

Rasjonering av trygdegoder

Ressurssvake grupper og trygdebyråkratiet

ELSE OYEN

Sosialpolitikk er ikke lenger knyttet bare til de ressurssvake gruppers behov. Sosialpolitikk dreier seg i stadig større utstrekning om fordelingen av goder til *alle* lag i befolkningen. De sosialpolitiske godene har fått nytt innhold, og både de økonomiske godene og servicegodene er etter hvert blitt så attraktive at stadig flere grupper kjemper om å få del i dem. Den nye sykelønnsordningen som foreslås satt i verk fra 1. juli 1978 og det sterke press for å få etablert en «hjertebrø» til utlandet eller få utbygd hjertekirurgien her hjemme, er begge gode eksempler på pressaktiviteten fra sterke grupper som ønsker å få sine behov dekket over sosialbudsjettet. Mot disse krav står bl.a. en øking av minstepensjonene. Det har vært en stigende tendens til at ressurssterke grupper og «normalbefolkningen» får en relativt økende andel av de sosialpolitiske godene. Siden sosialbudsjettet ikke kan ekspandere evig, selv ikke i perioder med økonomisk vekst, må imotkommelse av nye gruppers krav nødvendigvis skje på bekostning av andre grupper.

Vi får stadig nye signaler om at ressurssvake grupper faller utenfor i kampen om de sosialpolitiske godene. Dette er tilsynelatende en utilsiktet virkning av et mangelfullt omfordelingssystem, og det forklares ofte med egenskaper ved klientellet som ikke gjør sine krav gjeldende, og det forklares med organisatoriske svakheter ved et hjelpeapparat som ikke er gearet inn mot behovene til de mest ressurssvake. Dette er uten tvil riktig. Men en kan også reise spørsmål om ikke slike mangler faktisk er i god overensstemmelse med samfunnets mer overordnede prinsipper for hvordan knappe goder bør fordeles. Samfunnet setter visse grenser for hvor mye omfordeling som til enhver tid kan tåles, og disse grenser overføres til organisatoriske tiltak i form av rasjone-

* Jeg vil gjerne takke Asbjørn Kjønstad, Universitetet i Oslo, og Jon Eivind Kolberg, Universitetet i Tromsø, for verdifulle og tankevekkende kommentarer.

ringsmekanismer overfor visse grupper. Noen av disse rasjoneringsmekanismer er formelle i den forstand at det er politisk vedtatt hvem som skal få økte ressurser, og hvem som ikke er berettiget. Men andre rasjoneringsmekanismer er uformelle i den forstand at de i overensstemmelse med sosiale normer bidrar til å begrense omfordelingsvirkningene i forhold til grupper som er marginale eller avvikere i vårt samfunn.

La oss ta trygdesystemet som et eksempel.

Det finnes lite forskning om trygdesystemet, dets virkninger og klientell, og vi må derfor ta utgangspunkt i en del mer generelle forhold og det vi vet om en byråkratisk organisasjon og ressursvake klienter. Litteraturen på dette område er etter hvert nokså omfattende.¹

Trygdesystemet

Trygdesystemet er bygd opp omkring *Lov om folketrygd*. Det er ca. 6.000 ansatte i systemet og det vil i 1978 forvalte mer enn 27 milliarder kroner. Systemet har i sin nåværende utforming vært i virksomhet i noe over et tiår, men de fleste av ordningene som inngår i folketrygden er mye eldre. Systemet er bygd opp om et klassisk byråkrati med sterkt sentralisert lederskap, spesialisering og sektordeling, hierarkisk ansvarsfordeling, utstrakt regelanvendelse og skriftlig saksfremstilling, etc. Det har monopol på å gi ytelser etter *Lov om folketrygd*, og ytelsenes størrelse reguleres ikke ved hjelp av vanlige markedsmekanismer som tilbud og etterspørsel, men ved hjelp av politisk fastsatte priser som skal dekke forutberegnete behov. Ytelsene har utviklet seg fra å være hjelp til svakstilte grupper til å bli kompensasjon av arbeidsinntekt og hjelp i tilfelle av helsesvikt, og gjelder alle lag i befolkningen. Tyngdepunktet i trygdebefolkningen er derfor blitt flyttet. De stigende trygdeutgifter kan delvis forklares med at stadig nye grupper får adgang til trygdeytelsene. Fra å være et sosialpolitisk virkemiddel rettet mot løsningen av sosiale problemer er trygdeytelsene på vei til å bli et generelt politisk virkemiddel som tas i bruk ved lønnsoppgjør og ved fordeling av goder til de som allerede er i arbeid. Dette kan ses på som en utvikling med positive funksjoner, både av velferdsmessige grunner, og fordi det bidrar til å bygge bro mellom A-laget og B-laget i det norske samfunn, nemlig de som får inntekt gjennom eget arbeid og de som får trygd.

Men det er ikke sikkert alle profiterer like mye på en slik utvikling.

Alle systemer har en tendens til å ta farge av sitt publikum, og trygdesystemet kan ikke være noe unntak. Jo større andel av normalbefolkningen som bruker trygdesystemets tjenester, desto større hensyn vil det ta til normalbefolkningens atferd. Dessuten ble trygdesystemet opprinnelig organisert til å ivareta den vanskelige koordineringen av til dels forskjellige trygdeytelser. Det kan se ut som om organisasjonsproblemene i forbindelse med koordineringen ble gitt høyere prioritet enn forholdet til det publikum som skulle ta imot ytelsene. Det ble mer eller mindre tatt for gitt at tilbudet om ytelser i seg selv var tilstrekkelig til å få publikum i forbindelse med trygdesystemet. I dag vet vi at denne forutsetning ikke holder.²

Underforbruk av trygder

Det er i dag mange mennesker som har behov for trygd, men som likevel faller utenfor trygdesystemet fordi reglene er laget slik at disse ikke har rett til trygd. Det er ikke dette problemet vi skal ta for oss i det følgende. Nei, vi skal spørre hvorfor det er så mange mennesker som har *rett* på trygd som likevel *ikke* får den trygd eller de goder som loven sier de skal ha? Mye tyder nemlig på at underforbruket av trygder kan være et større samfunnsmessig problem enn det påståtte misbruk av trygder som for noen år tilbake ble så heftig debattert i pressen og andre steder.³

Hvor mange som ikke får den trygd de har rett på, vet vi lite om. Men ser vi på noen av de undersøkelser som har vært gjort, må vi anta at underforbruket er betydelig. En undersøkelse blant blinde og svaksynte i Hordaland fylke viser for eksempel at det var atskillige som ikke fikk de grunnleggende trygder de hadde rett på, og mange blinde og svaksynte hadde ikke fått de elementære tekniske hjelpemidler som dekkes over folketrygden og som ville ha gjort dem mindre avhengige av andre mennesker.⁴ En undersøkelse fra tre leiegårder i Oslo i 1971 viser at nesten en fjerdepart av beboerne ikke hadde fått alle de trygdeytelser de hadde rett på, og i alt 57.000 kroner måtte Oslo trygdekontor ut med bare i engangsytelser etter at de som hadde utført undersøkelsen hadde fremmet krav på vegne av beboerne.⁵ Rikstrygdeverkets egen undersøkelse viser et stort og udekket behov for informasjon om trygderettighetene, og relevant informasjon er selvfølgelig en nødvendig forutsetning for å gjøre krav gjeldende.⁶ Andre undersøkelser blant fysisk og psykisk funksjonshemmete personer, eldre og vanske-

ligstilte mennesker, både i Norge og andre steder, viser samme bilde av et skjult underforbruk.

De forskjellige undersøkelser avdekker fire typer av underforbruk. For det første har vi de personer som aldri kommer i kontakt med trygdesystemet og derfor aldri får den trygd de har krav på. Noen av de blinde og svaksynte i Hordaland og noen av dem som ble omfattet av Oslo-undersøkelsen, kommer for eksempel i denne kategori. For det andre har vi de som bare delvis får den trygd de har rett til. Visse grupper uføretrygdede som av forskjellige grunner ikke får rettmessige tilskudd til transport, tekniske hjelpemidler, ekstra pleie o.l., hører til denne kategori. For det tredje er det de som kommer for sent inn i trygdesystemet og først får hjelp lenge etter den tid de har hatt krav på hjelp. Eksempel på denne type underforbruk finner vi blant annet hos foreldre til funksjonshemmede barn som lenge sliter tungt uten å vite at de har rett på flere typer økonomisk hjelp for å føre barnet frem mot en mest mulig normal tilværelse. Og som en fjerde gruppe har vi de som uberettiget får avslag på sine søknader. En del av disse avslag ankes og nærmere forti prosent av ankene omgjøres siden til fordel for klientene, enten innenfor trygdeetatens egne organer eller i Trygde retten.⁷

Hvorfor er det slik? Hvorfor er det langt flere som har rett på trygd enn som faktisk får utbetalt trygd? Det er mange som har stilt spørsmålet, og det besvares som oftest med forklaringer knyttet til det enkelte mottaker-individ. Det hevdes at det er vanskelig å få frem informasjon om trygdelovene til alle som har behov for denne informasjon, og det vises til at det alltid er noen som i det lengste kvier seg for å be det offentlige om hjelp. Dette er uten tvil riktig, men det er bare en liten del av sannheten. *En mer inngående analyse vil vise at trygdesystemet faktisk er bygd omkring en rekke regulerende og rasjonerende mekanismer som ikke har hjemmel i lovgivningen og som er av en slik karakter at de nødvendigvis må frembringe et betydelig underforbruk.*

Det er neppe tilfeldig at trygdesystemet har fått en slik utforming, for noen av rasjoneringsmekanismene avspeiler samfunnets holdninger til det å leve på trygd og ikke å kunne ernære seg ved eget arbeid. Men andre rasjoneringsmekanismer er oppstått indirekte gjennom den måten vi har organisert trygdesystemet på, fordi vi har valgt å la sosiale problemer bli løst gjennom et tradisjonelt byråkrati, uten på forhånd å ha vurdert de forskjellige sosiale problemers egenart. Sosiale proble-

mer har jo høyst forskjellige årsaker og klientell, og det er ikke sikkert at det som synes å være en bra organisatorisk løsning for ett problem også er en bra løsning for de andre problemene. Disse spørsmål skal vi komme tilbake til. Men først skal vi prøve å beskrive noen av rasjoneringsmekanismene.

Informasjonssvikt: hos hvem?

Siden det er trygdesystemets informasjonsproblemer overfor publikum som oftest trekkes frem som forklaring på underforbruket, er det rimelig at vi først ser nærmere på denne rasjoneringsmekanisme.

Trygdellovgivningens regelverk er så komplisert at få eller ingen har den fulle oversikt over alle tildelingsreglene. Derfor er Rikstrygdeverket også delt opp i flere spesialavdelinger som håndterer hver sin del av lovverket. Funksjonærene i disse avdelingene har langvarig erfaring og utdanning i å tolke og holde rede på alle de paragrafer og rundskriv som utgjør akkurat deres del av lovverket. Rundskriv, avgjørelser og lovfortolkninger er skrevet på et juridisk språk som gjør fortolkningene mer presise for de som kjenner dette språk. En slik presisjon er viktig for blant annet å få til en rettferdig saksbehandling, men innenfor trygdesystemet synes det som om millimeterrettferdigheten er ført for langt. Regelverket er laget for å ta hensyn til alle mulige unntak, selv om unntakene både kan være hypotetiske og omfatte meget få potensielle misbrukere. Resultatet er derfor også et uhyre innviklet regelverk, som spriker i mange retninger og ikke viser samsvar i grunnleggende prinsipper.⁸ Dette betyr at trygdedokumentene er vanskelige å lese og ofte direkte utilgjengelige for dem som ikke kjenner verken juridiske termer eller vet hvordan de skal finne frem i regelverket. Ute i de lokale trygdekontorene sitter det funksjonærer som har tilegnet seg den del av stoffet som oftest kommer til anvendelse, men mer kompliserte saker må sendes videre til høyere organer. De fleste av disse funksjonærer har sittet flere år i trygdesystemet, og det har vært hevdet at en trygdefunksjonær må ha vært minst fire-fem år i jobben, for han eller hun har tilstrekkelige kunnskaper til å betjene det vanlige publikum på en tilfredsstillende måte.⁹

Det er på denne bakgrunn en må se de problemer Rikstrygdeverkets informasjonskontor har når det prøver å informere folk om deres rettigheter. Saken er nemlig den at *informasjonskontoret arbeider innenfor et system som etterbvert er blitt så komplisert at dets funksjo-*

ner rett og slett ikke lar seg formidle i en forenklet form, verken av informasjonskontoret eller noen andre.

Rikstrygdeverket har sendt ut en rekke fargestrålende brosjyrer som bare gir informasjon om de grunnleggende stonadsformer og de elementære rettigheter som knytter seg til disse. Dette har selvfølgelig sammenheng med at det bare er de mest elementære rettigheter som kan fremstilles uten forbehold. Når det kommer til de andre rettigheter trygden åpner adgang til, blir brosjyrene unnvikende, tvetydige eller unngår å gi informasjon. Den direkte begrunnelse for dette er blant annet et ønske om ikke å gi folk falske forhåpninger, hvilket i seg selv er en fornuftig begrunnelse. En riktigere begrunnelse hadde vært å innrømme at en ikke makter å formidle trygdesystemets jungel til folk på en liketil og sannferdig måte, fordi jungelen bare er tilgjengelig for en liten gruppe spesialister.

Det er imidlertid ikke slik informasjonssvikten i forhold til publikum forklares fra autoritativt hold. Årsaken til folks manglende informasjon tillegges ikke det kompliserte regelverk. Nei, årsakene tillegges folks manglende evne til å orientere seg i trygdesystemet og lese de brosjyrer som gratis legges i deres postkasser med jevne mellomrom. Det antydes at folk ikke bryr seg med å lese brosjyrer, og det antydes at de som har mest bruk for hjelpen, er de som sist innhenter informasjon. Dette er sannsynligvis riktig, men det rokker ikke ved det grunnleggende faktum at det kreves inngående studier for å skjønne tilstrekkelig av regelverket til å nyttiggjøre seg det.¹⁰

Skrankefunksjonærene gjør uten tvil sitt beste for å formidle informasjon til publikum, men det er like vanskelig for dem som for informasjonskontoret å forenkle den kompliserte verden som er skapt gjennom regelverket. En liten gruppe sosialrettsjurister har begynt en virksomhet, hvor de på klientens vegne finner frem den informasjon som trenges. Dette er en viktig formidling, men for det første er det fortsatt svært få sosialrettsjurister i forhold til de ca. 200.000 nye trygdesaker som fremmes hvert år, og for det andre løser denne virksomhet ikke det fundamentale problem at folk selv må kunne innhente og bearbeide den informasjon som er vesentlig for deres livssituasjon.¹¹

Det synes derfor helt nødvendig at regelverket underkastes en revisjon hvor det tas sikte på å komme frem til regler som også de som sitter *utenfor* trygdesystemet kan forstå og bruke. Det komplekse regelverk er bygd opp omkring en rettferdighet som i seg selv er dypt urettferdig, fordi det bidrar til at mange aldri får den trygd de har rett på.

Samtidig bidrar det til å stemple folk som dumme og uvitende. Det er nesten som historien om Keiserens nye klær, for selv ikke Stortinget og de lokale trygdestyrer, som forventes å kontrollere trygdesystemet, klarer å følge med i alle de innviklede regler.

Stigmatisering

Selv om alle visste alt om sine rettigheter i trygdesystemet, ville det likevel være mange som aldri kom til å gjøre krav på disse rettigheter. Dette skyldes at det i samfunnet ligger sterke fordommer overfor de mennesker som ikke klarer å leve av egen inntekt, og fordommene retter seg mer mot menneskene enn mot de krefter i samfunnet som bare har bruk for fullverdig arbeidskraft. Disse fordommene avspeiler seg ikke bare i trygdesystemets regler, de avspeiler seg også i den måte reglene praktiseres på gjennom den organisasjon trygdesystemet har fått. Visse grupper stigmatiseres mer enn andre og stigmatiseringen virker som en rasjoneringsmekanisme med ulike fordelingsvirkninger.

Å stigmatisere vil si å sette et negativt stempel på en person eller gruppe fordi man ikke liker personens eller gruppens atferd, meninger eller utseende. Stigmatisering brukes både til å holde folk i sjakk ved å gjøre det klart for dem at vi ikke liker det de står for, og den brukes til å fortelle omverdenen at vi som stigmatiserer en bestemt person eller gruppe, er så mye bedre selv. Stigmatiseringen kan sees som et signal til folk om at enten får de endre sin atferd eller så får de finne seg i å stå utenfor «det gode selskap». Stigmatiseringen utføres lettest overfor dem som står under oss selv i «hakkeordenen». Stigmatiseringen kan foregå direkte gjennom mobbing, ubehagelige bemerkninger eller avvisende atferd, og den kan være indirekte gjennom ryktespredning, ved å unngå samvær, eller ved å skape situasjoner hvor folk føler seg mindreverdlige. Blant stigmatiserte grupper finner vi ofte avvikere, folk med fysiske og mentale handikap, og folk som av forskjellige grunner ikke kan klare seg selv og derfor må få hjelp av fellesskapet.¹²

Stigmatiseringen overfor trygdede antar to former. For det første har vi den stigmatisering som utøves av befolkningen og som sendes mot flere grupper trygdede, nesten uten hensyn til hvordan trygdesystemet ellers fungerer. Denne stigmatisering bidrar til at mange som har rett på trygd likevel avstår fra å søke hjelp, fordi ubehagelighetene ved stigmatiseringen oppleves som såpass store at de i det lengste kvier seg for å bli trygdemottaker. For det andre har vi de organisatoriske

mekanismer innenfor trygdesystemet som uavhengig av den enkelte funksjonær forsterker de stigmatiseringsprosesser som allerede finnes i befolkningen. Det er disse som er mest interessante i denne sammenheng.

Vi vet noe om hvilke situasjoner som øker folks opplevelse av stigma. Det er for eksempel situasjoner hvor visse grupper blir blinket ut for spesielle sosiale hjelpetiltak kombinert med kontrolltiltak.¹³ Det er situasjoner hvor folk ikke skjønner de avgjørelser som blir tatt angående dem selv, hvor de ikke skjønner det språk som brukes, og hvor de er nødt til å bruke ukjente mennesker for å formidle sine ønsker til et avgjørelsessted som ligger så langt borte at de ikke selv kan få kontakt. Opplevelsen av stigma er nært knyttet til opplevelsen av avmakt. Det er også situasjoner hvor en er nødt til å avlevere informasjon om en selv som ikke gir det mest flatterende bilde, hvor en så og si bidrar til å forsterke det negative bilde av en selv. Det er situasjoner hvor en står nederst på stigen i et stort hierarki og er nødt til å be om hjelp, og det er situasjoner hvor en ber om hjelp som det ikke finnes noen måter å gi gjenytelser på.

Ser vi nærmere på trygdesystemet, finner vi igjen en god del av de situasjoner som er beskrevet ovenfor. De fleste ytelser er stønader som den enkelte borger har rett til og de utdeles derfor i overensstemmelse med faste kriterier. En del av disse ytelser er imidlertid basert på detaljerte kunnskaper om klientellet for å avgjøre om retten til ytelsene er innfridd, og en del av ytelsene er av mer skjønsmessig art. Begge disse typer av ytelser får derved karakter av behovsprøving, hvor den potensielle klient overfor en ukjent funksjonær må blottlegge store deler av det privatliv som er knyttet til hans vanskelige situasjon. Klienten må fremme sine krav uten å kjenne spillets regler og uten å vite hvilken informasjon som vil føre frem til det beste resultat. De to parter møtes med ulik styrke, hvor klienten bare har seg selv, mens funksjonæren har hele ekspertisen og organisasjonen bak seg. Det er nok mange som i årenes løp har rykket tilbake fra sitt møte med en mektig organisasjon, ikke så mye på grunn av funksjonærenes ubehagelighet, som fordi organisasjonen i seg selv setter klienten på plass og hevder sin rett til å bestemme hvilken informasjon den ønsker og hvilken informasjon om klientens liv som skal defineres som irrelevant. Det er en del av byråkratiets vesen at funksjonærene helst må være upersonlige og nøytrale overfor klientellet. De skal først og fremst ta hensyn til de tildelingskriterier de forvalter. Identifiserer de seg for

sterkt med klientellet og dets behov, kan de komme til å se trygdesystemet med klientellets øyne og det kan i lengden bli for stor en påkjenning for de som arbeider innenfor systemet.¹⁴ Samtidig vil det ofte være uforståelig for klienten at det bare er deler av hans eller hennes vanskelige situasjon som har interesse for trygdefunksjonæren. Det er jo bare deler av hans eller hennes virkelighet som utløser hjelp. At den som søker uføretrygd kanskje også har barn med skolevansker, svigerfamilie med store pleiebehov, og møbler som ikke er avbetalt, er uvedkommende for trygdekontoret, men vesentlig for å forstå situasjonen til den som melder seg som klient. Opplevelse av stigmatisering øker når andre har makt til å definere hva som er viktig for en selv. Mange stiller også allerede før de kommer til trygdekontoret med forventninger om å bli stigmatisert, dels fordi de ikke er sikre på at deres ærend dit er helt legitimt, dels fordi de har en frykt for å gi seg i kast med et offentlig kontor. For offentlige kontorer har nå en gang en aura som virker skremmende, spesielt for de som sitter nederst på samfunnsstigen.

Så lenge vi har et trygdesystem som er oppbygd som et byråkrati vil en del av disse stigmatiseringsprosesser være uunngåelig. Men selv innenfor den nåværende ramme er det mulig å dempe en del av ubehagelighetene. Det er for eksempel ingen tvil om at de generelle ytelser som utløses automatisk og tildeles alle uten hensyn til stand og stilling dersom de oppfyller noen enkle krav, er mindre stigmatiserende enn de behovsprøvde ytelser. Alderstrygden og barnetrygden, og de refusjoner som gis innenfor helsetjenesten over syketrygden, er eksempler på generelle ytelser som neppe fører noe stigma med seg i det hele tatt. Noen trygdeytelser vil aldri kunne gjøres så generelle, men både innenfor uføretrygden og i hjelpen til enslige forsørgere er det utvilsomt mulig å innebygge en automatikk som overflødiggjør store deler av den informasjonshenting som minner om behovsprøving.

Det trengs også mer åpenhet i systemet, slik at det er mulig å ta bort grunnlaget for noen av de stigmatiseringsprosesser som foregår utenfor trygdesystemet. Det kompliserte regelverk og funksjonærenes taushetsplikt bidrar til mytedannelser om hvordan trygdepengene misbrukes og sløses bort. Ofte forstår ikke folk hvorfor deres nabo, som tilsynelatende er frisk til å stelle i haven, får trygd, og han underlegges en stigmatisering fra nabolaget som øker hans vansker. Konkret informasjon kan bidra til å øke folks innsikt og forståelse. Taushetsplikten er nødvendig og viktig for å beskytte det enkelte individ mot

ubehagelige avsløringer som kan øke stigmatiseringen. Men hvis taushetsplikten blir ført for langt, for eksempel for å beskytte systemet mot innsikt, kan opprettholdelse av taushet i seg selv bli en del av stigmatiseringsprosessen. Kollektivet av klienter blir spesielt skadelidende, fordi hemmeligholdelse av forholdene omkring trygdetildelinger gir grobunn for antakelser om at klientellets atferd og problemer er mer «unormale» enn det vi finner andre steder. Manglende opplysninger gjør også at våre stereotypier om hvem som benytter trygdesystemet ikke blir avkreftet slik at stigmatiseringsprosessen ikke brytes.¹⁵

En understreking av rettighetspreget i trygdesystemet er et annet bidrag til å redusere stigmatiseringen. Det er viktig at trygdeytelsene eksplisitt blir definert som samfunnets måte å kompensere for manglende inntjeningsmuligheter, fordi vi nå en gang har skapt et samfunn hvor all lønn er knyttet til arbeid og bare til det å være i arbeid. Når arbeidsmulighetene svikter er det nødvendigvis noen som må falle utenfor, og når arbeidsmarkedet i stadig større utstrekning baserer seg på yngre mennesker med en faglig utdanning, må de eldre og svake og de som ikke har fått en utdanning selvfølgelig falle utenfor. Prisen vi betaler for et arbeidsmarked av denne type, er de utgifter som figurerer på trygdebudsjettet. Og prisen kan bare reduseres dersom vi skaper et arbeidsmarked som er tilpasset alle typer av arbeidskraft.

Trygdebudsjettet synes stort, men det er mange som skal deles om det, og de direkte utbetalinger for størsteparten av mottakerne er heller små, om en sammenlikner med levestandarden i samfunnet ellers. Minstepensjonen, som er den ytelse de fleste får, var i 1977 for en enslig med full trygdetid ca. 18.000 kroner. De lave ytelser forsterker inntrykket av at trygdemottakerne er underklassen i det norske samfunn, og underklassen og de fattige har tradisjonelt vært mål for mange slags stigmatiseringsprosesser. En heving av trygdesatsene vil i seg selv være det beste vern mot stigmatisering.¹⁶

Viktig er det også å være oppmerksom på at et såkalt ensidig bytte alltid vil være stigmatiserende, nesten uten hensyn til hvordan det kommer i stand. Eller sagt på en annen måte: Den som mottar en ytelse uten å kunne gjøre gjengjeld, vil som regel være den underlegne. I trygdesystemet er det som kjent ikke anledning til motytelser, for eksempel i form av arbeid, ved å pusse opp trygdekontoret eller ved å spre informasjon om hvilke ytelser folk kan få ved å henvende seg til trygdekontoret, passe telefon eller vaske gulv. Den som mottar

trygd vil bestandig være nødt til å gå inn i den litt ydmyke og takknemlighetspregede rolle som giverne gjerne forventer av mottakerne.

Innebygde køer

I trygdesystemet er det ingen prismekanismer som regulerer tilbud og etterspørsel. Alle forbrukere står i prinsippet likt ved innhenting av trygdegoder, og ideelt er det behovet som skal være utslagsgivende for dimensjoneringen av trygdegodene. Behov er imidlertid et uhyre variabelt fenomen som stiger i takt med økende tilbud og levestandard. Stadig nye grupper presser frem sine behov og stadig nye behov inkorporeres i trygdeytelsene. Trygdesystemet klarer ikke å utvikle seg i takt med behovene, og overalt i systemet hopper det seg opp køer. For visse ytelser er ventetiden nå flere måneder og noen saker tar det årevis å få avgjort.¹⁷

Alle kødannelser virker rasjonerende, fordi køer bidrar til å begrense etterspørselen.¹⁸ Det er ikke tilfeldig hvem som havner først eller sist i køen, og det er heller ikke tilfeldig hvem som forsvinner ut av køen i ventetiden. De som er frempå, kjenner spillereglene, er i stand til å organisere pressgruppevirksomhet og få offentligheten interessert, vil med større sannsynlighet presse seg frem, mens de som er redde og ikke i stand til å mobilisere verken andre eller seg selv, vil bli sittende lengst i køen. Bare de som ikke har andre alternativer, vil bli sittende lenge i køen. De som kan skaffe seg de samme goder gjennom andre kanaler, vil selvfølgelig gjøre det. Som så ofte før, er det de ressursrike som vil ha flest alternativer å velge mellom, mens de mest ressursfattige vil bli sittende lengst i køen og være de som lettest blir skjøvet bakerst.

Det vil dessuten være mange som aldri anmelder sine krav og går inn i køen, fordi de vet om de lange køer og gir opp allerede før de har prøvd. Det oppstår minst to typer kødannelser i trygdesystemet. Det er de kødannelser som oppstår i forbindelse med saksbehandlingen på trygdekontoret, Rikstrygdeverket, Trygderetten og i andre organer i trygdesystemet. Og det er de kødannelser som oppstår i institusjoner og serviceorganer hvis ytelser refunderes av trygden. Den første type kødannelser begrunnes vanligvis med manglende bemanning i de organer som skal behandle søknaden, og det føres statistikk som viser ventetidens lengde. Statistikken brukes som et middel til å oppnå økt bemanning. Det ser imidlertid ut til at man igjen ignorerer den vesent-

ligste grunn til at saksbehandlingen blir så langtekkelig, nemlig det kompliserte regelverk som krever en omhyggelig granskning for de endelige avgjørelser kan tas. Mye tyder på at man fortsatt kan føre et meget stort antall trygdeeksperter inn i systemet uten at koene reduseres noe særlig, og at man ville oppnå større effekt ved en forenkling av tildelingskriteriene.¹⁹ For det publikum som venter, kan tiden bli lang, for trygden kan ikke utbetales på forskudd før den endelige avgjørelse er tatt. Hvis avgjørelsen er positiv, innvilges trygden fra det tidspunkt søknaden fremmes. Men den som ikke har midler i venteperioden, må henvende seg til sosialkontoret for å få hjelp, og for mange vil det fortone seg som vanskeligere enn å skulle henvende seg på trygdekontoret, jfr. det som tidligere er sagt om stigmatisering og behovsprøvede ytelser.

Køene som dannes i institusjoner og serviceorganer utenfor trygdesystemet, har trygdesystemet mindre kontroll over, selv om refusjonsordningene indirekte kan bidra til kødannelse. Underforbruket må her antas å være stort, men det er enda mer skjult, fordi det ikke finnes oversikter over ventetider, køenes lengde og klienter henvist til andre institusjoner. Innenfor behandlingsinstitusjoner og utføringsklinikker er det lange køer som ikke bare reguleres ved at de som kommer først er de som først har rett til ytelsene. Kapasiteten blir for liten og utvelgelsen av klienter må også skje i overensstemmelse med institusjonens egne nyttehensyn. Resultatet kan bli at klientene skyves frem og tilbake mellom de forskjellige hjelpetilbudene. Innenfor utføringsapparatet har man for eksempel langt på vei rasjonert utføringsstilbudene til å gjelde de mest tilpasningsdyktige og de man lettest og hurtigst får tilbake i arbeidslivet. De andre må sendes over til uføretrygden eller sosialomsorgen. Mange går på sykepenger mens de venter på å komme inn i utføringsapparatet, og bidrar dermed til et overforbruk på syketrygden som ville være unødvendig om utføringsapparatet var tilstrekkelig utbygd. Andre ytelser som betales ved hjelp av trygden, som fysioterapi, spesialistbehandling, og psykiatrisk rådgivning, er eksempler på knappe goder som svært mange står i kø for. Her er det ikke tilstrekkelig med økonomisk kompensasjon for ventetiden, og problemene forsterkes mens månedene går. De som kan oppnå gehør for sine problemer, de som «kjenner noen», de som har råd til å betale, kommer først til behandling. De andre blir liggende i køen eller drop- per ut underveis uten å ha fått behandling, dvs. deres ressurser forringes ytterligere.

Det passive byråkrati

Byråkratiet er en effektiv organisasjonsform for mange formål, men det forutsetter egenskaper hos dets klienter som gjør det mindre egnet for visse formål, spesielt i den sosiale sektor. Her er klientmassen uensartet, uten felles interesser og stort sett uvitende om sine rettigheter. For det tradisjonelle klientell gjelder det også at det er stigmatisert og med lav posisjon i samfunnet, delvis uten legitimitet bak sine krav og ute av stand til å sette makt bak kravene, fordi det ikke har gjenytelser som kan tilbakeholdes. Som følge av alt dette er klientene svake både enkeltvis og samlet i forhold til byråkratiet. Satt på spissen kan en si at trygdebyråkratiet ikke trenger ta hensyn til sine klienter, fordi de i så liten utstrekning er i stand til å ta igjen. Bare i den utstrekning klientene kan nå igjennom til det øvrige samfunn, eller forskning og undersøkelser kan bidra til å skaffe opplysninger om det som skjer i trygdesystemet, kan byråkratiet tvinges til å legge kursen om.

I det foregående er det blitt pekt på en rekke rasjoneringsmekanismer som bidrar til at langt fra alle får de trygdegoder de har rett på. Hvor mange som ikke får sine rettigheter og hvem disse mennesker er, kan vi bare gjette på. Det er ikke trygdebyråkratiets plikt å stille slike spørsmål eller sørge for at det blir satt i gang undersøkelser som kaster lys over disse spørsmål. Det skal bare ta imot de mennesker som henvender seg og gi informasjon om trygdelovgivningen. Det driver ikke med oppsøkende virksomhet og går ikke ut og leter opp de mennesker som burde ha henvendt seg for å få sin trygd. Det var ikke trygdesystemet som tok initiativ til undersøkelsen til juristene Eskeland og Finne som gikk fra dør til dør i noen halvårlige leiegårder og fant frem til mennesker som ikke hadde fått den trygd de hadde krav på. Trygdesystemet tar ikke en gang konsekvensen av slike undersøkelser; ved å publisere dem vidt og bredt, bruke dem i sine undervisningsopplegg og beregne hvor stort underforbruket må antas å være. Nei, de ignoreres stort sett og forutsettes å være trygdesystemet ivedkommende.

Store deler av trygdesystemet er basert på en ideologi om aktive mennesker som vet hvilke rettigheter de har og som fremmer sine krav i klart formulerte vendinger og gjerne skriftlig. Når klientene ikke innfinder seg på kontoret, blir det definert som en feil ved klientene og ikke ved systemet. Det er bare innenfor alders- og barnetrygden det finnes automatiske registreringsmekanismer som viser hvem

som har rett til ytelser. Her blir klientene da også gjort oppmerksomme på sine rettigheter og de får vite hvordan de skal gå frem for å få utbetalt ytelsene. Underforbruket for disse to trygdetyperne må derfor antas å være noe nær null. For de andre ytelsene finnes det ikke slike røde varselslamper som lyser når det registreres underforbruk. Trygde-systemet vet ingenting om de klienter det ikke ser, og det er organisert til å forholde seg passivt til de skjulte sosiale problemer som det burde ta vare på.

Hver enkelt klient blir behandlet individuelt i den forstand at trygde-systemet bare har kontakt med en enkelt klient om gangen. Ikke på noe tidspunkt blir klienter med felles problemer bragt sammen, og taushetsplikten er et effektivt hinder for at klienter med felles problemer kan vite om hverandre. Dette er funksjonelt for trygdesystemet, som aldri trenger ha mer enn én klient om gangen som motpart. Det er imidlertid ufordelaktig for klientene, som ikke får anledning til å lære av hverandre, opptre i fellesskap og støtte hverandre i forhold til et sterkt byråkrati. Trygdesystemet er tregt og reagerer bare overfor organisert og vedvarende pressgruppevirksomhet. På det punkt er det ikke annerledes enn de fleste andre byråkratier. De trygdede er imidlertid bare i liten grad organisert, og i det norske organisasjonssamfunn er de som står utenfor organisasjonene å regne som politisk fattige og uten innflytelse. Det burde derfor heller være trygdesystemets oppgave å føre de trygdede sammen i stedet for å splitte dem. Interessegrupper dannet av samme kategorier av trygdede, burde bli en del av systemet og organisert pressgruppevirksomhet burde bli akseptert i utformingen av trygdesystemet. Slik det er i dag, er det først og fremst de mest ressursrike blant de trygdede som har klart å organisere seg slik at de har oppnådd nye fordeler i forhold til trygdesystemet. Men trygde-massen er meget uensartet, og pressgruppevirksomheten måtte organiseres slik at de forskjellige grupper ikke kom til å stå mot hverandre ved at krav fra en gruppe nødvendigvis måtte fremmes på bekostning av andre trygdede.

Den trygdedes ensomhet og systemets passivitet opplever vi også på andre områder. Hvis en klient er uenig i en avgjørelse, er han eller hun stort sett overlatt til seg selv. En funksjonær kan hjelpe til med å skrive en anke, som kan sendes videre oppover i systemet og til Trygde-retten, men funksjonæren er en del av det system det ankes mot og kan som regel ikke forventes å gå helt og fullt inn for klientens anke. Det hadde vært rimelig om det som en del av trygdesystemet ble etablert

en uavhengig instans, som sto på klientens side i klagesaker. Slik det nå er, er det rimelig å anta at mange klager faller bort allerede på et tidlig stadium, fordi funksjonærene gjør oppmerksom på at de ikke fører frem. Slike uformelle klager registreres ikke og vi vet derfor ikke noe om deres antall. I den forbindelse er det interessant å notere seg at nærmere en fjerdepart av de anker som ble brakt inn for Trygde retten allerede på vei oppover i de høyere instanser ble omgjort til fordel for klageren, dvs. systemet rettet selv på feilen før den ble gjort til gjenstand for nærmere etterprøving.²⁰ Annet steds har man faktisk gått til det skritt å pålegge trygdesystemet å betale for klagerens utgifter til advokat i alle saker som gjelder klager over trygdesystemet.²¹

Er rasjonering nødvendig?

De spørsmål vi nødvendigvis må stille oss etter det som er sagt i det foregående, er: Hva er disse rasjoneringsmekanismer uttrykk for? Er de tilfeldige eller tilsiktede, og hvilken betydning ville det ha for samfunnet og hjelpen til de vanskeligstilte om disse rasjoneringsmekanismer ikke fantes?

Norge er en velferdsstat som blir holdt frem som eksempel til etterfølgelse for mange andre land. *Lov om folketrygd* er velferdsstatens flaggskip som vi med rette er stolte av, fordi den bidrar til å øke levestandarden og trivselen for et stort antall borgere. Stoltheten har imidlertid hittil forhindret oss i å akseptere at trygdesystemet også har sine minussider, og underslå at det har en tendens til å favorisere de mest ressursrike og sette de minst ressursrike utenfor. Nå er det kanskje ikke rart at trygdesystemet fungerer på denne måte. Trygdesystemet opererer ikke uavhengig av det samfunn som omgir det, og det norske samfunn er fortsatt klasseslett i den forstand at godene er ulikt fordelte og at det er sterke mekanismer som bidrar til at ulikefordelingen opprettholdes og på visse områder til og med skjerpes.²² Den hierarkiske hakeorden er nøye knyttet til maktfordelingen i samfunnet, og trygdesystemet prøver ikke med loven i hånd å utfordre denne maktfordeling ved å styrke de fattiges posisjon, organisere dem og sørge for at de fullt ut får det de har krav på. Trygdesystemet holder seg «nøytralt» og opplever sannsynligvis større fellesskap med middelklassen og de andre byråkratier enn med sitt lavstatus klientell. Rasjoneringsmekanismene blir derfor enda et redskap til å opprettholde den faktiske ulikefordeling i samfunnet, mens *Lov om folketrygd* blir et redskap til å

oppretholde troen på solidaritet og rettferdig fordeling av godene i samfunnet.

Rasjoneringsmekanismene har også økonomiske konsekvenser som det er verdt å merke seg. Hvis rasjoneringsmekanismene plutselig ble tatt bort og alle skulle få de trygdeytelser de hadde rett på, ville det få drastiske konsekvenser for trygdebudsjettet. Det ville øke så pass kraftig at det ville bli nødvendig med ekstraordinære bevilgninger. Motstanden mot høyere trygdeutgifter ville vokse i det øvrige samfunn, og i løpet av kort tid ville det sannsynligvis bli satt frem krav om at det totale trygdebudsjett ikke måtte øke ytterligere og at tildeling av trygd til nye mottakere bare kunne skje ved å skjære ned på andre deler av trygdebudsjettet. Etter hvilke prinsipper en slik nedskjæring ville finne sted, er det ikke uten videre gitt å kunne si noe om. Men det ville i alle fall medføre en eksplisitt prioritering av trygdemidlene som vi i dag mangler. En slik nyvurdering av trygdesystemet ville være smertefull og konfliktfylt, fordi den ville tvinge frem en stillingstaken til de fattiges fremtidige plass i samfunnet. Oppslutningen om utformingen av det trygdesystem vi har i dag, har i stor utstrekning vært preget av politisk enighet, og det er lite sannsynlig at de reformer som etter hvert vil komme, først og fremst vil ta hensyn til de rasjoneringsmekanismer som her har vært trukket frem. Det er mer sannsynlig at ressursene ville bli spredt tynt, og at trygdesystemet med sine seks tusen funksjonærer har fått en slik tyngde i seg selv at det fortsetter uten større endringer.²³

Noter

1. Når det gjelder byråkatiets vesen, se f.eks. følgende verker og deres litteraturhenvisninger: Max Weber, *Makt og byråkrati*, i utvalg ved Egil Fivelsdal (Gyldendal, 1971), Johan P. Olsen, *Folkestyre, byråkrati og korporativisme. Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv* (Bergen: stensil, 1978), Robert Nisbet, *Twilight of Authority* (New York: Oxford University Press, 1975), m.m.
Når det gjelder ressursvake klienters forhold, se f.eks. følgende verker og deres litteraturhenvisninger: Stephan Leibfried, *General Assistance in the Federal Republic of Germany – Towards an Explanation of the Submerged Majority of Non-Recipients*, paper gitt ved ISA's sosialpolitiske forskningsseminar, Geneve, mai 1977, Bernard Schaffer og Huang Wen-hsien, «Distribution and the Theory of Access», *Development and Change*, 2 (April, 1975), G. Sjøeberg, R. A. Brymer og B. Farris, «Bureaucracy and the Lower Class», *Sociology and Social Research*, 50 (1966), Else Øyen, *Sosialomsorgen og dens forvaltere* (Oslo: Universitetsforlaget, 1974), Jon Eivind Kolberg, *Hvorfor kom så mange på trygd – og flere enn man forventet?*, stensil, Universitetet i Tromsø, 1976, Vidar Hjeltnvicit, *Ugiftte mødre i folketrygden. Om sosialpolitiske hjelpetiltaks utforming og virkninger*, hovedoppgave, Universitetet i Bergen, 1976, m.m.
2. Justeringene i Forvaltningslovens § 18–20 er blant annet et uttrykk for bekymring over at brukernes kontakt med forvaltningsorganene ikke er perfekt. Også på politisk hold gis det uttrykk for at avstanden mellom forvaltningsorgan og klient er blitt for stor.
3. *Rapport om enkelte sider av folketrygdens utforming og virkninger*. Fra en arbeidsgruppe nedsatt av Sosialdepartementet 30. desember 1971 (den såkalte Walmann-rapporten), s. 61–62, og *Utredning om spørsmål som knytter seg til misbruk og overforbruk av Folketrygdens midler – spesielt om sykefravær og sykepenge m.v.* Avgitt 24. september 1973 av en arbeidsgruppe oppnevnt av Trygdekontorenes Landsforening.
4. Magnus Odland, *Svaksyn og blindhet i Bergen og Hordaland. En medisinsk og sosialmedisinsk undersøkelse* (Doktoravhandling, forsvart ved Det medisinske fakultet, Universitetet i Bergen, 17. sept. 1977).
5. Ståle Eskeland og Just Finne, *Rettsb hjelp* (Oslo: Pax, 1973), kap. 5. Se også Kolberg, *op. cit.*, s. 111–115, om andre undersøkelser som viser samme bilde av underforbruk.
6. Rolv Lyngstad, «Driv trygdestaten god nok informasjon?», *Sosial Trygd*, 4 (1974). Se også Victor Lindén, «I hvilken utstrekning når informasjonen om de sosiale trygder frem?», *Tidsskrift for den norske lægeforening*, 23 (1972).
7. *NOU 1976:56, Anke til Trygderetten*, s. 12 og 22.
8. Utenforliggende interesser og kompromisser avspeiles i trygdesystemet som i andre forvaltningsorganer. Jfr. f.eks. prinsippene og ytelsene i uføretrygden og yrkesskadetrygden som gir to individer med samme uførhet helt forskjellige

- rettigheter, alt etter om vedkommende ble invalidisert i trafikken eller på arbeidsplassen. Det er her ikke behovet som er utslagsgivende for hjelpens omfang, men arbeidstilknytningen og ulykkesstedet. Jfr. også lovgivningen for enslige forsorgere, tildelingen av tekniske hjelpemidler til forskjellige grupper funksjonshemmede, m.v.
9. Her varierer tallene noe, men av trygdeetatens folk har fire-fem år vært nevnt i debatter med bl.a. sosionomer om betydningen av utdannelsens lengde for å drive med kvalifisert arbeid.
 10. Det er ingen tvil om at Rikstrygdeverket selv er bekymret over denne informasjonssvikten, jfr. de siste årgangene av *Sosial Trygd*, og det er utarbeidet detaljerte planer om hvordan en kan få bedret opplysningsvirksomheten overfor publikum. Alle disse planene tar imidlertid utgangspunkt i det nåværende regelverk og forutsetter at om en bare tar i bruk tekniske hjelpemidler, massemedia og tilstrekkelig mange informasjonskonsulenter, så vil publikum til sist skjønne regelverket. Da «Forslag til plan for trygdeetatens informasjonsvirksomhet» ble sendt ut til høring i 1977, ble det bl.a. fra Trygdekontorenes Landsforening uttrykt skepsis til spørsmålet om hvor langt en kunne nå med informasjonsvirksomheten.
 11. Samordningsreglene for trygde- og pensjonsytelser er et godt eksempel på hvor komplisert regelverket er, når selv en «normalt utrustet jurist – for ikke å snakke om en vanlig borger – ikke er i stand til å kontrollere om beregningen er riktig», Asbjørn Kjønstad, «Sosialretten» i *Knopfs oversikt over Norges rett* (Oslo: Universitetsforlaget, 1975, 7. utg.), s. 723.
 12. Ann Lundén og Elisabeth Näsman (red.), *Stämplingsprocessen* (Stockholm: Prisma, 1973).
 13. Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy* (London: Heinemann, 1971), kap. 4.
 14. Sjøeberg, *op. cit.*
 15. Else Øyen, «Taushetspliktens sosiale konsekvenser», Notat laget for Norges almenvitenskapelige forskningsråd, februar 1978.
 16. Fra USA hevdes det at stigmatisering rettes mer mot sosioøkonomisk status enn mot f.eks. hudfarge, og at de sorte som har hatt oppadgående mobilitet i stadig mindre grad utsettes for stigmatisering. D. P. Hogan, «Racial Stratification and Socioeconomic Change in the American North and South», *American Journal of Sociology*, 1 (July, 1977).
 17. Det er lengst ventetid for ankesaker, mer skjønnspregete ytelser og ytelser basert på prinsipielle avgjørelser. Dessuten er det lange ventetider for de serviceytelser som helt eller delvis finansieres over trygdebudsjettet.
 18. Gunnar Bramness og Vidar Christiansen, *Køer som rasjoneringsmetode* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976), kap. 1.
 19. Det har også vært hevdet av folk innenfor trygdesystemet at en av de vesentligste årsaker til kødannelser er at folk søker om ytelser de ikke har rett på. Den høye omgjøringsprosent i ankesaker tyder imidlertid på at dette ikke kan være tilfelle.
 20. NOU 1976:56, *op. cit.*, s. 22.
 21. Dette er en ny bestemmelse i den israelske trygdelovgivning som man ennå ikke har noen praktiske erfaringer med.
 22. Else Øyen (red.), *Sosiologi og ulikhet* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976).

23. Etter dette er skrevet har det såkalte Leveraas-utvalget blitt ferdig med sin innstilling om trygdeytelsene, hvor det foreslås at minstepensjonene skal heves med 40 prosent i løpet av en 5-årsperiode. Det skal bli interessant å se om denne pressgruppeaktivitet som er mobilisert for en ressurs svak gruppe vil fore frem, og det skal bli enda mer interessant å se hvilke ressurssterke gruppers krav som vil bli fort frem i konkurranse med en øking av minstepensjonene.

Summary

Rationing of social security benefits

Social policy is no longer tied solely to the needs of groups weak in terms of resources. Increasingly, social policy is concerned with the distribution of benefits to all segments of the population. The contents of social policy benefits have been redefined, and therefore the attractiveness of economic as well as service benefits commands competition from expanding number of groups. Hence, it is suggested that more «normal» groups, relatively well off in terms of resources, receive an increasing share of budgets designed for social policy purposes. At the same time there are indications that the weakest groups loose out in the struggle for their share. This might appear to be an unintended consequence of a poorly designed redistribution system, explainable in terms of characteristics of particular groups of clients who fail to state their claims or in terms of organizational deficiencies in the assistance apparatus. Surely, these explanations have a great deal of merit. Yet, one may raise questions to the effect that such deficiencies may in fact be in good conformity with more general principles governing the distribution of scarce goods. This article reviews some mechanisms of «rationing» which create under-consumption of and delimit social policy benefits accruing to weak groups. In particular the article examines the Norwegian system of social security.