks. Vi har også latt ligge mye interessant faglitteratur som for så vidt er relevant for forståelse av trygdesystemet, men hvor hovedformålet med analysen ikke har vært å beskrive trygdesystemet.

Ressursknapphet og bokens omfang har gjort det nødvendig å foreta en del valg i litteraturen. Valget har ikke vært lett og noen vil sikkert mene at det burde ha vært gjort på en annen måte. Vi ser imidlertid på boken som et første skritt i retning av en samlende oversikt over de kunnskaper som finnes på området, og vi regner med at den med tid og stunder både må revideres og suppleres¹.

Presentasjonen av trygdelitteraturen kan gjøres på flere måter. De som er vant til å arbeide innenfor trygdesystemet, hadde vel foretrukket om presentasjonen hadde fulgt den samme inndeling i kapitler og persongrupper som lov om folketrygd. Et stykke på vei hadde dette nok vært mulig, men mange av problemstillingene går på tvers av de områder loven tar opp, og spesielt de mer forskningspregete rapporter ville det ha vært vanskelig å strukturere på denne måte. Vi har valgt å gruppere litteraturen etter tre hovedområder som vi har kalt Trygdeetaten og dens virkemåte, Klientellet i trygdesystemet og Trygdesystemet i en større sammenheng. Disse hovedområder er delt opp i underområder som blant annet spesifiserer hvilke problemstillinger innenfor trygdesystemet som tas opp og hvilke klientgrupper som står i fokus i analysen. Forøvrig er rapportene under hvert underavsnitt ført opp i kronologisk rekkefølge, slik at det er mulig å følge utviklingen av problem-

¹Sosialdepartementet har sammen med Rikstrygdeverket vært til stor hjelp i arbeidet med å finne fram til relevante rapporter og utredninger. For å få med flest mulige bidrag ble alle læresteder, offentlige institusjoner og enkeltpersoner som kunne tenkes å arbeide med trygdespørsmål, tilskrevet. Dessuten rykket vi inn en annonse om vårt arbeid i de største avisene, så de vi ikke hadde fått kontakt med selv, kunne ta kontakt med oss. Vi fikk inn mange bidrag på denne måten, og vil gjerne takke for hjelpen fra mange hold.

Med tanke på en ny og revidert bibliografi vil vi gjerne oppmuntre fremtidige bidragsyttere til å ta kontakt så neste utgave kan bli så fullstendig som mulig. Vi vil også be de nåværende bidragsyttere om å ta kontakt hvis de mener sammendragene av deres rapporter ikke er så dekkende som de gjerne ville se.

stillingene over tid. Hver rapport er bare ført opp én gang, og det betyr selvfølgelig en innskrenking i presentasjonen, fordi flere av rapportene gjerne kunne klassifiseres under to eller flere områder. Dette håper vi imidlertid indeksen bak i boken gjør det mulig å bøte noe på, fordi den vil tillate leserne selv å finne fram til de nødvendige kryssreferanser. Lengden på sammendragene varierer, men dette skal ikke tas som uttrykk verken for rapportens omfang eller tyngde. Det har heller praktiske årsaker.

Den foreliggende litteraturen gir oss ikke en éntydig oversikt over hvor vi står i dag med hensyn til forståelse av trygdesystemet. De problemstillinger som tas opp i de forskjellige undersøkelser og utredninger, er lite koordinert og bygger i alt for liten grad på tidligere arbeider i feltet. Dette skyldes dels at mange av de forskjellige arbeider ikke er trykt og derfor er lite kjent. Dels skyldes det faglige tradisjoner som bidrar til at forskere som regel bare leter etter relevant litteratur innen sitt eget fagområde, og derfor går glipp av viktige bidrag fra andre disipliner. Dels går mye tapt fordi det innenfor den offentlige utredningsvirksomhet ikke er tradisjon å dokumentere forskningsresultater og synspunkter hentet fra andre kilder. Gang på gang siteres det i offentlige utredninger fra forskningsrapporter uten at det gjøres klart hvor de lett omarbeidete sitater er hentet fra. Slike udokumenterte gjengivelser hemmer den systematiske informasjonsoppbygging om trygdesystemet, fordi argumentasjonsskjeden og premissene fra de opprinnelige rapporter ikke kan gjenfinnes og brukes i den videre forståelse.

Når vi i det følgende bruker begrepet trygdesystemet, er det for å markere at det problemkompleks vi er opptatt av, omfatter mer enn trygde-etaten og dens virksomhet. Det omfatter alle de virksomheter og samhandlingsmønstre som er skapt gjennom lov om folketrygd. Ansatte og klienter, folkevalgte og profesjonelle, regler og rundskriv, formelle og uformelle avgjørelser, organer finansiert direkte og indirekte over folketrygden, utgjør sentrale elementer i dette systemet, og selv om man ikke trenger underkaste alle en samtidig analyse, kan det være nyttig å ha helheten for øye når de mange enkeltundersøkelser presenteres.

TRYGDEETATEN OG DENS VIRKEMÅTE

Hovedparten av rapportene faller innen dette område, og de fleste har sitt opphav innen selve trygdesystemet, for såvidt som initiativet til utredningene og undersøkelsene som oftest er tatt innen trygdeadministrasjonen og utført i samarbeid med etaten eller nærstående organer.

Vi har inndelt rapportene i seks undergrupper: (a) de som tar for seg egenskaper ved selve organisasjonsstrukturen, (b) begrepsanalyser, (c) spesifikke økonomiske aspekter, (d) opplæring til etaten, (e) analyser av Trygderettens virksomhet, (f) forslag om nye trygdetiltak eller endringer i etablerte tiltak, og (g) oversiktsverker som setter regelverket inn i en større ramme eller gir utfyllende kommentarer om hvordan tiltakene er ment å fungere.

Problemstillingene i *organisasjonsanalysene* spenner vidt, men felles for dem alle er at de blottstiller svakheter i systemet og prøver å vise hvordan disse svakhetene kan overkommes. Svakhetene det pekes på, er blant annet urasjonell saksbehandling, manglende ekspertise i etaten, manglende informasjon og service over klientellet, byråkratisering, begrenset målrealisering, uklare begreper og målsettinger, for liten desentralisering av avgjørelser, uklar posisjon for de folkevalgte, vansker med samordning og direkte avvik fra folketrygdens målsettinger innen visse tiltak. Alle undersøkelsene er imidlertid delundersøkelser foretatt innen avgrensede områder, så svakhetene det pekes på innen ett område, kan ikke uten videre gjøres gjeldende for hele systemet. Midlene det pekes på for å overkomme svakhetene spenner også vidt, men bortsett fra forslagene om en sterkere desentralisering, er disse forslag ikke dyptgripende og utfordrer ikke trygdesystemets verdigrunnlag. Bruken av midler er nøye knyttet til de målsettinger for trygdesystemet som settes i søkelyset. De som er opptatte av å få etaten til å fungere bedre, ser på effektivisering, begrepsavklaring og stillingsstruktur som sentrale virkemidler. De som ser trygdesystemet i en større sammenheng, vurderer forbedret klientservice, større rettssikkerhet, økt informasjonsformidling og forenkling av regelverket som sentrale virkemidler. Det trenger ikke være uoverensstemmelse mellom verken virkemidler eller målsettinger innen disse to tilnærminger. Men i flertallet av undersøkelsene sliter man med å avklare folketrygdens uklare begreper og rundt formulerte målsettinger, slik at de kan operasjonaliseres og brukes i en empirisk analyse. Undersøkelsene kan gjerne kalles evalueringsstudier, men de fleste følger ikke det strenge metodologiske opplegg som kreves for evalueringsstudier. De er heller å betrakte som forstudier til evalueringsstudier hvor problemstillinger prøves ut, men hvor det ikke er lagt opp til et fullstendig evalueringsprogram med spesifisering av målsettinger, midler og konsekvenser på flere nivå. De danner dermed et godt grunnlag for kommende evalueringsstudier. Flere av undersøkelsene er foretatt som en del av utdanningen ved trygdelinjene på distriktshøgskolene. Disse seminaroppgavene er interessante, fordi de kombinerer grundige kunnskaper om systemet med systematisk tenkning og kritisk analyse som gjerne omsettes til konstruktive forslag.

I avsnittet om *begrepsanalyse* er det tre begreper som trekkes fram, nemlig uførhet, yrkesskade og rettigheter etter lov om folketrygd. Det foretas dels en begrepsavklaring, dels en vurdering av konsekvensene av alternativ bruk av begrepene. Uførhetsbegrepet spesielt har vært, og er vel fremdeles et av de meget problematiske begrep innen trygdlov-givningen, fordi både fastsettelsen av uførhetsgraden, årsaken til uførheten og arten av uførheten er variable og vanskelige målbare størrelser. Målefeil på denne variabelen og endret begrepsinnhold har store økonomiske konsekvenser. Trygdesystemets muligheter for kontroll over begrepet er imidlertid begrenset, fordi det er profesjonelle grupper utenfor systemet, først og fremst den medisinske, som definerer begrepets konkrete innhold.

Avsnittet om *økonomi* er kanskje det minst representative avsnitt, fordi økonomiske beregninger både i forhold til enkelttiltak og som alternative prognoser for større deler av trygdeutgiftene ligger gjemt i flere av rapportene. De fleste av forslagene til nye tiltak for eksempel, er ledsaget av utredninger som gjør rede for merutgiftene for folketrygden. Vi finner her både rene regneeksempler, vurderinger av hva som vil skje med folketrygdens økonomi og samfunnsøkonomien om sentrale variabler som grunnbeløpet eller arbeidsgiveravgiften blir endret av ressursutviklingen i eldreomsorgen under alternative forutsetninger. Litt ironisk er det kanskje å sammenlikne de beregninger som i 1972 ble lagt fram for folketrygdens økonomi i 1980 med de faktiske utgifter folketrygden idag har. (Kritikken skal imidlertid i mindre grad rettes mot beregningene som selvfølgelig ikke innbefattet inkorporeringen av syketrygden, m.m.). En av undersøkelsene tar en noe annen tilnærming til folketrygdens økonomi, idet den analyserer avgjørelsene bak sykehuslovens bestemmelser om finansiering av sykehusdrift og de interessekonflikter som fikk betydning for utgiftsutviklingen, mens en annen undersøkelse viser sammenhengen mellom de økonomiske overføringer via syketrygden og sykehusutbyggingen.

Trygdelinjene ved distriktshøgskolene er et utdanningstilbud som supplerer etatens egen *opplæring*. Etter en prøvetid på to år er tilbudet blitt evaluert av etaten, og det konkluderes med at denne typen utdanning ikke bare bør fortsette, men også utvides. Det understrekes imidlertid at etaten selv ønsker en viss kontroll med utdanningen gjennom innflytelse på det faglige innhold og organiseringen av utdanningen. I tre undersøkelser foretatt på omtrent samme tid av trygdelinjestudenter, er det akkurat det faglige innhold både i trygdelinjene og etatsopplæringen som underkastes nærmere vurdering. Her vurderes den profesjonalisering som det tilsynelatende legges opp til og de rollekonflikter utdanningen kan bidra til å skape overfor klientellet.

Trygderetten var en nyskapning innen norsk rettsvesen da den ble introdusert, og det tok en tid før den fant sin form og arbeidsoppgavene ble klart definert. Til å begynne med var det rettssikkerhetsproblemene som sto i sentrum, senere ble det de lange køer av ankende som kunne vente både ett år og mer før deres saker ble avgjort. Rettssikkerhet ble satt opp mot effektivitet. Innen en av undersøkelsene er det blant annet eksperimentert med søking av avgjørelser ved hjelp av EDB for å øke effektiviteten, og indirekte også rettssikkerheten. En annen undersøkelse viser til at det ikke var overenstemmelse mellom ressurser og arbeidsoppgaver innen Trygderetten, og det ble foreslått desentralisering av avgjørelsene for å komme køene til livs.

Avsnittet om forslag til *nye trygdeordninger* eller endringer i allerede etablerte ordninger refererer først og fremst til offentlige utredninger. Noen er svært prinsipielle, som for eksempel innstillingen om enslige forsørgere (1976) og pensjonsutredningen, mens andre tar for seg konkrete og avgrensede problemområder. En umiddelbar og ikke systematisk vurdering av forslagene synes å vise at mange av de mindre forslagene er blitt satt ut i praksis. Noen av utredningene er blitt til som en del av en politisk «nedkjølingstaktikk» slik at vidtgående avgjørelser ikke foretas under stemningsbetont press, men kan utsettes mens utredningsarbeidet pågår. De fleste av de mer omfattende forslagene er ikke blitt fulgt opp, men noen av forslagene må antas fortsatt å ligge til «modning», enten i påvente av gunstigere økonomisk klima eller større politisk mottakelighet.

KLIENTELLET I TRYGDESYSTEMET

Innen denne gruppen finnes det bare få undersøkelser som trygdesystemet selv har tatt initiativ til. Forskningen om trygdesystemets klientell har først og fremst foregått utenfor systemet, selv om noen av undersøkelsene har fått finansiell støtte av Sosialdepartementet. Vi har inndelt rapportene i fire grupper etter hvilket klientell som står sentralt i undersøkelsen. Det er henholdsvis eldre, funksjonshemmete i vid betydning av ordet, enslige og syke. Dessuten er det en oppsamlingskategori av «andre».

Det finnes etter hvert en god del forskning om *eldre* i Norge, men det er en overraskende liten del som knytter problemstillingene til eldres forhold til trygdesystemet. Dette til tross for at de eldre er langt den største klientgruppen innen trygdesystemet og at eldre mer enn andre befolkningsgrupper kommer i situasjoner hvor de er avhengig av trygde-

systemets ytelser og tjenester. Alle undersøkelsene skriver seg fra de siste tre årene. To av dem påviser vanskene med å gjennomføre en fleksibel pensjonsalder, delvis fordi tilleggsordninger som skulle befordre fleksibiliteten, ikke er fulgt opp, og delvis fordi alderssvækkelse i seg selv er et uklart begrep. Sosialdepartementet har nå nedsatt et eget utvalg som skal se nærmere på disse forholdene. To av rapportene tar for seg deknningen av trygdeboliger og aldershjem i de forskjellige kommunene og vurderer kostnader ved alternative boformer for trygdede, samt viser fordeler og ulemper ved de forskjellige boformene og hvem som skal dit. En annen undersøkelse viser at flertallet av pensjonistene synes de har det bra, og for mange oppleves forholdene som bedre enn før. Det settes imidlertid også spørsmålstejn ved den referanseramme som pensjonistene bruker og det antydes at det over livssyklusen skjer en nedjustering av behov og ønsker. En siste artikkel retter søkelyset mot de to hovedlinjer i offentlig omsorg overfor eldre, nemlig generelle tiltak for alle og spesielle tiltak for utsatte grupper. Det antydes her at det helst er de sosialt best integrerte som nyter godt av de spesielle tiltakene, hvilket jo er i strid med forutsetningene.

Langt de fleste rapportene tar opp spørsmål om *uføre og funksjonshemmete* i trygdesystemet. De uføre er her de som ifølge lov om folke-trygd er blitt akseptert som uførepensjonister, mens de andre er de som har andre typer funksjonshemninger eller varierende funksjonsnedsettelse. Som tidligere nevnt er uførebegrepet problematisk og forskjellene mellom de to gruppene er heller flytende. Undersøkelsene spenner over en tiårs-periode. Noen av de spørsmålene som går igjen i mange av undersøkelsene, er hvilke klienter som med størst sannsynlighet får innvilget uføretrygd og andre trygdeytelser, hvem får avslag og hvem faller utenfor, enten fordi de ikke blir inkludert i lovgivningen, eller fordi de av forskjellige grunner ikke når fram i systemet. Gang på gang viser det seg at det er de med de klareste kriterier, som for eksempel blinde, eldre, utpreget psykotiske, som har den største innvilgelsesfrekvens, mens det er de med diffuse kriterier, og de mest ressurssvake, evneveike og perifere som faller utenfor. Undersøkelser over avslag viser at en god del av disse ble truffet på feilaktig grunnlag. Dette skyldes dels feilaktige avgjørelser innen systemet, dels uklarheter i uførebegrepet innen forskjellige instanser. Disse uklarheter brukes undertiden til fordel for visse deler av klientellet fordi leger omgår forskriftene ved å diagnostisere slik at pasientene kommer inn under uførebegrepet. Men diagnosene kan også gå andre veien. Et par av undersøkelsene tar ikke utgangspunkt i visse grupper, men i hele strøk og viser behovet for uførepensjonering innen en geografisk enhet som er preget av underprivilegerte mennesker. Det hevdes at dekningsprosenten her er

en indikator på om velferdsstatens målsetting er oppnådd, og dekningsprosenten er gjennomgående lav.

Andre undersøkelser tar utgangspunkt i det totale antall uførepensjonister og den stigning i antallet som fant sted de første tolv-femten årene etter uføretrygden ble innført i 1961. Siden har det vært en avflating og en mindre tilbakegang i tilveksten. Uførepensjonistene fordeler seg ikke jevnt geografisk, og dette har gitt anledning til en hypotese om at sterk industriekspansjon i områder som allerede er høyt industrialisert, har klientdempende virkning, mens industriutbyggingen ellers har klientdempende virkning. Ellers er det først og fremst personer med liten utdanning som kommer på uføretrygd, og det er i det hele tatt en tendens til at marginale grupper utstøtes fra arbeidslivet. Denne utstøtningshypotesen er siden blitt modifisert, og det er også blitt vist at endringer i uførebegrepet og befolkningssammensetningen har bidradd til den økte vekst i uførebestanden.

Uførepensjonistene får i liten grad utnyttet sin restarbeidsevne. Mer enn halvparten av de som har gradert uføretrygd, kommer ikke i arbeid. Andre undersøkelser viser at de trygdede har et meget sterkt ønske om å komme i helt eller delvis arbeid. Arbeidsmarkedet er i liten utstrekning tilpasset disse ønsker, og undersøkelser gjennom hele tiårsperioden viser at attføringsapparatet ikke er rustet til å ta imot de mange funksjonshemmete som fortsatt har kapasitet til å utføre et arbeid. I en stortingsmelding om de funksjonshemmete understrekes det at undervisning og opplæring må stå sentralt for disse grupper, men det endrete arbeidsmarked har ikke bidradd til å forsterke disse målsettinger. Også de vernet arbeidsplasser er for dårlig koordinert med industriens behov for arbeidskraft. En liten undersøkelse fra en offentlig institusjon gir imidlertid mer optimistiske resultater for så vidt som den viser at ekstraordinært sysselsatte trives og burde kunne fortsette i jobben dersom det ikke bare ble lagt vekt på tekniske hjelpemidler, men også på større grad av sosial fleksibilitet.

En annen undersøkelse viser at gjennomgående er bedriftene heller ikke utilfredse med integrering av funksjonshemmete, men at opplæringsarbeidet krever flere ressurser enn for vanlig personale. Integrering av funksjonshemmete barn er et annet tema, og her hevdes det at integrering er både sosialt og økonomisk mer lønnsomt enn institusjonsanbringelse. Det vises også at det først og fremst er familier i bystrøk som får forhøyet hjelpestønad for sine funksjonshemmete barn, men det har bare i liten utstrekning vært mulig å få til praktiske ordninger for disse barna.

Et annet tema er de funksjonshemmete husmødrenes plass i uføretrygden. De faller mellom flere stoler. Det er flere kvinner enn menn som søker, men kvinnene har en lavere innvilgelsesprosent. Det er uklare regler om hvem som skal vurderes som husmor, yrkeskvinne eller en kombinasjon av disse, og uførhetsgraden er vanskelig å fastsette fordi en ikke har noe inntektstap å måle den mot. Og stønader som utbetales for å erstatte tapet av en ufør husmor, brukes i liten grad til leiet hjelp, slik at den uføre husmor overbelastes. Ideen om at økonomiske overføringer kan brukes til å kjøpe de nødvendige serviceytelser, har en tendens til å komme til kort, både fordi tjenestene ikke alltid kan kjøpes og fordi ytelsene ikke er tilstrekkelige til å kjøpe tjenestene.

Det finnes bare få rapporter om *enslige* og *syke* innenfor folketrygden. En undersøkelse av utdanningsstønad til ugifte mødre viser at dette er en knapp ressurs som bare et fåtall av mødrene får anledning til å bruke. De som får den, drar imidlertid god nytte av den, men det er først og fremst de ressurssterke, dvs. de som allerede har litt utdanning fra før og de som kan ordne seg med barnepass og bor i nærheten av et skoletilbud, som får tilbud om utdanningsstønad. En annen undersøkelse viser at enslige forsørgere trenger et helt spekter av tilbud for å klare seg og argumenterer for at dette best kan skje ved at stønadsordningen legges til trygdekontorene. Dette er en oppfølging av den diskusjon som ble begynt da den offentlige utredning om enslige forsørgere (NOU 1976:19) ble lagt fram. Det er undersøkelsen av enkers situasjon for såvidt også. Det vises til at enkene er en svakstilt gruppe og at deres situasjon må forbedres gjennom trygdesystemet. I den offentlige utredning hevdes det at enker i større grad enn før bør sidestilles med andre enslige forsørgere, spesielt yngre enker, fordi enkestand i seg selv ikke er en forsørgertilstand. Denne idé følges opp i en sosialrettslig avhandling hvor det vurderes hvilke konsekvenser likestilling vil ha om også enkemenn kommer inn under etterlattepensjonering, slik det formelt er åpnet adgang til.

Undersøkelsene av syke tar dels for seg en vurdering av svakstilte grupper innen den nye sykelønnsordningen og stiller spørsmål om disse grupper vil stå vanskeligere til på arbeidsmarkedet enn før, simpelthen fordi det blir for kostbart å bruke dem som arbeidskraft. Dette er et sentralt spørsmål som vi hittil har få data om. Dels har vi en undersøkelse som viser det vi kan kalle strukturelt overforbruk av trygd, dvs. en struktur som gir større uttelling over syketrygden enn det som enkeltindividene har interesse i. Det er ventelister til sykehusinnleggelse som er analysert, og det vises at forbruk av sykepenges og attføringspenger kumuleres mens pasientene venter på innleggelse.

Undersøkelsene av uføreproblematikken er så absolutt den som er kommet lengst i forskningen om trygdeklientellet. Den spenner over et vidt spekter av problemstillinger, datatilfanget er til dels meget stort og de teoretiske perspektivene har fått en god plass i analysene.

TRYGDESYSTEMET OG VELFERDSSTATEN

Det er ulike oppfatninger av hva man forstår ved en velferdsstat, men det er allmenn enighet om at uten de utstrakte økonomiske rettigheter som overføres til den enkelte via trygdesystemet, ville vi ikke med rette kunne kalle Norge en velferdsstat. Selv om mange land med til dels store sosialbudsjetter bruker merkelappen velferdsstat om sine egne land, er den grunnleggende idé i velferdsstaten fortsatt knyttet til den økonomiske sikkerhet som *alle* borgere har *rett* til og som alle borgere bidrar *solidarisk* til. Både omfanget av de økonomiske overføringer og berettigelsen av overføringer til visse individer, utfordres til stadighet, men de generelle prinsippene om solidaritet og felles ansvar for å møte problemene, er sjelden gjenstand for diskusjon i Norge. Vi har valgt å la et sterkt sentralisert og byråkratisk trygdesystem være ryggraden i velferdsstaten, men denne organisasjonsform er verken naturgitt eller den eneste mulige. Den er oppstått under historiske, økonomiske og politiske betingelser, og under andre forhold kunne organisasjonsutformingen gjerne ha fått en annen struktur som i visse henseender trolig ville gjøre den bedre egnet til å løse de oppgaver trygdesystemet i dag står overfor.

Samspillet mellom trygdesystemet og samfunnet det fungerer innenfor er et tema som har fått stadig større aktualitet innen forskningen. Trygdesystemet kan ikke sees isolert fra den verden det fungerer i, og på samme måte som trygdesystemet påvirkes av det samfunn som det er en del av, så påvirker trygdesystemet og dets organisasjonsform og verdier også det omliggende samfunn. Det har imidlertid vært lagt forskjellig vekt på disse to typer samspill over tid. I det foregående har vi pekt på den type forskning og utredning som har rettet søkelyset mot systemet, vært til dels meget kritisk, men har tatt som utgangspunkt at trygdesystemet kan perfeksjoneres om en bare får påpekt de svake sidene. I forskningen om klientellet har man rettet oppmerksomheten mot karakteristika ved klientellet, hva det vil si å være trygdemottaker, bruket og underforbruket av trygd, og de ulikheter som ligger innebygd i systemet. I det følgende skal vi gå nærmere inn på de rapporter som setter trygdesystemet inn i en noe større sammenheng. Vi har laget tre underavsnitt

som vi har kalt henholdsvis Trygdesystemet og velferdsstaten, Trygdemisbruk og trygdehets, og Trygd og arbeid.

Trygdesystemet er blitt sett på både som et onde og et gode. Særlig sterke var de kritiske røstene i begynnelsen av 70-årene, da trygdesystemet fra visse hold ble sett på som en fallitterklæring overfor en feilaktig samfunnsutvikling. De økende trygdeutgifter var i seg selv et krisesyndrom. Hadde vi organisert vårt arbeidsliv på en annen måte, dempet teknologiseringen og arbeidstempoet, og opprettholdt en mer desentralisert sysselsetting, ville det ha vært mindre behov for kompenserende trygdeordninger. Utstøtningsmekanismene i arbeidslivet og nærmiljøets reduserte omsorgskapasitet ble sett på som vesentlige forklaringer på det økende trygdeforbruk. Å være trygdet ble sett på som et ubehagelig onde. Mange av disse synspukter er blitt stående, men de er blitt adskilleg mer nyanserte.

Forholdet mellom arbeid og trygd er blitt mer inngående analysert, for det er jo så at i vårt samfunn har husholdningen enten sitt utkomme gjennom arbeid eller gjennom trygd. Noen har hevdet at befolkningen derved deles i et A-lag og et B-lag, og at A-lagets rettigheter på alle vis er av høyere kvalitet og omfang enn B-lagets. B-lagets antall har vokst langt utover de prognoser som opprinnelig ble satt opp, og forholdet mellom de som deltar i produksjonen og de som mottar trygdeytelser, er blitt forrykket. Dette kan gi grunn til bekymring, dels av økonomisk og dels av politisk art. For å opprettholde et visst nivå på trygdeytelsene, kreves det at en tilstrekkelig stor del av befolkningen er i arbeid eller at den økonomiske vekst opprettholdes. Dette er i seg selv et paradoks, fordi det har vært hevdet at akkurat den økonomiske vekst er et problemproduserende fenomen, dvs. indirekte bidrar til å øke behovet for trygdeoverføringer. Dette regnestykket har hittil ikke vært underkastet noen empirisk analyse — kanskje det heller ikke er mulig — men paradokset er blitt en akseptert problemstilling innen trygdediskusjonen. De politiske bekymringer omkring forholdet mellom arbeidstakere og trygdede har å gjøre med legitimeringen av trygdeordningene og den skepsis omkring overforbruk og misbruk som er vokst fram parallelt med økningen i trygdeutgiftene. Myten om det overdrevne misbruk som forklaring er blitt avvist fra autoritative kilder, men likevel sitter den fast i store deler av befolkningen, og spesielt hos de som sitter mer perifert til i det politiske liv. Hvis ikke denne skepsis dempes, kan trygdesystemet få problemer med å legitimere sin videre utvikling eller til og med sin berettigelse. Noen mener derfor velferdsstaten er truet. Og her står vi igjen overfor et paradoks. Alle har tatt for gitt at prinsippene i velferdsstaten er så grunnfestet at det ikke er nødvendig å legitimere

hvorfor samfunnet til stadighet går til utvidelse av trygdeoverføringene. Det finnes derfor ingen instanser som har til oppgave å ivareta legitimeringsfunksjonene, slik at skepsis og misoppfatninger kan møtes med gyldigere forklaringer. Vanlige arbeidstakere vet lite om hva det vil si å leve på trygd. Det blir ikke gjort klart at mye av arbeidsledigheten absorberes gjennom uføretrygden og at store deler av den uføretrygdede befolkning gjerne kunne tenke seg å delta i arbeidslivet om de fikk slippe til og om det ble organisert på en annen måte. De får heller ikke vite at den demografiske sammensetning av befolkningen og kvinnes økende deltakelse i yrkeslivet bidrar til at trygdeutgiftene nødvendigvis må stige enda en tid fremover, og de ser ikke at trygdesystemets økonomi blir brukt som en del av den generelle samfunnsøkonomi og lønnsoppjørene. Det trygdesystem vi har skapt, er individorientert, og reaksjonene på trygdeforbruket blir derfor også individorientert. Når utgiftene øker, blir skylden så å si lagt på individers atferd. Indirekte bidrar folkemeningen til å legge et tak på trygdeytelsene, og skape rammen for fordelingene, men det er ikke uten videre gitt at dette tak og disse rammenes representerer den mest rasjonelle fordelingsmekanisme for trygdeytelsene.

Trygdesystemet er én av flere måter å omfordele samfunnets ressurser på, og som alle andre omfordelinger er det underlagt interessekonflikter. Stadig flere grupper prøver å få del i disse omfordelingene, og det har vært en økende tendens til at bedrestilte grupper kommer inn under trygdetildelingene. Hittil har denne pressgruppevirksomheten ikke gått på bekostning av de grupper som allerede har opparbeidet rettigheter. Det ligger visse treghetsfaktorer innebygd i systemet, fordi trygdeytelsene er lovhjemlet og fordi de hittil har vært skjermet fra prioriteringsavveininger. Det forutsettes at det skal være tilstrekkelige midler til vedtatte tiltak. Disse og andre treghetsfaktorer bidrar til at trygdehelsen ikke umiddelbart fører til dårligere forhold for klientellet, selv om det har vært vist at det inntraff visse tilstramninger etter den første store hetsbølgen. Men treghetsfaktorene bidrar også til at systemet ikke uten videre tilpasses nye behov og ideer. Trygden tar vare på individuelle behov, men den kan, slik den er utformet i dag, ikke omdirigeres til å ta vare på årsaker til behovene, være et aktivt planleggingsinstrument og bidra til forebyggende arbeid. Trygden kan f.eks. ikke brukes kollektivt til å subsidiere utsatte arbeidsplasser hvor arbeidere i tilfelle av bedriftsstans ellers må gå over på individuelle trygdeytelser. Trygden bidrar indirekte til vantrivsel ved å passivisere folk, fordi det ikke er anledning til å arbeide samtidig eller periodevis uten større omkostninger. Trygden tillater ikke folk som måtte ønske det å yte motytelser, selv

om det burde være nok av arbeidsoppgaver innenfor helse- og sosialsektoren som trygdede kunne ta på seg. Trygden kan ikke overføres til en kommune eller lokalmiljø som derved kunne få kapital til å sette i gang forebyggende tiltak som kunne redusere trygdeforbruket over tid. Trygdesystemet er konstruert som et passivt mottakerapparat for problemer, ikke et aktivt system som analyserer problemene og fremmer alternative forslag til løsninger.

Men det er det heldigvis andre som gjør. Og mange av de rapporter som er tatt med i det følgende, er bevis på akkurat dette.

1. Trygdeetaten og dens virkemåte

1 a. Organisasjon

Sosialdepartementet,
«Innstilling om utbetaling av pensjons- og trygdeytelser».
Oslo 1970.

Utvalget foreslår at vedtak om at pensjoner skal utbetales til andre enn den berettigede, skal treffes av retten etter begjæring av det trygdekontor eller den pensjonsordning som forestår utbetalingen av pensjonen. En slik begjæring skal ikke fremmes før det er gjort alle rimelige forsøk på å oppnå en frivillig ordning av utbetalingsspørsmålet. Vedkommende trygdekontor eller pensjonsordning skal forberede og klarlegge saken og rådføre seg med pensjonisten, lege, sosialkontor og andre personer og institusjoner som det er naturlig å konferere med. Rettens vedtak kan påankes til lagmannsrett etter reglene for tvistemål.

Dessuten blir det foreslått at det oppnevnes en tillitsmann som skal ta imot pensjonen og forvalte den til beste for pensjonisten og hans familie. Det er utvalgets forutsetning at forvaltningen av midlene bør skje under omsyn til pensjonistens hele situasjon, og at pensjonisten såvidt mulig skaffes den hjelp han trenger.

Rasjonaliseringsdirektoratet,
«Trygdekontorenes organisasjon, arbeidsordning og bemanning».
Rapport fra prosjektets 2. fase. Oslo 1973.

I denne rapport presenteres datamateriale spesielt utarbeidet med henblikk på å belyse trygdekontorenes nåværende bemannings situasjon. Dessuten har man — under forutsetning av at strukturen i kontorenes arbeidsoppgaver ikke gjennomgår omfattende endringer i det kommende år — gjort en vurdering av bemanningsbehovet for 1972.

Frekvensstudier foretatt i 21 trygdekontorer i mai og august/september 1971 avdekker jevnt over en viss overkapasitet på disse tidspunktene.

Bruk av overtid og ekstrahjelp i kontorenes toppbelastningsperioder (januar og februar 1971) er relativt lav og perioden relativt kort.

Trygdekontorene er ikke flaskehals i saksbehandlingsskjeden Trygdekontor — «Andre» (lege, sosialkontor m.fl.) — Trygdekontor — Trygdesekretariat/RTV. Økt saksbehandlingsskapasitet i trygdekontorene vil derfor ha liten effekt i retning av å redusere den samlede tid som går fra pensjonssøknad fremmes til eventuelt stønadsbrev foreligger.

Statistiske oppgaver fra alle landets trygdekontorer over anslått arbeidsreduksjon som følger av bortfall av premieberegning m.m. fra 1.1.71, samt arbeidstilvekst som følger av nye arbeidsoppgaver m.m. i avdelingen for korttidsytelser, viser en netto frigjort arbeidskapasitet på 6%.

Svært mange trygdekontorer karakteriserer arbeidsbelastningen i avdelingen for langtidsytelser i år i forhold til 1970 som «meget større»/«litt større». Denne karakteristikken må sees på bakgrunn av kontorenes hektiske periode i forbindelse med delegeringen høsten 1970, Folkestrygdloven 1.1.71 og det omfattende arbeid med omregning av alle pensjoner i januar/februar 1971.

Ervervet erfaring i forbindelse med behandlingen av uføresaker og bedret oversikt over de nye lover og regelverk må på lengre sikt antas å redusere denne følte merbelastning.

Stort sett er det godt samsvar mellom *forventet* antall ansatte i det enkelte kontor (ifølge modellberegningene) og *virkelig* antall stillinger i vedkommende kontor. For et ikke uvesentlig antall kontorer finner man imidlertid avvik av en størrelsesorden som taler for bemanningsomfordeling mellom en rekke trygdekontorer.

Eskeland, Ståle og Just Finne,
«Retts hjelp».

Pax forlag, Oslo 1973.

I 1971—72 gjennomførte Eskeland og Finne en undersøkelse i tre eldre leiegårder av dårlig standard og i 48 husstander med noe bedre boligstandard for å kartlegge behovet retts hjelp. I forbindelse med sosialrettslige problemer viste det seg blant annet at underforbruket i forhold til rettsmessige trygdeytelser var stort og at en tredjedel av de som var helt avhengig av trygd, hadde vansker i forbindelse med utbetaling. Ialt var det en fjerdepart av beboerne som ikke hadde fått det de hadde rett til av trygdeytelser og Oslo trygdekontor måtte tilbakebetale nærmere 57.000 kr. i engangsyttelser og ca. 32.000 i årlige ytelser.

Trygdekantorenes Landsforening,
«Kartlegging og vurdering av sammensatte trygdesaker».
Stensil. Oslo 1974.

Arbeidsgruppen har foretatt en vurdering av de sammensatte trygdesaker med henblikk på hvordan man kan sikre en god og hensiktsmessig behandling av disse.

Etter arbeidsgruppens mening bør saksbehandlingen legges opp slik at de trygdede sikres

- nødvendig faglig ekspertise,
- rasjonell saksbehandling og så hurtige avgjørelser som hensynet til forsvarlig saksbehandling tilsier, og
- diskresjon når det gjelder personlige, familiemessige og andre forhold som taushetsplikten beskytter og bør beskytte.

Gjeldende ordning hvoretter trygdekantoret i nødvendig utstrekning innhenter opplysninger, uttalelser og erklæringer fra andre faginstanser *som ledd i behandlingen av trygdesaker*, må stort sett anses for å fungere tilfredsstillende. Det nødvendige samarbeid skjer i disse tilfelle skriftlig, over telefon eller ved muntlige konferanser, noe som etter arbeidsgruppens mening er naturlige og praktiske samarbeidsformer.

Arbeidsgruppen mener at ordningen med behandling av attføring- og uførepensjonssaker m.v. i fylkesnemndene, med innhenting av sosialrapporter gjennom sosialkantorene og samarbeidet med attførings-tjenesten og arbeidsmarkedsmyndighetene på en tilfredsstillende måte dekker behovet for tverrfaglig innstilling av disse sakene. Det er reist visse innvendinger mot dette behandlingssystem, spesielt når det gjelder fylkesnemndas stilling og muligheter for en selvstendig saksvurdering. Arbeidsgruppen foreslår at disse spørsmål tas opp til nærmere utredning og overveielse.

Når det gjelder trygdesaker hvor det kan være behov for supplerende økonomisk hjelp fra sosialomsorgen, frarår arbeidsgruppen at det legges opp til et system hvor slike saker automatisk blir forelagt et tverrfaglig utvalg. Arbeidsgruppen understreker imidlertid betydningen av at trygdekantorene under den ordinære saksbehandling vurderer spørsmålet om behovet for slik supplerende hjelp. Eventuelle henvendelser til sosialkantoret i slike saker bør som hovedregel gjøres i forståelse med den trygdede, eventuelt dennes pårørende.

Når det gjelder spørsmål om endring/omlegging av medisinsk behandlingssopplegg, iverksetting av attføringstiltak og av sosiale undersøkelser i forbindelse med tilståelse eller utbetaling av en trygdeytelse, understreker arbeidsgruppen betydningen av at dette blir tatt opp til vurdering så tidlig som mulig. Spørsmålet om endring i et medisinsk

behandlingsopplegg i saker hvor det ikke samtidig foreligger andre problemer, f.eks. av sosial art, mener arbeidsgruppen blir vurdert på forsvarelig måte gjennom ordningen med rådgivende lege.

Sosialdepartementet,

«Utviklingsprogram for administrativ effektivisering og utvikling i trygdesektoren».

Oslo 1975.

Med kortsiktige tiltak vil arbeidsgruppen mene effektiviseringsarbeid som kan settes i gang og slutføres uten vesentlige endringer i regelverket og vidtrekkende administrative reformer. En viktig forutsetning for å oppnå hurtige resultater er imidlertid at personell fra fagavdelingene i Rikstrygdeverket og trygdekontorene kan frigjøres fra sitt daglige arbeid og gå inn i arbeidsgrupper på heltid eller deltid.

Følgende tiltak peker seg ut for snarlig behandling:

- Saksbehandlingen på RTV-blankett 14.05, behandling av ankesaker og trygderettskjennelser.
- Arkivtjenesten i trygdeetaten og utforming av regler for prinsipparkiv i Rikstrygdeverket.
- Tekstbehandling i Rikstrygdeverket og organisering av skrive- og kontortjenesten.
- Utarbeidelse av skriftlige orienteringshefter som grunnlag for opplæring av saksbehandlere ved Rikstrygdeverkets fagkontorer og ved trygdekontorene.
- Reduksjon av antall grunnbeløpsendringer til *en* gang årlig.

Langsiktige reformer som kan styrke den administrative effektivisering og utvikling i trygdeetaten vil kreve tiltak av lovgivningsmessig, administrativ og organisatorisk karakter. På disse områder vil arbeidsgruppen trekke fram følgende aktuelle arbeidsgrupper:

- Oppnevning av et utvalg til å utrede og klarlegge spørsmålet om eventuell reorganisering og styrking av regionale trygdeorgan og hvilke konsekvenser en slik utbygging vil få for arbeids- og bemanningssituasjonen i Rikstrygdeverket og trygdeetaten for øvrig.
- Tilrettelegge mulighetene for å utarbeide administrative langtidsplaner for trygdeetaten.
- Ved forberedelse av lover og forskrifter bør det sørges for en grundig vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser, herunder tilrettelegging av regelverket for EDB-programmering.

Organisering av effektiviseringsarbeidet må bygge på de erfaringer og tiltak som trygdens tjenestemenn har gjennomført innenfor sine arbeidsfelter. I hovedsak må arbeidet initieres av de i den indre og ytre etat som er sterkest berørt av problemene. Den organiserte rasjonaliseringstjeneste kan tilføre spesiell kompetanse og faglige teknikker, men initiativ og lederskap for administrativ effektivisering og utvikling er et generelt ansvar for trygdeetatens ledere.

Andersen, Else Bremnes,

«Trygdekantorenes veiledningsplikt».

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1975.

Trygdesektorenes informasjonsvirksomhet sees i lys av noen av de undersøkelser som er gjort på dette området. Dessuten er det pekt på noen av de informasjonskanaler som kan hjelpe trygdekantorene med denne virksomheten. Målet er å gi den enkelte kjennskap til sine rettigheter og plikter og til den hjelp trygdekantoret kan gi.

Selv om utsiktene til å nå et slikt mål synes heller mørke, må dette allikevel ikke bevirke at man gir opp. Det bør heller anspore til stadig å prøve nye veier, hevder Andersen.

Forfatteren stiller spørsmålet om man av hensyn til bevaring av systemet bør prøve å begrense uttellingene mest mulig ved ikke å opplyse de trygdede om hvilke rettigheter de har.

Det er innlysende at trygdens tjenestemenn ikke må ha en slik målsetting. Oppgaven er å hjelpe de trygdede til å få den stønad de har krav på etter loven. Skulle det vise seg at en øket informasjonsvirksomhet ville sprengte folketrygdens økonomiske ramme, får det bli de folkevalgtes sak å endre lovverket.

Karlsen, Thore Chr.,

«Ressurser og styring i trygdeadministrasjonen».

Hovedoppgave i statsvitenskap.

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1975.

Oppgaven belyser tre hovedproblemstillinger:

1. Å undersøke hvilke oppfatninger av forholdet politisk ledelse/admi-

nistrasjon, hvilke oppfatninger av velferd og hvordan rettssikkerhetsidéen om at like saker skal behandles likt, har slått ned i

- a. styreform
 - b. ressursbruk
 - c. kontrollformer, i trygdeadministrasjonen.
2. Å undersøke om en organisasjon med denne styreform, denne ressursbruk og disse kontrollformer er egnet til å oppfylle de målsettinger som ligger til grunn for nettopp styreform, ressursbruk og kontrollformer i et komplekst, parlamentarisk demokrati.
 3. Å undersøke om en organisasjon med denne styreform, denne ressursbruk og disse kontrollformer er i stand til å virkeliggjøre de mest moderne, ikke materielle velferdsmålsettinger.

Gimre, Paul. Fridtjof Idsøe og Arne Gunnar Skåre,

«**De trygdede og attføringsapparatet**».

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1976.

Oppgaven analyserer utviklingen av det offentlige hjelpeapparatet, særlig studeres sider ved attføringsapparatet hvor det er visse svakheter og hvor noe kan gjøres. Forfatterne foreslår følgende tiltak for å bedre situasjonen:

1. Forebyggende tiltak ved at arbeidsgiveren får et mer utvidet ansvar overfor arbeiderne hva angår arbeidsmiljø og erstatningsansvar ved eventuelle skader.
2. Stimulerende støttetiltak til bedrifter som sysselsetter yrkeshemmede. Herunder med opplysning til bedriftene om de støtteordninger som Arbeidsdirektoratet allerede disponerer.
3. Flere vernede bedrifter hvor den yrkeshemmede bør få arbeide i det tempo og med de arbeidsoppgaver som passer den enkelte.
4. Oppretting av flere stillinger som attføringstjenestemenn med større økonomiske midler til disposisjon.
5. Innføring og praktisering av 90% regel også når det gjelder attføringspenger.
6. Samordning mellom skatte- og trygdelovgivningen slik at en netto ikke skal ha økonomiske fordeler av å gå på trygd.
7. En mer aktiv innsats fra trygdekontorene når det gjelder å vurdere attføring ved sykemelding. Men personlig kontakt ved at trygdekontoret går ut i marken og treffer klienten i hans hjemmemiljø. Dette også for bedre å kunne forstå klientens situasjon.
8. I den grad det er mulig å ikke skriv fra trygdekontoret et folkelig språk og begrunne grundig eventuelle avslag.

Saglie, Tor,

«Organisasjonsnettverk i den offentlige forvaltning. En teoretisk ramme for analyse av kontakt mellom etater, og en studie av forholdet mellom sosialkontor, trygdekontor og offentlig helsestell i noen norske kommuner».

Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1976.

Oppgaven tar for seg forholdet mellom offentlige etater på samme nivå i den politisk-administrative struktur. Det er grunn til å anta at horisontale kontaktmønstre er med på å prege den politiske beslutningsprosess og at disse kontaktmønstre har konsekvenser for samarbeidet mellom etatene, spesielt på det lokale plan. Det utvikles et begrepsapparat for samhandling mellom organisasjoner på samme nivå, og offentlige dokumenter vedrørende organiseringen av helse- og sosialtjenesten på det lokale plan samt intervjuer utgjør det empiriske grunnlag for undersøkelsen. Argumentene for og mot integrering av disse tjenester analyseres, betingelsene for integrering av etatene vurderes og de sosialpolitiske konsekvenser av tilnærming mellom etatene diskuteres.

Med utgangspunkt i de kommuner som har lyktes i å få til en viss integrering av etatene, hevdes det at dette skyldes gunstig situasjon med hensyn til økonomiske ressurser, lokale generalistorienterte initiativtakere, og etatens størrelse (hvor de mellomstore etater synes å være mest samarbeidsorienterte). De viktigste motkrefter mot integrering synes å være profesjonaliseringen i etatene og ulike egenskaper ved organiseringen av de etater som skal integreres, som for eksempel forskjellig oppbygging, administrativ tilknytning, lønssystem og finansieringssystem.

Anderson, Charles M., Kjell Oddvar Røine og Rolf Skramstad,
«Organisasjonsstruktur og målrealisering i trygdeetaten».

Seminaroppgave, Agder distriktshøgskole, Kristiansand 1977.

Avhengig av hvordan samfunnet definerer sine sosiale problemer, vil det i ethvert samfunn være behov for sosialpolitiske tiltak for å løse sosiale problemer. Hvilke tiltak det enkelte samfunn velger for å løse disse problemer, vil i det alt vesentligste være avhengig av politiske holdninger og virkelighetsoppfatninger hos samfunnets medlemmer.

For alderspensjonistenes vedkommende finner en at målsettingene må sies å være realisert, noe som nok har sin årsak i at det i stor grad dreier seg om distribuering av økonomiske ressurser med grunnlag i opptjente rettigheter.

Undersøkelsen viser at trygdekontorene bare i begrenset utstrekning har lyktes å virkeliggjøre intensjonene om en økonomisk, menneskelig og selvstendig livsform hos de etterlatte og ugifte mødre.

Haugen, Svein,

«Trygdeetat og sosialpolitikk. En innholdsanalyse av Sosial Trygd». Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1977.

Undersøkelsen stiller spørsmålet om Sosial Trygd er et fagblad preget av etatsmessig sektortenkning, eller om bladet ser trygdeetaten som en del i en større sosialpolitisk sammenheng. Ser en på de forskjellige profesjoners bidrag av artikler i bladet, viser det seg at trygdeetaten har en andel som varierer mellom 50 og 60%. Ser en på de enkelte yrkesgrupper så har jurister en beskjeden andel på 3% i 1976, noe svinging over tid. Medisinere har en forholdsvis stor andel, 10% av bidragene i 1966 økende til 16% i 1976.

Politikere hadde 15% av bidragene i 1966 og 6% i 1976. Det siste henger nok sammen med innføring av folketrygd fra 1/1-67. Samfunns- og statsviterinnslaget er lite med svakt økende andel. I 1976 hadde samfunns- og statsvitere en andel på 3% av bidragene. Sosialdepartementet hadde en andel på 13% av bidragene i 1966 og bare 3% i 1976. Dette henger nok også sammen med innføring av folketrygden. Sosialetaten hadde en andel på 11% av bidragene i Sosial Trygd i 1976.

Instanser og yrkesgrupper utenfor trygdeetaten har dermed en andel på i overkant av 40% av bidragene i Sosial Trygd.

Med bakgrunn i en så vidt beskjeden analyse som den foreliggende, er det vanskelig å trekke noen entydig konklusjon. Spørsmålet om Sosial Trygd er et fagblad, må besvares med ja, men bladet kan neppe sies å være representant for sektortenkning.

Jahr, Karin og Tom Hagen,

«Byråkratiet og attføring». Seminaroppgave. Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1977.

Undersøkelsen av de byråkratiske sidene ved attføringsarbeidet er begrenset til Oslo og Bærum kommune og kan derfor ikke generaliseres til resten av landet. I noen grad er det rimelig å anta at oppgaven også gjenspeiler forholdene i andre av våre største byer.

Undersøkelsen viser at den trygdede vanligvis ikke henvises til att-

føringstjenestemann før han/hun har nyttet sykepengerettighetene fullt ut og har fremmet et formelt krav om attføringshjelp. Det er derfor å anta at mye av attføringspersonalets tid går med til å motivere den trygdede for attføring. På denne bakgrunn mener forfatterne at trygdekontorene må komme mer aktivt med i bildet på et tidligere tidspunkt når det gjelder kanalisering av saker. I trygdekontorene er arbeidet spesialisert og funksjonærene som utbetaler de trygdede sykepenger, skjeler nok for lite til mulighetene for attføring på et tidlig tidspunkt. De funksjonærene som til daglig arbeider med attføring, bør derfor bli kjent med sakene tidlig og om mulig selv få snakke med klientene om attføring.

I en utredning om attføringsarbeidet (NOU 1976:58) foreslås det at arbeidsformidlingsetaten bør overta avgjørelsesmyndigheten i attførings saker, og at trygdekontor kun skal foreta kontroll av lovhjemmel samt teknisk administrative oppgaver.

Forfatterne hevder det er meget uheldig å belaste attføringspersonalet med ytterligere arbeidsoppgaver i den situasjon de nå er i.

Kapasiteten ved arbeidskontorene tilsier at attføringspersonalet ikke bør tillegges mer administrativt arbeid. Utdanningen av trygdefunksjonærer bør styrkes, og det er heller rimelig at den avgjørelsesmyndighet som i dag er tillagt fylkesnemnd eller Rikstrygdeverket, delegeres til trygdekontorene. På den måten vil trygdeetaten kunne reagere hurtig og ubyråkratisk på et krav om attføringshjelp. Arbeidet innen sosial- og helsesektoren er sektorpreget. Innen trygdekontorene er imidlertid også arbeidet blitt spesialisert. Funksjonærene har ikke den fulle oversikt over de stønader og tiltak som kan tilbys de trygdede. Jo større trygdekontoret er, jo mer spesialisert er arbeidsdelingen.

Trygdekontorene bør nå gå den motsatte veien, og heller gi hver funksjonær et større arbeidsområde. Trygdefunksjonæren vil på denne måten tidligere og riktigere kunne overføre sakene til andre instanser, og derved unngå en passivisering av de trygdede.

Johnsen, Bernt,
«Rapport om trygdebyråkratiet».
Stensil, 1977.

Temaet er å undersøke et begrenset antall problemfelter, ordninger og rutiner innen trygdeforvaltningen som kjennetegnes ved at de

1. er av vesentlig betydning for de klienter som blir berørt,
2. er viktige for store grupper,
3. fungerer lite tilfredsstillende sett fra klientens synspunkt.

I første del av rapporten analyseres blant annet hvilke organisatoriske virkemidler som bør tas i bruk for å få til en avbyråkratisering av trygdeetaten.

I andre del studeres rutiner som skaper problemer for etatens klientell.

Kjønstad, Asbjørn,
«Trygd og erstatning ved personskade — utviklingslinjer, utbredelse og ulikheter».
Oslo 1977 c.

Det har vært bred enighet i den juridiske teori om at erstatningsretten har to formål, nemlig prevensjon og reparasjon. Erstatningsretten har blitt sett på som et viktig og nyttig virkemiddel for vern mot skadeforvoldelse. Kjønstad er uenig i at erstatningsretten på personskadeområdet har noen nevneverdig slik nyttefunksjon, men mener likevel at den bør opprettholdes. Erstatningsretten er et symbol på at det gis rettsbeskyttelse ved personskade, og den kan bidra til konfliktløsning og gjennomføring av rettferdig gjengjeldelse.

Hvis dette skal være de samfunnsoppgaver erstatningsretten skal løse på personskadeområdet, er det flere sentrale regler som bør tas opp til revisjon. Det kan stilles et spørsmålsteget ved de objektive erstatningsgrunnlag. Kanskje bør culpa-normen igjen bli det dominerende erstatningsgrunnlag? Erstatningsrettens oppgave blir «å foreta en vurdering» av hvilke handlinger som er forkastelige.

Årsaks- og adekvanslæren bør moderniseres. Både kunnskaper og meninger om hva som er de egentlige årsaker til at skader oppstår, er radikalt endret i løpet av det siste hundreår. Det bør gis et sterkere erstatningsrettslig vern for dem som påføres psykiske lidelser og psykososiale problemer. Fremtidens erstatningsrett bør antagelig stort sett ta seg av det ikke-økonomiske tap. Ved erstatningsutmålingen bør skadevolderens og skadelidtes skyldgrad antagelig få større betydning. Det bør overveies om erstatning in natura kan bli et alternativ til pengeerstatning.

Klausen, Per Helge, Jan Otto Selnes og Rolf Stokke,
«Trygdede og trygdefunksjonæren».
Semesteroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1977.

Undersøkelsen tar opp de trygdedes møte med folketrygden og trygdekontoret.

Trygdeetaten må være oppmerksom på faren for å utvikle en fagterminologi, slik at den ikke skyter over målet både i generell informasjon og i kontakt med den enkelte. Dersom dette skal unngås eller også forbedres, kan man heller ikke komme bort i fra at det vil kreves ressurser, både i form av tid, penger og personell.

Det er et stort flertall av de spurte som syns at innholdet i brosjyrer, lover og regler er vanskelig å formidle til den trygdede. Vi mener dette må være med på å understreke kravene om at oppmykingen og forenklingen av fag/informasjonspråk må fortsette. At erfarne funksjonærer har problemer med å skaffe seg klart innblikk i de bestemmelser som er gitt, må forventes å få som konsekvens at formidlingen videre til klientene må bli av nedsatt kvalitet.

Hele 64% av trygdefunksjonærene oppfatter seg som mellommenn mellom den trygdede og trygdesystemet. De trygdede oppfattet i hovedsak trygdefunksjonæren som en representant for trygdesystemet. Svært få så på trygdefunksjonæren som sin representant overfor trygdesystemet. Det var ellers en klar forskjell i de yrkesaktives og pensjonistens syn på trygdefunksjonæren.

«Vi foreslår at informasjonsarbeidet styrkes og at det legges vekt på også andre ting enn brosjyrer. Vårt forslag her er at det opprettes et visst antall «informasjonssekretærer». Vi foreslår at disse i antall og administrasjon opprettes på samme måte som dagens revisjonsdistrikter. Dette både for å styrke klientene og for å gi trygdekontorene mulighet for en «feedback» fra de trygdede».

Furuhaug, Sigurd og Egil Paulsen,
Trygdekontorenes oppgaver og innflytelse i trygdesystemet».
Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1978.

Ved syketrygdens inkorporering i lov om folketrygd fra 1.1.1971 fikk folketrygdens §13-1 en ordlyd som lovfestet prinsippet om at folketrygden skal administreres sentralt av Rikstrygdeverket og lokalt av trygdekontorene. Sosialkomiteen foreslo prinsippet om fordelingen av det administrative ansvar mellom Rikstrygdeverket og trygdekontorene lovfestet i sin innstilling O XIX 1969 — 70.

En av hovedgrunnene til at de lokale styrer ble opprettholdt, var at avgjørelsesmyndigheten i større grad enn tidligere skulle overføres til de lokale organer, at lokale forhold skulle bli tillagt den nødvendige vekt og at avgjørelsene skulle treffes så nær den trygdede som mulig. Er så dette skjedd?

Etter forfatterens mening er dette ikke fulgt opp av departementet, og

de anser det som en av årsakene til at trygdekontorenes og styrenes arbeidsoppgaver reguleres gjennom forskrifter og regler gitt av Sosialdepartementet og Rikstrygdeverket, og gjennom instruksjer og retningslinjer fra Rikstrygdeverket. På denne måte er det bygget opp til et sterkt sentralisert og sentraldirigert administrasjonsapparat. Denne sterke sentraliserte oppbygging har også preget utviklingen av trygdekontorstyrenes virksomhet. Det synes å herske en alminnelig misnøye blant styremedlemmene med denne utvikling. De betrakter styrevervet som lite engasjerende og de mener at trygdekontorstyrene ikke er tillagt reelle styringsfunksjoner.

Ingvaldsen, Else og Jan Rønneberg,

«Fordeler og ulemper ved egenmelding av sykdom».

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1978.

Den nye ordningen vil føre til en avlastning i trygdekontorenes arbeid når det gjelder korte sykefravær. Derimot vil det bli merarbeid når det gjelder andre arbeidsoppgaver som følger med den nye sykepengeordningen. Her kan nevnes opprettelse og føring av arbeidsgiver/-taker register, beskatning av sykepengene, særordning for grupper av trygdede som kronisk syke, yrkesaktive i inaktive perioder, egne næringsdrivendes sykepengeordning med flere alternative garantiordninger, og arbeidsgivere med få ansatte osv.

Den vanlige mann/kvinne vil kunne oppfatte mye fravær som misbruk, ut fra dette vil det kunne oppstå trygdehets. Dette kan føre til at noen fortsatt går på arbeid selv om de er syke, og er berettiget til å være hjemme.

Ser man på den skjeve fordelingen av «godene» som den nåværende sykepengeordningen gir, vil den nye ordningen rette opp denne. Den nye ordningen vil gi rettferdig fordeling av ytelsene i forhold til arbeidsinntekten og skatteforhold, og dessuten vil arbeidstakerne opptjene pensjonspoeng i folketrygden også under sykdom, noe som ved den någjeldende ordning ofte gir urettferdige utslag.

Kjeilen, Bjørn,

«Er våre regler om skattelegging av trygdeytelser rettferdige?»

Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1978.

Oppgaven gir en vurdering av hvordan skattereglene virker for mottakere av hjelpestønad, grunnstønad, uførepensjon, yrkesskadepen-

sjon, attføringspenger, alderspensjon og etterlattepensjon etter lov om folketrygd.

Skattereglene som gjelder spesielt for trygdeytelser, bedrer den disponible inntekt til den som fra før har høy inntekt og betyr lite eller ingenting for den som har lav inntekt. Som ledd i en politikk der en ønsker at skatten skal virke inntektsutjævnende, er disse reglene ubrukelige. Ut fra en slik synsvinkel er særfradrag i den skattbare inntekt en dårlig løsning. Ordningen bør derfor opphøre eller legges om slik at de sosiale ulikheter faller bort.

Etatene ledes sentralt av Skattedirektøren og Rikstrygdeverket. De to etatene har hver sine lover og regler som tilsynelatende er lite samordnet. Dette kan en se ved at begge etater i enkelte tilfeller behandler de samme spørsmål. Dette kan føre til overlapping. Tydelig ser en dette når det gjelder behandlingen av sykdomsutgifter. Nåværende regler innebærer stor risiko for dobbel dekning ved at trygdekontoret refunderer utgiftene, og ligningskontoret innrømmer særfradrag for de samme utgifter.

Den beste løsning vil, etter Kjeilens mening, være at bare trygdeetaten behandler spørsmål som har med pensjons- og trygdeytelser å gjøre. Først da er det mulig å få full oversikt over regelverket og dets virkninger.

Mulighetene for forskjellsbehandling skulle også bli mindre ved at kun en etat sitter med ansvaret. Dette vil innebære at ordningen med særfradrag p.g.a. pensjons- og trygdeytelser må opphøre. Videre må skattereglene endres slik at ligningskontoret ikke får adgang til å innrømme særfradrag p.g.a. redusert ervervsevne og utgifter ved sykdom. Disse problemene må løses ved å forbedre trygdeordningene.

Kjønstad, Asbjørn,

«En sammenligning mellom trygderettslige lovforarbeider og lovforarbeider fra den „sentrale juss’’».

Lov og Rett 1978 b, s. 3 flg.

Artikkelen bygger på den iakttagelse at dommere, advokater og rettsvitenskapsmenn medvirker ved utarbeidelse av «sentrale lover» i mye større utstrekning enn ved utarbeidelse av trygdelover. Det er ansatte i trygdeadministrasjonen som utgjør en stor del av dem som sitter i trygdelovkomitéer — gjerne som formenn. I komitéer som forbereder «sentrale lover» er det «alltid» en juridisk professor eller høyesterettsdommer som er formann.

Artikkelen er kort omtalt i nr. 5 av *Sosial Trygd* for 1978.

Laland, Reidar og Thorleif Mydland,
«Avbyråkratisering og forenkling av trygdeetaten».
Seminaroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1978.

En vanlig oppfatning blant folk later til å være at «Byråkrati» er et skjellsord, som rommer forhold som sammel, formalisme, stivbenthet, strenghet, sendrektighet, — kort sagt de fleste av de uheldige trekk en kan finne ved organisert samarbeid.

Er trygdeetaten et slikt byråkrati, — og er dette i tilfelle en tjenlig organisasjonsform for etaten og publikum?

Vil en forenklet organisasjonsform være mer tjenlig?

For å belyse denne problemstillingen gis det i kapittel 2 en oversikt over administrasjonsordningen i trygdeetaten, — hvordan avgjørelsesmyndigheten er fastsatt, — hvilke endringer som har skjedd, — og hvordan folketrygdloven virker.

I kap. 3 studeres ulike grupper oppfatning av trygdeetaten.

Kap. 4 gjelder byråkratiet. Her blir det gitt en generell beskrivelse av byråkratiet, — vurdering om trygdeetaten er et byråkrati, — fordeler og ulemper ved byråkratisk system.

I kap. 5 skisseres forenklinger av ulike slag, og delegasjon av myndighet.

«Som konklusjon på vår seminaroppgave kan vi si at vi mener å ha konstatert at dagens trygdeetat er byråkratisk i unødvendig stor grad. Vi har ikke funnet det hensiktsmessig å konstruere en ny organisasjonsform, men ved tiltak som delegering av avgjørelsesmyndighet, oppmykning av den hierarkiske kontroll, økt vekt på etatsopplæring med et sosialt og samfunnsmessig element, og en god informasjon — mener vi å kunne forvente en oppmykning i byråkratiet slik at vi i fremtiden får en mer klient- og menneskevennlig administrasjonsordning».

Olsen, Johan L.,
«Service og kontroll».
Hovedoppgave, Institutt for sosiologi og statsvitenskaplige fag,
Universitetet i Bergen, 1978.

Undersøkelsen er basert på forholdene ved fem trygdekontorer og deres styrer. Trygdekontorene varierer fra fire ansatte til nærmere tre hundre. I alt deltok 62 personer i undersøkelsen.

Formålet med undersøkelsen var å komme fram til en del hypoteser om hvilke forhold som henholdsvis fremmer eller hemmer funksjonærenes service- og kontrollinnstillinger overfor klientellet. Funk-

sjonærenes restriktive holdninger er et av undersøkelsens sentrale funn, og Olsen knytter disse holdninger både til trygdeadministrasjonens organisasjonsstruktur, de enkelte funksjonærens ressurser og karakteristika ved klientellet. Dessuten vises det at de folkevalgte i liten utstrekning fungerer som korrektiv til disse holdninger.

Sannes, Helge og Svein Sunde,

«De folkevalgtes stilling i den lokale trygdeforvaltning».

Seminaroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1978.

Søkelyset rettes mot de folkevalgtes stilling i den lokale administrasjon av de sosiale tjenester, med hovedvekt på trygdekontorstyret. Konklusjonen er at verken trygdekontor- eller sosialstyret har den funksjon som de etter intensjonene i Lov om folketrygd og Lov om sosial omsorg burde ha.

For trygdekontorstyrenes vedkommende ligger problemene først og fremst i at det er delegert forholdsvis lite reell avgjørelsesmyndighet til dette. Mange av sakene styret behandler, blir derfor bare av innstillende karakter, mens Rikstrygdeverket fatter den endelige avgjørelsen. Det forekommer at prinsippavgjørelsene som Rikstrygdeverket fatter, er i strid med det vedtak de folkevalgte styrer har truffet på bakgrunn av lokale forhold.

Dette er, ifølge forfatterne, en uheldig arbeidssituasjon for et folkevalgt styre, og mange mener at ved å delegere mer reell avgjørelsesmyndighet til styret, vil de folkevalgte føle sin arbeidssituasjon mer betydningsfull og idealene om avbyråkratisering og nærdemokrati ville få en mening.

Konklusjonene er at de folkevalgtes stilling både på trygde- og sosialsektoren bør styrkes, først og fremst ut fra ønsket om å sikre demokratiske avgjørelser. Derneft fordi politikerne gjennom styringen av samfunnsutviklingen har vært med på å skape sosiale problemer, og følgelig også bør ha ansvaret for å løse dem.

Strøm, Axel, red.,

«Krigspensjoneringen. Hvordan har tilleggsloven av 22. mars virket? En analyse av en trygdelov».

Rapport fra en forskergruppe. Universitetsforlaget, Oslo 1978.

Boka viser hvordan tilleggsloven fra 1968, om pensjon for personer som har vært utsatt for særlig hard påkjenning, har virket i praksis. Den

dokumenterer helt ned på individplan de tre prinsipielle vanskeligheter trygdeforordningen står overfor: Usikkerhet omkring de skjønsmessige avgjørelser om sykdommene og den ervervsmessige uførheten, vanskelighetene fordi trygder bare kan gis når søkeren definitivt har falt ut av arbeidet, og problemene med å formidle svar på søknaden så dette blir forstått og ikke virker sårende. Boka beskriver den spesielle vanskelighet det har vært å definere «særlig hård påkjenning».

Undersøkelsens resultater kan sammenfattes i:

1. Loven synes stort sett å ha fått med de kategorier av innsatsfolk som den tar sikte på å hjelpe.
2. De innsatsfolk som har fått sine søknader godkjent etter tilleggsloven, har for den overveiende del hatt svære og langvarige påkjenninger under krigen.
3. Langvarig helsesvikt, nedsatt arbeidsevne og forverret økonomisk og sosial situasjon har vært karakteristisk for flertallet av søkerne i etterkrigstiden.
4. Tildeling av krigspensjon har betydd svært meget — økonomisk og sosialt — for dem som har fått sine søknader godkjent. Ved siden av den økonomiske trygghet som pensjonen gir, har klientens følelse av økt selvrespekt — fordi innsatsen er blitt godkjent — spilt en rolle.
5. Også blant dem som har fått avslag på sine søknader, var det mange som hadde betydelige påkjenninger under krigen og langvarig helse- og funksjonssvikt i etterkrigstiden.
6. For flertallet i avslagsgruppen hadde utviklingen etter saksavgjørelsen gått i retning av en forverrelse av den sosiale og økonomiske situasjon.
7. De viktigste avslagsgrunner var at ervervsevnen ikke hadde vært nedsatt med minst 50%, henholdsvis at påkjenningene ikke hadde vært usedvanlig hårde i tilleggslovens forstand.
8. Flertallet av dem som har fått avslag, har ikke godtatt Rikstrygdeverkets vurdering og avslag. Svikt i kommunikasjonen mellom trygdemyndighetene og klientene har vært en vesentlig årsak. Rikstrygdeverkets skriv er i stor utstrekning ikke blitt forstått av klientene.
9. Avslagsgrunnen «ikke 50% ervervsufør» har ført til at klienter er kommet inn i en ond sirkel. Av økonomiske grunner har de ikke våget å oppgi arbeidet før de er sikker på å få pensjon. Men pensjon kan de ikke få så lenge de er i arbeid. Avslaget er av dem blitt oppfattet slik at de må arbeide til de stuper».

10. Avslagsgrunnen «ikke usedvanlig hård påkjenning» har ført til mye bitterhet, fordi klienten ikke har fått tilstrekkelig orientering om den spesielle betydning dette begrep har i tilleggsløven.
11. Bestemmelsene i tilleggsløven synes adekvate etter de forutsetninger som ble lagt til grunn da loven ble utformet. Undersøkelsen gir ikke holdepunkter for at loven bør endres nå.
12. Rikstrygdeverket må ta opp spørsmålet om hvordan orienteringen av klientene kan gjøres bedre og kommunikasjonssvikten minskes. Etterundersøkelsen har vist at behovet for dette er betydelig.

Kjønstad, Asbjørn,
«Yrkesskadeerstatningen».

Inntatt i boken Yrkesskadetrygden, Oslo 1979 c, s. 185 — 332.

Det er flere årsaker til at vi har fått yrkesskadeerstatningen. Folk har etter hvert fått mer fritid, ferie og muligheter til å nyte livet. Dette er goder som verdsettes like høyt som rent økonomiske goder, og de bør i størst mulig grad likestilles erstattningsrettslig. De gamle sosialpolitiske målsettinger om å dekke det økonomiske tap er stort sett blitt gjennomført. Yrkesskadeerstatningens formål er i samsvar med nye sosialpolitiske målsettinger om at den enkelte skal gis muligheter til selvrealisering.

Kjønstad forsøker å sammenholde yrkesskadeerstatningens formål med den utforming som ordningen har fått. Ordningen bygger på to viktige prinsipper, nemlig en modifisert tabellarisk invaliditetsfastsettelse og en utmåling av erstatningen med bestemte prosentsetser av folketrygdens grunnbeløp. Yrkesskadeerstatningens formål har ikke vært avgjørende ved utformingen av tabellen og heller ikke ved valget av prosentsetser.

Fra et offentligrettslig synspunkt er det interessant å studere forskriftene fordi de også regulerer forhold som antagelig ligger utenfor delegasjonsfullmaktens ramme. Det gjelder reglene om vilkår for, utbetaling av og bortfall av rett til erstatning. I forskriftene er det blant annet inntatt en bestemmelse om at yrkesskadeerstatningen aldri skal kunne kreves utbetalt før ett år etter skade tidspunktet. Dette er etter Kjønstads vurdering i strid med en bestemmelse i folketrygdloven om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Kjønstad, Asbjørn,

«Er yrkesskadetrygden i ferd med å bli overflødiggjort?»

Inntatt i boken Yrkesskadetrygden, Oslo 1979 d, s. 333 — 410.

Det er i første rekke utbyggingen av det generelle trygdesystem som har ført til at det er grunn til å stille spørsmålet om yrkesskadetrygden er i ferd med å bli overflødiggjort. Fremstillingen tar i første rekke sikte på å få klargjort hva som har vært formålet med yrkesskadetrygdlovgivningen, å vurdere om de opprinnelige hensyn fortsatt gjelder og drøfte om det er andre hensyn som kan tale for å ha en egen ordning med yrkesskadetrygd.

Den historiske bakgrunn for yrkesskadetrygdlovgivningen var i første rekke *reparasjonshensynet, risikomomentet, betalte rettigheter og hensynet til arbeidsgiverens fritagelse for erstatningsansvar.*

Det pekes på mange av disse «tradisjonelle» hensyn som talte for å ha en egen yrkesskadedekning nå er av liten eller ingen betydning. Å jakte etter nye hensyn er ikke så lett, men visse hensyn kan fortsatt anføres:

For det første kan *deltagelse i arbeidslivet betraktes som særlig verdi-fullt.* Dette kan sees som en ny utgave av argumentet «betalte rettigheter».

For det andre kan det anføres at de som er under andre personers bestemmelsesrett (*instruksjons- og styringsrett*) bør gis en bedre trygdedekning enn de som selv i større grad har herredømme over sin situasjon. Dette har sammenheng med risikomomentet. Man kan ikke selv bestemme hvilke risikoer man vil utsette seg for.

Et tredje hensyn er at man trenger en ekstra trygdedekning fordi man får særlig store *omstillingsproblemer etter plutselig oppståtte skader.* Det skulle altså ved ulykker være et behov for reparasjon ut over folke-trygdens stønadssystem.

Slikt behov er det nok også i mange andre tilfelle, men når det ikke foreligger *ytre kjennetegn* som legemsskade etter arbeidsulykke, bilulykke o.l. er det vanskelig å *kontrollere* at det virkelig foreligger et behov for ekstra økonomisk kompensasjon. *Trygdemisbruksdebatten* har vist at lovgiverens tendens til å legge vekt på ytre kjennetegn og kontrollhensynet har en viss berettigelse.

Et femte hensyn som kan anføres for yrkesskadetrygden er at det er en gammel trygdeordning som visse grupper (især arbeiderklassen) har kjempet seg til og som de derfor bør få beholde. Når andre samfunnsgrupper i andre sammenhenger kan påberope seg synspunkter av typen *velervervede rettigheter*, bør dette også gjelde de yrkesskadetrygdede.

1 b. Begrepsanalyse

Moss, Erling Martin,

«Fortolkning og praktisk anvendelse av Folketrygdlovens § 14.8, spesielt med henblikk på stønad etter kapittel 2 og 3».

Spesialfagsoppgave, Universitetet i Oslo 1972. Klausulert.

Folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12 har i § 14-8 en bestemmelse om tap eller begrensninger av en trygdets rettigheter etter loven.

Det blir gjort rede for fortolkningen og den praktiske anvendelse av bestemmelsen, og da med spesielt henblikk på stønad i form av *medisinsk stønad og sykepenges*.

Syketrygden er ved lov av 19. juni 1970 nr. 67 med virkning fra 1/1 1971 innkorporert i Folketrygdloven, og tidligere syketrygdlov av 2. mars 1956 er opphevet fra samme dato. Etter innkorporeringen svarer § 14-8 i nåværende lov til tidligere § 15-7 i Folketrygdloven samt tidligere *syketrygdlov* § 77. Sammenhengen mellom § 14-8 og disse bestemmelser fremgår av Ot.prop. nr. 62 (68/69) på s. 151 og Ot.prop. nr. 42 (69/70) på s. 89—90.

Ut fra disse forarbeider kan en trekke den konklusjon at alt som kunne begrunne rettighetstap etter tidligere § 15-7 og syketrygdloven § 77, også oppfanges av § 14-8 i Folketrygdloven med ett *unntak*: Etter syketrygdloven § 77, litra *f* kunne stønad nektes dersom trygdede under sykdom forlot trygdekasseområdet uten å melde fra til kassen. Folketrygdloven har ingen tilsvarende bestemmelser, men de tilfelle den ble anvendt på, vil nå delvis oppfanges av § 14-2 nr. 2. Endringen kan formodentlig også sees i sammenheng med at trygdekassene fra 1/1-71 er opphørt som selvstendige rettssubjekter, — nå heter det altså *trygdekontor*. Trygdede er følgelig ikke til enhver tid medlem av *en* bestemt trygdekasse, jfr. § 14-2 nr. 1 om hvor krav om stønad kan settes fram.

Som det fremgår av ovenstående, er fortolkningen av syketrygdloven § 77, og hvordan denne i praksis har vært anvendt, en viktig kilde til å forstå § 14-8.

Berntsen, Kolbjørn og Amund Karlsrud,

«Uførhet i sosiologisk lys».

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1975.

En ny utvidelse av uførebegrepet vil bety overgang til minstelønn. Hvis den skal kompensere den nåværende uførepensjon, må den legges på et

forholdsvis høyt nivå. Det anbefales ca. kr. 30.000,— pr. år etter dagens satser, forutsatt lik beskatning av yrkesaktive og pensjonister.

Arbeidet er grunnleggende for enhver samfunnsstruktur og menneskene må, ifølge forfatterne, ha én eller annen form for spore hvis de skal arbeide. Produksjonen er avhengig av noe stabil arbeidskraft. Pr. 1975 var det for lite arbeidskraft i enkelte områder i landet og fremmedarbeidere har vært tatt inn for å dekke vårt behov. Samtidig gir en yrkespassiv tilværelse for mange av våre arbeidsuføre uførepensjonister et trist og lite innholdsrikt liv. Forfatterne mener det derfor må være riktig å stimulere næringslivet slik at man får varierte arbeidstilbud der uførepensjonerte trengs og gjerne at man også gjør en innsats for å få arbeidsplassene mere menneskevennlige. Tiltak på trygdefronten som muligens kan skape ennå større yrkespassivitet, er direkte uheldige, ifølge forfatterne.

Hanoa, Rolf og Kjell Noreik,
«Uførhet i teori og praksis».
Gyldendal, Oslo 1977.

Boka behandler problemene knyttet til langvarig og varig uførhet. Det trekkes her veksler på den kunnskap nyere sosialmedisinsk forskning har gitt.

Innledningsvis gis det en oversikt over regelverket for folketrygdens ytelser ved uførhet. I kapittel 2 blir det gitt en presisering av uførebegrepene og sykdomsbegrepet i forbindelse med uførevurdering. I Norge representerer yrkesskadene et betydelig problem selv om bare en mindre del av disse fører til varig uførhet. Dette temaet behandles i kapittel 3. Boka gir så en oversikt over endel vitenskapelige undersøkelser av uføreproblemene som er gjort i bygde-Norge, i kystdistrikter og i byene. En av de omtalte undersøkelsene dekker hele landet. De resterende kapitlene (6—11) tar for seg mer spesielle sider ved uføreproblemene: Uførhet ved krigsskade, uførhetsbegrepet i private forsikringsordninger, uførhet blant psykiatriske pasienter, sosiale forhold og uførhet i et saneringsstrøk i Oslo, uføre husmødre, offentlig utredning om uførebegrepet.

Norges offentlige utredninger, 1977:14,
«Folketrygdens uførebegrep».
Oslo 1977.

Etter uføretrygdlovens § 2 ble det stilt krav om at det måtte foreligge «objektivt registrerbare symptomer på sykdom, skade eller lyte». Dette

innebar at lidelsen måtte kunne påvises gjennom medisinske undersøkelser og at man ikke kunne legge særlig vekt på pasientens subjektive angivelse av symptomer. Ved folketrygdlovens vedtakelse ble kravet om «objektivt registrerbare symptomer» sløffet. Når loven nå ikke inneholder noen presisering av beviskrav, må den som treffer avgjørelse, bygge på det alternativ som fremstiller seg som mest sannsynlig.

Etter uføretrygdloven måtte det foreligge «alvorlige» symptomer på sykdom, skade eller lyte. Dette innebar at vedkommende måtte ha et vesentlig handicap. Den medisinske uførhet måtte ha et visst omfang. Ved folketrygdlovens vedtakelse ble kravet om «alvorlige» symptomer sløffet. Nå må det kunne antas at enhver medisinsk uførhet — stor eller liten — kan gi rett til uførepensjon, hvis den (bare) har ført til at vedkommende har mistet halvparten av sin ervervsevne.

En betingelse for rett til uførepensjon er at det må foreligge årsakssammenheng mellom den medisinske uførhet og nedsettelsen av ervervsnivået. Kravet om årsakssammenheng volder i første rekke problemer når den medisinske uførhet er relativt liten og/eller vanskelig å påvise ved mer objektive metoder.

Uføreproblemer kan løses eller begrenses ved forebyggende tiltak, ved behandlings- og attføringstiltak eller ved varig stønad og hjelp. Uførepensjon tilhører den siste gruppen — vedkommende får økonomisk stønad for å kunne leve med sine problemer.

Det ser ut til å være enighet om at forebygging er den beste form for tiltak og at hjelp til selvhjelp (behandling og attføring) er bedre enn pensjonering. Forebygging og attføring behandles i andre folketrygdutredninger. I den foreliggende utredning understrekes det at ikke all uførhet kan forebygges og at det ikke finnes behandlings- og attføringstiltak som kan hjelpe i ethvert tilfelle av uførhet. Det er derfor også behov for sosiale hjelpetiltak av mer varig karakter.

Forebyggende tiltak, behandlings- og attføringstiltak og uførepensjon bør ikke ses på som alternative tiltak hvor ett tiltak må prioriteres på bekostning av andre. Tvert imot kan man ved å satse sterkere på de to førstnevnte tiltak frigjøre ressurser slik at vilkårene for rett til uførepensjon kan dempes. Jfr. Kjønstad 1977 d.

Kjønstad, Asbjørn,
«Folketrygdens uførebegrep», NOU 1977:14,
kapitlene 1, 3, 4, 5, 6, 9 og 17 samt avsnittene 11.1,
12.1., 13.1, 14.1, og 15.1, Oslo 1977 d.

Arbeidet behandler vilkåret om at den ervervsmessige uførhet må ha en medisinsk årsak. Med uttrykket «folketrygdens uførebegrep» siktes det i første rekke til dette vilkår.

Det hovedperspektiv som man anlegger på uførepensjonsordning kan få betydning for den nærmere utforming av uførebegrepet. Gjeldende uførepensjonsordning representerer et kompromiss mellom forskjellige perspektiver. Dette kan være en av årsakene til at folketrygdens uførebegrep har blitt vanskelig å få tak i og vanskelig å beskrive.

Et viktig spørsmål er om de varig ervervsuføre som i dag faller utenfor uførepensjonsordningen, bør omfattes av denne. De kan innlemmes ved at vilkåret om at uføreheten skal skyldes «sykdom, skade eller lyte», oppheves. Dette blir foreslått i utredningen. Dermed kan de varig uføre som i dag lever av sosialhjelp og de som faller utenfor alle kompensasjonsordninger, sikres folketrygdens minstepensjon (+ eventuell tilleggspensjon).

Dersom kravet om at uføreheten må skyldes «sykdom, skade eller lyte» sløyfes, vil retten til uførepensjon bli avhengig av følgende to betingelser:

1. Trygdede må ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring.
2. Trygdede må være minst 50 prosent varig ervervsmessig ufør. Dessuten må vedkommende omfattes av uførepensjonsordningen og være mellom 16 og 67 år).

Ved en slik omlegging vil oppmerksomheten bli rettet mot trygdedes funksjonsevne og mot spørsmålet om tilstanden er varig. Slik uførepensjonsordningen i dag fungerer, blir oppmerksomheten i for stor grad rettet mot trygdedes sykdom. Uførepensjonisten vil lett (ubevisst) innta en passiv sykerolle. Uførepensjonisten bør ikke vise for stor aktivitet. Hvis han/hun gjør det, begynner omgivelsene å betvile om vedkommende har rett til pensjon. Inaktivitet er uheldig for trygdedes helse og velferd.

En sammenfattet versjon av utredningen finnes i Sosial Trygd nr. 4, 1977.

Berg, Kolbjørn, Else Sundvor Bernhardsen, Helge Larsen, Berit Stadheim,

«Uførebegrepet. Synspunkter og holdninger til eventuelle endringer». Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1978.

Undersøkelsen viste bl.a. at svært få trygdefunksjonærer hadde kjennskap til NOU 1977:14 Om folketrygdens uførebegrep. Dette skyldes ofte at funksjonærene hadde liten tid til å lese litteratur som vedrørte deres arbeid utenom rundskriv. Samtidig ble det hevdet at det var lite faglig miljø blant kollegaene. Det var sjelden eller aldri faglige diskusjoner

blant saksbehandlerne. Forfatterne merket videre at trygdefunksjonærene ofte tok utgangspunkt i alkoholikeren når de snakket om de utestengte grupper. En fant lite litteratur der narkomani, psykopati, kriminalitet og miljøskade/sosial mistilpasning ble tatt opp til diskusjon.

Trygdefunksjonærens holdninger til de utestengte grupper var til en viss grad avhengig av eller gikk i samme retning som den oppfatning folk flest har. Undersøkelsen viste at det i realiteten var få av de 15 trygdefunksjonærene som ble intervjuet, som hadde tatt et endelig standpunkt til utvidelse/innskrenking av uførebegrepet. En forsøkte også å få fram hvordan trygdefunksjonæren vurderte sin rolle i saksbehandlingen. Har han/hun noen reell innflytelse i saksbehandlingen og vil hans/hennes subjektive vurdering i en sak kunne skape større ulikheter i avgjørelsene. Trygdefunksjonærene mente det er et behov for bedre informasjon når det gjelder våre trygdeytelser. Om man fikk en utvidelse av uførebegrepet, ville det øke informasjonsbehovet om de utestengte grupper. En utvidelse av uførebegrepet var i seg selv ikke nok til å endre folks holdninger til alkoholisme, narkomani, psykopati, kriminalitet og miljøskade/sosial mistilpasning.

De fleste trygdefunksjonærer i undersøkelsen ytret ønske om større kjennskap til de utestengte grupper og de følte seg lite kompetente til å behandle saker vedrørende disse grupper.

Hestvik, Audhild og Randi Holter Karlsen,
**«Bør miljøskade/sosial mistilpassing godtas som årsak til
ervervmessig uførhet»?**
Seminaroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1978.

På bakgrunn av utredning NOU 1977:14 forsøker forfatterne å belyse faktorer som taler for og imot en utvidelse av uførebegrepet, slik at alle grupper, også miljøskade/sosial mistilpassing kan godtas som ervervmessig uførhet, eller om de fortsatt bør gis stønad etter lov om sosial omsorg.

Med det nivå sosialhjelpen har i dag, kan ikke alle som mottar sosialhjelp oppnå en forsvarlig levestandard.

Sosialreformkomitéen har blant annet foreslått at hjelpen normeres slik at den minst skal tilsvare folketrygdens grunnnyttelse.

De uttaler at en normert sosialhjelp vil kunne være det første skritt mot utviklingen av en garantert minsteinntekt for alle.

Et slikt system vil innebære at alle skal være sikret en viss minsteinntekt uten hensyn til årsaken til vedkommendes hjelpebehov. Det vil også fjerne mye av den ydmykelse mange føler ved å søke en behovsprøvet hjelp.

Men et slikt system vil lett kunne konservere tilstander som det er ønskelig å endre.

Motivasjonen til å søke seg ut i arbeidslivet vil kanskje svekkes. I tillegg til økonomisk stønad vil det være mange som trenger andre former for hjelp og behandling. En automatisk stønadsutbetaling kan lett føre til at kontakten med hjelpeapparatet svekkes.

Er dette den beste løsning for å hjelpe disse klientene?

«Vi mener at det i årene framover må satses sterkere på forebyggende tiltak uansett om miljøskade/sosial mistilpassing og de utestengte gruppene inkorporeres i folketrygdene eller om de fortsatt skal motta stønad etter Lov om sosial omsorg».

Kjønstad, Asbjørn,

«Om rett til økonomisk kompensasjon ved uførhet.

Et sammendrag av seks trygderettslige og tilgrensende erstatningsrettslige og sosialrettslige arbeider».

Doktoravhandling, Oslo 1978 a.

Avhandlingen består av dette sammendraget og de seks sist nevnte arbeider. Kjønstad bruker uførhetsbegrepet for å beskrive forholdet mellom individ og samfunn. Dette står i motsetning til tidligere vurderinger hvor uførhet ble betraktet som et kjennetegn ved visse individer; de som har amputerte ben, tapt syn o.l. Den enkeltes funksjonsevne kan økes ved at ressurser tilføres f.eks. i form av direkte pengeoverføringer til den funksjonshemmede. I lovverket er det mange regler om økonomisk kompensasjon ved uførhet. Hovedproblemstillingen i de seks nevnte arbeidene er å fremstille og vurdere disse reglene.

Hovedvekten blir lagt på studiet av de trygderettslige regler. Kjønstad søker også med sin avhandling å gi et bidrag til etableringen av rettsvitenskapelig tradisjon i trygderett.

Kjønstad, Asbjørn,

«Hovedprinsippene i yrkesskadetrygdlovgivningen».

Inntatt i boken «Yrkesskadetrygden», Oslo 1979 a. s. 21 — 84.

Arbeidet består av tre kapitler. Først gjøres det rede for den historiske bakgrunn for yrkesskadetrygden og trygdlovgivningen forøvrig (kap.1). Deretter gis det en systematisk oversikt over gjeldende norsk rett (kap. 2 og 3).

Lov om ulykkesforsikring for arbeidere i fabrikker m.v. av 1894 var vår første trygdlov. Det ble opprettet en offentlig og tvungen forsikringsordning. Arbeidstakere som ble skadet ved bedriftsulykker fikk rett til forskjellige erstatningsformer selv om det ikke forelå skyld fra arbeidsgiverens side. De grunnprinsipper som ulykkesforsikringsloven av 1894 bygde på, har i stor grad ligget til grunn ved utformingen av senere trygdlovgivning. I det historiske kapitlet er det i første rekke gjort rede for disse prinsipper.

I kap. 2 blir det redegjort for vilkårene for at særrettighetene ved yrkesskade skal oppstå:

Det er bare endel (ca. halvparten) av folketrygdens medlemmer som er yrkesskadetrygdet. De største grupper som faller utenfor yrkesskadedekningen, er barn under skolepliktig alder, hjemmearbeidende husmødre og pensjonister¹.

Den personkrets som omfattes av yrkesskadetrygden, er vanligvis bare trygdet ved opphold på visse steder, for et visst tidsrom og under utøvelsen av visse aktiviteter. For arbeidstakere kreves det at yrkesskaden må være inntrådt på arbeidsstedet i arbeidstiden og mens vedkommende var i arbeid.

Det er ikke alle skader og sykdommer som har tilknytning til arbeidsforholdene som gir rett til yrkesskadedekning. Det er som hovedregel bare legemskader som er forårsaket av arbeidsulykker.

I kap. 3 blir det gjort rede for stønadene ved yrkesskade; både hovedreglene i folketrygdloven og de særregler som gjelder ved yrkesskader. I dette kapittel inngår derfor en generell oversikt over folketrygdens stønadssystem.

Etter en skade eller sykdom vil trygdede kunne gjennomgå flere «trygderettslige faser» med rett til stønader som skal dekke inntektsbortfall og ekstrautgifter. På grunnlag av folketrygdlovens oppbygging kan det skilles mellom fire faser: sykefasen (med rett til sykepenger etter folketrygdlovens kap. 3 og medisinsk stønad m.v. etter kap. 2), attføringsfasen (med rett til attføringspenger og attføringshjelp etter folketrygdlovens kap. 5), uførefasen (med rett til uførepensjon og grunnstønad og hjelpestønad etter folketrygdlovens kap. 8) og alderdomsfasen (med rett til alderspensjon etter folketrygdlovens kap. 7).

Et viktig spørsmål som drøftes er hvilken rettslig og økonomisk betydning det har at en skade eller sykdom blir godkjent som yrkesskade eller yrkessykdom.

1) Alle norske innbyggere er trygdet i betydningen forsikret mot ulike former for skader etc., men bare noen blir pensjonister/pensjonert.

Kjønstad, Asbjørn,

«Skoleskader og yrkesskadetrygd».

Inntatt i boken Yrkesskadetrygden, Oslo 1979 b, s. 85 — 184.

I det foreliggende arbeid angis når og hvor elever og studenter er yrkesskadetrygdet. Dessuten undersøkes det om det kan oppstilles generelle prinsipper for når skader som inntreer utenfor vanlig skolested og/eller vanlig skoletid, kan godkjennes som skoleskader.

Det er særlig tre synspunkter/momentet/vilkår som kan være aktuelle: Ut fra *lovens ordlyd* kan det hevdes at det avgjørende må være om den virksomhet eleven deltar i på skadetidspunktet, kan ansees å *tjene undervisningsformål*. Ut fra *lovens forarbeider* kan det hevdes at det avgjørende må være om eleven på skadetidspunktet er underlagt *skolens tilsyn*. Ut fra *praksis* (fra Trygderetten, Ankenemnda og Rikstrygdeverket) kan det hevdes at det avgjørende må være om den virksomhet eleven deltar i på skadetidspunktet, skjer i *skolens regi*.

Disse tre momenter har blitt kombinert på forskjellige måter — som alternative vilkår, som kumulative vilkår, som momenter i en helhetsvurdering osv. Man kunne tenke seg at det gjelder ulike kombinasjonsalternativer på forskjellige områder. På grunnlag av en analyse av trygderettskjennelser og annet rettskildemateriale som foreligger, mener forfatteren man kan oppstille et hovedprinsipp som gjelder på alle områder. Dette går ut på at *elever og studenter er yrkesskadetrygdet ved deltagelse i all virksomhet som skjer i skolens regi og bare ved slik virksomhet*.

Spørsmålene om undervisningsformål og tilsyn blir uten betydning for hvilke virksomheter som omfattes av yrkesskadetrygden. Hvis det er tvilsomt om en virksomhet foregår i skolens regi, må disse momenter imidlertid kunne tillegges en viss vekt. Det utelukkes ikke at enkelte virksomheter som ikke foregår i skolens regi, kan falle inn under yrkesskadedelingen.

1 c. Økonomi

Heli, Hans,
«Folketrygdens stønad og pensjon for uføre».
Notat, 1968.

Notatet gir en kortfattet framstilling av fire regneeksempler for uførepensjon.

- 1) Om en trygdet blir ufør når han er 30 år, med poengtall 2.71.
- 2) Om en trygdet blir ufør når han er 30 år, med poengtall 4.
- 3) Mann, 25 år med kone og to barn. Ervervsevnen satt til 60% etter attføring.
- 4) Student 25 år, kone og ett barn. Blir helt ervervsufør.

Dahl, Hans Erik,
«Om førtidspensjonering — noen flere talleksempler»,
Chr. Michelsens Institutt, Arbeidsnotat nr. A28, Bergen 1971.

I notatet behandles forholdet mellom to pensjonsstrømmer neddiskontert til samme tidspunkt, mens forventet gjenstående levetid betraktes som en variabel.

Det vises at den framtidige neddiskonterte pensjonsstrøm som tilfaller en førtidspensjonist, hele tiden vil ligge over den tilsvarende pensjonsstrøm som kommer alderspensjonistkategorien til gode. Dette holder under svært høye, men allikevel realistiske verdier for gjenstående levetid ved fylte 67 år. Imidlertid kuttes førtidspensjonistens «forsprang» stadig ned, men uten at dette når null i det relevante tidsintervall.

Jfr. også notat A21, 1971.

Heli, Hans,
«Notat om folketrygden», 1971.

Notatet inneholder betraktninger om pensjongivende inntekt og grunnpensjon, tilleggspensjon og overkompensasjon i form av enkle økonomiske modeller.

St.meld. nr. 14 (1971—72),
«Om folketrygdens økonomi og finansiering».

Meldingen er en oversikt over de ordninger som inngår i folketrygden fram til 1971 og utgiftene inntil samme tidspunkt. Det legges fram forslag til nye tiltak og det vurderes hvordan folketrygdens økonomi vil utvikle seg under alternative forutsetninger. Beregningene for den økonomiske utvikling går fram til 1980.

Norges offentlige utredninger, 1973:30,
«Regulering av grunnbeløpet i Folketrygden».
Oslo 1973.

I det nåværende folketrygdsystem er det ett grunnbeløp. Dette er blitt regulert hvert år i takt med gjennomsnittlig brutto inntektsutvikling for yrkesaktive (bortsett fra regulering 1. januar 1973).

Slik regulering har gitt «riktig» utvikling av grunnbeløpet for poengberegningen idet en person hvis inntekt øker i takt med den gjennomsnittlige brutto inntektsutvikling, skal ha mest mulig konstant antall pensjonspoeng og dette oppnås ved at grunnbeløpet reguleres tilsvarende. Som basisbeløp for beregning og regulering av løpende pensjoner har grunnbeløpet blitt for «sterkt» regulert i den betydning at inntektsstigningen for pensjonistene — p.g.a. de særlige skatteregler for denne gruppe — har vært sterkere enn inntektsstigningen for de yrkesaktive. Denne utvikling har imidlertid vært tilsiktet.

Utvalget foreslår ikke at folketrygdens regulering samordnes i tid med inntektsoppgjørene. Selv om det er en tyngde av lønnsoppgjør om våren er det store grupper som får sine inntekter regulert på andre tider av året, både som følge av kollektive avtaler og private ordninger. Mange kan således påberope seg etterslep.

Heller ikke når det gjelder lønnsoppgjørene for offentlige tjenestemenn foreslår utvalget endringer. Ved at det fortsatt skjer pr. 1. mai — kommer det etter store og toneangivende grupper i det private arbeidsliv.

Folketrygdreguleringens fremste holdepunkter mener utvalget er den registrerte utvikling av inntektene for representative grupper enten det kommer av tariffoppgjør eller lønnsglidning i perioden — og tidspunktet for nytt nasjonalbudsjett, statsbudsjett og trygdebudsjett. Reguleringen i folketrygden omfatter ca. 1.400.000 personer når det gjelder poengberegning og det er nær 700.000 personer som oppbærer

terminvise ytelser fra folketrygden. Med et slikt omfang bør reguleringen fremstå som et eget oppgjør som bygger på sine egne retningslinjer og fremgangsmåte.

Hansen, Finn Henry,

«Vekstprosesser i helsesektoren.

En undersøkelse av beslutningssystemer og beslutningsatferd i sykehusvesenet».

Delrapport I.

Hovedfagsoppgave i offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen, 1974.

Hovedparten av trygdetildelingene skjer på individuell basis og det er helst på denne måten vi pleier rette oppmerksomheten mot dem. Syke-trygden kan imidlertid også brukes til utbygging av sykehus. I denne undersøkelsen sees sykestrygden som en av flere betingelser for den sterke vekst i sykehusutbyggingen. Trygden gir ikke støtte til sykehusinvesteringer, men gjennom dekning av kurpengene gir den sykehus-eierne garanti for driftsomkostninger, hvilket er viktigere enn å få dekket engangsutgifter. Med utbyggingen av sykestrygden til å omfatte stadig større deler av befolkningen, økte også antall sykehus. Kurpengene har på forskjellig vis blitt brukt til å styre utbyggingen av medisinske spesialiteter, men ikke til å styre den regionale sykehusutbygging (se spesielt kapittel III).

Norges offentlige utredninger 1976:36,

«Arbeidsgiveravgiften til folketrygden».

Oslo 1976.

Hovedtrekkene i trygdesystemets utvikling og økonomi etter 1960, beskriver bl.a. enkelte samfunnsøkonomiske konsekvenser av utviklingen i trygdesystemet. Videre drøftes arbeidsgiveravgiftens plass i trygde- og skattesystemet. Utvalgets flertall frarår en omlegging av bedriftsbeskatningen med sikte på en forskyvning av skattebelastningen fra arbeidsintensive til kapitalintensive bedrifter ved reduksjon av arbeidsgiveravgiften. Utvalget tilrår at den geografiske differensieringen av arbeidsgiveravgiften fortsetter.

Bore, Einar,
«**Sykehuslovens finansieringssystem**»,
Hovedoppgave i statsvitenskap,
Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1976.

Oppgaven er en beskrivelse og drøftelse av beslutningsprosesser bak utformingen av sykehuslovens bestemmelser om finansiering av sykehusdrift. Hvordan bidrar aktøradferd og feedback fra eksisterende ordninger til å endre finansieringssystemets ulike virkemidler? Hvilke ulike interesseorienteringer og virkelighetsbeskrivelser er representert blant de aktører som har adgang til den beslutningsarena som utformer finansieringssystemet? I hvilken grad er vedtakene om finansieringsordningen uttrykk for vilje til å sikre økt innflytelse — enten for de økonomiske og finanspolitiske premisser eller for de medisinskfaglige premisser — ved sykehussektorens forvaltning?

Forarbeidet til og vedtakelsen av sykehusloven preges av en sterk politisk vilje til å få i stand en finansieringsordning som imøtekommer Helsedirektørens ønske om kvalitativ og kvantitativ vekst i sykehusenes service-evne, i takt med behovet. Finansdepartementet kjempet i opposisjon for at finansieringssystemet skulle inneholde virkemidler som sikret muligheter for styring ut fra økonomiske og finanspolitiske premisser. Da loven førte til større utgiftsutvikling enn forutsatt, oppnådde Finansdepartementet støtte til å gjennomføre tiltak som sikrer muligheter for prioritering mot andre sektorer, og sterkere styring over sykehussektorens totale ressursforbruk. Stortingsmeldingen om folketrygdens økonomi og opinionens økte kritiske bevissthet i forhold til veksten i de sosiale utgifter, utgjør en viktig bakgrunn for endringsloven om refusjonsprosenten i 1972. Endringene i finansieringssystemet tyder på en redusert innflytelse for de medisinsk-faglige sektorpremisses og større vekt på mer helhetlig pregede økonomiske hensyn. Oppgaven er en illustrasjon av teorien som ser den offentlige forvaltning som en organisasjon der ulike interesser, virkelighetsforståelser og målsettinger er innebygd i strukturen.

Grund, Jan,
«**Perspektivanalyse for eldreomsorgen frem til 1990. Alternativer og forslag til en samlet plan**».
Rapport nr. 4 - 1978.
Gruppen for helsetjenesteforskning, NAVF, Oslo 1978.

Analysen stiller sammen opplysninger om det totale ressursforbruket i eldreomsorgen, rammene i årene fremover og planenes konsekvenser

for ulike interessegrupper — de eldre, fagfolkene, kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Når disse opplysninger ses i sammenheng, blir det lettere å vurdere hensiktsmessigheten ved de enkelte planer. Analysen tar utgangspunkt i en oversikt over alle offentlige ytelser og tjenester til de eldre i 1975, altså et økonomisk kart over eldreomsorgen. Deretter vurderes planen fram til 1990.

Planen bygger på to premisser:

- at selektive tiltak bør prioriteres til fordel for kontantoverføringer hvis den totale ramme er lav.
 - at hjelpeordninger til hjemmene bør prioriteres til fordel for institusjoner hvis den totale ramme er lav.
- a) 4% *årlig vekst* innebærer at de offentlige utgifter til de eldre blir ca. 9,6 milliarder kroner høyere i 1990 enn i 1975. Innenfor denne rammen vil det ikke være mulig å gi så høye tilleggspensjoner som gjeldende system legger opp til. Tilleggspensjonene må kuttes med ca. 1,5 milliard kroner for å finansiere en opptrapping av hjemmehjelpen til gjennomsnittlig 6 timer pr. uke for hver person på 70 år og over. Likeledes må hjemmesykepleie kuttes ned til 5 årsverk pr. 6.000 innbyggere, og legetjenester utenfor institusjon til 7 konsultasjoner pr. person 67 år og over. Det vil dessuten være grunnlag til å utbedre og modernisere 10.000 boliger for eldre pr. år og til å bygge 1.500 nye aldersboliger pr. år. De somatiske sykehjem kan, som foreslått av Sosialdepartementet, bygges ut til å dekke 7% av befolkningen på 70 år og over. Dette under forutsetning av at en for det første klarer å holde igjen på standardøkningen på alle institusjonstyper, for det andre at aldershjemmene ikke bygges ut til å dekke mer enn 4% av befolkningen på 70 år og over, og for det tredje at sykehusene ikke vokser ut over det som er nødvendig for å kompensere for økningen i antall eldre.
- b) 5% *årlig vekst*. Merutgiftene på 3,2 — 3,3 milliarder kroner bør gå til standardøkning ved institusjonene og til å trappe minstepensjonene opp som foreslått av det største mindretallet i Leveraas-utvalget.

1 d. Opplæring

Rygh, Helmer,

«**Sosiale trygder**».

Folkets brevskole, Oslo 1971.

I kursboka gjennomgås hovedtrekkene i vårt sosiale trygdesystem. Kurset er ført å jour våren 1971. Kurset tar hovedsakelig for seg de statlige, lovbestemte trygdeordninger, som fra 1. januar 1971 stort sett er samlet i loven om folketrygd.

Etter en kort oversikt over utviklingen innen vårt trygdesystem — fra loven av 1894 om ulykkesforsikring for arbeidere i bedrifter m.v. og fram til folketrygdloven av 1966 med seinere utvidelser og endringer — behandles de prinsipper som er lagt til grunn når det gjelder trygdeordningenes omfang og ytelser, deres finansiering og administrasjon.

Av de mange ulike former for kommunale trygder behandles bare en bestemt gruppe: de som — etter kommunestyrets vedtak — kommer i tillegg til stønad fra statlig trygd (**folketrygden**). I kurset kommenteres også spesielle sider av folketrygden, spørsmål som er av særlig interesse for sosialsjefene og de øvrige sosiale tjenestemenn i kommunene.

Rikstrygdeverket,

«**Sluttrapport om prøveordning med trygdelinje ved distriktshøgskolene**».

Oslo 1977.

Etter to års prøvedrift angis følgende hovedkonklusjoner:

1.

Den ettårige trygdelinja ved distriktshøgskolene dekker i dag et uttalt opplæringsbehov i trygdeetaten særlig innenfor det samfunnsfaglige/ sosialrettslige område. Trygdelinja tilfører funksjonærene kunnskaper og innsikt som kompletterer og samtidig skaper større bredde og balanse i den opplæring etatsskolen forøvrig gir. Trygdelinja bør søkes opprettet som et fast opplæringstilbud ved distriktshøgskolen, som del av den opplæring etaten kan tilby.

2.

Utover fortsatt drift ved de tre distriktshøgskolene trygdelinja er opprettet ved, bør det søkes opprettet trygdelinjer ved andre distriktshøgskoler eller ved læreinstitusjoner som kan gi tilsvarende utdanning. På

bakgrunn av rekrutteringsgrunnlag og behov for studieplasser bør nye linjer, om mulig, i første omgang geografisk plasseres på Øst- og Vestlandet. En bør over en fem-års periode ta sikte på å utvide plasser i forhold til det antatte behov og den aktuelle søkning. Ved utløpet av nevnte periode skal omfanget av ordningen vurderes på nytt, bl.a. i forhold til etatens rekrutterings- og avansementspolitikk og den faglige videreutviklingen av den interne etatsopplæringen.

3.

Trygdelinjene bør ha en felles og mest mulig ensartet fagkrets — særlig innenfor de obligatoriske fag — som kan gi grunnlag for en felles plattform og gi større mulighet til fordypning og innsikt. Mulighetene for spesielle utdannelsepakker innenfor linjas fagtilbud bør sees i sammenheng med videreutviklingen av den interne etatsopplæringen og i sammenheng med spørsmålet om en eventuell utvidelse av linja til et studium over to år. Spørsmålet om en utvidelse av linja til et studium over to år bør likeledes sees i sammenheng med videreutviklingen av den interne etatsopplæringen.

4.

For at en skal sikre seg at trygdelinja til enhver tid fyller de reelle opplæringsbehov etaten har, bør etaten ha den nødvendige innflytelse på innholdet i og organiseringen av linja.

5.

Det innledende motiverings- og veiledningsseminaret som har vært utviklet i etatens regi, bør gå inn som en fast ordning og avvikles av etatens regionale undervisningsleder i samarbeid med skolen.

6.

Etaten bør fortsatt og midlertidig kunne dekke visse utgifter i forbindelse med etablering av trygdelinja samt utgifter skolene måtte ha i forbindelse med engasjering av timelærere og gjesteforelesere til trygdelinja. Utgiftene bør på sikt søkes dekket av skolens ordinære budsjett.

7.

Når det gjelder studentenes utgifter, bør det søkes opprettet en økonomisk støtteordning i form av dagpenger e.l. for studenter som må bo borte fra hjemstedet under studiet. Likeledes bør det etter nærmere vurdering gis delvis dekning av de utgifter studentene har til lærebøker. Utgiftene bør i tilfelle dekkes med en fast sum for hvert år.

8.

Karrieremål og stillingskompetanse i forbindelse med utdannelsen må vurderes særskilt og må sees i sammenheng med en total vurdering av etatens personalpolitikk og i forhold til etatsopplæringen for øvrig.

Skretting, Randulf, Kåre Steinsland, Svein Viste,
«Er trygdeetatens opplæringstilbud relevant?»
Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1977.

Hensikten med rapporten er blant annet å forsøke å trekke visse sammenligninger mellom trygdefunksjonærens og sosionomens utdanning.

Denne sammenligningen blir brukt for å forklare hvorfor funksjonæren ikke aksepteres som sosial- og klientarbeider.

Undersøkelsen viser først og fremst at sosionomen har en mer helhetlig utdanning. Når en imidlertid går på det rent faglige innhold i utdannelsen, finner en ikke at forskjellen mellom full trygdeutdanning og sosionomutdanning er så stor som en ofte kan få inntrykk av. En er derfor kommet fram til at det må ligge andre årsaker til grunn når det til stadighet argumenteres for å overføre arbeidsoppgaver fra trygdeetaten til andre etater.

Behovet for organisasjonsendring nå med den rollekonflikt som påstås å ligge i den egenskap av hjelper og kontrollør som trygdefunksjonæren har.

Slik NOU 1976: 58 foreslår, vil egentlig denne påståtte rollekonflikt bare bli overført fra trygdefunksjonæren til saksbehandler i andre etater.

Forfatterne hevder at denne konflikt ikke kan løses ved å opprette en egen utbetalingsetat, idet det vil være kjent for enhver at det ikke er utbetaleren som er kontrollør, med den som fatter vedtaket.

Det å tildele utbetalingsetaten sekretærrollen for derved å prøve å få klienten til å tro at utbetalingsetaten utøver kontrollfunksjonen, vil være å undervurdere klientens innsikt i offentlig saksbehandling.

Forfatterne ser det som en fordel for klienten at hans hjelper også kan gi han et realistisk bilde av mulighetene til å nå fram med sitt krav, da det til syvende og sist er gjeldende lover og regler som bestemmer hvorvidt en ytelse skal tilstås. «Vi har i det hele tatt vanskelig for å forstå hvordan en kan drive en realistisk klientbehandling uten å være både hjelper og kontrollør».

Elfstrand, Marit og Even Fagerlid,
«Klienten, trygdefunksjonæren og etatsopplæringen».
Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1978.

Etatsopplæringen kartlegges med henblikk på klientforståelse og sykdomsforståelse. Dernest om opplæringen i trygdeetaten kan medvirke til paragrafrytteri og om den kan spore til sosialpolitisk engasjement.

Fagkursene er stort sett rent trygdeteknisk/juridisk lagt opp.

Klienten og hensynet til klienten er ofte nevnt i kursteksten. Dette hensynet går imidlertid mest på trygdefunksjonærens plikt til å saksbehandle på en forsvarlig, riktig og effektiv måte. Trygdefunksjonærens plikt er å sørge for at klienten får det han har krav på etter gjeldende regelverk. Funksjonæren og klienten fremstår som to parter, henholdsvis giver og mottaker på hver sin side av et regelverk som går på stønadsrettigheter for klienten og krav om alminnelig god oppførsel fra funksjonærens side. De menneskelige relasjoner mellom disse parter, eller noe som kan fremme forståelse for disse som individer, finnes det nesten ingen ting om.

«Slik kursene er lagt opp, nytter det etter vår mening ikke å komme med små drypp i form av en og annen setning om hensynet til klienten. Kravet om god oppførsel og objektiv saksbehandling antas å være kjent blant trygdefunksjonærene som rene selvfølgheter. Det er etter vår mening hjelp til å oppfylle disse kravene som er nødvendige og ønskelige».

Gilberg, Jostein og Sigmund Olsen,
«Trygdelinjen. Noen personalpolitiske og trygdesosiologiske virkninger».

Seminaroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1978.

Studentene ble spurt om hva de oppfatter som viktigste gevinst ved trygdelinja.

Svarene som gikk oftest igjen var:

- for etaten: dyktige funksjonærer/bedre kvalitet på arbeidet, sterkere engasjement.
- for studenten: økt problemforståelse/innsikt, selvtillit/personlig utvikling, økt kunnskapsnivå, holdningsendringer, mer samarbeidsvilje.
- for klienten: innsikt og forståelse fra den ansattes side i den trygdedes situasjon.

Så langt undersøkelsens form tillot å forfølge disse momenter, er det godt sammenfall for etatens og klientens gevinst.

En slutning er at trygdelinja slik den er i dag, bare utgjør et forsiktig steg — kanskje utilsiktet sådant — mot profesjonalisering. Med en utbygging av dette utdanningstilbud burde en samlet funksjonærgruppe kunne gå inn for å endre de få forhold som da gjenstår før etaten har fått sin profesjon. Dette blir sett på som en viktig forutsetning for å bli godtatt blant de øvrige profesjoner som det forutsettes at man skal samarbeide med.

Rikstrygdeverket,
«**Opplæringsprogram for trygdeetaten — Høsten 1978**».
Oslo 1978.

Kurskatalogen gir en samlet oversikt over opplæringstilbud og møtevirksomhet i trygdeetaten i høstterminen 1978.

1 e. Trygderetten

Angelskår, Dag,
«**Rettsikkerhet eller effektivitet** »?
Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo 1975.

Oppgaven tar for seg ankeinstansene i trygdesektoren. Hovedtyngden av materialet er konsentrert omkring Trygderetten. De hovedkravene som har vært stilt til ankesystemet innen trygdeetaten og som Angelskår har konsentrert oppmerksomheten om, har for det første vært at sakene skal behandles hurtigst mulig og for staten på en rimeligst mulig måte, dvs. krav om effektiv saksbehandling. Det andre kravet har vært at den ankende part har krav på rettsikkerhet.

En vanlig oppfatning blant jurister er at disse kravene i stor grad står i motsetning til hverandre, slik at dersom man satser på effektivitet, vil det svekke rettsikkerhet. Angelskår hevder at disse to kravene delvis kan imøtekommes samtidig.

Bing, Jon, Trygve Harold, Asbjørn Kjønsdal og Bredo Stabell,
«**Kontrollert forsøk i tekstsøking på trygderettens kjennelser**».
Noris (8) I. Skriftserien Jus og EDB nr. 18. Oslo.

Denne rapporten inngår i en serie undersøkelser om kontrollerte forsøk i tekstsøking som er gjennomført ved Institutt for privatretts avdeling for EDB-spørsmål.

Forsøket har tatt utgangspunkt i et spørsmålssett på ca. 20 sentrale problemer i forbindelse med uførepensjon. Disse problemene er utført som søkeargumenter og søking er gjennomført på en dokument-samling av 100 sentrale kjennelser om uførepensjon.

Forsøket har dels hatt som målsetting å vurdere effektivitet av visse søkestrategier: ulike former for ordfrekvensbaserte strategier, konseptor- og normalspråkbaserte strategier. Forsøket inneholder også en diskusjon av årsaker til effektivitetssvikt. En revaluering av fasit ble gjennomført på grunnlag av søkerresultatene, og korrigererte tall for den maskinelle søkingens effektivitet diskuteres.

I forsøket er det egenutviklele systemet PROTEST og IBM-systemet STAIRS utnyttet.

En deltaljert vurdering av søkerresultatene vil man finne i vedlegg til rapporten, publisert i Institutt for offentlig retts stensilsérie nr. 16 (Asbjørn Kjønstad: *Er forsøk med bruk av EDB i rettsvitenskapen*).

Kjønstad, Asbjørn,

«Et forsøk med bruk av EDB i rettsvitenskapen».

Institutt for offentlig retts stensilsérie nr. 16 for 1977, Universitetet i Oslo, 1977 b.

Her redegjøres det for en undersøkelse som er gjort for å sammenligne manuell og maskinell søking etter avgjørelse om uførepensjon i Trygderettens praksis. Undersøkelsen er foregått slik at det først er søkt manuelt og deretter maskinelt etter avgjørelser som er relevante for 20 spørsmål vedrørende uførepensjon. Resultatene sammenstilles angående «recall» og «presisjon». Hensikten med undersøkelsen er å utprøve nye søkemetoder i rettsvitenskapen. Det er altså et forsøk på å fremlegge og vitenskapelig prøve nye metoder for å finne fram til avgjørelser.

Øie, Ole-Erik,

«Trygderetten og dens virksomhet».

Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo 1976.

Selv om de rent rettslige virkninger av at Trygderetten ikke er gitt formell domstolsstatus er beskjedne, kan dette ha andre og viktigere — følger.

Både med hensyn til tilliten til Trygderetten, dvs. de trygdedes følelse av at de får det de har krav på, og for å sikre at de trygdede faktisk får det de har krav på, er det viktig at Trygderetten har tilstrekkelig ressurser. Det synes ikke å ha vært balanse mellom Trygderettens arbeidsoppgaver og ressursene. Et uttrykk for dette er den oppsamling av restanser som har funnet sted. Det er mulig at man ved behandlingen av Trygderettens budsjett mer eller mindre bevisst har vært påvirket av at

Trygderetten ikke ble gitt formell domstolsstatus. Noe slikt synes imidlertid ikke å ha vært i samsvar med lovgiverens forutsetninger. De regler for organiseringen, saksbehandlingen m.v. som ble vedtatt, er i det vesentligste de samme som ble foreslått av utvalget som bygget på at Trygderetten skulle ha domstolsstatus.

Den endring som ble foretatt når det gjelder overprøvelse for de vanlige domstoler, kan neppe ha spilt noen særlig rolle for lovgiverens vurdering av hvor grundig — og dermed betryggende — saksbehandlingen i Trygderetten skulle være. Lovgiveren synes nemlig å ha regnet med at adgangen til domstolsoverprøvelse ville bli lite nyttet. Dersom det er riktig at man ved budsjettbehandlingen har vært påvirket av at Trygderetten ikke ble gitt domstolsstatus, har statusvalget dermed i seg selv hatt en — antagelig utilsiktet — ikke-rettslig virkning.

Som argument overfor lovgiveren for nå å gi Trygderetten domstolsstatus vil den imidlertid neppe ha særlig vekt. Det sterkeste lovgiverargument vil vel være at domstolsstatus harmonerer med de regler som gjelder for Trygderetten og dens virksomhet.

Norges offentlige utredninger 1977:41.

«Anke til Trygderetten».

Oslo 1977.

På samme måte som ved administrative avgjørelser om individuelle rettigheter i sin alminnelighet, vil det også ved ankebehandling være en fordel ved saksbehandlingen at avgjørelsene treffes av organer som geografisk ligger så nær den trygdede som mulig.

I de fleste anker i trygdesaker vil avgjørelsene være betinget av den ankende parts faktiske forhold, og best mulig kjennskap til disse vil være særlig viktig for å oppnå en høyest mulig grad av riktige avgjørelser. Dette taler for desentralisering av ankebehandlingen, men forutsetter at det enkelte regionale ankeorgans geografiske virkeområde blir av begrenset størrelse.

Et annet og meget viktig moment som taler for desentralisering, er at behandlingstiden for ankesakene etter utvalgets vurdering vil kunne kortes ned betydelig. Dette gjelder imidlertid først og fremst ankeorganer med fylket som virkefelt. Utvalget legger stor vekt på denne mulighet for nedkorting av behandlingstiden.

Desentralisering vil føre til avlastning for Trygderetten. Den svenske ankeordning er nylig foreslått endret. Dette ble gjort for å kunne gi det sentrale ankeorganet større kapasitet til å behandle saker av prinsipiell betydning.

Utvalget vil også se på det som en meget positiv side ved desentralisering at en derved oppnår en større geografisk spredning av kvalifiserte fagfolk på det felt det her er tale om.

En omlegging til en desentralisert ankeordning vil gjøre det nødvendig å sette inn mer personell ved ankebehandlingen.

1 f. Nye forslag og endringer

Langsether, Åsmund,

«Trygdeetatens data- og statistikkproduksjon».

Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning, Universitetet i Oslo 1969.

Notatet klargjør de ordninger som er nødvendige for at RTV's data — både de eksisterende og de som vil bli innsamlet i fremtiden — best kan legges til rette for og utnyttes for forskningsformål.

Forfatteren foreslår at det opprettes et kontaktutvalg der samfunnsforskningen og RTV er representert.

Sosialdepartementet,

«Innstilling om kontantytelser fra folketrygden for trygdede som får fri kur og pleie».

Oslo 1969.

Innstillingen gir innledningsvis oversikt over gjeldende trygdeordninger. Deretter diskuteres hvilken av folketrygdens kontantytelser som det er grunn til å regulere gjennom særskilte bestemmelser når den trygdede forpleies i institusjon.

Spørsmålet om å gjennomføre et nytt systematisk opplegg med særskilt avpassede, lavere kontantytelser under opphold i institusjon («nettoyelsesprinsippet») drøftes også.

Innstillingen tar forøvrig opp følgende tema:

1. De reelle behov for kontantytelser under forpleining i institusjon.
2. Forholdet mellom individuelt opptjente rettigheter og forpleining for offentlig regning.
3. Forholdet mellom netto-kontantytelsene og forpleiningsutgiftene.
4. Friperiode og ytelsesnivå.
5. Spesielle spørsmål vedrørende familieforsørgere.

6. Folketrygdens kontantytelser til etterlatte som forpleies i institusjon.
7. Forholdet til samordning med trygde- og pensjonsytelser fra annet hold.
8. Særtilllegg til ytelser fra Folketrygden.

Trivselstiltak for langtidspasienter. Pasienters bruk av egen pensjonsdel. Forholdet til opphold i aldershjem m.v. i henhold til lov om sosial omsorg og i barnevernsinstitusjon i henhold til lov om barnevern.

Spørsmålet om disponering av oppsparte folketrygdytelser ved dødsfall.

Sosialdepartementet,

«Innstilling fra Pensjonskomitéen til å utrede og drøfte de spørsmål som reiser seg i forbindelse med eventuell nedsettelse av den alminnelige pensjonsalder».

Oslo 1971.

Innstillingen gir først en oversikt over de viktigste trygder og pensjonsordninger i Norge, og deretter om tilsvarende ordninger i enkelte andre land. Komitéen drøfter også uførepensjonisters arbeidsevne, om helse-tilstanden blant eldre arbeidstakere og om de eldres økonomi.

Innstillingen inneholder forøvrig følgende punkter:

1. Det bør foretas en generell nedsettelse av den alminnelige pensjonsalder.
2. Adgangen til å arbeide utover pensjonsalderen.
3. Spørsmålet om fleksibel pensjonsalder.
4. Spørsmål om særskilte pensjonsaldre for spesielle yrkesgrupper.
5. Om førtidspensjon.
6. Om utsatt pensjon.
7. Andre sosiale reformer som fører til mindre samlet arbeidstid. Gradvis overgang til pensjonsalderen.
8. Mindretallets uttalelse.

Norges offentlige utredninger, 1972:2, Sosialdepartementet,
«Erstatning ved yrkesskader».

Oslo 1972.

Utvalgets forslag bygger i hovedtrekk på det någjeldende regelverk for erstatning ved yrkesskader, jfr. § 11-12 og § 18-7 i lov om folketrygd av 17. juni 1966 med senere endringer.

Etter dette forslaget vil det som hovedregel bli et vilkår for at arbeidsgiveren eller arbeidstakeren skal ilegges erstatningsansvar for yrkesskader at det foreligger et skyldansvar. Som følge av bestemmelsene i lov om folketrygd § 18-7 blir det normalt bare tale om et «toppansvar», altså det økonomiske tap skadelidte måtte være påført utover det som dekkes av trygdeytelsene. Bevisbyrden for dette vil ligge på skadelidte i samsvar med vanlige erstatningsregler.

Den endring i systemet som utvalget (flertallet) foreslår, går ut på at arbeidsgivers og arbeidstakers erstatningsansvar utvides til å omfatte — ikke som nå bare forsett og grov uaktsomhet — men også skade som er voldt ved alminnelig uaktsomhet. Dessuten foreslår man at arbeidsgiveren skal ha prinsippansvar for skade som ved uaktsomhet voldes av noen som hører til arbeidsgiverens drifts- eller arbeidsledelse.

Utvalgets forslag vil kunne pålegge bedriftene økte byrder. For å motvirke at et erstatningsansvar i det enkelte tilfelle blir urimelig tyngende, har en imidlertid foreslått innført en adgang til å nedsette (lemppe) ansvaret. At folketrygdens regressrett ved lovendring av 19. juni 1970 nå må anses for å være praktisk talt opphevet, betyr også en betydelig lettelse av bedriftenes utgifter til et eventuelt erstatningsansvar.

Utvalget har bygget på at en juridisk person må hefte for sine organers skadegjørende handlinger i samsvar med den såkalte organteori. Den foreslåtte lempingsregel vil også kunne få anvendelse på et slikt erstatningsansvar.

Utvalget har ikke foreslått endringer i andre lovbestemmelser enn folketrygdlovens § 11-12. Heller ikke har en foreslått endringer i folketrygdens ytelser eller at det innføres noen form for lovbestemt forsikringsplikt.

Norges offentlige utredninger, 1972:17,
«Alkoholistsorgen».
Oslo 1972.

Utvalget har bl.a. drøftet alkoholistenes trygderettslige stilling, og mener at vanlige prinsipper bør følges også for alkoholistenes vedkommende. Det er behov for regler som sikrer betryggende forvaltning av pasientenes midler mens de er i institusjon.

Utvalgets forslag kan summeres i følgende handlingsprogram:

1. Det forebyggende arbeid må styrkes.
2. Det må legges vekt på å få til oppsøkende virksomhet, tidlig diagnostisering og behandling, i forbindelse med at den kommunale omsorg blir styrket.

3. Det bør etableres poliklinikker, A-klinikker og avrusningsstasjoner i større byer og tettsteder.

Det bør skje en sterk utbygging av vernehjem og andre former for vernede boliger. I løpet av en 5-års-periode bør det med statlig økonomisk engasjement realiseres en utbyggingsplan som omfatter rundt 1.100 vernehjems plasser der behovet er størst. Utbyggingen bør fortsette utover 5-års-perioden og omfatte et tilsvarende antall plasser.

Norges offentlige utredninger, 1972:30,

«De sosiale tjenester».

Innstilling nr. 2 fra Sosialreformkomitéen, Oslo 1972.

Innen det mandat som er gitt Sosialreformkomitéen, har komitéen i denne innstilling særlig konsentrert seg om to oppgaver innen sosialpolitikken, nemlig arbeidsdelingen mellom de folkevalgte organer, fagadministrasjonen og domstolene, og videre etablering av et tidsmessig apparat for helse- og sosialarbeidet i kommuner og fylker. Begge disse emner er sentrale i sosialpolitikken, og gjennomføringen av de fremlagte forslag er i samsvar med utviklingslinjer i sosialpolitikken. Sosialt arbeid på humanitært og politisk grunnlag har betydd meget, og til dels vært en nødvendighet i sosialarbeidet i vårt land. Komitéen foreslår at klientarbeidet blir en oppgave for fagpersonalet, mens de folkevalgte organer har den planleggende og styrende oppgave. Denne nye arbeidsdeling frigjør ressurser i helse- og sosialarbeidet og åpner nye veier. Fagpersonalet får et større ansvar, og frigjør arbeidsinnsats til fordel for klientarbeidet, samtidig som det skapes en bedre grobunn for yrkesmessig samarbeid. De folkevalgte organer fritas for ansvaret for beslutningsprosessen i klientarbeidet, og frigjør sin innsats til planlegging og oppbygging av det sosiale apparat. Dette er i pakt med den målsetting at sosialpolitikken må være aktiv, både i forhold til gjennomføring av samfunnsoppgavene sett som en helhet og ved oppbygningen av morgendagens samfunn. Ved at de folkevalgte organer avlastes for klientarbeidet, kan disse organer — i samarbeid med fagpersonellet — også i større utstrekning ha oppmerksomheten festet mot forebyggende tiltak og vern både av menneske og miljø, og med styrke fremheve sosialpolitikkenes behov ved disponeringen av samfunnets ressurser.

Komitéen foreslår at det i hver kommune opprettes et sosialsenter med en helseseksjon, en sosialseksjon og en trygdeseksjon. Som samordningsorgan skal det i hver kommune opprettes sosialutvalg, foruten et folkevalgt sosialstyre. På fylkesnivå skal det opprettes et fylkes-sosialutvalg og et fylkessosialstyre.

I St.meld. nr. 9 (1975—76), Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat, utbygges disse idéene om samordning mellom trygde-systemet og de andre sosiale tjenestene ikke, og det antydes at komitéen har gått for langt i samordningsforslagene.

Norges offentlige utredninger, 1973:25,
«Omsorg for psykisk utviklingshemmede».
Oslo 1973.

I kap. I understreker utvalget at omsorgen for de psykisk utviklingshemmede ikke kan tas opp isolert. Den må ses som et ledd i et total tverrfaglig integrert omsorg for alle grupper funksjonshemmede.

De prinsipielle synspunkter som omsorgen for funksjonshemmede må bygge på, blir nærmere utredet i kap. II.

Selve begrepet psykisk utviklingshemming blir drøftet i kap. III.

Etter en historisk fremstilling i kap. IV gis så i kap. V en oppsummering av den foreliggende situasjon. Den tradisjonelle åndssvake-omsorg i sykehuslovens regi blir inngående analysert.

Kapitlet avsluttes med en redegjørelse for de spesielle problemer som knytter seg til etablering av tilbud i utkantstrøk.

Foreldrenes forhold til omsorgen omtales i kap. VI. Det legges vekt på deres særlige behov for informasjon og for kontinuerlig og kvalifisert foreldreveiledning. I relasjon til omsorgen har foreldre tre roller, nemlig som klient, som medarbeider og som sitt barns stedfortreder.

Kap. VII gir en sammenfattende kritisk vurdering. De forskjellige serviceorganer har virket hver for seg, uavhengig av hverandre i sine omsorgstilbud, og følgen har blitt en urasjonell og splittet omsorg med svakt faglig nivå, og redusert ansvarsfølelse hos de enkelte serviceorganer overfor de psykisk utviklingshemmede.

Kap. VIII gir en kort fremstilling av de danske og svenske omsorgssystemer for psykisk utviklingshemmede.

Kap. IX innledes med mer generelle og prinsipielle betraktninger om den fremtidige omsorg.

Omsorg kan omfatte tre forhold, nemlig boligtilbud, opplærings- og virksomhetstilbud og fritidstilbud.

Hovedvekten må legges på den primære lokale omsorg.

I kap. X behandles familiens/foreldrenes plass i den fremtidige omsorg. Utgangspunktet tas i rollemønsteret: klient, medarbeider og stedfortreder. Behovet for informasjon er dyptgående og staten bør opprette en sentral informasjonstjeneste for foreldreinformasjon — på fylkesplanet vil disse oppgaver tilligge områdetemaet. Foreldre bør gis

opplæring slik at de kan fungere som rådgivere overfor andre foreldre.

I kap. XII pekes på en del aktuelle forskningsområder. Staten bør stimulere til forskning, og for den statlige informasjonstjeneste vil det være en oppgave å formidle forskningsresultater fra inn- og utland.

På bakgrunn av at den tradisjonelle åndssvakeomsorg i stor utstrekning har vært preget av frivillig innsats, har utvalget funnet det nødvendig med en drøftelse av hvilke oppgaver denne for fremtiden bør få — kap. XIII.

Utbyggingsoppgavene er i dag et offentlig ansvar, og den kraftreserve som den frivillige innsats utgjør, foreslås nyttet til disse hovedmål:

- 1) opplysnings- og informasjonsvirksomhet,
- 2) overvåking av at samfunnet oppfyller sine oppgaver og
- 3) konkrete tiltak.

I kap. IVX redegjøres for de lovmessige konsekvenser av utvalgets forslag.

Sosialdepartementet,

«Den nedre aldersgrense for rett til uførepensjon».

Utredningsgruppen for folketrygden, arbeidsgruppe 2, Oslo 1974.

Dersom den nedre aldersgrense for rett til uførepensjon senkes fra 18 år (som nå) til 16 år, vil en teoretisk kunne få følgende grupper av nye uførepensjonister (på 16 og 17 år):

- 1) Personer som fyller lovens øvrige vilkår for tilståelse av uførepensjon straks de fyller 16 år — på grunn av «sykdom, skade eller lyte», som enten er medfødt eller er oppstått i barneårene.
- 2) Personer som fyller de øvrige vilkår en gang mellom fylte 16 og 18 år — av grunner som nevnt under pkt. 1, men hvor virkningene først har gjort seg fullt gjeldende en tid etter fylt 16 år (progredierende lidelser — inntrådte komplikasjoner — recidiv).
- 3) Personer med «sykdom, skade eller lyte» som først er oppstått etter fylte 16 år (ved trafikkulykker o.s.v.).

En regner, som Helsedirektoratet, med at diagnosefordelingen for 16- og 17-åringene vil bli omtrent den samme som for de yngste av de aldersklassene som nå har uførepensjon. En antar videre at en vil få omtrent det samme antall 16- og 17-åringer som 18- og 19-åringer.

Det har ikke skjedd store forandringer fra 1966 til 1973. Opplysningene for 1973 er langt mer detaljerte enn for 1966, og det er ikke fullt ut brukt de samme betegnelser. En finner imidlertid ikke grunn til å gå

nærmere inn på dette. Det er nok å fastslå at det i alt vesentlige dreier seg om medfødte lidelser, og at de psykisk utviklingshemmede er i klart flertall.

Sosialdepartementet,

«Utredningsgruppen for folketrygden.

Utredning av spørsmålet om egenmelding av sykdom som grunnlag for rett til sykepenger fra folketrygden».

Oslo 1974.

Utredningen konkluderer med at det avgjort bør innføres en egenmeldingsordning i Norge, så snart som mulig. Det knytter seg imidlertid visse forbehold til denne konklusjon. For det første anses det betenkelig å innføre egenmeldingsordningen dersom det overhodet ikke skal foreligge et opplegg for ekstern kontroll. For det andre bør ikke det eventuelle opplegg for ekstern virksomhet i tilknytning til ordningen holdes innenfor rammen av ren kontrollvirksomhet.

«At reformen vil ha positive økonomiske konsekvenser for de trygdede, er uten videre klart for så vidt som den trygdedes mellomlag ved betaling av legens vederlag faller bort. I den utstrekning reformen medfører at sykepengesforbruket begrenses, vil dette dessuten være ensbetydende med redusert sykefravær og økt produksjon og innsparinger når det gjelder utbetaling av sykdomsbetinget kompensasjon fra annet hold enn folketrygden. På den annen side vil en eventuell etablering av et opplegg — og bemanning — for ekstern virksomhet, foranledige en økning av utgiftene til administrasjon». (s. 7).

Norges offentlige utredninger, 1974:48,

«Revisjon av lov om pensjonstrygd for sjømenn».

Oslo 1974.

I spørsmålet om pensjonsnivå, regulering av pensjonene i takt med folketrygdens ytelser, og finansiering, har utvalget gjennom forhandlinger, enstemmig gått inn for en «pakkeløsning» som omfatter følgende:

1. Alderspensjon til pensjonist som ikke er fylt 67 år forhøyes med 50 prosent. Det er i innstillingen foreslått en pensjonssats på kr. 55,— for hver farts måned som underordnet, med 40 prosent tillegg for hver farts måned som overordnet. Utvalget forutsetter imidlertid at pensjonsforhøyelsen fra 1. juli 1974 blir innarbeidet i pensjonssatsen, slik at den forhøyes til kr. 63,—.

For alderspensjoner som ytes etter fylte 67 år og etterlattepensjoner, forutsettes pensjonsnivået ikke endret. Pensjonssatsen for disse alderspensjoner forutsettes satt til kr. 30,10 for hver farts måned som underordnet, med 40 prosent tillegg for hver farts måned som overordnet.

Krigsfartstillegget foreslås bibeholdt med gjeldende nivå, med eventuelle reguleringer som nevnt nedenfor under pkt. 2.

2. Regulering av alderspensjoner til pensjonist som ikke er fylt 67 år, og av krigsfartstillegget i de øvrige pensjoner, skjer ved en tilpassing av de prinsipper som ligger til grunn for regulering av pensjonene for statens tjenestemenn, slik at spørsmålet om å forhøye sjømannspensjonene forelegges Stortinget når folketrygdens ytelser endres.
3. Rederavgiften beregnes i prinsippet på grunnlag av arbeidstakerens inntekt ombord — med unntak for fiske- og fangstfartøyer, hvor det av praktiske grunner foreslås at nåværende ordning opprettholdes. Arbeidstakerens avgift foreslås som i dag fastsatt på grunnlag av pensjonssatsens størrelse. Det forutsetter at arbeidstaker- og rederavgift i prinsippet skal betales også for tidsrom før og etter tjenestetiden ombord som det betales hyre for, og som teller med ved beregningen av pensjonen.

Sosialdepartementet,

«Om samordning av pensjons- og trygdeytelser og om mulighetene for endringer i gjeldende bestemmelser».

Oslo 1975.

Etterhvert som trygdesystemet og tjenstepensjonsordningen senere er blitt betydelig utbygget og ytelsene øket, er behovet for systematisk oppbygde samordningsbestemmelser blitt enda sterkere, det vil si, bestemmelser som medfører at de samlede ytelser en person kan få samtidig fra to eller flere trygder og pensjonsordninger, blir skåret ned til et rimelig nivå etter et ensartet system.

Men muligheten for to eller flere pensjoner til samme person samtidig fra forskjellig hold er mange flere. Det kan ofte oppstå rett til flere uførepensjoner både fra tjenstepensjonsordning og fra yrkesskadetrygd og/eller krigspensjonering. Når det her skal vurderes hva som kan være et rimelig nivå for de samlede ytelser, må man også ta omsyn til om uførepensjonene skriver seg fra samme eller forskjellige trygdetilfelle, det vil si om pensjonene ytes for samme skade eller sykdom eller om de har forskjellige årsaker. Man har funnet det rimelig med et høyere nivå for de samlede ytelser i siste tilfelle enn hvor uførepensjonene ytes for samme trygdetilfelle.

Av andre tilfelle med store muligheter for overpensjonering kan nevnes:

- a) alderspensjon fra tjenestepensjonsordning og uførepensjon fra personskadetrygd,
- b) Uførepensjon eller alderspensjon fra tjenestepensjonsordning og enkepensjon fra personskadetrygd,
- c) enkepensjon fra tjenestepensjonsordning og uførepensjon fra personskadetrygd,
- d) enkepensjoner fra tjenestepensjonsordning og fra personskadetrygd,
- e) barnpensjoner fra tjenestepensjonsordning og fra personskadetrygd,
- f) tjenestepensjon og alders- eller uførepensjon fra folketrygden, eller
- g) personskadetrygd og alderspensjon eller uførepensjon fra folketrygden.

Enda større blir mulighetene for overpensjonering når det kommer tre eller flere pensjoner inn i bildet.

Norges offentlige utredninger, 1975:18,
«Stønad for enslige forsørgere m.v.».
Oslo 1975.

Behovene for økonomisk stønad fra det offentlige har steget, først og fremst fordi familieenheter er blitt mindre og familiens evne til å ta seg av slektninger som er kommet i vansker, er blitt redusert. Samtidig har den økonomiske vekst satt det offentlige bedre i stand til å ta på seg slike forsørgelsesoppgaver.

Andelen gifte i befolkningen har i de siste tiår vist klar stigning. Samtidig har forskjellen i alder ved ekteskapsinngåelse og økende forskjeller i levealder mellom kvinner og menn, ført til at antallet enker i befolkningen har økt og øker markert. Også antallet fraskilte og ugifte mødre har vokst sterkt. På den annen side har kvinnes yrkesdeltakelse i den senere tid gått opp. Behovet for stønad for en stadig voksende gruppe førgifte skulle derfor bli mindre etter hvert.

Det må sies at målsettingene om å sikre enslige forsørgere og etterlatte en økonomisk minstestandard, langt på vei er virkeliggjort. Men det erklærte mål om å legge forholdene til rette for at stønadsmottakerne skal kunne forsørgere seg selv, har ikke ført til de ønskede resultater.

I fremtiden må en regne med at det fortsatt vil være behov for offentlig stønad til barn når en eller begge foreldre er døde eller når foreldrene lever adskilt og underholdsbidrag ikke blir betalt regelmessig.

For enslige foreldre som forsørger barn, er det i vårt samfunn særlig vanskelig å ivareta både oppfostringsfunksjonen og den økonomiske funksjon som tradisjonelt er tillagt familien. Klarer ikke familien disse oppgaver, må det oppfattes som en plikt for samfunnet å tre støttende til. Selv med de hjelpeordninger som er gjennomført, tilhører familier med enslig forsørger lavinntektssjiktet i vårt samfunn. Etter arbeidsgruppens mening er det fortsatt grunnlag for generelt utbygde stønadsordninger for denne gruppen. Derimot stiller en spørsmålstejn ved om etterlatte ektefeller uten mindreårige barn generelt bør sikres økonomisk hjelp. Mest fremtredende er hjelpebehovet for eldre enker, og disse bør fortsatt gis den trygghet som etterlattepensjoneringen representerer. For yngre etterlatte bør en satse på tilbakeføring til arbeidslivet.

Norges offentlige utredninger 1976:16.

«Yrkesbetingede helseskader og folketrygden».

Oslo 1976.

I denne utredningen behandles spørsmål i tilknytning til de spesielle trygdefordeler ved yrkesskade som følger folketrygdloven. Med utgangspunkt i en mer generell og prinsipiell drøfting av spørsmålet om berettigelsen av slike trygdefordeler ved yrkesskade, gjennomgås det nåværende stønadsprogram og det gis forslag til endringer. Også trygdens yrkesskadebegrep behandles og endringsspørsmål tas opp.

Utvalget har lagt hovedvekten av sitt arbeid på de nevnte spørsmål og på en oversikt over den utgiftsmessige og antallsmessige betydning av folketrygdens nåværende stønadsprogram ved yrkesskade. Andre spørsmål er — på grunn av tidsrammen for utvalgets arbeid — gitt en mindre inngående behandling.

Utvalgets drøftinger om berettigelsen av særskilte trygdefordeler ved yrkesskade er basert på forutsetningen om at vanlige erstatningsrettslige regler om arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar skal gjelde også ved yrkesskade. Forutsetningen er i samsvar med lov av 13. februar 1976 om endringer i erstatningslovgivningen m.m. for så vidt angår erstatning ved yrkesskade.

Norges offentlige utredninger, 1976:19.

«Stønad til enslige forsørgere m.v.».

Oslo 1976.

Arbeidsgruppen har hatt som hovedoppgave å utrede endringer i folketrygdens stønadsprogram til enslige forsørgere. En fant det også riktig å

komme nærmere inn på spørsmålet om å satse mer på forebyggende tiltak.

Etter et lavt anslag vil hver tiende kvinne her i landet i kortere eller lengre perioder av sitt liv være enslig forsørger. Risikoen for at en kvinne skal komme opp i en slik situasjon vil dermed være så stor at det bør settes i verk tiltak som gjør henne bedre forberedt på å møte de vansker som da vil oppstå.

Etter en innledning om problemer i forbindelse med gjennomføring av forebyggende tiltak og en nærmere redegjørelse for hva forebyggende arbeid er, blir det pekt på aktuelle felt for forebyggende arbeid.

Arbeidsgruppen vil tilrå:

- at det gjennomføres reformer i arbeidsmarkedspolitikken for å hindre at enslige forsørgere får behov for hjelp fra det sosiale hjelpeapparat og kommer inn i en klientposisjon.
- at de enslige forsørgere får bedre hjelp med oppfostring og tilsyn av barna gjennom utbygging av barnehager.
- at det satses mer på rådgivnings- og veiledningstjeneste for enslige forsørgere, spesielt bør familierådgivningstjenesten utbygges.
- at det blir satset sterkere på tiltak for å forebygge uønskete svangerskap.

Det er ikke i dag noen felles rutiner for samarbeid mellom arbeidsmarkedsorganene og sosial- og trygdekontorene. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør det utarbeides et opplegg for samarbeid mellom sosial- og trygdesektoren og arbeidsmarkedsetaten. Opplegget må omfatte alle klientgrupper der det foreligger behov for samarbeid.

Arbeidsgruppen vil tilrå:

- at enslige forsørgere bør kunne gis utdanningsstønad til almenutdanning og universitets- og høyskoleutdanning
- at det også bør kunne gis stønad til utdanning som ikke er direkte yrkesrettet, f.eks. husmorskoler
- at det i den økonomiske politikk blir lagt økt vekt på å sikre sysselsetting for kvinner med mindreårige barn og dermed også for enslige forsørgere
- at det i utviklingen av sysselsettingsbudsjetter blir lagt større vekt på å skape arbeidsplasser for kvinner. Særlig bør det legges vekt på dette i arbeidet med fylkesplanlegging
- at det må vurderes om det offentlige bør få sterkere styring ved tilsettinger i arbeidslivet
- at arbeidsformidlingen må få kapasitet til å satse på oppsøkende virksomhet overfor bedriftene

- at det må vurderes om det bør innføres et kvotesystem for kvinnelig sysselsetting, f.eks. etter de linjer som nå prøves ut i Sverige
- at det blir utarbeidet retningslinjer for administrativt samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten og sosial- og trygdekontorene.

I folketrygdlovens § 10-5 nr. 1 er det krav om at ekteskapet må ha vart i minst 5 år, eller at det er barn i ekteskapet, eller gjenlevende har omsorg for avdødes barn, for at gjenlevende skal ha krav på pensjon. Reglene har vært praktisert etter sin ordlyd. Den konsekvente og strenge anvendelse av 5-års regelen har etter arbeidsgruppens oppfatning ført til urimelige og firkantete resultater. Dette er belyst gjennom kjennelser som er avsagt i Trygderetten.

Arbeidsgruppen vil foreslå:

- at en må kunne fravike kravet til formell ekteskapsinngåelse for rett til etterlatteytelser. I stedet med det stilles visse krav til faktisk samliv. Det kan være aktuelt å innføre som et tilleggskrav for denne gruppen, at de har vært faktisk forsørget av avdøde. En antar forøvrig at vilkårene i § 10-5 bør opprettholdes. Det betyr at gjenlevende skal ha krav på pensjon hvis kravet om 5 års ekteskap/samliv eller barn er oppfylt, og at det ellers skal være skjønnsmessig adgang til å yte overgangsstonad.
- at det innføres mulighet til å dispensere fra kravet om at ekteskapet må ha vart i minst 5 år. Hvis gjenlevende har vært gift flere ganger, bør tiden for ekteskapene kunne slås sammen.

Norges offentlige utredninger, 1976:23,
«Omlegging av sykepengeordningen».
 Arbeidsgiverperiodeutvalget. Oslo 1976.

Hovedforutsetningene for Arbeidsgiverperiodeutvalgets utredning er at stønaden skal utgjøre 90—100 prosent av brutto arbeidsinntekt, at den skal ytes uten karenstid, at den skal være undergitt vanlig beskatning og at den skal være pensjonsgivende i folketrygden. Utvalget har videre kommet til at selv med en dekningsgrad etter laveste alternativ, dvs. 90 prosent av brutto arbeidsinntekt, ligger stønaden på et slikt nivå at det ikke er grunnlag for å yte forsørgingstillegg.

Reglene for rett til kontantstonad fra arbeidsgiveren bør etter utvalgets oppfatning i størst mulig utstrekning tilpasses folketrygdens regler om sykepenger med de modifikasjoner som anses som rimelig med hensyn til arbeidsgiveren.

Utvalget foreslår:

- at det bør være et vilkår for arbeidsgiverens forpliktelse at arbeidstakeren har vært ansatt i minst 14 dager og fortsatt er ansatt hos vedkommende arbeidsgiver på det tidspunkt han blir arbeidsufør.
- at det ikke skal gjelde noen nedre inntektsgrense for rett til sykepenger fra arbeidsgiveren, og at folketrygdlovens øvre inntektsgrense bare skal gjelde i forhold til hver enkelt arbeidsgiver.
- at sykepenger som hovedregel bare skal utbetales for dager hvor lønn faktisk skulle være utbetalt. Arbeidsgiveren skal således ikke være forpliktet til å betale sykepenger utover datoen for arbeidsforholdets opphør eller under permisjon uten lønn dersom datoen var fastsatt før arbeidsuførhetens inntreden. Det samme gjelder under permittering, streik eller lockout.

Til å avgjøre om rettigheter eller plikter etter reglene om arbeidsgiverperiode, foreslås opprettet en særskilt ankenemnd hvor det også sitter representanter som ikke er tilknyttet trygdemyndighetene. Utvalget viser som mønster til det danske dagpengeutvalg som består av tre medlemmer utnevnt av sosialministeren, hvorav ett medlem etter innstilling fra Dansk Arbejdsgiverforening og ett medlem etter innstilling fra Landsorganisasjonen i Danmark.

Ankenemndas avgjørelser bør ikke kunne bringes inn for Trygderetten, men for de alminnelige domstoler etter vanlige regler.

Norges offentlige utredninger, 1976:58,
«Attføringsarbeidet. Om målsetting og virkemidler».
Oslo 1976.

Det yrkesmessige attføringsarbeidet har som siktemål at flest mulig bør få anledning til å gjøre en arbeidsinnsats i samsvar med sine forutsetninger. Dette har både stor velferdsmessig betydning for den enkelte og stor økonomisk betydning for samfunnet. De forskjellige grupper av yrkeshemmede har forskjellige problemer i forhold til arbeidslivet, og det er av den grunn nødvendig å opprette ulike tilbud. Arbeidsgruppen har sett det som viktig at en i den videre utviklingen av tiltak for yrkeshemmede søker å opprette adekvate tilbud i noenlunde likt omfang til de forskjellige klientgrupper. En har her lagt alment godttatte verdier om likhet og rettferdighet til grunn. På bakgrunn av disse mål legger utredningen fram følgende forslag:

Folketrygdens kap. 5 må endres til å omfatte personer med sosiale sviktilstander. Loven må også hjemle finansiering av attføringspro-

sjekter som kan omfatte grupper av personer. Begrepet attførings tiltak må defineres videre slik at det kan omfatte forskjellige sosialmedisinske støtte- og behandlingstiltak.

De mål utredningen har hatt for øye, er at det trengs en markert satsing for å hindre at stadig flere går over i en yrkespassiv tilværelse. Det er også viktig at tendensen til oppsplitting i to arbeidsmarkeder, et A-lag og et B-lag, ikke får fortsette.

På denne bakgrunn blir det foreslått at oppsigelsesvernet ved sykdom og mangelfull arbeidsprestasjon blir styrket. Det foreslås videre at bestemmelsene i den nye arbeidsmiljøloven utformes slik at arbeidsgiveren har en klar plikt til å forsøke å finne høvelig arbeid for en arbeidstaker som er blitt hemmet i sitt yrke som følge av sykdom, ulykke, aldring, slitasje e.l. Videre foreslås det en lovfestet plikt for arbeidsgiver til å opprette attføringsutvalg som underutvalg av arbeidsmiljøutvalget. En rett til nedkortet arbeidstid for yrkeshemmede blir også foreslått. Det foreslås en rekke økonomiske tilskott til investeringer og drift av rekonvalesentverksted/arbeidstreningsverksted. Permanent subsidiering av lønn har arbeidsgruppen ikke funnet å kunne gå inn for. En bør fortsatt gjøre bruk av de ordninger som allerede foreligger. Det bør som nå foreligge en ervervsmessig uførhet på minst 50 pst. for at det kan bli tale om en kombinasjon av lønnsinntekt og pensjon. M.h.t. tidsbegrenset subsidiering av lønn er det langt mindre betenkeligheter ved å foreslå en utvidelse av eksisterende ordninger. Arbeidstilvenningstilskottet foreslås derfor økt til 75 pst. ved nyansettelser.

Når det gjelder den videre utbygging av trenings- og kvalifiseringstilbud foreslår utredningen at dette må styrkes både innenfor bedriftene for vernet arbeid og innenfor det ordinære arbeidsliv. Innenfor de nåværende godkjente vernede bedrifter må dette skje ved at det bør legges atskillig mer vekt på teoretisk og praktisk opplæring samt forskjellige sosialmedisinske støttetiltak. Fremdeles må den rene produksjonsvirksomhet ha en dominerende plass, men dog i mindre utstrekning enn nå. Det må være styringsorganene i den enkelte bedrift, som utfra de lokale forhold bestemmer hvor stor vekt som skal legges på de ulike sider ved bedriftenes tilbud.

Med hensyn til lønnsnivået foreslås det at dette i attføringsperioden bør ligge i underkant av det som vanligvis er normalnivået innenfor det ordinære marked i vedkommende bransje på stedet.

Norges offentlige utredninger, 1977:25,
«Ytelsler til hjemmearbeidende ektefeller ved uførhet».
Oslo 1977.

Nytilgangen på kvinnelige uførepensjonister har vært avtakende etter 1971. Det synes å ha skjedd en forandring i alderssammensetningen i nytilgangsgruppen slik at gjennomsnittsalderen i totalbestanden av kvinnelige uførepensjonister er gått ned. Dette fører til at avgangen ved overgang til alderspensjon også går ned.

Uførehyppigheten er størst i aldersgruppen 60 til 66 år. Den er mindre blant gifte enn blant ugifte kvinner. Dette skyldes sannsynligvis at det er vanskeligere å få uførepensjon for en husmor enn for en yrkeskvinne.

En utvalgsundersøkelse gjennomført av Rikstrygdeverket etter initiativ fra arbeidsgruppen viste at 80 pst. av kvinnelige uførepensjonssøkere fikk sin krav innvilget. Av disse var 49 pst. vurdert som reelle yrkeskvinner. De hadde stått i ulønnet arbeid før de ble uføre. 17 pst. ble vurdert som kombinerte yrkeskvinner/husmødre og 6 pst. som delvis reelle/delvis potensielle yrkeskvinner. 17 pst. ble vurdert som rent potensielle yrkeskvinner. I alt 89 pst. av søkerne fikk sin uførhet helt eller delvis vurdert mot funksjonskravene i yrkeslivet. Bare 11 pst. ble vurdert som «rene» husmødre.

Innvilgelsesprosenten varierte for de forskjellige vurderingsgruppene. Den var høyest for de reelle yrkeskvinnene (91) og lavest for husmødrene (48).

I gruppen potensielle yrkeskvinner utgjorde enkene 36 pst., fraskilte 17 pst., separerte 8 pst. og ugifte 5 pst. Til sammen 65 pst. av denne gruppen hadde altså fått slik vurdering på grunn av sin sivilstand, 10 pst. ble vurdert som potensielle yrkeskvinner etter en konkret vurdering av sannsynligheten for at de ville blitt yrkesaktive. 25 pst. av de potensielle yrkeskvinnene i undersøkelsesmaterialet hadde fått slik vurdering ved anvendelse av «2G-regelen». (G — er et uttrykk for grunnbeløpet i folketrygden). I 1973 var det sannsynligvis ca. 3.000 kvinner som hadde fått uførepensjon ved hjelp av denne regelen.

Arbeidsgruppen har ikke klart å få fram nøyaktige tall over hvor mange husmødre som har stønad til hjelp i huset. Det anslås til ca. 7.200 ved utgangen av 1975.

Talopplysningene om attføringshjelp til husmødre er usikre, men de tallene som er utarbeidet, indikerer at det er satset helt ubetydelige midler på dette området.

Arbeidsgruppen har gitt uttrykk for sine prinsipielle holdninger om hvordan stønadssystemet i folketrygden bør være for hjemmearbeidende.

Det er satt opp følgende fire målsettinger:

1. Hovedtanken bak stønadsprogrammet til hjemmearbeidende ektefeller med uførhet bør være: hjelp til selvhjelp. Praktisk hjelp bør gis fremfor løpende pengeytelser. Med praktisk hjelp menes attføringshjelp og arbeidshjelp.
2. Løpende pengeytelser skal kompensere inntektsbortfall — faktisk eller potensielt — og løpende utgifter på grunn av uførheten. Stønaden skal ikke gi noen erstatning for tort og svie.
3. Lover, regler og retningslinjer må være utformet slik at vurderings-systemet blir mest mulig rettferdig overfor enkeltindivider og grupper. Så langt som mulig må like tilfeller behandles likt.
4. Lover, regler og retningslinjer må være utformet slik at de er mest mulig oversiktlige og lett administrerbare.

Endringsforslag angående attføring.

Arbeidsgruppen foreslår at det bør satses sterkere på attføring av hjemmearbeidende. De bør få attføringshjelp etter folketrygdlovens § 5-3 for å settes istand til å beholde sitt arbeid i hjemmet.

For å få gjennomført attføring i større utstrekning enn nå foreslår arbeidsgruppen at det tilsettes en hjemmekonsulent i hvert fylke. Disse knyttes til de sosialmedisinske team ved fylkeslegekontorene og lønnes av folketrygden. De bør få som spesielt arbeidsområde å hjelpe hjemmearbeidende til bedre å fungere i eget hjem.

I kapitlet om endringer angående hjelpestønad er det drøftet to mulige omlegginger av stønadsordningen for hjemmearbeidende som trenger hjelp i huset.

Den ene er å opprettholde stønadsformen hjelpestønad til hjelp i huset, men overføre administrasjonen av tildelingen til de kommunale sosialkontorene.

Den andre omleggingsmuligheten er å gjennomføre en sterkere utbygging av hjemmehjelpsordningen, slik at de som trenger hjelp i huset, kan skaffe slik hjelp.

Vurderingsreglene angående uførepensjon for heltids yrkeskvinner foreslås opprettholdt uendret.

Vurderingen av deltids yrkeskvinner foreslås omlagt slik at flere gis rett til full yrkeskvinnevurdering.

Norges offentlige utredninger, 1978:12,
«Pensjonutredningen 1978».
Oslo 1978.

Utvalget har i kap. 2 gjengitt den historiske bakgrunn for de gjeldende særfradrag etter skattelovens §§ 77 og 78.

Kap. 3 inneholder en oversikt over gjeldende særfradragsordning. Utvalget har omtalt området for de enkelte særfradrag og hvilke krav som må være oppfylt for at en skattyter skal innrømmes særfradrag etter dem. I den videre behandling er pensjonister m.v. skilt ut fra de øvrige grupper med særfradrag.

I kap. 4 gis en vurdering av den gjeldende særfradragsordningen for pensjonister. Utvalget har pekt på en del sider ved ordningen som man mener er uheldig og som begrunner en omlegging. I kap. 4.2 er først drøftet den økonomiske siden av pensjonistenes særfradrag (pkt. 4.2), med utgangspunkt i en del generelle målsettinger.

I kap. 5 har utvalget behandlet ulike alternativer til en nåværende særfradrag for pensjonister. Det er forutsatt at særfradragene ikke generelt kan oppheves uten noen form for kompensasjon.

Med utgangspunkt i de ulikheter i beskatningen som særfradragene skaper, har utvalget sett på kompensasjonsmuligheter som likestiller pensjonister og yrkesaktive og dermed letter styringen av inntektsutviklingen for pensjonistene. Vesentlig økte klassefradrag er ikke egnet, da det ville være et for generelt virkemiddel. Utvalget har festet seg ved en økning av kompensasjonstillegget. En slik pensjonsøkning vil medføre en omfordeling i forhold til någjeldende særfradragsordning. Pensjonister med lave inntekter vil få en økning i sin disponible inntekt, mens pensjonister med høyere inntekter vil få en nedgang som vokser med stigende inntekt. Dette synes akseptabelt når en tar i betraktning den svake prinsipielle begrunnelse for å gi særfradrag på høyere inntektsnivåer.

I kap. 6 har utvalget vurdert de øvrige særfradrag, som ikke er knyttet til pensjon m.v.

Generelt er det pekt på at skattelettelse på grunn av helsemessige forhold e.l. ikke kan gi tilfredsstillende resultater. Skattelettelsen kan bare utnyttes av personer med inntekt som når opp i skatt. Utformet som inntektsfradrag gir ordningen dessuten stigende skattelettelse med stigende inntekt. Det er særlig uheldig å ha skattelettelse ved siden av trygdemessig kompensasjon, fordi det lett blir dobbeltbehandling og manglende oversikt over de samlede virkninger.

Sosialdepartementet,
«Om tilleggspensjon og sykepenger til omsorgspersoner».
NOU 1979:38.

Sykepenger og tilleggspensjon forutsetter tidligere inntekt og avgiftsbetaling etter gjeldende regler.

Sykepenger erstatter bortfall av inntekt ved sykdom for en yrkesaktiv person. På denne måten sikres vedkommende midler til livsopphold også under sykdom.

Ved oppnådd pensjonsalder oppebærer tidligere yrkesaktive en alderspensjon som bl.a. består av en tilleggspensjon. Tilleggspensjonen beregnes på grunnlag av pensjonspoeng som er opptjent i et visst antall år. På denne måten sikres den yrkesaktive en alderspensjon som står i et visst forhold til tidligere inntekt og opptjeningstid.

De som ikke har hatt ervervsinntekt, eller som har opptjent lave tilleggspensjonsrettigheter, oppebærer Folketrygdens minstepensjon. Den består bl.a. av et sært tillegg, som i praksis svarer til en minste tilleggspensjon.

Arbeidsgruppen peker på at Folketrygden ikke spesielt unntar omsorgspersoner fra retten til sykepenger og tilleggspensjon. De ulikheter som finnes når det gjelder retten til disse kontantytelser, er knyttet til omsorgspersonens faktiske situasjon, at de ikke har egen ervervsinntekt.

Hittil har de færreste alderspensjonister opparbeidet tilleggspensjon som gir høyere alderspensjon enn særtillegget, fordi det bare har vært mulig å tjene opp pensjonspoeng i 12 år, nemlig fra 1967, da Folketrygden trådte i kraft. I 1977 hadde således omtrent 79 prosent av alle alderspensjonister Folketrygdens minstepensjon (eller tilsvarende beløp). Dette gjelder både tidligere yrkesaktive og ikke-yrkesaktive. Pensjonister som tidligere har utført omsorgsarbeid og som har vært hjemmearbeidende i yrkesaktiv alder, er i dag i realiteten stilt likt med de fleste tidligere yrkesaktive alderspensjonister i Folketrygden.

Arbeidsgruppen har festet seg ved følgende alternative kompensjonsmuligheter, som er knyttet til opptjeningstiden:

1. År med omsorgsarbeid (omsorg-år) registreres som opptjeningstid, idet
 - a. omsorg-år registreres med et symbol i poengregisteret,
 - b. omsorg-år registreres med pensjonspoeng 0.01,
 - c. omsorg-år registreres med pensjonspoeng 2.
2. Full tilleggspensjon tjenes opp på kortere tid enn 40 år for dem som har avbrudd på grunn av omsorgsarbeid.

Når det gjelder omsorg for barn, har arbeidsgruppen drøftet om det bør godskrives et visst antall år for hvert barn. Dette kan imidlertid lett oppfattes som en grense for hvor lenge barn trenger heltids omsorg. En slik ordning medfører også administrative vansker. Da hensikten er å bevare rettigheter for den som utfører det ulønnede omsorgsarbeidet, bør det heller fastsettes en grense for antall omsorg-år som vedkommende kan få registrert.

1 g. Oversiktsverker

Lund, Ottar og Magne Langholm,
«Folketrygden.

Oversikt og lovkommentar — andre trygder og pensjonsordninger og deres forhold til folketrygden — trygderettens konvensjoner».

Oslo 1967.

Kommentarutgaven presenterer hele det lovstoff som ble vedtatt i 1966, de supplerende regler systematisk ordnet og kommentarer. Det gis oversikt over yrkesskadetrygden, krigspensjoneringen og de lovbestemte og kommunale pensjonsordninger.

Likewise er de lovbestemmelser og regler som er fastsatt av departementet om samordning av pensjons- og trygdeytelser, tatt med, og forfatterne har nevnt en del eksempler for å belyse disse kompliserte reglene. Det er også gjort rede for de lovbestemmelser og regler som er fastsatt av Kongen og Sosialdepartementet om private pensjonsordninger og deres tilpassing til folketrygden og andre trygder og pensjonsordninger.

Videre blir loven om anke til Trygderetten og en oversikt over bestemmelsene om anke over avgjørelser behandlet i folketrygden og andre trygder og pensjonsordninger.

Den nordiske konvensjon om sosial trygghet som ble endret med virkning fra 1. januar 1967 med sikte på å tilpasse den til folketrygdens grunnpensjoner, er tatt med. Likeledes en oppgave over andre konvensjoner Norge har inngått med fremmede stater om sosial trygghet.

Sosialdepartementet,
«Sosialkatalogen».

I samarbeid med Statens informasjonstjeneste. Oslo 1972.

Sosialkatalogen inneholder en oversikt over våre trygder og sosiale hjelpeordninger, og over bestemmelser av forskjellig slag som griper inn i vårt daglige liv. Katalogen er laget med tanke både på dem som selv trenger en eller annen form for hjelp, og på dem som søker opplysning i en spesiell situasjon. Den er også ment å være et hjelpemiddel for den som gjennom sitt yrke eller gjennom frivillig sosialt arbeid skal veilede andre i en vanskelig situasjon.

Ohldieck, F. W., I. Liltre og H. Rygh,

«Lov om folketrygd med utfyllende forskrifter og kommentarer til bestemmelsene om omfang, sykestønad m.v.».

Oslo 1973. Sem og Stenersen.

Boken er en videreføring av de tidligere utgaver av «Lov om syketrygd med kommentarer». Boken er lagt opp etter den nye folketrygdlovgivningen slik den er gjeldende ved syketrygdens inkorporering fra 1. januar 1971 med endringer senest av 8. juni 1973.

Boka gir kommentarer til folketrygdlovens bestemmelser om formål og omfang (kap. 1), medisinsk stønad (kap. 2) og sykepenger (kap. 3) samt til de bestemmelser ellers i loven som har sammenheng med disse kapitler. Også de tariffestede ordninger om dagpenger under sykdom og bedriftsulykker («sykelønnsordningen») m.v. samt gjeldende konvensjoner på sosialforsikringsens område er tatt med.

Boka inneholder for øvrig en oversikt over utviklingen av trygde-lovgivningen fra den første lov om sykeforsikring av 1909 fram til i dag. Det er videre gitt en framstilling av hovedprinsippene og de ulike stønadsformer i folketrygdloven.

Palmstrøm, Henrik,

«Folketrygdloven med kommentarer,

Del 1. Folketrygdloven m.v.

Del 2. Regler og forskrifter».

Utgitt av Norsk skattebetalerforening. Oslo 1973.

Lover, regler og forskrifter i tida fram til oktober 1973 knyttet til folketrygden er samlet i boka. Boka er delt inn i to avdelinger.

Del 1 om Folketrygden og del 2 Regler og forskrifter.

Etter at lov om folketrygd trådte i kraft 1. januar 1967, har den vært gjenstand for betydelige endringer.

Fra 1. januar 1971 ble syketrygden, arbeidsløshetsstrygden og yrkes-skadetrygden innlemmet i folketrygden. Samtidig ble høyeste pensjons-givende inntekt hevet fra 8 ganger folketrygdens grunnbeløp til 12 gan-ger grunnbeløpet, likevel slik at for beregning av pensjon skulle inntekt over 8 ganger grunnbeløpet medregnes bare for en tredjedel.

Fra 1. juli 1969 ble det innført en lov om særtillegg med sikte på å yte ekstra pensjon til den som ikke kunne oppnå pensjonspoeng i folke-trygden.

Ved innføring av meromsetningsavgift fra 1. januar 1970, ble det gitt kompensasjonstillegg til folketrygdpensjonen med henblikk på å gi hel eller delvis dekning for den prisstigning som ville følge av skatteomleg-gingen.

Fra 1. januar 1973 er reglene om pensjongivende inntekt vesentlig endret, hvorved grensen mellom inntekt i og utenfor arbeidsforhold er trukket slik at grunnlaget for beregning av arbeidsgiveravgift er blitt bredere.

Fra 1. januar 1973 inntretr retten til å ta ut alderspensjon ved 67 år, mot tidligere 70 år. Hvis trygdede fortsatt har pensjongivende inntekt, er retten begrenset (lovens § 10-10) fram til 70 år, fra hvilken tid pen-sjonen utbetales i sin helhet, eventuelt med ventetillegg.

En midlertidig ordning med førtidspensjonering er samtidig opp-hevet, og reglene for tildeling av uførepensjon er oppmyket for personer som har fylt 64 år («alderssvekkelse», lovens § 8-3).

Sosialdepartementet,
«Sosial trygghet i Norge»,
Universitetsforlaget, 3. utg. Oslo 1975.

Sosial trygghet i Norge er et praktisk oppslagsverk for fagfolk innen sosial- og helsesektoren, studenter, folkevalgte og andre med behov for en sosial håndbok.

Boka sammenfatter utviklingen av vårt sosial- og helsesystem og gir en oversikt over sosialpolitiske målsettinger og virkemidler i dag. Den gjennomgår det eksisterende lovverk innen trygdesektoren, sosialom-sorgen, barne- og ungdomsvern, alkoholistomsorgen, helsestellet, fami-lievern, arbeidervern og omsorgen for funksjonshemmede. Den gir også henvisninger til offentlig utredningsarbeid som er i gang og tiltak som ventes iverksatt i tida framover.

I siste kapittel drøftes forholdet mellom målsetting for og virkninger av de forskjellige tiltak på sosial- og helsesektoren.

Hanoa, Rolf,
«Sjukdom og sosial naud».
Aschehoug, Oslo 1975.

Hanoa gir en innføring i helse-, trygd- og sosialsektoren i Norge. Gjennom skildring av konkrete problem belyses forholdene i de nevnte sektorene. Boka har et eget kapittel om trygdesektoren.

Rikstrygdeverket,
«Norsk praktisk sosialpolitikk».
Oslo 1976.

I boka er det gitt en generell oversikt over en rekke tema innen norsk sosialpolitikk. Dette gjelder: sosialpolitikken sine oppgaver, reformer i sosialpolitikken, helsestellet og folkehelsen, familier og barn, bolig, moderne arbeidsmarkedspolitik i Norge, yrkesrettledning og yrkesopplæring, arbeidsformidling, arbeidsvernlovgivning i Norge, ferie, dagens arbeidsmiljø, yrkesopplæring for voksne, yrkesmessig atferd, vernet arbeid, arbeidslivets organisasjoner, stønad under arbeidsløshet, trygder og pensjonsordninger, sosial omsorg.

Wendt, Jens Wilhelm,
«Trygd og pensjon for sjømenn».
Tanum/Norli Oslo 1976.

Lov av 17. juni 1966 om folketrygd omfatter arbeidstakere både på sjø og i land. Folketrygdloven har til formål å gi stønad ved sykdom, legemsfeil, svangerskap og nedkomst, arbeidsløshet, alderdom, uførhet, dødsfall og tap av forsørger. Det er særlig når det gjelder stønadsreglene ved sykdom (medisinsk stønad og sykepenger), arbeidsløshet, engangsstønad ved dødsfall og yrkesskade at man finner særlige regler for sjømenn i utenriksfart. Sjømenn i innenriks fart omfattes ikke av disse særregler, men følger de vanlige regler som gjelder for arbeidstakere i land. Dessuten er sjømannens bosted og nasjonalitet av betydning for i hvilken grad sjømannen kan oppnå ytelser. I kap. 1-12 behandles sjømenns rettigheter etter lov om folketrygd. Det er lagt særlig

vekt på de særregler som gjelder for sjømenn i utenriksfart.

Boka gir også oversikt over trygde- og pensjonslovgivningen for sjømenn. Folketrygden — sjømannsloven — pensjonstrygden for sjømenn — organisasjonsmessige forsikringer — rederiets private pensjonsordninger og deres forhold til folketrygd og sjømannspensjon — krigspensjonering av krigsseilere — Nortraships sjømannsfond — Nortraships Hemmelige Fond — det sosiale avgifts- og skattesystem for sjømenn m.v.

Hanoa, Rolf (medred.),

«**Huslegen**».

Bind I. Gyldendal, Oslo 1977.

I første bind av verket «Huslegen» (Bind I—IV) gis en utførlig omtale av pasienters trygderettigheter.

Rikstrygdeverket,

«**Sosialtrygdene i Norge**»,

Oslo 1977.

I brosjyren er det gitt en oversikt over bl.a. folketrygdens ytelser, andre trygder som pensjonstrygd for fiskere, skogsarbeidere, reindriftssamer, krigspensjoneringen og barnetrygdene.

Hanoa, Rolf,

«**Veileder i sosialmedisin**».

12. omarbeidede utgave. Universitetsforlaget, Oslo 1978.

Veilederen i sosialmedisin er i denne 12. utgaven vesentlig omarbeidet i forhold til 1975 utgaven.

Boka har bl.a. følgende hovedkapitler:

- Hjelp til eldre.
- Arbeidslivet.
- Trygder, pensjoner, økonomisk hjelp.
- Funksjonshemming.

Innen hvert kapittel gis det en meget detaljert og grundig oversikt over stønadsmuligheter, paragraffortolkninger, aktuelle institusjoner og organisasjoner, behandlingsmuligheter etc.

Kopperud, Kaare,

«Forskrifter og kommentarer angående trygdesaker for nordmenn hjemme og ute og sjømannslovens bestemmelser om sykdom, skade og dødsfall».

Grøndahl forlag, Oslo 1978.

Den norske sosiallovgivningen er meget vel utviklet, men innviklet.

I folketrygdloven finner man et vell av stoff av betydning for nordmenn hjemme i Norge og ute, for sjøfolk, utenriktstjenestemenn, freds-korpsdeltakere og andre. I sjømannsloven finner man sentrale bestemmelser angående syke, skadede og avdøde sjømenn, og forskrifter, rundskriv, tariffbestemmelser, regler og takster. Boka gir et samlet bilde av norsk sosiallovgivning.

Særlig er saksbehandling og trygdeforhold for sjømenn utførlig behandlet.

Nye store reformer er kommet til i vårt trygdesystem, med ikraft-tredelse 1. juli 1978. Det gjelder dekning av inntektsbortfall under sykdom, altså sykepengeordningen som er omtalt i denne boka. Alle lønns-takere sikres i prinsippet full lønn under sykdom. Sykelønn/sykepenger likestilles skattemessig med vanlig lønn og har også interesse pensjons-messig. Det hele er søkt brakt i harmoni med den store sosiale utvikling ellers i vårt samfunn.

Ohldieck, F. W.,

«Sykelønnsordningen.

En håndbok for arbeidsgivere og arbeidstakere».

Universitetsforlaget, Oslo 1979.

Dette er en håndbok til hjelp for arbeidsgivere som fra 1. juli 1978 er på-lagt å betale sykepenger (sykelønn) i en viss tid, den såkalte arbeids-giverperiode. Det kommenterer også et nytt prinsipp i sykemeldings-proseduren, nemlig det at den trygdede kan sykemelde seg selv for tre dager mot at han/hun før måtte ha legeerklæring hvis det var behov for sykemelding.

Ohldieck, F. W.,
«Sykelønnsordningen.
Folketrygdens kapittel 3: Kontantstønad ved sykdom og fødsel.
Med forskrifter og kommentarer».
Kommer på Universitetsforlaget 1980.

Dette er kommentarer til de nye prinsipper om kontantstønad ved sykdom og fødsel.

Erichsen, Olav,
«Oversikt over pensjonsretten»,
Universitetsforlaget, Bergen 1980.

Boka gir en systematisk fremstilling av de generelle fellestrekkene ved rettsreglene for de forskjellige pensjonstypene: alderspensjon, etterlattepensjon og uførepensjon. Det foretas en drøfting av de særlige rettsreglene som gjelder for de forskjellige pensjonsordningene.

Rikstrygdeverket,
«Brosjyrer og publikasjoner pr. 1. februar 1980».

- 00 Rikstrygdeverkets brosjyrer (oversiktsbrosjyre)**
- 01 Sosialtrygdene i Norge (også på engelsk, fransk og tysk)**
- 11 Folketrygden — en kort orientering (også på engelsk, fransk og tysk)**
- 12 Attføringshjelpen i folketrygden**
- 13 De uføre og folketrygden**
- 14 De eldre og folketrygden**
- 15 De etterlatte og folketrygden**
- 16 Den ugifte mor og folketrygden**
- 17 Etterlatte familiepleiere og folketrygden**
- 19 Yrkesskader og folketrygden**
- 22 Pensjonspoeng i folketrygden**
- 23 Skoleelever, studenter og folketrygden**
- 24 Folketrygden og yrkesskader i selvstendig næringsvirksomhet**
- 25 Pensjonsutbetaling under opphold i helseinstitusjon**
- 26 Oljen og folketrygden (også på engelsk, fransk, tysk, spansk, nederlandsk og italiensk)
- 31 Krigspensjonering
- 32 Pensjonstrygda for fiskarar

- 33 Pensjonstrygden for skogsarbeidere
- 34 Barnetrygd (også på engelsk)**
- 41 Enken og de sosiale trygder**
- 42 Psykisk utviklingshemmede** og trygdestønader
- 51 Stønad til høreapparat**
- 52 Stønad ved svangerskap og fødsel**
- 53 Folketrygden — Bidrag til sykebehandling, tannbehandling, proteser og liknende**
- 61 Trygdeavgifter og trygdepremier**
- 62 Trygdeavgifter for nordmenn i utlandet og utenlandske statsborgere i Norge****
- 63 Skatt og trygd**
- 71 Sykestønad i Norden
- 73 Sykehjelp for norske statsborgere under opphold i Storbritannia og Nord-Irland
- 74 Sykehjelp under midlertidig opphold i utlandet
- 75 Nordmenn i utlandet og folketrygden
- 76 Utenlandske statsborgere i Norge og folketrygden****
- 99 Folketrygden — nye stønadssatser**
 - Informasjon om den nye sykepengeordningen (også på engelsk, tysk, spansk, serbo-kroatisk og urdu).
 - Informasjon om den nye sykepengeordningen — Håndbok for arbeidsgivere (også på engelsk)**
 - Rikstrygdeverkets årsmelding
 - Om trygder og mennesker — en collage av Anne-Cath Vestly
 - Norsk praktisk sosialpolitikk
 - En veiledning for leger
 - Kort om trygd
 - Arbeidstakere i oljevirksomheten — employees in oil industry
 - Innvandrere i Norge****

** = brosjyren foreligger også på nynorsk

**** = brosjyren foreligger også på engelsk, fransk, tysk, spansk, finsk, italiensk, serbo-kroatisk, tyrkisk og urdu.

2. Klientellet i trygdesystemet

2 a. Eldre

Flaatten, Even,

«**Kommunens utbygging av trygdeleiligheter og aldersinstitusjoner**».
Rapport nr. 6 — 1976. Norsk Gerontologisk Institutt, Oslo 1976.

I september 1974 var det 13.500 trygdeleiligheter i landet. I disse leilighetene bodde ca. 17.900 pensjonister, derav omtrent 16.000 alderspensjonister (67 år og over).

Omtrent to tredjedeler av leilighetene er beregnet på enslige. De aller fleste ligger samlet i egne trygdebolighus. Få leiligheter ligger i tilknytning til helse- og velferdssentral eller aldersinstitusjoner. De fleste leilighetene (ca. 10.500) er kommunale.

4 prosent av alderspensjonistene bor i trygdeleilighet. Høyest dekning har Finnmark (7.1 prosent) og lavest har Sogn og Fjordane (1.3 prosent). Kommuner med høye skatteinntekter har høyere dekningsgrad enn kommuner med lave skatteinntekter. Byer og andre tettbygde kommuner har høyere dekningsgrad enn spredtbygde kommuner.

Kommunene har planer om å bygge omtrent 3.000 leiligheter fra september 1974 til utgangen av 1977. Hvis disse planene oppfylles, vil tallet på trygdeleiligheter således øke.

Det er en tendens til at de fylker og kommuner som har høyest dekning av trygdeboliger, har de største utbyggingsplanene.

Den gjennomsnittlige årlige driftsutgiftene for en leilighet i kommunal trygdebolig var kr. 1.184,— i 1973. De tilsvarende utgiftene for kommunale innsprengte leiligheter var langt lavere. Den gjennomsnittlige månedlige leie for kommunale trygdeleiligheter var i 1973 noe under kr. 200,—. De kommunale innsprengte trygdeleilighetene var 50 — 60 kroner dyrere pr. mnd. Således er de innsprengte leilighetene billigere for kommunene og dyrere for leieboerne. Byene har lavere kommunale utgifter pr. trygdeleilighet enn spredtbygde kommuner, og de har også lavere husleie enn de spredtbygde kommunene.

Undersøkelsen registrerte 32.400 plasser på aldersinstitusjoner i 1974. Det ga en dekning på 7,2 prosent for gruppen 67 år og over. Av institu-

sjonsplassene er ca. 15.000 aldershjems plasser og ca. 17.500 sykehjems plasser. Nord-Trøndelag har høyest (5.8 prosent) og Oslo lavest (1.2 prosent) dekning av aldershjems plasser. Hordaland har høyest (4.7 prosent) og Sogn og Fjordane lavest (2.4 prosent) dekning av sykehjems plasser. Det er høyest dekning av aldershjem i spredtbygde kommuner og kommuner med lave skatteinntekter. Sykehjemmene er sterkest utbygd i kommuner med høye skatteinntekter.

Daatland, Svein Olav,

«Pensjon og arbeid i alderen 67 — 69 år».

Et sammendrag av undersøkelsen.

NGI-rapporter 1977: 4. Norsk gerontologisk institutt, Oslo 1977.

Bakgrunnen for prosjektet var den omleggingen av folketrygdens alderspensjon som fant sted pr. 1.1. 1973. Pensjonsalderen ble da satt ned fra 70 til 67 år. Samtidig ble det gitt mulighet for en mer fleksibel pensjonsalder med et individuelt valg av pensjoneringstidspunkt og for en mer gradvis overgang til pensjonisttilværelsen.

Et av målene med prosjektet er å klargjøre hvilke årsaker som ligger til grunn for å fortsette, henholdsvis slutte i arbeid ved nådd pensjonsalder. Dessuten å registrere omfanget av pensjonering og yrkesaktivitet i alderen 67 til 70 år, og hvordan dette forholder seg i ulike grupper av befolkningen. Dette gir et grunnlag for å vurdere virkningene av nyordningen, og samtidig mulighet for å undersøke i hvilken grad realitetene svarer til intensjonene bak ordningen.

Resultatene er gitt i tabell 1. Definisjonen av «yrkesaktiv ved nådd pensjonsalder» er at en person i 1972 hadde en pensjonsgivende inntekt som var større enn grunnbeløpet i folketrygden ($G = 7.900$ kroner i 1972). Uførepensjonister ble holdt utenfor ved beregningen av yrkesaktive. «Pensjonsstatus» (uttak eller ikke uttak av pensjon) er registrert pr. 31.12. 1973.

Tabell 1.

Pensjonsstatus pr. 31.12. 1973. Prosentfordeling av hele befolkningen i alderen 67 — 69 år, og av de som var yrkesaktive da de nådde pensjonsalderen. (N)

Se også:

Daatland, Svein Olav,

Pensjon og arbeid i alderen 67 — 69 år,

Oslo 1977. Norsk gerontologisk institutt.

(MCI Rapporter 1977:3).

Pensjons- status Kjønn og alder		Hele befolkningen				De yrkesaktive			
		Hel pensj.	Grad. pensj.	Ikke Pensj.	SUM (N)	Hel pensj.	Grad. pensj.	Ikke pensj.	SUM (N)
Menn	67 år	66	4	29	99 (16.684)	46	6	48	100 (9.483)
	68 år	74	5	21	100 (15.609)	56	8	37	101 (8.173)
	69 år	77	4	19	100 (15.038)	57	7	36	100 (6.870)
Kvinner	67 år	89	2	9	100 (19.747)	52	9	39	100 (3.078)
	68 år	92	2	6	100 (19.111)	58	8	33	99 (2.502)
	69 år	93	1	6	100 (18.748)	58	8	33	99 (2.092)

Hansen, Ole og Paul Isaksen,

«Hvorfor er så få tilstått uførepensjon for aldersvekkelse?»

Seminaroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1977.

Folketrygdlovens § 8-3, 2. ledd sier at for trygdede som er fylt 64 år og som er godskrevet pensjonspoeng for minst tre av de siste fem kalenderår forut for det året kravet ble satt fram, likestilles aldersvekkelse med sykdom, og uførepensjon kan tilstås uten at attføring er forsøkt.

Forfatterne hevder at det ut fra intensjonen med loven, synes som om forvaltningen ikke har gjort god nok jobb med å få loven satt i verk. På landsbasis er det kun registrert 62 personer med aldersvekkelse som grunnlag for tilståelse av uførepensjon ved utgangen av 1976, mens Rikstrygdeverkets anslag for året 1973 var på cirka 3.000, og Departementet mente det ville bli i overkant av dette.

Mange eldre over 64 år som går på dagpenger under arbeidsløyse, har egentlig rett til uførepensjon på grunnlag av aldersvekkelse etter folketrygdlovens § 8-3 andre ledd.

At så få er overført fra arbeidsledighetstrygden til uførepensjon kan nok tenkes i viss utstrekning å ha sin årsak i informasjonssvikt etatene imellom. Det kan også tenkes at de arbeidsledige eldre selv ikke ønsker å gå over fra ledighetstrygd til uførepensjon.

Etter forfatternes mening har loven neppe virket etter sin hensikt. Hovedårsaken til dette kan skyldes at det ikke finnes noen nøyaktig definisjon på hva Folketrygden bør legge i ordet aldersvekkelse.

Henriksen, Terje og Per T. Nilsen,
«**Fleksibel pensjonsalder i folketrygden**».
Seminaroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1977.

Pensjonsuttaket ved 67 år har vært uventet høyt, og mange har vurdert dette ut fra økonomiske forhold. Forfatterne velger isteden å forklare denne tendensen ved å se på ikke-økonomiske faktorer:

Arbeidsforholdene blir stadig bedre, med lettere arbeid, iallefall fysisk, og med mer fritid, samt gode økonomiske kår. Dette gir den enkelte helt andre muligheter til å dyrke sine hobbyer og andre fritidsinteresser i en yrkesaktiv tilværelse, noe som igjen vil gjøre overgangen til en pensjonisttilværelse lett og mer lystbetont.

Det man imidlertid vil sette søkelyset på, er at de tilleggsordninger som til nå er forsøkt for å tilgodese fleksibilitet, etter forfatternes mening ikke har virket tilfredsstillende og i enkelte tilfeller nærmest har vært en fiasko. Man kan her nevne den tidligere midlertidige lov om førtidsalderspensjon, hvor det pr. 31. desember 1972 bare var registrert 474 tilfeller med alderspensjon i aldersgruppen 67 til 70 år. Videre har, i alle fall statistisk, ikke den endring man fikk i folketrygdens uførhetsbegrep, hvor alderssvekkelse for gruppen 64 til 66 år skulle likestilles med sykdom, vært noen suksess.

Det er her problemene ligger som kanskje til slutt vil føre til erkjennelsen av at fleksibilitet, med utspring i den enkeltes ønsker og vurderinger, er så vanskelig å få gjennomført på et grunnlag som både tilgodeser den enkelte og samfunnet, at det neppe er gjennomførbart i en slik utstrekning en må kunne vente og forlange.

Beverfelt, Eva, Marianne Borgen og Even Flaatten,
«**Å bo i trygdebolig**».
Norsk gerontologisk Institutt, rapport nr. 6, Oslo 1978.

Formålet med undersøkelsen var å samle viten om eldre trygdeboligbeboere, bl.a. om eldre i trygdebolig skiller seg ut m.h.t. alders- og kjønnsfordeling, førlighet og økonomi. Videre kartla man eldres syn på å bo i trygdebolig, og deres mening om hvordan leiligheten fungerte. Et neste vesentlig område gjaldt servicemuligheter og bruk av ulike sosiale tjenester. Endelig var målsettingen også å samle viten om beboernes sosiale kontakter og eventuelle endringer i deres kontaktmønster etter flytting til trygdebolig.

Konklusjonen er at aldershjemmet, hvor liberalt det enn er, neppe vil kunne gi rom for utfoldelse, beskjeftigelse med dagliglivets gjøremål og

en uavhengig livsførsel — på samme måte som en trygdebolig kan. På den annen side betviles det at trygdeboligen, selv med utstrakt grad av innebygde tjenester, kan gi beboerne like stor mulighet for den døgntkontinuerlige service og trygghet som det aldershjemspensjonærene har. Dessuten er det mulig at større grad av innebygget service i trygdeboligene vil bety større trygdeboligheter, og dermed dyrere enheter. En annen betenkelighet er at innebygget service i sterkere grad kan føre til en sentralisering av trygdeboliger i kommunesentra, slik at beboerne må flytte enda lenger fra sitt tidligere hjemsted enn de må i dag.

Seterely, William,

«**Program planning of health and social services:
som methodes for analyzing dependencies and service needs**»,
Ph.D. avhandling, Norsk institutt for sykehusforskning,
Trondheim 1974.

Behovet for helse- og sosialtjenester til et tilfeldig utvalg av eldre, hjemmевærende personer analyseres. Til dette bruk demonstreres og benyttes en del nyere statistiske teknikker og metoder.

Tvede, Olaf,

«**Pensjonisters syn på pensjonisttilværelsen**».
Notat. Universitetet i Bergen 1978.

Hvis en bare ser på hvordan pensjonistene selv vurderer pensjonisttilværelsen, er det et forholdsvis ensartet bilde som fremstår. Den største gruppen synes de har det bedre enn før (55%), en stor gruppe synes de har det omtrent som før (34%), mens en nokså betydelig undergruppe synes de har det dårligere (11%). Som fremhevet tyder analysen på at det over tid skjer et skifte i retning av bedre vurdering. Selve spørsmålene som er benyttet, reiser et fortolkningsproblem.

Disse resultatene tyder tilsynelatende på at pensjonistene i en mer generell forstand synes de har det bra. Men hva som er referanserammen, hva det er pensjonistene synes de har det bra i forhold til, er ikke uten videre opplagt.

For det første kan disse forskjellene mellom aldersgrupper gjenspeile at det over livssyklusen skjer en nedjustering av ulike behov og ønsker. En slik nedjustering kan da innebære at forholdene som pensjonist blir vurdert som bra eller kanskje bedre enn før. For det andre kan for-

skjellene skyldes at den økende levestandarden har blitt ulikt fordelt mellom de forskjellige aldersgrupper.

Disse aldersgruppene har kommet inn på arbeidsmarkedet på forskjellige tidspunkt. Deres oppvekstforhold og erfaringsbakgrunn er svært forskjellig. En tredje forklaring kan være at pensjonister ofte legger vekt på de positive sider ved å bli pensjonist i dag i forhold til tidligere.

Tvede, Olaf,
«Eldreomsorg og offentlig problemløsning»,
Sosialøkonomen,
(Nr. 5, 1979), ss. 16—24.

I den offentlige debatt har tiltak for eldre og pensjonister vært i fokus og særlig alderspensjonssystemet og kravet om å heve minstepensjonen. Ikke bare pensjonssystemet med direkte pengeoverføringer er av betydning for eldres levekår og økonomi, men også utbyggingen av andre offentlige støttetiltak og hvordan disse tiltakene når ut.

I forbindelse med bruken av kontantytelser som problemløsningsmiddel drøftes, med utgangspunkt i mikro-økonomisk konsumentteori gruppen eldre som konsumenter eller forbrukere. Utfra sosiologisk forskning er det særlig vanlige forutsetninger i konsumentteori som tas opp til drøfting.

Hvordan spesielle offentlige støttetiltak når ut til eller blir brukt av eldregruppen, belyses med utgangspunkt i tilgjengelighetsteori. Hovedtrekkene i teorien skisseres, og foreliggende forskning om eldre og eldres forhold trekkes inn for å gi empirisk belysning, dels av i hvilken grad slike tiltak når ut, dels av sosiale faktorer som i denne forbindelse er av særlig betydning.

Til slutt drøftes implikasjoner av de forhold som er belyst, og mulige strategier fra det offentliges side for at informasjon og ytelser skal rekke fram.

2 b. Uføre

Backer, Sylvia Koppel,

«Attføringsapparatets syn på en del attføringsspørsmål».

Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo 1970.

Undersøkelsen viser at attføringsforsøkene for et relativt stort antall klienter er mindre vellykket. Blant de mindre vellykkede attføringstilfeller finnes forholdsvis mange eldre mennesker, personer med bestemte sykdommer (eks. mentale lidelser). En konklusjon er at det ikke er nok å lovfeste rettigheter og vilkår for ytelse, og bestemme deres størrelse. Et spørsmål som forfatteren mener bør studeres nærmere, er hvorvidt man skal fortsette å se på attføring som yrkesmessig attføring, «eller om tiden er inne til å satse for fullt på trivsel og livsutfoldelse slik det er antydnet i den siste innstillingen om omsorgen for de funksjonshemmede».

Bugge, A.,

«Alkoholists trykderettslige stilling, spesielt med henblikk på uførepensjon».

Spesialfagsoppgave i Sosialrett, Universitetet i Oslo, 1971.

Klausulert.

De trygdelover som er tatt opp til behandling her, tar alle sikte på å bøte på de ulemper som følger med sykdom, skade eller lyte. Selv om alkoholisme i dag er akseptert på lik linje med andre sykdommer, blir alkoholisten satt i en særstilling i de nevnte lovene i forhold til andre sykdomsrammede. Denne forskjellsbehandlingen finner sted til tross for at vi i dag vet at betingelsene for en varig bedring er at alkoholisten får medisinsk, psykologisk og sosialbehandling, attføring og ettervern. Syketrygdkapitlene i Folketrygden praktiseres slik at alkoholisten har krav på legehjelp og medisinsk behandling utenfor hjemmet. Sykepenger ytes i enkelte tilfeller. Attføringshjelp etter Folketrygdloven er ofte bare en fortsettelse av en behandling som tok til på sykehus eller kursted. Denne hjelpen skal nå som hovedregel tilståes alkoholisten. Skulle det så vise seg at alkoholisten er varig ufør p.g.a. sin sykdom, blir han henvist til lov om sosial omsorg, da hans sykdom ikke regnes som uføregrunn i uførekapitlets forstand. Situasjonen ser lysere ut hvis han tilfredsstillende kravene i en av våre krigspensjoneringslover. I disse er nemlig alkoholisme godkjent som uføregrunn. Noe urettferdig virker dette, da en person kan være utsatt for en vel så sterk ytre påkjenning

som de som faller inn under krigspensjoneringslovene, uten at han er berettiget til uførepensjon etter Folketrygden.

Det ser ifølge forfatteren ut til at praktiseringen av våre trygdelover i relasjon til alkoholisme ikke er begrunnet ut fra de resultater den medisinske forskning er kommet fram til, men derimot ut fra moralske holdninger og betraktninger.

Forvaltningen bør via politisk press tvinges til å endre denne betraktningens måte raskest mulig.

«Mitt håp er at de moralske betraktninger vil bli skjøvet til side eller bli forandret i tiden fremover til fordel for de kjennsgjerninger som i dag foreligger. En fortsatt økende levestandard synes å kreve en stadig sterkere mobilisering av mentale ressurser. Flere og flere greier ikke å følge opp de kravene som stilles. De blir «tapere».

Med unntak av de hardest rammede har den fysiske faktor liten gjennomslagskraft når det gjelder evnen til å klare seg selv. Utdannelse, psykiske, sosiale og ekteskapelige forhold har større betydning. For innholdet av sykdomsbegrepet må dette forhold få avgjørende betydning. Atferdsvitenskapen må i fremtiden være med på utformingen av begrepet i en helt annen grad enn hva som i dag er tilfelle. Derved vil dette få et innhold som mindre gjenspeiler de moralske holdninger i enkelte grupper av befolkningen og mer gir uttrykk for den situasjon som den syke befinner seg i slik han selv opplever denne».

Lindén, Victor,

«Permanent Disability and Social Background».

Universitetsforlaget, Oslo 1971.

Dette er en sosialmedisinsk undersøkelse av 665 personer som søkte uføretrygd i Bergen i 1963 for å finne fram til det årsakssyndrom som ligger bak behovet for trygd. Sammensetningen av uføreklientellet har endret seg over tid, men undersøkelsen bør likevel nevnes fordi den er banebrytende og kan danne grunnlag for nye undersøkelser og sammenlikninger over tid.

Sundby, Per og Targerud Berg,

«Funksjonshemmede og fattige i en norsk kystkommune».

Stensil, Institutt for sosialmedisin, Universitetet i Oslo 1971.

Undersøkelsen beskriver de funksjonshemmede i alder 18—64 år i en avgrenset norsk kystbefolkning. Den gjør også rede for dekkede og udekkede sosiale hjelpebehov i denne gruppen.

Med funksjonshemmede menes i denne forbindelse mennesker som har en påtakelig redusert egen inntekts- og ervervsevne, uansett årsaken til dette.

Hensikten med undersøkelsen var dels å beskrive årsakene til at de var funksjonshemmede, dels også å beskrive nærmere de kår de levde under og forholdet mellom dem og deres omgivelser. Sosionomen Berg var interessert i å evaluere attførings- og uførhetssakene i kommunen og deres virkning i en kommune med vanskelige næringsgeografiske forhold. Under arbeidet med dette ble planene forelagt den annen forfatter, Sundby, som ut fra sine sosialmedisinske interesser utvidet undersøkelsens siktemål noe. Han var interessert i å sammenligne gruppen av trygdede, funksjonshemmede med en formodet gruppe andre funksjonshemmede, som ikke nøy godt av fast trygdemessig understøttelse til tross for at de — hva deres faktiske tilstand og levestandard angikk — muligens var hjelpetrenkede. Ved denne utvidelse kunne man se hvordan trygdetiltakene hadde grepet inn i de samlede nødsproblemer i denne befolkningen, og således få et innblikk både i trygdenes sosiale virkninger og av områder som er udekket av den sosialpolitiske aktivitet, slik disse lot seg registrere ute i felten.

Galtung, Otto,

«Statistiske etterundersøkelser blant funksjonshemmede».

Stensil.

Uføretrygdens (senere folketrygdens) ytelser blir gitt til dem som søker om disse ytelser og ifølge den skriftlige dokumentasjon som fremlegges, fylles vilkår som er trukket opp i et regelverk gitt i eller med hjemmel i loven.

Undersøkelsen viser en meget forskjellig situasjon for to undersøkte hovedgrupper av funksjonshemmede. Av de blinde hadde den alt overveiende del enten arbeidsinntekt eller uførepensjon i året 1970. Bare 13—14% av de blinde uten arbeidsinntekt mottok ikke uførepensjon, mot over halvdelen (57% respektive 55%) blant spesialskoleelevene i tilsvarende situasjon. Disse funn er forenlige med antakelsen om en relativ liten frekvens av feil blant de blinde og en relativ stor frekvens blant spesialskoleelevene, men beviser ikke at så er tilfelle.

I begge grupper er det blant de yngste av begge kjønn at den største del er uten både pensjon og inntekt. Dette kan bety at mange unge er under opplæring eventuelt med ytelser av attføringsmidler.

Sundby, Per og Sverre Haneset,
«Etterundersøkelse av personer i Østfold som fikk avslag på søknader om uføretrygd i årene 1961—67».
Stensil 1973.

Rapporten redegjør for en undersøkelse av saksdokumentene til en gruppe på 120 tilfeldig utvalgte søkere fra Østfold til uføretrygd, attføringshjelp, grunnstønad og hjelpestønad, som fikk sine søknader avslått i årene 1961—66. Dessuten redegjør den for resultatene av en etterundersøkelse av samme gruppe i løpet av 1970. Hensikten har vært å belyse både de omstendigheter som dannet grunnlag for avslaget og utviklingen av klientens situasjon videre i medisinsk, ervervsmessig, økonomisk og sosial forstand. Grunnproblemet har vært om avslaget var rettferdig og rimelig, både ut fra et sosialjuridisk og et sosialpolitisk synspunkt.

Gruppen besto av 80 kvinner og 40 menn, og 1 kvinne og 7 menn døde under observasjonsperioden.

Rapporten søker å analysere årsakene til at klientene fikk avslag på uføretrygd. Og det redegjøres for saksbehandlingen og for klientenes reaksjon på avslaget, og deres motiver for å anke eller la være. Den beskriver de sosiale hjelpebehov en på skjønnsmessig grunnlag fant forelå hos klientene ved intervjuet. En rekke av de forhold som er nedskrevet systematisk i rapportens første del, er også belyst ved individuelle eksempler i 19 kasuistikker.

Wadel, Cato,
«**Now, Whose Fault is That?
The Struggle for Self-Esteem in the Face of Chronic Unemployment**».
Memorial University of Newfoundland, 1973.

Boka er en dyptpløyende analyse av livssituasjonen til en arbeidsfør, men arbeidsløs mann som er nødt til å begrunne overfor seg selv og andre at han også har en egenverdi, selv om han ikke deltar i arbeidslivet. Analysen er lagt opp omkring en enkelt person og hans familie, men den har stor almen verdi fordi den viser oss de generelle trekk i den trygdes liv og de reaksjonsmønstre som trygdesituasjonen skaper.

Noreik, Kjell,

«Funksjonelle psykoser, hospitalisering og trygd».

Tidsskrift for Den Norske Lægeforening, 25. 1974.

Oslo 1974. s. 1507 — 1514.

Artikkelen tar opp to aspekter hos kvinner med funksjonelle psykoser: for det første ved å undersøke frekvensen av pasienter som har fått bevilget trygd, og dernest ved å undersøke varigheten av de samlede sykehusopphold for psykiatrisk sykdom i den valgte observasjonsperioden.

Om 301 av 304 pasienter foreligger opplysninger om trygdeforhold. Om lag 40% har fått innvilget trygd og over $\frac{1}{3}$ hadde hatt sin trygd i over 5 år på undersøkelsestidspunktet. Ved detaljgjennomgåelse fremtrer visse trekk som antyder større sannsynlighet for at kvinner med funksjonelle psykoser skal bli trygdet.

Slike trekk kan være at de tilhører de yngre og eldre, ikke-middelaldrende aldersgrupper, om de har lang sykdomsvarighet før innleggelsen, har fått schizofrenidiagnose, eller er oppfattet som reaktive, depressive eller paranoide tilfelle. Lav arbeidsevne før innleggelse peker i samme retning.

Trygdede pasienter har ofte hatt kontakt med sykehusets ettervernsavdeling. Undersøkelsen gir data om hva som kjennetegner den gruppen som har hatt trygd lenge. Disse pasienter var gjerne eldre ved sykdommens begynnelse, hadde lang sykdomsvarighet, fikk schizofrenidiagnose og/eller hadde lav arbeidsevne før innleggelsen. Schizofrenidiagnose gir også en antydning om at det kan forventes relativt langvarig hospitalisering.

Man kommer fram til at det er mange prognostika som er felles for det kliniske senresultat og for bedømmelse av om pasienten får en trygdetilværelse eller ikke. Dette funn var forventet siden den kliniske og den sosiale vurdering på mange vis har felles trekk.

Hodne, Samuel,

«Analyse av uføretrygda i Klepp kommune»

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1975.

I oppgaven analyseres utviklingen blant uførepensjonistene i tiden 1961 til 1974, uførepensjonistenes fordeling på alder for årene 1972, 1973 og 1974, og det vises at det er flere uførepensjonister blant tilflyttere enn blant de «innfødte» i kommunen.

Avslutningsvis blir attføringsresultater og attføringsmuligheter i kommunen vurdert.

Ravlo, Bjørn,

«En undersøkelse av uførepensjonister og personer med avslag på krav om uførepensjon i Gildeskål kommune».

Trygdekontorenes Landsforening. Oslo 1975.

Undersøkelsen er foretatt i Gildeskål kommune. En typisk utkantkommune med de karakteristiske trekk som særmerker stagnasjon og tilbakegang.

Alle uførepensjonister som var under 62 år ved innvilget uførepensjon, og som var under 67 år pr. 1.1.73 er med i materialet; til sammen 164 personer. Alle som har fått endelig avslag på krav om uførepensjon er med i avslagsmaterialet; til sammen 30 personer. Innledningsvis orienteres om den praktiske gjennomføring av etterundersøkelsen. Alle 194 er etterundersøkt.

Resultatene fra undersøkelsen viser bl.a. at:

- Uførepensjonistenes hoveddiagnoser viser overvekt av lidelser i bevegelsesapparatet og sirkulasjonsorganene i forhold til landsgjennomsnitt.
- Yrkesbakgrunn viser at alle er kroppsarbeidere uten videregående skoler.

Oversikt over behovet for sosialhjelp til alle uførepensjonister og alle med avslag på uførepensjonssøknad er registrert. Oversikten viser lite behov for sosialhjelp etter at uførepensjon er innvilget, mens 16% har mottatt sosialhjelp før de ble tilstått uførepensjon.

- Alle uførepensjonssøkere som først hadde fått avslag på sitt krav, men som til slutt ble tilstått pensjon, er undersøkt. Oversikten viser ventetid på gjennomsnittlig 44 mnd. for hele gruppen. For personer som fikk innvilget uførepensjon etter anke, var gjennomsnittlig ventetid 37 mnd.
- Det er særlig gruppen evneveike/åndssvake/psykiske lidelser som har satt fram krav om uførepensjon for sent.
- Oversikten viser et meget beskjedent attføringsopplegg, og bare 4 av 164 uførepensjonister har hatt mer eller mindre varig nytte av attføringshjelp, i form av bedret funksjonsevne en viss tid etterpå.
- Oversikt over avslagspasienter som burde hatt uførepensjon på søkertidspunktet, viser at 10 av 30 personer var feilaktig vurdert første gang. Sosial/økonomisk situasjon for disse 10 etter avslaget viser at 7 hadde annen form for trygdestønad pr. 1.1.73. Årsak til avslag for denne gruppen blir diskutert. Fylkesnemnda var ofte alene om å frarå søknaden, flere avslagspasienter var ensidig vurdert på bak-

grunn av konkret somatisk lidelse, mens nedsatt evnenivå, nervøse besvær og nedsatt arbeidskapasitet ikke ble trukket inn. De fleste kvinner ble vurdert som «husmor i egen heim» til tross for at de var enker, fraskilt, eller småbrukerkoner ute av stand til gårdsarbeid.

Hoel, Anne, Vigdis Løyning, Kjell Noreik og Jon Rud,

«**Hvem blir uføre?**»

Kapittel III, IV og IX i Kjell Noreik (red.) Universitetsforlaget, Oslo 1976.

Formålet ved undersøkelsen har vært å studere enkelte sosialpsykiatriske aspekter ved behandling i et psykiatrisk sykehus. Ved siden av sykdomsutviklingen har en vært spesielt interessert i det som har skjedd m.h.t. sosial og arbeidsmessig tilpasning, attføring, uførhet og uførepensjonering.

Undersøkelsen tar sitt utgangspunkt i alle førstegangsinnlagte pasienter mellom 18 og 67 år ved Dikemark sykehus i 1970, ialt 191 pasienter. Av disse var det 163 pasienter som ble fullstendig etterundersøkt i 1974 og 1975.

Undersøkelsen konkluderer med at det vil være en viktig oppgave å finne fram til et mer systematisk grunnlag for vurdering av uførhet og berettigelse til uførepensjon ved psykiske lidelser.

At lovverket ikke alltid fungerer adekvat når man skal vurdere uførhet og ta stilling til spørsmålet om uførepensjon ved psykiske lidelser, vises med eksempler i undersøkelsen. En har sammenliknet hoveddiagnosen fra sykehusoppholdet og primærdiagnosen i Rikstrygdeverkets pensjonsregister for de uførepensjonerte. Denne sammenlikning viste en god overensstemmelse for de tilstander der forskriftene ikke setter spesielle restriksjoner, f.eks. psykosene. For de tilstander der forskriftene er mere restriktive, spesielt for misbrukertilstander, fant man en stor grad av uoverensstemmelse mellom diagnosene fra sykehuset og pensjonsregisteret. Dette tyder på at når legene har ment det var grunnlag for uførepensjon, har de i en del tilfeller omgått den hindring som forskriftene setter, ved å benytte andre primærdiagnoser i legeerklæringene.

Jansen, Gudmund, Leif Kirketeig og Kjell Østbø,
«Trygdemottakerens ønsker om arbeid».

Seminaroppgave. Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1976.

Undersøkelsen tar opp arbeidsønskene til de uførepensjonerte i Time og Finnøy kommune. Ca. 20% hadde reelle arbeidsønsker (selv om de kanskje ikke hadde tenkt noe særlig over spørsmålet).

15% hadde allerede arbeid. Den totale prosent uføre som føler seg i stand til å gjøre noe yrkesarbeid, blir således bort i mot 35%.

De fleste uførepensjonerte har vært lønnstakere, og det må da være sosialpolitisk riktig å prøve å skaffe disse arbeidsplasser. Det er mange av de uførepensjonerte som har en betydelig del av ervervsevnen i behold, og mange er unge og følgelig skulle de ha mange aktive år igjen i arbeidslivet. Samfunnet må gjennomføre en vesentlig økning av arbeidsmulighetene for disse grupper.

Det mest betenkelige med utbygging av vernet sysselsetting er ifølge forfatterne at det kan få konsekvenser for resten av arbeidslivet. Dersom det finnes lett tilgjengelige arbeidsplasser for de svakeste i vårt samfunn, kan det være en fare for at lite vil bli gjort for å endre forholdene i det såkalte normale arbeidsliv. Det spørs om ikke våre myndigheter burde vurdere å pålegge arbeidsgiverne å sysselsette en del av den svake arbeidskraften.

Det hevdes derfor at det er nødvendig at arbeidsmarkedspolitikken i (langt) større grad enn nå må samordnes med sosialpolitikken. Det må tas langt større hensyn til arbeidstakerens helse og velferd enn tilfelle er i dag. Man må også få et langt mer variert jobbtilbud, både hva tempo og arbeidstid angår.

Kildal, Nanna,

«Velferd og menneskeverd.

En undersøkelse av uførepensjonister i en utkantkommune (Lyngen)».

Magistergradsavhandling i sosiologi. Institutt for sosiologi,
Universitetet i Oslo, 1976.

Formålet med undersøkelsen var å øke forståelsen for de sosiale prosesser som skaper høyt forbruk av uførepensjon, og å analysere de sosiale konsekvenser av selve uførepensjoneringen.

Antagelsen om at uførepensjonen langt på vei fungerer som en «skjult» arbeidsledighetstrygd, er blitt bestyrket: Bare hver 5. uførepensjonist hadde vært i kontakt med attføringsapparatet før uførepensjon ble tilstått, mens over halvparten av dem mente seg i stand til å utføre, og ønsket å utføre, et lettere arbeid.

Betegnelsen «ervervsufør» tildekker således i mange tilfeller de faktiske forhold, som består i manglende ervervsmuligheter.

Uførepensjonen som økonomisk tiltak har viktige positive sider, mens de sosiale konsekvenser av pensjoneringen ofte er negative.

Det positive aspektet ved uførepensjonen er den økonomiske sikkerheten og tryggheten den representerer.

Misbruksteoriens forklaringsstyrke er svekket. Denne konklusjon kan trekkes på grunnlag av flere forhold:

- a) Halvparten av pensjonistene hadde ikke kunnskaper om egne rettigheter vis a vis uførepensjonen før krav om uførepensjon ble fremmet.
- b) Bare 13% av uførepensjonistene var selv initiativtakere ved fremsettelsen av krav om uførepensjon, mens det offentlige hjelpeapparat var initiativtaker i 77% av tilfellene.
- c) Over halvparten av uførepensjonistene hadde sterke negative følelser knyttet til selve pensjoneringen.
- d) Over halvparten av uførepensjonistene foretrakk en aktiv yrkestilværelse framfor en passiv trygdetilværelse.
- e) Forbruket av uførepensjon følger et bestemt sosialt mønster. De langt fleste pensjonistene hadde tidligere deltatt i fysisk tungt arbeid i primær og sekundærnæringene, yrkeskarrierene var varierte og ustabile, og utdanningsnivået var lavt. 75% av samtlige uførepensjonister i kommunen var mellom 50 og 66 år. Det er lite trolig at spesielt eldre mennesker, med lav utdanning, og tungt arbeid i ulike yrker bak seg, moralsk sett er mindreverdige i forhold til resten av befolkningen.

Hanoa, Rolf,

«Sosialmedisinske behov og uførhet i et saneringsstrøk i Oslo.

Et prosjekt for oppsøkende helsearbeid».

Gyldendal, Oslo 1977.

En måte å belyse hvor vidt velferdsstatens målsetting er oppnådd, iflg. Hanoa, er å ta utgangspunkt i situasjonen til de i samfunnet som lever under de dårligste sosiale kår. For å studere dette tema nærmere, mener forfatteren kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i sosialmedisinske studier av en gruppe mennesker man vet hører med blant de ugunstigstilte. Boka behandler resultatene fra en slik sosialmedisinsk undersøkelse blant beboerne i et saneringsstrøk i Oslo. I undersøkelsen ble det samlet inn både persondata og miljødata, alle inntegnet på indi-

viduelle journaler. Miljødataene ble brukt til å beskrive det fysiske og sosiale bomiljøet. Persondata ble fremskaffet gjennom personlig intervjuing. I befolkningen i saneringsstrøket fant en hele spekteret, fra de som hadde gunstige forhold sosialt og bomessig til de som levde under ekstremt fattige kår. Totalt sett vart det bare et lite mindretall som ikke hadde udekkede behov for boligmessig, sosial eller medisinsk hjelp. Mange hadde flere hjelpebehov samtidig. Som gruppe hadde fremmedarbeiderne i saneringsstrøket en sosial standard som lå under og utenfor ordinær målestokk for velferd i Norge. Hanao legger avslutningsvis fram forslag til en viderestudie av den undersøkte gruppe av norske beboere og fremmedarbeidere for å klarlegge hvordan det går dem seinere.

Larsen, Arthur,

«Yrkesmessig attføring — hvordan fungerer den og hva kan gjøres bedre»?

Semesteroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1977.

Oppgaven gir en beskrivelse av det yrkesmessige attføringsapparat og hvordan det fungerer i praksis for den enkelte klient.

Manglende tilbud i attføringsapparatet gjør sannsynligvis at mange innvilges uførepensjon uten å ha gjennomgått hensiktsmessig attføring. Forutsetningen i folketrygden om at attføring skal prøves for uførepensjon tilstås, virker da ikke i praksis. Tilbudene fra attføringen vokser ikke i takt med kravene og resultatet vil bli ineffektivt. Medisinsk hjelp og yrkesattføring er forebyggende tiltak mot en passiv trygdetilværelse.

Det attføringsapparatet vi i dag har, bør uten tvil bygges videre ut. Det bør eventuelt avsettes mer tid og ressurser på å få funksjonshemmede plassert i det vanlige arbeidsliv.

Den nye arbeidsmiljøloven kan med fordel formes slik at arbeidsgiveren får en plikt til å forsøke og finne høvelig arbeid for en arbeidstaker som er blitt hemmet i sitt yrke som følge av sykdom, ulykke, alder, slitasje e.l. Et bedre attføringstilbud vil ha stor betydning for den enkelte klient som da får anledning til personlig utfoldelse gjennom produktivt arbeid. De yrkesvalghemmedes arbeidskraft vil ha stor økonomisk betydning både for produksjonslivet og for den enkelte. Det bør i større utstrekning enn hittil arbeides for å opprette flere arbeidsplasser for yrkesvalghemmede både innen vanlige bedrifter, vernede bedrifter og gjennomgangsbedrifter.

Uførebegrepet må ikke bli en kamouflasje for sosiale nødtilstander og eventuelt manglende differensierte arbeidstilbud.

Odland, Magnus,

«Svaksyn og blindhet i Bergen og Hordaland.

En medisinsk og sosialmedisinsk undersøkelse».

Doktoravhandling under Det medisinske fakultet, Universitetet i Bergen, 1977.

Dette er resultater fra en oppsøkende undersøkelse blant blinde og svak-synte. Det er en kraftig underregistrering av denne gruppen, som derved ikke mottar de trygdeytelser og den hjelp de burde ha rett på. Også blant de registrerte er det et underforbruk av trygdeytelser, både med hensyn til stønader og tekniske hjelpemidler for å bote på funksjonshemmingen og gjøre denne gruppen mer selvhjulpent.

Strøm, Reidun,

«Uførepensjon til husmødre».

Seminaroppgave i trygdesosiologi og sosialpolitikk.

Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1977.

Intensjonene bak bestemmelsen om uførepensjon til husmødre var dekning for det økonomiske tap familien led på grunn av at husmoren ble ufør. I praksis har ikke alltid tiltaket virket etter sin hensikt. Det har vist seg at stønaden i liten grad benyttes til leiet hjelp, noe som kan føre til overarbeiding for den uføre husmor og stressing av familiemedlemmer som må tre støttende til.

På den annen side, hevder Strøm, er uførepensjon til husmødre et skritt i riktig retning når det gjelder å verdsette arbeidet i hjemmet. Selv om den i altfor liten grad blir brukt til leiet hjelp, vil den ofte være et tiltrengt kontanttilskudd til en dårlig økonomi.

«Husmørsakene» er blitt svært mange trygdefunksjonærers «hodepine». Det er uklare regler om hvem som skal vurderes som husmor, yrkeskvinne eller en kombinasjon av begge deler, og det må nødvendigvis bli en skjønnsmessig vurdering. Uføregraden vil alltid være vanskelig å fastsette fordi en ikke har noe inntektstap å måle imot.

Det er mulig at det ville vært bedre med praktisk hjelp etter den enkelte families behov. Sannsynligvis er ikke dette ønsket av stønadsmottakerne, men en ville unngå overpensjonering og overarbeiding i familiene. Trygdeapparatet gir altfor dårlig informasjon om bruk av tekniske hjelpemidler og stønad til disse. Dersom denne side var mer effektiv ville mange husmødre være mye hjulpet.

Det spørs om en ikke må foreta endringer i pensjonssystemet hvis en vil ha et system som gir økonomisk trygghet for alle. Først av alt må vi

få bort de faktorer som fører til overpensjonering. De innsparte midlene kunne tenkes overført til en heving av minstepensjonene. Innsparingene her ville sikkert være små i forhold til det totale trygdebudsjett, men det vil i alle fall bidra til å skape større tillit til systemet.

*Sosialdepartementet,
St.meld. nr. 23. (1977—78).*

«Funksjonshemmede i samfunnet».

Det grunnleggende prinsipp i meldingen er integrering (kap. 3.3). Den enkelte funksjonshemmede skal ha mulighet til i størst mulig grad å etablere den livssituasjon han/hun ville hatt, dersom han/hun ikke hadde sin funksjonshemming. Tiltak og tjenester skal så langt det er mulig utformes og forankres i den enkeltes lokalmiljø, — ikke knyttes til spesialinstitusjoner og institusjonsplassering. Diskriminerende og atskillende særordninger må fjernes. Samfunnets vanlige serviceorgan har det fulle ansvar for funksjonshemmede. Spesialordningen og spesialiserte tiltak må integreres i — ikke etableres på siden av det generelle samfunnsapparat.

Et annet hovedprinsipp er økt offentlig ansvar i arbeidet for funksjonshemmede (kap. 4). Enkelte praktiske tiltak som i dag drives i frivillige organisasjoners regi, bør etterhvert overføres offentlige myndigheter. Funksjonshemmedes organisasjoner bør i prinsippet fungere som sosialpolitiske interesseorganisasjoner og gis tilskott til slik virksomhet. Kontakten mellom det offentlige og organisasjonene kan ivaretas gjennom uformaliserte samarbeidsformer.

En konsekvens av dette prinsipp vil være at midler som staten i dag bevilger til organisasjonens praktiske arbeid, bortfaller i sin nåværende form. Det er imidlertid viktig at organisasjonenes økonomi sikres.

I kap. 5 gjøres det rede for helse- og sosialtjenestens oppgaver og ansvar overfor funksjonshemmede.

Det vil bli lagt vekt på økt innsats innenfor feltet forebyggende arbeid. Genetisk veiledning, svangerskapskontroll, bedre fødselshjelp og spebarnskontroll er viktige virkemiddel i forebygging av funksjonshemninger.

Det nye registreringssystem ved helsestasjonene vil kunne fange opp «risikobarn» på et tidlig tidspunkt.

Det legges vekt på å forbedre servicen overfor spesielle grupper funksjonshemmede.

Det er viktig at funksjonshemmede barn sikres barnehage tilbud (kap. 6).

I kap. 7 understrekes at undervisning og opplæring er en av de mest effektive og verdifulle måter å kompensere uheldige følger av funksjonshemninger på. Det er en viktig målsetting å gi funksjonshemmede gode undervisnings- og opplæringstilbud, både på førskole, grunnskole og videregående skoles nivå. Kirke- og undervisningsdepartementet har våren 1977 lagt fram en egen stortingsmelding om spesialundervisning (St.meld. nr. 98 (1976—77)).

Pedagogisk/psykologisk rådgivningstjeneste, lekotekvirksomheten, pedagogiske sentre og andre hjelpetiltak forutsettes bygd ut for å dekke behovet for spesialpedagogisk service.

Flest mulig barn og unge skal kunne få tilbud om opplæring på sitt hjemsted. Utforming av opplæringstilbud må skje i nært samarbeid med foreldre og med det øvrige hjelpeapparat.

Funksjonshemmede har ofte store vansker med å få sysselsetting, og utviklingen de senere år viser at mange faller ut av arbeidslivet og går over på uførepensjon.

Det må være en viktig samfunnsoppgave å gi plass til flest mulig yrkeshemmede i det vanlige arbeidsliv, mest mulig på linje med andre grupper i samfunnet. Behov for særlige tiltak på arbeidsmarkedet for personer med fysiske, psykiske og sosiale yrkeshemninger er økende.

Det er flere grupper yrkeshemmede enn før som ønsker lønnet arbeid på hel- eller deltid. Bl.a. har utviklingen innenfor medisin, undervisning og de sosiale tjenester medført at personer med alvorlige funksjonshemninger nå søker arbeid i større grad enn tidligere.

Det er derfor nødvendig at attføringsarbeidet styrkes, at de ulike tiltakene for yrkeshemmede bygges ut og at det på forsøksbasis utvikles nye tilbud for særlig svakstilte.

Kolberg, Jon Eivind,

«Utviklingen av førtidspensjoneringen i Norge».

Notat 1975.

Det har vært en sterk stigning i antall uførepensjonister i Norge siden 1961 da uføretrygden trådte i kraft. Ved utgangen av 1972 var tallet på uførepensjonister kommet opp i 154.129, dvs. en tredobling på 11 år. Det reelle tallet ligger høyere. Innslaget av uførepensjonister som går fra pensjon til arbeid, er forsvinnende lite. Den relative tilvekst av uføre har størst omfang i aldersgruppen 50—64 år i perioden 1965—1970, for kvinnes del i aldersgruppen 50—59 år. Av de uførepensjonistene som har gradert pensjon fikk over halvparten, nemlig 54%, ikke nyttet sin restarbeidsevne. Av diagnosegruppene er det særlig alkoholisme, nar-

komani og neuroser som har vist en økning som grunn til uførhet de siste årene. Personer med en relativ høy utdanningsbakgrunn «tar ut» sine rettigheter i uførepensjonen på et forholdsvis tidlig tidspunkt. Mer marginale grupper på arbeidsmarkedet blir i større utstrekning støtt ut av arbeidsmarkedet. Det er betydelige regionale variasjoner i antall uføretrygdede. Finnmark har forholdsvis flest og Akershus har forholdsvis færrest. Årsaken til disse variasjonene mener Kolberg er å finne i den teknologiske utvikling, strukturendring og sentraliseringspolitikk.

Et slikt overordnet perspektiv kan likevel ikke forklare alle sider ved utviklingen like godt. «Jeg tenker i første rekke på det forhold at den meget sterke økningen i tallet på uførepensjonister som man kunne observere på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av dette tiår, ikke lenger fortsetter. Tilveksten har gått klart tilbake. På dette felt trengs ytterligere forklaring».

Kolberg, Jon Eivind,

«Hvorfor kom så mange på trygd — og fler enn man forventet? Om årsaker til uførhet».

Stensil, Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø 1976.

I boka analyseres den sterke økningen i tallet på uførepensjonister etter 1961. En årsak til denne store økningen i antall uføretrygdede kan være at attføringshjelpen ikke har fungert godt «nok». I perioden 1968—1973 kom år om annet mellom 3—4.000 mennesker i denne kategorien inn i de yrkesaktives rekker. I samme tidsrom utgjorde tilstrømmingen av nye uførepensjonister årlig over 20.000». Det er fremsatt flere forklaringer på at attføringshjelpen ikke har vært god nok.

- 1) Diagnosen blant attføringsklienter har endret seg i retning av psykiatrisk sykkelighet,
- 2) Det er kapasitetssvikt i attføringsapparatet,
- 3) Stønadsatsene i attføringshjelpen er så høye at de virker motivasjonsreducerende.

Av årsaker til stigning i antall uføre peker Kolberg på fire forhold:

- 1) Ved uførelovens inkorporering i folketrygdloven i 1967 ble grensen for rett til uførepensjon senket fra $\frac{2}{3}$ til 50% ervervsmessig uførhet.
- 2) Samtidig ble det ikke lenger (fra 1967) stilt krav om at sykdomssymptomene skulle være objektivt registrerbare.

- 3) Folketrygdloven er i stor grad en fullmaktslov. Regler som er bestemmende for hvem som har rett til trygdeytelser (her uførepensjon), er gitt ved forskrifter.
- 4) Det ligger innebygget i selve den administrative strukturen (ånkebehandlingen) en tendens i retning av utvidelse av indikasjonsgrunnlaget for tilståelse av uførepensjon.

Endringer i lovverket og trekk ved dette kan ifølge Kolberg forklare en stor del av økningen i forbruket av uførepensjon.

Publikasjonen drøfter i tillegg en rekke andre mulige forklaringer på økningen i tallet på uførepensjonister. Jfr. også Kjonstad 175 b.

Norges offentlige utredninger, 1977:2,
«Levekårsundersøkelsen. Uførepensjon og samfunnsstruktur».
Oslo 1977.

Utredningen består av to deler. Del 1 omhandler trygdeforbrukets samfunnsmessige bakgrunn og del 2 en studie av uførepensjonister i utkant-Norge. Avfolkningskommunene har, relativt sett, høyere uføreandeler. Fraflytting virker særlig trygdeproduserende i aldersgruppen 20—49 år. Når det gjelder næringsstrukturen målt ved primærnæringsenes betydning for den samlede sysselsettingen, registrerte man ulike tendenser. Holdes andre forhold konstante, er det ikke slik at primærnæringskommunene generelt har høyere uførhetsrater enn andre typer kommuner. Når andre forhold holdes konstant, gir arbeidsmarkedssituasjonen ved inngangen til 1960-årene bare utslag i Nord-Norge. Resultatene synes å tyde på at en spesielt sterk industriekspansjon i områder som allerede er høyt industrialisert, har klientskapende virkninger, mens industriutbygging ellers har problemdempende effekt. Resultatene av undersøkelsen av uførepensjonistenes sosiale bakgrunn kan summeres slik:

1. «For personer med liten utdanning (og dermed lav sosial status) er sannsynligheten for å havne på uførepensjon betydelig større enn for individer med høy utdanning.
2. Innslaget av uførepensjonister er betydelig høyere i aldersgruppen 50—64 år enn i alderssjiktet 20—49 år. Men utdanningsnivået spiller en markert rolle for sannsynligheten for å komme på trygd i begge alderskategorier.

Evjen, Gunnar og Sigmund Sørflaten,
«Lykkes attføring»?

Seminaroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1978.

Undersøkelsen gir en noe nærmere klarlegging av attføringsarbeidet, ved en etterundersøkelse av de klienter som fikk yrkesmessig attføringshjelp i Nordland for 1974.

Folketrygdloven bygger på det hovedprinsipp at den uføre skal hjelpes tilbake til normalt arbeidsliv så sant dette er mulig. Uførepensjonen skal således i alminnelighet ikke tilstås før det er fastslått at forsøk på attføring ikke fører fram eller viser seg ikke å ha noen hensikt på grunn av vedkommendes helsemessige tilstand.

Dette hovedprinsipp er ikke alltid så lett å gjennomføre i praksis. Man kan i en viss grad se dette i relasjon til det empiriske materiale, hvor det viser seg at 56% er kommet i vanlig inntektsgivende arbeid og 9% i vernet sysselsetting, totalt 65%.

Tar man spesielt for seg den gruppen på 9% som er plassert i vernet arbeid/bedrift, burde det være mulig å få flere yrkeshemmede sysselsatt i slike bedrifter.

Det kan vises til at det i Nordland er ca. 240 arbeidsplasser fordelt på 6 vernede bedrifter, pluss filial. Imidlertid er bare ca. 140 av disse arbeidsplasser besatt. Nevnte arbeidsplasser er hovedsakelig knyttet til mekanisk industri, og det er en kjent sak at det i de senere år har vært en sviktende ordretilgang innen denne industrigrenen.

Selv om det for Nordlands vedkommende er en betydelig ledig kapasitet på arbeidsplassar i vernede bedrifter, synes det å være for lite varierte arbeidstilbud i disse bedrifter. Arbeidsplassene synes å være for ensidig tilknyttet den mekaniske industri, spesielt sett på bakgrunn av konjunktursvingninger og dermed ordretilgang.

Grøsland, Guri,
«**Rettigheter For Funksjonshemmede**».

Universitetsforlaget, Oslo 1978.

De rettigheter og tiltak som har særlig betydning for mennesker med funksjonshemming, bygger på en rekke ulike lover og finnes innenfor de fleste områder av samfunnslivet. Boka tar sikte på å hjelpe den enkelte til å finne fram og til å benytte seg av de rettigheter og muligheter som finnes. Den gir orientering såvel om lover og regler som om spesielle institusjoner, tiltak og administrasjonsapparat. Innledningsvis ser

en på hva som menes med funksjonshemming. Det blir også gitt praktiske råd til den som vil bruke sine rettigheter eller endre behandling, hjelp o.l.

Helle, Kari Marie,

«**Ekstraordinært sysselsatte ved Universitetet i Oslo**».

Arbeidsforskningsinstituttene, Oslo 1978 a.

Undersøkelsens formål er å klarlegge arbeidssituasjonen for ekstraordinært sysselsatte arbeidstakere. Den tar opp de individuelle vanskeligheter med å få eller beholde normalt arbeid. Datamaterialet bygger på intervjuer med 18 ekstraordinært sysselsatte funksjonshemmede arbeidstakere ved Universitetet i Oslo. De problemer som fører til vansker i arbeidslivet, er forskjellige, men ofte er problemer av psykisk natur medvirkende årsak til vanskene. En skiller mellom tre problemtyper: 1) vansker som skyldes arbeidsmarkedsforhold, 2) vansker som skyldes begrensninger i effektivitet og utfoldelse på grunn av varig sykdom eller skade, 3) vansker som skyldes fysiske eller psykiske belastninger i tidligere arbeid.

Det rapporteres om høy trivsel i det ekstraordinære arbeidet på Universitetet. Arbeidstilbudene er varierte og mange finner arbeidet interessant og morsomt og forholdet til nærmeste medarbeidere er oftest godt. Problemet for de fleste er å legge konkrete planer for framtida. Halvparten av de intervjuede vil gjerne bli på Universitetet etter at den ekstraordinære periode (2 år) er løpt ut. Mange ønsker rådgivning når det gjelder å legge planer for hva slags arbeidssituasjon de kan få i framtida. De fleste av de intervjuede har et positivt forhold til arbeidskontoret så vel som til Universitetet. Det finnes utbredt ønske om kvalifiserende læringstilbud.

Utfra intensjoner i den nye norske arbeidsmiljøloven peker forfatteren på at regler om *inntak* av funksjonshemmede i normalbedrifter også burde ta hensyn til faktorer som fleksibilitet i effektivitetskrav og sosial toleranse for at loven skal bli en effektiv støtte i integreringsarbeidet. Nå er hovedvekten lagt på tekniske virkemidler. I tillegg til bedrifts-*intern* attføring må man også søke å muliggjøre omskolering til nytt arbeid og *nytt arbeidssted* for de som trenger det.

Helle, Kari Marie,

«Arbeidsmiljø og integrering av ungdom med læringsvansker i det normale arbeidsliv».

Arbeidsforskningsinstituttene, Oslo 1978 b.

Undersøkelsen belyser integrering av ungdom i det normale arbeidsliv. Undersøkelsen er et ledd i et samarbeid mellom Birkelid skole og Arbeidspsykologisk Institutt. Man har gått ut til en del bedrifter som har drevet integreringsarbeid for å få del i deres erfaringer med arbeidet. Datamaterialet for undersøkelsen er hentet fra en studie av 17 Sørlandsbedrifter. Studien ble foretatt sommeren 1977.

1. I mange normale bedrifter finnes det rike menneskelige ressurser som kan bygges på når det gjelder å få i stand et godt integreringsarbeid. Resultatene viser at av de 17 bedriftene er det bare 3 bedrifter som er mindre tilfredse med integreringsarbeidet, — 4 er svært tilfredse, 10 er tilfredse.
Det er bare 3 bedrifter som mener at elevene er mest til bry, 5 at de er til nytte, — 9 bedrifter mener at elevene er mest til nytte.
Intervjuene tyder på gjennomtenkte og velbegrunnede meninger på dette området, — mange har forslag til forbedringer. Når det gjelder de problemer det fører med seg å beskjefte ungdom med læringsvansker i det normale arbeidsliv, kan det utfra den foreliggende undersøkelse trekkes følgende konklusjon:
2. Det mest gjennomgående problem er at arbeidstakere med læringsvansker må ha en tidkrevende instruksjon og oppfølging selv i rutinemessig arbeid.
3. Faktorer i bedriftens alminnelige arbeidsmiljø er utslagsgivende for hva slags integreringsarbeid som kan drives.

Noreik, Kjell og Asbjørn Kjøenstad,

«Hvem søker om uførepensjon»?

Tidsskrift for Den norske Lægeforening nr. 14 for 1978.

Oslo 1978 s. 725 — 727.

Undersøkelsen bygger på opplysninger fra fylkesnemndene i Akershus, Sør-Trøndelag og Vest-Agder om alle uførepensjonssaker som ble behandlet fjerde kvartal i 1975. Det var tilsammen 974 saker.

Blant søkerne var det noen flere kvinner enn menn. Kvinnene får oftere avslag på sine søknader enn mennene.

Antall søkere stiger med alderen. Stigningen kommer tidligere for kvinnene enn for mennene.

Innvilgelsesprosenten er lavest for aldersgruppen 30 til 49 år og øker deretter med alderen.

Av kvinner hadde 26% sykdommer i bevegelses- og støtteapparatet som viktigste diagnose, 23% psykiske sykdommer og 12% sykdommer i sirkulasjonsorganene. Av mennene hadde 23% sykdommer i sirkulasjonsorganene, 21% psykiske sykdommer og 17% sykdommer i bevegelses- og støtteapparatet.

Innvilgelsesprosenten er 88% for søkere med sykdommer i sirkulasjonsorganene, 81% for søkere med psykiske sykdommer og 75% for søkere med sykdommer i bevegelses- og støtteapparatet.

Innvilgelsesprosenten varierer i de 3 fylkesnemnder. I Sør-Trøndelag er den 86% og i Vest-Agder og Akershus henholdsvis 78% og 77%.

Avslutningsvis understrekes at det på sentralt hold burde utarbeides løpende oversikter over alle uførepensjonssøkere i landet.

Noreik, Kjell og Aasta Steen,

«En sosialmedisinsk etterundersøkelse av bypassopererte menn».

Stensil. Institutt for sosialmedisin, Universitetet i Oslo, 1978.

Undersøkelsen av opererte hjertepasienter tar bl.a. sikte på å klarlegge pasientens arbeidsevne, arbeidstilpasning og pensjonsforhold. En ønsket også å nærme seg problemet om deres uførhet eventuelt hadde visse lokale næringsgeografiske forklaringer. Resultatene av undersøkelsen viste at de pasienter som kunne regulere sin arbeidstid og innsats og som ikke hadde for tungt fysisk arbeid, hyppigere var i en arbeidssituasjon etter operasjonen enn de andre.

Undersøkelsesresultatene viste at en betydelig gruppe beholder sitt arbeids-aktivitetsnivå om en sammenligner innsatsen før og en tid etter operasjonen. En større gruppe får redusert sitt aktivitetsnivå mens en tredje noe mindre gruppe klarer å øke nivået. Videre fant man at de eldre og de med fysisk tungt arbeid hyppigere ble pensjonert etter hjerteoperasjonen.

Kolberg, Jon Eivind,

«Refleksjoner om utstøtningsmodellen».

Notat. Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø 1978.

Artikkelen diskuterer noen grunnleggende antagelser som har ligget til grunn for trygdeforskningen/trygdesosiologien. Den dominerende forklaringsmodellen som har vært benyttet, er utstøtningsmodellen. Den

bygger på at arbeidsmarkedet utvikler seg slik at stadig flere mennesker faller utenfor arbeidslivet. De yrkespassive blir så sortert ut og overført til trygdesystemet. Ifølge utstøtningslitteraturen har dette skjedd forholdsvis hurtig fra slutten av 1960-årene og fram til i dag.

Denne modellen må, ifølge Kolberg, suppleres med normative elementer og med politiske, institusjonelle variable. En forståelse av trygdeekspansjonen må dessuten inneholde elementer som forklarer veksten i andre deler av trygdekomplekset enn attføringshjelpen og uførepensjoneringen.

2 c. Enslige forsørgere/enker

Wisløff, Rachel,

«Om ytelser til etterlatte i lov om Folketrygd».

Spesialoppgave i Sosialrett, Universitetet i Oslo, 1970. Klausulert.

Rapporten tar sikte på å fremstille gjeldende rett om ytelser til etterlatte etter Lov om Folketrygd kapittel 10. Det er gjenlevende ektefelle og barns rettigheter som det er gjort rede for. Den fraskilte § 10-6 og familie-enken § 10-9 er holdt utenfor.

Da Folketrygden ble vedtatt, ble enke- og morstrygden inkorporert med små endringer. Man beholdt stort sett den gamle målsetning og de samme virkemidler. Men egentlig skjedde det en fundamental endring.

Fra å være trygd med et likt grunnbeløp for alle som var berettiget etter loven, ble det nå en kombinasjon av trygd = grunnpensjon, og pensjonsforsikring = tilleggspensjon. Grunnpensjonen har den samme karakter som den tidligere trygd. Den ytes til alle som oppfyller de krav som loven stiller uavhengig av noen form for økonomisk ytelse fra den trygdedes side. Tilleggspensjonen gis derimot i forhold til det den enkelte har opptjent gjennom sin yrkesinnsats og prosentvise avgift.

Det som har skapt et virkelig problem for etterlattepensjoneringen, er likestilling av enker og enkemenns rett til ytelser etter kap. 10. Det er et spørsmål om det ikke ble «gapt for høyt» da denne likestilling ble vedtatt. Hvis man tenker seg et samfunn der begge ektefeller er likestilt i hovedregel både i hjem og på arbeidsplass, vil likestilling i forhold til

pensjon ha meget stor betydning. Men den er muligens kommet noen tiår for tidlig og skapt urimelige vilkår for enkene. Opprettholdelse av ervervsbehovsprøvingen og unnlattelse av å sette en aldersgrense for rett til etterlattepensjon, skyldes også hensynet til enkemannens likestilling i retten til pensjon.

Hvis man forlot tanken om at dette er en offentlig trygd og så på pensjonen fra et forsikrings-synspunkt, vil likestilling ha mening. Ektefellen har betalt sin avgift, og det er rett og rimelig at gjenlevende, enten det er mann eller kvinne, får utbetalt pensjonen ved ektefelles død.

Gunnes, Morten,

«Rapport fra en spesialundersøkelse om folketrygdens stønadstilbud til etterlatte familiepleiere (familieenker/enkemenn)».

Oslo, den 1. oktober 1975.

Formålet med undersøkelsen har vært å finne fram til målsettingene bak innføringen av stønaden til familieenker/enkemenn, gjennomgå reglene for å se om de har fungert i overensstemmelse med intensjonene, undersøke hvordan de som faller utenfor regelverket skaffer seg økonomisk livsgrunnlag, fremskaffe mer viten om gruppen, se på hvilken offentlig hjelp de får og hvordan den nyttes samt vurdere hensiktsmessigheten av den nåværende ordning og se på alternativer. For å belyse disse problemer har Gunnes gått gjennom regelverket, analysert avslåtte søknader og 240 innvilgete søknader, gjennomgått prinsipparkivet i Rikstrygdeverket og alle relevante trygderettskjennelser, samt vurdert spørreskjemaer sendt til trygdekontorene om dette klientell.

Gunnes konkluderer med at plasseringen av etterlatte familiepleiere i en egen lovbestemmelse innenfor folketrygden har vært vellykt, men kommer også med en del forslag som skal forbedre situasjonen for denne gruppen.

Hjelmtveit, Vidar,

«Ugifte mødre og folketrygden — om sosialpolitiske hjelpetiltaks utforming og virkninger».

Hovedfagsoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag, Universitetet i Bergen 1976.

Hvilken betydning har utdanningsstønad for ugifte mødre som virkemiddel for den sosialpolitiske målsettingen om «hjelp til selvhjelp»? På bakgrunn av at tilbudet om utdanningsstønad bare benyttes av ca. 4%

av alle ugifte mødre med stønad, blir det av interesse å undersøke 1) hvem som bruker dette tilbudet og 2) om og i hvilken grad bruk av utdanningsstønad virkelig bidrar til økt evne til selvforsørging.

Helt generelt er formålet med oppgaven å gi mest mulig innsikt i ugifte mødres livssituasjon, med sikte på å øke forståelsen for denne klientgruppens spesielle problemer og behov, og muligens bidra til å bringe bl.a. debatten om trygdemisbruk opp på et mer saklig plan.

En hovedkonklusjon fra den empiriske analysen er at klienter som bruker utdanningsstønad, bedrer evnen til selvforsørging. Utdanningsstønad kan oppfattes som en ressurstilførsel som styrker klientenes produksjonspotensial. Analyseresultatene kan ut fra dette for en stor del tolkes som en støtte for denne typen hjelpetiltak. Også utdanning som ikke er direkte yrkesrelevant, f.eks. husmorskoler, kan føre til økte ressurser gjennom f.eks. bedret evne til økonomisering.

Kvam, A.,

«Stønad til enslige forsørgere».

Spesialfagsoppgave i Sosialrett, Universitetet i Oslo, 1976.

Klausulert.

Hensikten med rapporten er å presentere lovforslaget om en felles stønadsordning for enslige forsørgere på bakgrunn av de regler som gjelder i dag, samt framveksten av disse. Dessuten blir det sett på hvilke endringer lovforslaget vil kunne medføre i gjeldende regler. Dernest blir det forsøksvis foretatt en generell vurdering av stønadsordningen. Til slutt blir enkelte spesielle endringsforslag, antagelig de mest omstridte, tatt opp til en nærmere drøftelse og analyse.

I kap. II gis en kort framstilling av overgangen fra storfamilie til kjernefamilie, såvel som utviklingen av regelverket. Gjeldende regler og i noen grad praktiseringen av disse blir behandlet i kap. III. Her er framstillingen lagt opp slik at ulikhetene mellom gruppene i dagens rettstilstand skulle komme fram.

I kap. IV presenteres stønadsordningen. Samtidig med presentasjonen av de enkelte endringsforslagene, trekkes den rettslige konsekvensen i relasjon til de tre grupper enslige forsørgere.

I kap. V fremmes enkelte synspunkter og refleksjoner knyttet til lovforslagene.

Krangsaa, Svein E. og Torbjørn K. Utnes,
«**Stønad til enslige forsørgere m.m. og om administrasjonsordningen for denne gruppen**».
Seminaroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1977.

Det er viktig at enslige forsørgere får hjelp til de forskjellige behov som den livssituasjon de er i, skaper. De bør da også få hjelp til å komme seg ut i arbeidslivet så snart som hensynet til barna og forholdene for øvrig tilsier det. Med sine erfarne saksbehandlere med godt kjennskap til de sosiale og yrkesmessige forhold i distriktet, kan trygdekantorene her gi klientene en god hjelp og veiledning. Problemet er ofte at man har for få arbeidsplasser og for få plasser i daginstitusjoner. Disse forholdene blir neppe bedre om administrasjonen av stønadsordningen blir overført til sosialkontorene.

Når det gjelder andre behov søkeren har, må det være naturlig at de omtalte samarbeidsformer kommer til sin rett, slik at trygdekantoret har nært samarbeid med sosialkontoret og andre institusjoner.

Det må sørges for at klienten også kan få den hjelp sosialkontorene kan gi innenfor sitt saksområde.

Et godt og tillitsfullt samarbeid mellom etatene avhenger av gjensidig tillit og respekt.

Gauteplass, Arne E.,
«**Enkene — en svakstilt samfunnsgruppe**».
Seminaroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1978.

Strukturelle barrierer gjør at enkene er en svakstilt gruppe. De er gjennomgående ressursfattige på arbeidsmessige og utdanningsmessige faktorer. Dette skyldes hovedsakelig at rekrutteringen til denne stønadsgruppe kommer fra eldre og middelaldrende kvinner som tradisjonelt står svakt i så måte. Det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret er sentralt for å forstå hvordan og hvorfor problemene har oppstått.

Det foreslås et endringsprogram i tre punkter for å bedre enkenes situasjon:

- 1) Økning av tilleggspensjonen til etterlatte, fra 55 til 100% av avdødes beregnede tilleggspensjon.
- 2) Endring av fradragreglene for etterlattepensjon/overgangsstønad på grunn av forventet inntekt. 40% av den inntekt som overstiger 4 G (dvs. 4 ganger grunnbeløpet i Folketrygden) går til fradrag i stønaden. Med inntekt menes da her summen av forventet inntekt og pensjon.
- 3) Fortsatt økning i særtilleggets størrelse, eventuelt på bekostning av økning i grunnbeløpet.

2 d. Syke

Johnsen, Bernt og Gunnar Borge,

«**Sykepengeordningen i et trygdesosiologisk perspektiv**».

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1975.

Opplegget innleder med en kort historisk beskrivelse fra den første lov om sykeforsikring og fram til i dag. Deretter presenteres den nåværende ordning med visse syn på formål, personkrets, tildelingskriterier og utmålingskriterier. Videre analyseres en del statistiske opplysninger. Misbruksproblematikken debatteres. Oppgaven ender opp med en beskrivelse av hvilken rolle lege, trygdekontor og klient spiller innenfor systemet.

Beite, Sigurd K.,

«**Ventelister ved sykehus**».

Norsk Institutt for sykehusforskning.

Hovedoppgave ved Institutt for høgre sosionomutdanning,

Universitetet i Trondheim 1977.

Prosjektets formål har vært å kartlegge «hvorvidt pasienter, som blir stående på venteliste for innleggelse på sykehus, har et forbruk av sykepenger/attføringspenger som kunne være redusert dersom ventetiden ble redusert». Dessuten har en undersøkt ventetidens utvikling i de senere år, om de som står på venteliste har inntekt, sykepenger eller pensjon i ventetiden, og om dette er personer som generelt er mer sykmeldt/trygdet enn andre.

Resultatene tyder på at besparelser i utbetaling av sykepenger/attføringspenger i ventetiden er mulig ved reduksjon av ventetiden. Det er også klart at ventetiden har økt i de senere år og at en stor prosent av de som venter på sykehusinnleggelse, er uten inntekt/pensjon. Nesten hver 4. person har uførepensjon når de blir lagt inn, og under 50% har rett til sykepenger i forbindelse med sykehusoppholdet.

Beite, Sigurd K. og Knut H. Sørensen,

«**Ventelister ved sykehus**».

Norsk Institutt for sykehusforskning, Trondheim 1977.

Notatet viser sosio-økonomiske trekk ved personer som står på venteliste for behandling på sykehus, og forhold ved ventelistene selv. Under-

søkelsen bygger på et utvalg pasienter utskrevet fra en avdeling for generell kirurgi. Man har særlig studert sykmeldingsfrekvens og sykepengeforbruket før, i forbindelse med og etter sykehusoppholdet. Til sammenligning har man benyttet en tilfeldig sammensatt gruppe personer med lik kjønns- og alderssammensetning som forsøksgruppen.

Resultatene fra undersøkelsen viser at sykmeldingsfrekvensen er større i ventetiden enn i «normal-perioder» før søknad om innleggelse og etter utskriving. Besparelsene i sykepenger ved reduksjon i ventetid er likevel små. Ventetiden er imidlertid såpass lang — gjennomsnittlig 60 dager — og sykemeldingsfrekvensen såpass høy at mange pasienter må ha alvorlig ubehag ved ventingen.

Hermansen, Bjørg,

«Sykepenger og svake grupper.

Noen problemer ved innføring av ny sykepengeordning».

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1977.

Opgaven reiser to problemstillinger:

1. Vil svakere grupper ha vanskeligheter for å få arbeid ved innføring av ny sykepengeordning?
2. Vil arbeidsgiveren sette i verk tiltak med sikte på å redusere sykefraværet ved innføring av ny sykepengeordning?

Med svakere grupper regnes i denne sammenheng:

- funksjonshemmede
- sosialt mistilpassede
- unge arbeidstakere
- eldre arbeidstakere
- kvinnelige arbeidstakere

Den nye sykepengeordningen synes å betinge en helhetsløsning. Av positive faktorer for arbeidstakerne fremheves det generelle ønske om en nivåheving og egenmelding.

Det svake ledd i kjeden synes å være arbeidsgiverens økonomiske ansvar for kontantstønning ved sykmeldingen. Dette synes å være et svakt ledd både for den arbeidssøkende og ansatte. Den arbeidssøkende som ikke fullt tilfredsstillende helsemessige krav arbeidsgiveren setter, vil lettere falle utenfor. Den allerede ansatte vil kunne bli utsatt for en subjektiv vurdering ved sykmelding. Dersom man imidlertid velger å la trygdekontoret, også for framtida, ha det økonomiske ansvar i de 14 første dager, vil dette bety en merbelastning for trygdekontorene. Det store antall sykmeldinger vil videre kunne føre til en ytterligere avpersonifi-

sering av den trygdede i forhold til trygdekontoret. Han/hun vil kunne bli ett nummer blant mange, men vil imidlertid få en objektiv og upartisk saksbehandling og avgjørelse. Legitimeringsproblemet vil ikke få den betydning som den foreslåtte ordning legger opp til.

Helse kan ikke veies mot økonomi. Det offentlige har ansvar ved sykdom. Ansvar et bør ikke overlates til andre. Et menneskes helse må ikke medregnes i produksjonsomkostningene.

Det bør derfor være en klar forpliktelse for det offentlige til også å ta ansvar i «arbeidsgiverperioden». Den foreslåtte ordning inneholder på dette punkt svakheter og kan medføre tilbakeskritt i forhold til eksisterende ordning.

2 e. Annet

Lindén, Victor.

«**Through the Net: Where Social Security Fails. A Study of Diabetics**».
Manuskript, 1970.

Dette er en undersøkelse av underforbruk av trygdeytelser blant diabetikere. Det vises at kunnskapene om egne rettigheter i forhold til det sosiale hjelpeapparat er begrenset, mens kunnskapene om reglene for fradrag i skattelikningen for denne gruppen er vel kjente. Legenes og det øvrige helse- og sosialpersonells oppgave som informasjonsformidlere drøftes og det fremsettes en del betraktninger om alternative organisasjonsformer for hjelpen til diabetikere.

Hanoa, Rolf,

«**Stilling: Trygdet**».
Pax, Oslo 1972.

Boka gir en kasusistisk beskrivelse av pensjonisters og trygdemottakeres situasjon, med kommentarer om lovregler, bestemmelser og rettigheter til lege- og sosialhjelp og trygdeytelser.

Boka tar også opp trygdemisbruksdebatten. Hanoa søker å vise at det er arbeidsgiverens «sosialpolitikk» og kapitalinteressenes fortjenestekrav som i stor grad fører til sosiale og medisinske problemer som må avhjelpes med trygde. Det økte trygdeforbruket i samfunnet blir ikke sett på som uttrykk for misbruk, men som uttrykk for at folk ofte blir tvunget inn i problemforhold der de blir avhengige av trygd.

Norsk institutt for by- og regionforskning,
«Husmødre og trygdedes reisevaner».
Arbeidsrapport nr. 16, Oslo 1973.

Formålet med arbeidet har vært å studere hjemmeværende husmødres og trygdedes transportproblemer. Av særlig interesse har det vært å undersøke eventuelle forskjeller mellom personer i hushold med og uten bil, mellom personer med og uten førerkort og mellom husmødre med barn i ulike aldersgrupper. I tillegg til dette, er materialet behandlet med hensyn til bakgrunnsvariable som alder og inntekt mot reisekarakteristika som reisehensikt, reisemiddel, tidspunkt for turen, reisetid og reiselengde.

De intervjuede ble også bedt om å gi uttrykk for sine egne meninger omkring kommunikasjonsforhold, offentlige transportmidlers service og om forretnings- og servicetilbudet innenfor hvert studieområde.

I de 6 studieområdene ble ialt 479 husmødre og 115 trygdede intervjuet. Disse foretok henholdsvis 1.028 og 178 reiser dagen før intervjuet fant sted.

Bakken, Harald,
«Rapport fra en etterundersøkelse av to grupper personer i Rogaland som er tilstått hjelpstønad til hjelp i huset som eneste ytelser i henhold til Lov om Folketrygd i tiden mai 1967 — oktober 1972».

Undersøkelsen er ment som en forundersøkelse for å bringe på det rene om det er mulig med enkle metoder og uten å bruke vitenskapelig kvalifiserte intervjuere å skaffe seg informasjon om personer som er tilstått ytelser i henhold til lov om folketrygd.

Undersøkelsen består av to deler. Første del ble utført som en intervjuundersøkelse og omfattet 100 personer som alle var tilstått hjelpstønad til hjelp i huset som eneste ytelse. Denne intervjuundersøkelsen ble foretatt i tiden mai — juni 1973.

Den andre del er en spørreskjemaundersøkelse som omfatter 30 per-

soner av samme kategori som ble tilsendt et spørreskjema i oktober måned 1972. Konklusjonen kan sammenfattes i tre punkter:

1. Verdifull informasjon om ytelser tilstått i henhold til Lov om Folke-trygd kan tilveiebringes med relativt enkle midler og med metoder som er akseptable for klientene.
2. Undersøkelsene indikerer at tilsvarende undersøkelser overfor andre ytelser som grunnstønad, attføringspenger, pensjon, forskjellige tilskott m.v. vil gi verdifull informasjon av betydning for framtidig justering av lov- og regelverket.
3. Det antas at sammenlignende undersøkelser fra forskjellige fylker vil kunne gi de forskjellige avgjørelsesorganene den «feed-back» som er nødvendig for at praksis på landsbasis kan bli mest mulig ensartet.

3. Trygdesystemet i en større sammenheng

3 a. Trygdesystemet og velferdsstaten

Hanoa, Rolf,
«Folkehelse og sosialpolitikk».
Pax, Oslo 1971.

Hanoa søker å vise hvordan vårt behandlingssystem innen helse- og sykehussektoren er fullt av sosiale skjevheter, men også at behandling er utilstrekkelig dersom man ikke samtidig søker å begrense sykdommens sosiale årsaker. Trygdens rolle i arbeidslivet og i ulike sosiale grupper diskuteres og forskjellsbehandlingen innen trygdeordningene av personer med høy og lav inntekt er analysert. Likeledes diskuteres de eldres situasjon i arbeidslivet og tilværelsen som varig trygdet.

Kolberg, Jon Eivind,
«Trygdesystem, samfunnssystem og samfunnsendring».
Helse i Norge, Kontrast nr. 8, 1971.

Artikkelen retter søkelyset på hvordan trekk ved samfunnets utforming og endringsprosessene i samfunnet har en tendens til å skape, vedlikeholde og påskynde utviklingen av bestemte sosialpolitiske problem og hvordan trygdesystemet virker i forhold til endringsproblemene.

I avsnittet om trygdesystemets reaksjoner tar Kolberg utgangspunkt i at «maksimal lønnsomhet for enkeltbedriften fører til produksjon av sosiale problemer og at regningen for disse sosiale problemene må bæres av samfunnet som helhet». Eksempler fra fire deler av trygdesystemet blir brukt til å illustrere resonnementet.

- 1) Eldre arbeidstakere og deres pensjonsforhold.
- 2) Sykelønnsordningen.
- 3) Folketrygdfondet, dets oppbygging og virkemåte.
- 4) Arbeidsledighetstrygden og dens anvendelse.

Artikkelen konkluderer med at «i stedet for at trygdemidlene ble brukt til å finansiere næringslivets ekspansjon etter de retningslinjer

denne ekspansjonen følger i dag, kunne en teoretisk tenke seg at en stor del av dem ble brukt til utprøving av alternativer og til realisering av reelle valgmuligheter for folk på arbeidsmarkedet. En slik utbygging av valgmuligheter vil være sosialpolitikk i beste forstand».

Hanoa, Rolf,
«EEC og sosialpolitikken».
Pax, Oslo 1972.

Forfatteren beskriver hvordan EF's sosialpolitikk ville virke inn på Norge ved medlemskap i EF. Dessuten beskrives bl.a. vårt trygdesystem i forhold til EF-landenes ordninger.

Kluge, Liv,
«Sosialhjelp før og nå».
Fabritius Forlag, Oslo 1973.

Boken gir en historisk sammenfatning av sosialhjelp i Norge fra middelalderen fram til vår tid. I et eget avsnitt behandles etterkrigstiden med de to store reformene: Lov om folketrygd og lov om sosialomsorg.

Kolberg, Jon Eivind,
«Om velferdsstatens politiske basis».
Notat. Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø 1973 a.

Den politiske oppslutningen om våre trygdeordninger granskes på bakgrunn av to intervjuundersøkelser fra et representativt panel av norske velgere i årene 1965 og 1973. De samme personer er stilt identiske spørsmål på de to tidspunktene. Resultatene viser at trygdeordningene ikke kan støtte seg på en solid, entydig offentlig opinion. Den politiske støtten for trygdesystemet synes å være på retur. Det nevnes to treghetsfaktorer som kan hindre mer drastiske nedbygninger av trygdesystemet. For det første det faktum at trygdeytelsene er lovhjemlet og skjermet fra prioriteringsavveininger. Det norske trygdesystemet er mindre konjunktursensitivt i både økonomisk og politisk forstand enn det som gjelder i mange andre vestlige land, hevder Kolberg. For det andre har velferdsstaten størst oppslutning blant politisk interesserte mennesker. Motstanden er størst i politikkenes periferi. De trygdeskeptiske oppfatningene får derfor i mindre grad anledning til å nå fram og prege den politiske prosessen.

Kolberg, Jon Eivind,

«Trygdeforskning».

En utredningen fra hovedkomitéen for norsk forskning,
Oslo/Tromsø 1974 a.

Velferdsstaten er inne i en krise. «Vendepunktet består i at Anders Lange-tendensen gjør seg gjeldende også i andre partier, og Arbeiderpartiet utgjør ikke noe unntak». Kolberg analyserer trygdeforbruket i norske kommuner (kap. 2) og konkluderer med at variasjoner i forbruk av trygdeytelser speiler forskjeller i folks livsvilkår. Vil man redusere trygdeforbruket må disse vilkårene endres. Høye og økende trygdeytelser er derfor i første rekke et politisk spørsmål, som i virkeligheten reiser et fundamentalt spørsmål om kvalitative sider ved samfunnsutviklingen.

Hva er så årsaken til at folk kommer på trygd:

For å besvare spørsmålet tar Kolberg opp følgende tema:

- Indikatorer på samfunnsutviklingen og spesiell gransking av atypiske kommuner
- klientproduksjon og arbeidsmarked
- arbeid og trygd
- uførehypigheter og tiltaksstruktur. Tilbud og etterspørsel
- holdninger
- det uformelle hjelpesystemet
- trygdesystemets grenser

Avslutningsvis veies spørsmålet om trygdesystemets funksjoner. Hvilke konsekvenser det har i retning av å dempe potensielle politiske konflikter og hvilken effekt systemet har på arbeidsmarked og økonomi tas bl.a. opp, på bakgrunn av amerikansk litteratur.

Kolberg, Jon Eivind,

«Trygde-Norge».

Gyldendal, Oslo 1974 b.

Utgangspunktet i boka er det forhold at sosiale problem ser ut til å øke i moderne industrisamfunn til tross for en sterk utbygging av helse- og sosialsektoren. En samfunnsmessig forståelse av økningen i trygdeforbruket harmonerer med en grunntanke i medisinsk sosiologi: at (den lokale) behandlingsevne i samfunnet har vesentlige sosiale aspekter.

Den empiriske delen av boka behandler både trygdeforbruket i norske

kommuner og dessuten trygdeforbruket i Nord-Odal kommune. Kolberg finner at økningen i trygdeforbruket har vært størst «på de punktene i strukturen av norske kommuner der man kunne vente det, dersom man legger en samfunnsmessig modell til grunn for forståelse».

Kolberg hevder at økningen i trygdeforbruket er uønsket. Dette begrunnes ikke med at trygding er mindreverdige i dagens situasjon, men med en oppfatning om hva som særmerker det gode samfunn, der alle, også de svake, kan bidra til fellesskapet, og der arbeidet blir oppfattet som noe av det viktigste i menneskets liv. «Derfor er det grunn til å spørre om det høye og økende trygdeforbruket peker ut over rammene for det eksisterende samfunn».

Næss, Siri,
«**Psykologiske aspekter ved livskvalitet**»,
INAS Arbeidsrapport nr. 11, Oslo 1974.

Hovedtemaet er begrepet «indre livskvalitet» som mål for sosialpolitikken. Forfatteren gjør forsøk på å operasjonalisere begrepet. Utgangspunktet er en grunnleggende verdinorm. «Målet for sosialpolitikken bør være å skape forutsetninger for indre livskvaliteter». En rekke begrep i velferdsdiskusjonen defineres, og sentral litteratur på området behovstilfredsstillelse/selvrealisering refereres. Det refereres også til opplegg for en undersøkelse av begrepet «indre livskvalitet».

Øyen, Else,
«**Sosialpolitikk som manipulering av sosial avstand**»,
Tidsskrift for samfunnsforskning, 15 (1974), s. 191—208.

Dette er en teoretisk ramme for hvordan sosialpolitiske tiltak, også trygdetiltak, oppstår og utformes. Sosialpolitikk sees som et forsøk på å manipulere sosial avstand, gjennom en omfordeling av ressurser, på en slik måte at den sosiale avstanden innen og mellom visse grupper reduseres. Reduksjonen av denne sosiale avstand er knyttet til samfunnets normative standarder om ulike fordelinger for forskjellige typer ressurser.

Kort sagt har den sosialpolitiske virksomhet følgende tre oppgaver:

- (a) Å redusere sosial avstand mellom visse grupper gjennom overføring av ressurser i vid forstand,
- (b) Å hindre utviding av sosial avstand mellom visse grupper gjennom forebyggende arbeid, og

- (c) Å etablere normer for hvilken sosial avstand det skal være mellom visse grupper gjennom prioriteringer av problemgrupper og overføringer av sosiale ressurser.

Øyen, Else,

«En beskrivelse av sammenlikning av to sosialpolitiske systemer»,
Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 16, Oslo 1975, s. 27—46.

Det kan være vanskelig å forklare hvorfor forskjellige sosialpolitiske hjelpetiltak som har fått sin utforming innenfor samme periode, hviler på ulike fundament og synes å bygge på ulike ideologiske premisser. I denne artikkelen sammenliknes de to systemer som er organisert rundt henholdsvis lov om folketrygd og lov om sosial omsorg. De to systemene analyseres og sammenliknes med hensyn til kjennetegn ved målsetting og organisasjon, og konsekvensene av de ulike organisatoriske utforminger vurderes i forhold til klientell, håndteringen av sosiale problemer, plassering av kontrollmekanismer, m.m. I forhold til nesten alle disse dimensjonene synes de to systemene å ligge i hver sin ende av dimensjonen. Dette har betydning for fremtidig samordning av de to systemene — slik det fra forskjellig hold har vært ytret ønske om — fordi vellykt samordning er avhengig av felles organisatoriske kjennetegn ved de systemer som skal samordnes. Det reises også spørsmål om hvor fastlåst de enkelte kjennetegn er til systemet og hva som ville skje om kjennetegn ved det ene system ble byttet ut mot kjennetegn ved det andre system.

Øyen, Else,

«Velferd»,

kap. 6 i Sosiologi og ulikhet (red). Universitetsforlaget 1976 og 1980, s. 98—113.

Artikkelen drøfter velferdsbegrepet og viser hvordan det klassiske økonomiske velferdsbegrepet er blitt utvidet til også å omfatte andre sentrale ressurser. Velferdsbegrepet omfatter nå både begreper som livskvalitet og sosial integrasjon. Utformingen av velferdsbegrepet har oppstått som en del av de politiske konflikter om hvem som skal ha andel i godene. Disse motstridende interesser bygges inn i nye velferdstiltak og slike konflikter er med på å redusere effekten av de offisielle målsettinger. Tre av de mest fremtredende konfliktema i velferdsdebatten diskuteres: rettferdighet som relativt begrep, det offentlige ansvars-

område og prioriteringsproblemene. Det hevdes at konfliktene om velferdsbegrepet er så pass intense at for hver ny velferdsstrategi som legges opp, vil det i samfunnet ellers utformes en motstrategi. Dette er forståelig hvis vi definerer sosialpolitikk som omfordeling i vid forstand, også av ikke-materielle goder.

Kolberg, Jon Eivind,

«Om trygdeutviklingens politiske sosiologi».

Tidsskrift for samfunnsforskning bd. 18, Oslo 1977.

Artikkelen tar opp noen funksjoner trygdeutviklingen kan tenkes å ha for konfliktstrukturen i moderne industrisamfunn. Ifølge Kolberg kan det være brukbart å peke ut tre hovedgrupperinger på den politiske arena. Foruten borgerskap og arbeiderklasse utgjør de trygdede en egen kategori individer som har det til felles at de får sin inntekt gjennom et offentlig fordelingssystem, uten å yte arbeidsinnsats tilbake. Hvordan kan så de trygdede påvirke konfliktstrukturen i samfunn av vår type? En konsekvens er ifølge forfatteren at trygdeutviklingen har ført til splittelse og redusert solidaritet blant småkårsfolk. Samtidig er de trygdedes politiske-strategiske posisjon blitt svekket. Tross disse negative faktorene har de trygdede fått bedre kår. For å forklare det presenteres fem «motkrefter»:

- (1) Trygdeklientellet er blitt viktig valgtaktisk.
- (2) De trygdedes forhandlingsposisjon er blitt styrket og interesser er blitt samordnet i et organisert samvirke.
- (3) Trygdesystemet stabiliserer økonomien.
- (4) Trygdesystemet sikrer, og delvis skaper, arbeidsplasser i helse- og sosialsektoren.
- (5) Trygdeordningene står på et finansielt fundament hvor ytelsene er lovhjemlet, ikke behovsprøvet.

Kuhnle, Stein:

«Cross-National Information on Social Welfare Legislation».

European Political Data Newsletter, no 22, March 1977.

Gir en oversikt over innholdet i en del viktige kilder til informasjon om trygdeordninger i mange land. Referanser til kilder om de tidligste sosiale forsikringsordninger i Europa, og til kilder med informasjon om ordninger som er kommet til i etterkrigstiden.

«Trygdeforskningsprogrammet».

Søknad til Sosialdepartementet og andre finansieringskilder om støtte til trygdeforskning, 1977, 1978 og 1979. Utarbeidet av en styringsgruppe bestående av Else Øyen, Asbjørn Kjønstad, Jon Eivind Kolberg, Per Sundby og Cato Wadel.

I dette programmet gis det en bakgrunn for hvilke problemstillinger som bør stå sentralt i den fremtidige trygdeforskning, både ut fra praktiske og vitenskapelige interesser. Det argumenteres med at trygdesystemet nå har vært i virksomhet i ti år og mere, og at det må være behov for å systematisere erfaringene og legge planer for hvordan ny innsikt om systemet kan økes og brukes i vurderinger av fremtidige tiltak. Innsikten bør brukes i en større sammenheng, nemlig til vurderinger av den norske velferdsstatmodell. I den første søknad pekes det på tre viktige forskningsområder: Undersøkelser av klientellets livssituasjon og vurderinger av folketrygdens ytelser; Trygdesystemets fordelingsmekanismer; og Samspillet mellom velferdsstaten og trygdesystemet. I de senere søknader konkretiseres disse problemstillinger i faktiske prosjekter.

Trygdeforskningsprogrammet består nå av 10—12 prosjekter, og har allerede bak seg et par ferdige prosjekter. Deltakerne kommer fra forskjellige fagdisipliner og læresteder, og møtes to ganger i året for å utvikle tverrfaglige modeller og metoder i trygdeforskningen.

Kolberg, Jon Eivind,

«Utstøtning og profesjonsdannelse — to sider av samme sak?»

i Sosiologi idag, nr. 4, Oslo 1978 a.

Tallet på personer som er beskjeftiget i helse- og sosialsektoren har økt markert de siste 5 år. Fra 7,6% av den totale sysselsettingen i 1972 til 10,1% i 1978. Kolberg tar utgangspunkt i denne økningen og presenterer noen tolkningsmuligheter. Utstøtningsmodellen og funksjonstømmingstesen vurderes i et kritisk lys. De to modellene søker å forklare årsakene til veksten i helse- og sosialsektoren ut fra utviklingstendensen utenfor velferdsapparatet. Profesjonsmodellen søker å se veksten som et resultat av egenskaper ved selve velferdsapparatet. I en ny utvidet modell og for å forklare drivkreftene i et sosialpolitisk system må følgende begrepslement, ifølge Kolberg, finne en plass: Profesjonell ekspansjonisme, profesjonelle markeder, sosialisering/normativ struktur, offentlig sertifisering, vitenskapelige paradigmer og institusjonell kontekst.

Kolberg, Jon Eivind,

«Uformelle og formelle hjelpesystemer».

Notat. Institutt for Samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø 1978 b.

I artikkelen diskuteres en sentral tenkemåte i norsk sosialforskning som benevnes funksjonstømmingstesen. Denne modellen søker å forklare framveksten av formelle, offentlige hjelpeordninger på det sosialpolitiske område. Etersom familien, naboskap og vennskap har fått redusert omsorgskapasitet, overføres omsorgsfunksjonen til det offentliges hjelpeordninger. Kolberg søker så å komplisere og nyansere det bilde den nevnte modell tegner.

Landsorganisasjonen i Norge,

«**Handlingsprogram 1977—81**»,

Oslo 1978.

I Landsorganisasjonens handlingsprogram for tiden 1977—81 er det bl.a. med et kapittel med tittelen «sosial trygghet for alle». Utgangspunktet for Landsorganisasjonens arbeid på dette punkt er målsettingen om «større sosial likhet og rettferdighet». I den forbindelse heter det bl.a. om uføretrygden at den «må brukes som et aktivt element i en politikk som tar sikte på å få ulike grupper av funksjonshemmede ut i arbeidslivet i større utstrekning enn tilfellet er idag. En må søke å bryte ned det skarpe skillet mellom yrkesaktive og trygdede. Ved nedsatt ervervsevne må det i framtida bli lettere å kombinere lønnet arbeid med ytelser fra trygdesystemet». Handlingsprogrammet har også med et mindre kapittel om pensjonistene og LO. Her legges det bl.a. vekt på å øke pensjonene slik at nødvendig hjelp kan betales av den enkelte pensjonist.

Kuhnle, Stein,

«**The Beginning of the Nordic Welfare States:
Similarities and Differences**»,

Acta Sociologica, Vol. 21, 1978, Supplements, pp. 9—35.

Tar for seg fremveksten av de første sosiale forsikringsordninger i de nordiske land (minus Island). Ser på tidspunkt for lovgivning og typen av ordning valgt, og relaterer disse dataene til opplysninger om økonomisk og politisk utvikling, og oppbygging av frivillige forsikringskasser. Drøfter også hvorvidt de første lovene i de nordiske land kan ses på som

et resultat av diffusjon fra Bismarck's Tyskland. Bare Norge fulgte i noen grad opp den tyske idéen om tvangsforsikring i første omgang. Danmarks og Sveriges større tiltro til frivillighet tolkes som en virkning av den større utbredelse av frivillige forsikringskasser da idéen om statlig sosial forskning kom på dagsorden. Danmarks var tidligst ute med å få lover for de forskjellige aktuelle sosiale risiki, og dette forklares i hovedsak med utgangspunkt i data om Danmarks tidligere økonomiske utvikling.

Seip, Anne Lise,
«The Development of the Welfare State in Norway»,
Historisk Institutt, Universitetet i Oslo 1978.

I artikkelen analyseres utviklingen av den norske velferdsstaten. Konsensus og konfliktlinjer synes å ha endret seg over tid i sosialpolitikken. For å forklare dette, blir de ulike medvirkende politiske partier og grupper studert, deres forhold til ulike politiske fløyer og til økonomisk teori. Til slutt blir de generelle makroøkonomiske rammebetingelsene på ulike tidspunkt studert med hensyn til hvilke begrensninger det har satt på ulike sosialpolitiske reformer. Utviklingen i Norge avspeiler hvordan europeiske idéer ble akseptert og tilpasset de særegne norske politiske og økonomiske forhold. Tre reformordninger blir nærmere belyst: sykepengen, alderspensjon og invalidepensjonen.

Øyen, Else,
«Rasjonering av trygdegoder.
Ressurssvake grupper og trygdebyråkratiet»,
Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 19, Oslo 1978, s. 104—122.

Sosialpolitikken er ikke lenger knyttet bare til de ressursvake gruppers behov. I stadig økende grad er sosialpolitikken opptatt av å fordele goder til alle deler av befolkningen. Samtidig er det tendenser til at mer «normale» grupper øker sin andel av trygdeforbruket, mens det er tegn som tyder på at de svakeste gruppene taper i kampen for tildeling av deres andel av trygdemidlene. Det argumenteres med at underforbruket av trygder ikke bare er en utilsiktet virkning av et mangelfullt omfordelingssystem. Det organisatoriske apparat er bygd opp på en slik måte at det faktisk bidrar til en rasjonering av trygdegodene. Regelverket er f.eks. så innfløkt at det hindrer effektiv informasjon om trygderettigheter. Stigmatisering av visse klientgrupper er innebygd i organiseringen

av trygdetildelingene. Trygdesystemets byråkratiske oppbygging hindrer innsikt og pressgruppevirksomhet fra ressurssvake klientgrupper. «Rasjonaliseringsmekanismene blir derfor enda et redskap til å opprettholde den faktiske ulikefordelingen i samfunnet, mens Lov om folketrygd blir et redskap til å opprettholde troen på solidaritet og rettferdig fordeling av godene i samfunnet». (s. 118 — 119).

Trygdesystemet er også passivt i den forstand at det bare interesserer seg for de klienter som møter fram. Det driver ikke oppsøkende virksomhet, det tar ikke skritt til å undersøke underforbruket, og det driver ikke evaluering av sin egen virksomhet. Det er ikke trygdesystemet som tar initiativ til å undersøke hvilke rasjoneringsmekanismer som ligger innebygd i systemet, og det er ikke trygdesystemet som bidrar til å organisere de trygdede så de kan bli del av den pressgruppevirksomhet som er så nødvendig for å rekke fram i dagens samfunn.

Kolberg, Jon Eivind og Kari Wærness,
«Trygd og samfunn. Nytt syn på samspillet mellom trygdeordninger og samfunnsutvikling»,
Universitetsforlaget, Oslo 1979.

Boken er en samling artikler som dels er nye bidrag til trygdeforskningen, dels er omarbeidete versjoner av tidligere publiserte artikler. Det er i alt ni forfattere.

I Wærness' artikkel vises det at trygdeforskningen ved å konsentrere seg om forholdet lønnsarbeid/trygd i liten grad fanger opp kvinners forhold til trygdesystemet. Kvinners usynlighet i trygdeforskningen blir en desto alvorligere innvending når vi av tilgjengelige data, bl.a. trygdestatistikken, kan slutte at de fleste og fattigste trygdemottakerne er kvinner. Ut fra at kvinners forhold til arbeidsmarkedet og familieforsørgelse er så forskjellig fra menns, må man også gå ut fra at deres forhold til trygdesystemet vil være forskjellig. Et kvinneperspektiv i trygdeforskningen innebærer at en ikke bare kan analysere forholdet lønnsarbeid/trygd, men at en også må analysere forholdet mellom privat og offentlig forsørgelse. At de fleste kvinnelige trygdemottakere ikke var lønnsarbeidere, men familieforsørget på det tidspunkt da trygdebehovet ble aktualisert, gjør det rimelig å anta at overgangen til trygderollen var annerledes enn for menn. Det argumenteres for at det er viktig å inkludere kvinneperspektivet i trygdeforskningen også ut fra at en trenger bedre kunnskap om hvilke konsekvenser eventuelle reformer i trygdesystemet vil få for den gruppen som på forhånd er dårligst stillet. (Kap. 4).

Kolberg og Nakling har en artikkel som drøfter enkelte sosialpolitiske

tiltak overfor gruppen funksjonshemmede barn i lys av de siste årenes debatt om funksjonshemmedes integrasjon i samfunnslivet. Integrasjon vil både være en rimelig løsning, økonomisk betraktet, og en bedre sosialpolitisk strategi enn å plassere funksjonshemmede i institusjoner. I Ot. prp. nr. 6, 1970—71, Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966, blir det fremholdt at den vanlige hjelpestønad ikke har gitt de tilsiktede integreringsresultater. På denne bakgrunn ble hjelpestønad forhøyet. En undersøkelse av forbruket av hjelpestønad og forhøyet hjelpestønad i Troms fylke i 1975, viser at de familier som bor i bystrøk, med arbeidstilbud, i større grad enn de familier som bor på landsbygden får tildelt forhøyet hjelpestønad, selv om hjelpebehovet er like høyt i utkanten. Undersøkelsen om forhøyet hjelpestønad viser også at bare et meget lite mindretall har lyktes i å etablere praktiske hjelpearrangementer (Kap. 6).

I et annet kapittel av Kolberg vises det at et sentralt trekk ved den sosialpolitiske utviklingen fra slutten av 1960-tallet fram til midten av 1970-tallet har vært et økende forbruk av sosiale trygder. Utgangspunktet for denne utviklingen er den moderne, teknologiske produksjonsmåten, som forutsetter mindre arbeidskraft.

«Grunnet manglende planleggingskapasitet og kanskje planleggingsmuligheter, oppstår regional ubalanse på arbeidsmarkedet. Dette leder til økt behov for trygdeytelser — av forskjellige slag. Dette, i sin tur, prøvoser den yrkesaktive befolkning, som føler at den betaler for de «uproduktive», hvilket gir støtet til individualistiske forklaringer og forståelsesmåter. De ikke-lønnsarbeidendes (påståtte) mangel på arbeidsmotivasjon understrekes. Potensielle trygdeklienter nøler på denne bakgrunn med å nærme seg velferdssystemet. Underforbruket kan bli resultatet». (Kap. 7).

I innledningskapitlet gis det en oversikt over trygdeforskningens utvikling og det skifte som har skjedd i problemstillinger over tid.

Kuhnle, Stein:

«**Politisk-sosiologiske modeller i sosialpolitisk forskning**»,
NAVFs Senter for Samfunnsvitenskapelige Forskerutdanning,
Bergen, 1979, (notat).

Gir en oversikt over ulike perspektiver som er brukt for å forklare fremveksten av sosiallovgivningen i ulike land. Det knyttes bl.a. an til Anne-Lise Seip's artikkel (1978).

Bull, Edvard,
«**Norges Historie**»,
Bind 14, Cappelen Forlag, Oslo 1979.

I et kapittelevsnitt fra bind 14 i Cappelens Norges Historie, har Edvard Bull en analyse av: «De som det ikke var bruk for».

Her berører han tre tema:
«Trygdene: Sementerte de ulikheten»?,
«Var arbeidsløsheten avskaffet» og
«Fattigdom og avmakt».

Kuhnle, Stein,
«**The Welfare State**»,
Ch. VIII i E. Allardt et al.,
The Nordic Democracy (Utgis av Det Danske Selskab i løpet av 1980).

En beskrivende oversikt over utviklingen av sosiale trygdeordninger i de nordiske land, og kjennetegn ved disse ordningene.

3 b. Trygdemisbruk og trygdehets

Sosialdepartementet,
«**Rapport om enkelte sider av folketrygdens utforming og virkninger**».
Oslo 1972.

I første rekke har en konsentrert seg om en analyse av de bestemmelser som er fastsatt i henhold til folketrygdloven og som gjelder retten til — og utmåling av — stønad. En stor del av rapporten berører således vedtak som fullt ut forutsettes å være i samsvar med gjeldende lov, forskrifter og praksis. En registrering av misforhold mellom de enkeltvedtak som blir fattet og de fastsatte bestemmelser, blir også berørt.

Slike misforhold kan oppstå enten ved at de faktiske forhold i saken er utilstrekkelige eller feilaktig belyst, ved at selve tolkningen av de fast-

satte vilkår er feilaktig, samt ved feilaktig skjønnsanvendelse. Forholdet kan også være at berettigede krav om stønad ikke blir fremsatt eller at de faktiske forhold som lå til grunn for et vedtak, senere endres uten at saken blir revurdert. Slike forekomster innebærer at det ytes enten mer eller mindre stønad enn hva den trygdede egentlig har krav på i henhold til loven. De registreringer som arbeidsgruppen har gjort på dette felt, er av begrenset omfang.

Kolberg, Jon Eivind,
«Trygdeforbruk»,
i Midré. G., «Sosialpolitikk og samfunnsendring».
Gyldendal, Oslo 1973 b.

Endringer i arbeidsmarkedet blir betraktet som en hovedårsak til den sterke stigningen i trygdeforbruket i Norge i løpet av de 10—20 siste årene. Men det kan også tenkes andre årsaker: større misbruk, økt behov, medisinske landevinninger, endringer i tilbudsstrukturen, variasjoner i administrativ praksis, endringer i alderssammensetninger, endrede holdninger, informasjon om hjelpeapparatet og rettigheter i dette.

Et datasett som dekker sykedager, arbeidsledighetstrygd, sykehusopphold og frie medisiner i Nord-Odal hvert annet år i tidsrommet 1956 til 1968 blir så presentert.

Kolberg blir stående igjen med teorien om økt behov. Dette sees i lys av en sterk strukturrasjonalisering av primærnæringene. Og endringene i bygdesamfunnet har ikke blitt oppveid med nye arbeidsplasser. Tallet på jobber for ufaglært arbeidskraft har stagnert.

Arbeidsmarkedet krever en bedre helse enn tidligere. «I dag begynner «slutten» ved 50 år for vanlige arbeidsfolk i en kommune som Nord-Odal. Trygdeforbruket gjenspeiler samfunnsskiftet: det er derfor noe dypt urimelig i at årsakene til økningen i trygdeforbruket søkes plassert blant ofrene for utviklingen, slik det gjøres når misbruksteorien lanseres».

Trygdekontorenes landsforening,
«Utredning om spørsmålet som knytter seg til misbruk og overforbruk av Folketrygdens midler — spesielt om sykefravær og sykepenger m.v.»
Oslo 1973.

Ved en gjennomgåelse av de viktigste stønadsformer i folketrygden er arbeidsgruppen kommet til at risikoen for misbruk eller overforbruk i

særlig grad knytter seg til *sykepenger, attføringspenger under fortsatt arbeidsuførhet og uførepensjon*. Disse spørsmål blir behandlet i særskilte avsnitt.

En viss risiko for misbruk/overforbruk gjør seg imidlertid gjeldende også for andre former for trygdeytelser.

Når det gjelder misbruk ved at den trygdede foregir å være syk og arbeidsufør, maner arbeidsgruppen til å utvise varsomhet. En rekke sykdomstilstander savner objektive mål for funksjonstilstanden. Legen vil ofte stå i en pressituasjon hvor han i stor utstrekning må holde seg til pasientens utsagn om hvordan han/hun selv oppfatter tilstanden.

Således må det være grunn til å anta at den lange ventetid hos allmen praktiserende leger kan føre til et visst overforbruk av kontantytelser fra folketrygden, kanskje i første rekke sykepenger. Arbeidsgruppen nevner også den sykmeldings- og friskmeldingspraksis som enkelte leger synes å føre og som ikke tar tilstrekkelig hensyn til den faktiske varighet av arbeidsuførhetstilstanden i det enkelte tilfelle.

I eget avsnitt omtaler arbeidsgruppen former for «legalt overforbruk» av sykepenger og attføringspenger under fortsatt arbeidsuførhet, som har sammenheng med

- at den sykmeldte gjennom trygdens kontantstønad får en urimelig høy kompensasjon for inntektsbortfall på grunn av arbeidsuførheten, eller
- at den trygdede bevisst «tilpasser» sin situasjon slik at han fyller de aktuelle vilkår for trygdeytelsen, eller
- organiseringen av lege- og helsetjenesten og administrative forhold for øvrig.

Både de trygdeøkonomiske og sosialmorske virkninger av trygdemisbruk og -overforbruk gjør det nødvendig at det blir foretatt en bred vurdering av hvilke virkemidler som skal settes inn.

Ved å ta utgangspunkt i årsakene til at det forekommer slike uregelmessigheter og til at det i det hele tatt foreligger slike risikomomenter, stiller arbeidsgruppen opp følgende hovedgrupper av aktuelle virkemidler:

- kontroll
- Samarbeidstiltak og informasjon
- Endringer i lovverket og systemendringer
- Forskning

Arbeidsgruppen gir uttrykk for det prinsipielle syn at organisert forskning bør settes inn på det sosiale området i langt større grad enn tilfellet er i dag. Når det gjelder forholdet til trygdesystemet, vil de offentlige

statistiske oppgaver som foreligger på dette området, samt annet materiale som kan skaffes til veie gjennom trygdeadministrasjonen, kunne utgjøre et verdifullt grunnmateriale i slikt forskningsarbeid.

Øyen, Else,
**«Trygdemisbruksdebatten
som sykliske foreteelser som kommer og går».**
Manuskript, november 1973.

Notatet tar utgangspunkt i den økende skepsis til trygdesystemet og såkalt misbruk av trygd. Formålet er å vise at debattbølgen om misbruk «kanskje ikke er annet enn hva man av gode grunner må vente skjer med visse mellomrom». (p.2) «Trygdehetsen» blir forklart ved en funksjonalistisk modell. «Trygdenivået blir til ved at et sett av krefter bringer det oppover, mens et annet sett av krefter virker som bremses og holder det tilbake. Ved siden av økonomiske og andre ressursfaktorer virker også *folkemeningen* til å regulere den øvre grense for trygdenivået. Misbruksdebatten kan muligens ses som folkemeningens reaksjonsmåte i forhold til fastleggningen av en slik øvre grense, og trygdenivået blir i så fall å betrakte som en homeostasevariabel som også folkemeningen er med på å holde innenfor et visst slingsringsmon». (s. 10—11).

Eikvam, Turid,
«Om Folketrygden og trygdemisbruksdebatten».
Mellomfagsoppgave i Offentlig rett, Universitetet i Oslo, 1974.
Klausulert.

Rapporten forsøker å vise den nøye sammenhengen det er mellom Folketrygden og samfunnsforholdene. Folketrygden skal virke i det norske samfunn for å bøte på de vansker en del av oss er kommet opp i. Utgiftsøkningen kan derfor ikke ses isolert fra samfunnets problemer forøvrig. Forskningsresultater viser at samspillet mellom arbeid og helse får stor betydning for behovet for stønader fra Folketrygden. Det er dette samspillet som oppmerksomheten må rettes inn på. Påstandene om trygdemisbruk blir ubetydelige i forhold til arbeidsmarkedets betydning for trygdeforbruket. Dessuten viser det seg at trygdehetsen har ført til at mange trygdede opplever det som negativt «å gå på trygd». Trygdehetsen og manglende informasjon om trygderettigheter har skapt et underforbruk av trygd. Dette er langt alvorligere enn et eventuelt overforbruk.

Først omtaler den hvordan Folketrygden ble til og hvordan den er i dag (kap. I). Videre presenteres 1970-årenes sosialpolitiske debatt, hvor mange av debattantene hevdet at med Folketrygdens tilbudssystem hadde den norske velferdsstat tatt seg vann over hodet: Regningene ble for høye — trygdeforbruket ble for stort. (kap. II). Mange teorier om årsakene til det økende forbruk av trygder ble lansert (kap. III). Den som fikk mest vind i seilene, er teorien om et økende individuelt trygdemisbruk. Teorien ble av mange kalt «trygdehets» (kap. IV). Men den teorien som etter forfatterens mening burde fått denne oppmerksomheten, er teorien om samfunnssvikt (kap. V). Trygdeheten førte til at mange opplevde det negativt «å gå på trygd». (kap. VI). Det viste seg også at det eksisterer et stort underforbruk heller enn et overforbruk av trygd, p.g.a. trygdehets og manglende informasjon om trygderettigheter (kap. VII).

Mathisen, Johan M.,

«Uførepensjonistenes inntekter i forhold til yrkesaktive».

Semesteroppgave, Nordland distriktshøgskole, Bodø 1977.

Begrepet «klientenskapende krefter» har en sentral plass i de senere års sosialpolitiske debatt. Innenfor denne ramme er blant annet sysselsettingsforholdene sentrale.

Generelt kan en i denne sammenheng si at når etterspørselen etter arbeidskraft er mindre enn tilbudet, oppstår det arbeidsløshet eller undersyssetting som klart påvirker forbruk av sosiale ytelser. Dette forhold har sammenheng med at det er sosialt svakstilte grupper som eldre, personer med dårlig utdanning, funksjonshemmede m.v. som særlig rammes når etterspørselen etter arbeidskraft svikter.

Ovennevnte gjelder trolig mest i lavkonjunkturtider i strøk av landet hvor sekundær- og tertiærnæringene dominerer og har vel bare indirekte og ellers i svakere grad virkning for undersøkelseskommunen, Rødøys, vedkommende.

I slike utkantstrøk er det heller snakk om et mere konstant fenomen — strukturendring.

Tilgangen på uførepensjonsmottakere i Rødøy er rekruttert fra fysisk harde jobber. Når så disse personer ikke lenger kan fortsette i sitt arbeid av helsemessige årsaker, er det klart at omfanget av alternative ervervsmuligheter er av stor betydning for om vedkommende vil fremsette krav om uførepensjon.

En konklusjon fra undersøkelsen i Rødøy Kommune er at potensielle klienter til uførepensjonen i Rødøy ikke kalkulerer rendyrket øko-

nomisk — eller kanskje sagt på en bedre måte — ikke har anledning til å kalkulere rendyrket økonomisk i den grad at det har innvirkning på forbruket av uførepensjon.

Faktorer som alder, utdanning, tidligere yrkeserfaring, rekruttering fra primærnæringene, sykdomsbilde, bofasthet, lokale og regionale sysselsettingsmuligheter og kanskje ikke minst de mellommenneskelige forhold — en stigmatisering — er så dominerende at en noe bedre økonomisk stilling ikke får innvirkning som en selvstendig avgjørende faktor.

Kolberg, Jon Eivind,
«Trygdehetsens struktur»,
Tidsskrift for samfunnsforskning, (1) 1978 c.

Kolberg søker å systematisere modeller for trygdemisbruks-oppfatninger. Disse kan kategoriseres i tre grupper: rollemodellen, tilsløringsmodellen og det sosiale kontrollperspektivet. Artikkelen presenterer også enkelte andre tolkningsmuligheter: Trygdehets som almen misnøye med offentlig politikk, trygdehets som opposisjon mot rådende sosialpolitiske prioriteringer, bruk-misbrukmodellen og tilvenningsperspektivet.

På bakgrunn av disse perspektivene utvikler Kolberg antagelser om trygdeskepsisens sosiale, demografiske og økologiske fordeling. Dataanalysen bygger på en meningsmåling fra Norsk Gallup for april 1973. Et viktig resultat er omfanget av brukerskepsis blant den yrkesaktive delen av befolkningen. Ca. 70% av et representativt utvalg av befolkningen — som hadde mening om spørsmålet — mente, i 1973, at trygdemisbruket er «temmeleg stort». I konfrontasjon mellom rollemodellen og tilsløringsmodellen er elementer ved rollemodellen blitt understøttet.

Til nå har utstøtningsmodellen rådd grunnen i trygdesosiologien. Men spenning omkring bruken av trygd springer neppe bare ut av forholdet mellom arbeid og trygd. Det har, ifølge Kolberg, vært en klar mangel ved trygdesosiologien at den har vært knyttet til forholdet arbeid-trygd, og at ikke trygdeutviklingen har blitt analysert i forhold til andre samfunnsinstitusjoner som f.eks. ekteskapsinstitusjonen.

En fant også at trygdeskepsis synes å være en komponent i en generell holdning til spørsmål om hvor omfattende offentlige myndigheters oppgave skal være.

Derimot er antagelsen om at trygdeskepsisen er et tidsbegrenset fenomen, avkreftet. Bruk/misbruk-modellen er heller ikke blitt styrket.

Kuhnle, Stein:

«**Toward a Crisis in the Norwegian Welfare State?**»

Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen 1980, (notat).

Her drøftes problemstillingen om hvorvidt vi går mot en krise i betydningen mangel på oppslutning om velferdsstaten i Norge. Utgangspunktet er en del amerikansk litteratur med generelle krisevarsler. Ved hjelp av enkle analyser av en del Gallup-spørsmål i tiden 1969—1976 blir det gjort forsøk på å drøfte hvorvidt barometerpilen vil komme til å peke mot «krise» eller ikke. Notatet stiller seg kritisk til å tolke for meget som mulige krisesyntomer. Spørsmålene som undersøkes, gjelder oppfatning om trygdemisbruk, oppfatning om senking av pensjonsalder (gitt prisen for det), graden av kollektiv orientering (spørsmål om folks levestandard er den enkelte eller samfunnets sak), grad av tillit til Stortinget og til politikerne.

3 c. Trygd og arbeid

Lindén, Victor,

«**Absence from Work and Work Capacity**».

Trygdekontoret, Bergen 1967.

Dette er et av de første større forskningsarbeider om trygding og er tatt med fordi det er av generell interesse, selv om det bygger på data fra før lov om folketrygd ble satt i verk. Undersøkelsen faller i to deler. Den første del er en «tilbakefølging» av et års sykemeldte over en syvårsperiode. I alt hadde disse ca. 14.000 sykemeldte mer enn 62.000 fraværsdager, og det vises at et mindretall av de sykemeldte står for et flertall av fraværsdagene, dvs. en identifikasjon av «gjengangere» som man ikke tidligere hadde vært oppmerksom på. I annen del av undersøkelsen testes 240 friske arbeidstakere med hensyn til fysisk belastning og dette settes i relasjon til antall sykemeldinger. Lindén finner grunnlag for en hypotese om at «gjengangerne» blant de sykemeldte også er de som til daglig har det fysisk mest belastende arbeid.

Hanoa, Rolf,
«Arbeid og helse».
Pax, Oslo 1971.

I boka presenteres spørsmål fra arbeidstakere om helsemessige arbeidsforhold, yrkesskader og vernetiltak. Dessuten behandles bl.a. folketrygdens ytelser ved yrkesskader, uførhet og sykefravær og det gis en framstilling av trygdeordningens rolle i arbeidslivet.

Wadel, Cato,
«Trygd og arbeid».
Arbeidsnotat om årsaker og implikasjoner av det økende trygdeforbruk. Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø 1973.

Notatet stiller tre spørsmål:

(I) Hvorfor det økende trygdeforbruk? (II) Hvordan er det å være på trygd? (III) Hva med vår fremtidige trygdepolitikk? Disse spørsmål henger selvfølgelig intimt sammen, og det er vanskelig å skille diskusjonen av det ene fra diskusjonen av det andre.

En nødvendig forutsetning, om kanskje ikke en tilstrekkelig forutsetning, for at trygdede skal kunne komme ut av den stigmatisering de er utsatt for, er at de settes istand til å kunne inngå i bytteforhold i form av motytelser. Den nærmeste motpart ville være myndighetene enten dette var sentrale eller lokale. Trygdede kunne f.eks. *automatisk* velge om de ville bli stats- eller kommune-ansatte. I høy grad kunne de selv bli overlatt å forme ut sine arbeidsoppgaver i og med at de selv vil vite best hvor mye de klarer og fordi eget initiativ i seg selv er identitetsskapende. Det skulle ikke mangle på arbeidsoppgaver, ikke minst innen selve trygde- og helse-sektoren.

Lund, Jørgen og Tom Johansen,
«Arbeid og Trygd».
Institutt for samfunnsforskning, avdeling for sosiologi, Universitetet i Oslo 1975.

Rapporten belyser to hovedtema:

1. en gjennomgåing av foreliggende statistikk og forskningsmateriale som belyser kommunale/regionale variasjoner i trygdeøkning og innvilging av trygd med sikte på en systematisering av dette materialet,
2. et arbeid med en videreutvikling av problemstillinger og metodeopplegg for nærmere belysning av slike variasjoner gjennom casestudier.

Hvis man tenker seg trygdeproblematikken som en glideskala, spenner den over — på den ene siden tilnærmet rene somatiske/medisinske tilfeller hvor årsaksforholdene er mer eller mindre entydig fastlagt — over til mer sammensatte årsaksforløp av personlighetsmessig og sosial art. M.a.o. jo lenger man fjerner seg fra de mer objektive medisinske tilfeller, desto vanskeligere blir det å fastlegge årsaksforholdene.

Bøkestad, Lars, Per Gingstad og Arnt Haugen,
«**Yrkeshemmedes arbeidsmuligheter**».

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1976.

Forfatterne studerer tiltak som kan påvirke arbeidsmarkedets tilbud til de yrkeshemmede i lys av intensjonene i folketrygdlovens kapittel 5 og 8, og Grunnlovens § 110.

Hovedmålsetting i studiet er å kartlegge næringsstrukturen i to Rogalandskommuner og se på hvilke tilbud som finnes for yrkeshemmede, samt en beskrivelse av attførings- og opplæringstilbudene.

På bakgrunn av dette utgangspunktet undersøkes hvilke bedrifter og bedriftstyper som faktisk sysselsetter, og som burde kunne sysselsette yrkeshemmede.

«Det mest interessante ved analysen var å se på arbeidsgiverens holdninger til yrkeshemmede. På mange områder ble vi overrasket over de positive holdninger til yrkeshemmet arbeidskraft som arbeidsgiverne ga uttrykk for, selv om en tar i betraktning at svarene var uforpliktende».

Espeland, Jan,

«**Trygdemottakernes evne til å kunne arbeide**».

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1976.

I undersøkelsen av uførepensjonistene i Time og Finnøy har man funnet at det i begge kommuner er et stort antall personer med svær medisinsk og ervervsmessig uførhet. Det synes å være gjennomsnittlig flere pensjonister med høy uføregrad i Time enn i Finnøy i forhold til totalantallet uførepensjonister i kommunen. Dette antas å kunne forklares utfra de to kommuners næringsstruktur. Time har en ekspanderende industri med godt arbeidstilbud, mens Finnøy som liten utkantkommune baserer sitt næringsgrunnlag på jordbruk, spesielt drivhusdrift, og har hatt liten industrivekst. Disse forhold antas å medføre at flere arbeidstakere i Finnøy lettere faller ut av yrkesaktivt arbeid når sykdom inntreffer enn tilfellet blir i Time. Her antas industrien å absorbere en del mennesker

som blir rammet av alvorlig sykdom ved mulighetene som ligger i intern omplassering med hensyn til arbeidsoperasjoner, eller mulighetene ved å skifte til arbeidsplass hvor mulighetene for høvelig arbeid er til stede.

Undersøkelsen i Time og Finnøy viser at situasjonen på arbeidsmarkedet for en stor del er årsak til at den ervervsmessige uføregrad er så vidt høy i begge kommunene.

Med det stønadsnivå trygden i dag har, synes det nokså sikkert at mange arbeidsgivere ikke finner det så betenkelig som tidligere å henvise en arbeidstaker til uførepensjonering. Trygden blir således ifølge forfatterne et passivt mottakerapparat for problemer som samfunnet skaper.

Five, Carsten O.,

«En komparativ analyse av kommunale utgifter i fem norske kommuner som er påvirket av oljeaktivitet, med spesiell vekt på helse og sosialutgifter».

Hovedoppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1976.

Hva gjør kommuner på Vestlandet for å møte oppgaver i en periode med hurtig etablering av oljearbeidsplasser knyttet til virksomheten i Nordsjøen?

1. Kommunene har ingen vesentlige forskjeller eller endringer i driftsutgiftene som kan tyde på ønske om større innsats på enkelte sektorer innenfor den kommunale drift. Innenfor helse- og sosialsektoren er det hverken i de vanlige driftsutgiftene eller i det forebyggende arbeidet noen vesentlig forskjell mellom kommunene.
2. Klare forskjeller er det mellom Rauma og de andre kommunene i størrelsen på skatteanslag, budsjetterte investeringer og låneopptak. Der ligger Rauma langt høyere.
3. Forutsetningen for at Rauma skal kunne nedbetale sin gjeld uten at dette går ut over andre viktige oppgaver, er at oljevirkosomheten får fortsette eventuelt ved at oljeproduksjonen i Nordsjøen holdes på et slikt nivå at det fortsatt er behov for produksjonsplattformer.

Horntvedt, Lars, Jørgen Jørgensen og Oddur Sandland,

«Bakgrunnen for tilværelsen på trygd».

Seminaroppgave, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1976.

Oppgavens første del belyser vilkårene som folketrygdloven setter for rett til uførepensjon.

Opggavens andre del inneholder en del statistisk materiale, i det vesentlige hentet fra Rikstrygdeverkets årsmeldinger og regnskap og viser de viktigste medisinske årsaker til uførhet.

I den tredje delen tar forfatterne for seg forskjellige samfunnsmessige og andre forhold som man mener kan føre til sykdom og uførhet. Antagelsene og påstandene er i det vesentlige dokumentert med henvisning til vitenskapelige undersøkelser, offentlige dokumenter og annen litteratur.

Bl.a. analyseres arbeidsmarkedet og arbeidsmiljøet, i det det synes som om det er forholdene i arbeids-/næringslivet som er årsak til den største økningen i trygdeforbruket (uførhet). Mange blir i dag tilstått uførepensjon fordi passende arbeid ikke lenger finnes på stedet. Dette kan f.eks. skyldes strukturrasjonalisering eller sentralisering. Uførepensjoneringen dekker dermed over en faktisk arbeidsledighet.

Uheldige sider ved arbeidsmiljøet blir trukket fram som en av de viktigste årsaker til sykdom og uførepensjonering. I dag kommer det stadig klarere fram at arbeidsplassen og hele arbeidsmiljøet spiller en avgjørende rolle i så henseende.

Velferdssamfunnets negative sider er også forsøkt belyst som mulig årsak til det økte trygdeforbruk. Det synes ganske klart at både trafikkulykker, alkohol-/narkotikamisbruk, galt kosthold og andre uheldige sider ved vårt levesett er relevante årsaker til sykdom og uførhet.

Opggavens fjerde del inneholder en analyse av relevante opplysninger fra den empiriske undersøkelse i Time og Finnøy kommuner etter en kort beskrivelse av kommunene. Opplysningene er forsøkt stilt sammen mot de aktuelle årsaker som er nevnt i oppgavens andre og tredje del.

Til sist, i oppgavens femte del, presenteres tanker om hva som kan og bør gjøres for å redusere antallet av uførepensjonister.

Repstad, Pål et al.,

«Trygdemottakere og arbeidsliv».

Time/Finnøyprosjektet, Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1976.

Rapporten presenterer en undersøkelse i de to Rogalandskommunene Time og Finnøy. Den første en prestekommune med variert næringsliv, den andre en øykommune med primærnæringsliv som det dominerende. Undersøkelsen ble delt i tre:

- en intervjuundersøkelse med uførepensjonister i kommunene
- en gjennomgåelse av saksdokument på trygdekontorene
- en spørreundersøkelse pr. post med arbeidsgivere i kommunene.

Intervjuundersøkelsen viste at 20% av de 206 uførepensjonistene som

ble intervjuet, hadde arbeid. 14% hadde arbeidsønsker uten å ha noe lønnet arbeid på intervjuetidspunktet.

Den samlede tilknytning til arbeidslivet er langt sterkere blant *menn* enn blant *kvinner*. Om en ser på *uføregrad* og kjønn samtidig, er det høyest andel med helt uinnfridde arbeidsønsker i gruppen kvinner med gradert pensjon. Jo lenger en trygdemottaker har vært yrkesaktiv før arbeidsuførhet inntrådte, desto mindre sannsynlig er det at vedkommende ønsker arbeid som pensjonist.

Gjennomgang av saksdokumenter til 182 uførepensjonister ble foretatt med henblikk på hvilke ervervsmuligheter de ville ha i Time og Finnøy dersom det på stedet hadde vært et allsidig tilbud av lettere arbeid og dersom attføringsapparatet hadde hatt ubegrenset kapasitet.

8% av de 182 som ble vurdert, ville ende på 0 i uføregrad. I alt ville 11% av de vurderte komme under 50%, som er grensen for tilståelse av uførepensjon. Særlig stor ville nedgangen bli for menn, og ser vi på yrkesgruppene, var nedgangen størst blant tidligere lønnstakere.

Arbeidsgiveres holdning til yrkeshemmede viste at 35% av de som svarte, kunne tenke seg å ansette (flere) yrkeshemmede dersom forholdene ble lagt til rette for det fra det offentliges side. Varig tilskott synes å være det offentlige virkemiddel som ville gi størst effekt.

Stangeland, Per og Jorunn Nilsen,
«**Sosialklientene og det stramme arbeidsmarked**»,
Rogalandsforskning, rapport nr. 2, Stavanger 1976.

Fører oljevirkosomheten, med de arbeidsplasser den gir, til at flere sosialklienter enn før kommer i arbeid?

I kapittel 1 gis det først en oversikt over næringsutviklingen i Stavanger de siste årene. Dernest tar man for seg det som foreligger av statistikk over sosialklienter i Stavanger. Kapittel 2 viser bl.a. utviklingen av sosialkontorets utbetalinger i de siste årene. I kapittel 3 redegjør man for opplegget av den oppfølgende undersøkelsen som var foretatt om personer som henvendte seg til sosialkontoret i 1972. «Vi har fulgt dem fra 1969 til 1975, registrert hva de har fått av sosialhjelp, trygd og sykepenger, og sett på deres erfaring på arbeidsmarkedet». (s. 6). I kapittel 4 viser man hvordan det er gått med klientene siden 1972 mer konkret. I kapittel 5 foretas det en sammenligning mellom de klienter Stavanger hadde i 1972 og et tilsvarende utvalg klienter i 1975. Et avsluttende 6. kapittel summerer enkelte metodiske erfaringer og trekker også trådene til den mer generelle problemstilling: Hva vet vi om sosiale virkninger av oljevirkosomheten?

Konklusjonen på rapporten om sosialklientene og det stramme arbeidsmarkedet blir at bedringen i sosialklientenes arbeidsmuligheter har et beskjedent omfang. «Deltagelse i selve oljevirkksomheten, og anleggsvirkksomheten i tilknytning til den kan gi gode inntekter for enkelte, men det er få som klarer å beholde dette arbeidet over lengre tid. Og noen langvarig bedring i arbeidsmuligheter i Stavanger ser ikke ut til å ha funnet sted. Veksten i oljearbeidsplasser ser ut til å gi moderate virkninger på det øvrige arbeidsmarked i form av nye arbeidsplasser». (s. 111).

Bore, Ole I.,

«Samarbeid, trygd og industri i Klepp og Time».

Seminaroppgave Rogaland distriktshøgskole, Stavanger 1977.

Oppgaven belyser det initiativ og det arbeid som er nedlagt i samarbeidet mellom trygdeetat og industri i Klepp og Time.

Halvorsen, Knut,

«Arbeid eller trygd».

Pax forlag, Oslo 1977.

Ved hjelp av skandinavisk litteratur og offentlig tilgjengelig statistikk gis det en innføring i hvilke forhold i arbeidslivet som kan tenkes å føre til en utstøtning eller overflødiggjøring av arbeidskraft. Halvorsen tar utgangspunkt i den økende yrkespassivisering og definerer den som et av våre største samfunnsproblemer. Derfor blir det også nødvendig å få bedre innsikt i de prosesser som fører til yrkespassiviseringen. Dels beskrives de strukturendringer som har skjedd på makronivå i den økonomiske politikk og den statlige politikk som har bidradd til dette, og betydningen av økonomisk vekst diskuteres. Dels vurderes konsekvenser av denne utvikling på det lokale nivå. Dels identifiseres på forskjellig måte de problemgrupper som forlater arbeidsmarkedet før tiden. Dessuten analyseres de rettsregler som kan tenkes å ha betydning for utstøtningen, først og fremst ansettelses- og oppsigelsesvern. Til sist gis det en samlende oversikt over de prosesser som fører til utstøtning av vanskeligstilte grupper, og forfatteren understreker at dette helst kan forstås som et samspill mellom endringer i arbeidslivets krav og det enkelte individs ressurser i vid forstand.

Kjønstad, Asbjørn,

«En sammenligning mellom arbeidsinntektsnivå, erstatningsnivå og trygdenivå».

Notat, Oslo 1977 a.

Det er ikke så lett å sammenligne disse nivåer blant annet fordi trygdeytelser vanligvis ytes i terminer, mens erstatninger vanligvis utbetales som engangssummer. I dette arbeidet har Kjønstad behandlet nivåspørsmålet med utgangspunkt i 10 års høyesterettspraksis om erstatningsutmåling. Hovedkonklusjonene er følgende:

Erstatningsretten og trygderettens dekningsnivå varierer etter hvilken erstatningspost/stønadsform det dreier seg om. Trygden gir stort sett full kompensasjon for ekstraavgifter. Erstatningsretten gir vanligvis full kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste. På dette punkt ligger trygdenivået betydelig lavere. Dette skyldes først og fremst det lave sykepenge-nivået i Norge. Det foreligger imidlertid nå forslag om å heve dette slik at sykepenger for vanlige arbeidstakere vil utgjøre 100% av den bortfalte inntekt. Da vil trygdenivået stort sett svare til erstatningsnivået for tapt arbeidsfortjeneste. Når det gjelder tap i framtidig erverv og tap av forsørger, har domstolene vanligvis ikke tilkjent full erstatning for den bortfalte inntekt. Erstatningsnivået ser ut til å ligge noe under nivået for uførepensjon og etterlattepensjon fra folketrygden. Hverken pensjonene eller erstatningen ser ut til å dekke det fulle tap i alle tilfeller.

Repstad, Pål,

«**Har trygd — ønsker arbeid**»,

Rogalandsforskning, Rapport nr. 2 — 1978. Stavanger 1978.

Undersøkelsen tar sikte på å klarlegge uførepensjonistenes arbeidsønsker. Innledningsvis gis det en kort omtale av de to undersøkelses-kommunene Time og Finnøy. Det drøftes hvor representative uførepensjonistene i de to kommunene kan sies å være i forhold til uførepensjonister andre steder. I senere kapitler belyses omfang og art av inntektsgivende arbeid blant de uføretrygdede, og om ulønnet arbeid. Mulige sammenhenger mellom tilknytning til lønnet arbeid og andre former for aktiviteter blir studert og dessuten om sammenhengen mellom lønnsarbeid og trivsel. I et eget kapittel gjengis pensjonistenes egne arbeidsønsker. Det blir gitt en vurdering av uførepensjonistenes arbeidsevne dersom betingelsene var gunstige, i den forstand at det fantes høvelig arbeid og maksimalt utbygd attføringstjeneste på deres hjemsted. Deretter blir sammenhengen mellom den enkelte trygdemot-

takers arbeidsevne i et tenkt tilfelle som nevnt ovenfor, og hans eller hennes ønske om arbeid belyst. Data fra intervjuene med arbeidsgiverne i Time og Finnøy presenteres og avslutningsvis sammenliknes hovedpunktene fra Lyngen og Stor-Elvdal.

Wadel, Cato,
«Trygdsliv og arbeidsliv».
Universitetsforlaget, Tromsø 1978.

Vårt trygdesystem har hittil vært basert på en forestilling om at det er individets manglende arbeidsevne som medfører at vi måtte lage det «sikringssystem som trygdene utgjør». Dette er opplagt riktig til en viss grad. Men bare til en viss grad. Vi er antagelig ved å lage et økonomisk system som ikke har bruk for all den arbeidskraft vi besitter i befolkningen — i et hvert fall ikke innen vårt ordinære arbeidsliv/næringsliv.

Forfatteren antar at det i første rekke er tre forhold som man må ta utgangspunkt i, hvis man skal forstå vårt trygdesystem i en samfunnsmessig sammenheng.

1. Vi må innse at det er det teknologiske system som i første rekke skaper behov for et stadig større trygdeforbruk. Dette gir seg bl.a. uttrykk i at det faktisk kan være «billigere for samfunnet» å ha folk på trygd enn i arbeid.
2. Vi må se de trygdede i sammenheng med andre grupper i samfunnet som heller ikke deltar i det vi betegner som arbeidslivet, f.eks. arbeidsdyktig ungdom under utdanning og hjemmehusmødre.
3. Hvis våre politiske myndigheter innførte en garantert minsteinntekt for alle norske borgere samtidig med en garanti om et visst minimum av lønnet arbeid for alle, ville ikke dette bare være å betrakte som reformer — det ville være å innføre nye prinsipper i vårt trygdesystem så vel som i arbeidslivet.

Det prinsipielt nye som en garantert minsteinntekt og garantert lønnet arbeid til alle medfører, kan også uttrykkes i følgende to «grunnsetninger»:

1. I stedet for å gå ut fra at den norske befolkning lett kan og bør inndeles i de som arbeider og de som ikke gjør det, burde vi heller ta som utgangspunkt at alle nordmenn/kvinner faktisk arbeider. Forskjellen er at noen får betalt for det de gjør, mens andre ikke gjør det.
2. At visse former for arbeid gir inntekt, mens andre ikke gjør det, er ikke nødvendigvis basert på at inntektsgivende arbeid blir betraktet

som mer nødvendig enn det som ikke gir inntekt. Basis for inntektsgivende/ikke inntektsgivende arbeid ligger i at vi har en økonomisk organisasjon som ikke har mekanismer som kan skille mellom samfunnsmessig mer eller mindre nødvendig arbeid.

Hvis vi bygger ut vårt trygdesystem etter de prinsipper og retningslinjer som vi har gjort hittil — og som på mange måter kan sies å ha vært «riktige» til denne tid — vil vi risikere å forsterke den for-fordelingen som både trygdede og arbeidende nå opplever. Vi kan risikere at et «godt» utbygd trygdesystem faktisk vil virke til å forsterke motsetningsforholdet vi har mellom arbeidende og trygdede. Dette virker paradoksalt. Men det er det paradokset vi må gjøre noe med, ved allerede nå å planlegge et «brudd» med vårt nåværende system.

Trygdesystemet må, for å være rettferdig, fordele byrdene på hele den norske befolkning. Vi fordeler ikke byrdene ved at noen er på trygd og andre i arbeid — vi kan bare fordele byrdene ved at vi alle er både på trygd og i arbeid.

3 d. Annet

Broch, Ole Jacob,

«Det ubrukte menneske; velferdsstaten og menneskeverdier».

Gyldendal, Oslo 1973.

Boken er et bidrag til debatten om bruken av uføretrygden.

Vårt fine trygdesystem må ikke ødelegge vår lyst til å arbeide, sier Broch. «Stadig flere og stadig yngre mennesker gir opp og lar seg uføretrygde. Det er en gal og farlig utvikling. I dag går det mange «ubrukte mennesker» i blant oss og hever trygd fordi tilbudene i arbeidslivet, manglende attføringstiltak og ofte manglende yrkesvalg gjør det enkelt å sette seg selv utenfor. De aller fleste av oss har krefter til å yte ett eller annet, forholdene må legges til rette slik at det å arbeide blir den naturlige livssituasjon og ikke stemplingen på trygdekontorene».

Det er hevdet at 40% av den voksne befolkning lider av såkalte belastningssykdommer til tross for den fysiske belastning så avgjort er blitt

mindre. Arbeidsevnen er også svekket. Fraværsprosenten er i flere grupper mangedoblet i forhold til tidligere. Flere og flere blir uføre og må pensjoneres i relativt ung alder.

Det har ikke manglet på forklaringer på denne utvikling. En har stadig fått høre at helsen svikter fordi det moderne samfunn stiller større krav enn mange kan greie. Det framheves at det er arbeidstempoet og de psykiske påkjenninger som er for store i det moderne samfunn.

Det er imidlertid noe som ikke stemmer med denne forklaringen, hevder Broch. Den tekniske utviklingen har gjort det mulig å redusere kravene til menneskelig innsats i betydelig grad. Velferdsstaten har greid denne nedtrappingen av arbeidsinnsatsen uten at det hittil har gått ut over den økonomiske vekstraten. Folk har faktisk på mange måter fått bedre anledning til å ta vare på seg selv. Nye stønads- og trygdeordninger omfatter stadig flere grupper for å kompensere de store påkjenningene. Allikevel — trivselsproblemer og arbeidsuførhet synes bare å øke. Flere og flere er derfor ifølge Broch begynt å tvile på den livsfilosofi som ligger til grunn for mange av våre sosiale tiltak og velferdstilbud. Det er endog fra høyeste politiske hold blitt reist tvil om vår sosialpolitikk med stadig økende tilbud og muligheter for yrkesmessig tilbaketrekning, har vært riktig. De økonomiske konsekvenser lar seg ikke lenger tåkelegge. En nominell lønnsforhøyelse kan ikke lenger skjule at den reelle inntekt for store grupper er begynt å synke. Sosialdepartementet er blitt bekymret. Det er nedsatt komitéer for å utrede spørsmålet om folketrygden har virket slik en har forutsatt. Velferden er ikke bare blitt dyreste enn antatt. Det er også kommet en gryende mistanke om at den på mange områder har svekket individenes motstandskraft og deres evne til selv å ordne opp med sine problemer. Meget kan tyde på at den nødvendige stimulansen til menneskelig aktivitet og utfoldelse hos mange er blitt så redusert at vesentlige menneskeverdier er gått tapt.

Lønnum, Arve,
«Gamle mann — hva nå?»
Oslo 1973.

Boka er et debattinnlegg i diskusjon om trygdeforbruk og alderspensjonering. Lønnum konkluderer med en del påstander:

1. Det må advares mot nedvurderingen av arbeidet som oppdragende faktor og som kilde til glede ved følelsen av å være til nytte i samfunnet.

2. Også eldre mennesker er individer. Det er inhumant ikke å gi dem individuell behandling.
3. Det er inhumant å by eldre en tilværelse som krenker deres følelse av menneskeverd.
4. Det må protesteres mot tidens tendens til å nedvurdere eldre menneskers verdi i samfunnet.
5. Det er inhumant å bygge aldersheimers og aldersinstitusjoner som ikke tar hensyn til det enkelte individ.
6. Det er mangel på kvalifisert arbeidskraft i landet. Vi har ikke råd til å gi avkall på friske, eldre, kvalifiserte menneskers arbeidsinnsats.
7. Det er inhumant ikke å gi eldre mennesker arbeidsoppgaver som passer for dem. En kollektiv pensjonsalder og kollektiv aldersgrense er en krenkelse av individets rett til utfoldelse og deltagelse i samfunnslivet.
8. Vårt næringsliv og produksjonsliv må bli organisert slik at det også finnes arbeidsoppgaver for eldre personer. Vi må bort fra «alt eller intet-loven», som bevirker at en person ikke får noe valg mellom dette å yte optimal arbeidsinnsats og det å gå over til full uvirksomhet.
9. Det kan ikke godtas at det ikke er mulig å praktisere individuelle aldersgrenser i arbeidslivet.
10. Pensjonsalderen i landet bør settes så høyt som mulig, ikke senkes. Men landet må også ha et trygdesystem for dem som har mistet arbeidsevnen på grunn av sykdom.

NAVNEREGISTER

- Andersen, Else Bremnes 27
Anderson, Charles M. 29
- Backer, Sylvia Koppel 93
Bakken, Harald 119—20
Beite, Sigurd K. 116—17
Berg, Kolbjørn 44—45
Berg, Targerd 94—95
Bernhardsen, Else Sundvor 44—45
Berntsen, Kolbjørn 41—42
Beverfelt, Eva 90—91
Bing, Jon 58—59
Bore, Einar 52
Bore, Ole I. 144
Borge, Gunnar 116
Borgen, Marianne 90—91
Broch, Ole Jacob 147—48
Bugge, A. 93—94
Bull, Edvard 132
Bøkestad, Lars 140
- Dahl, Hans Erik 49
Daatland, Svein Olav 88
- Eikvam, Turid 135
Elfstrand, Marit 56
Erichsen, Olav 85
Eskeland, Ståle 24
Espeland, Jan 140—41
Evjen, Gunnar 108
- Fagerlid, Even 56
Finne, Just 24
Five, Carsten O. 141
Flaatten, Even 87—88, 90—91
Furuhaug, Sigurd 33
- Galtung, Otto 95
Gauteplass, Arne E. 115
Gilberg, Jostein 57
Gimre, Paul 28
Gingstad, Per 140
Grund, Jan 52—53
Grøslund, Guri 108—9
Gunnnes, Morten 113
- Hagen, Tom 30
Halvorsen, Knut 144
Haneset, Sverre 96
Hanoa, Rolf 42, 82, 83, 101—2,
118—19, 121, 122, 139
Hansen, Finn Henry 51
Hansen, Ole 89
Harold, Trygve 58—59
Haugen, Arnt 140
Haugen, Svein 30
Heli, Hans 49
Helle, Kari Marie 109, 110
Henriksen, Terje 90
Hermansen, Bjørg 117—18
Hestvik, Audhild 45—46
Hjelmtveit, Vidar 113
Hodne, Samuel 97
Hoel, Anne 99
Horntvedt, Lars 141—42
- Idsøe, Fridtjof 28
Ingvaldsen, Else 34
Isaksen, Paul 89
- Jahr, Karin 30
Jansen, Gudmund 100
Johansen, Tom 139

- Johnsen, Bernt 31, 116
 Jørgensen, Jørgen 141—42
- Karlsen, Randi Holter 45—46
 Karlsen, Thore Chr. 27
 Karlsrud, Amund 41—42
 Kildal, Nanna 100—1
 Kirketeig, Leif 100
 Kjeilen, Bjørn 34
 Kjønstad, Asbjørn 32, 35, 39, 40,
 43—44, 46—48, 58—59,
 110—11, 145
 Klausen, Per Helge 32
 Kluge, Liv 122
 Kolberg, Jon Eivind 105—7,
 111—12, 121—24, 126, 127, 128,
 130—31, 133, 137
 Kopperud, Kaare 84
 Krangsaas, Svein E. 115
 Kuhnle, Stein 126, 128, 131, 132,
 138
 Kvam, A. 114
- Laland, Reidar 36
 Landsorganisasjonen i Norge 128
 Langholm, Magne 79
 Langsether, Åsmund 61
 Larsen, Arthur 102
 Larsen, Helge 44—45
 Lindén, Victor 94, 118, 138
 Litlere, I. 80
 Lund, Jørgen 139
 Lund, Ottar 79
 Lønnum, Arve 148—49
 Løyning, Vigdis 99
- Mathisen, Johan M. 136
 Moss, Erling Martin 41
 Mydland, Thorleif 36
- Nilsen, Jorunn 143—44
 Nilsen, Per T. 90
 Noreik, Kjell 42, 97, 99, 110—11
 Norges offentlige utredninger
 42—43, 50—51, 60—61, 62—66
 67—68, 69—77
- Norsk institutt for by- og region-
 forskning 119
 Næss, Siri 124
- Odland, Magnus 103
 Ohldieck, F. W. 80, 84, 85
 Olsen, Johan L. 36
 Olsen, Sigmund 57
- Palmstrøm, Henrik 80—81
 Paulsen, Egil 33
- Rasjonaliseringsdirektoratet 23
 Ravlo, Bjørn 98—99
 Repstad, Pål 142—43, 145—46
 Rikstrygdeverket 54—55, 58, 82,
 83, 85—86
 Rud, Jon 99
 Rygh, Helmer 54, 80
 Rønneberg, Jan 34
 Røine, Kjell Oddvar 29
- Saglie, Tor 29
 Sandland, Oddur 141—42
 Sannes, Helge 37
 Seip, Anne Lise 129
 Selnes, Jan Otto 32
 Seterelv, William 91
 Skramstad, Rolf 29
 Skretting, Randulf 56
 Skåre, Arne Gunnar 28
 Sosialdepartementet 23, 26,
 61—62, 68, 78—79, 80, 81—82,
 104—5
 Stabell, Bredo 58—59
 Stadheim, Berit 44—45
 Stangeland, Per 143—44
 Steen, Aasta 111
 Steinsland, Kåre 56
 Stokke, Rolf 32
 Strøm, Axel 37—39
 Strøm, Reidun 103—4
 Sundby, Per 94—95, 96
 Sunde, Svein 37
 Sørensen, Knut H. 116—17
 Sørflaten, Sigmund 108

Trygdekontorenes Landsforening
25, 133—35

Tvede, Olaf 91—92

Utnes, Torbjørn K. 115

Viste, Svein 56

Wadel, Cato 96, 139, 146—47

Wendt, Jens Wilhelm 82—83

Wisløff, Rachel 112—13

Wærness, Kari 130—31

Øie, Ole-Erik 59—60

Østbø, Kjell 100

Øyen, Else 124—26, 129—30, 135

SAKREGISTER

- aktivitetsnivå 111
- aldersgrense 66, 113, 149
- aldersinstitusjoner 87
- alderspensjon 35, 67—68, 85, 92, 129, 148
- alderspensjonister 29, 78, 87
- alderssvekkelse 90
- alkoholister 93—94
- alkoholistomsorgen 63
- ankeinstanser 58
- ansettelsesvern 144
- ansvar 118, 125—26
- arbeidsevne 97, 145, 146, 148, 149
- arbeidsgiveravgift 51
- arbeidsledighetstrygd 121
- arbeidsløshet 132
- arbeidsmiljøloven 74, 102, 109
- arbeidsmiljøutvalg 74
- arbeidsufør 134, 148
- attføring 30, 31, 73—74, 76, 85, 98, 102, 105, 106, 108, 140, 145, 147
- attføringsapparatet 28, 93, 106
- attføringshjelp 31, 75, 76, 85, 95, 106
- attføringspenger 35, 134
- attføringssaker 25
- attføringsutvalg 74
- automatisk stønadsutbetaling 46
- avbyråkratisering 36, 37
- avgjørelsesmyndighet 33
- avpersonifisering 117—18
- avslag på søknad, årsak 98
- barnehagetilbud 104
- barnepensjon 69
- barnetrygd 85
- bedriftsulykker 47
- behandlingssystem 25
- behov for helse- og sosialtjenester 91
- blinde 95, 103
- culpa-normen 32
- daginstitusjoner 115
- dagpenger 80
- desentralisering av ankebehandlingen 61
- EDB i rettsvitenskapen 59
- effektiv saksbehandling 58
- egenmelding 34, 67, 117
- eldre 85, 121, 149
 - helsetilstand 62
 - økonomi 62
- eldreomsorgen 52, 92
- enker 17, 75, 86, 112—15
- enkemann 113
- enkepensjon 69
- enketrygd 112
- enslig 17
- enslig forsørger 17, 69—72, 112—15
- erfaringsbakgrunn 92
- erstatning 32, 145
 - rett til 39
- erstatningsansvar 63
- erstatningsgrunnlag 32
- erstatningsretten 145
- ervervsbehovsprøving 113
- ervertsevne, nedsettelse av 43

ervervsufør 101
 etterlatte 30, 85, 112
 etterlattepensjon 35, 68, 70, 85,
 112, 113, 145

 familieenker/enkemenn 113
 familieforsørgelse 130
 familierådgivningstjeneste 71
 fattige 94—95, 132
 fiskere 68, 85
 folkehelse 121
 folketrygden 30, 32, 49, 50, 67, 70,
 85—86, 93, 113, 121, 135, 136,
 148
 — kontantytelser 61—62
 — minstepensjon 44
 — regressrett 63
 — tilbudssystem 136
 — utforming og virkninger
 132—33
 folketrygdens uførebegrep 42—45
 forebyggende arbeid 104
 foreldreveiledning 65
 for-fordeling 147
 forskjellsbehandling 35, 93, 121
 fradragsregler 115
 fraskilt 69
 funksjonelle psykosier 97
 funksjonsevne 46
 funksjonshemmet 15, 16, 17, 93,
 94—95, 102, 104—5, 128, 131
 — inntak i bedrifter 109
 — integrering av 16, 104
 — rettigheter 108—9
 — undervisnings- og opplærings-
 tilbud 105
 funksjonshemming, følger av 105
 funksjonstømmingstesen 127, 128
 førtidspensjonering 49, 81, 105—6

 grunnpensjon 112, 115
 grunnstønad 34

 helse 133, 139, 148
 helse- og sosialutgifter 141
 hjelp til selvhjelp 43, 113

 hjelpestønad 34, 119, 131
 hjelpesystemer 128
 hjemmearbeidende ektefeller 75
 hjemmekonsulent 76
 hjemmesykepleie 53
 hjertepasienter 111
 hospitalisering 97
 husmødre 119
 høreapparat 86

 informasjon 33, 65, 126, 129, 136
 innvilgelsesprosent 111
 institusjonsplassering 104
 integreringsarbeid 110, 125, 131
 invalidepensjon 129
 invaliditetsfastsettelse 39

 kjønnsrollemønster 115
 klienten 57
 klientskapende krefter 136
 kompensasjonstillegg 77
 kontaktmønstre 28
 kontantytelser 61—62, 72, 85, 103,
 117, 134
 krigsfartstillegg 68
 krigspensjon 68
 krigspensjonering 37—39, 79, 83,
 85, 94

 Landsorganisasjonen 128
 legetjenester 53
 ligningskontoret 35
 lik behandling 28
 lik beskatning 42
 livskvalitet 124, 125
 lokal trygdeforvaltning 37
 lov om barnevern 62
 lov om folketrygd 9, 13, 15, 35,
 37, 43, 54, 70, 72, 80, 82, 93,
 107, 108, 112, 119, 120, 122,
 125, 130, 131, 132, 138, 140,
 141
 lov om førtidsalderspensjon 90
 lov om pensjonstrygd for sjømenn
 67—68
 lov om sosial omsorg 37, 46, 62,
 93, 122, 125

lov om særtillegg 81
 lov om uføretrygd 42, 43
 lov om ulykkesforsikring 47, 54

medisinsk stønad 41
 medisinsk uførhet 43
 menneskeverdier 147, 148
 miljøskaade 45—46
 minstelønn 41—45
 minstepensjon 92
 morstrygd 112

offentlig ansvar 104
 offentlig helsestell 29
 omplassering 141
 omsorgsarbeid 79, 128
 omsorgspersoner 78
 omstillingsproblemer 40
 oppsigelsesvern 74, 144
 oppsøkende virksomhet 130
 oppvekstforhold 92
 overpensjonering 103

paragrafrytteri 56
 passivt mottakerapparat 141
 pensjoneringstidspunkt 88
 pensjonister 23, 91, 118
 pensjonsalder 62, 90, 138, 149
 pensjonsgivende inntekt 81
 pensjonsordninger 79
 pensjonspoeng 78, 85
 pensjonsretten 85
 pensjonsstatus 88
 pensjonssøknad 24
 pensjonsytelser 23
 personskade 32
 personskadetrygd 69
 praktisk hjelp 76, 103
 praktisk sosialpolitikk 82
 prioritetsavveininger 122, 126
 profesjonalisering 57, 127
 psykiatriske pasienter 42
 psykiske lidelser 99
 psykisk utviklingshemmede 65, 86

rasjonering av trygdegoder 129—30

reaksjonsmønstre 96
 ressurstilførsel 114
 ressursvake grupper 129, 130
 restarbeidsevne 105
 rettferdighet 125
 rettshjelp 24
 rettssikkerhet 58
 rettssikkerhetsideen 28
 Rikstrygdeverket (RTV) 26, 31, 33,
 34, 35, 61, 75, 85
 risikobarn 104
 rollekonflikt 56

samarbeidsformer 25
 samordning av ytelser 68, 125
 selvforsørging 114
 service og kontroll 36—37
 servicemuligheter 90
 sjømannsloven 84
 sjømannspensjon 68, 82
 skattelettelser 77
 skatteregler 34—35
 «skjult» arbeidsledighetstrygd 100
 skogsarbeidere 86
 skoleelever 85
 skoleskader 48
 skyldansvar 63
 sosiale forhold 42
 sosiale forsikringsordninger
 128—29

sosiale hjelpetiltak 43, 122, 148
 sosiale sviktilstander 73
 sosiale tjenester 64—65
 sosiale trygder 54, 83, 85
 sosiale ulikheter 35
 sosial avstand 124—25
 sosialklienter 143—44
 sosialkontor 25, 29, 115
 sosialmedisinske støttetiltak 74, 83
 sosial mistilpassing 45—46
 sosial nød 82
 sosial trygghet 79, 81, 128
 sosionom 56
 spesialpedagogisk service 105
 spesialskoleelever 95
 studenter 85

- stønadsatser 106
- svake grupper 117
- svaksyn 103
- svangerskap og fødsel 86
- sykdom 82, 142
- sykdomsvarighet 97
- syke 17, 116—18
- sykefravær 34, 117, 133—34, 138, 139
- sykehusloven 13, 52
- sykelønnsordningen 17, 84—85, 116, 121
- sykepenger 31, 34, 41, 67, 72, 78, 86, 93, 116, 117, 133—34, 145
- sykmelding 116, 117, 138
- sykmeldingsprosedyren 84
- sysselsetting for kvinner 71, 72
- særfradrag 35, 77
- særordninger 104

- taushetsplikt 25
- tekstsøking 58—59
- tilleggspensjon 78, 112, 115
- tjenestepensjon 69
- toppansvar 63
- transportproblemer 119
- treghetsfaktorer 122
- trygd og arbeid 139—40
- trygd og samfunn 130—31
- trygdeadministrasjonen 27—28, 35, 37, 135
- trygdebyråkrati 31—32
- trygdeetaten
 - arbeidsoppgaver 23—24, 33—34
 - informasjonsarbeid 33
 - opplæring 54—58
 - organisasjonsstruktur og målrealisering 29
 - trygdeetaten 58—61
 - økonomi 49—53
- trygdeforbruk 107, 119, 123, 124, 129, 131, 133, 136, 139, 142, 148
- trygdefunksjonær 31, 32, 33, 45
- trygdehets 20, 34, 132—38
- trygdekontor 24, 25, 26, 36, 41, 142, 147
- trygdeleiligheter 87, 90
- trygdemisbruk 114, 132—38
- trygdemisbruksdebatten 40, 116, 118, 135
- trygdenivå 145
- trygdeordninger 14, 148
- trygder 32, 132, 144
 - overforbruk 17, 133—34, 135, 136
 - underforbruk 129, 130, 131, 135, 136
 - økt behov 133
- Trygderetten 14, 58—61, 79, 145
 - anke til 60—61
 - domstolsstatus 60
 - kjennelser 26
 - konvensjoner 79
- trygderettigheter 135
- trygderettslige faser 47
- trygderettslige forarbeider 35
- trygdesaker, sammensatte 25
- trygdet 18, 25, 28, 30, 32, 33, 44, 116, 118—19, 126, 130, 134, 140, 142—43
 - reisevaner 119
 - rettigheter 27
 - passivisering 31
 - ønske om arbeid 100
- trygdeutgifter 19
- trygdeutviklingen 126
- trygdeytelser 24, 123, 145
 - behov for 131
 - underforbruk 23
 - utbetaling 23

- ugifte 75
- ugifte mødre 17, 30, 69, 85, 113—14
- uførehypighet 75
- uførepensjon 23, 34, 41, 43, 49, 58, 68, 69, 75, 81, 85, 93, 94, 98, 100, 101, 102, 103, 106, 107, 108, 110, 116, 134, 136—37, 141, 142, 143, 145

- avslag på søknad 110
- berettigelse til 66, 99, 106
- for alderssvekkelse 89
- sosiale konsekvenser 100
- uførepensjonist 16, 42, 62, 97, 98, 99, 100, 105, 107, 136—37, 140, 145
- uførepensjonsordning 44
- uførepensjonssaker 25
- uførepensjonssøkere 75, 98
- uføreproblematikk 18
- uføresaker 24
- uføretrygd 95, 96, 97, 128, 147
- uførhet 15, 17, 38, 41—46, 75, 90, 101, 106, 111, 139, 140, 142, 148
 - varig 44
 - vurdering av 99
 - økonomisk kompensasjon ved 46
 - årsaker 106
- uførhetsgrad 17, 103, 141, 143
- ulikefordeling 129
- ulikhet i avgjørelser 45
- ulønnet arbeid 145
- utdanningsstønad 17, 71, 113, 114
- utestengte grupper 45
- utstøtningsmodellen 111—12, 127, 137
- valgmuligheter på arbeidsmarkedet 122
- varierte jobbtillbud 100
- veiledningsplikt 27
- velervervede rettigheter 40
- velferdsstaten 18, 19, 100, 101, 122, 123, 129, 138, 142, 147, 148
- vernede bedrifter 74, 100, 108
- vernetiltak 139
- virkemidler 134
- yrkesbakgrunn 98
- yrkeshemmet 28, 73, 74, 102, 140
- yrkespassivitet 42
- yrkesskader 42, 47, 70, 85, 139
- yrkesskadetrygd 40, 79
 - lovgivning 46
- yrkesskadeerstatning 39, 62
- yrkesskadepensjon 34, 48
- yrkesskadetrygdet 47
- yrkesvalg 147
- økonomisk trygghet 103